

Le morcellement de la forêt privée : peut-on réduire ce handicap ?

Le morcellement de la propriété forestière résulte des divisions lors des mutations telles que les successions, et de la déprise agricole conduisant au boisement spontané de terres agricoles, notamment les prairies. Il correspond à deux situations non exclusives : d'une part, une multitude de parcelles forestières non limitrophes possédées par un même propriétaire, et d'autre part, de petites surfaces souvent de moins de 1 ha possédées par un seul propriétaire. Cette situation, constatée depuis des décennies, n'a pu être que partiellement corrigée par des mesures incitatives (voire préférentielles) au regroupement du foncier ou de la gestion des peuplements forestiers. Pourtant de multiples études, colloques et concertations ont réuni sur ce sujet les compétences les plus éminentes de la forêt ! Quel est réellement ce morcellement ? Quelles sont les marges de manoeuvre pour en réduire les effets négatifs ?

Le morcellement : état des lieux

3,7 M propriétaires forestiers possèdent une superficie de 10 M ha, soit en moyenne moins de 3 ha par propriétaire. Ces données brutes cachent en fait des disparités. Peut-on prendre dans la statistique une superficie boisée de 1 ha formant parc d'une habitation à la campagne ? Les propriétaires de moins de 1 ha sont plus de 2 millions pour 745 000 ha soit seulement moins de 5 % de la forêt française, tandis que ceux possédant plus de 25 ha sont 57 000 pour près de 5 M ha, soit un peu moins du 1/3 de la forêt française, soit encore une moyenne de 86 ha par propriétaire (Source : IGD - IGN 2015). Quel est l'impact du morcellement de la forêt privé sur le niveau de production de biens et services divers de la forêt française ? La réponse à cette question doit permettre de savoir s'il est pertinent de développer des outils pour faire émerger une gestion et une production de la petite propriété forestière, ou si au contraire il faut privilégier la grande propriété forestière, notamment dans les orientations et programmes forestiers.

Pour la **production ligneuse**, le morcellement accroît les coûts de toutes les opérations liées à la sylviculture et à la récolte, du fait de la nécessaire mécanisation. Une étude réalisée par une coopérative forestière montre que les temps de travaux à l'hectare en sylviculture ainsi que leurs coûts peuvent varier du simple au triple entre une parcelle de 10 ha et une de 1 ha. On ne déplace pas un tracteur forestier de 100 cv pour un hectare, sauf à regrouper la demande de plusieurs propriétaires. Pour un critère comme la **biodiversité**, le morcellement devient un atout, car il induit une diversité plus grande du fait de la proportion plus importante de lisières et de la présence de nombreux bosquets. Le morcellement peut aussi être un frein aux remembrements ou échanges amiables du fait du nombre élevé de propriétaires (fig.1). Ainsi, dans une commune de Gironde, on trouve 4 000 comptes de propriété pour 4 000 ha de forêt. Pour améliorer sensiblement la gestion forestière, il faudrait supprimer au moins les trois quart d'entre eux. Mais comment ? Le droit de propriété reste incontournable et les frais, tout spécialement notariés, sont importants puisqu'aucune procédure ne peut se substituer à l'accomplissement des actes dès lors que les relations entre vendeur et acheteur ou encore échangistes restent purement amiables et privées. Le coût d'un regroupement est aussi très élevé, par rapport à la valeur de la forêt. En distinguant la superficie, c'est à dire le peuplement forestier, du foncier, des **solutions ont été proposées, soit pour regrouper la gestion forestière, soit pour regrouper le foncier.**

Le regroupement de la gestion forestière : quelles options ?

Les propriétaires forestiers ont comme en agriculture développé des **coopératives** spécialisées dans la sylviculture et l'exploitation forestière. L'article L. 321-1 du code forestier en fait même une des missions du Centre National de la Propriété Forestière (CNPF). Les coopératives ont pour la plupart un double objectif : la gestion et l'aménagement forestier d'une part, l'exploitation forestière et l'approvisionnement de l'industrie de transformation d'autre part. Au nombre de 19, les coopératives forestières gèrent 2 millions d'hectares de leurs adhérents, reboisent ou boisent 20 000 ha par an et mobilisent 7 M m3. Elles emploient 1 000 salariés directs. Elles ont recours largement à la sous-traitance d'entreprises de travaux forestiers pour les coupes et les travaux. Le Code forestier incite à la mise en commun de moyens humains et matériels en vue de la gestion forestière et la commercialisation des bois avec les « **organismes de gestion et d'exploitation forestière en commun** » (dits OGEC : L. 332-6 et D. 332-2 à 332-12) et les « **groupements d'intérêt économique et environnemental forestier** » (dits GIEEF : articles nouveaux L. 332-7 et L. 332-8). Les aides financières ou fiscales leur sont dédiées en priorité (C. for., art. L. 121-2). L'évaluation de l'efficacité de ce nouveau dispositif demandera un recul d'au moins dix ans.

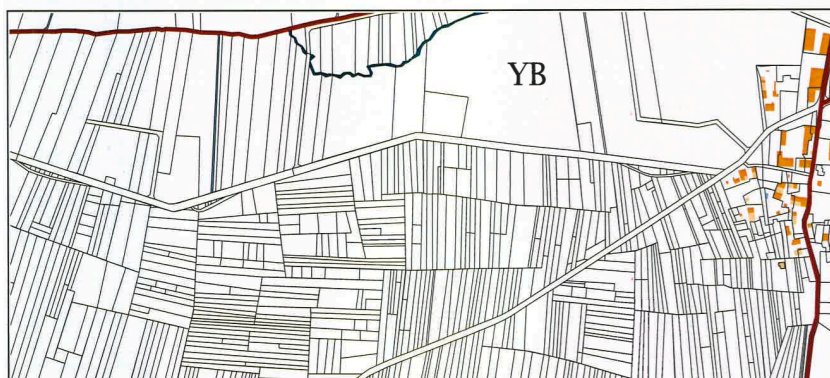


Figure 1. Extrait du plan cadastral de Reignac en Nord-Gironde 33860 (Section YB, échelle 1/6000 - service de la Documentation Nationale du Cadastre). Les parcelles bâties en haut à droite donnent la mesure du morcellement forestier (pin maritime). La commune, boisée à 70 %, a été l'objet d'un remembrement y compris forestier dans les années 80 !!

OGEC	GIEEF
Les OGEC sont mis en œuvre et organisés soit par des coopératives forestières, soit par des associations de sylviculteurs loi de 1901, soit par des syndicats professionnels de forestiers. Leurs statuts sont agréés par le préfet. Sur un périmètre défini, ses adhérents s'engagent pour une durée de 5 ans à utiliser exclusivement les compétences de l'organe constituant précité pour tout ou partie de la gestion et (ou) de la récolte des bois.	Les GIEEF procèdent de la même intention tout en l'ouvrant à n'importe quelle forme juridique de la propriété privée, en y ajoutant pour sa mise en œuvre les experts forestiers, pour un territoire forestier cohérent d'au moins 300 ha (ou 100 si au moins 20 sylviculteurs). Plan simple de gestion unique et mandat de gestion ou contrats d'approvisionnement en bois sont obligatoires. La reconnaissance ou le retrait de la qualité de GIEEF appartient au Préfet. Le propriétaire est responsable personnellement de la mise en œuvre du PSG et, en cas de défaillance, peut entraîner la déchéance du GIEEF. Dernier né de la politique forestière, il a pour objet dans un cadre très souple de réunir les propriétaires qui souhaitent être mieux informés et se prendre en main pour mobiliser plus de bois et être plus actifs en sylviculture. Il est trop tôt pour parler de réussite ou d'échec. Des contributions financières sont à l'étude pour les développer.

Il existe également d'autres instrument de gestion groupée : les associations syndicales. Très courantes en forêt, elles ont en général un objet particulier que les propriétaires ont accepté de mettre en commun.

Associations syndicales de gestion forestière	ASL et ASA
Elles constituent un moyen de gestion en commun sans toucher à la propriété (C. for., art. L. 332-1et Ordonnance du 1 ^o Juillet 2004). Elles sont adaptées à la réalisation d'un plan simple de gestion commun, en vue de recevoir des aides nécessitant une garantie de gestion ou des unités de propriété suffisante. Elles peuvent plus largement inclure des terrains à boiser ainsi que des terrains à vocation pastorale inclus à titre accessoire dans leur périmètre	Les associations syndicales libres – ASL – relèvent du droit des contrats privés et du consentement des propriétaires apporteurs de leur surface forestière ; les associations syndicales autorisées – ASA – sont des établissements publics, sous tutelle préfectorale. Elles rassemblent des propriétés forestières d'un périmètre soit pour réaliser un plan simple de gestion concerté avec éventuellement la mise en œuvre d'opérations de gestion voire d'exploitation forestières, soit pour la construction et l'entretien d'équipements tels que pistes, ponts, fossés.

Le regroupement du foncier forestier : quelles options ?

Elles relèvent du Code rural et du Code forestier, mais aussi de multiples initiatives prises par les C.R.P.F., les départements ou les régions où les problèmes de morcellement forestier se posent. On distingue :

a) les solutions offertes par le droit rural et forestier

L'**aménagement foncier agricole et forestier** (articles L. 123-18 et suivants du Code rural et L. 331-17 et 18 du Code forestier), autrefois appelé **remembrement**, obéit en forêt à un régime d'échange particulier : l'égalité doit se faire séparément pour les sols, en potentiel de production, et pour les peuplements, en valeur commerciale d'avenir par essence. Sauf si les intéressés admettent les dérogations proposées, (notamment des échanges en valeur vénale), ou si la commission départementale après avis du CNPF a toléré des écarts dans les limites prévues par les textes (L. 123-19 CR). Cette complexité rend l'opération onéreuse et fort peu de remembrements forestiers ont été effectués, sauf à l'occasion du passage de grands équipements linéaires (autoroutes, ...). De toutes les façons, et même si les propriétaires sont incités à céder leurs parcelles dans le cours de l'opération, le nombre d'unités de propriétés est souvent tel que le remembrement ne peut accroître de manière significative les surfaces d'un même propriétaire.

Les **échanges et cessions amiables** d'immeubles forestiers relèvent des articles L. 124-3 à 4-1 et L. 124-9 à 12 du Code rural. Bien des départements acceptent de prendre en charge de 60 à 80 % des frais de géomètre et de notaire (Pyrénées orientales, Hautes-Pyrénées, Lot-et-Garonne, Gironde, Landes, etc). Le dossier à constituer est relativement simple même si la procédure est longue et dépend des disponibilités financières du Conseil départemental. L'échange bénéficie de conditions avantageuses, variables suivant le contexte motivant l'échange : assimilation aux remembrements en ce qui concerne le transfert des privilèges, des hypothèques (fréquents en forêt) et des baux y afférents et, comme pour les remembrements, exonération fiscale dès lors que l'échange est effectué conformément à l'article L. 124-1 du Code Rural et art. 708 du CGI).

b) la solution classique du groupements forestier (GF)

Le GF a été institué par un décret du 30 décembre 1954 (actuellement repris dans l'article L 331-1 du Code forestier) pour permettre la conservation voire le regroupement de parcelles en vue de constituer une unité de gestion forestière, y compris en forçant des membres récalcitrant d'indivisions. Cette formule de groupements forcés a échoué : on en compte moins de 10. Les règles qui gouvernent les groupements n'ont plus aujourd'hui aucune spécificité ni juridique, ni fiscale sur les personnes physiques ou indivisions, et guère de différence avec les sociétés civiles classique (qu'ils sont par nature). Mais par rapport aux sociétés, seul le GF peut bénéficier de la réduction des droits de mutation à titre gratuit, et par assimilation de l'ISF, du crédit d'impôt travaux forestiers ou acquisition pour l'impôt sur le revenu, ainsi que de la réduction des plus-values. En conséquence, toute forme sociale de propriété forestière emprunte celle du GF. Le régime fiscal d'un GF suit le droit commun d'une société civile à objet civil, sauf exceptions : i) exonération des apports postérieurement à sa constitution des terrains forestiers ou à boiser de moins de 5 ha et d'un montant inférieur à 7 623 € ; ii) réduction des $\frac{3}{4}$ des droits de mutation à titre onéreux et gratuit des parts sociales ; iii) droit fixe de 125 € pour toute cession de parts à titre onéreux. L'essentiel des GF sont des sociétés familiales dont nous pouvons penser que la volonté de garder une unité de gestion forestière aurait de toutes les façons conduit ses membres vers une forme sociétaire.

c) les solutions du droit forestier : droit de préférence et droit de préemption

Les articles L. 331-19 à L. 331-21 du Code forestier organisent un droit de préférence : le voisin limitrophe d'une propriété forestière de moins de 4 ha mis en vente détient un droit de préférence sur tout autre acheteur. Une obligation à notification des voisins est mise en place, ces derniers ont 2 mois pour faire connaître leur accord. En l'absence de notification, la vente est nulle et se prescrit par 5 ans. Il est encore trop tôt pour faire le bilan de cette mesure qui date de 2010. De multiples ajustements sont intervenus depuis, voire des contentieux qui témoignent de la complexité de la question. La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 crée un nouveau droit de préemption et amende le droit de préférence : i) en faveur de l'État et des communes, celui de l'État primant celui des communes, un droit de préemption peut être exercé vis-à-vis de toute vente de forêts de moins de 4 ha contiguës d'une forêt domaniale ou communale relevant du régime forestier ; ii) en faveur des communes, un droit de préférence peut être exercé vis-à-vis de toute propriété de moins de 4 ha mise en vente, qu'elle soit contiguë ou pas d'une parcelle communale (*C. for., art. L. 331-24*). Le régime forestier doit y être appliqué, mais seulement dans un délai de 5 ans, ce qui laisse à la commune la possibilité de procéder à des échanges, voire à une réorganisation foncière.

d) les parcelles boisées vacantes et sans maître

Leur régime a fait l'objet de mesures nouvelles facilitant aux communes la récupération de propriétés forestières (limitrophes de la forêt communale) susceptibles d'être déclarées sous ce régime afin de lutter contre le morcellement forestier (articles L. 1123-1 et suivants du Code de la propriété des personnes publiques). Une information est organisée par les services fiscaux qui doivent transmettre annuellement aux communes via le préfet une liste des parcelles dont le propriétaire est inconnu et n'ayant pas acquitté de taxe foncière depuis plus de trois ans.

e) les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER) en forêt

Elles ont, entre autres pour mission (*C. rur. pêche marit., art. 141-1*) d'améliorer les structures foncières. Mais elles ne peuvent intervenir sur des parcelles classées en nature de bois et forêt au cadastre qu'à l'amiable, jamais à l'aide de leur droit de préemption sauf exceptions (énumérées à l'article L. 143-4 6° du Code rural). Elles ont droit à être informées de toutes transactions de propriétés forestières. Lorsque la SAFER met en vente des terrains boisés d'une superficie inférieure à 10 ha, le ou les propriétaires de terrains boisés contigus sont prioritaires sauf exception (*C. rur. pêche marit., art. L. 142-5-1*). Certaines SAFER se sont impliquées dans le foncier forestier en offrant des services d'échanges amiables multilatéraux et de portage de foncier comme en Gironde. La SAFER intervient évidemment sans son droit de préemption.

f) l'utilité de l'engagement des collectivités territoriales

Des pratiques intéressantes ont vu le jour en Alsace et Lorraine où la région et les départements ont directement alloué des subventions pour l'achat de petites parcelles contiguës (de 200 à 800 € par opération avec un plafond d'achat de 7 à 8 000 €, avec engagement de gestion durable). Beaucoup de départements ont aussi mis au point un service qui a pour objet d'améliorer le foncier forestier par échanges amiables multilatéraux. Remarque : les bourses foncières forestières se développent activement dans la plupart des régions : <http://www.foretprivéefrançaise.com/n/bourses-foncières/n:125> ; Ce sont des opérations très longues, qui exigent beaucoup d'énergie et de ténacité pour des résultats qui demeurent souvent modestes au regard des réalités de terrain. Il convient de les réserver aux zones où existe un potentiel forestier important.

Remarques conclusives

Les instruments, qu'ils portent directement sur le foncier ou qu'ils regroupent des propriétaires en vue de la gestion forestière de leurs propriétés, ne manquent pas. Tout est en place dans le respect de la propriété privée. Pourtant le morcellement reste une réalité qui, si elle ne s'aggrave plus, n'en est pas moins réel tout en étant très inégalement réparti. Il est un frein de la gestion raisonnée des espaces forestiers et de la mobilisation du bois. Dans les années 1970, des zones de développement forestier avaient été définies dans lesquelles des moyens financiers et des actions de regroupement étaient entrepris, le plus souvent à la charge de ce qui est aujourd'hui le CNPF. Mais le bras financier qu'était le Fond Forestier National a disparu. Comment dans les temps actuels de finances publiques contraintes relancer le développement dans les zones où la gestion forestière est rendue difficile par le morcellement forestier ? Telle est la question essentielle qui reste à résoudre. De même dans le cadre de la fiscalité, le dispositif fiscal de réduction de la cotisation d'impôt sur le revenu lors de l'acquisition de parcelles forestières (« DEFI Acquisition », Code général des impôts : [Article 199 decies H](#), jusqu'au 31 décembre 2017) veut contribuer à la réunion de parcelles, mais reste encore d'un effet très réduit, d'autant plus qu'il ne concerne maintenant que des acquisitions de moins de 4 ha. Une question mérite d'être posée : pourquoi ne transposerait-on pas en forêt les dispositions qui ont permis les grandes opérations immobilières urbaines des soixante dernières années ?

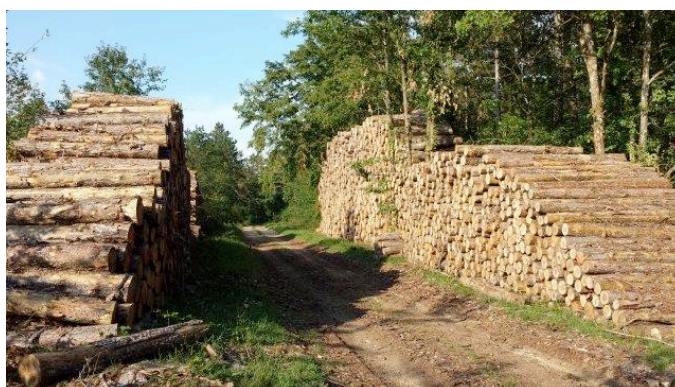


Figure 2. Une mobilisation accrue de la ressource : un objectif du regroupement forestier (Source : Approvalbois)

Ce qu'il faut retenir

- le nombre élevé de propriétaires de forêts (3,7 M) cache des situations très disparates.
- des unités de propriété forestière trop petites du fait du morcellement foncier ne sont pas aux standards des coûts d'exploitation actuels
- le regroupement du foncier reste onéreux et très lent même si les moyens existent
- pouvoirs publics et forestiers privés ont fait appel au regroupement de la gestion par le développement de la coopération forestière, ou l'incitation à plans simples de gestion concertés entre propriétaires et à la mise en commun de moyens humains et matériels, au travers notamment du Groupement d'intérêt économique et environnemental forestier (GIEEF) dernier né de la politique forestière de la France pour mobiliser la forêt morcelée