

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1976.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 janvier 1977.

PROPOSITION DE LOI

tendant à rénover la politique forestière de la France.

PRÉSENTÉE

Par M. Paul JARGOT, Mme Hélène EDELINE, MM. Fernand CHATELAIN, James MARSON, Mme Marie-Thérèse GOUTMANN

et les membres du groupe communiste (1) et apparenté (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Affaires économiques et du Plan sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. André Aubry, Serge Boucheny, Raymond Brosseau, Fernand Chatelain, Georges Cogniot, Léon David, Jacques Eberhard, Mme Hélène Edeline, MM. Gérard Ehlers, Roger Gaudon, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Raymond Guyot, Paul Jargot, Mme Catherine Lagatu, MM. Fernand Lefort, Léandre Létoquart, James Marson, Guy Schmaus, Hector Viron.

(2) *Apparenté :* M. Marcel Gargar.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La France dispose de l'une des plus importantes superficies forestières d'Europe. Toutefois de nombreuses voix jettent un cri d'alarme : la forêt française est menacée. L'expérience de la gestion de la forêt domaniale et des collectivités publiques montre que les dangers qui pèsent sur les deux tiers de la forêt française résident dans l'absence d'une exploitation organisée de la forêt privée.

Cette exploitation n'a pas d'autre perspective, actuellement, que celle du produit financier le plus rapide et le plus important possible. La forêt privée est ainsi constamment mise à mal par des coupes à blanc, l'absence d'un reboisement systématique, des destructions irrémédiables provoquées par des promoteurs pour lesquels l'intérêt public, les exigences de l'environnement et plus généralement l'écologie sont le dernier des soucis. Les ennemis de la forêt sont encore le feu, les rejets industriels, en montagne le déboisement intempestif, source d'érosion, l'urbanisation spéculative, etc.

Ainsi, malgré l'importance de nos superficies forestières, l'absence d'une politique coordonnée et à long terme à leur égard, conduit à une détérioration permanente de notre capital forestier et se traduit par un déficit croissant de la balance des échanges de bois et produits à base de bois. Les trois fonctions essentielles de la forêt : production de matière première, protection et maintien des équilibres naturels, loisirs et récréation de l'homme, sont gravement mises en cause.

On peut constater que les aides financières du Fonds forestier national échoient essentiellement à ceux qui possèdent les plus grandes surfaces boisées et aux groupes papetiers par le truchement de groupements forestiers de circonstance, ce qui, dans ce cas, permet aux bénéficiaires d'utiliser à leur profit un financement d'un coût particulièrement intéressant : 0,25 %.

La concentration dans le domaine de l'exploitation forestière et de la scierie élimine les entreprises de type familial, bien que celles-ci soient les mieux adaptées à la structure de la forêt française et à la sylviculture qui devrait y être pratiquée.

La disparition de ce type d'entreprises fait place à des sociétés dont un nombre croissant sont intégrées aux trusts du bois et de la papeterie dont la loi est la recherche de la rentabilité la plus élevée, qui suppose une exploitation intensive des zones forestières qu'elles contrôlent.

Enfin l'absence de politique forestière se fait également sentir au niveau de l'agriculture elle-même, notamment par les conséquences du boisement anarchique, la réglementation existante en cette matière n'étant pas appliquée.

La situation dans le domaine de la protection et du maintien des équilibres naturels n'est pas meilleure.

La législation et la réglementation existantes restent trop souvent lettre morte. Les moyens financiers nécessaires à leur application sont trop dérisoires. Il en est en particulier ainsi pour la protection contre le feu, l'érosion et les avalanches.

On peut toutefois constater quelques exceptions où l'on n'a pas regardé à la dépense pour la protection des sites contre les avalanches, par exemple pour « Isola 2000 », ou pour la sauvegarde de l'environnement des « marinas » de la Côte d'Azur, ce qui montre que l'on peut trouver les moyens si le Gouvernement n'y fait pas obstacle.

Quant à la fonction de loisirs de la forêt, elle est chaque jour plus compromise par une diminution grave de la surface forestière disponible à proximité des grands centres urbains au profit de groupes financiers et promoteurs immobiliers.

La gestion des parcs nationaux ignore trop souvent les véritables exigences d'une conservation de la nature ainsi que les problèmes des travailleurs de ces régions, notamment ceux des bergers de haute montagne. Il en va autrement, par contre, pour les intérêts des groupes spécialisés dans l'implantation des stations de ski.

Un tel état de choses ne peut se prolonger impunément. La France doit se doter d'une politique de la forêt. Le problème qui est posé est de savoir si, sans mettre en cause le principe du droit de propriété, il est possible d'inciter la forêt privée à accepter une gestion à long terme plus rationnelle sans porter atteinte aux revenus que les propriétaires forestiers doivent normalement retirer de leurs propriétés. L'expérience de la gestion des forêts domaniales et de celle des collectivités publiques montre que l'intervention de l'Office national des forêts est positive. Dans la limite de ses attributions et de ses moyens et combien, dès lors, il est souhaitable de faciliter l'extension de cette intervention au domaine forestier privé, dans certaines conditions qui font l'objet de notre proposition de loi.

Nous proposons en premier lieu de déclarer la gestion de la forêt française d'utilité publique, d'étendre le champ de l'action de

l'O.N.F. et d'organiser la gestion des forêts qui resteront en dehors de l'intervention de l'O.N.F. sous des formes que définit notre texte.

Il nous paraît par ailleurs que l'O.N.F. mènerait d'autant mieux sa mission à bien que son conseil d'administration associerait plus largement à son activité les représentants des personnels de l'Office, des collectivités publiques, constituant la majorité et ceux de la propriété forestière. Par ailleurs, nous croyons souhaitable que l'O.N.F. puisse s'appuyer sur les travaux et études des conseils régionaux auxquels il convient à cet effet de confier l'adaptation de la politique forestière nationale aux particularités des régions.

En ce qui concerne les centres régionaux de la propriété forestière, il convient à notre avis de faire participer les petits propriétaires forestiers à leur gestion.

C'est sur la base de cette gestion démocratisée des organes d'exécution de la politique forestière que notre proposition de loi vise à inciter les propriétaires forestiers privés à opter pour leur inclusion dans le régime forestier. A cet effet, nous instituons une incitation à la constitution d'associations forestières sous forme d'une prime qui sera majorée et éventuellement assortie d'autres incitations, pour les associations forestières qui opteront pour le régime forestier dans le cadre de la législation et de la réglementation en vigueur notamment de la loi du 6 août 1953.

Cette prime dont le montant sera fixé par décret, la prime destinée à promouvoir le boisement des terrains impropres à l'agriculture, ainsi que le financement d'un plan annuel de protection de la forêt, seront financées par une contribution à la charge des industries papières et des bois agglomérés. Les propriétaires qui n'adhéreraient pas à une association forestière resteront soumis aux lois et règlements forestiers en vigueur. Une priorité sera assurée pour les aides au boisement et à l'équipement forestier réalisé par les collectivités publiques et les associations forestières.

La prime au boisement des terrains impropres à l'agriculture sera attribuée aux propriétaires qui confieront leurs terrains à une association forestière en vue de leur boisement. Dans certaines régions, il existe de grandes superficies incultes dont quelques-unes peuvent avoir une destination agricole, c'est pourquoi une priorité sera donnée aux exploitants agricoles souhaitant utiliser ces superficies pour améliorer la structure de leur exploitation. Les propriétaires des superficies non utilisées pour l'agriculture seront invités à adhérer à une association forestière. Ils bénéficieront alors des mesures d'aide attribuées à ces associations.

Le fonctionnement des associations forestières sera financé par une contribution professionnelle, éventuellement majorée pour les propriétés les plus importantes.

Dans le cadre de ces associations forestières, nous prévoyons également l'institution d'une caisse de péréquation du marché du bois destinée à garantir un prix minimum aux propriétaires forestiers et aux exploitations forestières, dans la limite d'un plafond correspondant à 5.000 mètres cubes de grumes et 2.500 mètres cubes de sciage.

Cette caisse sera alimentée par un prélèvement sur l'ensemble des ventes effectuées dans le cadre des associations forestières lorsque les prix dépasseront un plafond fixé en commun avec toutes les parties intéressées.

Nous avons pensé indispensable de consigner le principe de la sauvegarde des forêts urbaines et suburbaines en édictant leur inclusion dans le régime forestier général, quelle que soit leur superficie, au voisinage des villes de plus de 20.000 habitants.

On ne saurait proposer une politique forestière nationale sans y insérer la gestion des parcs nationaux. Nous proposons que leurs conseils d'administration soient modifiés et composés par quart : de représentants des agriculteurs et des salariés exerçant leur activité professionnelle sur le territoire du parc, de représentants des organisations scientifiques les plus qualifiées dans l'étude de la protection de la nature et des représentants de l'Etat.

Le problème des investissements nécessaires à l'organisation de la protection de la forêt, contre l'incendie, l'érosion et les avalanches a retenu notre attention non pas sur le plan des moyens techniques car ceux-ci existent et sont bien connus. L'obstacle est financier. Les travaux nécessaires ne peuvent être entrepris, pas plus que les entretiens indispensables en montage, sur le littoral et dans la région méditerranéenne, faute de crédits.

Notre proposition de loi vise à la mise en œuvre d'une véritable politique forestière nationale. Une telle politique, pour être correctement réalisée, a besoin d'une direction effective disposant de pouvoirs réels sur les établissements publics qui l'exécutent ainsi que de moyens suffisants au Ministère de l'Agriculture.

Il nous apparaît également comme très profitable à la nation que le domaine forestier domanial, comme celui des collectivités publiques puisse s'agrandir. En conséquence, nous proposons que le Gouvernement prévoie chaque année un emprunt au Crédit agricole réservé à l'acquisition de forêts mises librement en vente et à une aide aux collectivités locales pour l'achat de forêts et de terrains à boiser.

A propos des collectivités locales, il y a lieu de rappeler que l'exonération trentenaire de l'impôt foncier accordée aux propriétaires de superficies reboisées fait en pratique supporter une charge injuste aux contribuables des communes forestières qui doivent compenser la perte de recettes de ces communes par une imposition plus lourde sur les autres éléments de la fiscalité locale.

Nous proposons donc que cette perte de recettes des communes forestières soit prise en charge par le Fonds forestier national. Le financement de cette prise en charge sera assuré par une majoration de la taxe qui alimente le Fonds forestier pour les propriétaires de plus de 100 hectares de forêt.

Enfin à l'avenir, il nous semble impossible d'élaborer une politique forestière nationale dont un des objets est la sauvegarde de l'écologie de l'environnement et de sa mission de loisir pour les hommes sans l'accompagner d'orientations pour deux activités qui sont celles de millions de personnes : la chasse et la pêche.

Pour la chasse, il s'agit non seulement de l'organiser le plus démocratiquement possible mais d'en restaurer une des principales motivations : l'existence d'un gibier nombreux et la protection des espèces menacées de disparition.

Les activités halieutiques ont besoin de cours d'eau non menacés par les pollutions, d'un repeuplement du cheptel piscicole, d'une coordination des intérêts des riverains avec l'exercice des activités des pêcheurs et d'un fonctionnement démocratique des diverses organisations halieutiques.

Il sera donc nécessaire, dans un proche avenir, d'élaborer un texte de loi visant à définir des orientations concernant ces deux problèmes.

Tels sont les divers objectifs de la proposition de loi que nous vous soumettons et que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

La gestion des forêts françaises est déclarée d'utilité publique sous les conditions énoncées par la présente loi.

Art. 2.

Les conseils régionaux établiront dans les six mois de la promulgation de la présente loi un programme de rénovation forestière en fonction des conditions écologiques, économiques et sociales de leur région ainsi que des dispositions des articles ci-après.

Art. 3.

Le conseil d'administration de l'Office national des forêts comporte des représentants de la propriété forestière. Sa majorité est constituée par les représentants des organisations syndicales représentatives des personnels de l'Office et par ceux des collectivités publiques, sur proposition des conseils régionaux et des conseils généraux.

Art. 4.

Les conseils d'administration des centres régionaux de la propriété forestière sont élus par un collège départemental formé par les propriétaires de parcelles boisées classées au cadastre en nature de bois, sises sur une commune ou plusieurs communes limitrophes. Le conseil devra comporter une majorité d'élus par le collège départemental, complété par des représentants des organisations admises à participer au scrutin.

Art. 5.

Les propriétaires de forêts et de terrains à boiser pourront constituer des associations forestières qui bénéficieront, sur leur demande, de la protection du Code forestier et du régime forestier défini par la législation en vigueur et les dispositions de la présente loi.

Art. 6.

Afin d'inciter à la constitution des associations forestières visées à l'article 5 précédent, une prime, fixée par décret, sera attribuée à tout propriétaire qui adhérera — pour sa forêt ou son terrain à boiser — à une association forestière constituée en vertu de l'article 5 ci-dessus. Cette prime sera majorée, éventuellement assortie d'autres incitations, pour les associations forestières qui opteront pour le régime forestier.

Le financement de cette prime et de celle prévue à l'article 9 de la présente loi sera assuré par une contribution à la charge des sociétés industrielles du secteur de la pâte à papier, des panneaux de fibres et particules de bois.

Art. 7.

Les propriétaires de forêts et terrains à boiser qui ne désireront pas adhérer à une association forestière et bénéficier des dispositions de l'article 6 ci-dessus resteront soumis à la législation en vigueur, notamment à la loi du 6 août 1963 et à la réglementation découlant de cette législation.

Art. 8.

Les aides du Fonds forestier national pour le boisement et l'équipement forestier sont octroyées en priorité aux forêts soumises au régime forestier dans les conditions énoncées aux articles 5 et 6 ci-dessus.

Art. 9.

En vue de promouvoir le boisement des terrains impropres à l'agriculture, une prime annuelle à l'hectare dont le montant sera fixé

par décret sera versée pendant dix ans à tout propriétaire de terrain à boiser qui adhérera, pour ce terrain, à une association forestière constituée en vertu des dispositions de l'article 5 ci-dessus après que cette association aura procédé au boisement dudit terrain.

Art. 10.

Un décret, publié dans les six mois de la promulgation de la présente loi, déterminera les modalités de constitution, d'organisation et de fonctionnement des associations forestières prévues à l'article 5 ci-dessus. Le financement du fonctionnement de ces associations sera assuré par une contribution professionnelle dont le taux sera majoré pour les propriétaires les plus importants.

Art. 11.

Après consultation des conseils régionaux et des conseils généraux, un projet de loi, déposé dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, régleront les conditions des boisements.

Ce projet de loi devra donner une priorité aux agriculteurs riverains désireux d'améliorer la structure de leur exploitation lorsqu'un propriétaire non agriculteur demandera à boiser son terrain.

Art. 12.

Un projet de loi portant création d'une caisse de péréquation du marché du bois sera déposé dans un délai de six mois suivant la promulgation de la présente loi.

Cette caisse sera notamment chargée d'assurer un prix minimum aux propriétaires forestiers visés aux articles 6 et 8 ci-dessus dans la limite d'un plafond correspondant à 5.000 mètres cubes de grumes pour les exploitants forestiers et 2.500 mètres cubes pour les scieurs.

Art. 13.

Les forêts et espaces boisés existant dans les zones d'aménagement urbain des agglomérations de plus de 20.000 habitants sont soumis au régime forestier.

Après avis des conseils généraux, les conseils régionaux arrêteront un plan de développement des superficies boisées portant celles-ci à un niveau aussi élevé que possible par habitant en fonction des conditions locales.

Art. 14.

Un décret précisera les modalités d'application de l'article précédent et en particulier les règles auxquelles seront astreints les promoteurs et les constructeurs tant en matière de sauvegarde des espaces verts, de création de superficies boisées que des conditions de leur participation financière aux actions de protection de l'environnement.

Art. 15.

Un décret modifiera la composition des conseils d'administration des parcs nationaux de manière à ce que un quart des sièges soit réservé aux représentants des organisations syndicales représentatives des agriculteurs, des travailleurs salariés exerçant leur activité professionnelle sur le territoire du parc, un quart revienne aux élus locaux concernés, un quart aux représentants des organisations scientifiques les plus qualifiées dans le domaine de la protection de la nature, un quart enfin aux représentants de l'Etat.

Art. 16.

Un règlement d'administration publique organisera les conditions nécessaires à la réalisation de la politique forestière nationale en lui donnant notamment une direction effective disposant de pouvoirs réels sur les établissements publics qui en sont chargés au Ministère de l'Agriculture.

Art. 17.

Afin de faciliter l'agrandissement des forêts domaniales et celui des collectivités publiques et locales, le Gouvernement autorisera chaque année le lancement d'un emprunt du Crédit agricole réservé au financement des acquisitions destinées à accroître le domaine forestier public.

Les bénéfices que réalisera l'Office national des forêts seront consacrés à ces achats.

Art. 18.

Les pertes de recettes des communes forestières résultant de l'exonération trentenaire de l'impôt foncier accordée aux propriétaires de superficies reboisées sont prises en charge par le Fonds forestier national.

Le financement de cette mesure est assuré par une majoration à due concurrence de la taxe qui alimente le Fonds forestier national recouvré sur les ventes de bois des propriétaires de plus de 100 hectares.

Art. 19.

Un projet de loi gouvernemental tendant à réorganiser la chasse en France sera déposé dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi.

Ce projet de loi visera à assurer le développement des populations de gibier en tenant compte des intérêts des exploitants agricoles, en protégeant les espèces menacées de disparition. Il devra permettre une démocratisation des organisations cynégétiques.

Art. 20.

Dans les mêmes conditions, un projet de loi gouvernemental réorganisera les conditions de la pêche fluviale en France.

Ce projet de loi aura pour objectif de développer le cheptel piscicole, de démocratiser les organisations halieutiques ; de prescrire des mesures pour sauvegarder les migrations et les espèces en voie de disparition, d'édicter la réglementation propre à préserver les intérêts des riverains particulièrement concernés.