

# DÉVELOPPEMENT, SOCIÉTÉS, ENVIRONNEMENTS

Rapport de recherche

n°5

Pierre Yves  
Delcourt



**LES SECTIONS DE COMMUNE  
DANS LA POLITIQUE FORES-  
TIÈRE FRANÇAISE**  
Un rôle à redéfinir

*Unil*

UNIL | Université de Lausanne

Institut de géographie  
et durabilité

Je remercie chaleureusement le Prof. Gretchen Walters de l'Institut de géographie et durabilité de l'Université de Lausanne qui a encadré ce travail, le Prof. Stéphane Nahrath de l'Institut des Hautes Études en Administration publique de l'Université de Lausanne, le Prof. Jean-François Joye de la Faculté de droit de l'Université Savoie Mont Blanc ainsi que Olivier Hymas, chargé de recherche à l'Université de Lausanne pour leurs précieux conseils et leur relecture de ce travail de recherche.

Contact : [py.delcourt@sunrise.ch](mailto:py.delcourt@sunrise.ch)

La série *Développement, sociétés, environnements* publie des rapports issus de recherches menées au sein de l'Institut de géographie et durabilité de l'Université de Lausanne. L'objectif est de publier et rendre accessibles des résultats de projets s'inscrivant dans les thématiques suivantes : (1) les politiques et la gestion des ressources naturelles ; (2) la gouvernance multi-niveaux de l'environnement ; (3) les transformations urbaines et rurales.

© IGD 2023

Institut de géographie et durabilité  
Faculté des géosciences et de l'environnement  
Université de Lausanne  
Quartier Mouline - Bâtiment Géopolis  
CH-1015 Lausanne  
[www.unil.ch/igd](http://www.unil.ch/igd)

La série *Développement, Sociétés, Environnements* est placée sous la responsabilité de Prof. Christian Kull, coordinateur du collectif de recherche « Political ecologies ».

Contact : [christian.kull@unil.ch](mailto:christian.kull@unil.ch)

Site web : <https://www.unil.ch/igd/rapports-recherche-developpement-societes-environnement>

ISSN 2673-4516 (Online)

Crédit photo de la couverture : © Gretchen Walters

## **Les sections de commune dans la politique forestière française. Un rôle à redéfinir**

Les sections de commune sont des institutions collectives de gestion de ressources territoriales qui prennent racine dans l'Ancien régime. Préservées à la Révolution, elles sont attaquées aujourd'hui par les institutions publiques de la République : communes, Sénat, et ministères ainsi que par l'Office national des forêts.

A partir de l'analyse de documents administratifs de référence, l'auteur démontre que la contribution des sections de commune à la politique forestière est positive malgré quelques défauts de mise en œuvre. Des difficultés de collaboration, une vision divergente de l'intérêt public et des priorités d'action différentes incitent les acteurs politico-administratifs à œuvrer pour la disparition de ces institutions collectives multiséculaires.

Dans un contexte de raréfaction des ressources publiques, le rôle des sections de commune pourrait être renforcé. Des adaptations à la politique forestière pourraient être apportées sans bouleverser ni le régime des sections de commune ni le régime forestier. L'auteur suggère d'adopter une approche pragmatique et exploratoire en renforçant la reconnaissance, l'autonomie et les responsabilités des sections de commune.

**Mots-clefs** : communs, sections de commune, gouvernance, politiques publiques, forêts, France.

## Liste des sigles et acronymes

AFASC	Association Force de Défense des Droits et Biens des Communautés Villageoises et des Membres de Sections de Communes
AFB	Agence française pour la biodiversité
APA	Arrangement politico-administratif
Art.	Article
C. civ.	Code civil
C. for.	Code forestier
CEN	Conservatoire d'espaces naturels
CGCT	Code général des collectivités territoriales
COP	Contrat d'objectifs et de performance
CRPF	Centre régional de la propriété forestière
DDT	Direction départementale des territoires
EPIC	Établissement public industriel et commercial
FNCOFOR	Fédération nationale des communes forestières
ICGC	Institution collective de gouvernance d'un commun
ONF	Office national de la forêt
PPA	Programme politico-administratif
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

## Table des matières

Introduction	p.1
1. Les principales thèses de la littérature scientifique concernant les conditions de perpétuation des institutions collectives de gouvernance des communs (ICGC)	p.4
2. La méthode et le plan de travail	p.7
3. Le régime des sections de commune	p.10
4. La politique forestière	p.15
5. L'Analyse de la politique forestière	p.16
6. Les points d'insatisfaction des principaux acteurs du PPA et les solutions proposées	p.27
7. L'évaluation de la politique forestière en lien avec les sections de commune	p.36
Conclusion	p.43
Références	p.44

## **Les sections de commune dans la politique forestière française. Un rôle à redéfinir**

*Pierre Yves Delcourt, Institut de géographie et durabilité, UNIL*

### **Introduction**

Les sections de commune, au même titre que tous les autres types de communs fonciers, suscitent depuis quelques décennies un intérêt de la communauté scientifique. Les travaux d'Elinor Ostrom, prix Nobel d'économie en 2009, ont stimulé de nombreuses recherches sur ce thème. L'une des questions qui se posent actuellement est de savoir dans quelle mesure les communs fonciers peuvent contribuer à la mise en œuvre de politiques publiques visant la protection du patrimoine naturel et culturel (paysage), la gestion durable du territoire, la lutte contre et l'adaptation au réchauffement climatique, le frein à l'effondrement de la biodiversité, etc.

Notre travail de recherche questionne en particulier le rôle des sections de commune dans la gestion durable de la forêt.

*Fig. 1 - Affouage dans la forêt de Cheylard-L'Evêque*



© Gretchen Walters, 2022

### ***Les sections de commune dans l'ordre institutionnel***

Depuis des siècles en France, des communautés d'habitants ont des droits de propriété, de disposition ou d'usage exclusifs sur des ressources territoriales : forêts, bois, eau, pâturages, etc. L'article 1, section IV du décret de la Convention nationale sur le mode de partage des biens communaux du 10 juin 1793 indique qu'à l'origine, ces ressources territoriales ou biens communaux étaient connus sous divers noms : terres vaines et vagues, gastes, garrigues, landes, pacages, patis, ajoncs, bruyères, bois communs, hermes, vacans, palus, marais, marécages, montagnes, etc. Par ce décret,

l'État a favorisé le partage des biens communaux, c'est-à-dire leur allotissement et leur cession aux habitants. Toutefois, certains biens communaux comme les forêts, les pâturages collectifs et les marais ont été exclus du partage. A la fin de la période révolutionnaire, le législateur a renoncé au partage des biens communaux, au vu des difficultés de mise en œuvre.

Sous le Premier Empire et sous les régimes politiques suivants, un cadre juridique spécifique a été institué pour organiser la gestion des biens communaux localisés dans les « sections de commune ». Ce cadre juridique trouve aujourd'hui sa place dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT, art. L 2411-1 et s.).

Les données sur les sections de commune (nombre, superficie) et des biens sectionaux (nature, superficie) sont encore lacunaires. En France métropolitaine, on compterait entre 26'792 (Rapport Lemoine, 2003) et plus de 40'000 sections de communes (Marillia, 2014 : 27) alors que l'on compte environ 36'000 communes. Le nombre de sections de commune serait progressivement en baisse. En effet, depuis quelques années des communes procèdent à des transferts de biens sectionaux (communalisation). Dans le département du Puy-de-Dôme qui compte 4'000 sections de commune, on dénombrait 96 communalisations entre 2018 et 2020, soit 2,4% (Chavanon et Joye, 2022).

Souvent attaquées et menacées par l'appétit des seigneurs et des riverains au Moyen Âge puis par les agronomes, les juristes, les grands et les petits propriétaires ainsi que par une partie de la paysannerie à la Révolution, les biens communaux réunis dans les sections de commune sont de nos jours la cible d'acteurs politico-administratifs : des maires, des sénateurs, des préfets, des représentants de l'Office national des forêts, qui agissent en partie de manière concertée. Ces tentatives sont parfois relayées avec succès par le législateur comme nous le verrons plus loin.

### ***Les sections de commune dans la politique forestière***

Depuis le Moyen Âge, l'État est soucieux de limiter les abus, les usurpations et les délits commis dans les forêts. Il a établi des règles de gestion forestière. Comme on l'a mentionné ci-dessus, à la Révolution il n'a pas autorisé le partage des forêts gérées par des communautés d'habitants afin d'en contrôler la gestion. En 1837, avec l'adoption du code forestier, il a soumis les forêts de l'État, des communes et d'autres personnes morales de droit public (comme les sections de communes) à la tutelle de l'Administration des Eaux et Forêts. Depuis 1964-1966, les forêts publiques sont gérées par l'Office national des forêts (ONF), établissement public industriel et commercial (EPIC) qui a reçu cette mission par délégation de l'État.

Selon l'ONF, on compterait aujourd'hui 3'270 forêts sectionales avec une superficie de 133'876 ha au total en France métropolitaine.<sup>1</sup> Elles sont principalement localisées dans le Massif central et le quart nord-est (Figure 2). Selon l'ONF, la superficie de la forêt de la France métropolitaine totalise environ 17 millions d'hectares dont 4,3 millions d'hectares de forêts publiques<sup>2</sup>. Les forêts sectionales représenteraient donc moins de 1% (soit précisément 0,79%) de la forêt française métropolitaine et 3,11% des forêts publiques (Figure 3). On voit ainsi que la part des forêts sectionales est

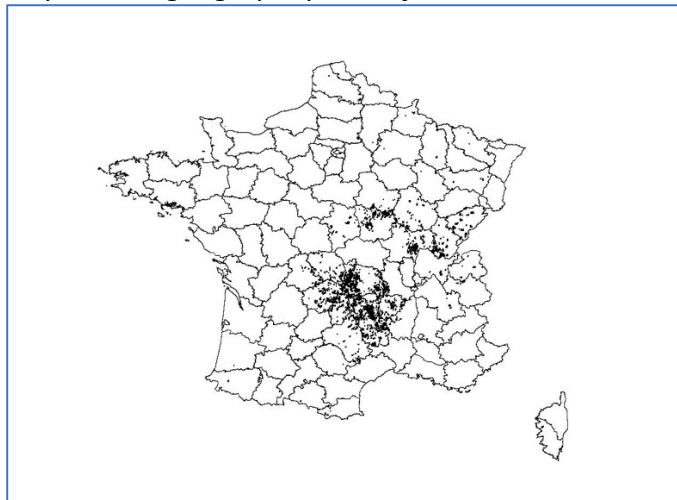
---

<sup>1</sup> Hymas, O. (juin 2023). Les forêts sectionales en France métropolitaine sur la base des données de l'ONF de 2020 : <https://administration.carmencarto.fr/services/catalogue/105>

<sup>2</sup> Office national des forêts (2021, 8 décembre). *La forêt en France – portrait*. Consulté le 18.05.2023 sur : <https://www.ign.fr/reperes/la-foret-en-france-portrait-robot#:~:text=La%20for%C3%AAt%20m%C3%A9ropolitaine%20couvre%2017,central%20et%20la%20pointe%20bretonne.>

extrêmement faible à l'échelle nationale.<sup>3</sup> Toutefois, à l'échelle départementale, voire régionale, l'appréciation de la situation peut être très contrastée.

Fig. 2 - Répartition géographique des forêts sectionales en France.

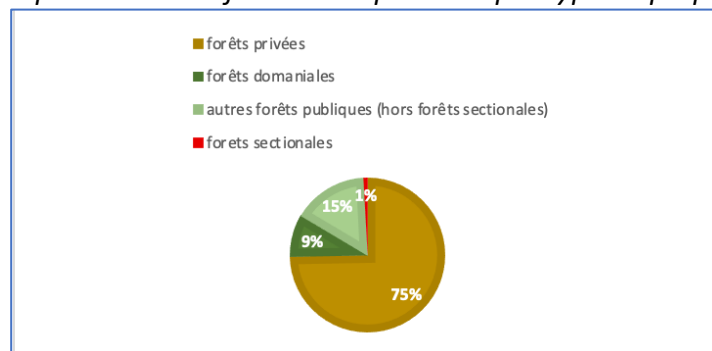


Source : Olivier Hymas, juin 2023 sur la base des données de l'ONF de 2020

Les forêts constituent un enjeu économique non négligeable. La filière forêt-bois génère environ 440 000 emplois (directs et indirects) répartis dans près de 600 000 entreprises. Elle réalise près de 60 milliards d'euros de chiffre d'affaires mais souffre d'un déficit commercial d'environ 6 milliards d'euros par an.<sup>4</sup>

La forêt publique alimente la filière pour près de 40% avec seulement 25% des surfaces forestières en métropole.<sup>5</sup> Sur la base de ces données, on peut estimer que les forêts sectionales contribuent à alimenter la filière forêt-bois dans une proportion située entre 1% et 2%, ce qui est très faible.

Fig. 3 - Répartition de la forêt métropolitaine par type de propriétaires.



Source : Basé sur la base des données de l'ONF de 2020.

Les forêts constituent de plus un enjeu environnemental et climatique. La filière forêt-bois constitue un levier essentiel pour l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale bas carbone, grâce notamment à la place du bois dans la construction.

<sup>3</sup> Ces données n'intègrent pas les surfaces forestières sectionales qui ne sont pas soumises au régime forestier – elles seraient minoritaires.

<sup>4</sup> Office national des Forêts (2016). Contrat d'objectifs et de performance 2016-2020. Paris : ONF. Consulté le 21.06.2023 sur : <https://www.onf.fr/nous-rejoindre/+f4::contrat-dobjectifs-et-de-performance-2016-2020-de-lonf.html>. Page 11.

<sup>5</sup> Idem.



Ainsi, les sections de commune sont imbriquées dans l'ordre institutionnel de la République ; de plus, elles sont imbriquées dans la politique forestière française. Elles sont attaquées de nos jours par les acteurs politico-administratifs chargés de la mise en œuvre de la politique forestière. Or, la contribution des forêts sectionales à la politique forestière est très faible à l'échelle nationale.

Notre contribution, qui s'adresse aux chercheurs, aux membres des sections de commune ainsi qu'aux autorités publiques concernées, a pour but d'évaluer la qualité de la contribution des sections de commune à la politique forestière et dans ce contexte de questionner les rapports institutionnels entre les sections de commune et les acteurs politico-administratifs en charge de la politique forestière : l'État, l'ONF et les communes. Au vu des difficultés financières et organisationnelles de l'ONF, comme nous le verrons plus loin, nous proposons d'identifier les leviers d'action qui permettraient, le cas échéant, de renforcer l'efficacité allocative de la politique forestière en s'appuyant davantage sur les sections de commune. Implicitement, ces leviers d'action favoriseraient la perpétuation des sections de commune.

## **1. Les principales thèses de la littérature scientifique concernant les conditions de perpétuation des institutions collectives de gouvernance des communs (ICGC)**

Depuis des décennies, des chercheurs s'intéressent à l'organisation et à la gestion des systèmes de ressources communes (SRC). C'est ce que la politologue et économiste américaine Elinor Ostrom a nommé en anglais *Common-pool resource (CPR)*. Les SRC dont il est question ici sont des systèmes de ressources naturelles ou artificielles suffisamment vastes pour rendre coûteux (mais pas impossible) l'exclusion des bénéficiaires potentiels de l'obtention de ses avantages d'usage. Les systèmes de ressource naturelle dont on parle ici sont par exemple des forêts, des pâturages, des réseaux d'irrigation, des zones maritimes, etc. Les ressources à proprement parler (en anglais : *resource units*) sont ce que les individus peuvent s'approprier ou utiliser de ces systèmes de ressources, par exemple le bois pour le chauffage et la construction, l'herbage pour le bétail, le poisson pour l'alimentation (Ostrom, 1990 : 30). Les SRC nécessitent l'établissement de règles et des systèmes de contrôle afin d'obtenir des bénéfices pour tous les « appropriateurs » ou utilisateurs. L'organisation et la gestion des SRC peuvent être le fait de l'État, d'entreprises privées ou d'institutions locales, collectives et volontaires.

Trois théories conduisent à prévoir que les individus qui sont dans des relations d'interdépendance pour organiser et gérer des SRC ne vont pas coopérer en vue d'obtenir des bénéfices collectifs : la tragédie des communs (Hardin 1968), le dilemme du prisonnier (Dawes, 1973) et la logique de l'action collective (Olson, 1965). Ces théories conduisent à penser que seuls l'État ou les entreprises privées permettent de gérer les ressources communes de manière durable.

### **1.1 Les 8 conditions de perpétuation des ICGC selon Ostrom**

Elinor Ostrom a démontré qu'à certaines conditions, les institutions locales, collectives et volontaires sans assistance extérieure (que nous nommons dans ce rapport *institutions collectives de gouvernance d'un commun ou ICGC*) peuvent gérer plus efficacement des SRC que l'État ou une entreprise privée. Elle s'est intéressée en conséquence aux conditions ou principes nécessaires à leur émergence et à leur perpétuation (Ostrom, 1990). Ses apports théoriques et conceptuels sont utiles pour déterminer dans quelles conditions les sections de commune, qui sont des ICGC, pourraient jouer un plus grand rôle dans la gestion de la forêt.

Sur la base d'une étude de cas, Ostrom a défini 8 principes ou conditions susceptibles de contribuer à la perpétuation des ICGC (Ostrom, 1990 : 90) :

1. Les individus ou foyers disposant de droits d'usage sur les ressources et les limites du commun sont clairement définis ;
2. Il y a une congruence entre règles d'appropriation et de fourniture des ressources avec les conditions locales. En d'autres mots, les règles visant la mise à disposition des ressources répondent adéquatement aux besoins des usagers.<sup>6</sup> Elles sont adaptées aux conditions locales ;
3. Les arrangements sont issus d'un choix collectif dans la mesure où la plupart des individus concernés par les règles opérationnelles peuvent participer à leur élaboration et à leur modification ;
4. Le contrôle des conditions de mise à disposition des ressources et des comportements des ayants-droits est effectué sous la responsabilité ou directement par les ayants-droits eux-mêmes ;
5. Des sanctions contre les contrevenants sont définies selon le principe de proportionnalité [ou de gradation]
6. Les mécanismes de résolution de conflits bénéficient d'un accès rapide et facilité à des instances locales sont peu coûteuses [en termes de ressources] ;
7. Les droits des usagers à mettre en place leurs propres institutions ne sont pas compromis par des autorités publiques ;
8. Les activités d'usage et de fourniture de la ressource, de contrôle, de mise en œuvre, de résolution des conflits ainsi que de gouvernance du système de la ressource sont organisées en plusieurs niveaux qui s'emboîtent les uns les autres.

Ostrom a souligné que les politiques publiques (basées sur l'idée que tous les usagers locaux sont incapables de gouverner un SRC et qu'on doit leur imposer des règles d'en haut) peuvent détruire le capital institutionnel constitué depuis des années d'expérience (Ostrom, 1990 : 184). Elle a noté que les politiques publiques peuvent conduire les usagers locaux [lorsqu'ils en ont le choix] à soit privilégier leurs propres institutions, soit dépendre d'autorités externes pour résoudre leurs problèmes (Ostrom, 1990 : 212). Ainsi dans le meilleur des cas, les autorités publiques peuvent jouer un rôle positif en procurant des facilités pour développer la capacité des usagers locaux à s'engager dans la gouvernance d'un commun (Ostrom, 1990 : 212).

### **1.2 Les trois principes supplémentaires de perpétuation des ICGC**

Cela étant posé, Ostrom a faiblement conceptualisé les conditions de perpétuation des ICGC qui sont engagés avec d'autres acteurs (publics et privés) dans la mise en œuvre de politiques publiques. Fort de ce constat, Stéphane Nahrath, Jean-David Gerber, Peter Knoepfel et Christian Bréthaut ont proposé trois principes ou conditions de perpétuation des communs dans le cadre de la mise en œuvre de politiques environnementales et d'aménagement du territoire (Nahrath et al., 2012) :

- a) Les ICGC assument un rôle de médiation politique, c'est-à-dire qu'elles traduisent les objectifs et les mesures de mise en œuvre définies par les politiques publiques dans le langage des droits de propriété et des droits d'usage de leurs membres, facilitant ainsi la modification

---

<sup>6</sup> Les usagers des ressources communes sont les titulaires des droits de disposition et d'usage des biens communs ainsi que d'autres personnes physiques pouvant bénéficier de l'usage/utilisation des biens communs, à certaines conditions. Dans le cas des sections de commune, il peut s'agir par exemple d'exploitants agricoles qui ne sont pas membres et que se sont vu attribuer des terres agricoles et pastorales par le conseil municipal qui en a la compétence.

de leurs comportements dans la direction visée par la politique. Ce rôle de médiation contribue à renforcer la reconnaissance de leur rôle et de leur légitimité auprès des acteurs politico-administratifs.

A l'inverse, dans l'esprit de « club » (avec une importante capacité d'exclusion), le processus de médiation peut déboucher, au contraire, sur une absence du travail de traduction, voire une appropriation et un détournement de la politique publique dans un sens opposé à ses objectifs initiaux.

- b) Les ICGC sont imbriquées dans les arrangements politico-administratifs (APA) de la politique publique. Une partie de la littérature sur les communs suggère que la mise à distance de l'État serait l'une des conditions de perpétuation de ces institutions multiséculaires (Voir notamment Ostrom, 2010). Au contraire, Nahrath et ses collègues émettent l'hypothèse que l'imbrication des communs dans les arrangements politico-administratifs serait l'une des conditions de leur perpétuation.

Certains membres de l'ICGC sont multi-positionnés. Le fait que certains acteurs individuels (ex. maire, conseillers municipaux) sont à la fois représentants des communs et des autorités politico-administratives faciliterait la collaboration (la prise en charge et la résolution des problèmes) dans la mise en œuvre de la politique publique.

A l'inverse, dans certains cas, l'imbrication et la multi-positionnalité peuvent créer des confusions ou des collusions entre intérêts publics et intérêts « de club » pouvant aller éventuellement jusqu'à des situations de corruption.

- c) La mise en œuvre de la politique publique est basée sur les principes de division du travail et de complémentarité. L'imbrication nécessite le respect des principes (énoncés par Ostrom et ses collègues) d'autonomie et de subsidiarité appliqués à l'échelle des ICGC.

A l'inverse, une trop grande autonomie (i.e. sans modalités de contrôle) pourrait, dans le cas du glissement vers un esprit de club, détourner les ICGC des objectifs et des output attendus de la politique publique.

Nahrath et ses collègues ont conclu que les ICGC, lorsque leurs droits de propriété, de disposition et d'usage sont clairement définis et reconnus, sont susceptibles de jouer un rôle important dans la mise en œuvre de politiques publiques dès lors qu'elles sont intégrées dans les arrangements politico-administratifs (APA) locaux de mise en œuvre de ces politiques publiques. Les chercheurs ont commencé à démontrer que l'imbrication des ICGC dans les APA dépend notamment de leur capacité de médiation, de la multi-positionnalité de leurs membres, ainsi que de leur complémentarité avec les autorités publiques dans les processus de mise en œuvre des politiques publiques (Nahrath et al., 2012 : 50).

## 2. La méthode et le plan de travail

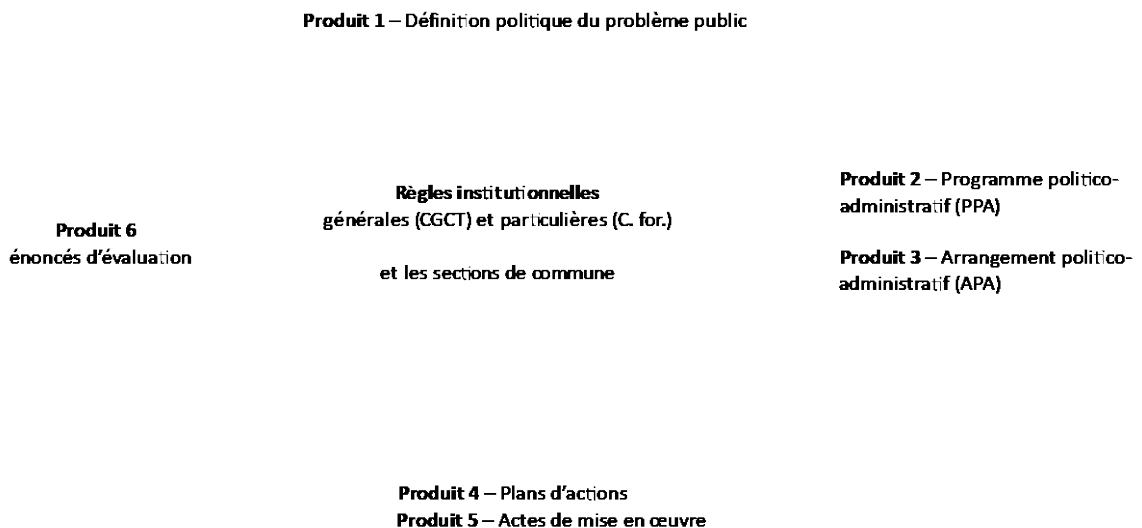
Comme nous l'avons énoncé dans l'introduction, cette étude vise à analyser le rôle des sections de commune dans la gestion durable de la forêt, but ultime de la politique forestière française. Pour cela, nous nous appuyons sur le modèle théorique élaboré par Peter Knoepfel, Corinne Larrue et Frédéric Varone de l'Institut des Hautes Études en Administration Publique de Lausanne (Knoepfel, 2015).

Ce modèle d'analyse permet d'identifier les liens entre les produits d'une politique publique et les interactions entre les différents acteurs institutionnels et privés impliqués (Knoepfel, 2015 : 153). Ce qui nous intéresse ici est de voir :

- Si les produits de la politique forestière influencent significativement le comportement des sections de communes et s'ils permettent ainsi d'atteindre les objectifs substantiels de la politique forestière ;
- Si la politique forestière renforce ou affaiblit les sections de commune comme ICGC.

*In fine*, la question qui nous intéresse est de savoir si le renforcement des sections de commune, comme gestionnaires des ressources forestières, pourrait contribuer plus efficacement à l'efficacité allocative de la politique forestière. Dans l'affirmative, quelles seraient les règles institutionnelles à changer ?

*Fig. 4 – Analyse des produits de la politique forestière et de leur influence sur les rapports institutionnels entre l'État, l'ONF, les communes et les sections de commune.*



*Source : Basé sur le modèle théorique pour l'analyse d'une politique publique de Knoepfel et al. (2015).*

La Figure 4 illustre notre méthode :

Nous présenterons d'abord le régime institutionnel des sections de commune dans une perspective historique en analysant l'évolution de la base légale. Nous nous baserons principalement sur :

- Le travail rétrospectif de Marillia (2014) et dans une moindre mesure sur celui de Cormenin (1838) ;
- Le travail approfondi de Vivier sur la période 1750-1914 (2000) ;
- L'analyse de la loi du 14 août 1792, du décret de la Convention nationale sur le mode de partage des biens communaux du 10 juin 1793, de la loi du 9 ventôse An XII (29 février 1804), du Code civil de mars 1804 ainsi que le Code général des collectivités territoriales (CGTC, Livre IV, Titre 1<sup>er</sup>, art. L2411-1 à L2412-2) et les différentes modifications issues de différentes lois.

Nous nous intéresserons aux facteurs qui ont influencé les relations entre l'Etat, les communes et les sections de commune et qui ont favorisé le renforcement ou l'affaiblissement des sections de commune.

Deuxièmement, nous présenterons la politique forestière, toujours dans une perspective historique. Nous nous baserons principalement sur :

- L'analyse de l'Ordonnance sur le fait des Eaux et Forêts du mois d'août 1669,
- La loi n°2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt et les commentaires de C. Berthod et al. (2001) ;
- Le Code forestier actuellement en vigueur.

Nous nous intéresserons ici aussi aux facteurs qui ont influencé les relations entre l'Etat, les communes et les sections de commune et qui ont favorisé le renforcement ou l'affaiblissement des sections de commune.

Nous ferons une présentation des produits de la politique publique en vigueur selon le modèle d'analyse de Knoepfel et al. (2015) :

- La définition politique du problème public (mise à l'agenda politique)
- Les principaux éléments du programme politico-administratif (buts, objectifs, instruments d'intervention) et de l'arrangement politico-administratif (acteurs, règles institutionnelles spécifiques)
- Les actes de mise en œuvre portant sur la gestion des forêts sectionales

Nous nous baserons sur les documents suivants :

- Le Code forestier actuellement en vigueur ;
- Le contrat d'objectifs et de performance 2016-2020 engageant l'Etat, l'ONF et les communes forestières ;
- Le contrat d'objectifs 2021-2025 engageant l'Etat et l'ONF ;
- La charte de la forêt communale de 2016 engageant l'ONF et les communes forestières ;
- La convention de 2022 engageant les communes forestières et l'ONF ;
- L'instruction de l'ONF du 31 décembre 2019 portant sur la cession de bois aux particuliers et affouage en forêt relevant du régime forestier ;
- Les fiches techniques du Conservatoire botanique national portant sur les biens sectionaux de l'Est Cantal.

Nous nous intéresserons là encore aux facteurs qui influencent les relations entre l'Etat, l'ONF, les communes et les sections de commune et qui favorisent le renforcement ou l'affaiblissement des sections de commune.

Nous analyserons ensuite les éventuels problèmes de mise en œuvre de la politique forestière. Pour cela, nous analyserons les motifs d'insatisfaction exprimés par l'Etat, l'ONF, les communes et les sections de commune. Pour faire cette analyse, nous nous baserons principalement sur des documents suivants :

- Le rapport Lemoine du Groupe d'étude et de réflexion sur l'évolution souhaitable à court ou moyen terme du régime des biens sectionaux des communes du mois de mars 2003 ;
- Le compte-rendu de l'AFASC du 23 février 2019 portant sur la question des sections de communes ;
- La proposition de loi n°182 du 9 décembre 2019 visant à favoriser la dissolution des sections de commune déposée au Sénat.

Nous utiliserons également des contributions scientifiques récentes portant sur les enjeux des sections de commune (Joye et al., 2021 ; Chavanon et Joye, 2022 ; Bonnemains, 2021 ; Smith, 2020 ; Vanuxem, 2018).

Enfin, nous discuterons nos questions d'évaluation de la politique forestière avant de nous interroger sur le rôle que les sections de commune pourraient jouer à l'avenir pour améliorer l'efficience allocative de la politique forestière.

Nos questions d'évaluation sont :

**1. Est-ce que la politique forestière, via ses actes de mise en œuvre, influence significativement le comportement des sections de commune ?**

Cette question est relative à l'évaluation de l'effectivité de la politique forestière. Ce critère d'évaluation analyse si les *impacts* (soit l'ensemble des changements de comportements des sections de commune) sont induits comme prévu par le PPA, les plans d'action et les actes de mise en œuvre (outputs). C'est ce que Knoepfel appelle le test de l'effectivité (2015 : 254 et 260).

**2. Est-ce que les effets sur les forêts sectionales contribuent à atteindre les objectifs de la politique forestière ?**

Cette question est relative à l'évaluation de l'efficacité de la politique forestière. Ce critère d'évaluation met en rapport les *outcomes* observables (soit l'ensemble des effets, en termes de problème publique à résoudre, qui sont imputables aux changements de comportement des sections de commune) avec les objectifs visés par le PPA. C'est ce que Peter Knoepfel appelle le test de l'efficacité (Knoepfel et al. : 259 et 264).

**3. Est-ce que les effets sur les forêts sectionales auraient été les mêmes sans tous les actes de mise en œuvre (outputs) imposés par les acteurs politico-administratives ? En d'autres mots, est-ce que les mêmes effets auraient pu être atteints avec moins de ressources utilisées par les acteurs politico-administratifs ? Nous entendons par ressources de politique**

publique : le personnel, l'argent, l'organisation, le temps, la force coercitive, etc. (Knoepfel, 2015 : 88).

Cette question est relative à l'évaluation de l'efficacité allocative de la politique forestière. Ce critère d'évaluation compare les *outcomes* avec les ressources engagées. C'est ce que Knoepfel appelle le test de l'efficacité allocative (2015 : 268).

### 3. Le régime des sections de commune

Le législateur français a mis en place un régime juridique spécifique aux sections de commune. La section de commune est une personne morale de droit public constituée par toute partie d'une commune qui possède des biens ou des droits distincts de ceux de la commune (CGCT, art. L2411-1). La jouissance des biens de la section revient en priorité à ses habitants. Les organes décisionnels d'une section de commune sont le maire, le conseil municipal et, si les conditions sont réunies, la commission syndicale. La compétence de la commission syndicale est réduite aux affaires de la section énumérées par le CGCT, avec pouvoir décisionnaire ou consultatif (Marillia, 2014 : 91). Certaines décisions, importantes, sont de la compétence du conseil municipal comme la vente de biens de la section ayant pour objectif la réalisation d'un investissement nécessaire à l'exécution d'un service ou d'une opération d'intérêt public. Les actes nécessaires à l'exécution des décisions délibératives sont pris selon le cas soit par le président de la commission ou par le maire.

#### 3.1 Les origines

En France, la propriété collective de pâturages et de bois aurait été instituée bien avant l'Antiquité. Ce sont les Romains qui auraient institutionnalisé la section de commune, connue alors sur un autre nom. Les invasions barbares bouleversèrent la répartition des terres mais l'institution subsista (Marillia, 2014 : 7).

**Au Moyen Âge**, le droit féodal a accordé au seigneur un droit de propriété éminente sur les terres qu'il concédera à ses vassaux. Les communautés revendiquant des droits d'usage et des droits de propriété immémoriaux ont dû lutter contre ce qu'elles considéraient comme une usurpation de leurs droits.

**A partir du XVI<sup>e</sup> siècle** au moins, l'État s'est efforcé de protéger les communaux contre les attaques des seigneurs. Il a préféré que les villages gardent des possessions foncières qui garantissent leur solvabilité et le paiement des impôts royaux (Vivier, 2003 : 145), nécessaires à financer les guerres, les frais de cour et la gestion de la dette (Puzelat, 1999 : 120).

**A la fin de l'Ancien régime**, des groupes d'acteurs ont fait pression pour supprimer la propriété collective : il y a les seigneurs et les riverains qui cherchaient toujours à accaparer des portions de territoire ainsi que les agronomes et les physiocrates qui considéraient que les terres agricoles étaient négligées sous le régime de propriété collective (Vivier, 2003 : 144). L'administration royale a toutefois continué de soutenir la propriété collective par souci de continuité historique et pour éviter que la clôture des terres et la disparition des pâturages communs ne chassent les plus pauvres vers les villes (Vivier, 2003 : 145).

**Sous la Révolution**, les débats ont été vifs et les opinions très diversifiées sur la suppression de la propriété collective (on parle alors de partage des communaux). En plus des groupes d'acteurs que

nous venons de mentionner, il y a eu les juristes qui, à partir de 1792, ont souhaité la suppression des communaux parce que incompatibles avec leur vision duale de la propriété : publique ou privée. Ils la considèrent alors comme une monstruosité, et politiquement dangereuse pour l'unité de la Nation (Vivier, 2000 : 158). De l'autre côté, il y avait les paysans qui revendiquaient l'abolition des droits féodaux et la récupération des terres usurpées par les seigneurs, laïcs et ecclésiastiques. Une majorité d'acteurs sera favorable à la suppression de la propriété collective. Toutefois, ces acteurs ne s'entendront pas sur les modalités de mise en œuvre : vente ou partage ? par tête, par feu ou mixte ? Favoriser les propriétaires ou les paysans sans terre (Vivier 2000, 103) ?

*« L'intérêt public exige que les communaux disparaissent car ils sont le plus souvent mal cultivés, mal administrés et sources de procès »*

Heurtault de Lamerville, agronome et député, 22 janvier 1799<sup>7</sup>

*« Au milieu du mécontentement universel qu'inspire la misère publique, le prix exorbitant des denrées les plus nécessaires, l'abandon des familles des soldats de la patrie, et la crainte de périr de faim ; qui ne sent qu'il ne faut pas à présent que des règlements pour assurer les subsistances, pour répartir des secours suffisants aux infortunés, et les rassurer contre la crainte de l'avenir, en leur partageant les communaux, et en leur fournissant les moyens de les cultiver ? »<sup>8</sup>*

Jean-Paul Marat, député de la Convention, le samedi 20 avril 1793

La **loi du 14 août 1792** tranchera. Elle rendra obligatoire le partage des communaux non boisés et abolira les droits féodaux sur ces terres. Elle répondra ainsi au souci des agronomes et des physiologues - produire plus de céréales -, au souci des juristes - privilégier la propriété privée et publique - et aux préoccupations sociales - donner une parcelle aux pauvres (Vivier, 2000 : 103).

Cette loi sera suivie du **décret de la Convention nationale sur le mode de partage des biens communaux du 10 juin 1793**. L'article 1<sup>er</sup>, section I du décret définit les biens communaux comme « ceux sur la propriété ou le produit desquels tous les habitants d'une ou de plusieurs communes, ou d'une section de commune ont un droit commun ». Sont exclus du partage : les bois communaux, lesquels seront soumis aux règles qui ont été ou qui seront décrétées pour l'administration des forêts domaniales (Section I, art. IV), les pâturages communaux (Section I, art. VI) ou encore les marais (Section I, art. VIII). Le partage des biens communaux sera fait par tête d'habitant domicilié, de tout âge et de tout sexe, absent ou présent (Section II, art. I). L'article 1<sup>er</sup> de la section III précise que le partage des biens communaux sera facultatif.

Ces textes susciteront une grande agitation politique et sociale. Ils mettront dos à dos les propriétaires, petits et grands, et les habitants sans terre. Les débats et les conflits entourant les partages opérés depuis 1792-1793 se poursuivront durant près d'une décennie. A partir de 1800, les assemblées ne débattront plus des communaux. Les pétitions déjà réfrénées seront ouvertement prosrites. On ne discutera plus des communaux pour eux-mêmes, ils ne seront plus qu'un élément secondaire dans la restructuration et la définition des pouvoirs des communes (Vivier, 2000 : 119).

---

<sup>7</sup> Cité par Vivier, 2000 : 117.

<sup>8</sup> Marat, J.-P. (20.04.1793). *Le publiciste de la République française*. N°173. Page 2. Cité par Vivier, 2000 : 109.



**La loi du 9 ventôse An XII** (29 février 1804) aura pour but « de clore une époque de troubles »<sup>9</sup>. Le législateur interdira pour l'avenir les partages entre ayants droit à titre gratuit. Il considérera qu'il est impossible d'annuler tous les partages ayant eu lieu depuis 1792-93, ce qui déclencherait des troubles, violerait une possession de dix années, en contravention avec les principes légaux que doit respecter un gouvernement. Le législateur ne pourra pas non plus accepter tous les partages dont beaucoup étaient illégaux. La loi régularisera une partie de ces partages. Elle clora la période des partages. Elle ne partira d'aucune considération agronomique, ni d'une conception des pouvoirs de la commune (du moins ouvertement) ; il s'agira de faire respecter l'état de droit, tout en apaisant les tensions, donc en excluant tout nouveau partage (Vivier, 2000 : 119). La règle de non-partage à titre gratuit est restée jusqu'à ce jour, qu'il s'agisse de biens appartenant à une commune ou à une section de commune. Toutefois, le partage en pleine propriété à titre onéreux a été admis depuis longtemps (Marillia, 2014 : 201).

Sous le Premier Empire, **le Code civil de mars 1804** dont le souci essentiel est la propriété, indiquera que « les biens communaux sont ceux à la propriété et au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis » (C. civil, art. 542).

Ainsi on voit que depuis le Moyen Âge jusqu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle, les biens communaux et leur mode de gestion collective ont été attaqués de manière récurrente par toute une série d'acteurs publics et privés. Ces attaques ont porté sur leur légitimité et leur contribution à la mise en œuvre d'intentions politiques (aménagement du territoire, justice sociale, agriculture et gestion forestière) qui ne sont pas encore inscrites dans des régimes institutionnels de ressources, au sens où on l'entend dans les états modernes (ex. politique forestière, politique de l'environnement, politique d'aménagement du territoire). L'attachement de certains habitants aux biens communaux et à leur gestion collective aura eu raison des multiples tentatives de supprimer cette forme de propriété. Avec les principes de la propriété, codifiés par le législateur en 1804, les biens communaux ont été certes reconnus mais sont devenus *de facto* des corps étrangers, n'étant des propriétés ni publiques, ni privées et qui sont, pour une partie d'entre elles, attachées à des ressources plutôt qu'à des entités foncières. Les biens communaux s'inscrivent donc difficilement dans l'ordre juridique français, ce qui rend compliqué leur gestion, comme nous le verrons par la suite.

### 3.2 La consolidation de l'assise législative

Avec **la loi du 18 juillet 1837** sur l'administration municipale, les communes commenceront à s'administrer elles-mêmes (Cormenin, 1838 : 1). Cette loi inscrira les sections de commune dans l'ordonnement institutionnel de la République. Toutes les fois qu'un projet visera à distraire une section de commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, il sera créé, pour cette section, une commission syndicale. Un arrêté du préfet déterminera le nombre des membres de la commission. Selon l'article 3 de cette loi, ils seront élus par les électeurs municipaux domiciliés dans la section. La loi fixera les attributs du maire et du conseil municipal pour la gestion de la commune. Elle sera silencieuse sur la gestion spécifique des sections de commune ainsi que sur les attributs de la commission syndicale. Des problèmes de gestion vont notamment se poser en matière budgétaire car une section de commune sera réticente à alimenter, au-delà de sa proportion, le budget municipal avec ses ressources propres (Vivier, 2003 : 142). On voit que dès l'origine de l'institutionnalisation des sections de commune, une rivalité s'est instaurée avec les communes pour l'usage des ressources.

---

<sup>9</sup> Cité par Vivier, 2000 : 119.

**Le Régime de Vichy** introduira d'autres dispositions législatives relatives à la section de commune. Pour combler notamment le vide juridique que nous avons précédemment relevé, les pouvoirs du maire et du conseil communal seront sensiblement réduits au profit de la commission syndicale. Les sections de commune auront gagné une bataille mais la guerre se poursuivra.

**Des** projets de réforme seront nombreux par la suite mais de portée très inégale. Ils viseront à simplifier les règles de gestion des sections et à améliorer la mise en valeur des terres sectionales (Marillia, 2014 :15-16).

**La loi n°82-213 du 2 mars 1982** relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions modifiera le fonctionnement des sections sur quelques points, d'importance inégale. Son article 16 donnera une autonomie de gestion beaucoup plus grande à la section de commune (Marillia, 2014 : 17).

**La loi n°85-30 du 9 janvier 1985**, dite loi Montagne relative au développement et à la protection de la montagne, introduira de nouvelles règles institutionnelles (qui concernent notamment la section de commune) pour l'aménagement et la gestion agricole, pastorale et forestière. Le législateur en profitera pour, en quelques sortes, doter la section de commune d'une charte. En effet, l'article 65, en modifiant le code des communes,<sup>10</sup> modifiera la définition, précisera le statut juridique et les règles de composition, les règles de gestion, les compétences des sections de commune ainsi que des règles de coordination institutionnelle. Un large consensus se dégagera sans doute lors de l'adoption de cette réforme de la section car il n'y aura au Parlement qu'une voix contre (Marillia, 2014 : 17-18) mais les choses changeront bientôt.

### **3.3 Le temps des remises en question**

Les difficultés pratiques et juridiques d'application des dispositions introduites par la Loi Montagne donneront lieu à un contentieux très abondant. Elles entraîneront de nombreuses modifications législatives et réglementaires, toujours limitées dans leur objet. Il y aura des projets de suppression pure et simple de la section de commune mais qui n'aboutiront jamais (Marillia, 2014 : 18).

Quels sont donc les objets de ces modifications ? Nous les présentons dans l'ordre chronologique. Nous nous attacherons ici à présenter les principales modifications dans l'organisation et la gestion des sections de communes (règles institutionnelles) pouvant éventuellement avoir un impact sur la politique forestière.<sup>11</sup>

**La loi n°90-85 du 23 janvier 1990** complémentaire à la loi no 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social. Son article 54 modifiera les conditions et les modalités de convocation de la commission syndicale. Les modifications iront dans le sens de restreindre les possibilités de constitution de la commission syndicale, qui devront désormais être expressément demandée. Cela exigera donc une initiative de la part des personnes parfois peu au fait de la réalité juridique (Marillia, 2014 : 18). Les communes ont alors gagné une bataille importante.

---

<sup>10</sup> Aujourd'hui le code général des collectivités territoriales.

<sup>11</sup> Nous ne nous intéresserons pas par exemple à l'évolution des règles d'attribution des terres à vocation agricole.

La **loi n°96-142 du 21 février 1996** qui créera le code général des collectivités territoriales se limitera à des changements de numérotation et des modifications de présentation, notamment pour les dispositions financières (Marillia, 2014 : 18).

La **loi n° 2004-809 du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales. Elle modifiera l'article L2411-3 en réduisant la condition de majorité des 2/3 à 50% des électeurs de la section pour adresser une demande pour l'élection de la commission syndicale. Elle modifiera les dispositions de l'article L2411-6 CGCT en transférant la compétence au conseil municipal dans le cas de vente de biens sectionaux ayant pour but l'implantation d'un lotissement. Elle insérera le nouvel article L2411-12-1 CGCT qui institue un nouveau régime de transfert à la commune des biens des sections de commune. Ce nouveau régime permettra de pallier les cas de déshérence tant des fonctions que des droits exercés sur les biens communaux. La loi modifiera les dispositions de l'article L2411-15 et L2411-16 en réduisant la condition de majorité des 2/3 à 50% des membres de la commission syndicale dans le cas de changement d'usage ou la vente des biens de la section ainsi que dans le cas de l'engagement de tout ou partie des biens de la section dans une association syndicale ou une autre structure de regroupement foncier. Les communes bénéficiaient donc à nouveau de l'affaiblissement des sections de commune pour la gestion et l'accaparement de leurs ressources.

La **loi n°2005-157 du 23 février 2005** relative au développement des territoires ruraux. La loi modifiera de nouveau les dispositions de l'article L2411-6 CGCT en accordant la compétence au conseil municipal dans le cas de vente de biens sectionaux ayant pour but la réalisation d'un investissement nécessaire à l'exécution d'un service public ou à l'exécution d'opérations d'intérêt public.

La **loi n°2013-428 du 27 mai 2013** modernisant le régime des sections de commune. Les nombreuses modifications et compléments introduits par cette loi viseront à pallier, comme souvent l'ont fait les lois précédentes, certaines imperfections des textes antérieurs notamment pour clarifier des dispositions et combler des vides juridiques. D'autres modifications viseront l'extinction progressive du régime des sections de commune. C'est le cas notamment des modifications introduites à l'article L2411-5 CGCT qui ne permettront pas de constituer une commission syndicale lorsque le nombre des électeurs appelés à désigner ses membres est inférieur à vingt ou lorsque les revenus ou produits annuels des biens de la section sont inférieurs à 2'000 € de revenu cadastral. Aujourd'hui, seules vingt sections de commune, sur plus de 40'000 (Joye J.-F. 2021), disposent d'une commission syndicale alors qu'il en existait encore 151 en 2001 (Marillia, 2014 : 62). Dans les autres sections de commune, la gestion des biens et droits de la section est assurée par le conseil municipal et par le maire (art. L2411-2 CGCT). Cette loi affaiblit encore davantage les sections de commune au profit des communes.

### 3.4 Synthèse

La section de commune a un statut complexe compte tenu qu'il s'agissait au départ d'un régime de propriété et de droits collectifs fonciers que le législateur s'est efforcé de rendre compatible avec le nouvel ordre juridique et d'intégrer dans le nouvel ordonnancement institutionnel de la République française.

Les conflits entre les communes et les sections de commune ont éclaté dès la mise en place du régime institutionnel. Les dispositifs législatifs régissant la section de commune ont été l'objet de nombreux amendements et compléments. Cela a été autant d'occasions de renforcer ou d'affaiblir le régime des sections de commune. Le législateur se montrera tantôt favorable aux sections de

commune, tantôt favorable aux communes. A ce jour, des batailles ont été gagnées ou perdues mais la guerre n'est pas terminée comme nous le verrons plus loin.

Nous allons voir au chapitre suivant qu'avec le temps, les sections de commune seront régulées par des régimes institutionnels de ressources, à l'exemple du régime forestier. Un nouvel acteur politico-administratif va venir disputer la gestion des ressources sectionales : l'Office national des forêts.

#### **4. La politique forestière**

La politique forestière a pour objectif de réguler les usages et les rivalités d'usages parmi des groupes-cibles dans le but de préserver durablement les ressources forestières et servir l'intérêt général.

Dans ce chapitre, nous n'avons pas l'ambition de faire une présentation exhaustive de la politique forestière mais d'insister sur des points qui concernent les sections de commune.

##### **4.1 Les origines et l'assise législative**

Au **Moyen Age**, le pouvoir royal légifèrera à plusieurs reprises pour administrer la forêt, limiter les abus, usurpations et délits commis dans les forêts. **En 1669, une Ordonnance sur le fait des Eaux et Forêts** sera édictée. L'ordonnance rassemblera et clarifiera des règles anciennes régissant la forêt (certaines dispositions remontant à 1318), notamment les droits d'usage comme l'affouage (O. sur le fait des eaux et forêts, titre XX).

**Durant la Révolution**, les forêts et les bois subiront de grands dommages. L'Administration des Eaux et Forêts se remettra progressivement en place durant le Premier Empire. Le **Code forestier** qui sera voté en mai 1827 reprendra beaucoup d'éléments de l'Ordonnance de 1669. Il soumettra à la tutelle des Eaux et Forêts tous les bois de l'État, des communes et des sections de commune. Le code privilégiant une approche productiviste, il restreindra les droits d'usage des paysans sur les forêts.

**La loi n°2001-602 du 9 juillet 2001** d'orientation sur la forêt remaniera profondément le code forestier. Les nouvelles dispositions viseront à répondre à trois objectifs principaux : inscrire la gestion des forêts françaises dans le cadre international des recommandations sur la gestion durable, répondre aux nouvelles attentes de la société vis-à-vis des forêts (promotion de l'accueil et des loisirs, préservation de l'environnement, protection de l'air et de l'eau, etc.), favoriser la valorisation économique des forêts. Ces objectifs devront notamment trouver leur déclinaison dans les documents de gestion forestière. La loi visera aussi à améliorer d'autres aspects de la politique forestière qui concernent très indirectement les sections de commune (Barthod et al., 2001).

**L'Ordonnance n°2012-92 du 26 janvier 2012** va totalement réorganiser le code.

**La loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014** d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et **la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021** portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, modifieront et compléteront le code forestier sur différents points.

## 4.2 Synthèse

La protection des forêts et des bois a été une préoccupation de l'État depuis le Moyen Âge. L'État a visé à limiter les abus, les usurpations et les délits. Les communautés d'habitants avec droits d'usage ont été dès lors identifiées comme des institutions incapables de gérer efficacement les forêts. A la fin de l'Ancien régime puis après la Révolution, l'État visera à assurer la disponibilité de la ressource en bois pour satisfaire ses besoins et par la suite ceux de l'économie. Plus près de nous, les préoccupations environnementales et sociales viendront s'ajouter. Les dispositions législatives qui en découleront viseront notamment à restreindre et à encadrer les droits de disposition et d'usage de la forêt.

## 5. L'Analyse de la politique forestière

Nous présentons maintenant la politique forestière sur la base conceptuelle d'analyse des politiques publiques développée par Knoepfel et ses collègues (2015) en nous intéressant à ses produits : le problème public à la base de la politique (incluant l'hypothèse causale et l'hypothèse d'intervention), le programme politico-administratif (incluant les buts de la politique forestière, ses orientations, ses acteurs)<sup>12</sup>, l'arrangement politico-administratif<sup>13</sup> ainsi que sa mise en œuvre (incluant les plans d'action et les actes de mise en œuvre).

### 5.1 Le problème public, l'hypothèse causale et l'hypothèse d'intervention

A l'origine de la politique forestière, il y avait le constat que la forêt française était surexploitée et mal entretenue. Cela constitue le problème public désigné par l'État.

Avec le temps, d'autres problèmes publics ont fait surface : l'aménagement rural et régional, la gestion des risques naturels, la gestion durable des ressources, l'accès du public aux bois et forêts, la protection du paysage, la lutte contre le réchauffement climatique, la gestion de la crise de la biodiversité, etc.

L'État a désigné les propriétaires forestiers et les titulaires de droits d'usage comme responsables de ces problèmes publics. C'est l'hypothèse causale. Tous les propriétaires forestiers sont concernés : publics et privés, collectifs et individuels. Les personnes morales comme les sections de commune font partie de ce groupe-cible.

Pour régler le problème public ainsi posé, l'État a prévu la mise en place d'un référentiel au niveau national et régional puis l'établissement de plans d'action ainsi que des règles de gestion forestière et d'usage des ressources forestières. C'est l'hypothèse d'intervention.

### 5.2 Les buts de la politique forestière

Selon l'article L112-1 du code forestier, le principal but de la politique forestière est la protection et la mise en valeur des bois et forêts dans le cadre d'une gestion durable.

---

<sup>12</sup> Le PPPA est l'ensemble des normes et des actes réglementaires que les parlements, les gouvernements et les autorités chargées de l'exécution considèrent comme nécessaires pour appliquer une politique publique. Un PPA définit en termes juridique le mandat politique formulé par le législateur à titre de solution au problème public à résoudre.

<sup>13</sup> Les dispositions de l'APA désignent les autorités et les services administratifs compétents (acteurs publics) ainsi que toutes les autres règles institutionnelles relatives à la mise en œuvre de la politique publique.

### 5.3 Les acteurs concernés

La politique forestière relève de la compétence de l'État (C. for., art. L. 121-1). Le rôle de ce dernier est d'assurer la cohérence de la politique forestière avec les autres politiques publiques relatives notamment au développement rural, à l'aménagement du territoire, à la protection des sols et des eaux et à la prévention des risques naturels (C. for., art. L. 121-2). Le législateur s'efforce d'harmoniser et de simplifier la gestion des interfaces entre le Code forestier et les autres codes (Barthod et al. : 493), dont le Code général des collectivités territoriales.

L'État associe étroitement les collectivités territoriales (régions, départements, communes et intercommunalités) ainsi que les autres parties prenantes (dont les sections de commune) à la mise en œuvre de la politique forestière.

#### *Les autorités politico-administratives*

Plusieurs acteurs institutionnels collaborent à différents niveaux afin de définir, coordonner et encadrer la mise en œuvre de la politique forestière par les propriétaires, notamment :

- **Le ministère de tutelle** de la politique forestière qui élabore les orientations stratégiques, les lois et les réglementations y relatives. Ses services forestiers régionaux déconcentrés assurent le suivi et la surveillance des actions entreprises notamment par les sections de commune ;
- **La préfecture** assure le contrôle de légalité et de conformité des décisions prises notamment par les sections de commune en matière de politique forestière ;
- **L'Office national des forêts (ONF)** est responsable de la gestion des forêts publiques dont font partie les forêts sectionales et communales ;
- **L'Agence française pour la biodiversité (AFB)** est chargée de la préservation et de la gestion des espaces naturels, y compris les forêts ; elle peut donner un appui technique et des conseils, notamment aux sections de commune dans la prise en compte de la biodiversité dans la gestion forestière ;
- **Les collectivités territoriales** (régions, départements, intercommunalités, communes) participent et contrôlent la mise en œuvre de la politique forestière sur leur territoire au regard de leurs compétences respectives. Les communes forestières sont notamment représentées au Conseil d'administration de l'ONF au titre de « représentants des personnes publiques autres que l'état, propriétaires de forêts relevant du régime forestier » ;<sup>14</sup>
- **Les organisations professionnelles et syndicales** (propriétaires, exploitants, industriels, artisans et travailleurs de la filière bois) participent à la définition des orientations stratégiques et à la gestion des ressources forestières.

De nombreux acteurs collectifs, publics ou privés, contribuent également à encadrer et soutenir la mise en œuvre de la politique forestière bien qu'ils ne soient pas nommés dans le Code forestier. Il s'agit par exemple de la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) créée en 1933,<sup>15</sup> du Conservatoire d'espaces naturels (CEN), de la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), de la Direction départementale des territoires (DDT), etc.

---

<sup>14</sup> Office national des forêts. Consulté le 16.06.2023 sur : <https://www.onf.fr/onf/connaitre-lonf/+32::gouvernance-de-onf.html>

<sup>15</sup> Fédération nationale des communes forestières. Consulté le 16.06.2023 sur : <https://www.fncofor.fr/qui-sommes-nous-10.php>.

Dans la politique forestière, la section de commune ne constitue pas une autorité politico-administrative. Comme on le verra, elle n'apparaît dans aucun des dispositifs d'encadrement de la politique forestière, contrairement aux communes.

### **Les groupes-cibles**

La politique forestière vise à modifier le comportement des propriétaires forestiers, qu'ils soient publics ou privés. Les sections de commune font partie des groupes-cibles tout comme les collectivités territoriales propriétaires, dont les communes qui sont les plus nombreux propriétaires publics. Or ces dernières, via la FNCOFOR, sont désignées comme partenaires de l'ONF pour gérer et administrer les forêts communales (Charte de la forêt communale, 2016 : 4). Par exemple, dans le cadre de l'élaboration du document de gestion forestière qui relève de la responsabilité formelle de l'ONF, il a été convenu avec la FNCOFOR que le document est le produit d'une concertation avec les élus de la collectivité propriétaire : l'ONF traduit concrètement dans le scénario sylvicole retenu les orientations exprimées par la collectivité (Charte de la forêt communale, 2016 : 14). Plus généralement, il est convenu que le conseil municipal « décide » des différentes étapes de la gestion de sa forêt et de son territoire, comme l'illustre la Figure 5 (Convention FNCOFOR-ONF, 2022 : 8). Or, ce « partenariat » n'est formellement pas défini avec les sections de commune qui ont les mêmes prérogatives, d'un point de vue juridique, que les communes dans le cadre de l'élaboration des plans de gestion forestières.

Fig. 5 - La politique forestière à l'échelle communale.



Source : convention FNCOFOR-ONF 2022-2025 : 8.

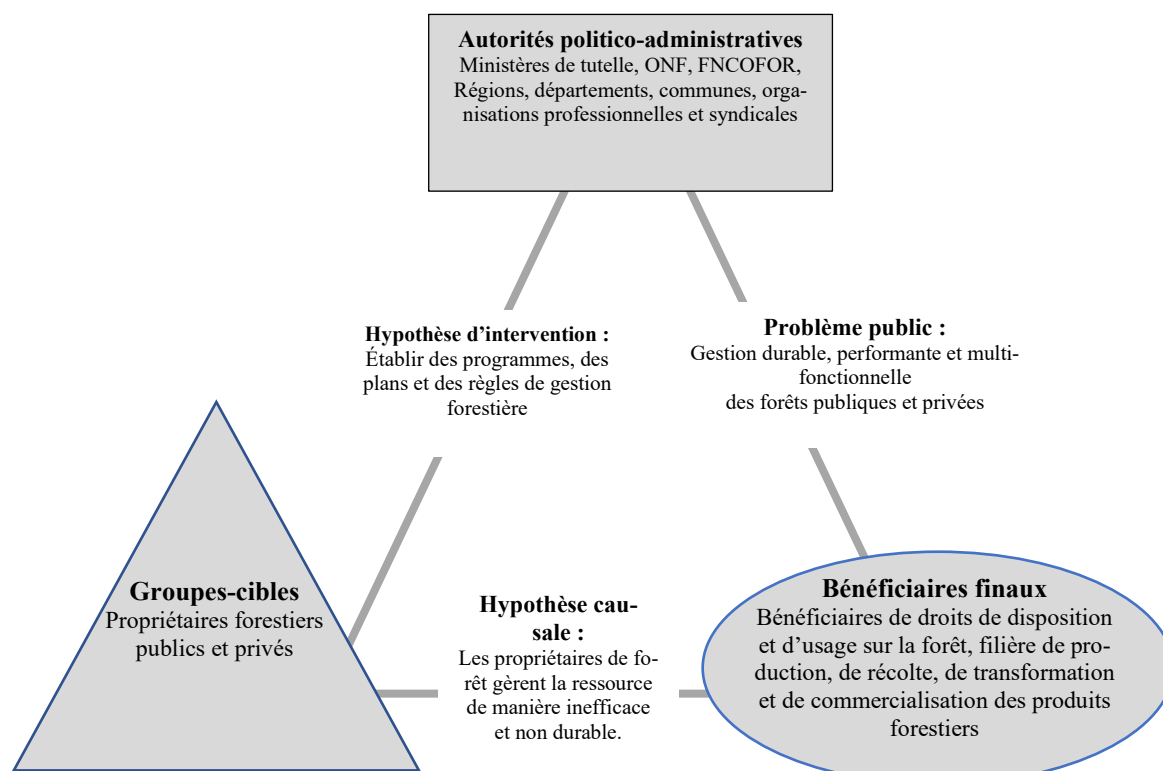
### **Les bénéficiaires finaux<sup>16</sup>**

**La politique forestière vise la satisfaction d'un intérêt général tout en respectant les intérêts privés.** Ainsi, elle vise la gestion de la forêt française à long terme (intérêt général). Elle permet de satisfaire les besoins des bénéficiaires de droits de disposition (forêt) et d'usage (bois, pâturage, panage et glandée). Ces droits de disposition et d'usage sont limités et contrôlés par un ensemble complexe de règles définies par le code forestier. **La politique forestière vise aussi à satisfaire les besoins des professionnels de la filière de production, de récolte, de transformation et de commercialisation des produits forestiers.**

La Figure 6 représente le triangle de base de la politique forestière française. Ce schéma transpose le modèle élaboré par Peter Knoepfel et ses collègues (2015).

<sup>16</sup> Ce sont les acteurs qui vont bénéficier du changement de comportement escompté des groupes-cibles.

Fig. 6 - Le triangle de base de la politique forestière.



D'après le modèle de Knoepfel (2015 : 79).<sup>17</sup>

#### 5.4 Le programme politico-administratif (PPA)

Nous présentons ici de manière succincte les objectifs, les éléments opérationnels et l'arrangement politico-administratif de la politique forestière en nous appuyant sur les dispositions du Code forestier.

##### Les objectifs

La politique forestière a pour objet d'assurer la gestion durable et la vocation multifonctionnelle, à la fois écologique, sociale et économique, des bois et forêts. Elle concourt au développement de la qualification des emplois en vue de leur pérennisation. Elle vise à favoriser le regroupement technique et économique des propriétaires et l'organisation interprofessionnelle de la filière forestière pour en renforcer la compétitivité. Elle tend à satisfaire les demandes sociales relatives à la forêt (C. for., art. L. 121-1).

Les objectifs suivants ne sont *a priori* pas hiérarchisés. Ainsi, l'État, en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements et en mobilisant les autres parties prenantes, veille :

1. A l'adaptation des essences forestières au milieu, en prenant en compte la problématique du changement climatique afin de favoriser la résilience des forêts (...);
2. A l'optimisation du stockage de carbone dans les bois et forêts (...);

<sup>17</sup> Dans cette représentation, nous ne faisons pas figurer l'ensemble des acteurs institutionnels et privés qui sont partie prenante de cette politique publique. Nous portons notre regard sur les principaux acteurs de la politique forestière appliquée aux forêts publiques. Par ailleurs, nous formulons de manière simple les trois éléments du modèle de causalité.



3. Au maintien de l'équilibre et de la diversité biologiques et à l'adaptation des forêts au changement climatique ;
4. A la régénération des peuplements forestiers (...)
5. A la satisfaction des besoins des industries du bois ;
6. Au renforcement de la compétitivité et de la durabilité des filières d'utilisation du bois (...)
7. Au développement des territoires ;
8. A la promotion de l'utilisation de bois d'œuvre provenant notamment de feuillus ;
9. A l'impulsion et au financement de la recherche et à la diffusion des connaissances (...)
10. A la promotion de l'utilisation de bois d'œuvre, en favorisant sa transformation industrielle sur le territoire de l'Union européenne afin d'optimiser le bénéfice de son stockage de carbone.

### Les éléments opérationnels

La politique forestière comporte des éléments de régulation, des instruments économiques, des instruments de formation professionnelle, etc.

Elle édicte des principes et des règles qui encadrent fortement la disposition des bois sectionaux, comme nous verrons ci-après.

La politique forestière prévoit l'établissement de plans d'action à différentes échelles (Figure 6). Un programme national de la forêt et du bois précise les orientations de la politique forestière pour une durée maximale de dix ans (C. for., art. L. 121-2-2). Ce programme est complété par des documents régionaux : Orientations régionales forestières, Directives régionales d'aménagement (pour les forêts domaniales) et Schémas régionaux d'aménagement (pour les forêts des collectivités et des établissements publics). Différents documents de gestion sont établis au niveau de chaque forêt en conformité avec les précédents. Pour les forêts relevant du régime forestier, il s'agit de documents d'aménagement et de règlements-types de gestion. Le document d'aménagement comporte la présentation des objectifs de gestion durable poursuivis ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Y figurent en particulier, la programmation des coupes et des travaux sylvicoles (C. for., art. D.212-1).

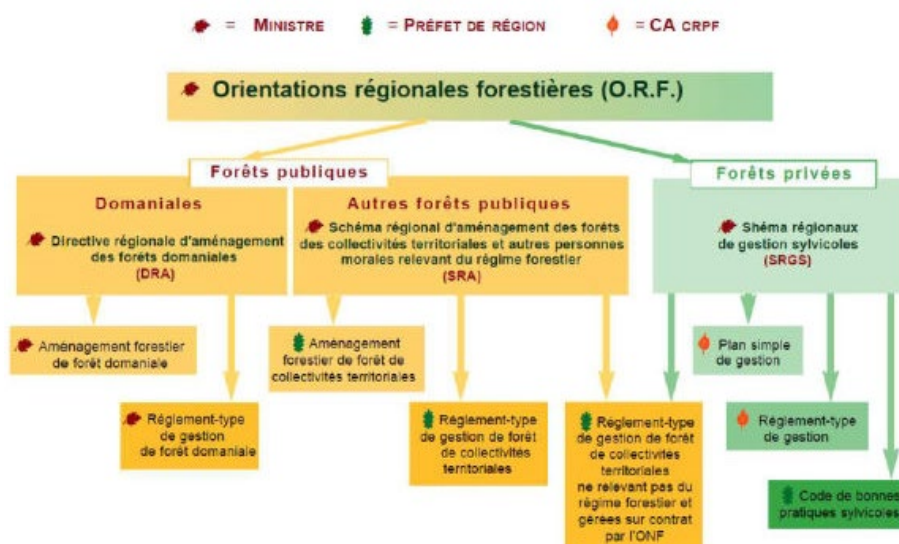
Pour les forêts privées, le Code forestier prévoit d'autres documents de gestion forestière : le plan simple de gestion, le règlement-type de gestion et le Code de bonnes pratiques sylvicoles.

A noter que dans les sections de commune, la majorité des surfaces forestières sont soumises au régime forestier. Toutefois, certaines de ces surfaces sont considérées comme relevant des forêts privées. Dans ce cas, un règlement-type de gestion de forêt est établi pour les forêts relevant du régime forestier et les forêts privées sectionales, comme on le voit ci-dessous dans la figure 7 où il faut comprendre que les documents produits pour les sections de commune s'apparentent, par parallélisme des formes, aux documents produits pour les collectivités territoriales.

Une stratégie locale de développement forestier peut également être établie (C. for., art. L. 123-1). Pour sa mise en œuvre, la politique forestière privilégie par ailleurs les mesures incitatives et contractuelles, notamment à l'égard des propriétaires organisés en groupement (C. for., art. L. 121-2).

Les principales règles pour encadrer les droits d'usage et d'affouage sont prévues au titre IV du Code forestier.

Fig. 7 Organisation des documents d'orientation et de gestion forestières.



Source : Ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Consulté le 09.07.2023 sur <https://agriculture.gouv.fr/la-gestion-durable-des-forets>

## 5.5 L'arrangement politico-administratif (APA)

### Le Code forestier

Le Code forestier désigne les autorités politico-administratives en charge d'établir et de mettre en œuvre la politique forestière et fixe des règles institutionnelles spécifiques. Nous résumons ici le rôle des principales autorités politico-administratives qui interagissent avec les sections de commune.

**Le préfet** du département intervient pour contrôler la bonne exécution des obligations imposées aux propriétaires forestiers et aux titulaires des droits d'usage. Dans le cadre des pouvoirs de police qui lui sont conférés, le préfet peut prendre des actions pour, par exemple, prévenir les incendies de forêt (C. for., art. R. 131-2), pour prescrire les obligations de débroussaillage (C. for., art. R. 131-13), etc.

**L'ONF** est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministère en charge des forêts. Il joue un rôle considérable dans la gestion des forêts sectionales. Il assure la gestion et l'équipement des bois et forêts relevant du régime forestier. Il peut sur ces bois et forêts, avec ou sans l'aide des collectivités publiques, exécuter ou faire exécuter tous les travaux d'entretien, d'équipement et de restauration. Il a, sur ces bois et forêts, tous pouvoirs techniques et financiers d'administration (C. for., art. D. 221-2).

Pour les forêts sectionales, il établit le document d'aménagement en concertation avec les membres de la section de commune et avec l'accord du conseil municipal (C. for., art. D. 214-16). C'est cette petite distinction entre le rôle de la section et celui de la commune qui fait que cette dernière peut être formellement considérée comme faisant partie de l'APA.

L'ONF peut être chargé, en vertu de conventions passées avec les sections de commune, de la réalisation d'opérations de gestion, d'études, d'enquêtes et de travaux (C. for., art. L. 221-6). En plus

de ses missions régaliennes, l'ONF peut donc jouer un rôle de prestataire de services auprès des propriétaires publiques de forêts.

Il commercialise les bois issus des collectivités et des sections de commune sur la base de décisions prises, soit par le conseil communal, soit par la commission syndicale lorsqu'elle existe et selon les compétences définies par le CGCT.

Il est responsable de désigner les coupes et de délivrer le permis d'exploiter des bois, dont ceux destinés à l'affouage le cas échéant (C. for., art. L. 243-1) ; il établit l'état des lieux préalable, suit le déroulement de l'exploitation, précise les places de dépôt, constate les dommages et les infractions.

Il exerce le rôle de vendeur, pour mieux répondre aux besoins de l'industrie de transformation (Charte de la forêt communale, 2016 :19).

Les agents de l'ONF ont de larges pouvoirs de contrôle et de sanction contre les infractions aux règles de gestion forestière (C. for., art. L. 161-1 et s.).

La **commune**. Le conseil communal a un certain pouvoir dans la mise en œuvre du régime forestier. Ces prérogatives rangent la commune dans le camp des acteurs politico-administratifs de la politique forestière. Nous mentionnons ici quelques dispositions à titre illustratif :

- La commune propriétaire participe, sous forme de concertation, à l'élaboration du document d'aménagement préparé par l'ONF sur la forêt communale (C. for., art. D. 214-16) ;
- Le conseil municipal donne son accord sur le document d'aménagement préparé par l'ONF sur la forêt sectionale ou communale ;
- Si une stratégie locale de développement forestier est établie, elle l'est à l'initiative de collectivités territoriales, organisations de producteurs, ONF, CRPF ou Chambre d'agriculture (C. for., art. L. 123-1) ;
- L'élaboration et la mise en œuvre de cette stratégie locale sont conduites par un comité associant notamment les propriétaires forestiers ainsi que des collectivités territoriales concernées ; ce comité est présidé par un représentant élu d'une des collectivités territoriales (C. for., art. L. 123-2) ;
- Le conseil municipal, en l'absence d'une commission syndicale, peut décider d'affecter tout ou partie du produit de la coupe au partage en nature entre les bénéficiaires de l'affouage pour la satisfaction de leur consommation rurale et domestique (C. for., art. L. 243-1) ;
- Le conseil municipal détermine le mode de partage du bois (C. for., art. L. 243-2) ;
- Le maire exerce des pouvoirs de police pour, par exemple, réglementer l'accès du public aux espaces boisés, l'arrêt ou le stationnement de véhicules, prendre des mesures pour prévenir les incendies de forêt (C. for., art. L. 161-1) ;
- Les gardes champêtres, les agents de police municipale et autres agents municipaux assermentés sont habilités à rechercher et constater les infractions forestières (C. for., art. L. 161-4 et L. 161-5).

En revanche, certaines contraintes imposées aux propriétaires par le Code forestier placent la commune forestière dans le camp des groupes-cibles. A titre d'exemples :

- L'article L214-1 précise que la propriété des bois communaux ne peut jamais donner lieu à partage entre les habitants ;

- Toute coupe non prévue par un document d'aménagement approuvé doit être autorisée par le ministre chargé des forêts, à peine de nullité des ventes (C. for., art. L. 213-5) ;
- Les coupes et produits des coupes dans les bois et forêts communales sont vendus par l'ONF. Toute vente non conforme est nulle (C. for., art. L. 213-6) ;
- Après la vente, il ne peut être fait aucun changement à l'assiette des coupes ni ajouté ou échangé aucun arbre ou portion de bois sous quelque prétexte que ce soit (C. for., art. L. 213-12).

La **section de commune**. La section de commune, à travers la commission syndicale lorsqu'elle existe, joue également un certain rôle au sein de l'APA. Ses pouvoirs sont si limités qu'elle peine à être reconnue dans le groupe des acteurs politico-administratifs (COP 2016-2020), *a fortiori* lorsque le maire et le conseil municipal suppléent à l'absence de commission syndicale, ce qui est généralement le cas.

- La commission syndicale participe, sous forme de concertation, à l'élaboration du document d'aménagement préparé sur l'ONF sur la forêt sectionale (C. for., art. D. 214-16) ;
- Si le projet d'aménagement entraîne un changement d'usage des terrains au sens du 3° de l'art. L. 2411-6 CGCT, l'accord des commissions syndicales, si elles existent, est recueilli (C. for., art. D. 214-16) ;
- La commission syndicale peut décider d'affecter tout ou partie du produit de la coupe au partage en nature entre les bénéficiaires de l'affouage (C. for., art. L. 243-1).

En revanche, certaines contraintes imposées aux propriétaires par le Code forestier placent la section de commune dans le camp des groupes-cibles. Nous mentionnons ici à titre d'exemples certaines de ces dispositions relatives à l'affouage :

- Aucun bois ne peut être partagé sur pied ni abattu individuellement par le titulaire d'un droit d'usage ; le titulaire d'un droit d'usage qui a droit à des livraisons de bois ne peut prendre ces bois qu'après que la délivrance lui en a été faite (C. for., art. L.241-15) ;
- Il est interdit au titulaire d'un droit d'usage de vendre ou d'échanger les bois qui lui sont délivrés et de les employer à une autre destination que celle pour laquelle le droit d'usage a été accordé (C. for., art. L. 241-17) ;
- La répartition des coupes de bois lorsque celles-ci auront été « délivrées en nature » ; faute d'avoir exploité leurs lots ou enlevé les bois dans des délais fixés par le conseil municipal, les titulaires du droit d'affouage sont déchus des droits qui s'y rapportent (C. for., art. L. 243-1) ;
- Le fait d'effectuer un enlèvement de bois avant le lever ou après le coucher du soleil est puni d'amende (C. for., art. R. 261-5) ;
- La quantité de bois est limitée à trente stères par lot comme seuil maximal permettant de répondre aux besoins propres d'un foyer (Charte de la forêt communale, 2016 : 20).

### Exemple de l'affouage dans la section de commune du Mourex (Pays de Gex, Haute-Savoie)<sup>18</sup>

*Les habitants de Mourex souhaitant bénéficier de leur droit à l'affouage dans la forêt sectionale payent une taxe à la commune de Grilly en échange d'un droit de prélèvement annuel de 10 stères de bois. Les affouagistes sont donc chargés par la commune de la réalisation des coupes prévus par le plan de gestion. L'ONF prélève occasionnellement quelques lots d'arbres vendus à des scieries professionnelles. Néanmoins, la grande majorité des travaux de foresterie réalisés dans la forêt sectionale sont effectués par les affouagistes.*

*En 2021, l'équipe comptait cinq affouagistes qui se regroupaient tous les samedis matin, en mi-saison, pour couper, débiter et stocker le bois de chauffage. Les travaux sont réalisés à l'aide d'outils motorisés individuels et le bois est transporté à l'aide d'un petit tracteur appartenant à un membre de l'équipe. Avec ces moyens artisanaux, le rythme de coupe des arbres marqués par l'ONF est souvent trop lent : dans ce cas, la garde-forestier de l'ONF prolonge la durée de la convention d'exploitation du lot par les affouagistes ou peut décider d'arrêter l'exploitation du lot en question.*

*La grande majorité du bois coupé par les affouagistes est aujourd'hui utilisée pour leur consommation personnelle de bois de chauffage. Exceptionnellement, quelques sections de tronc sont sélectionnées pour produire des planches ou des poteaux de clôture. Néanmoins, ces pratiques sont rares en raison de la disparition progressive des scieries dans le Pays de Gex. L'affouage nécessite par ailleurs d'excellentes connaissances des pratiques traditionnelles liées au travail du bois : un savoir-faire dont la nouvelle équipe d'affouagistes, moins expérimentée, confie parfois manquer.*

*Jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'affouage était encore une pratique à vocation économique : le bois de chauffage était une denrée indispensable pour les hivers rigoureux à Mourex. Dorénavant, l'affouage à Mourex est davantage une pratique sociale : un loisir plutôt qu'une nécessité économique. « L'affouage, c'est pas rentable. Je te le dis tout de suite. [...] Par contre, c'est notre sport » témoigne « Paul » en juin 2021, affouagiste à Mourex. En effet, les poêles à bois ont été peu à peu remplacés par des techniques plus modernes et par ailleurs davantage émettrices de gaz à effet de serre (chaudière au fuel, chauffage électrique). De plus, si la législation impose une perception des droits d'affouage en nature uniquement, les affouagistes ne seraient de toute façon pas intéressés par la vente du bois de la forêt de Mourex. Tous disposent de revenus suffisants qui font de l'affouage un choix plutôt qu'une nécessité. Selon Smith et al. (2021 : 408), l'entretien perpétuel de la forêt par les affouagistes de Mourex relève d'un processus de construction et de maintien des liens sociaux.*

### **Le Contrat d'objectifs et de performance 2016-2020**

Des documents complémentaires qui ne sont formellement pas prévus par le Code forestier précisent des règles institutionnelles, des priorités d'action, des mesures de mise en œuvre ainsi que des indicateurs et des engagements financiers. Ils sont établis par certains acteurs politico-administratifs de l'APA. C'est le cas du COP 2016-2020, du COP 2021-2025, de la Charte de la forêt communale et de la Convention FNCOFOR-ONF.

Le COP 2016-2020 liait l'État, l'ONF et la FNCOFOR. Il fixait les grands axes de travail de l'ONF, dont certaines actions devaient être mises en œuvre avec la FNCOFOR. Le document reconnaissait le rôle des collectivités territoriales comme partenaires de premier plan de cette politique et notamment des communes forestières (COP 2016-2020 : 5). Le document renforçait donc la reconnaissance des communes comme actrices de l'APA.

La situation financière de l'ONF et la maîtrise de son endettement constituaient alors les préoccupations principales de l'État. Le document appelait l'ONF « à simplifier au maximum sa gestion et,

<sup>18</sup> Extrait de Gilloots, C. (mai 2022). *Un commun jurassien à l'heure de l'impératif écologique – Interdépendances entre gouvernance et conservation de la biodiversité dans la section de commune du hameau de Mourex*. Lausanne : UNIL, page 66.

en particulier, simplifier l'élaboration des documents d'aménagement des forêts publiques » (COP 2016-2020 : 7). Il prévoyait en conséquence que l'ONF et la FNCOFOR conduiraient des actions d'information et de formation des communes sur les différentes possibilités de regroupement de la gestion des forêts. « Les régions dans lesquelles existent de nombreuses forêts sectionales seront retenues prioritairement. L'intégration dans le patrimoine forestier communal des biens vacants et sans maître sera également encouragée » (COP 2016-2020 : 7).

Ce dernier point éclaire l'action de la Direction départementale des territoires de Saône-et-Loire qui, par l'intermédiaire du préfet, a adressé une lettre datée du 2 décembre 2022 aux maires du département. Cette lettre encourage la communalisation des forêts sectionales en cas d'abandon manifeste de la section par ses membres (CGCT, art. L. 2411-12-1). Le but recherché de ce transfert est, selon la lettre, de faciliter la gestion forestière et administrative d'une forêt sectionale. Une fiche présentant la procédure à suivre a été annexée au courrier.<sup>19</sup>

Par ailleurs, les partenaires signataires du COP 2016-2020 s'entendaient sur le fait « d'améliorer » les modalités de délivrance des bois par l'affouage et les cessions amiables afin de réduire le risque de *développement de circuits de commercialisation non réglementaires* » (COP 2016-2020 : 7).

Plusieurs mesures d'économie étaient identifiées comme la stabilisation des effectifs de l'ONF et la rémunération des services rendus qui sortent des missions *stricto sensu* de l'établissement public pour la gestion des forêts publiques. Cela concerne principalement la gestion multifonctionnelle de la forêt : actions en matière de biodiversité, de récréation, de chasse, de prévention des risques, de qualité des eaux, etc. Un monitoring devait être dorénavant fait. Ainsi, « l'ONF [devait veiller] à fournir d'ici 2020 un bilan financier annuel au propriétaire de chaque forêt de collectivité gérée » (COP 2016-2020 : 14). Outre les coûts complets des missions d'intérêt général qu'il commandent à l'ONF, l'État s'engageait à verser 140 M€ durant toute la durée du contrat (versement compensateur) (COP 2016-2020 : 16) et les collectivités à verser environ 30 M€ via les frais de garderie pour la gestion des forêts des collectivités.

### ***Le contrat État-ONF 2021-2025***

Il a été signé sans la FNCOFOR. Il fixe les orientations stratégiques de l'ONF pour la période quinquennale. Le document positionne les missions de l'ONF dans le contexte de la durabilité et des défis climatiques. Ainsi, il est indiqué que « l'effort de renouvellement des forêts doit être guidé par l'exigences écologiques de écosystèmes forestiers (notamment par le choix et la diversité d'essences adaptées aux stations), tout en tenant compte des besoins des industries de la filière bois et des tendances de marché (notamment dans le choix d'essences d'avenir) pour assurer la pérennité du service de fourniture du matériau bois et la compétitivité de la filière » (COP 2021-2025 : 8).

Le COP 2021-2025 conforte d'autres objectifs en matière d'environnement : prévention des risques, restauration des terrains en montagne, renouvellement des forêts et préservation de la biodiversité. Sur ce dernier point, l'État demande à l'ONF « de définir un objectif de protection forte et d'appuyer sa mise en œuvre dans les forêts des collectivités en lien avec la FNCOFOR ». Les actions engagées en matière de biodiversité seront financées à coûts complets par le ministère en charge de l'écologie (COP 2021-2025 : 14).

---

<sup>19</sup> Direction départementale des territoires, Préfecture de Saône-et-Loire (2022, 2 décembre). Lettre adressée aux maires portant sur la communalisation des forêts sectionales.

L'État demande par ailleurs à l'ONF de développer des instances de discussion avec les acteurs de la forêt et du bois et de la société civile (COP 2021-2025 : 16).

L'État insiste pour que les prestations relevant du champ des missions d'intérêt général ou des activités concurrentielles ne soient pas supportées par le régime forestier. En d'autres mots, ces prestations feront l'objet d'une facturation *ad hoc* auprès des collectivités territoriales. Il est prévu à cette fin de mettre en place avec la FNCOFOR une appréciation des critères, du contenu et des limites du régime forestier (COP 2021-2025 : 17). Un soutien complémentaire des communes propriétaires de forêts sera sollicité, dans une logique de transparence des coûts de gestion et de juste rémunération des missions que l'ONF porte. Cette contribution additionnelle est prévue à hauteur de 7,5 M€ en 2023 puis de 10 M€ par an en 2024-2025. Le texte ne mentionne pas les personnes morales de droit public, comme les sections de commune, qui relèvent également du régime forestier.

Lors de la consultation sur le projet de Contrat État-ONF, les communes forestières via la FNCOFOR et « toutes les parties prenantes (collectivités, filière, syndicats) » avaient fait plusieurs préconisations. Le document a été validé lors du Conseil d'administration de l'ONF, le 2 juillet 2021 « malgré l'opposition » de la FNCOFOR<sup>20</sup>.

### ***La Charte de la forêt communale***

Elle a été conclue entre la FNCOFOR et l'ONF. La dernière en date a été signée le 14 décembre 2016. Elle affirme le partenariat entre les collectivités propriétaires et l'ONF pour gérer et administrer les forêts communales. Elle synthétise les relations entre les collectivités et l'ONF en précisant, par domaine d'activité, les missions et responsabilités respectives et complémentaires des deux partenaires (Charte, 2016 : 5).

### ***La convention FNCOFOR-ONF***

Élaborée parallèlement au COP 2021-2025, elle a été signée le 13 décembre 2022. Elle réaffirme que la fluidité des relations entre l'ONF et les collectivités est essentielle à l'efficacité de l'application du régime forestier. Le rôle de l'État, de l'ONF et des communes forestières est clarifié, les compétences de chacun sont confirmées. Le document actualise la charte de 2016 sur les objectifs prioritaires et les actions pour une mise en œuvre plus efficace de la politique forestière. Il réaffirme la volonté de réactiver les différentes instances prévues par la charte et définit des indicateurs et modalités d'évaluation de la convention (convention, 2022 : 20-21).

## **5.6 Synthèse**

La politique forestière appliquée aux forêts publiques (i.e. régime forestier) est extrêmement centralisée. L'ONF joue un rôle déterminant. Il a la mainmise et exerce un contrôle à toutes les étapes de la gestion forestière, de la planification à la délivrance et à la vente du bois. Les dispositions du code forestier sont très nombreuses et très détaillées. Ainsi, la mise en œuvre de la politique forestière française est assez complexe et laisse très peu de marge de manœuvre aux sections de commune. Les compétences juridiques, administratives et techniques qu'elle requiert place les sections de commune dans une position d'infériorité. Cette situation confirme que, selon Ostrom, cette

---

<sup>20</sup> Fédération nationale des communes forestières. Consulté le 18.06.2023 sur : <https://www.fncofor.fr/actualites-4.php?offset=5&rubrique=4>

politique publique est basée sur l'idée que les usagers locaux sont incapables de gouverner un commun et qu'on doit leur imposer des règles d'en haut.

Par ailleurs, la politique forestière contrôle et limite fortement les droits de disposition et d'usage du bois.

Les différents documents qui établissent et précisent l'APA (cf. code forestier, contrats d'objectifs, convention FNCOFOR-OFN) liant les parties prenantes excluent les sections de commune. Des actions de concertation sont prévues mais aucun rôle décisionnel ne leur est reconnu. Or, les partenaires politico-administratifs affirment que la fluidité des relations avec l'ONF est essentielle à l'efficacité de l'application du régime forestier. On peut donc s'étonner que cette fluidité ne soit pas formellement recherchée avec les sections de commune. L'APA place clairement les sections de commune dans la position de groupes-cibles. L'alliance de circonstance entre les communes et l'ONF, sous l'œil approbateur des ministères concernés, permet aux deux « partenaires » d'atteindre leurs objectifs respectifs : les partenaires visent à simplifier leur travail en réduisant le nombre de documents de planification à établir (ONF), respectivement à valider (communes) ; et en supprimant des interlocuteurs (commissions syndicales et membres des sections de commune). En plus, les communes peuvent espérer accaparer les ressources des sections en utilisant les possibilités de communalisation des forêts sectionales offertes par la loi.

Selon Knoepfel et al., les acteurs désignés comme groupes-cibles ne demeurent que rarement passifs lors de la phase de programmation (i.e. élaboration du PPA) ; au contraire, ils cherchent activement à imputer la cause du problème public à un autre groupe social ou du moins à partager les responsabilités du problème public avec celui-ci (Knoepfel et al., 2015 : 153). C'est le cas des communes forestières qui, avec l'alliance de l'ONF ont fait imputer aux sections de commune la responsabilité d'une certaine inefficacité de la politique forestière.

Les communes forestières ont de plus réussi à faire reconnaître qu'elles étaient « partenaires » de l'ONF, qu'elles avaient un « pouvoir de décision » déterminant dans la mise en œuvre de la politique forestière. Jusqu'à la fin des années 1990, les sections de commune n'ont pas pu exercer un tel lobbying auprès de l'État et de l'ONF parce qu'elles n'étaient pas fédérées au sein d'une association les représentant. Cette association ne sera créée qu'en 1999. On voit que les groupes-cibles doivent être organisés de façon à pouvoir défendre leurs intérêts efficacement dans l'arène politico-administrative, notamment lors de la phase de programmation (PPA).

## **6. Les points d'insatisfaction des principaux acteurs du PPA et les solutions proposées**

Nous allons maintenant nous intéresser à des actions, en marge des phases d'élaboration du PPA et de l'APA, qui ont permis aux acteurs politico-administratifs et aux sections de commune d'exprimer leurs motifs d'insatisfaction et de proposer des solutions visant à améliorer notamment la gestion forestière. Cette revue n'est de loin pas exhaustive. Elle permet néanmoins de jeter un regard supplémentaire sur les interactions et les rapports de force entre les acteurs de la politique forestière appliquée aux forêts sectionales. Cette revue permet aussi d'identifier les problèmes de mise en œuvre de la politique forestière.



## 6.1 Le point de vue des acteurs politico-administratifs de l'APA

**Le rapport Lemoine du groupe d'étude et de réflexion sur l'évolution souhaitable à court ou moyen terme du régime des biens sectionaux des communes de mars 2003** nous renseigne sur les nombreux points de friction entre les sections de commune et les autres acteurs publics, sur les problèmes de mise en œuvre des politiques publiques ainsi que sur différentes options proposées pour y remédier.

Les membres de ce groupe de travail représentaient un large panel d'acteurs politico-administratifs : ministères de l'Intérieur, de la justice, de l'économie, de l'agriculture et de la forêt, départements, communes, chambres d'agriculture et Office national de la forêt. Tous ces acteurs institutionnels sont dans l'APA de la politique forestière. Aucun membre de sections de commune n'a participé à ce groupe de travail.

Les auteurs du rapport considéraient que « les sections de commune sont à la fois une source de contraintes pour les maires et un frein à l'aménagement et au développement de l'espace rural ». Les contraintes seraient liées à des difficultés juridiques, à des difficultés liées à la gestion des sections et aux inégalités créées entre les habitants d'une même commune. Le frein à l'aménagement rationnel du territoire rural s'expliquerait par le morcellement du territoire, l'intérêt égoïste de certains ayants droit ou à des points de vue divergents de l'intérêt général. Dès lors, les auteurs proposaient des mesures visant à améliorer le régime des sections de commune ou bien à le faire disparaître progressivement ou brutalement.

### *Les motifs en faveur de l'amélioration du dispositif des sections*

Un premier motif d'insatisfaction était relatif à la lourdeur de la gestion des sections de commune. Il fallait clarifier et simplifier le management intra et inter-organisationnel. Le groupe de travail a proposé en conséquence :

- La délimitation claire des limites territoriales des sections afin de déterminer les ayants droit et les électeurs ;
- L'établissement de règles précises en ce qui concerne les modalités de cessation de l'indivision, s'agissant de biens situés sur plusieurs communes afin de simplifier la gestion, du fait de l'intervention de plusieurs conseils municipaux ;
- Une répartition claire des compétences de la commission syndicale (exclusivité de compétence pour les actes de disposition relatifs aux biens sectionaux) et du conseil municipal (exclusivité de compétence pour les actes de gestion ordinaire) afin de simplifier la prise de décision.

Un second motif d'insatisfaction était lié aux entraves à l'aménagement du territoire rural. Le groupe de travail a proposé en conséquence :

- La modification des modalités d'attribution des terres à vocation agricole ou pastorale en prévoyant de manière explicite l'attribution prioritaire aux exploitants agricoles ayant un domicile réel et fixe, ainsi que leur siège d'exploitation sur la section.

Un troisième motif d'insatisfaction était lié à l'iniquité entre les habitants d'une commune quant à l'utilisation des produits du territoire, surtout dans le cas des sections de commune riches. Le groupe de travail a proposé en conséquence :

- Un élargissement des possibilités d'utiliser des revenus sectionaux pour un intérêt à la fois communal et sectional.

Un quatrième motif d'insatisfaction portait sur la prise en charge des dépenses de gestion d'une section de commune par l'ensemble des contribuables de la commune. Constatant que les frais engagés par la commune pour la gestion d'une section de commune pouvaient être très élevés, surtout si un procès était en cours et que ce faisant, le non-remboursement de ces frais équivalait à un enrichissement sans cause de la section de commune, le groupe de travail a proposé :

- La fixation d'une base légale pour la prise en charge par la section des frais réels engagés pour elle par la commune.

Un cinquième motif d'insatisfaction était lié au constat que le caractère de « bien commun à usage collectif » tendait à disparaître au profit d'une recherche maximale de l'intérêt personnel. Le groupe de travail a proposé en conséquence :

- Une proscription de tout partage de revenus entre les ayants droit ;
- Un usage des revenus exclusivement destiné à des équipements collectifs.

Un sixième motif d'insatisfaction portait sur les entraves à la réalisation de projets collectifs [d'intérêt général]. Le groupe de travail a proposé :

- La possibilité de faire un seul aménagement forestier commun à une ou des forêts sectionales et à la forêt propriété de la commune de rattachement ;
- Dans ce cas de figure, la constitution d'un syndicat mixte de gestion forestière.

### ***Les motifs en faveur de l'extinction du régime des sections de commune***

Selon le rapport Lemoine, une enquête réalisée au cours de l'été 2002 avait démontré que la suppression rapide du régime des sections de commune était soutenue par la plupart des maires concernés. Face aux problèmes constitutionnels que cette option soulevait, le groupe de travail a proposé une autre option tendant à l'extinction progressive du régime par une série de mesures :

- Mettre fin à la création de nouvelles sections de commune ;
- Faire bénéficier la jouissance des biens sectionaux aux seuls ayants droit actuels (pas de transmission) ;
- Favoriser les transferts de propriété aux communes ;
- Favoriser la vente des biens des sections aux particuliers.

Ce rapport éclaire les nombreuses modifications au régime des sections de commune apportées par le législateur depuis 1990 (certains motifs d'insatisfaction devaient déjà exister avant la rédaction du rapport Lemoine). Le législateur a manifestement souscrit et répondu à la majorité des motifs d'insatisfaction exprimés par les acteurs publics et parapublics concernés par la gestion des sections

de commune et/ou impliqués dans la mise en œuvre de politiques publiques qui concernent les sections de communes.

Les griefs exprimés portaient essentiellement sur les difficultés de collaboration entre les communes et les sections de commune. Toutefois, les solutions proposées visant notamment l'affaiblissement des sections de commune étaient susceptibles de satisfaire l'ensemble des acteurs politico-administratifs : cela réduirait la charge administrative des uns et des autres et les sources de friction avec les ayants-droits. Il ne faut pas sous-estimer également l'intérêt pour les communes de mettre la main sur des ressources (bois et forêts, pâturages, eaux, immobilier, etc.) ainsi que l'intérêt pour l'État et l'ONF de favoriser la filière-bois professionnelle en supprimant le droit de bois (affouage) d'ayants droit. Ces intérêts n'ont toutefois pas été mis en exergue dans le rapport.

Plusieurs propositions acceptées par le législateur visaient à améliorer le disposition des sections de commune :

- La délimitation claire des ayants-droits, des électeurs et des limites de section de commune est dans l'intérêt de toutes les parties prenantes. Le législateur a déterminé les ayants-droits et les électeurs. Il a manifestement été emprunté pour déterminer clairement le territoire des sections de commune, vu que les sources historiques manquent souvent. Cette incertitude reste une source de frictions. Menace-t-elle la perpétuation des sections de commune concernées (condition posée par Ostrom) ? Une étude de cas serait nécessaire pour y répondre.
- La cessation de l'indivision a été rendue possible et facultative (à la demande d'un indivisaire). Elle est de nature à faciliter la gestion de communs, ce qui est dans l'intérêt des différentes parties prenantes en cas de difficultés dans la collaboration pour gérer le commun.
- La répartition claire entre les compétences de la commission syndicale et les autorités communales reste un problème. Le législateur a renforcé le pouvoir de la commune dans le cas de projets d'intérêt public. Cela laisse à penser que la commission syndicale privilégierait la défense des intérêts privés ou selon le cas qu'elle ne partagerait pas la même vision de l'intérêt public. C'est en tout cas une atteinte à l'autonomie des sections de commune.
- La possibilité pour la commune de financer des travaux d'investissement et d'entretien qui sont au bénéfice non exclusif de la section de commune par une contribution du budget de la section laisse également à penser que la commission syndicale privilégierait la défense d'intérêts égoïstes. C'est en tout cas une autre atteinte à l'autonomie des sections de commune.
- Le pouvoir donné au conseil municipal de délibérer pour l'adhésion de la section de commune à un syndicat mixte de gestion forestière est aussi une atteinte à l'autonomie des sections de commune.
- L'impossibilité pour les membres de la section de bénéficier personnellement des revenus tirés de l'exploitation des biens communaux est une restriction au droit d'usage appliqué sans possibilité de prendre en compte les conditions locales.

Comme on le voit, les dispositions mises en place à la demande du groupe d'experts de 2003 pour améliorer le dispositif des sections de commune et la gestion forestière contribuent à affaiblir les sections de commune. Trois autres dispositions visent clairement l'extinction progressive du régime des sections de commune :

- Les entraves pour constituer une commission syndicale (mesure qui n'était pas proposée par le groupe d'experts)
- La facilitation des transferts de propriété à la commune
- L'impossibilité de constituer de nouvelles sections de commune

## 6.2 Le point de vue spécifique des communes

### *La proposition de loi du 9 décembre 2019*

Depuis 2003, nous avons vu que le législateur a généralement répondu aux demandes des communes. Les dispositions qu'il a introduites contribuent à affaiblir les sections de commune. Pourtant, ces modifications législatives ne semblent pas avoir satisfait totalement les communes. On en veut pour preuve la proposition de loi déposée le 9 décembre 2019 par un groupe de 28 sénateurs de la droite française représentant 7 régions et 20 départements.<sup>21</sup> Nous partons du principe que les sénateurs ont relayé le point de vue des maires, ou du moins d'un certain nombre d'entre eux. Cette proposition visait à favoriser la dissolution des sections de communes. Les signataires justifiaient leur proposition par la désuétude de ce dispositif d'un autre temps, dont la gestion et l'existence même ne sont plus adaptés.<sup>22</sup> Ce jugement lapidaire, ressassé depuis la Révolution, n'était pas étayé.

La proposition de loi proposait de nouvelles modifications législatives contribuant à l'extinction progressive du régime de la section de commune.

Le premier article prévoyait que le conseil municipal pourrait prononcer la dissolution de la section de commune à la demande de la commission syndicale ou, en l'absence de commission syndicale, de la moitié des membres de la section. En cas d'abstention de plus de la moitié des électeurs, la dissolution serait prononcée.

Le deuxième article visait l'instauration facultative d'une taxe communale pour la gestion des sections de commune. En 2003, une proposition similaire avait été faite, constatant que les frais engagés par la commune pour la gestion d'une section de commune pouvaient être très élevés, surtout si un procès était en cours et que ce faisant, le non-remboursement de ces frais équivalait à un enrichissement sans cause de la section de commune. Or en 2019, l'instauration d'une taxe communale avait pour but explicitement énoncé d'inciter les membres de la section à en demander la dissolution.

Le troisième et dernier article proposait de relever, encore une fois, le nombre d'électeurs et la limite de revenu procuré par les biens de la section pour autoriser la création d'une commission syndicale.

Après une première lecture au Sénat, cette proposition de loi a été déclarée caduque car le Sénat n'a pas statué sur cet objet à l'ouverture de la troisième session (article 28-2 du Règlement du Sénat). Il y a donc lieu de constater qu'il n'y a pas eu de consensus politique suffisant pour faire aboutir cette proposition de loi. Or, selon le rapport Lemoine, une enquête réalisée au cours de l'été 2002 avait démontré que la suppression rapide du régime des sections de commune était soutenue par

<sup>21</sup> Le Sénat est composé de 348 sièges. 25 signataires étaient membres du groupe LR et une signataire RDPI.

<sup>22</sup> Voir bibliographie.

la plupart des maires concernés. Ce consensus politique se serait-il effrité depuis cette date ? A moins que le sondage ait été biaisé.

### ***Les difficultés recensées aujourd'hui***

*« Lorsque l'on est en congrès des maires (dans le Cantal mais ailleurs aussi) les sections de commune sont un vrai sujet. A chaque fois, on est ennuyé de ce qu'on peut faire et des problèmes qu'on rencontre sur ces sections. »*

Madame Rochès, Maire de Coren-les-Eaux, Cantal<sup>23</sup>

Des élus locaux sont toujours d'avis que, vu les difficultés de collaboration avec les sectionaux, il serait préférable de communaliser les biens sectionaux. Mais quelle est la nature de ces difficultés ?

#### a) La difficulté de s'accorder sur la définition et la pondération des intérêts en présence

Les sectionaux ne sont pas toujours d'accord avec les décisions prises par les autorités communales en ce qui concerne la gestion des sections de commune. Une des sources de conflits tient à la difficulté de s'accorder sur la définition et la pondération de l'intérêt général, de l'intérêt communal et de l'intérêt sectionnal. Les communes auraient parfois tendance, selon les sectionnaires, à ne pas prendre suffisamment en compte le point de vue de leurs membres. A l'inverse, les communes accusent parfois les sectionnaires de ne pas suffisamment prendre en compte l'intérêt communal, voire l'intérêt général (selon la définition qu'elles lui donnent).

Ainsi par exemple, l'Association des communes forestières du Puy-de-Dôme justifie les transferts de biens d'une section à la commune en arguant que « les biens de section sont un sujet polémique où l'intérêt général de la section en tant que communauté peut être opposé aux intérêts des membres de la section en tant qu'individus, à l'intérêt de la commune dans son ensemble, ou encore à l'intérêt de parties prenantes souvent extérieures à la commune. »<sup>24</sup>

#### b) Les difficultés de gestion des sections de commune

Les communes pointent les difficultés à gérer les sections de commune. Outre les conflits entre membres d'une section que les communes doivent souvent gérer, il y a toute une série de difficultés de gestion liées par exemple :<sup>25</sup>

- A l'imprécision de certains périmètres géographiques, ce qui peut poser un problème pour savoir qui est membre d'une section ;
- A la complexité de la propriété sectionale (à cheval sur plus d'une commune, indivisions entre sections, biens non délimités de sections, etc.) ;
- A l'absence de représentants des sectionnaires dans le cas, très majoritaire, où une commission syndicale n'est pas constituée ;

---

<sup>23</sup> Citée d'après la vidéo de Chavanon et Joye, 2022.

<sup>24</sup> Association des communes forestières de Puy-de-Dôme (2018). *Questions fréquentes en lien avec les forêts des communes et des sections de commune – recueil de 10 fiches pratiques*. Lempdes. Fiche n°7.

<sup>25</sup> Pour plus de détails, voir par exemple : Communes forestières Auvergne Rhône-Alpes / Communes forestières de Puy-de-Dôme (2017). *Forêts des sections de commune : état des lieux en Auvergne-Rhône-Alpes et notes sur la prise en compte des sections dans la valorisation du patrimoine forestier des personnes morales publiques*. Page 5.

- A l'enchevêtrement des compétences relevant du maire, du conseil municipal et de la commission syndicale lorsqu'elle est constituée ;
- Aux imprécisions de la base légale (par exemple, la notion de « domicile réel et fixe » est peu claire et fait l'objet de jurisprudences parfois variables selon la base légale analysée) ;
- Aux incohérences législatives sur l'affouage entre le CGCT et le Code forestier ;
- A la gestion budgétaire, la commune devant exercer un suivi pour chaque section et de respecter certaines règles comptables ;
- Au morcellement de la propriété forestière publique qui provoque notamment une multiplicité des documents de gestion forestière, ce qui représente une surcharge administrative pour les communes et l'ONF.

On voit donc qu'un certain nombre de points de friction, relevés en 2003, restent d'actualité. Certains points semblent insolubles, comme la définition précise du périmètre de certaines sections de commune (en l'absence de documents historiques qui en feraient foi). Certains points pourraient être améliorés par des adaptations des bases légales afin notamment de rétablir la cohérence entre les différents codes. Certains points appellent à revoir la gouvernance des sections de commune. Notons enfin qu'une partie de ces difficultés pourraient être atténuées par une formation adéquate des élus locaux, du personnel administratif et des sectionaux. Une approche pragmatique permettrait souvent de régler les différends, comme le recommandent les communes forestières d'Auvergne Rhône-Alpes et Puits-de-Dôme dans un dossier réalisé dans le cadre de l'Appel à manifestation d'intérêt (AMI) « DYNAMIC Bois » lancé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) :

*« La complexité des règles de gestion des biens de sections freine voire bloque la valorisation de la forêt sectionale. Certains élus municipaux s'orientent alors vers des demandes de transferts des biens des sections à la commune, lorsque cela est possible, ou préfèrent ne pas se préoccuper de cette question plutôt que de risquer des conflits voire des contentieux sans fin. Il est donc essentiel de communiquer, former et accompagner les collectivités qui souhaitent s'impliquer pour une mise en gestion du patrimoine sectional, notamment forestier. Et ce quel que soit la solution retenue (transfert des biens à la commune, gestion mutualisée des biens de l'ensemble des sections de la commune, gestion à l'échelle de la section, recours à des démarches participatives pour faciliter les échanges avec les membres de section...) pour ne pas laisser les élus seuls face à des difficultés et des questions à la fois techniques, administratives, juridiques et relationnelles. »<sup>26</sup>*

### 6.3 Le point de vue spécifique de l'ONF

L'ONF était représenté au sein du groupe d'étude et de réflexion sur l'évolution souhaitable à court ou moyen terme du régime des biens sectionaux des communes de mars 2003. A cette époque, les propositions relatives à la gestion de la forêt visaient le regroupement des acteurs afin de simplifier le travail de planification et de coordination des travaux forestiers. Ce souci de simplification est toujours d'actualité, comme en témoigne les deux derniers contrats d'objectifs de l'ONF. Par exemple, l'établissement public cumule des retards dans la rédaction, le renouvellement et la validation des documents d'aménagement forestier, ce qui complique la mise en œuvre pour les forêts

---

<sup>26</sup> Communes forestières Auvergne Rhône-Alpes / Communes forestières de Puits-de-Dôme (2017). *Forêts des sections de commune : état des lieux en Auvergne-Rhône-Alpes et notes sur la prise en compte des sections dans la valorisation du patrimoine forestier des personnes morales publiques. Page 12.*

publiques.<sup>27</sup> Pour l'ONF comme pour les communes forestières, la communalisation des biens (forestiers) sectionaux serait une des solutions.

### ***L'instruction du 31 décembre 2019***

Un autre souci de l'ONF porte sur l'affouage. Selon l'instruction de l'ONF du 31 décembre 2019, la pratique de l'affouage, bien qu'elle présente un intérêt sylvicole et social, constitue une entrave à une mise en œuvre efficace de la politique forestière française<sup>28</sup>. La note souligne qu'avec 1,5 million de m<sup>3</sup>, la fourniture de bois de feu aux particuliers via l'affouage représente près de 10% du volume de bois mobilisé chaque année dans les forêts publiques. Ce chiffre concerne l'affouage exercé dans les forêts communales et dans les forêts sectionales. Rappelons que les forêts sectionales représentent moins de 1% de la forêt métropolitaine et 3% des forêts publiques.

Comme nous avons vu plus haut, la politique forestière a pour objet d'assurer la gestion durable et la vocation multifonctionnelle, à la fois écologique, sociale et économique, des bois et forêts d'une part, et de valoriser de façon optimale les ressources forestières d'autre part. La base légale ne pondère pas ces deux objectifs. La mission principale de l'ONF est d'assurer une gestion multifonctionnelle des forêts publiques regroupant les forêts domaniales, les forêts des collectivités et des autres personnes publiques concernées. Les contrats d'objectifs permettent à l'État de pondérer les objectifs de la politique forestière au regard des enjeux du moment. Dans le COP 2016-2020, l'État assignait à l'ONF d'accroître la mobilisation du bois au bénéfice de la filière et de l'emploi (axe 1) (COP 2016-2020 : page 60). Il est donc cohérent que les rédacteurs de l'instruction du 31 décembre 2019 favorisaient l'objectif productiviste de la politique publique.

Pour satisfaire les besoins des industries du bois et renforcer la compétitivité et la durabilité de la filière de production, de récolte, de transformation et de commercialisation des produits sylvicoles, l'ONF a pour stratégie leur approvisionnement privilégié en ressource bois. L'ONF conclut dans son instruction du 31 décembre 2019 que l'affouage ne peut donc être qu'accessoire. Elle appelle en conséquence à limiter la délivrance des coupes d'affouages aux stricts besoins personnels des ayants-droits estimés à 30 mètres cubes apparent de référence par foyer, soit 30 stères.

Par ailleurs, l'instruction de l'ONF du 31 décembre 2019 fait état de comportements problématiques de la part des affouagistes pour la gestion durable de la forêt. Selon cette note, même s'ils réalisent souvent un travail soigné, certains affouagistes peuvent engendrer des dégâts importants aux sols, par exemple en utilisant des fendeuses de bûches portées par des tracteurs, qui pénètrent dans les peuplements en dehors des cloisonnements. Ce reproche n'est toutefois pas étayé par des données quantitatives. Dès lors, on ne sait pas si le problème est relevant ou marginal.

En résumé, les attaques de l'ONF contre les sections de commune sont douteuses. La part des forêts sectionales dans la forêt publique est très faible. Ces attaques contribuent sans doute à détourner l'attention d'actions plus efficaces mais peut être plus coûteuses que l'établissement public doit/de-vrait engager pour optimiser la gestion des forêts publiques. Ces attaques sont peut-être aussi révélatrices des tensions que connaissent un certain nombre d'agents avec les sections de commune et donc d'une volonté de les affaiblir.

---

<sup>27</sup> Communes forestières Auvergne Rhône-Alpes / Communes forestières de Puys-de-Dôme (2017). *Forêts des sections de commune : état des lieux en Auvergne-Rhône-Alpes et notes sur la prise en compte des sections dans la valorisation du patrimoine forestier des personnes morales publiques*. Page 9.

<sup>28</sup> N°INS-17-T-90 portant sur la cession de bois aux particuliers et affouage en forêt relevant du régime forestier, p. 2 (cité par Chamard-Heim, p. 462).

## 6.4 Le point de vue des sections de communes

### ***Le compte-rendu de la réunion du 23 février 2019 organisée par l'Association de défense des membres de Sections de commune (AFASC)***

Cette association, créée en 1999 pour défendre les intérêts des ayants-droits des sections de commune, a organisé une réunion dans le cadre du « Grand débat national » le 23 février 2019 à Chambon-sur-Dolore. Soixante-deux personnes y ont participé. La réunion a fait l'objet d'un compte-rendu qui nous renseigne sur « le sentiment d'injustice et de spoliation ressenti par les membres des sections avec des mesures imposées d'en haut, sans concertation, par une technostructure déconnectée, méprisant les réalités locales et poursuivant des objectifs politiques ». La réunion a été l'occasion d'exprimer des revendications et des demandes d'évolution législative, en souhaitant en particulier un retour au droit antérieur aux modifications législatives de 2013 sur de très nombreux points.

Les membres des sections ont exprimé une « réaction d'exaspération » quant aux intentions des autorités publiques et parapubliques concernées qui, par l'intermédiaire des modifications législatives introduites par la loi du 27 mai 2013, favorisent l'extinction progressive des sections. Ils ont dénoncé des atteintes à leurs droits acquis :

- Les limites jugées abusives des 30 stères par attributaires (affouage) ;
- La distinction sans base légale entre bois de feu et bois d'industrie (affouage) ;
- Les restrictions à l'utilisation des revenus de la section ;
- L'utilisation des revenus sectionaux dans un intérêt communal ;
- La multiplication des transferts de biens sectionaux aux communes.

Ils ont dénoncé les conflits d'intérêts entre acteurs institutionnels :

- La volonté de certaines communes de s'emparer des revenus de sections ;
- La volonté de l'ONF de privilégier l'exploitation rentable et immédiate de la forêt ;
- L'influence de la Chambre d'agriculture dans l'allocation des terres agricoles de la section de commune en faveur de ses membres.

Ils ont exprimé des insatisfactions quant au rôle des différents partenaires institutionnels :

- L'affaiblissement du rôle des ayants droit par le durcissement des conditions pour constituer une commission syndicale ;
- Le rôle et l'intervention trop importante du maire dans la commission syndicale ;
- L'emprise de l'ONF jugée inquiétante et coûteuse ;
- L'immixtion néfaste de la chambre d'agriculture dans l'attribution des terres agricoles.

Ils ont exprimé des insatisfactions quant aux procédures :

- L'absence de transparence dans l'attribution des terres agricoles ;
- La complexité et l'inutilité (i.e. sur-administration) des autorisations préfectorales prévues pour l'attribution des terres agricoles ;
- La lourdeur du régime forestier ;



- L'absence de consultation des membres de sections, notamment en cas de changement d'usage [ce qui est non conforme à la base légale] ;
- Le non-respect de la procédure dans certains cas de transferts de biens sectionaux aux communes.

Les propositions visaient à améliorer le dispositif des sections de commune :

- La délimitation claire des limites de section et des électeurs est aussi un enjeu pour les sectionnaires ;
- Plus d'autonomie en généralisant l'instauration d'une commission syndicale, en séparant le fonctionnement des sections du fonctionnement des communes, en diminuant ou en proscrivant le rôle du maire dans la commission syndicale et en permettant aux sections de choisir librement les prestations d'experts forestiers ;
- Le respect plus large de leurs droits en donnant la stricte priorité des membres de la section pour l'attribution des terres à vocation agricole et pastorale, en réservant les revenus de la section exclusivement pour les besoins propres de la section et de leurs membres, en retirant la règle des 30 stères et en permettant la distribution de reliquats des ventes de coupes ;
- Ils défendent l'émergence et la perpétuation des sections de commune par l'autorisation d'en créer de nouvelles et par l'interdiction de transférer des biens de sections aux communes.

### ***L'action de la FASC aujourd'hui***

L'association « Force de Défense des Droits et Biens des Communautés Villageoises et des Membres de Sections de Commune » a été fondée en 2006. Ses buts sont principalement de défendre les intérêts des ayants droits de sections de commune et de représenter les intérêts communs des adhérents.

Son site Internet fait état de définitions, d'explications des règles de droit ainsi que de nombreux contentieux et décisions de justice en faveur des sections de commune sur fond de mauvaises applications, par les communes, la préfecture ou l'ONF, des dispositions légales en vigueur.

En conclusion, les sections de commune restent aujourd'hui très insatisfaites, considérant que la qualité de la collaboration est généralement dégradée avec les acteurs politico-administratifs. Elles constatent une mauvaise interprétation des bases légales et soupçonnent une volonté d'accaparer ainsi leurs ressources. Du point de vue des sections de commune, l'amélioration du dispositif des sections de commune devrait viser à renforcer leur autonomie (face aux communes et à l'ONF) et à contrecarrer les tentatives d'accaparement de leurs ressources. L'AFASC et les sections de commune ne cherchent pas à détourner les objectifs de la politique forestière à leur profit. Elles demandent seulement qu'on respecte leurs droits d'usage et leur marge d'autonomie dans la gestion des ressources.

## **7. L'évaluation de la politique forestière en lien avec les sections de commune**

### **7.1 Résumé de l'analyse**

Nous avons vu dans les chapitres précédents que :

- La forêt sectionale représente près de 3% de la forêt publique et 1% de la forêt en France métropolitaine. Toutefois, dans certains départements et communes, la part de la forêt sectionale peut être très importante ;
- La politique forestière française a pour but de protéger et de gérer durablement les bois et forêts, publics et privés et pour cela, elle vise à modifier le comportement de leurs propriétaires. Elle a des objectifs économiques (valorisation et promotion du bois d'œuvre, satisfaction des besoins des industries du bois), sociaux (accès public à la forêt) et environnementaux (régénération des peuplements, adaptation au changement climatique, biodiversité, protection contre les risques naturels) ;
- Cette politique prévoit différents instruments de planification et dispose de règles très détaillées sur la manière d'exploiter et de valoriser les ressources de la forêt ;
- Les principaux acteurs politico-administratifs de la politique forestière appliquée aux forêts publiques, sont les ministères concernés, les services déconcentrés de l'État, l'ONF et les communes ;
- Bien que propriétaires forestiers et donc groupes-cibles de la politique, les communes ont aussi le statut de partenaires de l'APA ;
- Au contraire, les sections de commune ne sont pas considérées comme des partenaires de l'APA mais simplement comme des groupes-cibles (propriétaires). Elles n'apparaissent dans aucun des dispositifs d'encadrement de la politique, contrairement aux communes. Les sections de commune sont au mieux associées à l'élaboration et l'adaptation du document de gestion forestière (concertation). Les affouagistes sont contrôlés de près par toute une série de modalités administratives. Ces modalités visent notamment à limiter strictement les droits d'usage sur la forêt ;
- L'État recherche depuis plusieurs années à assainir la situation financière de l'ONF. En commun accord avec l'ONF et la FNCOFOR, des objectifs ont été définis, notamment : exploiter plus intensivement les ressources forestières et simplifier la gestion des forêts soumises au régime forestier. Pour se faire, l'ONF doit notamment simplifier les documents d'aménagement et, avec l'aide de la FNCOFOR, encourager la communalisation des forêts sectionales. Plus récemment, l'État a aussi demandé à l'ONF de renforcer la « discussion » avec les collectivités territoriales, les acteurs professionnels et ceux de la société civile. On ne sait pas si les sections de commune font partie des acteurs ciblés par cet objectif.

On constate ainsi que la politique forestière tend à marginaliser les sections de commune tant dans les processus de gouvernance (APA) que dans l'usage de la forêt (affouage). Les motifs invoqués par l'ONF pour justifier cette marginalisation sont les suivants :

- Les difficultés de reconnaître les représentants des sections de commune ;
- La complexité de la propriété sectionale, notamment lorsqu'elle est à cheval sur différentes communes ;
- Le morcellement de la propriété forestière, ce qui nécessite l'élaboration et le suivi de plusieurs documents de gestion forestière ;
- La pratique de l'affouage (dans les forêts sectionales et communales), qui constituerait une entrave à la mise en œuvre efficace des ressources forestières et qui serait source de comportements problématiques pour la gestion durable de la forêt.

Ces motifs d'insatisfaction se combinent à ceux exprimés par les communes forestières :

- La difficulté de s'accorder sur la définition et la pondération des intérêts en présence ;
- Les difficultés de gestion des sections de commune (imbrication des compétences, imprécisions et incohérences législatives, imprécision des périmètres, complexité budgétaire, etc.).

Cela explique sans doute l'alliance que l'État et l'ONF ont établi avec la FNCOFOR pour marginaliser les sections de commune dans l'APA et pour favoriser la communalisation (transfert) des biens communaux. C'est donc vers une extinction progressive du régime des sections de commune que tend l'action de l'ONF et des communes dans le cadre de la politique forestière française.

Les motifs d'insatisfaction des sections de commune sont partiellement les mêmes :

- Complexité de la gouvernance
- Difficulté de s'accorder sur la définition et la pondération des intérêts en présence,
- Difficultés de gestion des sections de commune et problèmes de gouvernance

Le manque de reconnaissance, le manque d'autonomie, les atteintes aux droits de disposition et d'usage de la forêt ainsi que les tentatives d'accaparement des biens sectionaux crée un climat délétère et contribue à alimenter la conflictualité entre, d'une part les sections de communes et, d'autre part les acteurs politico-administratifs.

On pourrait d'ailleurs se demander si, en œuvrant pour l'extinction progressive du régime des sections de commune, certains représentants de l'ONF et des communes ne poussent pas sciemment les sections de commune à défendre leurs intérêts particuliers, ce qui contribuerait à les discréditer auprès du législateur comme acteurs qui ne seraient ni responsables ni garants de l'intérêt général. Selon Knoepfel, le législateur dépend des informations qui lui sont remontées qui sont contrôlées par des acteurs institutionnels et privés (ONF, communes, chambres d'agriculture, etc.) qui ne partagent pas toujours les mêmes intérêts que les groupes-cibles (communes, sections de commune). Ils ont parfois une vision différente de l'intérêt général. Il se peut donc que « cette dépendance fonctionnelle [du législateur] envers certains groupes-cibles [et certaines autorités politico-administratives] permette parfois à ces derniers de présenter des informations biaisées et, par-là, de désigner les comportements d'autres groupes [-cibles] comme étant la cause du problème public » (Knoepfel et al. : 80).

## **7.2 Nos questions d'évaluation**

Dans notre méthode, nous avons posé trois questions d'évaluation dont nous discutons au regard de notre analyse de la politique forestière :

### ***Le test de l'effectivité***

**Est-ce que la politique forestière, via ses actes de mise en œuvre, influence significativement le comportement des sections de commune ?**

La politique, via les actes de mise en œuvre prévus par le code forestier, est sans doute effective au niveau des forêts sectionales puisque la marge de manœuvre des sections de commune est très faible. Pour répondre précisément à cette question, il faudrait collecter des données quantitatives avant et après la mise en œuvre de la politique forestière. Il faudrait par exemple remonter à 1966, année où l'ONF s'est vu confier le soin de gérer la forêt publique, et voir au fil des années comment

ont évolué les comportements des sections de commune, notamment sur les points suivants : conformité (affouage selon les modalités et le calendrier du document de gestion forestière, respect des règles sur l'abattage, etc.) et légalité (nombre d'infractions constatées) des actes de mise en œuvre. Ces investigations sortent du cadre de cette étude. Nous nous contenterons ici d'une appréciation générale.

L'ONF reconnaît qu'en général, les affouagistes effectuent un travail soigné. Ils respectent donc généralement les exigences de la politique forestière pour les actes de mise en œuvre. Leurs contributions à la politique forestière sont généralement conformes et légales.

Il y a vraisemblablement des défauts de mise en œuvre de la politique forestière mais ils n'apparaissent pas dans les motifs d'insatisfaction des acteurs politico-administratifs vis-à-vis des sections de commune. L'ONF mentionne ici ou là des comportements à améliorer chez les affouagistes mais aucun correctif à apporter dans l'APA et dans les plans d'action n'a été proposé. Il semble simplement nécessaire de veiller ici ou là à l'application rigoureuse des dispositions de la politique forestière.

Certains défauts de mise en œuvre de la politique forestière (retards et blocages) sont liés aux imperfections du régime institutionnel des sections de commune, ce que les communes nomment « les difficultés de gestion des sections de commune ». Certains actes de mise en œuvre de la politique forestière provoquent également des retards et des blocages. Nous prenons par exemple la lettre du préfet de Saône-et-Loire encourageant les communes à initier le transfert de biens sectionaux (lettre qui concrétise une des mesures du COP 2016-2020) ou encore la décision de limiter la délivrance des coupes d'affouages aux tributaires à 30 stères. Ces actes de mise en œuvre induisent des réactions d'exaspération de la part des sections de commune qui voient dans ces actes des atteintes graves à leurs droits d'usage. En conséquence, la collaboration est probablement moins fluide entre les sections de commune et les autorités politico-administratives. Cela nuit sans doute à la mise en œuvre concertée de la politique forestière. Des investigations seraient nécessaires pour le vérifier, notamment sur la base s'entretiens. Quoiqu'il en soit, ces actes de mise en œuvre véhiculent des messages contradictoires et donc contre-productifs :

- Selon l'article L112-1 C. FOR., les forêts, bois et arbres sont placés sous la sauvegarde de la Nation, **sans préjudice des titres, droits et usages collectifs et particuliers**. Favoriser l'accaparement des ressources des sections de commune va à l'encontre de ce principe ;
- La politique forestière vise à amener les sections de commune à gérer leur forêt de manière plus efficace et plus durable ;
- Mais elle vise d'autre part à les marginaliser voire à les faire disparaître en encourageant les communes à accaparer les ressources des sections de commune.

### ***Le test de l'efficacité***

**Est-ce que les effets sur les forêts sectionales contribuent à atteindre les objectifs de la politique forestière ?**

La mise en œuvre des documents de gestion forestière incluant notamment plan d'abattage et de plantation d'arbres dans les forêts sectionales contribue généralement au maintien de l'équilibre et de la diversité biologiques, à l'adaptation des forêts au changement climatique et à la régénération des peuplements forestiers. L'entretien des forêts sectionales, notamment des chemins, contribue

à faciliter l'accès du public. Il nous faudrait toutefois des données quantitatives pour étayer cet énoncé d'évaluation.

Nous notons que l'ONF reconnaît que l'affouage permet la mobilisation régulière de produits dont la faible valeur rendrait l'exploitation par des professionnels peu rentable, voire déficitaire pour la commune [ou la section de commune] propriétaire et qu'à ce titre, l'affouage joue un rôle important pour la bonne réalisation des premières éclaircies et des coupes de régénération et permet, dans certains cas, une meilleure valorisation du bois d'œuvre.

Malgré tout, l'affouage est considéré par l'ONF comme une entrave à la mise en œuvre efficace de la ressource forestière publique, voir par-là que 10% (selon l'ONF) de cette ressource échapperait à la filière professionnelle. On doit rester prudent quant au jugement de valeur de l'ONF sur ce point. Pour évaluer objectivement et quantitativement les effets de l'affouage sur la compétitivité et de la durabilité de la filière de production, de récolte, de transformation et de commercialisation des produits sylvicoles, il faudrait faire des investigations poussées qui sortent du cadre de cette étude. Nous nous contenterons ici d'une appréciation générale de la question sur la base des informations issues des sources que nous avons citées dans les chapitres précédents.

Le Contrat Etat-ONF 2021-2025 fixe un objectif de volume mis en vente en moyenne annuelle. Il ne dit pas comment atteindre cet objectif. Est-ce que l'ONF serait en mesure d'atteindre ces objectifs sans prêter les sections de commune et leurs ayants droit ? Les forêts sectionales ne représentent qu'un pourcentage extrêmement faible de la forêt publique et métropolitaine. Il semble donc douteux de devoir prêter les sections de commune et leurs ayants droit pour atteindre les objectifs qualitatifs et quantitatifs de la politique forestière pour les années à venir.

A défaut d'arguments solidement étayés sur cette question, le point de vue de l'ONF contribue au sentiment d'injustice, de frustration et d'emprise bureaucratique que pointent les sections de commune.

### *Le test de l'efficience allocative*

**Est-ce que les effets sur les forêts sectionales auraient été les mêmes sans tous les actes de mise en œuvre (outputs) imposés par les acteurs politico-administratives ?**

Nos résultats ne permettent pas de répondre à cette question. Il serait nécessaire de procéder à une étude-pilote sur des sections de commune. Nous émettons l'hypothèse que l'application des principes d'Ostrom et de Nahrath sur les ICGC permettraient à ces dernières de contribuer tout aussi efficacement, voire plus efficacement à l'atteinte des objectifs et d'améliorer l'efficience allocative des acteurs politico-administratifs en charge de la politique forestière. C'est dans cette perspective que nous formulons nos recommandations.

## **8. Les recommandations**

Considérant :

- Que la forêt sectionale représente moins de 1% de la forêt métropolitaine et 3% de la forêt publique ;

- Que la politique forestière ne devrait pas préteriter les titres, droits et usages collectifs (C. for., art. L. 112-1) ;
- Que les sections de commune se conforment généralement aux devoirs de mise en œuvre de la politique forestière ;
- Que la situation financière de l'ONF et la maîtrise de son endettement constituent des enjeux importants pour l'état ;

Et postulant que les sections de commune, en jouant un rôle plus important dans la mise en œuvre de politiques publiques, pourraient améliorer son efficacité et son efficience allocative ;

Nous proposons des pistes d'amélioration et d'adaptation générale de la politique forestière appliquée aux sections de commune. Des investigations complémentaires (entretiens, études de cas) seraient nécessaires pour faire des recommandations détaillées ou relatives à des situations particulières.

### **1. Encourager les sections de communes à mettre en place des structures de gouvernance**

A l'échelle nationale, les sections de commune devraient disposer d'une structure représentative et collaborative afin de soutenir leurs intérêts. L'AFASC ou une nouvelle structure pourrait jouer ce rôle. Il est important que ses représentants aient une attitude partenariale avec l'État, l'ONF et les communes. Ils devraient s'engager à jouer un rôle de médiation auprès des sections de commune et privilégier l'intérêt général dans les cas où il y aurait conflits avec les intérêts privés de leurs membres.

A l'échelle locale, à défaut d'être représentés par une commission syndicale, les membres d'une section de commune devraient désigner leurs représentants. Le préfet pourrait les y inviter afin de renforcer leur légitimité et leur reconnaissance.

### **2. Reconnaître et ne pas porter préjudice des droits et usages collectifs des sections de commune**

L'État doit clairement se positionner pour respecter les titres et les droits d'usages collectifs.

A l'exemple des documents de cadrage établis avec entre l'ONF et la FNCOFOR, on pourrait établir un document de cadrage avec les sections de commune via la structure représentative (AFASC ou autre) dans lequel les acteurs politico-administratifs reconnaissent clairement les droits et les usages collectifs des sections de commune et définissent d'un commun accord les objectifs et les mesures permettant d'améliorer la mise en œuvre de la politique forestière appliquée aux sections de commune.

### **3. Intégrer les sections de commune dans l'arrangement politico-administratif**

Au même titre que la FNCOFOR, la structure représentative (AFASC ou autre) devrait être considérée comme partenaire de l'APA de la politique forestière. Elle devrait être consultée sur les contrats d'objectifs de l'ONF.

Au niveau local, les sections de commune, via leurs représentants, devraient être invitées non seulement à collaborer à la mise au point des documents de gestion forestière, par le biais par exemple

de commissions consultatives mises en place par le conseil municipal, mais aussi à les valider. Cette compétence formelle, la validation des documents de gestion forestière, pourrait être reconnue via une convention entre l'ONF et l'AFASC ou autre structure représentative des sections de commune.

#### **4. Veiller à ce que certains représentants des sections de commune soient multi-positionnés**

Il serait utile que certains représentants des sections de commune, soient multi-positionnés. Cela permettra à ces acteurs d'agir comme médiateurs et facilitateurs. Toutefois, il se peut que ces acteurs se compromettent par collusion d'intérêts et par corruption. Une étude de cas serait utile pour identifier les risques et faire des recommandations afin de les prévenir.

#### **5. Mettre en place une commission arbitrale**

Des difficultés de mise en œuvre mériteraient d'être discutées et tranchées d'un commun accord. C'est le cas de l'intérêt général. Les intérêts ne sont pas toujours convergents mais les avantages à coopérer sont supérieurs aux avantages à s'opposer : perpétuation des sections de commune d'une part et mise en œuvre fluide de la politique forestière d'autre part. En cas de désaccord, il faudrait pouvoir faire remonter le problème à une commission arbitrale.

#### **6. Définir clairement les individus ou foyers disposant de droits d'usage sur les ressources et les limites des sections de commune**

Nous avons vu que l'imprécision de certaines définitions et de certains périmètres des sections de commune sont sources de contentieux. Ces difficultés sont de celles qui incitent les autorités politico-administratives à tendre vers l'extinction progressive du régime des sections de commune d'une part, et à une attitude défensive des sections de commune. Il serait utile que l'État, les communes et les sections de communes négocient une solution pragmatique pour mettre fin à ces contentieux. Les questions ne pouvant être tranchées au niveau juridique devraient l'être au niveau politique. La commission arbitrale pourrait être chargée de trancher les cas problématiques (voir le point précédent).

#### **7. Veiller à la congruence entre règles d'appropriation et de fourniture des ressources avec les conditions locales.**

Les règles de la gestion forestière sont uniformes pour l'ensemble du territoire national. Elles sont également très détaillées. Les plans d'action locaux (i.e. documents de gestion forestière) sont définis en tenant compte des conditions locales. Ces documents sont établis en concertation avec les sections de commune, ce qui en principe renforce la prise en considération des conditions locales. Des problèmes de mise en œuvre se posent sans aucun doute. Des études de cas seraient nécessaires pour identifier les types de problèmes et les solutions à mettre en œuvre.

#### **8. Déléguer aux sections de commune un pouvoir de contrôle**

Exercer un pouvoir de contrôle encourage la responsabilisation des acteurs. Le Code forestier attribue aux agents de l'État, de l'ONF et de la commune les pouvoirs de contrôle et de sanction aux infractions forestières. Ainsi, le monitoring de la gestion forestière exclut les membres de sections

de commune. Nous suggérons de pouvoir assermenter des membres de sections afin de responsabiliser les sections de commune.

### **9. Renforcer l'autonomie des sections de commune**

Le désenchevêtrement des responsabilités entre le conseil municipal, le maire et la commission syndicale faciliterait le dialogue entre les différents partenaires de l'APA et les sections de commune. Ce problème relève toutefois du CGCT.

Une étude devrait permettre d'identifier tous les actes de mise en œuvre de la politique forestière qui pourraient être délégués aux sections de commune et qui allègeraient le travail des autorités politico-administratives. Les sections de communes pourraient ainsi jouer un rôle complémentaire selon le principe de la subsidiarité.

### **10. Améliorer l'information et la formation**

Afin de fluidifier les échanges avec les sections de commune et réduire les conflits, les communes forestières de la région Auvergne-Rhône-Alpes ont proposé des actions de formation et d'information sur les sections de commune auprès des élus et du personnel administratif. Ces actions pourraient d'être étendues aux membres de section de commune, voire aux représentants locaux de l'ONF.

### **Conclusion**

Ce travail de recherche visait à mettre en lumière la qualité de la mise en œuvre de la politique forestière par les sections de commune et de questionner sous cet angle les difficultés de collaboration entre elles et les acteurs politico-administratifs (principalement l'ONF et les communes).

Le régime des sections de commune soulève de nombreux problèmes qui devraient être traités afin d'améliorer la fluidité des échanges avec les acteurs politico-administratifs et optimiser la mise en œuvre de la politique forestière. Ce n'était toutefois pas l'objet de ce travail.

Le régime forestier soulève quant à lui la question de la très forte centralisation de l'action. D'aucuns diront que c'est propre au modèle français. Quoi qu'il en soit, la décentralisation permettrait de mettre en œuvre le principe de subsidiarité et de libérer l'État et son établissement public d'une charge qu'ils peinent à assumer pleinement. On pense ici au déficit budgétaire chronique de l'ONF et à ses retards dans la rédaction, le renouvellement et la validation des documents d'aménagement forestier. Les propriétaires forestiers (communes et autres personnes morales concernées) sont sollicités plus fortement pour remédier aux problèmes financiers de l'ONF. Nous pensons qu'on pourrait aussi leur déléguer certaines tâches actuellement dévolues à l'ONF.

Elinor Ostrom a démontré qu'à certaines conditions, les ressources telles que la forêt pouvaient être gérées par des institutions collectives de gouvernance telles que les sections de commune plus efficacement que par un état ou une entreprise privée. Elle a défini 8 conditions concourant à perpétuer ces institutions. En résumé, il s'agit de préserver ou renforcer leur reconnaissance, leur autonomie et leurs responsabilités. Stéphane Nahrath et ses collègues ont relevé que les ICGC imbriqués dans la mise en œuvre de politiques environnementales et d'aménagement du territoire devaient être intégrés dans l'arrangement politico-administratif, que leurs représentants devaient être multi-



positionnés et qu'ils devaient jouer un rôle de médiation politique. Les chercheurs s'entendent à ce que l'action des ICGC s'inscrive selon le principe de subsidiarité.

Or, la mise en œuvre de la politique forestière française ne satisfait pas toutes ces conditions. Ce faisant, elle affaiblit les sections de commune et contribue à leur disparition. Or, notre analyse indique que les sections de commune adoptent les comportements adéquats et mettent en œuvre correctement les actes dont elles ont la responsabilité. Elles contribuent, par leur action, à atteindre les objectifs de la politique forestière.

Nos conclusions se basent sur l'analyse de documents administratifs. Afin d'étayer ces conclusions, il conviendrait de compléter l'analyse par des documents administratifs complémentaires et par des interviews d'acteurs politico-administratifs et de membres de sections de commune. Il s'agirait d'identifier, de quantifier et de qualifier les qualités et les défauts de mise en œuvre par les sections de commune. Les entretiens devraient permettre aussi de confirmer les motifs d'insatisfaction des différents acteurs concernés. Enfin, ces différents éléments devraient permettre de vérifier dans quelle mesure l'action des sections de commune contribue à atteindre les différents objectifs de la politique forestière.

Nous postulons que les sections de commune pourraient décharger en partie le travail des services déconcentrés de l'État, de l'ONF et des communes. Une étude pilote serait utile pour tester la qualité de la mise en œuvre d'actions déléguées aux sections de commune. Il s'agirait de vérifier également si cette délégation réduirait la sollicitation des ressources politiques des acteurs politico-administratifs.

Comme on le voit, ce travail de recherche constitue une première contribution à l'analyse et à la redéfinition du rôle des sections de commune dans la mise en œuvre de la politique forestière. A l'heure où les ressources publiques sont moins disponibles, le recours à des acteurs tiers constitue une piste intéressante. Plutôt que d'agir pour la disparition des sections de commune, il conviendrait de les renforcer. Les conditions de perpétuation des ICGC définies par Ostrom, Nahrath et leurs collègues nous semblent pertinentes dans le cadre de la politique forestière. Par une approche pragmatique et sans bouleverser le régime institutionnel des sections de commune, des actions pourraient facilement être mises en œuvre, pensons-nous, pour fluidifier la collaboration avec les sections de commune et améliorer la mise en œuvre de la politique forestière.

## Références

Berthod, C., Barrillon, A., Arcangeli, F. et Hermeline, M. (2001). La loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001. *Revue forestière française* : LIII (5). 491-510.

Bonnemains, A. (2021). « Les propriétés collectives dans les départements de la Savoie et de la Haute-Savoie (état des lieux en 2017) ». in *Les communaux au XXI<sup>e</sup> siècle – une propriété collective entre histoire et modernité*. Chambéry : Presses universitaires Savoie Mont Blanc. 199-210.

Bourjol, M. (1989). *Les biens communaux, voyage au centre de la propriété collective*. LGDJ.

Chavanon, O. et Joye, J.-F. (octobre 2022). *EN COMMUN ! La propriété collective à l'épreuve de la modernité* [Vidéo]. Université Savoie Mont Blanc : Centre de recherche en droit Antoine Favre. Consulté le 20.04.2023 sur : <https://www.youtube.com/watch?v=BclZKvhpww4> .

- Corvol, A. (1994). *La forêt malade – débats anciens et phénomènes nouveaux XVIIe-XXe siècles*. Groupe d'histoire des forêts françaises. Paris : L'Harmattan.
- Dawes, R.M. (1973). The Commons Dilemma Game: An N-Person Mixed-Motive Game with a Dominating Strategy for Defection. *ORI Research Bulletin*, 13. 1-12.
- Hardin, G. (1968, 13 décembre). The tragedy of the commons. *Science*, 162(1243), 1243-1248.
- Joye, J.-F. et al. (2021). *Les « communaux » au XXIe siècle. Une propriété collective entre histoire et modernité*. Chambéry : Presses universitaires Savoie Mont-Blanc.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. et Savard, J.-F. (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Marillia, G.-D. (2014). *La section de commune*. Paris : La Vie Communale.
- Mélo, A., Guffond, C. et Laissus, D. (2021). « Histoire de 'montagnes' en Haute-Savoie : les alpages de Sales (Sixt-Fer-à-Cheval) et de Lessy (Glières-Val-de-Borne), XIIe-XXIe siècle ». In *Les « communaux » au XXIe siècle. Une propriété collective entre histoire et modernité*. Chambéry : Presses universitaires Savoie Mont-Blanc. 63-81.
- Nahrath, S., Gerber, J.-D., Knoepfel, P. et Bréthaut, C. (2012). Gestion des ressources communes en Suisse : le rôle des institutions de gestion communautaire dans les politiques environnementales et d'aménagement du territoire. *Natures Sciences Sociétés* : 20. 39-51.
- Olson, M. (1965). *The logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (2010). *Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. Bruxelles : De Boeck.
- Puzelat, M. (1999). *La vie rurale en France XVIe-XVIIIe siècles*. Paris : Sedes.
- Smith, G. (2020). La section de commune de Mourex, France – « Le pouvoir d'être entendu, de défendre ce qui est précieux ». *Développement, sociétés, environnements* : 2. Lausanne : Institut de géographie et durabilité.
- Smith, G., Gretchen, W. et Hymas, O. (2021). "Dwelling in the relational commons : exploring the contemporary role and significance of a 'section de commune' in the Jura mountains, France". In *Les "communaux" au XXIe siècle : une propriété collective entre histoire et modernité*. Chambéry : Université Savoie Mont Blanc. 397-412.
- Vivier, N. (2000). *Propriété collective et identité communale – les biens communaux en France, 1750-1914*. Paris : Éditions de la Sorbonne. Histoire de la France aux XIXe et XXe siècle.
- Vanuxem, S. (2018). *La propriété de la terre*. Marseille : Wildproject.
- VANUXEM, S. (2021). « Des sections de commune : Le cas du Goudoulet, section du plateau ardéchois ». In *Dynamiques du commun : Entre État, Marché et Société* [en ligne]. Paris : Éditions de la Sorbonne. Consulté le 23.03.2023 sur : <http://books.openedition.org/psorbonne/99847>.

Vivier, N. (2003). « Les biens communaux en France ». In *Les propriétés collectives face aux attaques libérales (1750-1914) : Europe occidentale et Amérique latine* [en ligne]. Rennes : Presses universitaires de Rennes. 139-156. Consulté le 03.03.2023 sur : <http://books.openedition.org/pur/23660>.

### ***Documents juridiques***

Conférence de l'ordonnance de Louis XIV du mois d'août 1669, sur le fait des Eaux et Forêts (1752). Paris : Bernard Brunet. Consulté le 09,05,2023 sur : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9601493m/f9.item.texteImage>

Cormenin, M. (1838). Recueil contenant les ordonnances et circulaires relatives à la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration communale et un exposé des principes de législation et des règles de jurisprudence administrative et judiciaire qui président à l'administration des communes. Consulté le 08.05.2023 sur : <https://www.furet.com/media/pdf/feuilleter/9/7/8/2/0/1/2/7/9782012766167.pdf>

FRANCE. ASSEMBLÉE NATIONALE. Loi du 14 août 1792, décret du 13 août 1792, l'an quatrième de la Liberté.

FRANCE. Code civil, 14 mars 1804.

FRANCE. Code général des collectivités territoriales, version en vigueur, art. L2411-1 à L2412-2, Livre IV, Titre 1.

FRANCE. Code forestier, version en vigueur.

FRANCE. CONVENTION NATIONALE. Décret du 10 juin 1793, sur le mode de partage des biens communaux.

FRANCE. Loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale, version initiale.

FRANCE. Loi n° 85-30, 9 janvier 1985, relative au développement et à la protection de la montagne. Version initiale.

FRANCE. Loi n° 85-30, 9 janvier 1985, relative au développement et à la protection de la montagne. Version du 30 mars 2023.

FRANCE. Loi n°2001-602, 9 juillet 2001, version initiale.

FRANCE. Loi n°2004-809, 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales. Version initiale.

FRANCE. Loi n°2005-157, 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux, version du 1<sup>er</sup> juillet 2022.

FRANCE. Loi n°2013-428, 27 mai 2013, modernisant le régime des sections de commune, version initiale.

FRANCE. SÉNAT. Proposition de loi n°182 du 9 décembre 2019 visant à favoriser la dissolution des sections de commune.

## *Documents administratifs*

Association de défense des membres de Sections de commune -AFASC-(23 février 2019). *La question des sections de communes – Le Grand Débat National*. Compte-rendu de réunion.

Communes forestières Auvergne Rhône-Alpes Puis-de-Dôme (2017). *Forêts des sections de commune : état des lieux en Auvergne-Rhône-Alpes et notes sur la prise en compte des sections dans la valorisation du patrimoine forestier des personnes morales publiques*. Lempdes.

Direction départementale des territoires (2022, 2 décembre). Préfecture de Saône-et-Loire. Lettre adressée aux maires portant sur la communalisation des forêts sectionales.

Lemoine, J.-P. (2003, mars). *Rapport du Groupe d'étude et de réflexion sur l'évolution souhaitable à court ou moyen terme du régime des biens sectionaux des communes*. Consulté le 11.04.2023 sur : [https://medias.vie-publique.fr/data\\_storage\\_s3/rapport/pdf/044000277.pdf](https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/044000277.pdf)

Ministère de la transition écologique et solidaire (27.11.2018). Lettre de mission conjointe d'évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2020 de l'Office National des Forêts (ONF) et de proposition de pistes d'évolution de l'ONF dans la perspective du prochain COP. Consulté le 13.06.2023 sur : <http://www.synergies-fo.fr/images-et-fichiers/Contrat-ONF-Etat/file/lettre%20mission%20conjointe%20%C3%A9valuation%20COP.pdf>

Office national des Forêts (2016). *Contrat d'objectifs et de performance 2016-2020*. Paris : ONF. Consulté le 21.06.2023 sur : <https://www.onf.fr/nous-rejoindre/+/f4::contrat-dobjectifs-et-de-performance-2016-2020-de-lonf.html>

Office National des Forêts (2016). *Charte de la forêt communale*. Consulté le 21.06.2023 sur : <https://www.onf.fr/aux-cotes-des-territoires/+/f5::charte-de-la-foret-communale.html#:~:text=La%20charte%20de%20la%20forêt%20communale%20précise%20les%20rôles%20et,%2D2020%20de%20l%27ONF.>

Office National des Forêts (31 décembre 2019). *Cession de bois aux particuliers et affouage en forêt relevant du régime forestier – Instruction*. Paris. Pouvreau, M. et Ragache, Q. (juillet 2022). Biens sectionaux de l'Est Cantal – Fiche technique. Conservatoire botanique national – Massif central.

Office National des Forêts (2022). *Contrat État-ONF 2021-2025*. Paris : ONF. Consulté le 21.06.2023 sur : <https://www.onf.fr/onf/+/15cc::contrat-etat-onf-2021-2025.html>

Office National des Forêts et Fédération nationale des communes forestières (2022). *Convention FNCOFOR-ONF 2022-2025*. Paris : ONF. Consulté le 21.06.2023 sur : <https://www.onf.fr/onf/+/1986::convention-fncofor-onf-2022-2025.html>

Pouvreau, M. et Ragache, Q. (juillet 2022). *Biodiversité & biens sectionaux – Document technique*. Conservatoire botanique national – Massif central.

# Derniers numéros

## Série *Développement, Sociétés, Environnements*

**N°1 – 2020.** Politique d'élevage ovin, pratiques et raisons des éleveurs. Étude du cas Suisse romand. *Hélène Weber*

**N°2f – 2020.** La section de commune de Mourex, France. « Le pouvoir d'être entendu, de défendre ce qui est précieux ». *George Smith*

**N°2e – 2020.** *The section de commune of Mourex, France. A "power to be heard, to defend what is precious to us". George Smith*

**N°3 – 2022.** Du quinoa suisse ? Enjeux globaux de l'adaptation d'un « super-aliment » exotique et idéalisation du « local ». *Florence Bétrisey*

**N°4f – 2022.** Covid-19, peuples autochtones, communautés locales et gouvernance des ressources naturelles : résultats finaux. *Samir Laouadi, Olivier Hymas, Christy Achtone Nkollo Kema-Kema, Nathalie Van Vliet, Gretchen Walters*

**N°4es – 2022.** Covid-19, Pueblos Indígenas, comunidades locales y gobernanza de los recursos naturales: resultados finales. *Samir Laouadi, Olivier Hymas, Christy Achtone Nkollo Kema-Kema, Nathalie Van Vliet, Gretchen Walters*

**N°4en – 2022.** *Covid-19, Indigenous Peoples, Local communities and natural resource governance: Final Results. Samir Laouadi, Olivier Hymas, Christy Achtone Nkollo Kema-Kema, Nathalie Van Vliet, Gretchen Walters*

**N°5 – 2023.** Les sections de commune dans la politique forestière française. Un rôle à redéfinir. *Pierre Yves Delcourt*

The logo of the University of Lausanne (UNIL) is a stylized, handwritten-style script of the word "Unil" in white.

UNIL | Université de Lausanne

Institut de géographie  
et durabilité