



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SIGF DU MASSACRE

(Département du Jura)

Exercices 2017 et suivants

Enquête adaptation de la gestion de la forêt au changement climatique

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 1^{er} juin 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 LA POLITIQUE DE GESTION DURABLE À TRAVERS L'AMÉNAGEMENT FORESTIER CONCLUS ENTRE LE SIGF ET L'ONF	7
1.1 Présentation générale.....	7
1.1.1 Présentation du syndicat.....	7
1.1.2 Présentation de la forêt du Massacre.....	8
1.2 L'aménagement forestier.....	9
1.2.1 La prise en compte du changement climatique dans l'aménagement forestier.....	9
1.2.2 Les objectifs et enjeux de l'aménagement forestier	12
1.2.2.1 L'enjeu de production	12
1.2.2.2 La fonction environnementale de la forêt.....	14
1.2.2.3 La fonction sociale	15
1.3 Les relations avec l'ONF.....	15
1.3.1 La commercialisation des bois	15
1.3.2 Les autres interventions de l'ONF pour le compte du syndicat	16
2 LES CONTRAINTES À LA MISE EN ŒUVRE DE CETTE POLITIQUE D'ADAPTATION	17
2.1 Le budget du SIGF et la capacité du syndicat à renouveler et diversifier son patrimoine forestier.....	17
2.1.1 La situation financière globale	17
2.1.2 La redistribution des produits aux communes.....	18
2.1.3 L'investissement sylvicole	20
2.2 La question du déséquilibre sylvo-cynégétique	21

SYNTHÈSE

Le présent contrôle thématique du syndicat intercommunal de gestion forestière du Massacre (SIGF) pour les exercices 2017 et suivants s'inscrit dans le cadre d'une enquête thématique nationale portant sur la gestion durable de la forêt à laquelle participe la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté.

Le SIGF, créé en 1978, regroupe 5 communes du Haut-Jura pour gérer en commun une forêt de 1 375 ha, située en moyenne à 1 300 m d'altitude.

Le peuplement forestier n'a pas, jusqu'à présent, été réellement impacté par les conséquences du changement climatique. L'année 2023 est cependant marquée par une forte proportion de bois scolytés.

La forêt est gérée en futaie jardinée par bouquet. Bien que ne mentionnant pas spécifiquement d'éléments relatifs au changement climatique, l'aménagement forestier préconise ce mode de sylviculture, sur la base d'un peuplement mélangé en régénération naturelle, permettant de constituer une forêt plus résiliente et résistante aux risques sanitaires.

A côté d'un enjeu environnemental marqué (zone Natura 2000, protection du tétras), l'enjeu principal est la production ligneuse. Les récoltes de bois, régulières depuis le début de l'aménagement, ont été modifiées depuis le début de la crise des scolytes et des épisodes de forte sécheresse. La baisse des volumes est due à la politique régionale de rétention de coupes de bois verts afin de favoriser l'écoulement des bois scolytés. Le report réitéré des coupes, s'il devait se poursuivre, pourrait conduire à une impasse sylvicole et à une augmentation de la vulnérabilité du peuplement au risque sanitaire.

Le SIGF reverse les excédents de sa gestion aux communes adhérentes, dont certaines sont très dépendantes financièrement de ces ressources. L'intérêt de la gestion intercommunale de la forêt, outre le fait de disposer d'un organisme dédié pour conduire une sylviculture durable, réside dans le partage des risques et le versement de revenus réguliers aux communes. Les décisions collégiales permettent également de privilégier la sylviculture à d'autres intérêts. Ces décisions se traduisent notamment par l'acquisition de nouvelles parcelles *via* le syndicat, augmentant ainsi le domaine forestier.

Le facteur limitant pour les travaux sylvicoles est essentiellement le manque de disponibilité des entreprises de travaux forestiers.

Le Haut-Jura est concerné par une hausse importante des populations de grands cervidés qui a un impact marqué sur la forêt intercommunale, affectant particulièrement la régénération. Néanmoins, le SIGF n'a pas documenté ces dégâts sur la plateforme de signalement mise en place et gérée par le GIP ATGeRI et n'a jamais sollicité une prise en charge des moyens de protection ou une indemnisation des dégâts dus au grand gibier.

INTRODUCTION

Procédure

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat intercommunal de gestion forestière du Massacre dans le Jura pour les exercices 2017 jusqu'à aujourd'hui.

Ce contrôle s'inscrit également dans le cadre d'une enquête commune aux juridictions financières relative à l'adaptation de la gestion de la forêt publique au changement climatique.

Il a été ouvert le 17 novembre 2022 par lettre de la présidente à M. Devillers, ordonnateur en fonctions et à M. Marchand, ancien ordonnateur. En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont tenus les 16 et 20 mars 2023.

Lors de sa séance du 27 mars 2023, la chambre a arrêté des observations provisoires transmises à M. Devillers, ordonnateur en fonctions et à M. Marchand, ancien ordonnateur.

Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Au vu de l'ensemble des réponses reçues, la chambre, au cours de sa séance du 1^{er} juin 2023, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

L'enjeu de la gestion durable de la forêt

Une politique forestière a pour objet d'assurer la gestion durable et la vocation multifonctionnelle, à la fois écologique, sociale et économique, des bois et forêts.

Les objectifs de la gestion durable listés à l'article L. 121-1 du nouveau code forestier sont les suivants : adaptation des essences forestières au milieu, en prenant en compte la problématique du changement climatique, optimisation du stockage de carbone, maintien de la diversité biologique, équilibre sylvo-cynégétique satisfaisant, réponse aux besoins de la filière bois nationale et développement des connaissances sur les écosystèmes forestiers, afin d'anticiper les risques et les crises.

Sur la période récente, les effets du changement climatique sont déjà visibles sur l'état sanitaire des forêts. L'augmentation des températures, qui accroît les besoins physiologiques des arbres en eau, et déclenche les dépérissements, les sécheresses sévères des années 2018 à 2020, la crise des scolytes et l'étalement du risque d'incendies appellent à modifier la hiérarchie des préoccupations des propriétaires forestiers.

Les travaux du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) indiquent que ces évolutions vont se poursuivre. Sur la base des trajectoires d'évolution des émissions de gaz à effet de serre¹ qu'il définit, la température pourrait augmenter progressivement pour atteindre 2 à 4 °C en 2100. S'agissant du déficit hydrique, qui est le principal facteur limitant pour les arbres, les principaux acteurs de la recherche et de la gestion forestière² établissent deux constats :

- Les zones de moyenne montagne (Jura, Vosges) devraient connaître à l'horizon 2070 des conditions similaires à celles des plaines actuellement ;
- Les régions de plaine devraient connaître des conditions de stress hydrique similaires à celles que l'on connaît actuellement dans l'ouest, voire dans le sud de la France.

La gestion des effets inéluctables du changement climatique est territorialisée et sectorielle. Elle s'inscrit dans une temporalité diversifiée, tantôt immédiate en raison d'une crise, tantôt progressive. Elle est variable selon les spécificités des territoires et les activités qui s'y exercent.

L'adaptation au changement climatique, à la différence des mesures d'atténuation qui ont pour objet de limiter l'ampleur du phénomène, vise à en limiter les impacts négatifs. L'enquête s'intéresse à l'adaptation de la gestion durable de la forêt.

Au niveau local, la mise en œuvre de mesures permettant l'adaptation de la gestion forestière au changement climatique repose sur la nécessaire collaboration de nombreux acteurs : propriétaires forestiers publics ou privés, établissements publics de coopération intercommunale porteurs d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET), parcs naturels régionaux, région et départements, services déconcentrés et opérateurs de l'État, dont l'Office national des forêts (ONF) et ses structures locales, acteurs de la chasse et de la lutte contre les incendies.

Le présent rapport traite du syndicat intercommunal de gestion forestière du Massacre.

¹ L'augmentation de 2 °C est celle du scénario RCP 4.5 (pour « *Representative Concentration Pathway* » en anglais, « Trajectoires représentatives de concentration » en français), qui correspond à une stabilisation des émissions avant la fin du 21^e siècle à un niveau faible. Celle de 4 °C correspond au scénario 8.5, le plus pessimiste qui concerne la situation où les émissions augmentent au rythme actuel jusqu'en 2100.

² Acteurs du réseau français pour l'adaptation des forêts au changement climatique (Aforce) : <https://www.reseau-aforce.fr/n/les-tendances-d-evolution-du-climat/n:3252>

1 LA POLITIQUE DE GESTION DURABLE À TRAVERS L'AMÉNAGEMENT FORESTIER CONCLUS ENTRE LE SIGF ET L'ONF

1.1 Présentation générale

1.1.1 Présentation du syndicat

Le syndicat intercommunal de gestion forestière du Massacre a été créé par arrêté du 30 mai 1978 portant dispositions statutaires, modifié par arrêté préfectoral du 31 janvier 1994.

Il fait suite au syndicat routier créé en 1948 pour réunir les fonds nécessaires à la construction des routes forestières.

Il est créé pour une durée dite indéterminée, mais qui ne pourra être inférieure à 50 ans en vertu de l'article 4.

L'arrêté modificatif de 1994 modifie, à l'article 10, les quotes-parts des membres définies notamment pour la répartition des revenus nets issus de l'activité forestière.

Le syndicat gère aujourd'hui tout ou partie du domaine forestier de cinq communes : Lajoux (285 habitants), Lamoura (647 habitants), Longchaumois (1 143 habitants), Prémanon (1 200 habitants) et Septmoncel les Molunes (800 habitants).

À ce titre, la chambre remarque l'absence de mise à jour des statuts pour acter la fusion des communes de Septmoncel et des Molunes. La chambre invite le syndicat à mettre à jour ses statuts, ce qui n'impacte pas la répartition.

Le syndicat gère 1 375 hectares de forêt répartis en millièmes pour représenter la propriété de chaque commune.

En application de l'article 5 des statuts, le syndicat se substitue aux membres qui le composent, notamment pour l'application du régime forestier, y compris la perception des recettes relatives aux produits vendus, et pour la gestion des aménagements forestiers sur lesquels il donne son avis.

En application de l'article 9, le syndicat est substitué à ses membres pour la passation des contrats de maîtrise d'ouvrage ayant pour objet l'équipement ou l'entretien des biens qu'il est chargé de gérer (domaine forestier et accessoires de la forêt tels que routes, maisons forestières...).

Les communes conservent leurs droits d'aliénation et d'échange, ainsi que les droits de chasse et d'affouage. Toutefois, si une commune décide de réaliser des aménagements cynégétiques, elle est tenue de soumettre son projet à l'approbation du syndicat.

Enfin, le syndicat est composé de deux délégués par commune.

Le contrat ONF FNCOFOR 2022-2025 convient que le regroupement des forêts au travers de syndicats mixtes et de syndicats intercommunaux de gestion forestière devrait être encouragé pour créer des entités de gestion plus grandes.

Le SIGF répond pleinement aux dispositions du contrat précité : son existence assure une gestion unifiée de la forêt du Massacre dans son ensemble.

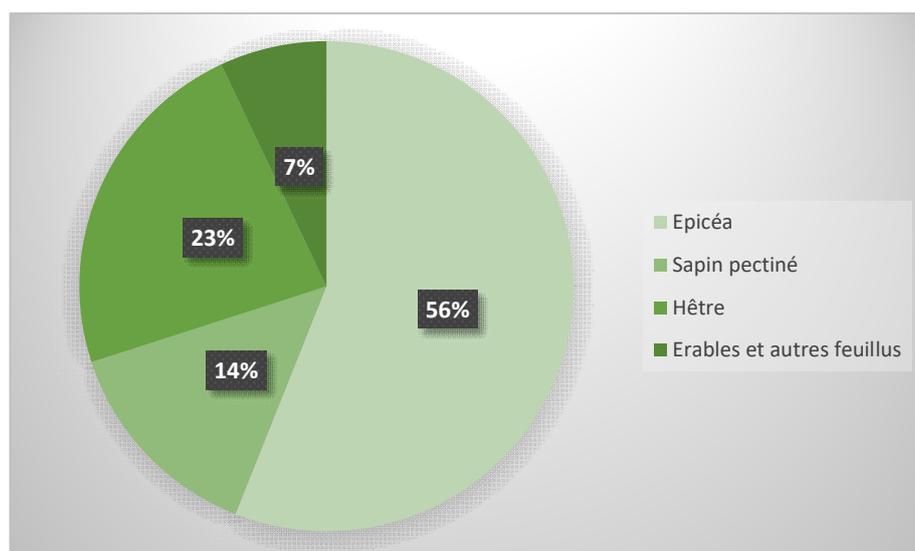
La chambre souligne l'intérêt de l'existence et de la pérennité au-delà de 2028 de ce syndicat, créé en 1978, pour une durée ne pouvant être inférieure à 50 ans.

1.1.2 Présentation de la forêt du Massacre

La forêt gérée par le SIGF du Massacre se situe dans le Haut Jura, à une altitude comprise entre 1 100 m et 1 495 m d'altitude. Elle comprend 1 327 ha dont 38 ha hors sylviculture (26 ha concernant l'emprise des infrastructures de ski alpin et 12 ha l'implantation des îlots de senescence Natura 2000³)

Le type des peuplements forestiers de la forêt du Massacre est le suivant :

Graphique n° 1 : Type de peuplements forestiers (en % de tiges)



Source : CRC d'après l'aménagement forestier

Compte tenu de l'altitude moyenne de la forêt du Massacre (1 300 mètres), l'épicéa, qui représente plus de la moitié des peuplements forestiers, se trouve ici dans son aire naturelle. Il s'agit de l'essence-objectif pour laquelle 413 ha sont référencés depuis 1980 comme peuplement classé pour la récolte de semences. Une partie de la forêt est par ailleurs inscrite à la liste du réseau conservatoire des ressources génétiques de l'épicéa.

³ Depuis le contrat Natura 2000 signé entre le SIGF et l'État le 30 août 2010.

Le patrimoine forestier communal a été touché par deux épisodes intenses de tempête (en 1990 et 1999) qui ont concerné respectivement la récolte de 10 années (43 366 m³ et 100 ha détruits) et 1 année (4 406 m³ de chablis). Le niveau de chablis s'établit régulièrement sur le secteur du Haut-Jura autour de 10 %, du fait des effets des coups de vent et de la neige.

La forêt, et en particulier les peuplements d'épicéa, sont également depuis longtemps touchés par les attaques d'insectes de la famille des scolytes (notamment l'ips typographe ou le dendroctone). Les attaques sont d'autant plus importantes que l'année est chaude et sèche. Le taux de perte s'élève, selon le syndicat et en fonction des années, entre 5 et 10 %.

Compte tenu de l'altitude et du climat montagnard, les peuplements forestiers du syndicat n'ont pas été trop affectés jusqu'à présent par les conséquences du changement climatique⁴.

1.2 L'aménagement forestier

Le document d'aménagement forestier 2007-2030 approuvé par délibération du 19 décembre 2007 du SIGF a été modifié pour la période 2012-2030 afin de le mettre en conformité avec le contrat Natura 2000 signé par le SIGF et l'État en 2010.

1.2.1 La prise en compte du changement climatique dans l'aménagement forestier

La forêt du syndicat est une forêt mélangée, à forte dominante résineuse. Il s'agit principalement de hêtraie-sapinière-pessières d'altitude.

Le document d'aménagement caractérise cette forêt par le vieillissement constant de ses peuplements, en raison du manque de renouvellement, lié d'une part à une rotation en coupes d'une durée trop longue dans le précédent aménagement, et d'autre part à des difficultés importantes dans la régénération. Sur certains secteurs, affectés par des tempêtes marquantes de la seconde moitié du XX^{ème} siècle (1946, 1956, 1990 et 1999) le volume de résineux est très faible.

Pour pallier ces difficultés, le syndicat a réalisé pendant plusieurs années des plantations d'épicéas, issus d'une pépinière locale mise en place à cet effet en 1963. La création de cette pépinière a pour origine la difficulté à trouver des plants d'épicéas adaptés aux conditions climatiques⁵. La pépinière a stoppé ses activités en 2014, essentiellement pour des raisons de choix de sylviculture (régénération naturelle) et de coût.

⁴ La situation semble différente en 2023 avec le constat de nombreux bois scolytés (cf. *infra*).

⁵ Le syndicat utilisait des plants issus de graines récoltées dans ses forêts mais cultivées dans des pépinières situées à une altitude beaucoup moins élevée ; les plants se trouvaient donc dans un état de végétation non adapté lors de leur mise en place.

L'objectif est également de « décapitaliser » la forêt⁶ afin de favoriser sa régénération et son rajeunissement.

L'aménagement préconise un traitement en futaie jardinée par bouquet⁷, pratiqué depuis le milieu de XIXème siècle, avec des objectifs de rotation des coupes raccourcis (12 ans) afin d'obtenir, à terme, une répartition différente des peuplements :

Tableau n° 1 : Objectifs de répartition des peuplements de la forêt

<i>Essences et répartition du nombre de tiges</i>	Début d'aménagement	Fin d'aménagement	Long terme
<i>Épicéa</i>	56%	62%	68%
<i>Sapin pectiné</i>	14%	13%	12%
<i>Feuillus</i>	30%	25%	20%

Source : aménagement forestier

L'aménagement forestier se base sur les données météorologiques produites par Météo France sur la période 1999-2005 sur la station des Rousses, située à 4 km de la forêt.

Météo France dispose également d'un service permettant de projeter les évolutions climatiques à l'échelle de la commune⁸. L'analyse concernant la commune de Lamoura (1/3 de la forêt est situé sur cette commune) (« Climadiag, à quoi ma commune devra-t-elle s'adapter en 2050-Lamoura ») montre une progression assez importante des températures moyennes, un maintien des cumuls de précipitations avec, toutefois, une répartition différente (moins de cumul en période estivale), un risque accru de sécheresse notamment en été et automne. Quelques indicateurs concernant des données intéressant la sylviculture sont repris ci-après.

⁶ L'objectif, face au constat de vieillissement de la forêt, est de retrouver un capital d'équilibre en prélevant, pendant quelques années, un volume supérieur à la régénération naturelle.

⁷ La futaie jardinée est un traitement en futaie irrégulière largement pratiqué sur le deuxième plateau du Jura et dans le Haut Jura. Les peuplements sont mélangés pied à pied ou par bouquets tant au niveau des essences que de l'âge des arbres. Ils comportent ainsi des mélanges de tiges de dimensions variées (petits bois, bois moyens et gros bois).

⁸ Climadiag propose une liste d'indicateurs calculés à partir de projections climatiques de référence (DRIASS2020) sur la base d'un scénario médian d'émission de gaz à effet de serre (RCP4.5). Données disponibles sur <https://climadiag-commune.meteofrance.com>

Tableau n° 2 : Valeurs des indicateur Climadiag pour la commune de Lamoura⁹

<i>Valeurs des indicateurs pour la commune de Lamoura</i>	<i>Valeur de référence</i>	<i>Valeur médiane</i>	<i>Valeur extrême</i>
<i>Température moyenne en été</i>	14,6	16,9	18,2
<i>Cumul des précipitations en été</i>	422	378	302
<i>Nombre de jours de précipitations été</i>	40	36	31
<i>Nombre de jours avec sol sec en été</i>	3	7	27
<i>Nombre de jours avec sol sec en automne</i>	3	6	34
<i>Nombre annuel de jours en vague de chaleur</i>	3	12	23

Source : Météo France, Climadiag

L'évolution du climat telle que projetée par Météo France dans les trente prochaines années présente donc un risque non négligeable d'impact négatif sur le peuplement forestier du SIGF.

Ce dernier constate par ailleurs que le cycle d'années sèches qu'a connu le territoire depuis 2018 interroge quant à la possibilité de poursuivre une gestion telle que pratiquée actuellement. La question de la répartition de la pluviométrie lui semble centrale à ce sujet.

En définitive, relativement ancien, l'aménagement forestier, n'intègre pas d'éléments concernant le changement climatique et ses possibles conséquences sur la forêt. Néanmoins, il préconise de toujours rechercher un peuplement mélangé pour faciliter la régénération naturelle et limiter les risques, notamment sanitaires. De même, le passage régulier en coupe est primordial pour maintenir un peuplement sain, plus résilient face aux attaques de parasites. L'évolution climatique des prochaines années et ses possibles conséquences sur la forêt (principalement sur la vulnérabilité de l'épicéa aux attaques de scolytes) pourrait amener le syndicat et l'ONF à intégrer ces changements dans le futur aménagement.

⁹ Valeurs de référence : valeurs moyennes sur la période 1976-2005 ; valeurs 2050 : valeurs moyennes attendues sur la période 2041-2070 ; valeurs extrêmes : selon les cas, valeurs maximales ou minimales ; jours avec sols secs : jours pour lesquels l'humidité des sols superficiels (SWI soit l'état de la réserve en eau des sols par rapport à la réserve utile sur 2 mètres) est inférieure à 0.4 ; vague de chaleur : épisode d'au moins 5 jours consécutifs pour lesquels la température maximale quotidienne excède la normale de plus de 5°C.

1.2.2 Les objectifs et enjeux de l'aménagement forestier

L'enjeu principal de la forêt du SIGF du Massacre est un enjeu de production de bois d'œuvre de résineux (et marginalement de feuillus) et de bois de chauffage de feuillus, associé à des enjeux environnementaux forts.

1.2.2.1 L'enjeu de production

Concernant la production de bois, elle est estimée dans l'aménagement à un volume récoltable de 5 030 m³ de résineux et 1 276 m³ de feuillus. Cet objectif a été légèrement revu en 2012 lors de l'avenant relatif à la zone Natura 2000.

Les volumes de bois récoltés sur la période 2017-2022 sont les suivants :

Tableau n° 3 : Volumes de bois récoltés sur la période 2017-2022

<i>Année</i>	<i>Volume résineux</i>	<i>Volume feuillus</i>	<i>Total</i>
<i>2017</i>	5 144	1 453	6 597
<i>2018</i>	3 706	1 185	4 891
<i>2019</i>	5 182	967	6 149
<i>2020</i>	2 400	1 112	3 512
<i>2021</i>	1 378	1 036	2 414
<i>2022</i>	4 804	982	5 786
<i>Moyenne annuelle</i>	3 769	1 122	4 891
<i>Aménagement sur période 2007-2022</i>	5 418	1 206	6 624
<i>Taux de réalisation</i>	69,5%	93%	73,8%

Source : syndicat intercommunal de gestion forestière du Massacre (données ONF)

Sur la période sous revue, l'état d'assiette prévu dans l'aménagements forestier n'a donc pas pu être entièrement réalisé du fait de la crise des scolytes et la politique de rétention des ventes de bois verts mise en place pour permettre l'écoulement des bois scolytés à l'échelle de la région¹⁰.

¹⁰ Depuis le début de la crise des scolytes, l'ONF et l'union régionale des communes forestières ont défini une stratégie partagée qui passe, entre autres, par une réduction de l'état d'assiette annuelle de 40, 50 ou 60 %, réduisant l'offre de bois frais pour permettre l'écoulement des bois secs sans effondrement des cours.

Cette période marque une rupture avec les 10 premières années de l'aménagement (2007-2016) :

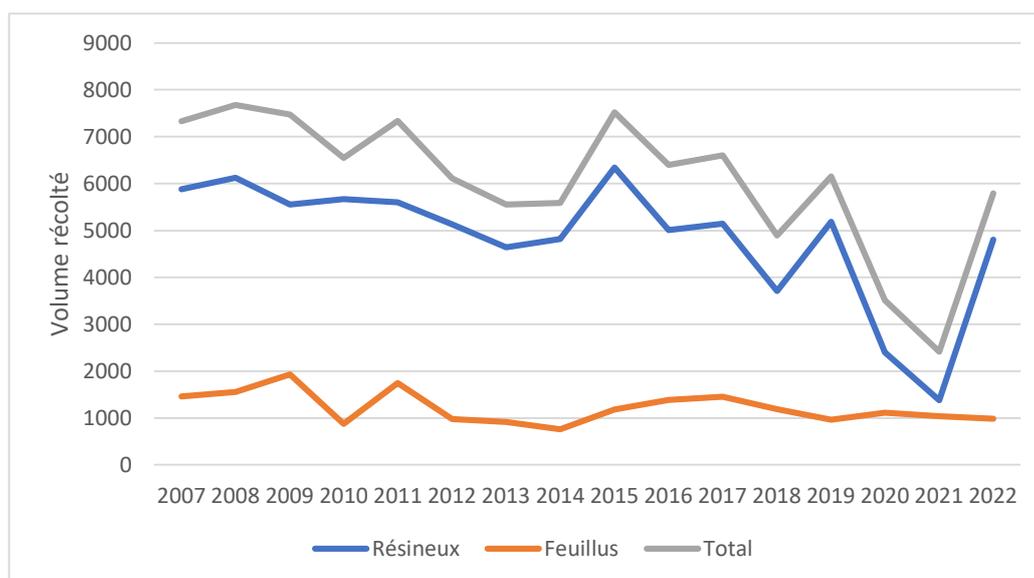
Tableau n° 4 : Volumes de bois récoltés par période

<i>Période</i>	Volume résineux	Volume feuillus	Total
<i>Aménagement 2007-2022</i>	5 418	1 206	6 624
<i>Période 2007-2016</i>	5 474	1 277	6 751
<i>Période 2017-2022</i>	3 769	1 206	4 891

Source : syndicat intercommunal de gestion forestière du Massacre (données ONF)

Sur un temps long, depuis le début de l'aménagement, les volumes récoltés ont varié comme suit :

Graphique n° 2 : Évolution des volumes récoltés depuis 2007



Source : CRC d'après les données ONF fournies par le syndicat intercommunal de gestion forestière du Massacre

Les années 2020 et 2021 sont particulièrement très impactées¹¹. Jusque-là, et depuis le début de l'aménagement, la récolte des bois était régulière, notamment du fait du mode d'exploitation.

¹¹ Sur ces deux années, seul 50 % de l'assiette prévue a été réalisé du fait de la politique de rétention des coupes de bois verts.

Le volume de vente se redresse en 2022 et retrouve son niveau d'avant crise mais cette situation est conjoncturelle, l'année 2023 s'annonce défavorable suite à la sécheresse 2022. D'ailleurs, l'ONF et la fédération régionale de la COFOR qui avaient envisagé un retour à la mobilisation de 100 % de l'état d'assiette 2023, ont *in fine* décidé en septembre 2022 de poursuivre les mesures de rétention de bois vert¹².

Sur la période 2007-2022, le volume de chablis demeure limité et représente en moyenne moins de 6 % de la récolte (355 m³ par an). Cette situation est en train d'évoluer très rapidement puisqu'il est d'ores et déjà constaté, début 2023, un volume de bois scolyté à récolter de l'ordre de 2 000 m³ sur la forêt du Massacre.

Outre la situation nouvelle constatée en 2023, l'impact du changement climatique entraîne l'impossibilité pour les gestionnaires de suivre le rythme prévu d'exploitation. Les conséquences des mesures d'adaptation aux crises, si elles devaient se poursuivre dans le temps, auraient des impacts dommageables sur l'exploitation forestière : l'ONF considère en effet que le report réitéré des coupes notamment d'éclaircies risque de conduire à une impasse sylvicole pour les traitements en futaie jardinée ; le SIGF fait également état de risque sanitaire accru.

1.2.2.2 La fonction environnementale de la forêt

L'autre enjeu important de la forêt intercommunale concerne la fonction écologique. La forêt est concernée par trois secteurs classés en ZNIEFF¹³ de type I (692 ha) ou II (456 ha). L'enjeu écologique est reconnu pour les ZNIEFF de type I avec des mesures concernant la protection de la biodiversité proposées dans l'aménagement.

Par ailleurs, 848 ha de la forêt ont été classés Natura 2000 en 2005 et 2006. Les recommandations édictées dans ce cadre et exposées dans le document d'objectifs Natura 2000 du site « forêt du Massacre », sont reprises synthétiquement dans l'aménagement. Elles concernent la protection des habitats de la faune sauvage et particulièrement du Grand Tétras. Ce dernier fait également l'objet d'un arrêté préfectoral de protection des biotopes (APPB)¹⁴ qui couvrait à l'origine 611 ha de la forêt et a été élargi (extension sur la forêt du Massacre et création sur les bois de Bans et des Arobiers) par arrêté en date du 27 mai 2019¹⁵ (le nouvel arrêté s'intitule APPB forêts d'altitude). La quasi-totalité de la forêt intercommunale est aujourd'hui comprise dans le périmètre.

¹² Source : direction régionale de l'ONF.

¹³ Les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I sont des secteurs de grande richesse patrimoniale et d'intérêt biologique et écologique. Encadrées par l'article L. 411-1A du code de l'environnement, les ZNIEFF constituent un inventaire du patrimoine naturel qui doit être consulté dans le cadre de tout projet d'aménagement du territoire.

¹⁴ Arrêté préfectoral de protection des biotopes à Grand Tétras du 14 avril 1992.

¹⁵ Arrêté n° 39-2019-05-27-003 du 27 mai 2019 portant création de l'APPB des forêts d'altitude du Haut-Jura.

L'existence de l'APPB influe sur la gestion et l'exploitation de la forêt, notamment en limitant les périodes d'autorisation de pénétration dans les secteurs forestiers concernés (du 1^{er} juillet au 15 décembre). Le SIGF estime que cela réduit très fortement les dates pour intervenir en forêt déjà limitée par le climat. Cela entraîne également des conséquences pour la commercialisation : lors de la vente de bois sur pied, l'acheteur ne peut visiter les parcelles qu'à partir de juillet, la vente se concrétise donc en septembre et le bois n'est exploité que l'année suivante.

Le SIGF a signé la charte Tétrás et s'est donc engagé à respecter les recommandations des fiches techniques du programme LIFE¹⁶. La signature du contrat Natura 2000 en 2010, relatif à la création d'îlots de senescence sur 12 ha, fait suite à une demande du Groupe Tétrás Jura à laquelle le SIGF a donné son accord. Les 12 ha concernés ne feront l'objet d'aucune exploitation pendant 30 ans.

1.2.2.3 La fonction sociale

La forêt intercommunale revêt également un enjeu fort d'accueil du public car il s'agit d'un secteur touristique ouvert aux pratiquants de sports d'hiver et aux nombreux randonneurs en été. L'APPB Grand Tétrás engendre des limites d'usage du territoire sur les parcelles concernées.

1.3 Les relations avec l'ONF

1.3.1 La commercialisation des bois

L'État encourage, depuis plusieurs années, le développement de la contractualisation, *via* les contrats d'approvisionnement, pour la commercialisation des bois¹⁷. Il s'agit d'un outil qui permet de mieux structurer la filière notamment dans un contexte où le marché du bois français est confronté à des difficultés d'approvisionnement importantes.

¹⁶ « Orientations de gestion sylvicole tenant compte des milieux à tétraonidés ».

¹⁷ Le contrat d'approvisionnement est un acte dans lequel un professionnel s'engage auprès de l'ONF à acheter un volume de bois façonné défini sur une durée annuelle ou pluriannuelle.

Cette volonté a été réaffirmée dans les projets d'actions issues des Assises de la forêt et du bois¹⁸ et intégrée dans le contrat État-ONF 2021-2025. L'État a ainsi fixé à l'ONF des objectifs de contractualisation à atteindre en 2025 : 75 % du volume commercialisé sous forme de contrats d'approvisionnement en forêt domaniale et 35 % en forêt communale¹⁹.

Le syndicat souligne les inconvénients qu'il attribue à ce mode de commercialisation, notamment le fait de s'engager sur une fourchette de prix fixée six mois à l'avance avec le risque de ne pouvoir renoncer à la vente en cas de baisse des cours. Il considère que le fait que seul l'ONF contractualise avec les acheteurs ne permet pas d'avoir une réelle prise sur les négociations. Il précise également que les acheteurs ont tendance à privilégier les contrats d'approvisionnement dans un marché tendanciuellement haussier. Le syndicat diversifie donc de plus en plus ses modes d'écoulement des bois.

1.3.2 Les autres interventions de l'ONF pour le compte du syndicat

L'intervention de l'ONF pour le compte du SIGF s'exerce selon deux missions distinctes : d'une part l'ONF met en œuvre le régime forestier et joue un rôle de conseil et d'accompagnement des communes pour appliquer l'aménagement forestier et, d'autre part, il intervient sur des missions d'assistance technique à donneur d'ordre (ATDO).

Concernant l'accompagnement à l'exploitation du patrimoine qui relève du régime forestier, le syndicat souligne les difficultés qu'il rencontre pour obtenir des informations précises quant au travail réalisé en forêt. Il note également quelques soucis de présence des agents sur le terrain.

Néanmoins, le SIGF considère disposer d'une marge de décision importante dans la gestion de sa forêt notamment lors des phases d'élaboration de l'aménagement forestier ou encore pour le choix du mode de commercialisation.

De façon plus générale, le SIGF constate de plus en plus de problèmes de disponibilité de main d'œuvre qualifiée pour les travaux sylvicoles.

Le syndicat fait peu appel à l'ONF pour les missions d'ADTO et travaille avec des entreprises privées pour les travaux forestiers. Depuis la création de l'agence travaux au sein de l'ONF (2002-2003), les prix ont fortement augmenté, ne rendant pas l'Office compétitif par rapport aux entreprises de travaux forestiers.

¹⁸ Les Assises de la forêt et du bois ont eu lieu entre octobre 2021 et mars 2022 sous l'égide des ministères de l'Agriculture, de la Transition écologique et de l'Industrie. Un rapport du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (rapport d'émission d'expertise et de conseil n° 21081 du CGAAER en date de février 2022) préconise également le développement des contrats d'approvisionnement.

¹⁹ Dans son rapport sur la filière forêt bois de 2020, la Cour des Comptes précise que les contrats d'approvisionnement concernent 40 % du bois vendu en forêt domaniale et 20 % en forêt communale. Elle note également que dans certains pays comme l'Allemagne, la contractualisation est de règle et permet de mieux sécuriser les approvisionnements des industriels.

2 LES CONTRAINTES À LA MISE EN ŒUVRE DE CETTE POLITIQUE D'ADAPTATION

2.1 Le budget du SIGF et la capacité du syndicat à renouveler et diversifier son patrimoine forestier

En premier lieu, d'un point de vue économique et comptable, la chambre souligne que l'existence de ce syndicat intercommunal permet d'individualiser la gestion de l'activité forestière du Massacre ; toutes les communes forestières jurassiennes ne disposant pas d'un budget annexe dédié à leur activité forestière. Cela participe ainsi à une parfaite lisibilité de l'activité.

2.1.1 La situation financière globale

D'une façon schématique, le fonctionnement financier du SIGF est le suivant :

- Les recettes des ventes de bois servent à régler les ETF (entreprises de travaux forestiers), l'ONF, le secrétariat du syndicat, et l'entretien des routes forestières ;
- Les revenus nets sont ensuite reversés aux cinq communes, quel que soit le lieu de coupe, au prorata des millièmes possédés tel que l'article 10 des statuts précités le prévoit.

La capacité d'autofinancement du SIGF est la suivante :

Tableau n° 5 : CAF brute du SIGF

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
+ Ressources d'exploitation	492 447	370 242	236 457	159 582	248 132	375 222
= Produits de gestion (A)	492 447	370 242	236 457	159 582	248 132	375 222
Charges à caractère général	152 062	230 112	94 519	50 449	110 653	56 218
+ Charges de personnel	2 353	2 734	2 782	0	3 395	637
+ Autres charges de gestion	258 206	281 128	143 581	130 429	124 486	136 005
= Charges de gestion (B)	412 621	513 974	240 883	180 878	238 534	192 861
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	79 826	-143 732	-4 426	-21 297	9 598	182 361
en % des produits de gestion	16,2%	-38,8%	-1,9%	-13,3%	3,9%	48,6%
+/- Résultat financier	2	3	3	2	2	2
+/- Autres produits et charges excep. réels	609	-609	0	-3 585	-1 484	-688
= CAF brute	80 438	-144 338	-4 423	-24 880	8 117	181 675
en % des produits de gestion	16,3%	-39,0%	-1,9%	-15,6%	3,3%	48,4%

Source : ANAFI

* ANAFI 2022 provisoire (intégration des flux comptables au 28/02/2023)

Les indicateurs clés d'autofinancement que sont l'excédent brut de fonctionnement et la CAF brute sont négatifs pour trois exercices sur six de la période sous contrôle. Néanmoins, dans la mesure où le syndicat reverse aux communes les revenus nets, conformément aux dispositions statutaires, ces indicateurs ne sont pas significatifs.

Un pic des charges à caractère général s'observe en 2018, à hauteur de 230 112 € contre 152 062 € l'année précédente. Cela s'explique essentiellement par des dépenses réalisées pour la réfection de voiries forestières, en application du marché de voirie délibéré le 16 novembre 2018 à hauteur de 55 798 € HT, complété par avenant délibéré le 14 décembre 2017 à hauteur de 2 508 € HT.

Le SIGF n'a quasiment réalisé aucune dépense d'investissement sur la période sous contrôle²⁰, de même qu'il ne présente pas d'encours de dette.

2.1.2 La redistribution des produits aux communes

Les produits de gestion sont presque exclusivement composés de recettes de coupes de bois perçues au compte 7022. Les produits de coupe de bois connaissent en 2017 et 2018 des montants élevés, puis sont plus faibles les années suivantes (jusqu'en 2021). Cette situation est liée à la diminution des volumes et à la baisse des cours du bois consécutive à la saturation du marché par les ventes de bois sec.

Les charges de gestion sont essentiellement composées des coûts d'exploitation du bois, des frais de garderie et des versements aux communes. Ces derniers sont effectués selon les millièmes impartis à chacune d'entre elles au titre des ventes de bois, mais également au titre des parcelles acquises par les communes en indivision, aux frais du SIGF.

À titre d'illustration, en 2017, les communes ont acquis en indivision une parcelle de 34 ha pour un montant total de 57 900 € au prorata des quotes-parts fixées par les statuts. La délibération du SIGF afférente, en date du 22 juin 2016, indique que les communes verseront chacune au notaire, à la signature de l'acte notarié, leur quote-part au prorata des millièmes ; somme que le SIGF reversera ensuite aux communes.

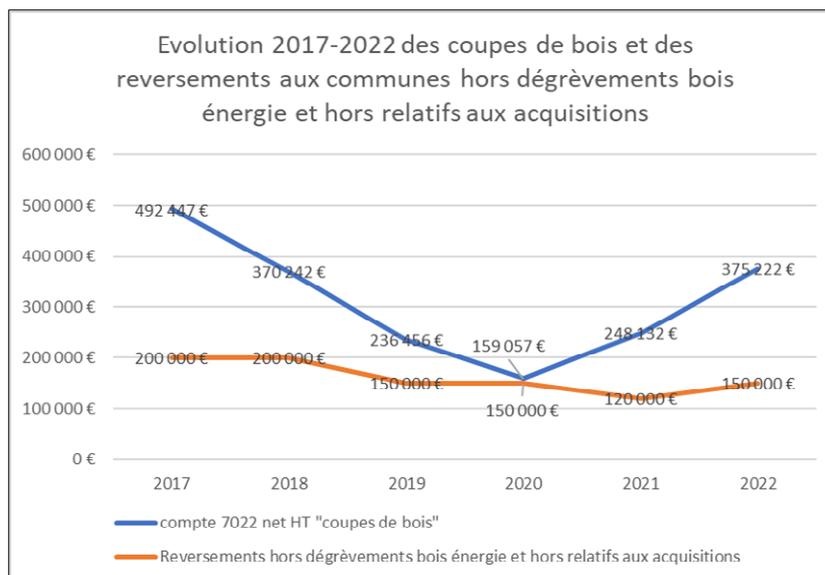
En parallèle à sa politique de décapitalisation (cf. *supra*), le syndicat a en effet la volonté d'acquérir de nouvelles parcelles, afin de maintenir les revenus reversés aux communes sur le long terme²¹.

Le graphique suivant représente l'évolution 2017-2022 des recettes HT tirées des coupes de bois, ainsi que l'évolution des versements aux communes.

²⁰ Les travaux sylvicoles réalisés par le SIGF ne sont pas imputés en investissement.

²¹ Si la décapitalisation de la forêt engendre des revenus supérieurs du fait de coupes plus importantes, elle entraîne également, quelques décennies plus tard, un « trou de production » lié au rajeunissement de la forêt et une baisse des volumes récoltés. L'acquisition de nouvelles parcelles vise, à terme, à compenser cette baisse.

Graphique n° 3 : Évolution de 2017 à 2022 des coupes de bois HT et des reversements aux communes hors dégrèvements bois énergie et hors relatifs aux acquisitions



Source : cdg-d-spl + ANAFI 2022 provisoire (flux comptables au 28/02/2023) + délibérations de reversements aux communes

Les reversements du SIGF représentent 15 % des ressources d'exploitation cumulées des communes adhérentes sur la période 2017-2021 et 17 % de leur CAF brute cumulée. L'impact des recettes issues du syndicat est néanmoins variable selon la commune concernée.

Tableau n° 6 : Impact des reversements du SIGF sur les budgets des communes adhérentes sur la période 2017-2021

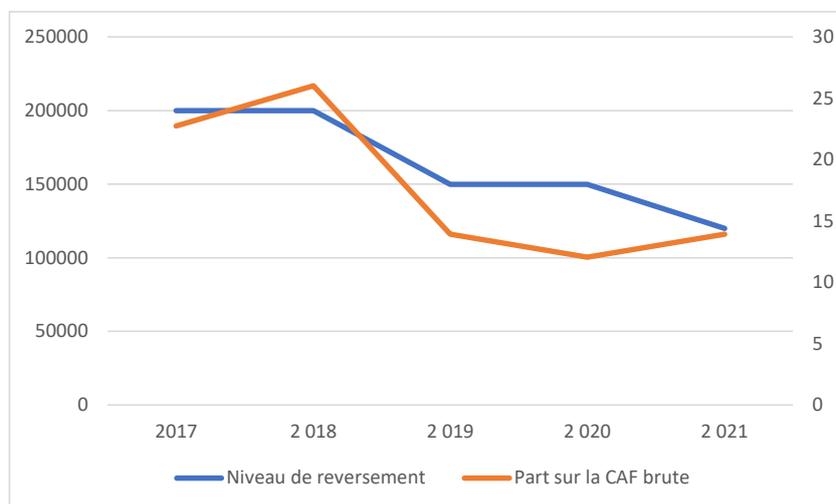
Commune	Part du reversement sur les produits d'exploitation 2017-2021	Part du reversement sur la CAF brute 2017-2021
Lajoux	18,25%	28,70%
Lamoura	13,19%	16,40%
Longchaumois	17,44%	52,24%
Prémanon	5,55%	4,33%
Septmoncel-les-Molunes	24,16%	30,97%

Source : Anaft

Pour au moins 3 communes sur les 5 adhérentes du syndicat, les recettes issues de l'exploitation de la forêt intercommunale ont un poids non négligeable dans leur budget. Si l'on s'intéresse à la CAF nette, indicateur soumis à plus de variation du fait des situations particulières de chacune des communes, le reversement du syndicat représente plus de la moitié de la CAF nette cumulée des adhérents sur la période 2017-2021.

L'évolution des produits de l'exploitation de la forêt du syndicat a donc un impact important sur les budgets des communes adhérentes. L'évolution de leur CAF brute suit d'ailleurs globalement l'évolution du niveau de reversement.

Graphique n° 4 : Évolution de la CAF brute cumulée des communes adhérentes et du niveau de reversement du SIGF – période 2017-2021



Source : Anafi

En définitive, il apparaît que les reversements aux communes ont été impactés défavorablement ces dernières années par les événements conjoncturels (gestion de la crise sanitaire notamment) qui ont affecté le montant des produits forestiers.

2.1.3 L'investissement sylvicole

L'aménagement forestier prévoit un taux de réinvestissement sylvicole d'environ 10 %. Lors de la modification intervenue en 2012, il a été constaté que le rythme de travaux a été respecté.

Le SIGF fait part des difficultés qu'il rencontre depuis quelques années pour réaliser ces travaux. Elles sont principalement liées au problème de disponibilité des entreprises de travaux forestiers (les tarifs pratiqués par l'ONF étant jugés trop élevés), à l'incertitude sur les choix sylvicole à faire ainsi qu'à l'importance des dégâts du gibier qui entraînent *de facto* une perte de l'investissement réalisé.

La gestion intercommunale de la forêt présente plusieurs intérêts :

- Le SIGF souligne que, du fait de la collégialité, les décisions concernant l'exploitation forestière sont guidées par la sylviculture et non par la volonté de telle ou telle commune d'augmenter les volumes de coupes pour des raisons financières ; ou, *a contrario*, de limiter les travaux sylvicoles pour faire face à une perte de recettes. En outre, le SIGF constate que les délégués désignés par les communes sont des élus particulièrement concernés et impliqués dans les questions de sylviculture ;

- Par ailleurs, l'activité forestière génère la possibilité financière pour les communes d'acquérir en indivision de nouvelles parcelles forestières, ce qui permet d'accroître le capital et d'apporter *in fine* de nouvelles ressources économiques et environnementales ;
- Enfin, la gestion collective permet d'amortir l'impact budgétaire que pourrait avoir un accident climatique ou sanitaire sur une ou plusieurs parcelles. Le risque est ainsi mutualisé et ses conséquences sur les budgets communaux sont moindres. À titre d'illustration, les produits des coupes de bois ont été divisés par 3 en 2019 relativement à 2017 alors que les reversements n'ont baissé que de 40 % en 2020²². Cette gestion assure également une certaine régularité des recettes reversées.

Outre l'intérêt sylvicole d'une gestion intercommunale précédemment souligné, le regroupement pour une exploitation de plusieurs forêts communales est également positif en matière de gestion budgétaire.

2.2 La question du déséquilibre sylvo-cynégétique

Lors de l'élaboration de l'aménagement (2006), l'équilibre sylvo-cynégétique était considéré comme bon. L'aménagement préconisait d'assurer un suivi attentif de l'évolution de la population de cerfs afin d'en limiter son développement. Le cerf constitue une menace importante pour la régénération et donc le renouvellement des peuplements.

La période d'élaboration de l'aménagement marque le début de la colonisation du cerf. En 2007, pour la première fois, 2 bracelets ont été attribués pour le cerf sur le secteur : 6 associations communales de chasse agréées (ACCA) concernées. Depuis, la forêt intercommunale a connu d'importants dégâts avec un fort déséquilibre sylvo-cynégétique et une population de cerfs très importante. Les grands cervidés s'attaquent principalement aux sapins et aux érables puis aux autres feuillus. Les deux essences qui sont peu touchées sont l'épicéa et le hêtre²³. Sur la forêt intercommunale, le SIGF estime que la présence du cerf a fait disparaître les érables et les sorbiers et constate une perte de la biodiversité végétale. Les érables sont pourtant une essence qu'il convient de maintenir pour assurer la diversification des peuplements, des feuillus en particulier. Les conséquences sont également visibles sur la régénération des épicéas dont les pousses se développent sous les brins de feuillus.

²² Le montant des reversements aux communes est défini l'année n+1 en fonction des ventes de l'année n

²³ Source : « L'équilibre sylvo-cynégétique », Fransylva Ain, 2018.

Les attributions de bracelets ont augmenté (26 bracelets pour le cerf sur le territoire de l'AICA du Massacre²⁴). Néanmoins, concernant la recherche de l'équilibre sylvo-cynégétique par le biais de la gestion des plans de chasse et de la fixation maximale de la population de la faune sauvage, l'ordonnateur a fait part des difficultés concrètes de conciliation et de partage des objectifs avec la Fédération départementale des chasseurs du Jura.

Au niveau départemental, le schéma départemental de gestion cynégétique 2019-2025 prévoit notamment le contrôle de la population de cerfs pour rendre compatible sa présence avec la pérennité de l'activité sylvicole. C'est ainsi que le plan de chasse départemental a progressé, passant de 299 attributions en 2011 à 1 251 maximum en 2022²⁵. Cette évolution est particulièrement marquée depuis l'adoption du schéma départemental, avec une forte hausse du nombre d'attributions à compter de la campagne 2020-2021. Le plan de chasse du cerf est globalement réalisé à 80 % sur les dix dernières années. Sur l'unité de gestion du canton de Morez²⁶, la fourchette concernant le cerf est fixée entre 90 et 180 individus. Le schéma départemental prévoit d'accentuer la pression de chasse sur les secteurs les plus sensibles et d'assurer un suivi régulier de la présence des espèces et des dégâts causés. L'ordonnateur estime que le décompte des animaux prélevés sur la base des seuls bracelets ne permet pas une connaissance parfaite de réalisation du plan de chasse. La mise en place de techniques de comptage de la faune plus précises pourrait permettre d'avoir une appréciation plus fine de la réalité de la pression sylvo-cynégétique.

Néanmoins, malgré l'évolution sensible du plan de chasse, le SIGF comme les propriétaires forestiers privés, font le constat d'une hausse régulière du nombre de têtes dans le Haut-Jura et sur le secteur en particulier. Cette situation de déséquilibre est de nature à compromettre gravement la régénération et à déséquilibrer la répartition des peuplements. L'ONF constate à ce sujet que l'abrutissement favorise l'épicéa au détriment du sapin, ce qui pourrait conduire, dans des simulations à 100 ans, à la quasi-disparition du sapin dans les forêts mélangées de montagne. L'expertise des forestiers « *établit clairement qu'on ne peut étudier l'influence du changement climatique sur les forêts mélangées de montagne sans prendre en compte la pression exercée par les grands animaux* »²⁷.

Le SIGF n'a jamais sollicité une prise en charge des moyens de protection ou une indemnisation des dégâts dus au grand gibier.

²⁴ Le massif du Massacre est concerné par une association intercommunale de chasse agréée (AICA du Massacre) sur 659 ha. L'attribution 2022-2023 pour l'AICA s'élève à 26 cerfs avec une réalisation minimum fixée à 17 (source : attributions individuelles plan de chasse 2022-2023, fédération départementale de la chasse du Jura). D'autres ACCA exercent l'activité de chasse sur les communes membres du syndicat. Sur l'ensemble des communes membres du syndicat, les attributions 2022-2023 se montent à 96 individus avec une réalisation minimale de 68.

²⁵ Arrêté préfectoral n° 2022-05-23-001 du 25 mai 2022 fixant les fourchettes minimales et maximales d'animaux à prélever dans le cadre du plan de chasse au grand gibier dans le département du Jura – campagne 2022-2023.

²⁶ Le département est divisé en unités de gestion. Le SIGF est inclus dans l'UG n°29 - canton de Morez.

²⁷ Source : <https://www.onf.fr/onf/actualites-centre-val-de-loire/+/1e::innover-pour-preserver-la-foret-et-mieux-repondre-aux-besoins-de-la-societe.html>

Pour autant, des dispositions du code de l'environnement (article L. 425-12) prévoient le principe d'une indemnisation quand bien même sa mise en œuvre est complexe et son champ d'application restreint. La loi dispose que lorsque l'équilibre sylvo-cynégétique est fortement perturbé sur un territoire géré conformément à un document de gestion (dont font partie les aménagements forestiers), et que le titulaire du plan de chasse n'a pas prélevé le nombre minimum d'animaux attribué, une indemnité couvrant tout ou partie des dépenses de protection, ou, si le peuplement forestier est significativement endommagé, une indemnité forfaitaire, est versée au propriétaire.

Contrairement au principe d'indemnisation des dégâts agricoles, ces indemnités ne sont pas dues par la fédération départementale de chasse mais par les titulaires du droit de chasse, dès lors que les terrains concernés sont incorporés dans le territoire de chasse d'une association communale de chasse agréée (ACCA).

Ces dispositions ne sont pas mises en œuvre, du fait, comme le constatait la mission parlementaire relative à la régulation du grand gibier en 2019²⁸, de modalités complexes de calcul et de fixation de l'indemnité forfaitaire. Quoiqu'il en soit, elles exigent en premier lieu que soient constatés factuellement et signalés les dégâts causés par les cervidés aux peuplements.

Depuis 2021, une plateforme de signalement des dégâts du grand gibier sur la forêt a été mise en place et est gérée par le GIP ATGeRI²⁹. Cette plateforme est un outil partagé entre les propriétaires forestiers privés et publics.

Sur le département du Jura, le nombre de signalements effectués sur la plateforme demeure cependant modeste (3 signalements en 2020-2021 ; 26 en 2021-2022 et 7 à ce jour pour la période 2022-2023)³⁰. En particulier, il n'y pas eu de signalement sur le secteur de la forêt du Massacre. Les communes, comme le syndicat, peuvent signaler tous les dégâts constatés sur les parcelles, *via* l'ONF qui assure l'estimation des dégâts selon des protocoles établis.

Cet outil est en cours de déploiement ; il permet d'alerter les organismes en charge de la chasse et les pouvoirs publics et d'identifier les zones de fort déséquilibre. Ces signalements sont utiles lors des discussions sur les plans de chasse notamment.

La chambre invite le syndicat en collaboration avec l'ONF à documenter précisément les dégâts du grand gibier sur son patrimoine forestier. Le cas échéant, et en cas de dégâts avérés et de non-respect du plan de chasse, la mise en œuvre des dispositions du code de l'environnement relatives à l'indemnisation des dégâts pourrait être envisagée.

²⁸ « Restaurer l'équilibre agro-sylvo-cynégétique pour une pleine maîtrise des populations de grand gibier et de leurs dégâts à l'échelle nationale », J.N. Cardoux et A. Péréa, mars 2019.

²⁹ Groupement d'intérêt public aménagement du territoire et gestion des risques. Le GIP ATGeRI développe des services (études, analyses, observatoires) et produit notamment de la cartographie et des outils d'analyse. La plateforme a été développée avec l'application internet Cartogip.

³⁰ <https://plateforme-nationale-foret-gibier.cartogip.fr/statsPerYear?selReg=27%7CBourgogne-Franche-Comte&selDep=39%7CJura&selCom=>



Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté

28-30 rue Pasteur - CS 71199 - 21011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

Site Internet : <http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>