



Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux

6° Section – « nature, forêt, paysage »

CERTIFICATION FORESTIERE ET GARANTIES DE GESTION DURABLE

Rapport établi par

Jean-Marie BOURGAU
Ingénieur général du génie rural,
des eaux et des forêts

Jean-Jacques LAFITTE
Ingénieur général du génie rural,
des eaux et des forêts

Denis LAURENS
Ingénieur général du génie rural,
des eaux et des forêts

Jean-François LERAT
Ingénieur général du génie rural,
des eaux et des forêts

Antoine ZELLER
Ingénieur général du génie rural,
des eaux et des forêts

Sommaire

	page
Résumé	5
1 – Introduction	7
1.1 – Genèse et objet de la mission	7
1.2 – Contenu de l'étude	8
1.3 - Déroulement de la mission	8
1.4 – Présentation du rapport	9
2- La gestion durable	9
2.1 - Approche globale	9
2.2 - Les niveaux de consensus sur la notion de gestion durable	11
2.2.1 - Niveau européen et national	11
2.2.2 - Niveau régional	11
2.2.3 - Niveau du propriétaire	12
2.3 – Comment appréhender la gestion durable ?	12
3 – Les documents de planification forestière contribuant à la gestion durable des forêts	13
3.1 – Présentation des différents documents de planification de la gestion forestière	13
3.1.1 - Documents-cadre au plan national	14
3.1.2 - Documents d'encadrement au niveau régional	14
3.1.3 - Documents individuels de gestion de forêts	14
3.1.4 - Documents collectifs de gestion de forêts	15
3.2 - Finalité des différents documents de gestion durable	15
3.3 – Première piste de simplification : la « simplification verticale »	16
3.3.1 - Cadrage national et ORF	16
3.3.2 - ORF et documents cadre régionaux	17
3.3.3 - Documents cadre régionaux et documents de gestion	17
3.4 – Deuxième piste de simplification : la « simplification horizontale »	18
3.4.1 – Regroupement des documents cadre	18
3.4.2 – Regroupement des documents individuels de gestion	19
3.4.3 - Fusion des documents collectifs de gestion CBPS et RTG	20
3.5 –Troisième piste de simplification : le contenu des documents	22
3.5.1 - Allègement du contenu des PSG	22
3.5.2 - Calendrier des coupes et travaux devenant purement indicatif dans le PSG	23
3.5.3 – Allègement du contenu des aménagements	23
3.6 – Quatrième piste de simplification : les procédures d'instruction	23
3.6.1 - Adoption du seuil de surface pour l'obligation de PSG sans considération de continuité des propriétés sur un même département	23
3.6.2 - Allègement de l'instruction des PSG par les CRPF	24
3.7 – Le contrôle des engagements fiscaux	25
3.7.1 - Suppression de l'avis, conforme et donc systématique, de l'Administration sur le projet de PSG requis pour les propriétés sous engagement fiscal	25
3.7.2 - Suppression de l'obligation pour le DDAF d'établir un certificat	25
3.7.3 - Transfert au CRPF des contrôles de l'Administration sur les propriétés sous engagements fiscaux	26
3.7.4 - Porter à la connaissance des propriétaires par les CRPF des zonages environnementaux concernant leurs forêts	26

3.8 – Moderniser la présentation des PSG	26
3.8.1 – Donner la possibilité de présenter les PSG soumis à l'agrément sur supports informatiques	26
3.8.2 - Recommander la présentation des plans des PSG sous SIG	27
3.9 - Récapitulatif des modifications analysées, concernant les documents de planification de la gestion forestière	28
 4 - Normalisation et gestion durable	30
4.1 – Qu'est-ce qu'une norme ?	30
4.2 – Les organismes de normalisation	31
4.3 – Place de la normalisation dans le champ de la gestion forestière durable	31
4.3.1 – Intérêt de la normalisation	31
4.3.2 – Exemples de normes actuellement prises comme références pour la gestion durable des forêts	33
4.3.2.1 - Normes définissant une terminologie propre à la gestion durable	33
4.3.2.2 - Normes définissant des processus de gestion ou de contrôle des forêts	33
4.3.2.3 - Normes définissant les critères et indicateurs de gestion durable et les méthodes de calcul	35
4.3.2.4 - Normes relatives au management environnemental	36
4.3.2.5 - Normes relatives à l'accréditation des organismes certificateurs	37
4.4 – La norme comme pont entre la réglementation et les référentiels privés et comme dénominateur commun entre les systèmes de certification	37
 5 - Les certifications forestières en France	38
5.1 – Terminologies	38
5.2 - Les inspirateurs de la certification forestière	40
5.3 - Les objectifs	41
5.4 - Les méthodologies	42
5.5 - Les partenaires des deux systèmes	43
5.6 - Les relations entre les deux systèmes	44
5.6.1 - En Europe	44
5.6.2 - En France	45
5.7 - Les enjeux en France	45
5.7.1 - Au niveau de la gestion forestière	45
5.7.2 - Certification, consommation et commande publique	46
5.8 - Perspectives de la certification forestière en France	47
5.8.1 - Evolution des marchés de produits certifiés	47
5.8.2 - Les intérêts de l'Etat	48
 6 – Articulation entre les différents dispositifs	48
6.1 – La question posée	48
6.2 – Des réponses radicales, écartées au moins à moyen terme	49
6.2.1 - L'Etat assure la certification de la gestion durable des forêts (sous PSG ou aménagement et pour les petites propriétés sous engagement de bonnes pratiques)	49
6.2.2 - La certification de gestion durable (PEFC ou FSC ou autre) est reconnue par l'Etat comme la <i>seule</i> procédure donnant accès aux dispositions fiscales propres à la forêt et aux aides publiques	50
6.3 – Des réponses envisageables à court terme	52

6.3.1 - Une démarche unique auprès de l'organisme de certification permettant au propriétaire - non soumis à l'obligation de PSG – d'accéder à la fois à la certification de gestion durable et à la possibilité de bénéficier des dispositions fiscales adaptées (ainsi que des aides publiques)	53
6.3.2 - Un guichet unique ouvert au propriétaire, auprès du CRPF, pour l'agrément de son PSG ou pour le recueil de son engagement de bonnes pratiques (ou auprès du préfet de région pour l'approbation de l'aménagement) et pour la certification de gestion durable	56
7 – Conclusion	57
8. – Tableaux des propositions et des pistes de réflexion	60

Annexes

A.1 - Les deux systèmes de certification FSC et PEFC	62
A.1.1 – La certification FSC	62
A.1.1.1 - Les principes	62
A.1.1.2 - L'adaptation des principes et critères au niveau local	63
A.1.1.3 - L'échelle de certification	63
A.1.1.4 – Le contrôle	64
A.1.1.5 - Surfaces certifiées par FSC dans le monde	65
A.1.2 - La certification PEFC	66
A.1.2.1 - Rappel de la structure de PEFC	66
A.1.2.2 – Les principes et critères	66
A.1.2.3 - Le contrôle	67
A.1.2.4 - Surfaces certifiées PEFC dans le monde	68
A.2 - Les principaux systèmes de certification des forêts existants	70
A.3 - Référence de normes nationales ou internationales utilisables pour la certification de la gestion durable des forêts	73
A.4 - Liste des personnes rencontrées	76
A.5 - Liste des sigles	78
A.6 – Lettre de saisine	80

Résumé

Les systèmes de garantie de gestion forestière de gestion durable sont actuellement au nombre de deux, relevant l'un de la réglementation - se traduisant par des documents de gestion agréés donnant accès aux aides publiques et à une fiscalité adaptée - et l'autre de la certification - facilitant l'accès aux marchés internationaux et aux marchés publics.

Les relations entre réglementation et certification sont marquées par une certaine redondance. L'objet de la mission était donc d'explorer les voies possibles pour une simplification administrative relative aux documents de gestion valant garantie de gestion durable en relation avec la certification, notamment dans le cadre de l'attribution des aides forestières et de la fiscalité propre à la forêt. Il s'agissait d'analyser la manière dont les garanties de gestion durable peuvent être simplifiées et allégées, notamment par substitution ou par mise en cohérence avec les certifications forestières.

La réglementation impose à certains propriétaires des documents de gestion approuvés (aménagements et plans simples de gestion) et ouvre depuis 2001 aux autres propriétaires la possibilité d'adhérer à des documents collectifs de gestion (codes de bonnes pratiques sylvicoles et règlements types de gestion). Ces divers documents doivent être conformes à un certain nombre de documents cadre, essentiellement de niveau régional et sont une condition pour accéder aux aides publiques et à une fiscalité adaptée.

L'architecture du dispositif est lourde et des regroupements de certains types de documents pourraient être envisagés. Il est notamment proposé de fusionner les deux types de documents collectifs de gestion.

Concernant les documents individuels de gestion, le contenu pourrait en être allégé, notamment pour la part consacrée à la description et à l'explicitation des analyses. D'autre part, un système d'agrément tacite pourrait, en se substituant à l'approbation systématique, alléger la charge administrative et accélérer le processus de validation. Enfin, pour les propriétés susceptibles de bénéficier de dégrèvements fiscaux du fait du document de gestion, individuel ou collectif applicable, le certificat préalable de la DDAF pourrait être supprimé.

Deux systèmes de certification de la gestion durable des forêts existent actuellement sur le territoire national, FSC et PEFC. Ces systèmes diffèrent quant à leur niveau d'analyse : régional ou par unité de gestion, quant à leur contenu en matière de critères, quant à leur esprit : conformité de l'état de la forêt ou démarche de progrès. L'un est issu du monde des organisations non gouvernementales internationales, l'autre des filières forêt-bois nationales. Ces systèmes sont mis en œuvre dans un contexte de forte rivalité internationale entre les deux organismes, avec enjeux de pouvoir et enjeux financiers. Un apaisement des relations entre les deux systèmes ou une reconnaissance mutuelle sont souhaitables ; techniquement ils paraissent difficiles mais pas impossibles. Il faut toutefois garder à l'esprit que toute action engagée dans le cadre national risque d'être remise en cause par pression du niveau international.

La normalisation est un outil encore peu utilisé, en France, dans le domaine de la gestion forestière durable. Elle vise à produire des spécifications établies par consensus entre les

parties prenantes, approuvées par un organisme reconnu tel que l'AFNOR en France, et d'application volontaire, faisant parfois l'objet d'une extension réglementaire. L'un de ses aspects positifs est de minimiser le jeu des acteurs dominants mais son intérêt n'est avéré que dans le champ de l'économie. La norme est déjà utilisée par certains pays pour caractériser l'aménagement forestier durable et les méthodes de management environnemental. Elle pourrait constituer une voie indirecte de rapprochement des systèmes de certification par l'adhésion à des références communes normalisées. Un tel système paraît fonctionner en Grande Bretagne, avec un niveau d'exigence satisfaisant les deux systèmes internationaux. Elle pourrait également constituer un substitut partiel à la production de règlements ou de circulaires administratives, mais avec transfert de charges des contribuables vers les producteurs.

Les deux systèmes de certification intègrent l'obligation du respect des lois et règlements et donc, en droit français actuel, d'un document de gestion agréé. La mission a envisagé une déréglementation partielle, supprimant cette obligation d'agrément et laissant à la certification l'exclusivité de garantir la gestion durable. L'actuel agrément obligatoire d'un document de gestion est un élément de conformité parmi d'autres pour FSC ; le référentiel PEFC est, lui, adossé à cette exigence et sans elle n'aurait pas la même crédibilité. La situation n'est donc pas analogue pour les deux systèmes. Par ailleurs, l'instruction et le contrôle d'application des documents de gestion relevant des CRPF et de l'administration, PEFC ne réalise pratiquement pas de contrôle sur ce point.

La suppression rapide de l'obligation d'agrément induirait une déstabilisation des organismes de certification, notamment pour PEFC, dans un contexte où la demande de bois certifiés par le marché n'impose pas, de fait, une certification pour vendre ses bois. Elle conduirait à un transfert de missions de l'administration aux organismes de certification et corrélativement à un transfert de charge financière du budget de l'Etat aux propriétaires adhérents, avec toutefois une économie globale pour la société. Actuellement, la surface de forêt privée certifiée est encore très minoritaire dans certaines régions, une augmentation rapide du taux de certification est nécessaire pour que celle-ci ait un impact significatif en terme de résultat.

A court terme, la seule voie raisonnable de réduction des doublons, sans modification législative, réside dans des dispositifs de guichets uniques permettant l'adhésion simultanée des propriétaires aux documents collectifs de gestion et aux référentiels de certification.

Une autre voie, constituant une étape réversible vers la garantie de gestion durable par la certification, mais nécessitant une adaptation législative, serait de reconnaître à la certification d'une propriété forestière le même effet pour accéder aux aides publiques et aux dispositions fiscales adaptées que l'adhésion à un document collectif de gestion.

1 – Introduction

1.1 – Genèse et objet de la mission

Lors d'un premier contact fin 2005 entre le président de la section du Conseil Général compétente en matière forestière et la sous-directrice de la forêt et du bois à la DGFAR, deux missions distinctes avaient été envisagées:

- propositions de simplification concernant les documents de gestion durable des forêts (regroupements, suppression éventuelle de certains documents),
- comparaison des systèmes de certification de la gestion des forêts (PEFC – FSC) et étude des possibilités de reconnaissance mutuelle.

Dans le premier cas, l'accroissement au fil du temps de la diversité des documents de gestion obéissait à une logique claire et visait même, dans une certaine mesure, des objectifs de simplification. Il n'en reste pas moins que le système, dans sa globalité, peut paraître manquer de lisibilité et donne une image, peut-être trompeuse, de complexité. Une recherche de simplification n'avait donc pas lieu de paraître a priori déplacée.

Dans le second cas, la coexistence de deux systèmes, réglementation et certification, ayant le même objet peut apparaître comme une source de gaspillage et de brouillage de l'image de la certification vis-à-vis des propriétaires forestiers et surtout des consommateurs, donc comme un facteur de moindre efficacité dans un contexte international où l'accès aux marchés des produits forestiers passera vraisemblablement de plus en plus par la certification, au moins à moyen terme.

Néanmoins la finalité première des deux systèmes est le développement et la garantie de la gestion durable – même si l'on peut considérer que la finalité ultime de la certification est l'accès au marché. Il y a donc un risque réel de redondance et certains responsables professionnels s'en sont inquiétés.

La DGFAR a donc estimé que les deux réflexions ne pouvaient être menées séparément et qu'une attention particulière devait être portée aux relations entre les deux dispositifs, réglementaire et volontaire, de garantie de gestion durable. Elle a donc décidé de fusionner les deux missions. Dans sa lettre du 16 février 2006, adressée au Vice-président du Conseil Général, la DGFAR demande une mission « certification et simplification : articulation des systèmes de certification et lisibilité des outils de gestion durable ».

Le Vice-président du Conseil Général a alors décidé de fusionner les deux équipes antérieurement désignées pour assurer les deux missions. Ont donc été désignés Jean-Marie BOURGAU, Jean-Jacques LAFITTE, Denis LAURENS, Jean-François LERAT et Antoine ZELLER, ingénieurs généraux du génie rural, des eaux et des forêts.

Lors d'une réunion tenue avec les missionnaires le 12 mai 2006, la DGFAR a exprimé le souhait que la réflexion soit ciblée sur la forêt privée. Elle a également demandé que la mission teste l'acceptabilité de ses propositions par les acteurs concernés.

La lettre de saisine a été adressée par le DGFAR au Vice-président du Conseil Général le 12 juin 2006. Elle figure en annexe.

Enfin, la mission de simplification du ministère de l'agriculture et de la pêche a émis une demande pressante de simplification de la réglementation forestière, demande dont la DG FAR s'est faite le relais vis-à-vis des missionnaires.

1.2 – Contenu de l'étude

La mission a, comme il lui était demandé, ciblé sa réflexion sur les interrelations existant entre dispositifs de certification et garanties réglementaires, dans une perspective de recherches de simplification visant la lisibilité par les administrés, l'efficacité de l'ensemble des deux dispositifs, ainsi que son efficience qui passe par l'élimination de redondances.

Par des rencontres avec différents acteurs concernés, elle s'est efforcée de connaître leurs attentes puis de tester l'acceptabilité des propositions à formuler. Ceci l'a conduite notamment à prendre en considération un certain nombre de contraintes, notamment liées à l'émergence et à la faiblesse actuelle des dispositifs de certification et en conséquence à distinguer pistes de simplification rapidement utilisables et immédiatement affichables, et évolutions à préconiser à moyen terme.

Par contre, il est apparu à l'évidence qu'il n'était pas possible d'aborder les interrelations entre deux dispositifs, certification et garantie réglementaire, sans approfondir le contenu de chacun d'entre eux et le rôle des normes.

En définitive, la mission n'a pu éviter d'embrasser l'ensemble du champ constitué par les deux études initialement prévues sur chacun des dispositifs et par l'étude relative aux interrelations et redondances retenue en définitive. Néanmoins, cette approche a été différenciée, plus approfondie sur le thème de la présente mission, avec des propositions de simplification détaillées et approfondies, plus sommaire sur chacun des dispositifs pris séparément, pour lesquels la réflexion n'est qu'esquissée, mais pourrait justifier des approfondissements dans un autre cadre de travail.

Enfin, l'étude circonscrite à la forêt privée a rencontré ses limites par le fait que certains dispositifs sont communs à la forêt privée et à la forêt relevant du régime forestier et qu'une simplification proposée dans un cas ne manquerait pas de poser un problème d'extension potentielle à l'autre. La mission a donc été conduite à étendre sa réflexion, même de manière plus succincte, à la forêt relevant du régime forestier.

1.3 - Déroulement de la mission

Pour la réalisation de cette étude, les missionnaires ont engagé de multiples contacts (cf. en annexe la liste des personnes auditionnées), avec des organismes de nature diverse :

- organismes certificateurs
- organisations professionnelles du secteur forestier
- partenaires aval de la filière forêt – bois,
- services de l'administration et établissements publics
- prestataires d'ingénierie forestière
- associations environnementales.

Ces contacts ont eu lieu d'une part au niveau national, d'autre part dans deux régions : Aquitaine et Bourgogne.

Un contact à mi-parcours a été organisé avec la DGFAR le 6 novembre 2006. A cette occasion un projet de note d'étape présentant les principales pistes de simplification a été présenté. A la suite de cet échange, une note d'étape a été remise au cabinet du ministre le 30 novembre 2006.

1.4 – Présentation du rapport

Un rappel du contenu de la notion de gestion durable, de son application en forêt et des documents forestiers actuels de gestion durable sera tout d'abord effectué (chapitre 2).

Nous aborderons ensuite et successivement les trois voies envisageables en matière de garantie de gestion durable : réglementation, normalisation, certification.

En premier lieu (chapitre 3), nous examinerons le dispositif réglementaire de documents de gestion forestière contribuant à la gestion durable des forêts, qui se décline en documents de planification des entités forestières et en documents généraux encadrant cette planification à différents niveaux territoriaux.

Dans un deuxième temps (chapitre 4), les apports actuels et possibles de la normalisation seront présentés.

Un examen des deux dispositifs de certification existant en France (FSC et PEFC) sera ensuite effectué (chapitre 5) et la question d'un éventuel rapprochement de ces dispositifs sera abordée.

Dans une dernière partie (chapitre 6), la question des interrelations entre certification et garanties réglementaires sera développée et des propositions de simplification seront présentées.

Compte tenu des demandes de la DGFAR et de la mission simplification, les missionnaires se sont efforcés d'aborder un maximum de voies possibles en matière de simplification. Certaines n'ont pu être qu'esquissées et nécessiteraient, si on les jugeait intéressantes, des investigations approfondies ; d'autres n'ont pas rencontré l'assentiment des professionnels ; dans les deux cas, elles sont néanmoins évoquées dans le rapport, au même titre que les propositions retenues.

2- La gestion durable

2.1 - Approche globale.

La gestion des forêts royales a eu pour objectif, il y a déjà quatre siècles, de susciter un revenu soutenu. L'aménagement forestier des forêts domaniales a formalisé cet enjeu au XIX siècle. A la même époque, cette démarche a été étendue de façon systématique aux forêts des collectivités. Ce document, qui organise la conservation de l'état boisé et la planification de l'exploitation des forêts soumises au régime forestier, est l'ancêtre des documents de gestion durable. Une démarche similaire, mais de mode simplifié, a été étendue depuis la loi du 6 août 1963 aux forêts privées avec le plan simple de gestion (PSG). Elle a été complétée par la

possibilité ouverte à certains propriétaires, par la loi du 9 juillet 2001, d'adhérer à des documents standardisés (règlement type de gestion, code des bonnes pratiques).

Progressivement d'une démarche d'organisation d'une production soutenue, le document de gestion a englobé, compte tenu de sa plasticité et de son efficacité, de multiples objectifs. Le document de gestion a réussi à promouvoir une rationalisation des coupes et des travaux dans le cadre d'une programmation souple. La tentation est d'en faire un véhicule d'autres enjeux, voire de réglementations. L'article L. 11 du code forestier va dans ce sens à la demande des propriétaires forestiers.

Ceux des propriétaires qui ne se sont pas encore appropriés le PSG le ressentent comme une contrainte administrative alors que ce devrait pour eux être un outil pour organiser leur gestion. Nous sommes à un moment où il faut peut-être choisir entre un document « passeport » vis-à-vis d'intérêts généraux et un document traduisant la vision stratégique du propriétaire.

La question doit donc être posée de la place à accorder respectivement à la réglementation (en France avec les documents de gestion obligatoires), à la normalisation et aux référentiels de certification. Leur rôle par rapport aux différents objectifs poursuivis par l'Etat en matière de gestion durable du territoire (économie, écologie et social) doit être précisé. L'échelle de la propriété est elle toujours pertinente pour atteindre tous ces objectifs avec le même niveau de détail ?

Un des premiers points est de rappeler comment est définie la gestion durable dans un pays comme la France et comment elle s'exprime aux différentes échelles du territoire à l'échelle nationale voire européenne, puis à l'échelon régional, et enfin au niveau du propriétaire.

La charte de l'environnement, adossée à la Constitution française, indique : « *considérant qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins (...)* »

Art 6 - Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Art 7 – Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

L'article L. 1 du code forestier, repris des recommandations d'Helsinki, indique : « *La gestion durable des forêts garantit leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire et pour l'avenir, les fonctions économique, écologique, et sociale pertinentes, aux niveau local, national et international, sans causer de préjudices à d'autres écosystèmes. »*

Au niveau régional, si on prend cet échelon administratif comme la communauté la plus pertinente fédérant l'ensemble des propriétaires publics et privés, il peut être défini des règles de gestion pour des ensembles de territoire cohérent (SRA, DRA, SRGS). Les efforts à faire pour assurer un équilibre entre les enjeux de conservation des ressources naturelles et de la biodiversité, de prévention des risques naturels, de satisfaction des besoins sociaux

(randonnées, paysages,) et d'approvisionnement de l'économie peuvent être orientés à ce niveau en combinant réglementation et incitations.

Au niveau de sa forêt, le propriétaire cherchera à équilibrer recettes et dépenses. Il peut avoir à faire face à une grande diversité de situations écologiques. A ce titre, son principal enjeu de gestion durable est l'adéquation entre la station (qualité du sol, ressource en eau, biodiversité, faune, vent,...) et la sylviculture pratiquée, lui permettant d'espérer un revenu soutenu, d'éviter maladies, incendies et chablis. Il se doit ensuite de prendre en compte les contraintes réglementaires spécifiques au territoire.

2.2 - Les niveaux de consensus sur la notion de gestion durable

A partir du moment où nous privilégions une gouvernance partagée et des approches contractuelles, il est souhaitable d'obtenir des consensus entre les parties prenantes.

2.2.1 - Niveau européen et national

Au niveau européen et national, les 6 critères d'Helsinki et les recommandations de Lisbonne fournissent des orientations à tous les partenaires de la gestion forestière en Europe. Un consensus tout à fait remarquable des acteurs (propriétaires, gouvernements, entreprises, associations) existe pour y faire référence. Les systèmes de certification PEFC et FSC les utilisent.

La Constitution française (charte de l'environnement) prévoit d'assurer un développement durable. L'article 7 prévoit l'accès aux informations environnementales et la participation aux décisions publiques.

La loi (article L. 1 du code forestier) est précise.

Aucune contestation ou demande de compléments de ces orientations générales n'a été enregistrée dans le cadre des différentes missions du CGAAER.

2.2.2 - Niveau régional

A l'échelon régional, le consensus reste possible dans le cadre de la commission régionale de la forêt et des produits forestiers, en respectant les orientations et exigences retenues au niveau national. Ainsi l'Aquitaine, où une partie des propriétaires développe une sylviculture très systématique, est une des régions où il existe des relations relativement apaisées au sein de PEFC entre ONG et sylviculteurs. Peut-être est ce dû à un positionnement clair des uns et des autres où chacun y trouve son intérêt, comme cela peut être le cas entre de grandes concessions forestières en Amérique du nord et des ONG ? Une des principales questions à débattre est l'application de la multifonctionnalité dans les territoires où des transformations s'opèrent de façon progressive (plantation, déprise, urbanisation, changement climatique,...).

C'est à ce niveau que l'évaluation globale de la politique forestière par les services de l'Etat, en s'appuyant sur l'Inventaire forestier national, le Département de la Santé des Forêts, le Service Central d'Enquêtes et Etudes Statistiques et les organismes de certification, pourrait être organisée la façon la plus pertinente.

2.2.3 - Niveau du propriétaire

Selon le contexte, la stratégie du propriétaire est plus ou moins facilement conciliable avec les enjeux locaux de la gestion durable. Les situations, quelque soit le type de propriétaire, vont d'une grande liberté pour des propriétés de moins de 25 ha à une gestion orientée par une puissance publique (ex : réserve naturelle nationale). Si la pression de l'intérêt général devient trop importante, le propriétaire devrait avoir la possibilité de se dégager (ex : forêt littorale ou forêt périurbaine). Les notions de responsabilité et de porter à connaissance doivent contribuer à clarifier la situation du propriétaire. Les modalités pratiques doivent être précisées :

- Il y a un consensus pour que la puissance publique organise directement (service de l'Etat) ou indirectement (service public dédié) un porteur à connaissance spatialisé des contraintes. La directive européenne « INSPIRE », la Constitution française, les nouveaux outils de diffusion de l'information et les systèmes d'information géographique favorisent cette évolution.
- La responsabilisation du propriétaire communal ou privé devrait être recherchée par la diminution des contrôles a priori lorsque cela est possible. Le transfert du contrôle des moyens pour passer au contrôle des résultats est une voie à emprunter progressivement.

Comment la validation du document de gestion pourrait-elle apparaître intervenir sous la seule responsabilité du propriétaire ? Ne serait ce pas en organisant un contrôle de deuxième niveau portant sur le respect des orientations et des engagements contractuels, l'association de certification retenue par le propriétaire assurant le premier niveau. Les enjeux liés à l'énergie et aux changements climatiques doivent en effet nous inciter à aller dans ce sens. Il faut encourager la réactivité des gestionnaires. La société forestière de la caisse des dépôts a ainsi prévu une stratégie révisable tous les 3 ans par exemple.

La plupart des acteurs de la filière ont souligné l'importance stratégique du document d'aménagement et du PSG pour la gestion forestière durable.

2.3 – Comment appréhender la gestion durable ?

La gestion forestière durable, au sens du code forestier, est un concept global. Il tient compte des connaissances scientifiques du moment. Il s'appuie sur les diverses méthodes d'aménagement des forêts qui organisent dans le temps et dans l'espace les coupes, les travaux et leurs conditions d'exécution en relation avec la satisfaction des besoins économiques, environnementaux et sociaux.

Ce concept global, donc complexe, fait intervenir de nombreux paramètres qui peuvent être traduits par des lois et règlements, des normes (NF, CEN, ISO) et des référentiels privés (certifications). Les limites entre ces différentes formes de standards ne sont pas figées dans le temps. Elles peuvent être déplacées en fonction des politiques forestières et de la place à accorder, dans la gouvernance de la gestion durable, aux enjeux d'intérêt général, d'une part, et au marché, d'autre part. Pour caractériser la gestion forestière durable, il est fait appel à des « principes », « critères » et « indicateurs » (PCI). Ces PCI dépendent des types de forêts et du contexte social local ainsi que de la matrice rassemblant tous les paramètres identifiés. Leur

choix dépend de la définition de la gestion durable des forêts intéressées. Comme celle-ci peut varier suivant les communautés et les connaissances scientifiques, le premier effort doit porter sur l'harmonisation des points de vue.

La garantie de gestion durable des forêts sera apportée a priori par la combinaison, dans des proportions variables, des trois standards (règlement, normes, certification) et a posteriori par la démonstration que les PCI sont atteints (ou non !).

Au niveau international (Rio de Janeiro-1992) et européen (Helsinki-1993 et Lisbonne-1998) les conventions et conférences déterminent un cadre, des critères et des recommandations permettant de cerner cette notion pour les forêts tempérées.

En France la loi et la réglementation qui déclinent nos engagements internationaux et européens, fournissent une plate forme précise (peut être trop précise ?) pour définir la gestion forestière durable. De ce fait, le système de normalisation spécifique à la forêt n'est pas développé. Par contre les systèmes de certification ont pris une place significative grâce à la création de PEFC en 1999.

Pour discriminer et comparer les différents outils (réglementation, normes et référentiels) permettant de garantir une gestion forestière durable, il est possible d'utiliser quatre critères principaux :

- leurs objectifs,
- leur contenu,
- leur mode d'élaboration,
- les conditions de leur mise en œuvre.

Cette démarche ne sera pas conduite, mais simplement esquissée à l'occasion de ce rapport. Il serait probablement utile dans un cadre partenarial de mener à bien une réflexion approfondie permettant de clarifier ce que les différents acteurs entendent par la « gestion forestière durable » en France.

3 – Les documents de planification forestière contribuant à la gestion durable des forêts

Le code forestier (art. L. 4) n'utilise que les mots « documents de gestion des forêts ». Les mots de « gestion durable » ne sont utilisés que dans le concept de « garantie de gestion durable » (article L. 8). Ce sont principalement les ONG et les systèmes de certification forestière, dans le sillage des conférences internationales sur le développement durable, qui ont introduit et vulgarisé la notion de « gestion durable des forêts ».

3.1 – Présentation des différents documents de planification de la gestion forestière

Il convient de distinguer les « documents d'orientation de la gestion », qui sont des documents-cadre, des « documents de gestion des forêts » qui ont une portée directe sur une ou plusieurs propriétés forestières (ils engagent leurs signataires). Ces divers types de documents sont présentés ci-après.

3.1.1 - Documents-cadre au plan national

- La stratégie nationale de gestion durable est déclinée dans le plan d'action du MAP,
- La directive nationale d'aménagement (DNA) encadre l'aménagement des forêts domaniales des forêts domaniales,
- L'orientation nationale d'aménagement (ONA) définit des orientations générales pour l'aménagement des forêts des collectivités.

Les DNA et ONA, non publiées, ne sont pas, contrairement aux autres documents cités ci après, prescrites par le code forestier et ont tout au plus la portée d'une circulaire ministérielle.

3.1.2 - Documents d'encadrement au niveau régional

- Les orientations régionales forestières (ORF) : ce sont des documents déclinant la politique de la filière forêt-bois dans chaque région administrative. Il ne s'agit pas à proprement parler de documents d'encadrement de la gestion. Néanmoins, elles définissent le cadre de ces derniers, c'est pourquoi on peut leur reconnaître un rôle, limité, d'encadrement de la gestion. On notera toutefois que, dans la pratique, elles sont assez peu prescriptives. Leur durée de validité est indéterminée.
- Les directives régionales d'aménagement des forêts domaniales (DRA) : Au nombre d'une ou plusieurs par région, elles jouent le rôle de document cadre pour les documents de gestion des forêts domaniales, qui sont établis en conformité avec elles.
- Les schémas régionaux d'aménagement des forêts des collectivités (SRA) qui jouent un rôle analogue pour les forêts des collectivités. Il s'appliquent fréquemment aux mêmes cadres géographiques que les DRA et s'en rapprochent par leur contenu.
- Les schémas régionaux de gestion sylvicole des forêts privées (SRGS) qui jouent un rôle analogue pour les forêts privées.

3.1.3 - Documents individuels de gestion de forêts

- Les aménagements des forêts relevant du régime forestier (AM) s'appliquant au cadre géographique d'un massif forestier domanial ou d'une propriété relevant du régime forestier d'une collectivité. Ils doivent être établis en conformité avec les DRA ou SRA correspondants. Peuvent être dispensés de cette obligation des catégories de forêts offrant de faibles potentialités économiques et ne présentant pas d'intérêt écologique important.
- Les plans simples de gestion des forêts privées (PSG), s'appliquant aux propriétés de plus de 25 hectares (optionnellement 10 ha) d'un seul tenant. Ils doivent être établis en conformité avec les SRGS correspondants. Le seuil de 25 ha est un seuil de référence, il peut être abaissé jusqu'à 10 ha sur une région sur proposition du CRPF ou, au contraire, augmenté – voire supprimé – pour des forêts offrant de faibles potentialités économiques et ne présentant pas d'intérêt écologique important.
- Pour mémoire, les règlements de gestion des forêts de protection ou pris en application du décret de 1930 (gestion en bon père de famille en vue de bénéficier de dispositions fiscales adaptées).

3.1.4 - Documents collectifs de gestion de forêts

- Les règlements types de gestion (RTG) visant les forêts relevant du régime forestier dispensées d'aménagement ou les forêts privées gérées dans le cadre d'un contrat par l'office national des forêts (ONF), par un organisme de gestion en commun (coopérative) ou par un expert forestier et non soumises à l'obligation de PSG. Ces documents, à caractère collectif, peuvent se substituer aux documents individuels de gestion (AM et PSG) pour certaines catégories de forêts pour lesquelles un PSG ou un aménagement n'est pas obligatoire.
- Les codes de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) établis au niveau de chaque région et qui peuvent se substituer, pour les propriétaires privés qui y adhèrent, aux PSG facultatifs. Ils sont considérés toutefois par le code forestier comme apportant une simple présomption et non une garantie de gestion durable (en raison de l'absence d'intervention d'un homme de l'art pour accompagner leur mise en application par le propriétaire).

Les modalités d'établissement et d'approbation des différents types de documents sont précisées dans le tableau ci-dessous.

Document	Elaboration	Approbation
DNA	ONF	MAP
ONA	ONF	MAP
ORF	CRFPF	MAP
DRA	ONF	MAP
SRA	ONF	MAP
SRGS	CRPF	MAP
AM domanial	ONF	MAP
AM collectivité	ONF	Préfet de région
PSG	propriétaire ou coopérative ou expert	CRPF
RTG	ONF ou coopérative ou expert	CRPF
CBPS	CRPF	Préfet de région

3.2 - Finalité des différents documents de gestion durable

Cette énumération de dix types de documents, fastidieuse pour l'initié, sibylline pour le profane, manifeste un manque de lisibilité ressenti par tous. Dès lors, en outre, que la finalité de ces documents n'est pas seulement de réaliser une gestion durable, mais également (surtout ?) de la garantir à l'intention des tiers (opinion publique, associations, consommateurs, notamment à l'international), on peut évidemment se demander si le perfectionnement n'a pas conduit à la contre-productivité.

Néanmoins, ce dispositif a une logique – décrite ci après – et il convient de s'en pénétrer si l'on a la prétention d'y tailler à la serpe pour simplifier et surtout clarifier.

Les documents cadre nationaux (DNA, ONA) déterminent des orientations générales de gestion, mais pour les seules forêts relevant du régime forestier.

La proximité du terrain justifie une déclinaison régionale de la politique forestière. D'autre part, la mobilisation des bois est un des tous premiers enjeux de la politique forestière, tout autant que la multifonctionnalité ; de plus, qui dit « gestion durable » dit d'abord « gestion » et, le plus souvent, gérer une forêt nécessite de couper des arbres donc de produire du bois (les réserves intégrales sont un contre exemple). Dans ces conditions, la déclinaison régionale de la politique forestière doit prendre en considération l'ensemble de la filière, comme d'ailleurs l'ensemble des fonctions de la forêt. C'est le rôle des ORF, qui jouent ainsi, ou devraient jouer (selon leur contenu), le rôle de pilier du dispositif.

Les « documents-cadre régionaux » (DRA, SRA, SRGS) permettent d'assurer une certaine cohérence de la stratégie d'aménagement d'un type de propriété forestière au sein d'une région donnée.

Il est logique que chaque propriété forestière fasse l'objet d'un document de gestion individuel, mais ceci est trop lourd pour les petites propriétés, pour lesquelles un succédané est apparu nécessaire avec la loi de 2001 ; c'est le rôle des RTG et des CBPS. Les premiers visent des forêts faisant l'objet d'une gestion régulière, mais dans un cadre plus ou moins collectif. Les seconds garantissent essentiellement que la gestion, si elle existe, est durable, mais l'existence de cette gestion n'est pas garantie ; le législateur qui a introduit cette possibilité permettant l'accès aux aides publiques (qui sont réservées aux forêts faisant l'objet d'une gestion durable), a tenu à préciser, que dans ce cas il y avait seulement présomption et non garantie de gestion durable. La différence se révèle en fait assez subtile, la charge de la preuve de gestion non durable incombant alors aux tiers et les conséquences d'un non-respect d'un RTG ou d'un CBPS étant identiques.

3.3 – Première piste de simplification : la « simplification verticale »

3.3.1 - Cadrage national et ORF

Il convient, en premier lieu, de s'interroger sur la pertinence d'un double encadrement des documents-cadre régionaux, d'une part par les documents-cadre nationaux, d'autre part par les ORF.

Il est bien évident que la démarche même d'aménagement relève, d'un point de vue méthodologique d'un encadrement national. C'est le rôle des instructions relatives à l'aménagement internes à l'ONF et du manuel pratique. A notre connaissance, il n'existe pas de document analogue pour la forêt privée. En tout état de cause, cet encadrement technique, ne présente pas le caractère d'un cadrage politique et ne présente aucune redondance avec les divers autres niveaux de cadrage.

Le code forestier reconnaît un caractère national à la politique forestière. A ce titre, le cadrage réglementaire national peut paraître justifié, de même que l'existence d'une DNA et d'une ONA. Néanmoins, le choix d'une déclinaison régionale par le biais des ORF a été retenu en 1985 ; il s'agit d'un choix politique confirmé en 2001, sur lequel il n'appartient pas à la mission de se prononcer. Dès lors, la cohérence entre les exigences voire les existences respectives des DNA, ONA et ORF peut se poser.

S'il paraît concevable que l'Etat propriétaire donne à l'ONF gestionnaire une directive générale pour la gestion de ses propres forêts, il est moins évident que la détermination d'orientations nationales pour les forêts des collectivités soit parfaitement en cohérence avec le choix d'une approche régionale des orientations de politique forestière dans le cas des ORF

3.3.2 - ORF et documents-cadre régionaux

On peut par ailleurs s'interroger sur la possibilité d'alléger la chaîne hiérarchique, qui rattache les documents de gestion aux ORF en passant par les documents cadre régionaux.

Quelle est, en pratique et compte tenu de leur contenu actuel, la plus-value apportée réellement par les ORF ? Leur caractère très général et peu normatif pourrait conduire à penser que leur apport essentiel est moins dans leur contenu que dans la relance du processus de dialogue que leur révision a entraîné au sein des commissions régionales de la forêt et des produits forestiers (CRFPF). Le cadrage des SRGS, DRA et DRA par les ORF a-t-il une consistance réelle ? Y a-t-il une plus-value réelle des ORF, en dehors de la dynamique de partenariat qui préside à leur élaboration ?

Si l'on considère comme souhaitable l'existence des ORF (éventuellement pour des motifs de choix politiques davantage qu'eu égard à leur utilité concrète), il convient d'examiner l'utilité des documents-cadre vis-à-vis des documents de gestion. Y a-t-il réellement nécessité de documents assurant une cohérence de la gestion au niveau régional et l'existence d'ORF, éventuellement enrichies par la définition des modes de mise en valeur possibles pour chaque type de peuplement, ne suffirait elle pas ? L'expérience des directives (DILAM) et des orientations (ORLAM) locales d'aménagement, ancêtres des DRA et SRA institués il y a près de vingt ans n'est guère convaincante quant à leur utilité à cet égard. Toutefois, l'utilité des ORP et des SRGS qui en ont pris la suite paraît plus réelle dans la mesure où il n'existe aucun autre référence pour l'agément des PSG.

En définitive, une piste de réflexion pourrait être de fusionner ORF, SRGS, DRA, SRA au sein d'un document unique, avec une partie d'objectifs généraux, une partie de traduction en règles générales de gestion et des annexes L11. Cette piste paraît suffisamment complexe pour nécessiter un approfondissement qui sort du cadre de la présente mission.

3.3.3 – Documents-cadre régionaux et documents de gestion

Un autre intérêt des documents-cadre réside dans la mutualisation d'une grande part des analyses (description des types de peuplement, définition des types de station) et de la définition des itinéraires techniques (notamment pour ce qui concerne les peuplements issus du TSF), pouvant permettre d'alléger très sensiblement le travail d'élaboration des documents de gestion ou, pour le moins, d'avoir un langage commun. Cette « normalisation » facilite également l'instruction et l'agrément des documents. Cet aspect est essentiel et il pourrait être considéré que c'est dans cet aspect d'efficience que réside l'intérêt effectif des documents cadre. En forêts privées la majorité des SRGS ont poursuivi cet objectif. Malheureusement, en forêt relevant du régime forestier, où le changement de dispositif intervenu avec la mise en œuvre des DILAM et ORLAM permet de mesurer son impact réel, il ne semble pas que l'allègement attendu ait été profond et que les aménagements des vingt dernières années témoignent d'un allègement allant au delà de l'élimination de développements souvent peu

utiles qui encombraient les aménagements du passé. Le développement des « guides de sylviculture » peut certes expliquer en partie cette situation, mais on aurait néanmoins pu attendre des DILAM et ORLAM un allègement des analyses au niveau de chaque forêt, limitant celles-ci à de simples évaluations des superficies occupées par chaque type (de peuplement, de station,...) dans le cadre de typologies régionales.

Ainsi, les DILAM et ORLAM, malgré leur ancienneté de vingt ans, avaient encore à apporter la preuve de leur utilité en tant qu'outils de simplification pour l'élaboration des documents de gestion ; la question se pose donc pour les DRA et SRA qui en ont pris la suite. Il est à noter, par ailleurs, que l'intérêt d'un document régional est aussi d'être l'objet d'un consensus entre les parties intéressées à la gestion forestière (ORF) avec un prolongement avec les futures annexes L. 11.

Enfin, à ce stade de la réflexion, la suppression de l'obligation réglementaire d'approbation par l'autorité administrative des documents de gestion applicables à chaque forêt, qu'ils soient eux-mêmes individuels ou collectifs (AM, PSG, RTG, CBPS), ne peut être envisagée seule, indépendamment des autres systèmes de garantie de gestion durable (certification), puisque ces documents constituent eux-mêmes des garanties de gestion durable. *Cette question ne peut être abordée que dans le cadre d'une analyse comparative des différents systèmes de garantie de gestion durable qui relève d'une autre partie du rapport. (cf. § 6)*

3.4 – Deuxième piste de simplification : la « simplification horizontale »

Une seconde voie de simplification consiste dans la diminution du nombre de documents de rang équivalent, documents-cadre ou documents de gestion.

3.4.1 – Regroupement des documents cadre

Les documents-cadre applicables dans une zone géographique donnée sont au nombre de trois :

- les DRA qui s'appliquent aux forêts domaniales,
- les SRA qui s'appliquent aux forêts des collectivités,
- les SRGS qui s'appliquent aux forêts privées.

Un grand nombre de problématiques sont communes à l'ensemble de la région (ou partie de région) concernée quelle que soit la nature juridique de la propriété : « monographie » régionale, analyse des enjeux économiques, écologiques et sociaux, adéquation de la stratégie de gestion au milieu stationnel ou économique, ou de la consistance des itinéraires techniques utilisables. La stratégie du propriétaire est un comportement individuel qui se manifeste au niveau de chaque document de gestion et ne justifie pas a priori un regroupement par nature juridique. Le choix des itinéraires techniques retenus relève également du choix du propriétaire avec une nécessaire adéquation au contexte stationnel de chaque forêt ; ceci concerne également chaque document de gestion. Il n'est certes pas exclu que certains types de propriétaires privilégient, toutes choses égales par ailleurs, certains types d'itinéraires techniques, mais ceci ne devrait pas faire obstacle au regroupement de ceux-ci au sein d'un document commun ; c'est d'ailleurs déjà le cas en matière d'investissements forestiers financés par l'Etat.

On peut certes objecter que le contexte historique et culturel ne prépare pas à l'élaboration conjointe par un CRPF et par l'ONF d'un document stratégique commun et que le contenu d'un aménagement et celui d'un plan *simple* de gestion n'est pas tout à fait le même. La principale difficulté ne serait probablement pas d'ordre technique, mais essentiellement d'ordre institutionnel, chacun des établissements souhaitant conserver le pouvoir de proposer ses propres schémas à portée réglementaire. Il n'en reste pas moins que le dialogue que nécessiterait une telle élaboration serait source d'enrichissement mutuel. De plus, on notera que d'ores et déjà l'ONF élabore, pour les forêts privées qu'il gère dans le cas de contrats « Audiffred », des PSG qui sont soumis à l'agrément du CRPF.

Enfin, on notera que tous les SRGS et une grande partie des DRA et SRA viennent d'être approuvés. L'éventualité d'une fusion de ces documents n'est donc pas d'une actualité immédiate.

La fusion des DRA, SRA et SRGS paraît donc une piste à prendre en considération. On notera toutefois que les SRGS et une grande partie des SRA et des DRA viennent d'être approuvés : cette question n'est donc pas une priorité.

3.4.2 – Regroupement des documents individuels de gestion

La diminution du nombre de documents de gestion regroupant la gestion de plusieurs propriétés au sein d'un même document est une voie rendue possible par les textes d'application de la loi de 2001 mais en pratique encore assez peu explorée ; elle serait pourtant de nature à alléger l'élaboration du document de gestion (notamment par les coopératives et les experts), donc à en diminuer le coût tout en incitant à une meilleure cohérence territoriale, notamment en matière de commercialisation. Les RTG constituent une amorce d'évolution dans ce sens, mais elle reste limitée car les RTG sont le champ des stratégies possibles pour le propriétaire qui en choisit une en adhérant et non le programme de coupes et travaux qui en constitue la concrétisation; par ailleurs leur champ d'application est limité aux forêts non touchées par l'obligation réglementaire d'un document individuel de gestion.

Pour les forêts des collectivités, le chapitre VIII du titre quatrième du livre premier du code forestier institue plusieurs modalités de groupement et gestion en commun :

- syndicat intercommunal de gestion forestière,
- syndicat mixte de gestion forestière,
- groupement syndical forestier.

L'importance territoriale de la propriété domaniale ouvre la voie à des possibilités de regroupements à des échelles géographiques qui peuvent être très diverses. Il serait intéressant *d'expérimenter la mise en œuvre d'aménagements regroupant plusieurs massifs domaniaux à des échelles assez vastes* de l'ordre de plusieurs dizaines de milliers d'hectares. La chose est possible dans le cadre de la réglementation existante (article L. 133-1 du code forestier). Ceci pourrait tout à la fois favoriser des stratégies plus cohérentes de l'ONF gestionnaire et alléger le travail d'élaboration des documents en éliminant des redondances.

3.4.3 - Fusion des documents collectifs de gestion CBPS et RTG

Il s'agit de regrouper les CBPS (élaborés par le CRPF) et les RTG (élaborés par des experts, des coopératives ou l'ONF) pour ne retenir sur un territoire donné (région ou partie de région) qu'un seul document garantissant la gestion durable et nécessaires – mais pas systématiquement suffisantes - pour accéder aux aides et à des dispositions fiscales adaptées, ainsi qu'aux dispositions de l'article L. 11 du code forestier¹, pour des forêts non soumises à l'obligation de PSG.

Le Parlement a rajouté en 2001 le CBPS à un projet gouvernemental qui ne comportait que le RTG. Il y a une certaine redondance entre les deux documents dont le contenu au vu des premières productions dont la mission a eu connaissance (Aquitaine, Bourgogne) est fort semblable .La différence principale réside dans la nécessaire intervention d'un homme de l'art en appui au propriétaire adhérant à un RTG pour garantir la gestion durable de sa forêt.

Il est proposé de les fusionner (modification législative) et, bien entendu, d'adapter la nouvelle procédure d'approbation : le RTG trouvant également à s'appliquer en forêt publique, le document futur (*il est proposé, ci après, de conserver pour lui l'appellation de CBPS*) devrait être approuvé par le préfet de région après avis de la CRPF en conformité avec les SRGS et, si elles existent, les SRA et DRA des territoires concernés. Il pourrait être élaboré conjointement par le CRPF et par l'ONF².

Le futur CBPS serait, dans son contenu, voisin de l'actuel RTG, avec la définition d'itinéraires de gestion par types de peuplements , le propriétaire choisissant l'un de ceux-ci lors de son adhésion.

Deux options sont alors envisageables, pour ce qui concerne les aides publiques et la fiscalité.

Première option

L'adhésion à ce CBPS unique, souscrite auprès du CRPF ou du préfet de région vaudrait garantie de gestion durable et accès aux dispositifs de l'article L.11 (actuellement le dispositif du premier alinéa de l'article 11 est ouvert aux RTG et pas aux CBPS³).

¹ La loi (article L.11 premier alinéa) permet au CRPF non seulement d'agréer un PSG ou d'approver un RTG mais aussi de le déclarer conforme à des annexes au SRGS (annexes ayant reçu l'accord des autorités en charge de réglementations environnementales), les coupes et travaux prévus par le PSG ou le RTG. Ces interventions peuvent alors être exécutées sans autorisations spécifiques au titre de ces réglementations (ou sans études d'incidence, au titre de Natura 2000).

Une autre possibilité (article L.11 deuxième alinéa) donnée au propriétaire forestier pour exécuter coupes et travaux (prévus par un document de gestion) sans autorisation spécifique au cas par cas est d'obtenir l'accord de l'autorité précitée sur le document avant d'obtenir l'agrément du PSG, l'approbation du RTG par le CRPF ou l'approbation du CBPS par le préfet – en pratique ce dispositif n'a d'intérêt qu'en l'absence d'annexes correspondantes dans le SRGS.

Le projet de décret d'application était, début novembre 2006, soumis à l'avis du conseil d'Etat et un groupe de travail avait été constitué par la DNP et la DGFAR pour étudier dans 5 régions les modalités pratiques de rédaction de ces annexes.

² Nous ne disposons actuellement que de peu de recul pour juger de l'application de la loi de 2001 et de son décret d'application de 2003 en ce qui concerne les CBPS, et encore moins pour les RTG.

³ Il convient de souligner l'importance du double effet d'une « conformité » au titre de l'article L. 11 pour Natura 2000 :

- effet direct : dispense d'une évaluation environnementale du document de gestion et d'une évaluation des incidences pour les coupes et travaux,

Cette proposition risque de susciter une opposition des coopératives (et des experts forestiers) car la disposition fiscale « DEFI- Travaux » (article 199 decies H du code général des impôts), instaurée par la loi d’orientation agricole en 2006, est actuellement réservée aux forêts sous PSG ou aux forêts de plus de 10 ha sous RTG (et non pas sous CBPS)⁴.

Le RTG est, de ce fait, actuellement la seule porte d’entrée au DEFI-Travaux pour les propriétaires de plus de 10 ha et n’ayant pas de PSG. Le RTG couplé à l’adhésion à une coopérative ou à la signature d’un contrat d’au moins 5 ans avec l’expert, constitue une garantie de gestion durable ouvrant droit aux aides publiques.⁵ Le CBPS, qui n’offre qu’une présomption de gestion durable, donne le même accès aux aides publiques (en dehors des sites Natura 2000) mais ne permet pas un accès au DEFI - Travaux.

Quoi qu’il en soit, la distinction entre garantie et présomption de garantie est beaucoup trop subtile pour ne pas être revue, au moins dans sa forme. Sur le fond, l’un des objectifs de la politique forestière est la mobilisation des bois. Pour les petits propriétaires, l’adhésion à une coopérative ou un contrat avec un expert est un facteur favorisant cette mobilisation, le propriétaire recevant régulièrement des propositions de martelage et mise en vente de coupes, en application du RTG, de la part de l’homme de l’art, démarche qu’il n’aurait peut-être pas adoptée spontanément même après avoir adhéré à un CBPS.

Le bénéfice du DEFI Travaux pourrait, comme aujourd’hui, nécessiter au préalable cette adhésion ou ce contrat. Il y aurait là un levier vers la mobilisation des bois, qu’il peut être opportun de conserver, même si on peut se demander si un propriétaire qui veut bénéficier du DEFI n’est pas déjà suffisamment motivé pour une gestion « dynamique » de sa propriété.

L’engagement d’un homme de l’art aux côtés du propriétaire serait enfin, pour le CRPF et pour l’Etat, une certaine garantie que les coupes et travaux entrepris par le propriétaire ne portent pas atteinte aux intérêts ayant justifié que la forêt soit placée sous réglementation environnementale, ce qui militerait pour *ouvrir le bénéfice du L.11 aux propriétaires ainsi soutenus (et aux propriétaire disposant d’un PSG)*.

Ce dernier point fera probablement l’objet de fortes réserves des représentants des propriétaires forestiers, essentiellement parce qu’il conforterait l’absence de reconnaissance de la présomption de gestion durable en site Natura 2000⁶ d’un CBPS, obtenue partout ailleurs sur le territoire par le CBPS. Ceci constituera probablement l’un des enjeux du

- effet indirect : accès aux aides publiques forestières et aux réductions de trois quarts des bases d’imposition pour les mutations à titre gratuit (Monichon) et l’ISF. En effet l’article L. 7 IV impose pour les parties de bois et forêts inclus dans un site Natura 2000 « candidats » à la garantie ou à la présomption de gestion durable – qui donne accès à ces aides – que le propriétaire ait conclu un contrat Natura 2000, adhère à une charte Natura 2000 ou que le document de gestion ait été établi « conformément aux dispositions de l’article L. 11 »

Or le L. 11 premier alinéa (approbation d’annexes au SRGS puis conformité du document de gestion à ces annexes) ne vise que le RTG et pas le CBPS – renvoi aux a (aménagement), b (PSG) et c (RTG) du L.4, mais pas au d (CBPS) –, alors que le deuxième alinéa (approbation directe du document) qui renvoie à un « document de gestion » n’exclut pas le CBPS (il cite sans distinction le « document de gestion ».)

⁴ Le DEFI Acquisition est réservé aux propriétés sous PSG (ou sous engagement d’en faire agréer un)

⁵ Paradoxalement le RTG seul (sans contrat), alors qu’il permet d’accéder au DEFI, ne constitue pas une présomption de gestion durable. Manifestement le MAP n’avait pas conçu le RTG indépendamment du contrat passé pour sa mise en œuvre par le propriétaire avec la coopérative ou l’expert qui l’a élaboré (ou son successeur).

⁶ Selon la procédure du premier alinéa de l’article L.11 (conformité du document aux annexes du SRGS), la procédure du deuxième alinéa (accord préalable des autorités environnementale sur chaque CBPS) étant.

groupe de travail mis en place par la DNP et la DGFAR sur la mise en œuvre de l'article L.11.

Seconde option (tenant en compte les observations précédentes)

L'adhésion au CBPS unique, souscrite auprès du CRPF ou du préfet de région constituerait une garantie de base (ou de niveau 1) qui ouvrirait droit aux dispositions fiscales adaptées et aux aides publiques mais n'ouvrirait droit ni au DEFI ni au dispositif du premier alinéa de l'article L.11, nécessitant de plus un contrat de gestion avec un homme de l'art.

Pour passer à la garantie supérieure (ou de niveau 2) et bénéficier du DEFI et du dispositif du premier alinéa de l'article L. 11, l'adhésion à la coopérative ou le contrat avec un expert ou avec l'ONF serait de plus nécessaire.

Dans le contexte du § 6, la question se poserait du niveau auquel la certification serait équivalente : niveau de base par assimilation de la certification au CBPS, l'intervention de l'homme de l'art restant nécessaire pour bénéficier en plus du DEFI et du dispositif de l'article L.11, ou bien niveau supérieur, la certification donnant un accès direct à ces dispositifs.

Cette modification est de nature législative. Elle est complexe et la mission propose que son examen soit différé à la conclusion des travaux du groupe de travail sur l'article L.11, l'enjeu principal portant sur les sites Natura 2000.

Proposition 1 : Fusionner les CBPS et les RTG.

3.5 –Troisième piste de simplification : le contenu des documents

3.5.1 - Allègement du contenu des PSG

Limiter le développement d'annexes thématiques aux cas dans lesquels il est nécessaire (identification⁷ d'enjeux environnementaux cynégétiques ou paysagers, notamment dans le cas de zonages réglementaires), et la suppression du caractère obligatoire de la « *brève analyse des enjeux économiques, environnementaux et sociaux de la forêt* » à conduire dans le PSG et, sous réserve d'une expertise plus fine, de « *la stratégie de gestion des populations de gibiers soumis au plan de chasse* » à inclure dans le PSG. Ces innovations de la loi de 2001 conduisent fréquemment à des développements purement formels.

Cette proposition est de nature législative. S'il n'est pas estimé opportun de revenir sur l'affichage « multifonction » et « développement durable » de cette disposition de la loi de 2001, un assouplissement des dispositions réglementaires serait envisageable dans l'article R. 225-2 e) du code forestier, mais uniquement sur les aspects cynégétiques, et à articuler avec le projet de décret sur l'indemnisation des dégâts de gibier en forêt.

Proposition 2 : Limiter, dans les PSG, le développement d'annexes thématiques aux cas dans lesquels il est nécessaire.

⁷ Par le CRPF, de préférence dans le SRGS.

3.5.2 - Calendrier des coupes et travaux devenant purement indicatif dans le PSG.

L’engagement formel porterait sur le respect de l’un ou de plusieurs des itinéraires sylvicoles définis dans le SRGS. (comme pour le RTG).

Cette proposition émanant de certains propriétaires forestiers est motivée par le contexte de plus en plus incertain et évolutif de la gestion sylvicole et l’absence quasi-totale de contrôle par l’administration. Elle est toutefois estimée par plusieurs représentants des forestiers privées comme inopportun, car vidant le PSG de son contenu de référence et lui ôtant de sa crédibilité. Le PSG serait ainsi « ravalé » au niveau d’un simple RTG.

Proposition non retenue : Rendre le calendrier des coupes et travaux purement indicatif dans les PSG.

Un assouplissement pourrait également porter sur les modifications des quotités de coupes qui en forêt privée relèvent de la révision du PSG. Mais une loi semble nécessaire (l’avancement ou le retard des coupes étant encadré par la loi : article L. 222-2 du code forestier).

3.5.3 – Allègement du contenu des aménagements

En forêt relevant du régime forestier, même si des progrès substantiels ont été enregistrés par rapport aux errements en vigueur il y a quelques décennies et si on ne rencontre plus désormais des aménagements « thèses de foresterie », il ne semble pas, comme nous l’avons vu (cf. § 3.3), que tout le parti ait été tiré de l’existence de documents cadre. *Une partie des analyses peut en effet être mutualisée* (descriptif des stations, analyse de la demande économique et sociale,...). *Il en est de même d’une partie du contenu des pratiques techniques*, déjà intégrés pour certaines essences dans les guides de sylviculture ; pour les autres essences les pratiques techniques pourraient faire l’objet de documents analogues mais plus sommaires, annexés aux documents cadre.

Si des analyses sont bien évidemment nécessaires avant l’élaboration de la décision de l’aménagiste et la rédaction, il reste que celles-ci doivent être limitées au strict nécessaire pour l’élaboration de cette décision, et ce eu égard à leur coût. Dans la rédaction, la part consacrée à ces analyses doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire pour appuyer le raisonnement de l’aménagiste qui, lui, doit être explicité, à l’usage du gestionnaire de terrain, de la collectivité propriétaire, voire des citoyens. Il est en effet nécessaire que ceux qui ont à appliquer la gestion préconisée en comprennent bien la justification.

3.6 – Quatrième piste de simplification : les procédures d’instruction

3.6.1 - Adoption du seuil de surface pour l’obligation de PSG sans considération de continuité des propriétés sur un même département

Il s’agirait d’une simplification de l’instruction des PSG réduisant les vérifications à opérer par le CPRF lors de l’appel du PSG ou du recueil des engagements d’adhésion au CBPS , mais avec une augmentation sensible du nombre de PSG à appeler par les CRPF (de l’ordre

de deux tiers, avec de fortes disparités entre régions⁸) et une dispersion géographique accrue des parcelles à visiter.

Cette modification de nature législative nécessite au préalable une évaluation précise de son impact qui pourrait être demandée au CNPPF (en comparant notamment le nombre de propriétés de plus de 25 ha – ou au dessus du seuil inférieur retenu dans la région - en nature de forêt selon le cadastre à celui des PSG actuellement appelés). Elle est a priori à coupler avec un système d'agrément simplifié des PSG (cf. 3.7.5 ci après). Elle ne fait pas l'objet de réserves de la part des acteurs concernés.

Proposition 3 : Adopter un seuil de surface pour l'obligation de PSG sans considération de continuité des propriétés sur un même département.

3.6.2 - Allègement de l'instruction des PSG par les CPRF

Cette proposition vise notamment les PSG présentés par des « experts forestiers »⁹ ou par des coopératives (élaborées par un homme de l'art)¹⁰ et/ou lors d'un renouvellement de PSG.

Une première proposition consisterait à substituer à l'agrément actuel prévu par la loi (article L. 222-1 du code forestier) un enregistrement du PSG au CRPF, ce dernier ayant la faculté de s'opposer à un PSG dans un délai à déterminer, après examen par le conseil d'administration de PSG sélectionnés de manière orientée (sensibilité du territoire, non respect du PSG antérieur, ...) et/ou aléatoire. Il y aurait là un allègement de la charge de travail d'instruction des CRPF permettant notamment de faire face à la suppression des mots « d'un seul tenant ». Ceci nécessiterait une mesure législative. Une telle évolution ne suscite pas de réserves de la part des acteurs forestiers.

Il conviendrait d'évaluer les conséquences sur l'application d'autres réglementations (telles que celle de l'évaluation environnementales) de la substitution d'un régime de déclaration-opposition au régime actuel d'autorisation, ainsi que les conséquences à tirer (retrait d'agrément par exemple) d'un contrôle a posteriori¹¹ qui révèlerait la non-conformité au SRGS d'un PSG enregistré mais non examiné après de son enregistrement par le CRPF.

Une proposition variante, de nature réglementaire, consisterait à substituer au refus tacite de l'agrément défini par l'article R. 222-9, un dispositif d'agrément tacite.

Mais l'article R. 222-10 subordonne à l'accord du Commissaire du gouvernement l'agrément d'un plan de gestion sur des terrains objet d'un engagement au titre de la loi Monichon (succession) ou de l'ISF. Il paraît tactiquement difficile de proposer à la fois une suppression de cet accord (Cf. § 3.7.6 ci après) et un agrément tacite du PSG. De même il ne paraît pas raisonnable de proposer un agrément tacite pour les PSG présentés à l'agrément au titre de l'article L. 11.

Un choix tactique entre la loi et le décret (analyse à approfondir, des autorisations tacites généralisées pouvant nuire à l'image des CRPF) est à faire après évaluation de la part des

⁸ Une augmentation de 60 à 300 % du nombre de PSG à appeler a été avancée par certains interlocuteurs.

⁹ Anciennement « experts agréés »

¹⁰ L'articulation avec la certification est à examiner. Une instruction non systématique est peu compatible avec la vérification de non contradiction avec les référentiels des dispositifs de certification évoquée au § 6.3.2.

¹¹ L'intensité de ces contrôles (assurés par l'administration) serait à réexaminer (crédibilité externe du dispositif).

PSG qui portent sur des propriétés sous engagement Monichon ou ISF et de l'économie en personnels résultant d'un simple enregistrement ou d'un agrément tacite par le CRPF.

L'un ou l'autre de ces dispositifs aurait l'avantage de permettre le redéploiement de personnels vers d'autres tâches, prioritaires (mobilisation des bois, adaptation au changement climatique).

Proposition 4 : Substituer à l'agrément systématique des PSG un dispositif d'enregistrement ou d'agrément tacite, éventuellement limité à certains types de plans.

3.7 – Le contrôle des engagements fiscaux

3.7.1 - Suppression de l'avis, conforme et donc systématique, de l'Administration sur le projet de PSG requis pour les propriétés sous engagement fiscal

Cette proposition, de nature réglementaire, ne fait pas l'objet de réserves de la part des acteurs forestiers. Elle nécessitera l'accord du ministre en charge du Budget.

Proposition 5 : Supprimer l'avis, conforme et donc systématique, de l'Administration sur le projet de PSG requis pour les propriétés sous engagement fiscal.

3.7.2 - Suppression de l'obligation pour le DDAF d'établir un certificat

Il s'agit du certificat attestant que la propriété sur laquelle le propriétaire envisage de souscrire un engagement valant présomption ou garantie de bonne gestion est susceptible de présenter une des garanties de gestion durable prévues à l'article L. 8 du code forestier (art 793 2 2° a du CGI).

Il conviendrait alors que l'exonération des trois quarts des droits de succession soit liée à l'obligation :

- immédiate d'adhérer durant 30 ans au CBPS applicable¹²,
- s'il est soumis à cette obligation, de faire agréer dans les 3 ans puis appliquer un PSG.

Il appartiendrait éventuellement au CRPF de s'assurer qu'il est possible d'appliquer aux terrains concernés les dispositions du CBPS¹³ (et au minimum vérifier qu'il s'agit d'un terrain boisé ou « boisable »)¹⁴ Il faudrait, le cas échéant, transférer au CRPF les obligations de conservation et mise à disposition de l'administration fiscale des informations recueillies.

Pour le contrôle du respect des engagements :

- soit il serait transféré au CRPF (hypothèse non proposée, cf. § 3.7. 8 ci après),
- soit le CRPF devrait transmettre à la DDAF les informations permettant de l'exercer.

¹² Cette proposition conduit à envisager de substituer systématiquement l'adhésion au CBPS au régime d'exploitation normale du décret du 28 juin 1930.

¹³ Objet de l'attestation de l'administration

¹⁴ Il serait plus facile de présenter cette simplification au MINEFI en conservant l'appellation RTG (d'autant qu'en pratique, le contenu sera le même), les mots « règlements de gestion » paraissent plus contraignants que « code de bonne pratique ». Par contre vis-à-vis des sylviculteurs, il est préférable de conserver l'appellation de Code de bonne pratique ...

Cette proposition, probablement de nature réglementaire et qui rencontre un accueil favorable des acteurs de la forêt privée, est à coordonner avec la modification du décret du 28 juin 1930 pris pour l'application de ce dispositif, modification actuellement en discussion avec le MEDD et le MINEFI.

Proposition 6 : Supprimer l'obligation pour le DDAF d'établir un certificat attestant que la propriété sur laquelle le propriétaire envisage de souscrire un engagement est susceptible de présenter une des garanties de gestion durable.

3.7.3 - Transfert au CRPF des contrôles de l'Administration sur les propriétés sous engagements fiscaux

Les agents du CRPF ont en effet a priori une meilleure connaissance des propriétaires et des propriétés concernés, acquise lors de l'instruction du PSG.

Une très forte opposition à cette mesure est à attendre des représentants des propriétaires privés qui ont toujours voulu séparer « agrément » du PSG (par le conseil d'administration du CRPF = la profession ») et le contrôle de son respect (par l'Administration) pour ne pas devoir faire assumer aux administrateurs des CRPF des sanctions frappant des propriétaires. Il leur paraît de plus difficile de confier aux mêmes agents du CRPF des missions d'appui technique et de contrôle des propriétaires. Une forte réticence spontanée des agents des CRPF est elle-même probable.

Proposition non retenue : Transfert au CRPF des contrôles de l'Administration sur les propriétés sous engagements fiscaux.

3.7.4 - Porter à la connaissance des propriétaires par les CRPF des zonages environnementaux concernant leurs forêts.

Il s'agirait de systématiser une pratique adoptée par plusieurs CRPF lors de l'appel des PSG, en y associant les coopératives et les experts et avec l'appui des services de l'Etat.

Cette proposition est à articuler avec la mise en œuvre effective du dernier alinéa de l'article L. 11 du code forestier qui prescrit à la CRFPF d'élaborer chaque année la liste des périmètres réglementaires sur les espaces forestiers.

Proposition 7 : Porter à la connaissance des propriétaires par les CRPF des zonages environnementaux concernant leurs forêts.

3.8 – Moderniser la présentation des PSG

3.8.1 – Donner la possibilité de présenter les PSG soumis à l'agrément sur supports informatiques

Il n'est pas certain qu'il faille pour ce faire modifier l'article R. 222-8 du code forestier (projet adressé en double exemplaire au CRPF : on peut adresser deux CD Rom) ou l'arrêté du 28

février 2005 (si l'on accepte la copie électronique de certains documents en lieu et place des originaux).

Proposition 8 : Donner la possibilité de présenter les PSG soumis à l'agrément sur supports informatiques.

3.8.2 - Recommander la présentation des plans des PSG sous SIG

Ces plans seraient basés sur des contours dessinés sur les ortho photographies de l'IGN (cohérence avec les aides surfaciques de la PAC) ou issus de relevés par GPS. Ceci permettrait de plus d'alimenter une base de données sous SIG recensant les surfaces bénéficiant d'aides ou d'allègement fiscaux.

Une procédure analogue pourrait être envisagée pour les demandes d'aides.

Toutefois la plupart des experts ne sont pas encore équipés en SIG.

Proposition 9 : Recommander la présentation des plans des PSG sous SIG.

3.9 - Récapitulatif des modifications analysées, concernant les documents de planification de la gestion forestière

Référence Texte	Objet	Nature	Intérêt	Observations	Conclusion
3.3	suppression des ORA et le cas échéant des ONA	circulaire	limiter le cadrage au seul niveau régional		A approfondir
3.3	fusionner ORF, SRGS, DRA et SRA au sein d'un document régional unique	Loi	Simplification du dispositif Rapprochement forêt publique et privée Confortation CRFPF	Pas de réserve exprimée	A approfondir
3.3	suppression des documents cadre de gestion SRGS, DRA et SRA	Loi	Simplification très forte	Incompatible avec annexes L.11	Non retenue
3.3	suppression de l'obligation réglementaire des documents de gestion applicables à chaque forêt	Loi	Simplification très forte		renvoyé à une approche commune avec les certifications
3.4.1	fusion des DRA, SRA et SRGS	Loi	Simplification du dispositif Rapprochement forêt publique et privée		A approfondir
3.4.2	mise en œuvre d'aménagements regroupant plusieurs massifs domaniaux	Circulaire	Simplification de procédure	Déjà possible	A expérimenter
3.4.3	fusion des RTG et CBPS	Loi	Simplification du dispositif Rapprochement forêts publique et privée Confortation CRFPF Incitation à la mobilisation des bois (intervention homme de l'art) Crédibilité de l'application du L.11	Problème de l'application du L.11 en site Natura 2000	Proposé
3.5.1	Retour à un plan simple : suppression d'obligation d'analyse environnementale (sauf L.11) ou cynégétique	Loi	Simplification d'élaboration de documents	Va contre le principe de multifonctionnalité	Non retenu
3.5.1	Atténuation de l'obligation	Décret	Idem		Proposé
3.5.2	Calendrier des coupes et travaux devenant purement indicatif dans le PSG.	Loi	Adaptation aux évolutions Mobilisation des bois	Vide de son contenu les PSG Opposition forêt privée	Non retenu

3.5.2	assouplissement sur les modifications des quotités de coupes	Loi	Simplification (intérêt limité)		A approfondir
3.6.1	seuil de surface pour l'obligation de PSG sans considération de continuité des propriétés	Loi	Simplification de l'instruction Extension des surfaces sous document de gestion		Proposé, sous réserve d'évaluation d'impact
3.6.2	Allègement de l'instruction par le CPRF des PSG : à la place de l'agrément, déclaration avec faculté d'opposition	Loi	Réduction de la charge d'instruction en CRPF Redéploiements possible sur priorités	Exception pour L.11 et probablement pour ISF Monichon	Proposé
3.6.2	Idem (variante) : à la place du refus tacite, agrément tacite	Décret	Idem	Idem	Proposé (variante)
3.7.1	Suppression de l'accord de l'Administration sur le projet de PSG si engagement fiscal	Décret	Simplification de procédure Impact limité Crédibilité CRPF (idem L.11)	Articulation avec mesure précédente	Proposé
3.7.2	Suppression du certificat DDAF préalable à Monichon ou ISF. Obligation d'adhésion au CBS (ou autre document en vigueur)	Décret	Simplification significative de procédure	Articulation avec modification décret de 30	Proposé
3.7.3	Transfert au CRPF des contrôles de l'Administration sur les propriétés sous engagements fiscaux,	Décret	Cohérence avec mesures précédentes	Opposition des représentants de la forêt privée	Non retenu
3.7.4	Porter à la connaissance des propriétaires par les CRPF des zonages environnementaux concernant leurs forêts.	Décret (obligation) ou circulaire (recommandation)	Simplification pour le propriétaire	A coordonner avec le recueil de l'information de base (L.11 dernier alinéa)	Proposé
3.8.1	Possibilité de présenter les PSG sur supports informatiques	Arrêté	Simplification pour administré et instruction		Proposé
3.8.2	Recommander la présentation des plans des PSG sous SIG	Circulaire	Simplification des relations administré services instructeurs		Proposé

4 - Normalisation et gestion durable

4.1 – Qu'est-ce qu'une norme ?

Au sens courant du mot une norme (du latin *norma* : équerre, règle, loi) est une « prescription réglant la fabrication d'un produit » ou encore un « état habituel conforme à la majorité des cas » (cf. la moyenne, la normale).

Au sens que l'AFNOR (Association française de normalisation) donne à ce mot, une norme est un « document, établi par consensus et approuvé par un organisme reconnu, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des lignes directrices ou des caractéristiques, pour des activités ou leurs résultats, garantissant un niveau d'ordre optimal, dans un contexte donné »¹⁵.

La norme constitue une base commune à laquelle il est possible de se référer. Elle résulte de la négociation et d'un *consensus* - c'est le principe fondamental de la norme - entre toutes les parties intéressées. Elle est d'application *volontaire* et donc *facultative*. Elle se distingue :

- du règlement qui a un caractère obligatoire et qui est établi par les pouvoirs publics,
- des standards élaborés au sein des organismes professionnels ou interprofessionnels dans le cadre de référentiels privés.

Les systèmes de certification de la gestion durable des forêts utilisent le mot « norme » dans les deux sens :

- Pour certains organismes, comme le FSC, le mot vise l'ensemble des prescriptions et règles élaborées au sein des groupes de travail qu'ils mettent en place, avec leur propre procédure, pour définir la bonne gestion des forêts (généralement sur des critères de performance quantitative ou qualitative).
- Pour d'autres, comme le CSA, le mot fait strictement référence aux normes nationales (sens AFNOR) relatives à l'aménagement forestier durable (AFD) et au suivi des produits forestiers. Ce sont généralement des normes portant sur des processus (système de gestion).
- Pour d'autres encore, comme le PEFC-France, le mot « norme » renvoie, soit aux normes internationales relatives au management environnemental (notamment la norme ISO 14001), soit aux prescriptions ou exigences internes au système de certification (ex. : normes minimales pour la certification régionale).

Une norme (au sens AFNOR) peut, dans certains cas, être rendue obligatoire :

- soit directement par voie réglementaire (en particulier dans le domaine de la sécurité, de la santé et de la protection de l'environnement) ; elle s'impose alors à tous,
- soit indirectement, lorsqu'il est fait référence aux normes dans la réglementation (un mode de rédaction des réglementations techniques consiste maintenant à remplacer dans un texte l'énoncé détaillé des spécifications par la référence à une ou plusieurs normes, ce qui allège considérablement le texte réglementaire)

¹⁵ Définition tirée de la Stratégie française de Normalisation à l'horizon 2010 (approuvée par CA AFNOR du 15.12.2005)

Ceci montre que la limite entre un règlement, une norme et un référentiel n'est pas toujours nette ; mais si les objectifs de ces standards peuvent converger, les approches diffèrent très sensiblement.

On notera également que les organismes de certification de la gestion durable des forêts élaborant des référentiels privés n'associent pas directement l'Etat à leurs travaux (indépendance des organismes gouvernementaux) alors que l'Etat est présent dans le processus de normalisation (c'est même parfois lui qui est l'élément moteur)

4.2 – Les organismes de normalisation

Les normes constituent des documents techniques élaborés par l'ensemble des parties intéressées, notamment les « acteurs économiques », sous l'égide des organismes de normalisation reconnus par les Etats :

- **pour la France** : l'**AFNOR** (Association française de normalisation) et les bureaux de normalisation, dont le BNBA (Bureau de normalisation du bois et de l'ameublement)¹⁶. On dénombre 31 300 normes françaises (**NF**)
- **pour l'Europe** : le **CEN** (Comité européen de normalisation), le **CENELEC** et l'**ETSI**. On dénombre 16 400 normes européennes (**EN**)
- **au plan international** : l'**ISO** (International standards organisation, regroupant 120 pays) et la **CEI**. On dénombre 15 650 norme **ISO** et 5 300 normes **CEI**.

Les normes internationales sont reprises sur une base facultative, avec ou sans modification, en normes nationales.

Par contre les normes européennes sont systématiquement reprises, sans aucune modification, en normes nationales dans tous les pays de l'Espace Economique Européen, avec suppression des normes nationales (en totalité ou en partie).

Les normes *européennes* dites « harmonisées » servent de guide pour l'application des directives européennes et de références (non strictes) pour la conception des produits. Elles ont pour but de faciliter les échanges intra communautaires tout en tenant compte du respect de 6 « exigences essentielles »¹⁷.

La référence à des normes internationales est un atout pour la reconnaissance d'un système, quel qu'il soit, au plan mondial. Mais dans les domaines de la normalisation encore peu explorés, il peut être judicieux de s'atteler d'abord à l'élaboration d'une norme nationale afin d'être mieux armé ensuite pour aborder les discussions au niveau supérieur.

4.3 – Place de la normalisation dans le champ de la gestion forestière durable

4.3.1 – Intérêt de la normalisation

L'un des avantages de la normalisation (au sens AFNOR) est de minimiser le jeu des acteurs dominants et, par conséquent, de permettre une meilleure gouvernance de la démarche.

¹⁶ Voir décret n° 84-74 du 26 janvier 1984 modifié fixant le statut de la normalisation en France

¹⁷ Ces 6 exigences essentielles sont : stabilité mécanique, sécurité en cas d'incendie, hygiène/santé, environnement, sécurité d'utilisation, protection contre le bruit et économie d'énergie.

De l'avis des spécialistes, le recours à la normalisation est d'un intérêt inégal selon le domaine d'application couvert par la norme envisagée. En se référant aux trois fonctions traditionnelles de la forêt – celles qui structurent la gestion forestière durable - on peut esquisser l'analyse suivante :

- *pour les fonctions économiques :*

La norme est bien adaptée pour définir les caractéristiques des produits et des services pouvant faire l'objet d'échanges économiques.

C'est essentiellement pour faciliter les échanges de biens et, plus généralement, les relations économiques au plan national puis international que les premières normes ont été élaborées et utilisées.

La norme convient bien pour décrire et organiser et contrôler des processus maîtrisés tels que des méthodes de gestion, des méthodes d'aménagement forestier (généralement multifonctionnelles), des opérations de commercialisation, des chaînes de contrôle de la traçabilité des produits,....

Elle intéresse donc au premier chef le producteur forestier (de biens et de services) plus que la forêt elle-même considérée comme un écosystème.

- *pour les fonctions environnementales :*

L'environnement est un domaine, où incontestablement on rencontre une certaine difficulté à promouvoir la normalisation pour appréhender la réalité biologique : les écosystèmes forestiers sont des ensembles complexes et évolutifs du fait, notamment, de leur forte diversité biologique, de leur caractère relativement peu anthropisé, de l'action même de l'homme et du changement climatique.

Toutefois la normalisation peut constituer un outil fort utile pour la définition, sur une base consensuelle, puis pour le suivi des critères et indicateurs de gestion durable. Elle semble également performante, bien que d'un maniement assez lourd, et donc coûteux, pour mettre en place et suivre des systèmes de gestion environnementale ou de surveillance de la santé des forêts, par exemple.

Certains travaux de normalisation relatifs au contrôle et au suivi de la santé animale devraient pouvoir servir à orienter la réflexion en matière de gestion durable des forêts.

- *pour les fonctions sociales (et sociétales) :*

Il n'existe, à notre connaissance, que très peu d'exemples de normes ayant pour finalité d'organiser ou de réguler la demande sociale ou sociétale (en dehors des normes concernant les services) ; il ne semble pas en exister qui définissent les droits et devoirs des individus (qu'ils soient propriétaires ou utilisateurs) qui relèvent des lois et règlements et des usages locaux. De plus, lorsque l'on aborde les fonctions sociales, il est souvent difficile de savoir qui bénéficie du statut de partie prenante et quelle doit être la portée des normes.

Dans le droit français du travail, les conditions d'emploi des personnels salariés relèvent à la fois des lois et règlements et du domaine de la négociation collective (négociation stricte entre représentants des organisations professionnelles et des syndicats). A défaut d'accord contractuel, la question est alors tranchée par la voie réglementaire.

Cependant, il ne faut pas exclure, en raison des ponts signalés entre normalisation et réglementation, que la norme puisse aussi servir les relations sociales, même si elle n'est sans doute pas le meilleur outil.

Il convient de ne pas opposer norme et système de certification mais d'essayer de jouer sur la complémentarité entre norme et référentiel. L'acte de certification n'est que la reconnaissance de la bonne application d'une norme ou d'un référentiel privé (ou de ces deux standards, si le schéma de certification utilise ces deux outils ce qui est notamment le cas du schéma de certification développé par PEFC-France).

4.3.2 – Exemples de normes actuellement prises comme références pour la gestion durable des forêts.

On trouvera en annexe le sigle de normes nationales ou internationales prises en compte par quelques pays dans les schémas de certification de la gestion durable des forêts. Cette liste est loin d'être exhaustive. Parmi ces normes, certaines peuvent retenir notre attention dans le contexte français de la certification de la gestion forestière durable.

4.3.2.1 - Normes définissant une terminologie propre à la gestion durable :

> Norme espagnole UNE 162001 du 27-06-2001 : Vocabulaire, terminologie et définitions

Ce lexique part du principe que la communication n'est possible que s'il existe un accord sur le sens des mots (réduire les risques d'ambiguïté).

La norme définit, de façon relativement détaillée, une cinquantaine de termes techniques s'appliquant à la gestion forestière durable et utilisables dans les normes élaborées à cette fin. Ex. : certification, critère de gestion, diversité biologique, espèce significative, gestion forestière durable, indicateur, forêt de protection, forêt naturelle, forêt semi-naturelle, plantation, plan de gestion, superficie boisée, superficie en régénération, unité de gestion, etc. C'est assurément la première étape à franchir dans un processus de rapprochement ou de reconnaissance mutuelle de schémas de certification...

4.3.2.2 - Normes définissant des processus de gestion ou de contrôle des forêts

> Norme CAN/CSA Z809-2002 sur l' « Aménagement forestier durable : exigences et lignes directrices »

Elaborée par l'Association canadienne de normalisation (CSA), cette norme nationale sur l' « Aménagement¹⁸ forestier durable (AFD) » a été publiée en 2002. Elle remplace les exigences de la norme CAN/CSA Z809-96 sur l' « Aménagement des biens forestiers » et les directives de la norme CAN/CSA Z808-96 intitulée « Document guide », publiées toutes deux en 1996.

Cette norme a été reconnue par le PEFC-C en mars 2005, comme la norme nord-américaine SFIS 2005-2009 de la SFI (Sustainable Forestry Initiative)¹⁹ reconnue en décembre 2005.

¹⁸ Le terme d'aménagement utilisé ici est la traduction de « management ». Il peut être compris soit comme « gestion », soit comme « aménagement » au sens du code forestier français.

¹⁹ Cette norme SFI n'est pas présentée dans le présent rapport.

Surfaces certifiées, au Canada (Source : Coalition Canadienne pour la Certification de la Forsterie Durable) :

- SFI : 36 Mha
- CSA : 69 Mha
- FSC : 15 Mha

En matière de chaîne de suivi, le CSA et la SFI ont récemment adopté les exigences du référentiel de PEFC²⁰. Il y a donc actuellement une période de transition, pour le suivi des bois, entre la norme canadienne CSA PLUS 1163 (programme de marquage des produits forestiers certifiés selon les normes du CSA) et le référentiel de PEFC.

La norme d'AFD est fondée sur les principes de gestion forestière durable reconnus internationalement, sur les critères de Montréal (c'est la version nord américaine, très proche des 6 critères d'Helsinki) et sur les critères et les éléments d'AFD du Conseil canadien des ministres des forêts (CCMF) qui rassemble les « valeurs forestières canadiennes » les plus généralement acceptées. Elle peut-être appliquée à n'importe quelle « territoire forestier délimité (TFD) ».

Le document est structuré autour de trois grandes catégories d'exigences :

- Exigences concernant la participation des parties intéressées (et notamment des collectivités et des « peuples autochtones ») au processus d'aménagement avec obligation pour l'organisation de tenir compte de leurs suggestions sauf à motiver précisément le refus. Cette exigence de participation du public, considérée comme « essentielle », serait « l'une des plus stricte du monde »²¹.
- Exigences de performance de l'AFD dans les domaines environnementaux (biodiversité) économique (maintien de la productivité et résilience) et sociétale (bénéfices multiples à la société) conformément aux principes et éléments de l'AFD évoqués plus haut.
- Exigences portant sur le système de gestion avec un principe d'amélioration continue : l'organisation doit définir les valeurs, objectifs, indicateurs et cibles de l'AFD et élaborer un plan qui décrit les méthodes, les processus et les moyens pour y parvenir ; il est prévu une possibilité de révision annuelle de toute les exigences de l'AFD.

Cette norme de gestion forestière durable est conforme à la norme ISO 14000. Elle est intéressante car c'est à la fois une norme de système et une norme de performance : sa force réside dans la combinaison des exigences en matière de participation du public, de performance et de système de gestion. Son principe d'amélioration continue a sans doute facilité sa reconnaissance par PEFC-C.

L'exigence de participation du public à l'élaboration des documents de gestion, même limitée à certains points, paraît difficilement transposable en France (du moins pour les forêts privées). Il serait toutefois envisageable de s'en inspirer au stade de l'élaboration des documents cadre pour l'orientation de la gestion des forêts.

> *Norme britannique UKWAS (United Kingdom Woodland Assurance Standard)* soit, en traduction mot à mot, « norme britannique d'assurance des régions boisées »²²

Cette norme relativement ancienne et très novatrice pour l'époque (elle a été mise en chantier au début des années 90, première édition en mai 1999) est une norme « indépendante » à l'initiative du secteur de la sylviculture et des entreprises de la filière bois. Elle vise à définir

²⁰ Le référentiel PEFC concernant la chaîne de suivi est reconnu internationalement, comme la norme FSC sur la traçabilité des bois, ce qui n'était pas le cas du marquage CSA.

²¹ Ceci peut s'expliquer du fait que les forêts canadiennes sont principalement des forêts publiques.

²² Cette (mauvaise) traduction figure sur le site officiel de l' UKWAS. Il vaudrait mieux l'appeler « norme britannique de gestion forestière »....

les conditions d'une gestion durable des bois et forêts dans le contexte de la Grande-Bretagne. Elle a été développée sur la base d'un large consensus associant gestionnaires et utilisateurs avec une représentation « équilibrée » des intérêts économiques, environnementaux et sociaux. Elle a été révisée en novembre 2006.

Cette norme UKWAS a été reconnue par les systèmes de certification FSC-UK²³ et PEFC-UK et constitue désormais un élément central de ces systèmes.

C'est donc un exemple particulièrement intéressant d'une norme portant sur la gestion forestière durable qui est valorisée par deux systèmes concurrents. Il est vrai que son élaboration a été antérieure à la mise en place de ces deux schémas précités. On doit toutefois s'interroger sur la possibilité, en France ou en Europe, d'élaborer une norme consensuelle s'inspirant de la norme UKWAS... postérieurement à la mise en place de ces schémas.

Cet exemple confirme aussi qu'une norme, aussi sophistiquée soit-elle, n'est qu'un outil à la disposition de tout système de certification. Sa force réside dans sa crédibilité et dans son accessibilité aux propriétaires et/ou aux gestionnaires.

4.3.2.3 - Normes définissant les critères et indicateurs de gestion durable et les méthodes de calcul

> *Norme espagnole UNE 16002-1 du 30-06-2001 : Critères et indicateurs de gestion forestière durable au niveau de l'unité de gestion* (norme approuvée en 2001 et actuellement en cours de révision).

Cette norme s'inscrit dans le droit fil des conférences ministérielles paneuropéennes d'Helsinki (1993), de Lisbonne (1998) et de Vienne (2003). Elle entérine le rôle important des critères et indicateurs de gestion durable définis par ces conférences en vue de l'évaluation des politiques forestières en Europe.

Son champ d'application se limite au territoire forestier espagnol mais il pourrait probablement s'étendre assez facilement à la forêt méditerranéenne et à la forêt tempérée. La norme fait référence à la norme UNE 16001 de terminologie citée plus haut.

Pour chacun des 6 critères d'Helsinki, la norme présente les indicateurs correspondants ; elle en donne une définition et précise l'objectif visé, les paramètres pris en compte et la source de l'information (mais elle ne propose pas de méthode de calcul).

Ces critères et indicateurs « génériques » s'appliquent à l'unité de gestion.

> *Norme espagnole UNE 16002-2 du 27-06-2001 : Critères et indicateurs de gestion forestière durable au niveau régional.* (norme approuvée en 2001 et actuellement en cours de révision).

Comme la précédente, cette norme définit les critères et indicateurs pour l'évaluation de la gestion durable mais à l'échelle de la région²⁴. Elle reprend en partie et complète les critères et indicateurs s'appliquant à l'unité de gestion (en les modifiant si nécessaire). Ainsi, par exemple, pour l'indicateur « Estimation de la biodiversité », une approche différente est proposée pour chaque échelle.

Le distinguo fait entre ces deux échelles est intéressant ; *il répond au souci de disposer d'indicateurs consensuels qui puissent s'appliquer aussi bien aux systèmes de certification*

²³ La version FSC-UK de la norme UKWAS est réorganisée selon les 10 principes et les critères de FSC

²⁴ Curieusement, la norme ne définit pas le mot « région »

s'intéressant à l'unité de gestion (notamment FSC) qu'aux systèmes évaluant la gestion forestière durable au niveau régional (notamment PEFC).

Ce travail de normalisation semble avoir été réalisé pour les besoins du système de certification espagnol PEFC.

NB : On notera que la publication tous les cinq ans au niveau national des « Indicateurs de gestion durable des forêts françaises » (MAP-DGFAR)²⁵ s'appuie sur les mêmes indicateurs (les 35 indicateurs quantitatifs adoptés à la conférence de Vienne) qui ont été complétés par 21 indicateurs « permettant de prendre en compte la spécificité de la forêt française ». Il serait intéressant de savoir si la norme espagnole donne lieu régulièrement à une publication aussi complète et documentée.

4.3.2.4 - Normes relatives au management environnemental

> Norme internationale ISO 14001 pour la certification des systèmes de gestion de l'environnement (management environnemental).

Cette norme n'est pas spécifique à la gestion forestière mais elle s'applique, dans le schéma PEFC, aux organismes intervenant dans la gestion forestière (ONF²⁶, organismes de regroupement et CRPF). Elle ne propose pas de normes de performance en matière de gestion forestière, au-delà du respect de la réglementation environnementale qui doit être assuré, (à la différence de la « norme » FSC) : c'est à l'utilisateur de fixer les niveaux d'exigence et de les intégrer dans son système de gestion. Elle n'autorise pas l'utilisation d'un label pour les produits issus des forêts gérées selon ce système : c'est le système de gestion environnementale de l'organisme qui est certifié et non la forêt.

L'approche de la norme ISO 14001 présente des possibilités intéressantes d'évaluation de la qualité écologique de la gestion forestière et se prête bien à une démarche de progrès (du type PEFC)

Toutefois certains observateurs estiment que les normes ISO ne reflètent pas les milieux culturels sociaux et économiques de nombreux pays en développement et que, pour une institution qui s'intéresse aux normes relatives aux processus, telles que l'ISO 14001, trop peu d'attention est consacrée aux processus de gestion (management) lors de la mise au point des normes ISO.

Le processus participatif de l'ISO est probablement moins large que ne l'exigerait la réflexion actuelle sur l'aménagement forestier durable. Ainsi, la réglementation relative aux procédures d'élaboration et de mise en consultation des aménagement des forêts bénéficiant du régime forestier paraît plus contraignante que les exigences propres de la norme ISO, laquelle impose certes une concertation, mais ne précise pas les parties prenantes ni le contenu du documents sur lesquels elle doit se faire).

> Norme britannique BS 8900 du 31-05-2006 : Recommandations pour le management du développement durable.

²⁵ Dernière édition : 2005 (ne porte que sur la France métropolitaine)

²⁶ L'ONF est également certifié avoir une gestion conforme à la norme de management des entreprises ISO 9001)

Cette norme, élaborée par BSI (Institut britannique de normalisation) concerne le développement durable en général ; c'est une adaptation britannique de la norme ISO 14031. Elle est conçue pour aider tous types d'organismes à avoir une approche raisonnée du développement durable en considérant les impacts économiques, environnementaux et sociaux de l'activité considérée (et non pas les seuls aspects environnementaux comme c'est le cas pour la série de norme ISO 14000). Elle est construite autour de PCI et met l'accent sur les engagements pris par l'entreprise et contribue à instaurer un dialogue propice au développement de la responsabilité sociétale - cf. projet de norme ISO sur la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) dont la sortie est prévue en 2008 (voir §5.1).

Cette norme n'est pas d'un accès facile, et ne convient probablement pas pour les petites structures et, à fortiori, pour des propriétaires pris individuellement.

Son intérêt réside plutôt dans son souci de prendre en compte les différents aspects du développement durable, ce qui est novateur.

Nous ne connaissons pas d'organismes ni d'entreprises forestières ayant appliqué cette norme.

4.3.2.5 - Normes relatives à l'accréditation des organismes certificateurs

Ces normes définissent, au plan européen, les conditions d'accréditation (en France, par le COFRAC) des organismes certificateurs.

> *Normes européennes de la série EN 45000 pour l'évaluation de l'organisme certificateur* par un organisme créé à cet effet et pourvu de l'autorité nécessaire pour vérifier la compétence de l'organisme certificateur et son impartialité (non citée en annexe car non spécifique à la gestion forestière).

4.4 – La norme comme pont entre la réglementation et les référentiels privés et comme dénominateur commun entre les systèmes de certification.

Comme on l'a vu, la norme (au sens AFNOR) constitue un standard intermédiaire entre la réglementation et les référentiels privés. Elle peut donc, notamment pour ce qui touche aux fonctions économiques de la forêt, remplir pleinement son rôle de référence commune dans les systèmes de certification de la gestion durable. A titre indicatif sont indiqués quelques domaines où une activité de normalisation paraît techniquement possible (ou déjà entrepris) :

- Vocabulaire et terminologie relative à la gestion forestière durable,
- Indicateurs de gestion forestière durable,
- Processus d'aménagement forestier et de plan de gestion forestier,
- Exigences pour la surveillance et le contrôle de la santé des forêts,
- Management des organismes intervenant dans la gestion forestière,
- Chaînes de contrôle des bois certifiés et contrôle de légalité des bois,
- Exigences générales concernant les organismes de certification,
- Accréditation des organismes certificateurs.

Qui plus est, la référence à des normes communes (celles-ci sont, en principe, neutres au regard des valeurs défendues) serait un bon moyen de rapprocher, de fait, les systèmes concurrents de certification de la gestion forestière durable (cf. cas de la norme britannique UKWAS citée plus haut). Actuellement, ceux-ci ne parlent pas toujours le même langage ni ne manipulent les mêmes concepts.

Des progrès sont à espérer si des schémas de certification comme celui de FSC s'intéressent davantage à des processus normalisables tel que les systèmes de gestion des forêts et se réfèrent à la norme relative au système d'accréditation des organismes certificateurs.

Inversement, il serait souhaitable que les schémas de certification comme celui du PEFC-France s'appuyant sur les normes ISO s'intéressent davantage aux critères de gestion fondant la performance de la gestion durable.

La norme demande un consensus. Peut-on espérer parvenir à un consensus entre les deux systèmes présent en France d'abord sur les critères et indicateurs de gestion forestière durable au niveau régional puis au niveau de l'unité de gestion ? Une vérification de la faisabilité d'une telle démarche serait nécessaire avant de s'engager dans cette voie.

Proposition 10 : Inciter à la réalisation de normes dans les domaines suivants :

- **Vocabulaire et terminologie relative à la gestion forestière durable,**
- **Indicateurs de gestion forestière durable,**
- **Processus d'aménagement forestier et de plan de gestion forestier.**

5 - Les certifications forestières en France

On entend par certification forestière en France, la certification de la gestion durable des forêts

5.1 - Terminologies

La certification est en droit une assurance donnée par écrit.

Il existe plusieurs niveaux de complexité. Au plus haut niveau, la certification dite de tierce partie permet au client de s'assurer par l'intervention d'un organisme certificateur qu'une organisation, un processus, un service ou un produit répond à un cahier des charges ou à des caractéristiques techniques publiées. Celles-ci peuvent être établies dans un cadre normatif ou non.

L'AFNOR, donne sa définition de la certification : « une activité par laquelle un organisme indépendant des parties en cause, donne une assurance écrite qu'un produit, processus ou service est conforme à des exigences spécifiées ». Elle met en avant les intérêts de ses certifications commercialisées sous la marque « AFAQ AFNOR » de la façon suivante :

« Pour satisfaire les attentes croissantes de vos clients et pour vous démarquer de la concurrence, vous améliorez la qualité de vos produits ou services...et vous voulez le faire savoir.

Un véritable outil de management.

Un réel outil de progrès (la définition d'engagements, la mise en place d'une écoute client permanente, une formalisation et une rationalisation de vos procédés ou de vos prestations et de vos principes d'organisation, etc.) qui permet l'amélioration continue pour mesurer des progrès d'une année sur l'autre et l'accroissement de l'efficacité.

La légitimité et la force d'un consensus. Les exigences de qualité, définies en concertation avec vos clients ou leur représentants (consommateurs/acheteurs, donneurs d'ordre, acheteurs publics, etc.) facilitent l'accès à de nouveaux marchés et la fidélité de vos clients. »

La loi encadre d'une manière générale (code de la consommation) la certification des seuls produits et services, et de manière spécifique (code rural) celle des « *denrées alimentaires et les produits agricoles non alimentaires et non transformés* ».

Le MINEFI donne sa définition de la certification : « *La certification est une procédure par laquelle une tierce partie, l'organisme certificateur, donne une assurance écrite qu'un système d'organisation, un processus, une personne, un produit ou un service est conforme à des exigences spécifiées dans une norme ou un référentiel. C'est un acte volontaire qui peut procurer aux entreprises un avantage concurrentiel. C'est un outil de compétitivité qui établit la confiance dans leurs relations avec leurs clients. Elle est délivrée par des organismes certificateurs indépendants des entreprises certifiées ainsi que des pouvoirs publics.*

 »

Le code de la consommation définit (article L 115-27 et suivants) la certification : « *Constitue une certification (...) l'activité par laquelle un organisme, distinct du fabricant, de l'importateur, du vendeur ou du prestataire, atteste, à la demande de celui-ci effectuée à des fins commerciales ou non commerciales, qu'un produit ou un service est conforme à des caractéristiques décrites dans un référentiel et faisant l'objet de contrôles.*

 »

Le référentiel définit à la fois les caractéristiques du produit ou du service et les modalités du contrôle de leur conformité.

Seuls les organismes accrédités par le COFRAC et déclarés auprès de l'administration après avoir apporté les informations de nature à garantir leur impartialité et leur compétence peuvent procéder à la certification. Dans le cas où des enjeux publics comme la sécurité des avions existent, elle peut être confiée à des fonctionnaires.

Toute référence à la certification dans la publicité, l'étiquetage ou la présentation de tout produit ou service, doit être accompagnée d'informations claires sur la nature et l'étendue des caractéristiques certifiées.

La certification agricole ²⁷ qui peut porter sur le respect de **règles de production** pourrait s'appliquer au bois, mais pas aux produits transformés (papier, meubles, ...) si on l'assimilait à un produit agricole non alimentaire et non transformé.

Par ailleurs les deux derniers alinéas de l'article L 13 du code forestier indiquent : « *Les procédures de certification qui sont effectuées en conformité avec les articles L 115-27 et suivants du code de la consommation concourent aux objectifs de la politique forestière. Les produits forestiers fabriqués à partir de bois récolté dans le cadre de l'un des documents de gestion visée aux a, b, c et d de l'article L 4 peuvent prétendre à bénéficier d'une certification de conformité environnementale ou éco certification.*

 »

Ces deux alinéas traitent le premier de la qualité de produits : bois ou produits à base de bois et le second de qualité environnementale sans parler explicitement de gestion durable. Il semble renvoyer aux certifications de gestion forestière durable.

²⁷ Art. L. 641-20 du code rural - Peuvent faire l'objet d'une certification de conformité les denrées alimentaires et les produits agricoles non alimentaires et non transformés qui respectent des règles portant, selon le cas, sur la production, la transformation ou le conditionnement, fixées par produit ou par famille de produits par arrêté du ou des ministres intéressés.

Un nouveau concept est apparu récemment (Sommet de la terre de Johannesburg en 2002). Il décline la notion de développement durable pour l'entreprise. La « responsabilité sociétale des entreprises » (RSE) est une démarche volontaire qui intègre des préoccupations éthiques, sociales et environnementales dans la stratégie et les opérations commerciales. Il se traduit par des outils et des normes tel que le système de management environnemental et d'audit (EMAS) de l'Union Européenne, la norme ISO 14001, la norme en préparation ISO 26000 sur la RSE, le pacte mondial de l'ONU, etc. Des agences se sont créées pour noter les entreprises. Les débats sur la mise en œuvre de la RSE explicitent toutes les difficultés de conduire une démarche économique que l'on voudrait qualifier de « durable » avec des enjeux environnementaux et sociaux plus ou moins précisés.

La certification, au sens du code de la consommation, est un concept qui s'applique facilement aux entreprises de la filière « forêt bois » à partir de l'exploitation forestière car le produit est clairement identifié. Au niveau de la gestion de la propriété forestière, cela est plus complexe car il existe outre la production de bois d'autres dimensions (patrimoniales, chasse, affectives, loisirs, intérêt général, insertion dans un territoire, insertion dans une communauté, etc.) qui sont prises en compte. La certification forestière porte ainsi sur des « services » apportés par la forêt à des « clients » plus ou moins bien identifiés. La marque apposée sur les produits doit assurer au consommateur-citoyen que la gestion de la forêt d'origine répond aux critères d'une gestion durable censée répondre à ses attentes. La diffusion des démarches de certification existantes permet d'évaluer indirectement l'appropriation des politiques de développement durable en France par les propriétaires et leurs clients.

La mission a noté que plusieurs projets d'appellations d'origine contrôlée (AOC) en forêt sont en cours de développement. Cette démarche mériterait une analyse spécifique. Il convient de noter à cet égard que la « durabilité » du processus de production du bois ne conditionne pas, ou très peu, ses qualités intrinsèques « technologiques ». Ceci contrairement à un produit agricole, vin ou fromage par exemple.

5.2 - Les inspirateurs de la certification forestière

En Europe deux systèmes principaux de certification de la gestion forestière durable se sont développés. Le plus ancien est le système FSC « forest stewardship council (conseil de bonne gestion forestière) » développé au plan international à l'initiative du WWF et des « Amis de la terre ». Il a pris forme en 1992 à l'occasion d'une réunion à Washington d'environnementalistes et de gestionnaires de forêts. Les quatre premiers certificateurs (2 US et 2 UK) accrédités par FSC l'ont été en 1995. En 1995 et 1996, des tentatives (Canada, Australie) ont essayé d'adosser FSC à la norme 14001. En 1996, le WWF qui ne signale en France qu'une initiative liée aux bois africains a peu investi les forêts tempérées bien qu'il ait fait de la protection des forêts l'une de ses six missions prioritaires (cf. le programme « forêts pour la vie », brochure diffusé en 2005). En fait il s'agit pour lui en priorité de conserver intactes le plus possible de forêts naturelles d'une part face aux besoins accusés de populations pauvres et des programmes de plantations d'essence à croissance rapide (forêts tropicales essentiellement) et d'autre part face aux besoins des grandes entreprises de pâte à papier et de bois standardisés (forêts boréales essentiellement) pour la construction. Dans le système FSC (principe 10.9) les plantations de forêts naturelles établies après novembre 1994 ne peuvent normalement pas être certifiées. La préservation de la biodiversité, dont le WWF se veut le porte drapeau à l'échelle mondiale, se fait progressivement plus pragmatique.

Le système PEFC « programme for the endorsement of forest certification schemes council » s'est développé à l'initiative des institutions forestières françaises. La mondialisation et les débats sur la conservation de certains écosystèmes forestiers, tels que les forêts tropicales, étendus à toutes les forêts de la planète ont convaincu à partir de 1995 les responsables de la politique forestière française de l'intérêt des systèmes de certification. La préservation des débouchés des forêts résineuses (issues en particulier des investissements réalisés grâce au Fond Forestier National) et la recherche d'une égalité de traitement avec des bois concurrents sur le marché international ont été pris en considération : une certification adaptée à la forêt européenne devenait une assurance pour conserver à terme un accès aux marchés internationaux. De 1996 à 1998 la réalisation d'un consensus entre les organismes forestiers et divers partenaires dont France Nature Environnement (FNE) a été recherchée. Il a été entériné à l'occasion d'une grande manifestation à Versailles en 1998 consacrée à la gestion forestière durable. PEFC Council a vu le jour en 1999 à l'initiative de propriétaires forestiers européens. En France « l'association française de certification forestière » a été créée en 1999 et son schéma de certification a été agréé par PEFC Council pour 5 ans en 2001.

5.3 - Les objectifs

Les objectifs de PEFC et de FSC sont comparables pour les forêts tempérées. Ils ont été développés à la suite de la conférence internationale de Rio (1992). Ils considèrent, l'un et l'autre, les critères d'Helsinki (1993). PEFC les utilise dans son référentiel. WWF a proposé au MAP pour l'expérimentation de FSC en France d'utiliser cette référence.

Les principes de PEFC-France construits sur les six critères pour la gestion durable des forêts européennes retenus à la conférence d'Helsinki et traduits en recommandations en 1998 à Lisbonne peuvent être comparés aux principes retenus au plan mondial par FSC. La principale différence est une plus grande précision des principes de FSC qui encadre de façon plus détaillée la gestion alors que PEFC s'appuie sur la réglementation nationale pour la mise en œuvre des documents de gestion. Ainsi FSC décrit ce que doit être un aménagement alors que PEFC-France s'intéresse à son existence et fait confiance aux contrôles de la réglementation nationale. PEFC fait la promotion des documents de gestion²⁸ et rend obligatoire pour les organismes intervenants une certification de management environnemental (ISO 14001). FSC fait référence (principe 6-3 et 6-10) au maintien de la diversité des ressources génétiques, des espèces et des écosystèmes et à la préservation des forêts naturelles de la pression des plantations (principe 10-2) alors que PEFC-France a une stratégie de connaissance avec les catalogues de station forestière et la prise en compte des espèces rares et menacées (recommandations D, P et Q) au niveau national, renvoyant au niveau régional des précisions naturalistes plus développées. Dans le principe 10 consacré aux plantations, FSC fait à plusieurs reprises allusion à la forêt naturelle. **Cette notion de « forêt naturelle » doit être interprétée pour les forêts tempérées.** En effet le glossaire annexé aux principes indique qu'il s'agit « *d'espaces forestiers où les principales caractéristiques et les éléments clés d'un écosystème autochtone tel que complexité, structure et diversité sont présents comme définis par les standards nationaux et régionaux de gestion forestière homologués par FSC* ». Cette définition ouvre le champ à une grande diversité de propositions possibles.

²⁸ Il impose à tous propriétaires de plus de 10 ha souhaitant accéder à la certification PEFC de disposer d'une garantie ou d'une présomption de garantie de gestion durable définie par l'article L8 du code forestier (cf. art. 1.5.3 du nouveau schéma de certification de PEFC-France pour la période 2006-2011). Cette exigence va donc plus loin que la simple application de la loi.

Pour aller plus loin dans la comparaison des systèmes de certification de la gestion de la forêt tempérée, on peut se référer à la matrice élaborée par le CEPI (Confederation of European Paper Industries) . Il faudrait par ailleurs réaliser une évaluation sur quelques massifs forestiers où seraient conduites en parallèle les deux démarches. A ce stade, il nous paraît peu probable qu'il y ait des différences considérables d'objectifs à l'échelle d'une région de l'hexagone.

5.4 - Les méthodologies

L'organisation des systèmes diffère sensiblement mais les méthodes de certification se rapprochent.

PEFC-France s'appuie sur des organisations régionales qui ont une forte autonomie. C'est la garantie de référentiels fondés sur un consensus local entre les parties prenantes. Une démarche de progrès s'appuyant sur des référentiels locaux révisés tous les cinq ans a été mise en place. PEFC-France fait assurer sa certification par des organismes indépendants accrédités par le COFRAC.

Le COFRAC présente les accréditations délivrées au titre des chaînes de contrôle PEFC France comme « *certification d'autres produits n'entrant pas dans le champ des articles L.115-27 et suivant et R.115-1 et suivants du code la consommation.* ». Dans sa communication publique, il présentait ainsi en 2006 le schéma concernant la gestion durable de la forêt prescrite par le Conseil de PEFC : « *Il se décompose en deux parties* :

- *Une certification du système de management de gestion durable de la forêt dont l'accréditation dépend de la section CEPE. Cette partie correspond à l'amont de la filière forestière et touche les exploitants forestiers. Elle s'apparente à la certification selon l'ISO 14001. Le document d'exigence spécifique (CEPE REF 22) fait donc référence au guide ISO/CEI 66.*
- *Une certification de la chaîne de contrôle de produits issus de forêts gérées durablement, dont l'accréditation est opérée par la section CPS. Cette seconde partie correspond à l'aval de la filière et a pour but de vérifier et de garantir l'origine des bois utilisés dans la fabrication de certains produits porteurs de la marque PEFC. Le document d'exigences spécifiques 5CPS REF 16) est basé sur la norme NF EN 45011. » L'objet de la certification forestière ne porte pas sur une caractéristique du produit mais sur la manière dont est gérée la forêt. La certification ne porte pas non plus sur un service apporté au consommateur.*

FSC a organisé un système international tant dans ses référentiels qui laissent moins de marge aux consensus locaux que ses audits transcendent les réglementations nationales qui doivent bien évidemment être respectées « a minimum ». Une certification de groupe a été mise en place pour des petits propriétaires. FSC accorde lui-même ses organismes de contrôle.

Le positionnement des deux systèmes vis-à-vis des documents de gestion est sensiblement différent. En France PEFC s'appuie sur les documents de gestion agréés par l'Etat ou le CRPF. Il considère que l'Etat doit faire son affaire du contrôle de conformité des documents de gestion par rapport aux engagements nationaux et internationaux de gestion durable. Par contre il contribue à la qualité du processus d'élaboration de ces documents et aux conditions de leur réalisation. FSC qui décrit la substance du document de gestion (principe 7) se donne aussi la possibilité d'auditer le document de gestion lui-même. A ce titre il pourrait prendre des positions divergentes avec celles prises par les services de l'Etat.

Pour l'état des lieux, PEFC privilégie l'échelle régionale où il définit d'emblée une politique de qualité de la gestion forestière durable (PQGFD) et des cahiers des charges pour les propriétaires qui s'engagent individuellement. Cette démarche fonde sa politique de progrès. FNE a soutenu PEFC sur la mise en place de cette approche qui permet un débat entre professionnels et parties prenantes, dont les ONG au niveau régional. FSC se place à l'échelle de la propriété ou de regroupements de propriétés au sein d'espaces géographiques cohérents.

Les relations avec les systèmes de normalisation ISO sont plus étroites pour PEFC que pour FSC dès que l'on a affaire à des procédures et à la traçabilité de la chaîne de contrôle. La principale différence résidant dans l'accréditation des organismes certificateurs qui est assuré par FSC pour lui-même et par le COFRAC pour PEFC France).

5.5 - Les partenaires des deux systèmes

La quasi totalité des organisations professionnelles forestières privées françaises s'est placée dans le cadre PEFC. Il en a été de même dans le domaine public. L'ONF a envisagé d'appliquer à la forêt domaniale de Guyane une double certification FSC et PEFC en cohérence à la fois avec son adhésion à PEFC France et avec la démarche internationale conduite par le WWF sur le plateau des Guyanes.

Les ministères français sont partagés : le MAP a soutenu PEFC au démarrage, le MEDD est divisé et le MAE, sensible à FSC, compte tenu des enjeux internationaux, encourage les deux systèmes.

L'UICN est favorable au développement de la certification en général.

Les ONG ont une position diversifiée. Les associations internationales telles que WWF ou Greenpeace soutiennent FSC, mais elles ont une faible implantation locale en France. La variété des terroirs s'accompagne d'une grande diversité d'associations naturalistes dont les champs d'action restent souvent limités à des enjeux locaux. Les équipes de permanents sont réduites en dehors de quelques régions où elles bénéficient d'un appui des collectivités. Les gestionnaires d'espaces protégés constituent un ensemble d'intérêts où la forêt était faiblement représentée.

France Nature Environnement (FNE) qui est la fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, a organisé un réseau « forêt » qui emploie deux permanents. FNE essaie « *de développer, en partenariat avec les acteurs forestiers nationaux et régionaux, la gestion durable des écosystèmes forestiers. Elle propose plusieurs orientations qui reflètent la multifonctionnalité des espaces boisés* ». Elle envisage la préservation de la biodiversité à l'échelle du « territoire » avec 2% de réserves forestières intégrales. Elle recommande « *la diversité structurale des peuplements en limitant la gestion en futaie régulière, la régénération naturelle, la diversification des peuplements, la conservation des stades ultimes des arbres et des précautions au moment de l'exploitation* ». Ces recommandations nationales sont susceptibles de modulations régionales. Sa doctrine nationale est arrêtée lorsqu'une majorité l'approuve. Elle privilégie le dialogue avec les acteurs locaux. C'est pour cette raison qu'elle a soutenu PEFC qui lui offrait un lieu de dialogue, lui permettant de faire entendre son point de vue sur un pied d'égalité avec les autres parties prenantes de la gestion forestière. FNE n'est pas opposée à FSC. Mais elle continue de considérer que la phase de construction du premier référentiel PEFC a été

extrêmement positive. Son attitude est beaucoup plus réservée à l'occasion de l'actuel renouvellement et elle est déçue de la position prise dans plusieurs régions. FNE considère également que l'extension internationale de PEFC au-delà de l'Europe est une erreur. Tout en restant au conseil d'administration de PEFC France et de PEFC Council, le représentant de FNE a quitté la vice présidence de PEFC France. Il est susceptible de quitter PEFC si une majorité d'associations régionales avait le sentiment que la démarche de progrès ne se traduisait pas par des faits concrets et si les problèmes internationaux rencontrés par PEFC ne sont pas maîtrisés. Une relance des relations est souhaitable. La CNFPF et les CRFPF pourraient constituer des lieux utiles de dialogue.

Proposition 11 : Relancer les relations avec le réseau des associations au sein des commissions nationale et régionales de concertation sur la politique forestière.

Ce long développement sur les relations avec FNE est motivé par la crédibilité apportée à PEFC par la participation active d'une ONG environnementale indiscutablement représentative dans un grand pays forestier européen.

Les entreprises de la filière bois en France sont en grande majorité proches de PEFC. Cela a pu être constaté à l'occasion d'entretiens en région. Il existe des problèmes d'approvisionnement pour les filiales de certaines entreprises papetières dont les directions internationales sont proches de FSC. C'est d'ailleurs à partir de ces entreprises que FSC envisage de se déployer en France. Nous n'avons pu enquêter directement auprès des organismes de distribution qui ont une place privilégiée dans la démarche de certification. On peut simplement constater que différents produits certifiés soit par PEFC soit par FSC sont disponibles sur le marché.

5.6 - Les relations entre les deux systèmes

5.6.1 - En Europe

Il n'y a pratiquement pas d'exemple de reconnaissance par FSC d'initiatives locales n'ayant pas été engagées par FSC. Un cas particulier de reconnaissance mutuelle est celui du Woodland Assurance Standards (UKWAS), initiative anglaise reconnue par FSC et PEFC. Ce référentiel, développé en 1999 par un comité regroupant toutes les parties intéressées dont FSC Grande-Bretagne, a permis de certifier 1,1 millions d'hectares. Ce référentiel a été reconnu par FSC, ce qui permet aux adhérents de commercialiser leur production avec le label FSC (UKWAS). Il a été reconnu par PEFC, permettant de certifier sous la marque PEFC. Dans le cadre de la révision de son schéma national, PEFC Grande-Bretagne utiliserait le référentiel UKWAS comme modèle de gestion forestière. Cette exception montre qu'un schéma pourrait satisfaire les deux systèmes à condition d'être cohérent avec les principes, critères et indicateurs du processus intergouvernemental d'Helsinki et bénéficier d'un certain consensus. Dans ce cas particulier, le producteur peut utiliser l'un ou l'autre des labels sans surcoût.

La Suisse est un autre cas particulier où deux labels coexistent sur les mêmes forêts. Il s'agit du label « Q » reconnu à la fois par PEFC et FSC. Le label « Q » insiste sur une démarche volontaire de progrès de la part des propriétaires. Environ la moitié des forêts suisses est certifiée (56% avec la double certification, 40% avec seulement FSC et 4% avec le label Q/PEFC).

La reconnaissance mutuelle est une des orientations principales de PEFC Council (PEFC international). En effet depuis sa création en 1999, elle se présente comme une initiative rassemblant et reconnaissant des schémas nationaux. Initialement prévue pour l'Europe, elle s'est étendue au niveau mondial où beaucoup de systèmes étaient à la recherche d'une reconnaissance mutuelle pour augmenter leur visibilité sur le marché mondial du bois. Pour éviter que cela affaiblisse l'ensemble du système, il est demandé l'adhésion à quatre principes :

- la prise en compte des processus intergouvernementaux,
- la certification à une échelle de territoire pertinente,
- la recherche d'implication, de concertation et de consensus avec toutes les parties intéressées, dont les propriétaires forestiers, à un niveau pertinent,
- la reconnaissance des autres référentiels reconnus par PEFC.

Une procédure du référentiel PEFC est d'ailleurs dédiée au mécanisme de reconnaissance des 20 schémas nationaux actuellement reconnus.

5.6.2 - En France

Le système PEFC s'est créé en France en réaction à l'extension mondiale de FSC. Le WWF promoteur de FSC a en effet développé une doctrine supranationale mettant largement en avant la biodiversité au niveau mondial, sans laisser une place significative à l'expression des points de vue des acteurs de la filière bois dans des pays de tradition forestière comme la France. Par ailleurs, la doctrine FSC était peu adaptée, du moins à ses débuts, à la petite et moyenne propriété forestière.

Une plate forme d'échange et de concertation rassemblant des promoteurs des deux systèmes et des différentes parties animée par le président de la 4me section du Conseil Général du Génie Rural des Eaux et des Forêts avec l'appui de l'AFNOR a fonctionné entre 2001 et 2004. Elle n'a pas permis de déboucher sur un accord, mais a eu le mérite d'engager un dialogue.

Si nous avons constaté une vive concurrence à l'international, l'expression des relations est restée tout à fait compréhensive pour le futur en France.

5.7 - Les enjeux en France

5.7.1 - Au niveau de la gestion forestière

Le développement de la certification PEFC a eu deux effets majeurs, c'est d'une part de mettre en place une démarche conjointe entre la forêt publique et la forêt privée après plusieurs décennies d'ignorance et surtout d'ouvrir une réelle concertation entre les propriétaires et gestionnaires forestiers, les utilisateurs de matériau bois et les associations de protection de la nature. Des enjeux communs ont été définis. C'est un facteur de progrès pour la gestion des territoires et le développement économique local. Au sein de PEFC des responsabilités croisées se sont naturellement mis en place.

Tant que la politique forestière française reposera majoritairement sur une sylviculture faisant une large part à des essences traitées avec de longues révolutions, une grande diversité de sylvicultures et par régénérations naturelles, le démarche au sein de PEFC France offrira avec un minimum de coût un cadre soutenant la comparaison avec les autres systèmes car il existe

des marges de manœuvre (démarche de progrès) pour mieux prendre en compte la biodiversité et le développement durable en général.

5.7.2 - Certification, consommation et commande publique

Un rapport sur la consommation responsable montre une évolution des tendances en France entre 2003 et 2005 (Kosciusko-Morizet et al., 2005). Plus de 50% des Français se sentent concernés par la consommation responsable, soit 20% de plus qu'en 2003. Plus de 80% des personnes de l'échantillon considèrent que les conditions de production constituent un bon argument publicitaire. Ces résultats qui ne traitent pas spécifiquement du bois montrent le potentiel croissant dans ce domaine. Il faut cependant relativiser car il existe une différence entre la connaissance du consommateur et son acte d'achat. Par ailleurs le bois n'a pas une image aussi médiatique que certains produits équitables.

Les marchés les plus sensibles à l'environnement, comme celui du Royaume-Uni attachent une réelle importance au choix du label de gestion durable. Ils marquent une préférence pour le label FSC. Ainsi en Angleterre, 31% des personnes ayant acheté un produit issu de la forêt connaissent FSC contre 8% PEFC (Forestry Commission, 2003)²⁹. L'Angleterre a ouvert la voie à une prise en compte de la certification dans les marchés publics. Le « center point of expertise on timber » (CPET) assure la notation des systèmes de certification avec deux niveaux d'exigence : bois d'origine légale d'une part et bois issus des forêts gérées durablement d'autre part. Il s'est interrogé sur la qualité de la certification PEFC, mais l'a à ce jour reconnue.

En France le nouveau code des marchés publics prévoit dans son article 5 la « prise en compte » du développement durable et la possibilité donnée à l'article 6 de faire référence à un écolabel.

La « stratégie nationale de développement durable (SNDD) » adoptée en 2003 et actualisée le 13 novembre 2006 organise l'action de l'Etat dans les domaines de la forêt et du bois :

- Le plan d'action en faveur des forêts tropicales adopté le 7/04/04 prévoit que tous les achats publics de bois tropicaux proviendront, d'ici 2010, de forêts gérées de façon durable.
- La circulaire du premier ministre du 5/04/05 porte sur les moyens à mettre en œuvre dans les marchés publics de bois et de produits dérivés pour promouvoir la gestion durable des forêts de tout type. La certification est privilégiée pour identifier des produits acceptables. L'Etat a pris l'engagement de n'utiliser que des bois certifiés dans ses constructions et en 2010 pour tous ses achats. L'extension à tous les acteurs publics est encouragée.
- Les achats de papiers doivent provenir de papiers recyclés ou dotés du label européen (ou équivalent).
- Il faut noter que la production d'énergie à partir du bois ne fait pas encore l'objet d'une approche permettant d'identifier celle provenant d'une gestion durable des forêts. Le bois n'est pas individualisé au sein de l'indicateur biomasse de la SNDD. Cette problématique est pourtant un élément important pour atteindre nos objectifs en matière d'énergies renouvelables. Or l'argumentaire sur la séquestration du carbone

²⁹ Il convient toutefois de relativiser ces résultats car la reconnaissance du schéma de PEFC UK par PEFC-C ne date que du 6 mars 2002.

par la forêt n'est fondé que dans le cas d'une gestion durable qui maintient ou augmente sur une superficie déterminée, la quantité de carbone séquestré.

Le décret du 23 janvier 2007 a modifié le code électoral en conditionnant le remboursement des frais d'impression et de reproduction des circulaires et bulletins de vote à l'utilisation de papier de qualité écologique répondant à au moins l'un des critères suivants :

- papier contenant au moins 50% de fibres recyclées,
- papier bénéficiant d'une « certification internationale de gestion durable des forêts ».

La progression, en termes de volume disponible, l'accès à la grande distribution et les campagnes publicitaires ont augmenté la notoriété de PEFC en Europe ces dernières années. Des données chiffrées seraient utiles. Comme le note en France, la Fédération des communes forestières, l'éco certification des bois n'est pas suffisante, mais elle constitue une condition nécessaire à la vente des bois. Ils ne sont pas achetés plus cher en France mais les lots certifiés reçoivent plus d'offres d'achat. La certification permet, dans certains cas, de continuer de vendre.

On peut donc se demander si le consommateur final sera intéressé d'acheter un produit fabriqué avec des bois européens certifiés par tel ou tel système. Par contre, il restera sensible aux produits provenant des forêts tropicales et boréales. En effet les médias rendent plus compte des menaces qui pèsent sur leur biodiversité et leur stock de carbone que de problèmes plus ponctuels des forêts tempérées.

5.8 - Perspectives de la certification forestière en France

La certification forestière a un intérêt stratégique dans la mesure où la demande de produits certifiés se développe au niveau des consommateurs finaux. La progression reste modérée et les perspectives d'après les interlocuteurs rencontrés sont incertaines.

Dans des pays où la politique forestière est encadrée par l'Etat et les pratiques forestières stabilisées depuis longtemps, la certification peut utiliser ces acquis et donc se développer progressivement.

5.8.1 - Evolution des marchés de produits certifiés

Les administrations publiques ont dépensé, en consommations intermédiaires et en acquisition nette d'actifs, 140 milliards d'euros en 2004. Une part importante se faisant dans le cadre de marchés publics, l'incitation à l'achat de produits certifiés a commencé à avoir des effets. Des professionnels ont anticipé le nouveau dispositif. La charte de l'achat et de la vente éco-responsables de bois dans le négoce, le développement de la certification des matériaux à base de bois dans les grandes surfaces de bricolage ou le meuble et l'éco labellisation des produits papetiers sont des exemples de cette mobilisation.

La stratégie des centrales d'achat vis-à-vis des produits certifiés de la forêt devrait être évaluée en fonction des types de produits et de leur provenance. Actuellement, il s'agit plus de construire une image « verte » des grands distributeurs que de répondre à une véritable demande des consommateurs.

5.8.2 - Les intérêts de l'Etat

La Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) prévoit « *au plan national l'élaboration de mesures réglementaires ou incitatives (telles que les labels) favorisant l'utilisation de produit renouvelables* ». L'Etat qui a une politique forestière de la gestion durable des forêts aurait intérêt à ce que le taux de certification devienne un indicateur de la SNDD. A ce stade, la certification n'apparaît pas de façon explicite.

Par ailleurs la France est fortement impliquée dans la gestion durable des forêts tropicales (bassin du Congo). Elle soutient l'initiative FLEGT de la CEE. Elle prévoit d'avoir des systèmes de contrôle fiables des bois dans les pays exportateurs et de commercialisation dans les pays importateurs. Cela conduit à mettre en place une « chaîne de contrôle » de la légalité inspirée, selon les termes mêmes de la Commission Européenne, de celles existantes déjà dans le secteur forestier pour les programmes de gestion forestière durable. Ce volet international n'a pas été approfondi compte tenu de la complexité des enjeux scientifiques, économiques et politiques.

Une relation conflictuelle entre les deux systèmes pourrait être néfaste à la politique forestière. La reconnaissance mutuelle entre PEFC et FSC est difficile à envisager dans le contexte actuel, mais les exemples Suisse et Anglais sont encourageants. Un apaisement des relations paraît souhaitable. L'Etat pourrait être le dépositaire d'un protocole permettant le développement de relations normales. Les points suivants devraient être envisagés :

- Acter une convergence sur les critères de gestion durable ;
- Accepter le principe d'une double appartenance ;
- Neutralité de l'Etat et de ses établissements publics dans l'ouverture de guichets uniques.

Proposition 12 : Favoriser l'élaboration d'un protocole au niveau national entre FSC et PEFC.

6 – Articulation entre les différents dispositifs

6.1 – La question posée

La question posée à la mission porte sur la convergence ou au moins sur l'articulation des deux dispositifs réglementaire et de certification qui ont des finalités, sinon identiques, du moins perçues comme telles : la **reconnaissance de la gestion durable de la forêt**.

Le choix a été fait au moment de l'émergence des concepts de gestion forestière durable et de certification forestière de séparer :

- la voie réglementaire qui, par la loi forestière de 2001, a posé le principe de la gestion durable des forêts française, en reconnaissant à l'application des documents de gestion qu'elle énumère la valeur d'une garantie de gestion durable (aménagement, PSG, RTG accompagné d'une gestion par l'homme de l'art) ou d'une présomption de garantie de gestion durable (CBPF). Ces documents ouvrent de ce fait droit aux aides de l'Etat et aux dispositions fiscales adaptées, le DEFI Travaux étant toutefois réservé aux propriétés sous PSG ou RTG (cf. § 3).

- la voie volontaire de la certification, par un organisme indépendant, de la gestion durable des forêts. La certification, encouragée par la même loi forestière³⁰, facilite l'accès au marché pour les produits issus des forêts certifiées. (cf. §5)

Cette séparation s'explique notamment par la pluralité des dispositifs de certification mis en œuvre en France (PEFC, FSC) et leur absence de reconnaissance réciproque, interdisant en pratique l'émergence d'une norme, sur laquelle aurait pu s'appuyer le dispositif réglementaire. (cf. § 4)

La certification est actuellement une voie parallèle à la voie réglementaire de garantie de gestion durable. Le dispositif de certification PEFC entre en 2007, avec sa deuxième période quinquennale, dans une phase de consolidation. FSC France est, fin 2006, en cours de mise en place. Ces deux schémas de certification exigent le respect de la réglementation nationale. PEFC France est adossé à la réglementation forestière, dont il estime toutefois ne pas avoir à vérifier le respect, considérant que cette responsabilité incombe à l'Etat (cf. §5).

La mission considère que les deux démarches de certification développées en France apportent désormais des garanties permettant d'envisager de s'appuyer sur elles pour simplifier la réglementation.

6.2 – Des réponses radicales, écartées au moins à moyen terme

Intellectuellement, on peut envisager une simplification radicale, ne retenant que l'un des deux dispositifs pour attester de la gestion durable d'une forêt.

6.2.1 - L'Etat assure la certification de la gestion durable des forêts (sous PSG ou aménagement et pour les petites propriétés sous engagement de bonnes pratiques)

Le code forestier constitue un référentiel technique de gestion durable suffisant avec ses déclinaisons régionales (ORF, SRGS, SRA, DRA).

Il serait concevable qu'une certification ISO 9000 (amélioration continue, écoute clients) et/ou ISO 14000 (impacts non intentionnels des activités sur l'environnement)³¹ des procédures d'approbation et de contrôle³² de l'Etat (Administration et ses établissements publics) vienne garantir la gestion durable des forêts sous PSG, aménagements ou engagement de bonnes pratiques (et ne faisant pas l'objet de sanctions administratives ou pénales) et que les propriétaires forestiers puissent s'en prévaloir lorsqu'ils mettent des bois sur le marché. D'autres services de l'Etat sont déjà engagés dans un tel processus de certification (DDSV).

³⁰ L'article L.13 du code forestier dans son dernier alinéa précise que les produits forestiers fabriqués à partir de bois récoltés dans le cadre de l'un des documents de gestion visés à l'article L.4 (aménagement, plan de gestion, RTG et CBPS) « peuvent prétendre à bénéficier d'une certification de conformité environnementale ou écocertification. » C'est le seul lien – plus incitatif que normatif - établi par la loi entre les deux voies de reconnaissance de la gestion durable des forêts.

³¹ Certifications appliquées à l'ONF et aux CRPF dans le cadre de PEFC, et pour l'ONF à la demande formelle de l'Etat.

³² C'est déjà le cas pour l'instruction des PSG par les CRPF

Concevable au démarrage de la certification forestière, cette voie³³ ne paraît plus désormais envisageable. En effet, il paraît désormais difficile pour la France de développer, seule, une certification par l'Etat ; cela rendrait difficile l'exportation des bois français, faute de reconnaissance internationale, sauf à envisager que l'Etat soit accrédité par FSC ou par PEFC au niveau international. L'exemple britannique (certification portée par la Forestry Commission) montre en effet qu'un dispositif de certification paraétatique a pu être mis en place dans un pays, puis reconnu, après intégration dans le dispositif UKWAS, à la fois par FSC et PEFC. (cf. 5.6.1)

On lui opposerait l'absence de démarche volontaire de la plupart des propriétaires et elle pourrait être présentée comme une simple certification de respect de la légalité dans la gestion des forêts et non de la gestion durable de ces forêts. Pour prospérer, une telle démarche devrait être entreprise au moins au niveau communautaire, sinon international.

La mission ne recommande pas, dans le contexte actuel, de reprendre une telle voie.

Proposition non retenue : L'Etat assure la certification de la gestion durable des forêts (sous PSG ou aménagement et pour les petites propriétés sous engagement de bonnes pratiques)

6.2.2 - La certification de gestion durable (PEFC ou FSC ou autre) est reconnue par l'Etat comme la *seule* procédure donnant accès aux dispositions fiscales propres à la forêt et aux aides publiques

Une telle perspective est dans la logique de prise de responsabilité des secteurs professionnels, l'Etat n'exerçant plus désormais qu'un contrôle de second niveau sur des dispositifs professionnels placés sous autocontrôle et, au besoin, certifiés par des tiers, notamment dans le domaine agricole (agriculture biologique par exemple).

Cette perspective paraît toutefois prématurée, les entités PEFC n'ayant pas encore une assise suffisante et FSC étant encore peu développé en France, pour que l'on fasse en pratique de la certification le seul mode d'accès aux dispositions fiscales adaptées à la forêt (et aux aides publiques) et pour que l'on supprime les modes d'accès réglementaires actuels. Tant PEFC France, qui vient d'adopter son référentiel pour les 5 ans à venir, que FSC France, en cours d'installation, ne sont en mesure de s'adapter à court terme à une réforme d'une telle ampleur.

La suppression des procédures réglementaires (agrément des PSG et des RTG, recueil des engagements de bonne gestion) devrait en effet logiquement conduire PEFC-France et, dans une moindre mesure, FSC-France à réviser et à renforcer leurs propres référentiels et exigences en intégrant notamment une obligation de rédaction et mise en œuvre, conformément aux recommandations de Lisbonne, d'un « document de gestion » pour les propriétés « importantes ». Cette révision interviendrait spontanément ou pour respecter un cahier des charges que l'Etat leur imposerait pour donner accès à des aides ou à des dispositions fiscales aux propriétés certifiées. Ceci devrait également les conduire à adopter un dispositif de contrôle renforcé de la mise en œuvre de ces documents par leurs adhérents.

³³ Elle nécessiterait – comme pour PEFC et FSC - un dispositif de traçabilité aval des produits auquel devraient adhérer les industriels.

Les charges de certification en seraient très fortement accrues, notamment pour PEFC, et donc les cotisations demandées aux propriétaires³⁴. Le risque serait alors fort de voir des entités régionales PEFC en grande difficulté si leurs charges fixes, étaient à répercuter sur un effectif réduit d'adhérents.

Il n'est pas sûr que réserver l'accès aux aides et à la fiscalité adaptée aux propriétés certifiées suffirait à prévenir une telle « fuite ». En effet, la demande du marché national en produits certifiés n'est pas à ce jour suffisante pour prévenir un désengagement des propriétaires certifiés, qui serait motivé par une cotisation devenue beaucoup plus élevée et perçue comme prohibitive.

L'Etat ne peut donc pas prendre le risque d'un blocage de ses instruments de politique forestière du fait de la défaillance d'une entité PEFC ou de FSC France, et inversement, il n'est pas souhaitable de casser la dynamique d'une certification volontaire par une déréglementation trop rapide. La faible durée (5 ans) des périodes de certification serait un élément de fragilité supplémentaire de cette voie.

L'acceptation sociale d'une telle mesure n'est pas non plus acquise, l'adhésion des associations du troisième collège à PEFC étant largement fondée sur l'adossement des référentiels PEFC à la réglementation d'Etat, et notamment à l'agrément des PSG.

Il serait en tout état de cause nécessaire de maintenir³⁵ un « filet de sécurité » réglementaire sur les défrichements et les coupes abusives. La question se poserait de maintenir un régime d'autorisation administrative des coupes en forêt non certifiée ou de s'appuyer uniquement sur des contrôles, notamment par télédétection.

Un autre élément d'acceptation porterait sur les charges d'« agrément » des « plans de gestion » et de contrôle de fait transférées aux organismes de certification et in fine aux propriétaires.

La question serait posée des missions qui seraient alors dévolues aux CRPF et aux services de l'Administration qui seraient ainsi libérés des tâches « régaliennes » d'agrément et de contrôle des PSG (ou d'approbation des aménagements) et sur l'économie ou le redéploiement des moyens humains et financiers correspondants vers des missions prioritaires telles que la mobilisation des bois ou l'adaptation au changement climatique :

Enfin, la poursuite de la construction d'une interface entre SRGS (et SRA et DRA pour les forêts publiques) et les autres réglementations (urbanisme, nature, sites) telle que prévue à l'article L. 11 du code forestier, serait à réorienter, nécessitant l'acceptation par les ministères concernés de voir PEFC ou FSC (et non plus le CRPF) « certifier » le respect des engagements des propriétaires de respecter les annexes correspondantes du SRGS³⁶.

En conclusion, il s'agit là d'une voie d'évolution majeure, susceptible d'être retenue à long terme, mais impraticable à court terme. La mission recommande que les dispositions qui

³⁴ Ces charges pourraient être multipliées par 5 ou 10.

³⁵ Voir de les renforcer, en fonction de l'évolution des enjeux de la politique forestière.

³⁶ Le SRGS, ou plutôt son extension à tous les types de propriétés, serait a priori maintenu, du fait même de l'existence de plusieurs schémas de certification, dans le cas contraire, on ne voit pas pourquoi si un référentiel a été dégagé par consensus entre toutes les parties prenantes, il serait nécessaire de doublonner avec un autre référentiel produit d'un consensus entre les mêmes partie mais réunies par le préfet de région.

seraient adoptées à court terme ne soient pas incompatibles avec une telle évolution ultérieure.

Proposition 13 (à différer) : Reconnaître par l'Etat la certification de gestion durable (PEFC ou FSC ou autre) comme la seule procédure donnant accès aux dispositions fiscales propres à la forêt et aux aides publiques.

La mission n'a pas approfondi l'analyse des mécanismes de mise en œuvre de cette mesure, notamment les conséquences d'un retrait de la certification qu'elle soit le fait du propriétaire, sanctionné par le schéma, ou du schéma lui-même.

6.3 – Des réponses envisageables à court terme :

Il est d'abord envisagé ci après (§ 6.3.1) d'ouvrir – pour les propriétés non soumises à l'obligation de PSG ou d'aménagement - un nouveau mode d'accès aux dispositions fiscales et aux aides qui serait fondé sur la certification.

Ce dispositif serait susceptible à l'avenir, après consolidation des entités PEFC et FSC, de se substituer au mode d'accès réglementaire actuel. Mais dans un premier temps, c'est bien la coexistence de deux dispositifs qui est recommandée.

Pour ce faire, une adaptation de la législation, fiscale et forestière, est nécessaire.

A défaut d'une telle adaptation législative, une meilleure articulation entre les deux dispositifs est envisageable (§ 6.3.2), avec la recherche de guichets (de préférence uniques) donnant au propriétaire accès à la fois au marché des bois certifiés et aux dispositions fiscales adaptées (ainsi qu'aux aides).

Ces guichets pourraient être :

- le CPRF pour les propriétaires soumis à l'obligation de présenter un PSG (ou présentant volontairement un PSG ou souhaitant s'engager sur un CBPS),
- éventuellement les coopératives ou les experts (engagement sur un RTG).

Il est rappelé que des simplifications peuvent être envisagées au sein du dispositif réglementaire (§3) indépendamment de toute articulation avec les dispositifs de certification.

Par ailleurs, il paraît opportun de conforter la crédibilité des systèmes de certification qui s'appuient actuellement sur les documents de gestion agréés, par une amélioration des contrôles réalisés.

Proposition 14 : Mettre en place une méthodologie et notamment un plan de sondage pour le contrôle des documents de gestion agréés.

6.3.1 - Une démarche unique auprès de l'organisme de certification permettant au propriétaire - non soumis à l'obligation de PSG - d'accéder à la fois à la certification de gestion durable et à la possibilité de bénéficier des dispositions fiscales adaptées (ainsi que des aides publiques)

La reconnaissance de gestion durable de ces propriétés (non soumises à l'obligation de PSG) par un organisme certificateur agréé par l'Etat permettrait aux propriétaires d'accéder à des dispositions fiscales et aux aides publiques.

En pratique, dans le cadre de PEFC, le propriétaire serait convié à signer un engagement de bonne gestion conforme au référentiel régional PEFC qui serait reconnu par l'Etat comme garantie (ou présomption de garantie) de gestion durable au titre du code forestier.

Une certification par FSC France bénéficierait de la même reconnaissance.

Les organismes de certification agréés seraient tenus de transmettre à l'Administration et/ou au CRPF la liste des parcelles sous engagement de bonne gestion. Une vérification de non obligation de PSG sur les propriétés concernées serait nécessaire.

Une modification législative serait nécessaire (notamment pour élargir les modalités d'accès aux dispositions adaptées à la forêt du Code Général des Impôts, avec un problème de durée des engagements³⁷).

Il est probable que le MINEFI exigerait un « agrément » de l'Etat, délivré après avis du MAP ou en accord avec lui, aux organismes de certification candidats (référentiels et contrôles) pour qu'ils puissent donner accès aux dispositions fiscales adaptées. Il exigerait aussi sans doute qu'un contrôle de second niveau s'exerce sur l'entité, voire sur ses adhérents, réalisé par l'Administration forestière (ou par le CRPF ?).³⁸

La question se poserait en opportunité de faire dépendre cet agrément d'Etat du respect d'un cahier des charges national rendu public et opposable aux différents schémas de certification candidats. Une telle démarche, qui n'est pas obligatoire (cf. décret 96-193 du 12 mars 1996 sur la certification des produits agricoles), irait dans le sens du rapprochement des schémas de certification tenus de satisfaire à cette exigence commune, et serait proche de la démarche britannique d'accès aux commandes publiques.

Deux inconvénients d'un tel dispositif ont été relevés :

1 – N'est-il pas présumptueux de penser que des organismes internationaux de certification, très soucieux de leur indépendance (FSC notamment), acceptent de se faire « agréer » par un Etat ?

2 - Cela oblige l'Etat à construire son propre référentiel (même minimal) d'agrément des organismes de certification de la gestion forestière durable et donc à expliciter son niveau d'exigence en la matière. C'est un document de plus et surtout un exercice politique délicat dans le contexte de concurrence mondiale entre les deux systèmes de certification développés en France.

³⁷ Une extension à 10 ans de la durée de validité des référentiels PEFC actuellement de 5 ans irait dans le sens d'une meilleure stabilité du dispositif.

³⁸ Ces développements vaudraient pour un approfondissement du § 6.2.2.

Le référentiel adopté par chaque schéma de certification devrait être compatible avec les SRGS (et les SRA et DRA) des régions concernées. Cette compatibilité est en principe assurée puisque l'un des principes, tant de PEFC que de FSC, est le respect de la réglementation. Une vérification formelle de cette compatibilité par le CRPF et/ou par le préfet de région après avis de la CRFPF n'est peut être pas indispensable. Parallèlement la question se pose d'une consultation formelle des entités régionales PEFC et de FSC France par le préfet de région avant qu'il ne soumette, à l'avenir, le projet de SRGS à l'approbation ministérielle.³⁹

L'engagement auprès du schéma de certification devrait être accompagné d'une liste des parcelles cadastrales concernées – ce qui n'est pas actuellement le cas pour PEFC – communiquée ensuite par l'organisme à l'Administration notamment pour organiser des contrôles de second niveau du respect des engagements et des contrôles fiscaux⁴⁰.

La certification aurait vocation à se substituer à terme au CBPS et aux RTG. Au moins à moyen terme, la fragilité des organismes de certification milite pour la conservation en parallèle du CBPS et du RTG. De plus certains propriétaires accepteraient mal d'être contraints d'adhérer et d'acquitter une cotisation à un organisme de certification pour accéder à des dispositions fiscales ou à des aides publiques.

En pratique, durant la période de coexistence des deux dispositifs, le CBPS ne serait plus proposé par le CRPF qu'aux propriétaires ne souhaitant pas adhérer à PEFC ou à FSC. Il a toutefois été remarqué que substituer de fait la certification au CBPS, en supprimant une occasion de contact avec le CRPF, aurait pour effet de priver le propriétaire d'une opportunité d'accéder aux dispositifs de développement du CRPF.

Il conviendrait d'examiner les différents textes faisant référence aux documents de gestion durable (notamment au RTG et au CBPS) pour y intégrer ou non la référence à la certification (par exemple pour la garantie de bonne gestion des bois et forêts dans les sites Natura 2000). Un choix devrait être fait entre une assimilation de la certification au CBPS ou au RTG. Par son caractère de démarche volontaire et l'absence d'intervention d'un homme de l'art, la certification est plus proche du CBPS que du RTG.

Enfin, il convient d'examiner les conséquences de l'exclusion d'une surface forestière du champ de la certification. Cette exclusion⁴¹ pourrait résulter :

- soit de l'exclusion individuelle du propriétaire, qui ne respecterait pas la politique de qualité et le cahier des charges de l'entité dont il relève. Pour PEFC les constats conduisant à cette exclusion résulteraient surtout des audits internes à l'entité,
- soit du retrait de la certification à l'entité régionale PEFC, résultant de la non réduction d'écart identifiés par l'audit externe spécifique à PEFC,
- soit, pour PEFC du retrait de la certification ISO à un ou plusieurs CRPF (chaque CRPF est indépendant pour sa certification ISO) ou bien à l'ONF (certification nationale). Ces retraits résulteraient des conclusions des certificateurs ISO de ces établissements publics.

³⁹ A transposer pour les DRA et SRA en forêt publique.

⁴⁰ Les circuits administratifs restent à préciser.

⁴¹ Cette analyse est conduite de façon approfondie pour PEFC France. Lorsque le dispositif FSC France aura été stabilisé, il pourra faire l'objet d'une analyse similaire.

Il semble que, au minimum, la perte de certification ISO d'un organisme (CRPF ou ONF) entraînerait la perte de certification de la catégorie de propriétaires correspondante (forêt privée d'une région, forêt publique sur l'ensemble de la France).

Les propriétés privées bénéficiant d'une certification de groupe par les coopératives seraient de la même manière concernées par un retrait de certification de la coopérative.

Les certifications ISO de chacun des deux organismes CRPF et ONF étant prévues de façon explicite dans le référentiel national, il est même permis de penser que la perte de certification de l'un des organismes pourrait impliquer la perte de certification de l'ensemble des propriétés forestières de l'entité, toutes catégories confondues.

Le retrait de la certification pourrait ainsi provenir, pour PEFC, de trois « certificateurs » distincts, la certification ISO de chacun des organismes étant, de plus, indépendante de celle de l'entité régionale PEFC.

Dans une entité PEFC ou dans une certification de groupe PEFC, des propriétaires privés ou communes respectant la politique de qualité et le cahier des charges, pourraient ainsi perdre le bénéfice de la certification, si l'entité ou bien l'organisme CRPF, ONF ou coopérative dont ils relèvent perdait sa propre certification. Ces propriétaires, sans défaillance dans leurs engagements personnels perdraient alors le bénéfice des incitations fiscales et subventions.

On peut penser que seule la perte de certification individuelle serait ressentie comme « légitime » pour motiver la perte des avantages fiscaux et subventions. Dans ce cas, contrairement au cas du manquement du propriétaire à ses engagements, la perte de la certification ne devrait pas conduire à des sanctions rétroactives (remboursement des aides par exemple). Un délai devrait être donné au propriétaire pour souscrire un autre engagement soit dans le cadre d'un autre mode de certification (pour PEFC) soit auprès d'un autre schéma de certification, soit de nature réglementaire.⁴²

La perte de certification par une entité ou par un organisme gestionnaire est certes peu probable, mais pose une question de principe.

La disparition d'une entité PEFC faute de moyens de survie (en fait liés à la structure de la propriété, à la productivité ligneuse, à la valeur des produits et à l'avantage apporté par la certification sur les segments de marché de ces produits) est une hypothèse plus vraisemblable, et paraît être une cause majeure de fragilité du système, que les démarches actuelles visant au regroupement d'entités PEFC visent à atténuer. L'autre source de fragilité identifiée étant l'adhésion « durable » de FNE au dispositif PEFC.

La disparition de l'entité conduirait à un traitement des propriétaires concernés comme dans le cas d'un retrait de sa certification.

Observation : la mission a examiné si des simplifications pouvaient être adoptées lors de l'instruction ou du contrôle de l'application d'un PSG dès lors que le propriétaire aurait adhéré à un organisme de certification.

L'adhésion à un organisme de certification traduit une démarche volontaire de gestion durable du propriétaire, mais n'est pas en soi une garantie de qualité technique du plan de gestion soumis à l'agrément du CRPF. Il n'a pas paru opportun à la mission de procéder, pour ce seul motif, à l'allègement des procédures d'instruction.

⁴² Dans le cas évoqué au § 6.2.2, le dispositif réglementaire n'existant plus, la question se poserait de le réactiver.

De même l'allègement des contrôles de l'Etat supposerait que l'organisme certificateur intègre dans ses plans de contrôle l'application du PSG par le propriétaire. Ce n'est pas le cas actuellement pour PEFC.

Proposition 15 : Reconnaître à la certification la même valeur qu'au CBPS ou au RTG, pour l'accès aux aides publiques et à la fiscalité adaptée.

6.3.2 - Un guichet unique ouvert au propriétaire, auprès du CRPF, pour lagrément de son PSG ou pour le recueil de son engagement de bonnes pratiques (ou auprès du préfet de région pour l'approbation de l'aménagement) et pour la certification de gestion durable

En pratique, lors de la présentation de son PSG (à titre obligatoire ou facultatif) ou de son adhésion au CBPS, le propriétaire serait invité à signer, s'il le souhaite, une annexe valant demande d'adhésion et d'engagement à respecter les obligations d'un ou de plusieurs schémas de certification pour sa région. Une convention devrait être conclue entre le CRPF et les organismes intéressés pour définir les modalités de recueil et transmission des engagements recueillis. Un dispositif similaire est envisageable pour les collectivités locales auprès du préfet de région.

En complément, cette convention pourrait préciser que lors de l'agrément du PSG (ou de l'approbation de l'aménagement), le CRPF (ou le préfet de région) vérifie, lorsque le propriétaire envisage d'adhérer à un dispositif de certification, l'absence de contradiction du contenu du PSG (ou de l'aménagement) avec le référentiel correspondant. La convention préciserait les conditions dans lesquelles s'exercerait cette prestation au bénéfice de l'organisme certificateur.

En cas de contradiction observée avec le référentiel de l'organisme certificateur, le PSG pourrait être agréé par le CRPF, mais une note d'observation serait transmise au propriétaire concerné (au cas où il souhaiterait apporter une modification à son PSG) et à l'organisme certificateur, seul à même de décider de la certification ou non de la propriété en cause.

Les contrôles de conformité de l'Administration sur la mise en œuvre du PSG (ou du CRPF si un transfert de responsabilité est effectué au bénéfice de cet établissement public) pourraient également porter sur les engagements souscrits au titre de la certification. Ceci permettrait de réduire la pression des contrôles conduits au titre de la certification sur les forêts sous PSG ou aménagement, mais nécessiterait probablement de placer sous certification ISO les procédures de contrôle mises en œuvre par l'Administration (le transfert de ces contrôles au CRPF étant écarté).

Une difficulté politique serait de faire assurer par les services de l'Etat ou du CRPF des contrôles du respect de référentiels, certes « reconnus » par l'Etat, mais, par nature, privés.⁴³ Une autre difficulté serait de faire accepter que le contrôle de grandes propriétés échappe en partie à l'organisme certificateur.

⁴³ Ce type de problème s'est posé avec le contrôle par les agents d'établissements publics du respect des contrats « jachère faune sauvage » conclus avec des associations, notamment les fédérations départementales de chasseurs, contrat venant compléter les obligations réglementaires de gestion des jachères.

Les difficultés techniques identifiées⁴⁴ sont :

- les surfaces placées sous engagement : pour le PSG : ce sont des unités d'un seul tenant d'une surface supérieure à un seuil réglementaire, alors que pour PEFC c'est l'ensemble de la propriété forestière, (une modification – législative -des règles pour le PSG est envisageable, avec la suppression des mots « d'un seul tenant » cf. . § 3.7.2),
- la durée des engagements : 10 à 20 ans pour le PSG, 5 ans pour PEFC (au bout de 5 ans, l'engagement PEFC serait à renouveler sur un nouveau référentiel, la conformité du PSG alors en vigueur ne sera pas nécessairement assurée),
- le champ géographique des référentiels PEFC (fusion envisagée de plusieurs entités régionales) et des référentiels d'Etat régionaux ou infra régionaux (ORF, SRGS, SRA et DRA).

La question se posera par ailleurs à l'avenir (notamment dans 5 ans, lors du renouvellement du référentiel PEFC) de l'articulation entre les « référentiels régionaux » que sont d'une part les SRGS, SRA, DRA (éventuellement fusionnés) et d'autre part les référentiels des schémas de certification que ce soit dans leur contenu (fusion, subordination, coordination), dans leur territoire d'application ou dans leur calendrier de révision (qui est indéterminé pour les documents d'Etat),

L'institution de ce guichet unique au CRPF ne devrait pas soulever d'objection du MINEFI, le document donnant accès aux dispositions fiscales adaptées demeurant le PSG ou le CBPS.

Aucune modification législative, ni même réglementaire, ne paraît nécessaire.

Par contre, les entités PEFC ou FSC France perdent le contact direct avec leurs adhérents lors de l'adhésion, puis le cas échéant des contrôles.

Si les RTG subsistent (voir § 3.4.3), les coopératives et éventuellement les experts souhaiteront vraisemblablement proposer à leurs adhérents ou clients l'option de souscription d'un engagement PEFC ou FSC lors de l'adhésion au RTG.

Il ne s'agirait plus alors de guichet d'unique, mais d'offres couplées (avec coordination de procédures) auprès de différents guichets (CRPF, coopératives, experts).

Proposition 16 : Ouvrir un guichet unique au propriétaire pour l'agrément de son PSG ou pour le recueil de son engagement de bonnes pratiques et pour la certification de gestion durable.

7 – Conclusion

La durée du cycle de production forestière implique qu'aucune gestion forestière raisonnable ne peut se concevoir sans une vision stratégique à long terme. L'existence de documents de gestion de portée réglementaire, aménagements, plans simples de gestion, codes de bonnes pratiques sylvicoles, règlements types de gestion, ou non réglementaires calqués sur les précédents, est considérée comme une nécessité par la quasi totalité des responsables professionnels rencontrés par la mission. L'obligation instituée par la loi de 1963 en forêt

⁴⁴ Les observations portent sur les dispositions adoptées par les entités PEFC, elles seront à compléter ultérieurement pour FSC-France.

privée est jugée avoir eu un effet d’incitation bénéfique et certains, les plus optimistes, vont jusqu’à estimer que, si cette obligation était supprimée, la plus grande partie des propriétaires privés continueraient à se doter de plans de gestion.

Le besoin d’une garantie de gestion durable a émergé en réponse à des pratiques de gestion non durable dans certains pays. Le monde des organisations non gouvernementales s’en est fait le promoteur, espérant par la voie médiatique convaincre les citoyens et par là les consommateurs d’acquérir des produits certifiés. L’impact est resté faible en France mais plus marqué chez certains de nos partenaires. Face à l’émergence d’une certification FSC promue par WWF au niveau international, la filière forestière française a œuvré, avec des partenaires étrangers en situation analogue, à la mise au point du système PEFC présenté comme mieux adapté aux spécificités de la forêt d’Europe occidentale. Cet engagement dans la certification a certes été vécu comme une assurance vis-à-vis du développement potentiel d’une demande de bois certifiés. Mais il a eu des aspects bénéfiques en matière d’engagement des forestiers dans la démarche du développement durable et dans une dynamique à caractère volontaire.

Les référentiels de certification, FSC comme PEFC, intègrent l’obligation du respect des lois et règlements et donc, en droit français actuel, d’un document de gestion agréé. Si l’actuel agrément obligatoire d’un document de gestion est important pour FSC, le système PEFC, pour sa part, est adossé à l’existence de ce document.

La suppression rapide de l’obligation réglementaire induirait, dans un contexte où la demande de bois certifiés par le marché n’impose pas encore, de fait, une certification pour vendre ses bois, une déstabilisation des organismes de certification. Ce serait notamment le cas pour PEFC qui aurait à choisir entre un risque de perte de crédibilité, s’il n’impose pas un plan de gestion, et un risque de perte d’adhérents, du fait des coûts induits, s’il l’impose. De plus, l’organisation PEFC se repose sur l’administration, CRPF et DDAF, bien sûr pour l’approbation mais aussi pour le contrôle d’exécution de ce plan ; PEFC considère en effet qu’il n’a pas à « doublonner » les contrôles de l’Etat alors que FSC vérifie le respect du plan. Supprimer l’obligation réglementaire, donc le dispositif administratif, reviendrait à transférer, à l’organisation PEFC les tâches actuellement assurée par l’administration, éventuellement d’agrément mais surtout de contrôle, et aux propriétaires adhérents un financement en grande partie assuré par le budget de l’Etat.

L’existence, en France, de deux systèmes de certification concurrents peut être considérée comme un handicap, encore que cet avis soit loin d’être partagé par tous. Une « coexistence pacifique » peut être une voie à explorer ; sur le plan technique, la différence de conception et de contenu des deux démarches rend le problème difficile mais pas insurmontable. La double certification, qui est une voie de rapprochement, semble n’exister qu’en Grande Bretagne et en Suisse, par la reconnaissance par les deux systèmes d’une certification locale. L’élaboration de normes, consensuelles par principe, portant sur certains aspects de la gestion durable qui peuvent s’y prêter pourrait constituer une étape vers un tel rapprochement. Néanmoins, le contexte de rivalité internationale entre les deux systèmes risque de rendre tout effort national de rapprochement ou même de reconnaissance mutuelle fragile, car susceptible de remise en cause à un autre niveau.

Enfin, on ne peut imaginer de dissocier forêt privée et forêt publique ; toute décision prise pour la première ne peut rester sans effet sur la seconde. Une suppression de l’obligation réglementaire des PSG ne pourrait être sans impact sur l’aménagement des forêts des collectivités, donc sur le mode de mise en œuvre du régime forestier.

Des simplifications peuvent être envisagées dans le contenu des documents ou dans les procédures mises en œuvre ou encore grâce à la mise en place de dispositifs de guichets uniques. Par contre, la substitution de la certification au dispositif actuel des documents de gestion régis par le code forestier ne peut être envisagée qu'avec prudence et progressivité. Il importe que les systèmes de certification aient acquis une assise plus solide sur le marché et que celui-ci se positionne clairement en faveur de ces systèmes, avant de leur transférer le sésame donnant accès aux aides publiques et à la fiscalité forestière adaptée. Le marché est lui-même susceptible d'évolution rapide, avec une pression accrue sur les bois d'industrie et énergie. Il conviendra d'évaluer périodiquement l'assise de la certification, notamment lors des révisions quinquennales des référentiels pour PEFC. Il est proposé de franchir une première étape, réversible et de faible incidence financière, en proposant à FSC et à PEFC de reconnaître leur certification comme apportant les mêmes garanties que le RTG ou le CBPS et en les incitant à collaborer à l'élaboration de normes sur des sujets d'intérêt commun.

8. – Tableau des propositions et des pistes de réflexion

Propositions

L'acceptabilité de ces propositions par les différents acteurs a été testée positivement.

Numéro	Contenu	Suite
1	Fusionner les CBPS et les RTG.	
2	Limiter, dans les PSG, le développement d'annexes thématiques aux cas dans lesquels il est nécessaire.	
3	Adopter un seuil de surface pour l'obligation de PSG sans considération de continuité des propriétés sur un même département.	
4	Substituer à l'agrément systématique des PSG un dispositif d'enregistrement <i>ou d'agrément tacite</i> , éventuellement limité à certains types de plans.	
5	Supprimer l'avis, conforme et donc systématique, de l'Administration sur le projet de PSG requis pour les propriétés sous engagement fiscal.	
6	Supprimer l'obligation pour le DDAF d'établir un certificat attestant que la propriété sur laquelle le propriétaire envisage de souscrire un engagement est susceptible de présenter une des garanties de gestion durable.	
7	Porter à la connaissance des propriétaires par les CRPF des zonages environnementaux concernant leurs forêts.	
8	Donner la possibilité de présenter les PSG soumis à l'agrément sur supports informatiques.	
9	Recommander la présentation des plans des PSG sous SIG.	
10	Inciter à la réalisation de normes dans les domaines suivants : - Vocabulaire et terminologie relative à la gestion forestière durable, - Indicateurs de gestion forestière durable, - Processus d'aménagement forestier et de plan de gestion forestier.	
11	Relancer les relations avec le réseau des associations au sein des commissions nationale et régionales de concertation sur la politique forestière.	
12	Favoriser l'élaboration d'un protocole au niveau national entre FSC et PEFC.	
13	Reconnaitre par l'Etat la certification de gestion durable (PEFC ou FSC ou autre) comme la seule procédure donnant accès aux dispositions fiscales propres à la forêt et aux aides publiques.	à différer
14	Mettre en place une méthodologie et notamment un plan de sondage pour le contrôle des documents de gestion agréés.	
15	Reconnaitre à la certification la même valeur qu'au CBPS ou au RTG, pour l'accès aux aides publiques et à la fiscalité adaptée.	
16	Ouvrir un guichet unique au propriétaire pour l'agrément de son PSG ou pour le recueil de son engagement de bonnes pratiques et pour la certification de gestion durable.	

Pistes de réflexion

Ces pistes de réflexion, qui se situaient en marge des priorités de la DGFAR quant au contenu de la mission, n'ont pas fait l'objet d'une analyse approfondie et n'ont pas été présentées aux interlocuteurs rencontrés. Si elles étaient jugées intéressantes, elles devraient faire l'objet d'un approfondissement ultérieur.

Numéro	Contenu	Suite
1	Abroger les ONA et, le cas échéant, les DNA	à approfondir
2	Fusionner ORF, SRGS, DRA et SRA au sein d'un document unique.	à approfondir
3	Fusionner SRGS, DRA et SRA.	à approfondir

Annexe 1

Les deux systèmes de certification FSC et PEFC

Les différents systèmes de certification de la gestion durable des forêts s'appuient sur une traduction de la notion de gestion durable sous forme de données objectivées : les principes et critères. La déclinaison de ces principes et critères sous forme d'indicateurs permet ensuite une évaluation de la gestion durable dans le sens ascendant suivant : l'indicateur est satisfait, un ensemble d'indicateurs satisfait assure la satisfaction du critère, un ensemble de critères satisfait permet la satisfaction du principe, l'ensemble des principes satisfait « assure » la gestion durable.

A.1.1 – La certification FSC

A.1.1.1 - Les principes

10 principes sont déclinés en 55 critères valables au niveau mondial, dans la version de février 2000. Ces principes et critères ont été élaborés par les 3 chambres du conseil FSC (chambre sociale, économique et environnementale) non liée avec des gouvernements :

- Les lois et engagements internationaux du pays doivent être respectés, ainsi que les principes et critères du FSC.
- La sécurité foncière du terrain forestier, les droits d'usage, doivent être définis, documentés, clairement établis.
- Les droits des peuples autochtones doivent être reconnus et respectés. Les activités forestières doivent maintenir ou améliorer le bien être social et économique des travailleurs.
- La gestion forestière doit encourager l'utilisation efficace des produits et services de la forêt, pour garantir la viabilité économique et la variété des prestations environnementales et sociales.
- La gestion forestière doit maintenir la diversité biologique, les ressources hydriques, les sols, les paysages, les écosystèmes fragiles.
- Un plan d'aménagement, en relation avec l'échelle et l'intensité de l'exploitation, doit être rédigé, appliqué et mis à jour ; les objectifs à long terme de la gestion et les moyens d'y parvenir doivent être clairement indiqués.
- Un suivi régulier de l'état de la forêt, des opérations de gestion, des récoltes, des impacts sociaux et environnementaux, doit être réalisé.
- L'aménagement des forêts de haute valeur pour la conservation doit adopter une approche de précaution et maintenir et améliorer cette valeur.
- La planification et la gestion des plantations doivent être conformes aux critères 1 à 9. Tout en fournissant des bénéfices sociaux et économiques et contribuant à satisfaire la demande mondiale de produits forestiers, les plantations devraient servir à compléter les aménagements des forêts naturelles, réduire la pression qu'elles subissent, promouvoir leur conservation et leur restauration

Les critères renvoient souvent au plan d'aménagement, plus rarement à des normes régionales.

A.1.1.2 - L'adaptation des principes et critères au niveau local

Les principes et critères du FSC doivent être adaptés au niveau local, via la définition des indicateurs, pour pouvoir donner lieu à certification. L'adaptation porte uniquement sur les indicateurs à utiliser.

Une possibilité est de créer un référentiel national, mais l'élaboration de celui-ci n'est pas une condition impérative à la certification de surfaces forestières, qui peut être faite à partir des principes et critères mondiaux, avec adaptation des indicateurs. Un référentiel national doit être élaboré par une initiative nationale qui forme un groupe de travail national associant trois collèges : social, économique et environnemental à l'image des trois chambres du FSC au niveau central. Après accord au niveau local, le référentiel local est soumis au conseil FSC pour expertise et vote des membres des trois chambres. Si le résultat est positif, le référentiel national est accrédité. La structure FSC nationale à trois chambres est pérennisée.

Il y a actuellement des référentiels nationaux accrédités en Europe, en Amérique latine et en Amérique du Nord. Ceux-ci peuvent ensuite être déclinés à des niveaux régionaux en fonction des contextes forestiers (8 déclinaisons aux Etats-Unis par exemple).

Le FSC est basé sur un schéma d'exigence de résultat : l'obtention de la certification est conditionnée à l'absence de non-conformité majeure aux principes, critères et indicateurs vérifiés lors de l'audit initial de terrain. C'est donc la conformité aux principes et critères qui est évaluée. Il n'y a donc pas de notion ou démarche d'amélioration continue. Suite à l'audit initial, le maintien du label FSC est soumis à des audits de surveillance non annoncés, au minimum une fois par an.

Les principes et critères sont évalués par le certificateur sur la base des indicateurs définis localement ou bien, à défaut, par le certificateur lui-même. L'organisme certificateur peut se fixer des règles propres, précises (ex : pondération des indicateurs, une non-conformité avec plus d'un tiers des indicateurs entraînant une non-conformité majeure, etc...)

Seule la conformité aux principes et critères est évaluée et fait l'objet de la certification. Une non-conformité mineure ne remet pas en cause la certification mais des mesures doivent être prises pour la corriger.

A.1.1.3 - L'échelle de certification

C'est l'unité de gestion forestière qui est certifiée. Plusieurs propriétaires peuvent obtenir une certification groupée sur label FSC, pourvu qu'il existe une seule entité légale. Les principes et critères s'appliquent à tous les propriétaires quelle que soit la taille de la propriété. Dans le cas de certification groupée, les audits terrain sont alors déterminés par échantillonnage, cependant la constitution d'une entité légale peut impliquer des procédures lourdes, accroissant le coût de la certification. Ainsi FSC France souhaite obtenir l'aide des pouvoirs publics pour améliorer son offre de certification groupée.

A.1.1.4 – Le contrôle

L'accréditation des auditeurs externes

FSC accorde les organismes de certification FSC sur la base d'une procédure FSC qui inclut l'exigence d'un Système de Management de la Qualité, et au vu d'une norme générique élaborée ou adoptée par l'organisme certificateur.

La publication des résultats de la certification

Un rapport public doit être mis à disposition sur le site officiel du FSC, dans les 30 jours, quels qu'aient été les résultats des différents audits. Ce rapport est un historique du processus de certification pour une entreprise donnée, où apparaissent les conclusions générales.

A.1.1.5 - Surfaces certifiées par FSC dans le monde (Source : FSC Certification : maps, graphs and statistic- December 2006)

Europe	Total area (ha)	No. of certificates
Austria	5,039	5
Belarus	2,501,501	7
Belgium	9,636	4
Bosnia/Herzegovina	20,841	2
Bulgaria	21,427	2
Croatia	1,988,480	1
Czech Republic	22,267	4
Denmark	589	2
Estonia	1,064,004	3
Finland	9,490	2
France	15,325	4
Germany	578,679	85
Greece	31,526	1
Hungary	193,166	3
Ireland	438,360	3
Italy	22,108	10
Latvia	59,475	3
Liechtenstein	7,372	1
Lithuania	1,069,122	43
Netherlands	162,324	13
Norway	5,100	1
Poland	6,579,417	20
Portugal	73,612	3
Romania	1,124,412	3
Russia	12,269,251	35
Slovakia	162,899	5
Spain	132,055	9
Sweden	10,444,880	21
Switzerland	428,351	25
Ukraine	790,141	6
United Kingdom	1,692,525	52
Grand total	41,923,374	378

South America & the Caribbean	Total area (ha)	No. of certificates
Argentina	136,289	11
Belize	104,888	1
Bolivia	1,986,517	16
Brazil	5,143,272	72
Chile	403,706	16
Colombia	58,749	3
Costa Rica	77,075	20
Ecuador	29,721	3
Guatemala	514,563	14
Guayana	584,404	1
Honduras	49,151	3
Mexico	787,783	46
Nicaragua	21,191	5
Panama	10,047	6
Paraguay	2,700	2
Perú	80,666	3
Uruguay	249,473	17
Venezuela	139,650	1
Grand total	10,379,845	240

Asia	Total area (ha)	No. of certificates
China	441,590	4
Indonesia	739,368	5
Japan	269,718	25
Korea	36,710	2
Laos	44,985	2
Malaysia	71,664	3
Nepal	10,045	1
Sri Lanka	16,251	4
Thailand	2,730	2
Vietnam	9,904	1
Grand total	1,642,965	49

Africa	Total area (ha)	No. of certificates
Cameroon	41,965	1
Congo	296,000	1
Kenya	1,825	1
Morocco	20,270	1
Mozambique	24,821	1
Namibia	198,193	2
South Africa	1,665,418	24
Swaziland	86,874	2
Tanzania	15,560	1
Uganda	35,000	2
Zimbabwe	108,431	3
Grand total	2,494,357	39

Oceania	Total area (ha)	No. of certificates
Australia	550,391	6
New Zealand	673,900	19
Papua New Guinea	19,215	1
Solomon Islands	39,402	1
Grand total	1,282,908	27

North America	Total area (ha)	No. of certificates
Canada	18,892,891	39
United States of America	7,675,124	104
Grand total	26,568,015	143

Grand total	Total area	Certificates
77	84,291,464	876

A.1.2 - La certification PEFC

A.1.2.1 - Rappel de la structure de PEFC

PEFC est structuré entre une entité internationale, PEFC Council, des entités nationales, pouvant se décliner en entités de rang inférieur, ainsi en France les entités régionales correspondant au découpage administratif.

Chaque propriétaire (particulier, commune) prend un engagement, sous forme d'un document d'adhésion conforme à un modèle national. Tous les types de groupements de propriétaires forestiers, créés conformément aux dispositions réglementaires, peuvent adhérer (dans les mêmes conditions que les propriétaires individuels) en nom et place de leurs membres adhérents à la double condition que l'objet du groupement inclue la gestion forestière et que l'adhérent individuel donne mandat au groupement.

A.1.2.2 – Les principes et critères

PEFC utilise un jeu de Principes et Critères comme point de départ des démarches de gestion forestière durable. Les principes se retrouvent du global au local, dans les référentiels international, national et régional. Les principes inscrits dans les référentiels sont transcrits dans les processus qualité certifiés ISO des organismes CRPF et ONF (notamment, pour ONF, les processus élaborer des aménagements, suivre et contrôler l'application des aménagements, mobiliser des bois, réaliser des travaux).

En France, la démarche de gestion durable de la forêt :

- respecte les exigences légales et réglementaires telles qu'elles résultent du Code forestier ainsi que de tout autre texte légal ou réglementaire qui peut s'appliquer aux forêts et aux organismes gestionnaires,
- repose sur un dialogue et un partenariat entre les acteurs de la forêt, de la filière bois et de la société civile dans le respect des spécificités, des fonctions et des motivations des différents interlocuteurs,
- couvre les attentes économiques, écologiques et sociales relatives à la forêt et à sa gestion,
- repose en outre sur un objectif global de qualité dans une démarche d'amélioration continue ; il ne s'agit pas de répondre ainsi à tous les enjeux de la forêt, mais de fixer des points de progression possible qui font l'objet de consensus entre les partenaires impliqués,
- s'appuie avant tout sur une démarche collective où s'implique l'ensemble des membres des 3 collèges pour atteindre les objectifs définis en commun ; elle suppose l'engagement d'organismes susceptibles d'influer significativement sur la gestion forestière et qui acceptent le principe d'une évaluation régulière ; au premier rang de ces organismes figurent l'Office National des Forêts (ONF) pour les forêts publiques et le Centre Régional de la Propriété Forestière (CRPF) pour les forêts privées ;
- s'appuie sur l'adhésion individuelle, volontaire, documentée et enregistrée des propriétaires publics et privés ainsi que des exploitants forestiers ; cette adhésion se traduit par la signature d'un cahier des charges qui fait ressortir les points spécifiques d'amélioration de la gestion forestière auxquels ils peuvent contribuer à leur niveau, et

dont la réalisation fait l'objet d'un suivi par l'entité régionale ; pour ce qui concerne les forêts domaniales, c'est l'ONF qui adhère pour le compte de l'État, propriétaire ; cette adhésion autorise ensuite le propriétaire à vendre ses bois avec la marque PEFC.

A.1.2.3 - Le contrôle

Le contrôle comporte deux niveaux d'audit emboîtés : audit interne et externe.

Chaque année, l'entité régionale doit effectuer en interne un certain nombre de contrôles des propriétaires, des exploitants et des organismes adhérents (pour ces derniers, elle s'appuie sur les certifications présentées ISO 9001 et 14001 pour l'ONF, ISO 14001 pour le CRPF). Le nombre de contrôles est déterminé pour une catégorie d'audités (les propriétaires privés, collectivités, les scieries...) par la racine carrée de l'effectif. Cet échantillon peut être stratifié, notamment par catégories de taille des propriétés. En Lorraine, 645 propriétaires représentant 21% de la surface forestière privée sont certifiés, justifiant de 25 contrôles de terrain. En Languedoc Roussillon, 252 adhérents certifiés représentant 4% de la surface régionale impliquent 12 contrôles.

Les audits internes des propriétaires et exploitants sont utilisés par l'auditeur externe (ce ne sont donc pas des audits externes à blanc tels que ceux pratiqués en certification ISO), ce qui réduit ses propres visites de terrain (mais il en fait également). L'auditeur interne doit avoir été accrédité par PEFC France et avoir participé à une formation.

A l'issue de ces audits, en cas de non conformités, le propriétaire ou l'exploitant doit mettre en place des actions correctives dans un délai précis et négocié avec l'auditeur. Ces éléments sont présentés à l'entité qui au terme de la période fait effectuer un nouvel audit pour vérifier si les actions correctives ont bien été mises en oeuvre. A défaut, l'exclusion du propriétaire, sanction en dernier recours, peut être prononcée et celle-ci est déclarée pour figurer sur le fichier national des exclusions. Toutes ces démarches sont tracées et enregistrées. Une exclusion individuelle du système peut donc résulter de l'audit interne

Les audits externes de certification, intermédiaires ou de renouvellement portent non seulement sur le respect des engagements des propriétaires et des exploitants comme les audits internes, mais également sur le respect des procédures et sur la mise en oeuvre de la politique d'amélioration mise en place par l'entité et les organismes CRPF et ONF.

Cet audit vérifie à cet effet les procédures, les enregistrements et questionne les permanents de l'entité, ainsi que les représentants des organismes quant à la mise en oeuvre de la politique d'après les résultats qui lui sont présentés. Il évalue ainsi l'implication des différents acteurs en proposant également des pistes de progrès (démarche classique d'audit certification).

A l'issue de l'audit, l'auditeur rend compte de ses propositions de conclusions : écarts éventuels, observations, etc, comme pour une certification ISO. S'il apparaît des écarts que l'entité ne réduit pas dans un délai donné, négocié, la certification peut être retirée et dans ce cas les propriétaires ne seraient plus certifiés. Cette éventualité paraît être assez théorique et improbable.

A.1.2.4 - Surfaces certifiées PEFC dans le monde (Source: Site PEFC-C/Statistiques 2006)

Nations	Number of C-O-C certificates*	Number of PEFC logo users	
Australia	5 734 737	3	6
Austria	3 374 000	276	133
Belgium	248 789	75	74
Brazil	762 657	2	0
Canada ⁴⁵	73 413 005	36	3
Czech Republic	1 957 051	232	173
Denmark	26 880	17	20
Finland	22 144 082	117	111
France	4 256 740	946	9378
Germany	7 193 844	597	7640
Hungary	0	2	1
Chile	1 531 239	14	10
China	0	3	2
Italy	637 846	48	80
Japan	0	21	16
Latvia	37 860	3	250
Luxembourg	21 630	4	18
Malaysia	0	1	1
Morocco	0	1	1
Netherlands	0	22	9
Norway	9 231 700	6	17
PEFC Council	0	0	30
Portugal	50 012	4	5
SFI (USA and Canada)	54 376 769	0	0
Slovak Republic	336 396	0	9

⁴⁵ Cette surface inclut les surfaces certifiées selon les normes du CSA et de la SFI reconnues en 2005 par PEFC-C

Spain	518 320	67	142
Sweden	6 943 403	65	83
Switzerland	380 846	45	805
UK	0	329	129
Total	193 177 809	2 936	19 146

Annexe 2

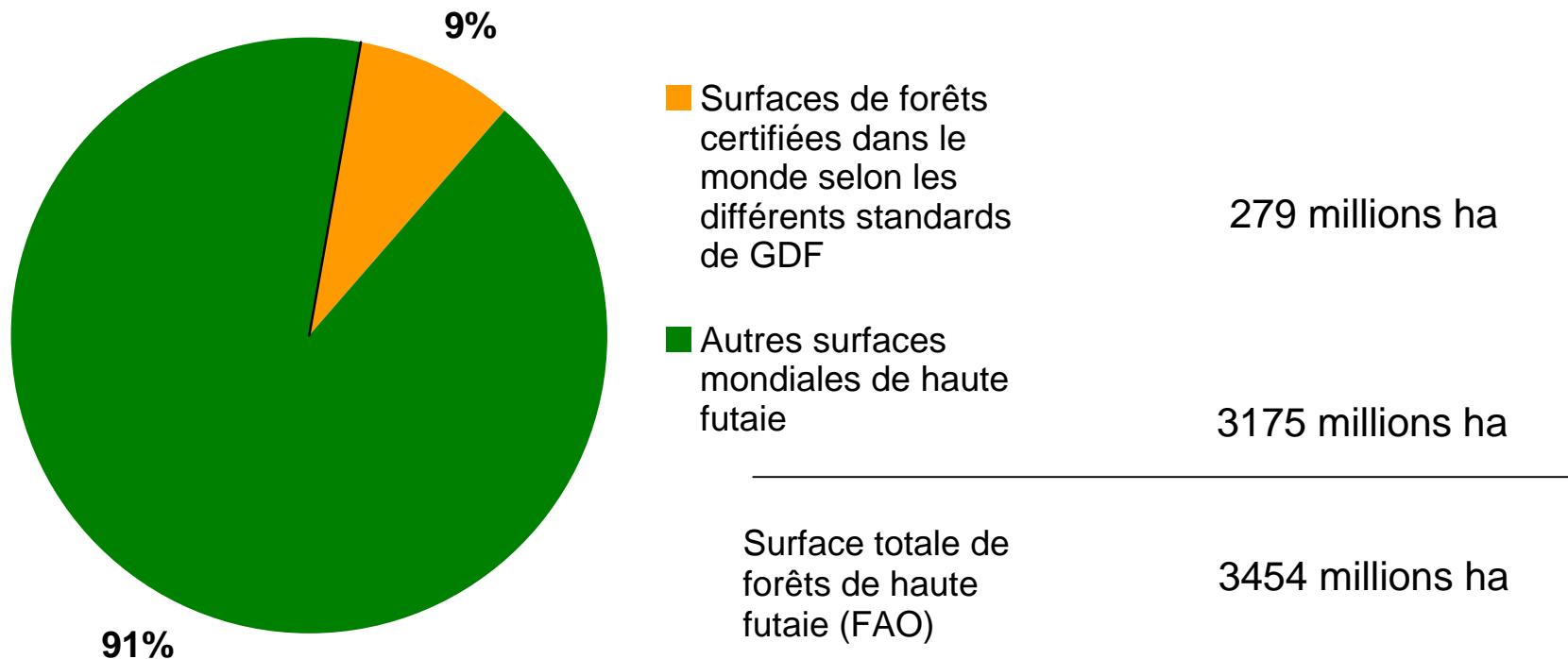
Les principaux systèmes de certification des forêts existants

Système de certification	Créé par	Année de création
Forest Stewardship Council (FSC)	ONG, avec des industries forestières	1993
Sustainable Forestry Initiative (SFI)	American Forest and Paper Association	1995
Système de gestion forestière durable de l'Association canadienne de normalisation (CSA)	Forest products Association of Canada et Gouvernement canadien	1996
Malaysian Timber Certification Council (MTCC)	Ministère malaisien des industries primaires et Malaysian Timber Council	1998
Programme pour l'approbation de la certification forestière (PEFC)	Groupes d'intérêt nationaux du secteur forestier, en particulier associations de petits propriétaires forestiers	1999
CERTFOR	Gouvernement chilien et Asociación de Industriales de la Madera (ASIMAD), Association chilienne des manufactures de bois	2002
Australian Forestry Standard (AFS)	Conseil des Ministres des forêts, des pêches et de l'aquaculture, et industries forestières australiennes	2003
CERFLOR	Ministère brésilien du développement, de l'industrie et du commerce	2003

(Source : FAO 2004)

Surfaces de forêts certifiées selon les critères de la GDF dans le monde

(Source PEFC 2006)



Annexe 3

Référence de normes nationales ou internationales utilisables pour la certification de la gestion durable des forêts (source AFNOR)

ESPAGNE

UNE 162001: 2001-06-27 : Gestión forestal sostenible. Vocabulario, terminología y definiciones.

Title (French) Gestion forestière durable. Vocabulaire, terminologie et définitions. Title (other lang.) Gestión forestal sostenible. Vocabulario, terminología y definiciones.

UNE 162002-1: 2001-06-30 : Gestión forestal sostenible. Criterios e Indicadores de la unidad de gestión. Parte 1: Criterios e indicadores genéricos.

Title (French) Gestion forestière durable. Critères et indicateurs des unités de gestion. Partie 1: Critères et indicateurs génériques.

UNE 162002-2: 2001-06-27 : Gestión forestal sostenible. Parte 2: Criterios e Indicadores complementarios para la evaluación a escala regional.

Title (French) Gestion forestière durable. Partie 2: Critères et indicateurs complémentaires pour l'évaluation au niveau de région.

UNE 162003 : 2001-06-27: Gestión forestal sostenible. Criterios de cualificación de auditores forestales.

Title (French) Gestion forestière durable. Critères de qualification pour les auditeurs forestiers.

UNE 162004: 2001-06-27 : Gestión forestal sostenible. Criterios de cualificación de las entidades de certificación.

Title (French) Gestion forestière durable. Critères de qualification pour les organismes de certification.

Le document ISO/TR 14061 est également repris en norme espagnole:

UNE 150061:2002 IN : 2002-05-30 : Guía para asistir a las organizaciones forestales en el uso de las normas sobre sistemas de gestión medioambiental UNE-EN ISO 14001 y UNE 150005

Title (French) Information pour assister les organismes forestiers dans l'utilisation des normes ISO 14001 et ISO 14004 relatives aux systèmes de management environnemental.

International relationship ISO/TR 14061:1998, IDT

GRANDE-BRETAGNE

Cette norme concerne le développement durable mais il s'agit d'une norme générale :

BS 8900:2006 –05-31 : Guidance for managing sustainable development

Abstract: This standard provides guidelines on options for sustainability management, managing the balance of the non-financial (i.e. social, environmental and economic) and the financial capital of business, with the aim of continually improving performance and

accountability. It applies to all types of organizations and is intended to help them manage their resources and activities in a more sustainable way. The guidelines provide organizations with a conceptual framework which aims to build on their core principles or values for sustainability management. They can be used to assess the sustainability management issues and impacts associated with products and services, or to assess the sustainability management issues and impacts associated with the activities of an organization as a whole.

Le document ISO/TR 14061 est également repris en norme britannique :
:PD ISO/TR 14061:1998, ISO/TR 14061:1998 : Information to assist forestry organizations in the use of environmental management system standards ISO 14001 and ISO 14004

Status: Current

Publication Date: 1999/05/15

Pages: 74

International Relationships: ISO/TR 14061:1998 Identical

Descriptors: Forestry, Forests, Instructions for use, Information, Quality assurance, Environmental engineering, Ecology, Systemology, Management techniques, Policy formation, Planning, Environmental health, Conformity, Training, Legislation, Document maintenance, Management, Management operations, Decision-making, Approval testing, Performance, Assessed quality, Quality auditing, Environmental management systems

A titre d'information, je vous signale cette norme relative aux pépinières :

BS 3936-4:1984 : Nursery stock. Specification for forest trees (norme relative aux pépinières)

Title (French) Produits de pépinière. Arbres forestiers - spécifications

Abstract (English) Requirements for origin, dimensions, root and shoot, description, condition and packaging of forest trees for timber production.

Cette norme est en révision actuellement, la référence du projet est la suivante ::

02/704738 DC : 2002-06-05 Status DC : BS 3936-4. Nursery stock. Part 4: Specification for forest trees

CANADA

CAN/CSA-Z809-02 : 2002-12-01 : Sustainable Forest Management: Requirements and Guidance

Abstract (English) 1. Scope This Standard can be applied to any defined forest area (DFA). The boxed text prescribes the specific SFM requirements for public participation, performance, and systems. The text located outside the boxes is intended to clarify the specifications set out in the boxes by providing in-depth explanations and practical examples. It does not establish any requirements in addition to those specified in the boxes. An organization seeking third-party independent certification will be audited to the text in the boxes.

Plus 1133 (2003) : 2003-03-01 : Guidelines for Sustainable Forest Management - General Audit Principles and Audit Procedures for Auditing Sustainable Forest Management

Abstract (English) 1 Scope This Special Publication establishes general principles for the planning and performance of an audit of the SFM requirements specified in CSA Z809. The procedures provided are applicable to all types and sizes of organizations.

Plus 1134 (2003) : 2003-03-01 : Guidelines for Sustainable Forest Management - Qualification Criteria for Sustainable Forest Management Auditors

Abstract (English) 1 Scope This Special Publication provides guidance on qualification criteria for SFM auditors and lead auditors. Criteria for the selection and composition of audit teams are not included; reference should be made to CSA PLUS 1133 for further information on these subjects.

PLUS 1136 (2004) : 2005-02-01 : The SFM Essentials: An Introduction to CAN/CSA-Z809-02, Sustainable Forest Management: Requirements and Guidance

Abstract (English) About This Handbook The objective of this handbook is to provide forest managers and forest management practitioners with a user-friendly guide with information and ideas to assist in implementing the requirements found in Canada's national sustainable forest management (SFM) Standard, CAN/CSA-Z809, Sustainable Forest Management: Requirements and Guidance. This handbook includes all of the requirements and guidance found in the 2002 edition of CAN/CSA-Z809, but it also provides further information and implementation ideas on specific components of the Standard that are - new to the 2002 edition of CAN/CSA-Z809, the CSA SFM Standard; or - considered challenging by companies, based on their implementation experience.

Le document suivant reprend le document ISO/TR 14061 qui a été annulé en février 2006 et non remplacé :

CAN/CSA-ISO TR 14061-00 (R2004) : 2000-02-01 : Information to Assist Forestry Organizations in the Use of Environmental Management System Standards ISO 14001 and ISO 14004

Abstract (English) This National Standard of Canada is equivalent to International Standard ISO/TR 14061:1998 (first edition, 1998-12-15). 1. Scope This Technical Report is designed to be used in conjunction with ISO 14001 and ISO 14004. It provides a link between the management system approach of ISO 14001 and the range of forest policy and forest management performance objectives, including SFM principles and intergovernmental Criteria & Indicators, that a forestry organization can consider. It also provides references to the ISO 14000 series of International Standards, application of forestry laws and regulations, and the other matters that a forestry organization can take into consideration as it implements an environmental management system. This Technical Report, like ISO 14001, does not propose any forestry-specific requirements. Its content is not normative in any sense, but is intended to be informative. Moreover, it does not establish performance levels for forest management. This Technical Report therefore cannot form the basis for environmental performance claims and does not create a product label.

Confirmation date 2004-01-01

Annexe 4

Liste des personnes rencontrées

M. Renaud ABORD de CHATILLON, Président de l'Association Bourguignonne de Certification Forestière (ABCF) et Président de l'Union Régionale Forestiers Privés de Bourgogne (FPB),
M. ALOUSQUE, Chef du service régional de la forêt et du bois, DRAF Aquitaine,
M. Claude BAILLET, Vice-président de la Coopérative Forestière Bourgogne Limousin (CFBL) et Président de la Section Forestière de la Fédération Régionale des Coopératives Agricoles,
M. Jean-Marie BARBIER, Directeur général de la Fédération « Forestiers Privés de France » (FPF),
M. Christian BARTHOD, Sous-directeur des Espaces Naturels, Direction de la Nature et des Paysages, MEDD,
M. Gérard CAPES, Président du comité PEFC Aquitaine,
M. G. CINGAL, SEPANSO Landes, Vice-président de PEFC Aquitaine,
M. Bernard CRESSENS Directeur de la conservation au WWF,
M. Robert DABEZAC, Directeur général de la société d'approvisionnement du groupe Smurfit-Kappa-Comptoir du pin,
M. Philippe DELETAIN Chargé du programme « Forêts du Congo » au WWF,
M. Régis DICK Chargé de mission Outre-mer au WWF,
M. Sébastien DROUINEAU, CRPF Aquitaine,
M. Gilles DUCERF, propriétaire forestier et scieur en Bourgogne,
M. DUMONTET, Directeur du Groupement des Producteurs des Bois du Sud (GPBS),
M. Pierre DUCRAY, Directeur de l'Union de la Coopération Forestière Française (UCFF)
Mme FERNANDEZ, responsable développement environnement, AFNOR,
M. Thomas FORMERY, Directeur général du Centre National Professionnel de la Propriété Forestière (CNPPF),
M. Jean-Pol GERARD, Secrétaire de la Compagnie Nationale des Ingénieurs et Experts de la Forêt et du Bois (CNIEFEB),
M. GRIGAUT, Directeur du comité PEFC Aquitaine,
M. Jean Louis GUERIN, Directeur adjoint du CRPF Bourgogne,
Mme HAESE, Présidente d'Autun Morvan Ecologie,
Mme. Fanny-Pomme LANGUE, Chef de projets à l'Union de la Coopération Forestière Française (UCFF)
M. Yves LESGOURGUE, Directeur du CRPF Aquitaine,
M. Stéphane MARCHESI, Secrétaire général de PEFC France,
M. Emmanuel MICHAU, Chef du département Développement Durable, Office National des Forêts,
Mme. Emmanuelle NEYREMONDE responsable du pôle forêts au WWF,
M. NOIROT, Office National des Forêts,
M. François PALIARD, Président de la Compagnie Nationale des Ingénieurs et Experts de la Forêt et du Bois (CNIEFEB),
M. PERROT, Office National des Forêts,
M. Christian PINAUDEAU, Secrétaire général de l'Union des Sylviculteurs du Sud-Ouest (USSO),
M. Henri PLAUCHE GILLON, Président de la Fédération « Forestiers Privés de France » (FPF) et du Centre National Professionnel de la Propriété Forestière (CNPPF),
M. Jean-Marie PONSOT, Président des Communes Forestières de Côte d'Or,

Mme. RAIMBAULT, Département Génie Industriel et Environnement, AFNOR,
M. René RISSER, Délégation au Développement Durable, MEDD,
M. Daniel ROBERT, Chef du service régional de la forêt et du bois, DRAF Bourgogne,
M. Gilbert RODTS, chef du service de l'inspection générale de l'Office National des Forêts,
M. Jean-Pierre SADOUX, Vice-président de la Compagnie Nationale des Ingénieurs et Experts
de la Forêt et du Bois (CNIEFEB),
M. Roland SUSSE, Vice-président de la Compagnie Nationale des Ingénieurs et Experts de la
Forêt et du Bois (CNIEFEB),
M. Christian VANIER, DRAF Bourgogne,
M. Henri de VENEVELLES, Président de PEFC France.

Annexe 5

Liste des sigles

AFNOR : Association Française de Normalisation
AFD : aménagement forestier durable
AM : aménagement
BNBA : Bureau de Normalisation du Bois et de l'Ameublement
CAN/ CSA : Canadian Standards Association – Association Canadienne de Normalisation
CBPS : code de bonnes pratiques sylvicoles
CEI : Commission électrotechnique internationale
CEN : Comité Européen de Normalisation
CENELEC : Comité européen de normalisation électrotechnique
CEPI: Confederation of European Paper Industries
CNPPF : Centre National Professionnel de la Propriété Forestière
COFRAC : Comité Français d'Accréditation
CNFPF : commission nationale de la forêt et des produits forestiers
CRFPF : commission régionale de la forêt et des produits forestiers
CRPF : Centre régional de la Propriété Forestière
DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DEFI : Dispositif d'Exonération Fiscale des Investissements Forestiers
DGFAR Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales
DILAM : directive locale d'aménagement (antécédent des DRA)
DNA : directive nationale d'aménagement
DRA : directive régionale d'aménagement
DRAF : Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt
EN : Norme européenne
ETSI : Institut européen des normes de télécommunication
FAO : Food and Agriculture organization
FFN : Fonds Forestier National
FNE: France Nature Environnement
FSC : Forest Stewardship Council
GDF: gestion durable de la forêt
ISO : International Standards Organisation
MAE : Ministère des Affaires Etrangères
MAP : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
MEDD : Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
MINEFI : Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
NF : Norme française
OABT : Organisation Africaine des Bois Tropicaux
ONA : orientation nationale d'aménagement
ONF : Office National des Forêts
ONG : Organisation Non Gouvernementale
ORF : orientation régionale forestière
ORLAM : orientation locale d'aménagement (antécédent des SRA)
ORP : orientation régionale de production (antécédent des SRGS)
PAFC : Pan African Forest certification
PEFC : Program for the Endorsement of Forest Certification scheme
PLU : Plan Local d'Urbanisme

PSG : plan simple de gestion

RSE : responsabilité sociétale des entreprises

RTG : règlement type de gestion

SIG : Système d'Information Géographique

SNDD : Stratégie Nationale de Développement Durable

SRA : schéma régional d'aménagement

SRGS : schéma régional de gestion sylvicole

UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature

UKWAS : United Kingdom Woodland Assurance Standard

UNE: Norme espagnole

WWF : World Wild Fund