



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE LEMUY

(Département du Jura)

Exercices 2017 et suivants

Enquête adaptation de la gestion de la forêt au changement climatique

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

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 LA POLITIQUE DE GESTION DURABLE DE LA FORÊT À TRAVERS L'AMÉNAGEMENT FORESTIER CONCLU ENTRE LA COMMUNE ET L'ONF	7
1.1 Présentation de la forêt communale	7
1.2 L'aménagement forestier.....	8
1.2.1 La prise en compte du changement climatique dans l'aménagement forestier.....	8
1.2.2 Les objectifs et enjeux de l'aménagement forestier	13
1.3 Les relations avec l'ONF.....	15
1.3.1 La commercialisation des bois	15
1.3.2 Les autres interventions de l'ONF pour le compte de la commune	16
2 LE BUDGET COMMUNAL ET LA CAPACITE DE LA COMMUNE À ADAPTER SON PATRIMOINE FORESTIER	17
2.1 L'analyse budgétaire	17
2.1.1 La situation financière du budget principal et sa dépendance aux ressources forestières.....	17
2.1.1.1 La capacité d'autofinancement de la commune.....	17
2.1.1.2 L'investissement contraint par la dette	21
2.1.2 Les ressources bois et l'investissement sur le patrimoine forestier	23
2.2 L'étude de l'efficience des mesures de France Relance pour adapter la forêt au changement climatique	25

SYNTHÈSE

Le présent contrôle thématique de la commune de Lemuy pour les exercices 2017 et suivants s'inscrit dans le cadre d'une enquête thématique nationale portant sur la gestion durable de la forêt à laquelle participe la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté.

Commune forestière située sur le premier plateau du Jura, Lemuy gère une forêt de 355 ha, essentiellement composée de résineux (épicéa et sapin pectiné), traitée pour une grande partie en futaie régulière.

L'aménagement forestier de Lemuy est ancien et intègre peu la question de l'adaptation de la forêt au changement climatique. Seule la question de l'épicéa, considéré comme une essence non adaptée, est abordée avec un objectif de diminution drastique de sa présence. Cet objectif, fixé sur le long terme, n'était pas encore atteint lorsque le peuplement d'épicéas a subi une mortalité importante à partir de 2018 du fait des attaques de scolytes. La situation du sapin pectiné, qui représente l'autre essence objectif de l'aménagement n'est pas mentionnée dans l'aménagement alors que les sécheresses des dernières années, aggravées par la faible capacité de rétention d'eau des sols, impactent fortement le peuplement. La commune estime que 70 % de la forêt communale est touchée par cette crise sanitaire, cette situation illustre la rapidité et l'accélération du changement climatique et de son impact majeur sur les peuplements de résineux.

La forêt de Lemuy est donc constituée de deux essences principales qui subissent très fortement les conséquences du changement climatique. L'aménagement forestier ne constitue plus, dans ce contexte, un outil de pilotage de la forêt. L'état d'assiette n'a pu être réalisé ces dernières années que par la commercialisation de plus de 70 % de bois secs. Cet aménagement doit être révisé, en intégrant une plus grande souplesse dans la faculté de l'actualiser en cours d'exécution.

Le budget de la commune est fortement dépendant des ressources forestières. Ces dernières ont financé, pendant de nombreuses années, les investissements communaux. La baisse des recettes de vente de bois à partir de 2020 a donc des conséquences négatives significatives sur le budget communal. Les investissements importants des exercices 2018 et 2019 ont dû être couverts par de nouveaux emprunts, alourdissant encore davantage la dette de la commune déjà très élevée. Cette dernière réalise, depuis, des efforts de gestion mais sa capacité d'investissement est obérée durablement par le poids de la dette. Compte tenu des incertitudes qui pèsent sur le niveau futur des ressources forestières, la commune doit poursuivre ses efforts de réduction de charges et limiter ses dépenses d'investissement au strict nécessaire.

Cette situation a également des conséquences sur la capacité de la commune à investir sur le patrimoine forestier pour l'adapter au changement climatique. Elle a bénéficié du plan de renouvellement forestier de France Relance, mais la hausse des tarifs de plantation pratiqués a fortement limité l'intérêt financier de la commune pour ce programme.

INTRODUCTION

Procédure

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Lemuy (244 habitants) dans le Jura pour les exercices 2017 jusqu'à aujourd'hui.

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

Il a été ouvert le 17 novembre 2022 par lettre de la présidente à M. Castella, ordonnateur en fonctions, et M. Brocard, ancien ordonnateur. En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont tenus le 3 mars 2023.

Lors de sa séance du 13 mars 2023, la chambre a arrêté des observations provisoires transmises à M. Castella, ordonnateur en fonctions, et à M. Brocard en qualité d'ancien ordonnateur.

Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

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

L'enjeu de la gestion durable de la forêt

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

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

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

Les travaux du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) indiquent que ces évolutions vont se poursuivre. Sur la base des trajectoires d'évolution des émissions de gaz à effet de serre¹ qu'il définit, la température pourrait augmenter

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

progressivement pour atteindre 2 à 4 °C en 2100. S'agissant du déficit hydrique, qui est le principal facteur limitant pour les arbres, les principaux acteurs de la recherche et de la gestion forestière² établissent deux constats :

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

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

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

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

Le présent rapport traite de la commune de Lemuy. Il s'agit d'une commune rurale située sur le premier plateau du Jura, classée en zone de montagne. La forêt couvre plus de 53 % de la superficie du territoire communal. Lemuy compte 240 habitants³, en hausse de 0,5 % par an sur la période 2017-2022. La densité démographique est de 11,3 habitants par km². Lemuy est membre de la communauté de communes Arbois, Poligny, Salins, Cœur du Jura.

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

³ Population municipale en vigueur en 2022 (millésimée 2019)

1 LA POLITIQUE DE GESTION DURABLE DE LA FORÊT À TRAVERS L'AMÉNAGEMENT FORESTIER CONCLU ENTRE LA COMMUNE ET L'ONF

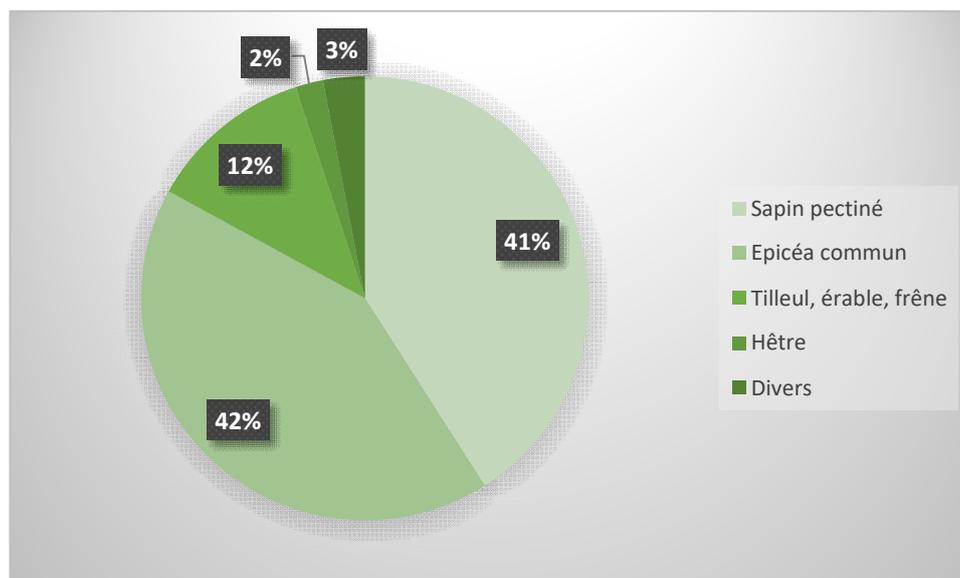
1.1 Présentation de la forêt communale

La forêt communale de Lemuy, située entre 630 et 710 mètres d'altitude, présente une surface de 340,57 hectares portée à 355 hectares avec l'intégration de la forêt sectionale de Lemuy-Pontamougeard au document d'aménagement en 2013.

Telle que présentée dans l'aménagement, les peuplements de la forêt communale proviennent d'un enrésinement débuté au début du 19^{ème} siècle (sapin) et poursuivi dans la première moitié du 20^{ème} siècle (épicéa).

La composition des essences forestières est la suivante :

Graphique n° 1 : Répartition des essences forestières



Source : document d'aménagement forestier

En raison de la proportion majoritaire des résineux et significativement des épicéas, les peuplements forestiers de cette commune sont particulièrement exposés et vulnérables aux attaques de scolytes et au dépérissement lié à la sécheresse.

1.2 L'aménagement forestier

Le document d'aménagement forestier 2002-2021 établi par l'ONF en application de l'article L.143-1 du code forestier a été adopté par délibération du 28 janvier 2004. Par délibération du 1^{er} juillet 2013, une modification du document d'aménagement a été approuvée. Celle-ci porte sur une nouvelle programmation de l'état d'assiette pour la période 2013-2021 tenant compte des décalages des années précédentes et des prélèvements des produits accidentels des dix dernières années. En outre, la modification consiste à intégrer la forêt sectionale de Lemuy-Pontamougeard dont l'aménagement forestier est arrivé à terme en 2010. Son intégration porte la surface forestière du document d'aménagement unique à 355 hectares.

Enfin, l'aménagement a été prorogé par arrêté préfectoral jusqu'en 2026, considérant que la situation de crise sanitaire (scolytes) ne permet pas d'engager sa révision.

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

Au niveau des atteintes à la forêt, la période précédente a été marquée par la tempête de 1999 qui a peu touché la forêt de Lemuy (2 100 m³ de chablis ont été récoltés) mais a entraîné une rétention des ventes de bois, et de fortes attaques de scolytes sur l'épicéa sur les dernières années du précédent aménagement.

L'aménagement actuel prend en considération ces événements liés à des phénomènes météorologiques pour définir les essences dites « objectif », c'est-à-dire que l'on souhaite particulièrement favoriser.

Il définit deux séries distinctes selon que l'on se situe dans les secteurs à peuplement régulier (essentiellement des résineux) ou ayant une structure irrégulière (peuplements mixtes ou à dominante sapin). Les essences-objectif sont définies en fonction de la série :

Tableau n° 1 : Essence « objectif » pour la première série de surface forestière (77%)

Essences principales objectif	Essences secondaires associées	Surface		Optimum d'exploitabilité de l'essence principale	
		ha	%	Age	Diamètre (cm)
Sapin pectiné, Hêtre	Epicéa commun, Erable sycomore, Erable plane, Tilleul à grandes feuilles, Chêne sessile, Frêne, Merisier	258.37	98.6	120	60
Frêne, Erable sycomore	Chêne pédonculé, Merisier, Tilleul	3.80	1.4	90	60
		262.17	100		

Source : extrait du document d'aménagement forestier

Tableau n° 2 : Essence « objectif » pour la deuxième série

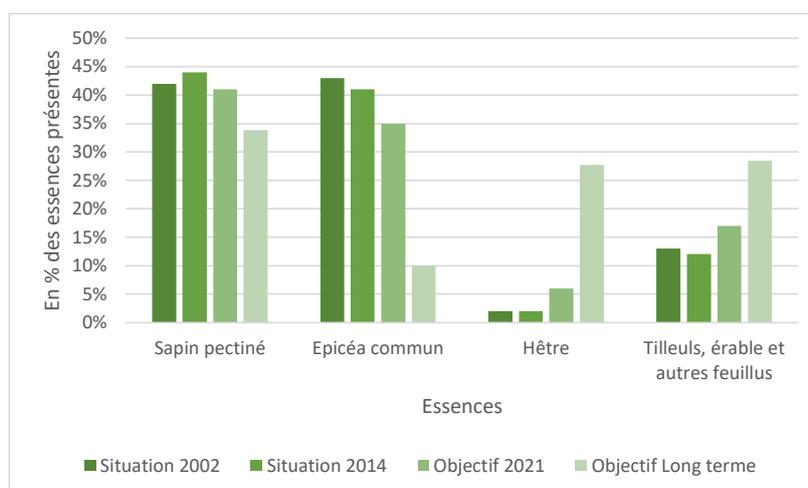
Essences principales objectif	Essences secondaires associées	Surface		Optimum d'exploitabilité de l'essence principale	
		ha	%	Age	Diamètre (cm)
Sapin pectiné Hêtre	Erable sycomore, Erable plane, Tilleul à grandes feuilles, Epicéa commun	61,30	78 %	120	60
Erables plane et sycomore, Tilleul à grandes feuilles, Frêne	Sapin pectiné, Hêtre, feuillus divers	17,10	22 %	sans objet	
		78,40	100%		

Source : extrait du document d'aménagement forestier

L'épicéa est considéré dans l'aménagement 2002-2021 comme étant une essence non adaptée. Le document d'aménagement mentionne que « l'épicéa n'est pas ici dans son aire naturelle, et se révèle très sensible aux attaques de scolytes dans les peuplements purs, ce qui posera inéluctablement de gros problèmes dans la gestion forestière des prochaines décennies (...) Il conviendrait de rétablir à long terme un équilibre plus judicieux entre feuillus et résineux (...) par forte régression de l'épicéa, qui devrait rester disséminé ou par bouquets ».

L'aménagement prévoit donc sur la période une évolution dans les essences présentes, avec une forte diminution des surfaces d'épicéas compensée par une hausse des surfaces en feuillus :

Graphique n° 2 : Répartition des essences en début d'aménagement, en fin d'aménagement et à long terme (objectif)



Source : aménagement forestier de la forêt de Lemuy 2002-2021 et modification 2014-2021

L'objectif de l'aménagement est ambitieux sur le long terme, puisqu'il vise à modifier considérablement la constitution des peuplements forestiers pour passer d'un taux de résineux proche de 90 % à 45 % (76 % en fin d'aménagement).

La modification de l'aménagement en 2014 est l'occasion de mesurer l'avancée de cet objectif. De fait, si les peuplements en sapin pectiné ont progressé par rapport à l'épicéa, le rapport résineux-feuillus n'a pas été modifié et la part du hêtre, qui a vocation à fortement augmenter, est restée stable.

Le choix des essences « objectif », en fonction de leur adaptation aux différentes stations, repose sur un catalogue des stations forestières datant de 1998⁴ qui n'a pas été actualisé à ce jour. L'IGN recense 23 guides et catalogues des stations forestières concernant le département du Jura⁵. Seul l'un d'entre eux a été modifié pour tenir compte des évolutions liées au changement climatique⁶.

L'aménagement de la forêt de Lemuy est ancien, quoique révisé à mi-parcours, et il intègre peu la notion d'adaptation au changement climatique. Seule la vulnérabilité de l'épicéa et son inadaptation aux stations est mise en avant. Néanmoins, la multiplication des épisodes de sécheresse depuis 2018 a entraîné une augmentation des attaques de scolytes et une dégradation très rapide du patrimoine forestier du fait de la densité de résineux. La commune considère que 70 % de la forêt communale est touchée par cette crise sanitaire. Le risque identifié dans l'aménagement en 2002 de difficultés majeures dans la gestion forestière du fait de la forte proportion de peuplements d'épicéa se réalise aujourd'hui. L'évolution des peuplements prévue il y a 20 ans, en début d'aménagement, ne pouvait se réaliser que sur un temps long et n'était pas effective lors des attaques de scolytes des dernières années.

L'aménagement 2002-2021 est peu disert sur les données météorologiques qui ont servi de base lors de son adoption. Tout au plus fait-il référence aux données moyennes de la station météorologique la plus proche : température annuelle de 7,8° C, 150 jours de gelées par an et 1 500 mm de pluie sur 140 jours.

L'actualisation des tendances météorologiques sur 30 ans est réalisée tous les 10 ans par Météo France. La dernière période concerne donc les données 1991-2020⁷.

Météo France dispose d'une station située à Champagnole, station la plus proche de la commune de Lemuy. La comparaison des données moyennes, pourtant lissées sur 30 ans, entre les périodes 1981-2010 et 1991-2020 permet d'observer une évolution sensible de la température :

- La température maximale moyenne augmente de 0,3°C, hausse particulièrement marquée en été (juillet +0,4°C, août +1°C) ;
- La température minimale moyenne progresse également de 0,4°C ;

⁴ Catalogue synthétique des stations forestières des plateaux calcaires franc-comtois à l'étage feuillu zone 2 Sud-Est (T. Beaufils et G. Bailly).

⁵ <https://inventaire-forestier.ign.fr/spip.php?article783>

⁶ Guide pour l'identification des stations et le choix des essences prenant en compte les changements climatiques. Plateaux calcaires du Nord Est, S. BARETS, CNPF Grand-Est, 2021

⁷ Les fiches climatologiques font partie des données publiques de Météo France. Elles sont en téléchargement sur le site <https://donneespubliques.meteofrance.fr>

- Le nombre moyen de journées où la température dépasse 30°C est de 11,1 sur la période 1991-2020 contre 9,2 sur la période 1981-2010 ; le nombre de journées supérieures à 25°C connaît la même évolution (+2,1 jours en moyenne) ;
- Pour 8 mois sur 12, le record de chaleur est atteint sur des journées incluses dans la période 2011-2020.

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

Tableau n° 3 : Valeurs des indicateurs Climadiag pour la commune de Lemuy⁹

Valeurs des indicateurs pour la commune de Lemuy	Valeur de référence	Valeur médiane 2050	Valeur extrême 2050
<i>Température moyenne en été</i>	16,3	18,4	19,6
<i>Cumul des précipitations en été</i>	360	332	269
<i>Nombre de jours de précipitations été</i>	37	33	28
<i>Nombre de jours avec sol sec en été</i>	5	11	28
<i>Nombre de jours avec sol sec en automne</i>	3	7	36
<i>Nombre annuel de jours en vague de chaleur</i>	3	11	22

Source : Météo France, Climadiag

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

Ce risque porte, outre sur les épicéas du fait de la prolifération de scolytes, sur les sapins pectinés qui sont à ce jour l'essence la plus présente dans les peuplements de la commune.

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

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

En effet, la commune constate que la forêt est également touchée par les sécheresses sévères qui se répètent depuis 2018. La nature des terrains, majoritairement de type karstique, aggrave le déficit hydrique en cas de sécheresse. Habituellement, la forte pluviosité compense les faibles réserves en eau du sol. Cela n'a pas été le cas sur les années 2018, 2019, 2020 et 2022, particulièrement sèches.

Or, l'aménagement forestier 2002-2021, pas plus que la modification 2014-2021, n'évoque pas la question du sapin pectiné, aucun dépérissement n'ayant été, à cette époque, constaté sur le massif jurassien.

La question de la sensibilité à la sécheresse du sapin pectiné est très documentée depuis plusieurs années sur les aires de peuplement méditerranéennes¹⁰. Le sapin pectiné est une essence très exigeante en eau, qui subit directement les conséquences d'un déficit hydrique. La problématique décrite pour le sud-est de la France existe également dans les forêts de l'est depuis la sécheresse de 2018, après laquelle des mortalités importantes ont été enregistrées à la sortie de l'hiver. Il a également été constaté que le stress hydrique sur les sapins favorise les attaques d'insectes cambiophages sur les peuplements affaiblis.

Le conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté, l'État (DRAAF), associés à l'ONF et au Centre national de la propriété forestière (CNPf) Bourgogne Franche-Comté ont produit début 2021 une étude¹¹ relative à la vulnérabilité de la forêt régionale. Le premier plateau du Jura est concerné par une forte vulnérabilité à court terme (avant 2050) des sapinières et pessières (respectivement 8 500 ha et 7 000 ha seraient potentiellement menacés).

La situation dans l'est de la France a amené le département recherche, développement et innovation de l'ONF à travailler sur les solutions d'adaptation de la forêt. Un groupe de travail, associant l'ONF Grand Est, le CNPF et les communes forestières, conduit des expérimentations sur des essences susceptibles d'être plus résistantes à la sécheresse pour se substituer au sapin pectiné.

Par ailleurs, une récente étude conduite par AgroParisTech, l'INRAE et l'ONF a montré une moindre sensibilité du sapin pectiné lorsqu'il est mélangé avec d'autres essences et notamment le hêtre¹².

L'enjeu autour de la survie du sapin pectiné sur le premier plateau du Jura est important du fait de sa forte présence et de l'évolution rapide et accélérée du changement climatique. Néanmoins, l'aménagement forestier de Lemuy, antérieur aux sécheresses des dernières années, n'intègre pas du tout ce risque.

¹⁰ Parmi les études disponibles, une thèse portant sur le dépérissement du sapin pectiné sur le Mont Ventoux : Marie Nourtier, La vulnérabilité du sapin pectiné (*Abies alba* Mill.) à la sécheresse en milieu méditerranéen selon les propriétés hydriques du sol, Université d'Avignon, Unité EMMAH (UMR1114 – INRA/UAPV), 2011 ou encore une étude de l'ONF montrant que les sapins pectinés situés à faible altitude sont plus vulnérables à la sécheresse (massifs des Préalpes) : Mise en place d'un suivi de l'état sanitaire des forêts des Alpes-Maritimes, J. Ladier, ONF, 2009.

¹¹ « Les forêts de Bourgogne Franche-Comté et les changements climatiques, essai d'identification et de quantification de peuplements vulnérables », février 2021, J. Croisel, V. Rio Santos, M. Mirabel, J. F. Boquet, S. Garcia, P. Léchine et D. Chanteranne.

¹² « Le sapin pectiné en peuplement mélangé est moins sensible à la sécheresse qu'en peuplement pur (une étude dans le massif vosgien) », F. Lebourgeois, N. Gomez, P. Pinto, S. Daviller, F. Spicher, P. Mérian, Université de Lorraine, AgroParisTech (centre de Nancy), INRAE et ONF (département recherche, développement et innovation).

En définitive, l'aménagement forestier de Lemuy a intégré le risque pesant sur les peuplements d'épicéa à partir des constats de terrain réalisés à la fin des années 2000 et marqués par une forte attaque de scolytes. Il n'intègre pas pour autant des notions d'adaptation au changement climatique, n'abordant ni la question du sapin pectiné, ni la nécessité de privilégier des peuplements mélangés, dont l'intérêt pour accroître la résilience de la forêt est pourtant mis en avant dans d'autres aménagements forestiers des communes du premier plateau du Jura.

La prolongation de l'aménagement a permis à la commune de déposer un dossier au titre de France Relance, puisqu'il est nécessaire pour ce faire de disposer d'un plan de gestion en cours de validité. Néanmoins, cette prolongation ne permet pas à la commune de disposer d'une vision à long terme de la gestion de son patrimoine. L'aménagement actuel ne constitue plus un document de gestion de référence et les états d'assiette comme les interventions sylvicoles sont adaptés au fur et à mesure, depuis 2018, en fonction des impacts des sécheresses et des crises sanitaires.

1.2.2 Les objectifs et enjeux de l'aménagement forestier

Comme vu *supra*, l'aménagement forestier a divisé la forêt en deux séries avec des fonctions différentes : la série 1 (77 % de la surface) a comme fonction principale la production de bois d'œuvre essentiellement résineux en traitement par futaie régulière¹³ ; la série 2, constituée principalement de hêtraies-sapinières, a pour fonction la protection physique et paysagère traitée en futaie jardinée¹⁴.

La modification de l'aménagement intervenue en 2013 a corrigé l'état d'assiette initialement prévu.

L'aménagement, comme la modification de 2013, prévoient des indicateurs de suivi portant sur les volumes de bois à récolter, sur l'estimation de la recette bois et sur des récapitulatifs globaux annuels recettes-dépenses. Les volumes de bois à récolter annuellement tiennent compte de l'effort de renouvellement retenu et de l'amélioration des peuplements.

Sur la première période de l'aménagement (avant modification), les volumes récoltés sont conformes aux prévisions (43 970 m³ réalisés pour 44 190 m³ prévus).

La modification de l'aménagement propose un volume objectif récoltable de 24 700 m³ soit 2 752 m³ par an dont 2 429 m³ par an pour la série 1 et 323 m³ par an en jardinage. Les récoltes de feuillus représentent en moyenne 1,5 % du volume annuel récoltable. Les récoltes prévisibles sont en baisse de 35 % par rapport à ce qui avait été proposé à l'origine.

¹³ La futaie régulière est un traitement qui consiste à obtenir des arbres ayant sensiblement le même âge et les mêmes dimensions dans l'objectif d'obtenir des peuplements homogènes.

¹⁴ La futaie jardinée est un type de futaie irrégulière avec des arbres d'âge, d'essence et de taille variés par pied d'arbres.

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

Tableau n° 4 : Volume de bois vendus sur la période 2017-2022

<i>Année</i>	Volume résineux	Volume feuillus	Volume bois sec	Total
2017	685	35	200	920
2018	1 650	38	1 830	3 518
2019	400	0	2 830	3 230
2020	500	0	2 257	2 757
2021	700	0	2 700	3 400
2022	830	0	590	1 420
<i>Moyenne annuelle</i>	795	12	1 735	2 541
<i>V aménagement</i>	2 713	39		2 752
<i>V commercial¹⁵</i>	2 500	12		2 512

Source : modification de l'aménagement forestier 2013-2021

L'assiette de vente prévue dans l'aménagement forestier n'est donc réalisée qu'avec un taux très élevé de commercialisation de bois secs. Ces derniers représentent, à compter de 2019, plus de 70 % des bois vendus.

La commune a bénéficié de la politique de rétention des ventes de bois vert mise en place à partir de 2018 pour permettre l'écoulement des bois scolytés à l'échelle de la région¹⁶. Cette situation semble devoir se poursuivre en 2023 puisque l'ONF et la fédération régionale de la COFOR (Communes forestières), qui avaient envisagé un retour à la mobilisation de 100 % de l'état d'assiette 2023, ont *in fine* décidé en septembre 2022 de poursuivre les mesures de rétention de bois vert¹⁷.

L'aménagement forestier n'apporte pas d'éléments particuliers quant aux autres fonctions de la forêt et ne formule aucun autre enjeu par rapport à ces fonctions.

En particulier, l'équilibre sylvo-cynégétique est considéré comme bon avec une quasi absence du cerf. La commune ne prend donc aucune mesure de protection de ses peuplements forestiers contre le gros gibier¹⁸.

¹⁵ Le volume commercial sous écorce correspond à 90 % du volume aménagement pour les résineux, 80 % pour les grumes de feuillus et 50 % pour les houppiers de feuillus.

¹⁶ Depuis le début de la crise des scolytes, l'ONF et l'union régionale des communes forestières ont défini une stratégie partagée qui passe, entre autres, par une réduction de l'état d'assiette annuelle de 40, 50 ou 60 %, réduisant l'offre de bois frais pour permettre l'écoulement des bois secs sans effondrement des cours.

¹⁷ Source : direction régionale de l'ONF.

¹⁸ À l'exception de la mise en place de jalons bambous prévue dans le cadre de la plantation d'érables sycomores, essence sensible aux dégâts de gibier (abrouissement, frottis, écorçage).

En définitive, la chambre relève l'absence de prise en compte des évolutions liées au changement climatique dans l'aménagement forestier dont les prescriptions ne peuvent plus être suivies du fait des adaptations nécessaires. Le prochain aménagement gagnerait à intégrer ces problématiques et à introduire une clause de révision afin de formaliser les adaptations nécessaires en cours d'exécution du plan.

1.3 Les relations avec l'ONF

1.3.1 La commercialisation des bois

L'État encourage, depuis plusieurs années, le développement de la contractualisation, *via* les contrats d'approvisionnement, pour la commercialisation des bois¹⁹. Il s'agit d'un outil qui permet de mieux structurer la filière, notamment dans un contexte où le marché du bois français est confronté à des difficultés d'approvisionnement importantes.

Cette volonté a été réaffirmée dans les projets d'actions issues des Assises de la forêt et du bois²⁰ et intégrée dans le contrat État-ONF 2021-2025. L'État a ainsi fixé à l'ONF des objectifs de contractualisation à atteindre en 2025 : 75 % du volume commercialisé sous forme de contrats d'approvisionnement en forêt domaniale et 35 % en forêt communale²¹.

La contractualisation a concerné quasiment 100 % des ventes réalisées par la commune de Lemuy jusqu'en 2020. Depuis, ce choix a été revu notamment suite à la baisse des cours du bois engendrée par la sécheresse et la crise des scolytes.

Les contrats d'approvisionnement posent effectivement plusieurs difficultés :

- Une fourchette de prix de vente est fixée à l'avance et la commune considère qu'il y a donc un risque par rapport à la variation des prix. La commune perd son pouvoir de décision (dans les autres modes de vente, elle garde la possibilité de renoncer si les prix n'atteignent pas une valeur minimale fixée) ;
- Les contrats d'approvisionnement concernent surtout du bois façonné²² et obligent la commune à avancer les frais de façonnage.

¹⁹ Le contrat d'approvisionnement est un acte dans lequel un professionnel s'engage auprès de l'ONF à acheter un volume de bois façonné défini sur une durée annuelle ou pluriannuelle.

²⁰ Les Assises de la forêt et du bois ont eu lieu entre octobre 2021 et mars 2022 sous l'égide des ministères de l'Agriculture, de la Transition écologique et de l'Industrie. Un rapport du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (rapport d'émission d'expertise et de conseil n° 21081 du CGAAER en date de février 2022) préconise également le développement des contrats d'approvisionnement.

²¹ Dans son rapport sur la filière forêt bois de 2020, la Cour des Comptes précise que les contrats d'approvisionnement concernent 40 % du bois vendu en forêt domaniale et 20 % en forêt communale. Elle note également que dans certains pays comme l'Allemagne, la contractualisation est de règle et permet de mieux sécuriser les approvisionnements des industriels.

²² Dans la vente de bois façonné, le vendeur exécute lui-même les travaux de récolte et de débardage. Selon sa destination, l'arbre n'est pas coupé et façonné de la même manière.

Ces contraintes qui pèsent sur ce mode de commercialisation, accentuées par les difficultés financières rencontrées (voir *infra*), ne conduisent pas la commune à privilégier la contractualisation à l'avenir. Le choix du mode de commercialisation est fait en concertation avec le technicien ONF, en fonction des cours du bois, de la demande et des délais d'exploitation.

1.3.2 Les autres interventions de l'ONF pour le compte de la commune

L'intervention de l'ONF pour le compte de la commune s'exerce selon deux missions distinctes : d'une part l'ONF met en œuvre le régime forestier et joue un rôle de conseil et d'accompagnement des communes pour appliquer l'aménagement forestier et, d'autre part, il intervient avec des prestations payantes, notamment pour réaliser des travaux sylvicoles, de récolte ou encore d'aménagement.

Concernant l'accompagnement à l'exploitation du patrimoine qui relève du régime forestier, la commune souligne la qualité du travail collaboratif mené avec l'ONF pour gérer au mieux la forêt communale, et s'adapter au changement climatique.

La commune considère ainsi qu'il existe un dialogue permanent avec l'agent ONF chargé de suivre son patrimoine et qu'elle continue de disposer d'une marge de décision dans sa gestion. Elle estime toutefois que sa marge de décision se réduit ces dernières années, non du fait des modes de relation avec l'ONF, mais en raison de la crise sanitaire des scolytes, et des contraintes du marché des bois, avec des ventes très irrégulières, tant en volume qu'au niveau du prix de vente.

La commune regrette toutefois la baisse importante des effectifs de l'ONF ces dernières années, qui a eu pour effet de confier en gestion au forestier une superficie toujours plus importante. Ceci se traduit par une moindre disponibilité du technicien forestier, qui doit par ailleurs faire face à toujours plus de tâches administratives. La commune relève également des difficultés de recrutement dans la filière forêt bois, y compris à l'ONF, qui impactent un peu plus la disponibilité des gardes, situation d'autant plus regrettée dans un contexte de crise sanitaire aigüe.

La commune fait appel à l'ONF dans le cadre de prestations contractuelles d'assistant technique à donneur d'ordre (ATDO) pour la réalisation de missions administratives telles que la rédaction contractuelle, et de missions d'organisation telles que la mise en chantiers, leur suivi et la réception finale.

Pour l'exécution des chantiers en forêt, la commune applique les recommandations de travaux proposées par l'ONF. Les travaux sont effectués généralement par les services techniques de l'ONF, mais depuis ces deux dernières années, le choix s'oriente de plus en plus vers le recours aux entreprises privées, en fonction de critères financiers et techniques étudiés par le conseil municipal. Le choix de recourir à des entreprises de travaux forestiers plutôt qu'à l'ONF est lié pour une part au coût des prestations, mais il est également contraint par la moindre disponibilité des équipes de l'ONF qui connaissent des difficultés de recrutement.

2 LE BUDGET COMMUNAL ET LA CAPACITE DE LA COMMUNE À ADAPTER SON PATRIMOINE FORESTIER

2.1 L'analyse budgétaire

La commune de Lemuy ne dispose pas d'un budget annexe dédié à l'activité forestière. Néanmoins, les opérations forestières de la commune sont obligatoirement soumises à la TVA, d'après le régime fiscal simplifié de l'agriculture dès lors que la moyenne des recettes d'exploitation calculée sur les deux années civiles précédentes dépasse 46 000 €, ce qui est largement le cas en l'espèce.

2.1.1 La situation financière du budget principal et sa dépendance aux ressources forestières

2.1.1.1 La capacité d'autofinancement de la commune

Tableau n° 5 : La capacité d'autofinancement brute

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	64 736	75 416	78 811	98 694	77 788	82 446
+ Fiscalité reversée	2 236	-9 533	-11 068	-23 114	2 378	-2 283
= Fiscalité totale (nette)	66 972	65 883	67 743	75 580	80 166	80 163
+ Ressources d'exploitation	363 390	328 376	368 571	258 218	259 571	189 516
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	28 506	29 170	31 769	25 143	25 441	22 847
= Produits de gestion (A)	458 868	423 428	468 084	358 941	365 179	292 526
Charges à caractère général	254 692	275 101	219 533	209 461	144 954	136 566
+ Charges de personnel	76 242	73 074	77 417	78 197	72 717	77 563
+ Subventions de fonctionnement	1 075	300	150	0	0	800
+ Autres charges de gestion	65 453	54 563	60 261	54 479	71 663	84 322
= Charges de gestion (B)	397 462	403 038	357 361	342 137	289 334	299 251
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	61 406	20 390	110 723	16 803	75 844	-6 725
<i>en % des produits de gestion</i>	13,4%	4,8%	23,7%	4,7%	20,8%	-2,3%
+/- Résultat financier	-12 204	-16 128	-19 816	-17 451	-14 709	-15 472
+/- Autres produits et charges excep. réels	76 987	1 775	7 361	1 130	12 200	602
= CAF brute	126 189	6 037	98 268	482	73 335	-21 596
<i>en % des produits de gestion</i>	27,5%	1,4%	21,0%	0,1%	20,1%	-7,4%

Source : ANAFI

*ANAFI 2022 provisoire (intégration des flux comptables au 31/01/23)

Les indicateurs clés relatifs à l'autofinancement que sont l'excédent brut de fonctionnement (EBF) et la capacité d'autofinancement brute (CAF brute) apparaissent très fluctuants sur la période de contrôle, fortement corrélés au niveau des ressources d'exploitation ; la forte baisse de ces dernières en 2022 conduit à une CAF brute négative, malgré la diminution des charges à caractère général.

Les ressources fiscales sont constituées pour deux tiers des impôts locaux et, pour le dernier tiers, de la taxe sur les pylônes électriques. Concernant la fiscalité directe locale, la commune présente des taux inférieurs aux taux moyens de la strate de référence²³, que ce soit pour le taux de taxe foncière (31,81 % en 2021 contre 33,56 %) ou pour les taux de la taxe d'habitation des résidences secondaires et logements vacants (4,38 % contre 10,68 %) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (14,35 % contre 33,06 %). Les marges de manœuvre fiscales de la commune demeurent toutefois modestes. La taxe foncière sur les propriétés non bâties, dont le taux est beaucoup plus faible que le taux moyen de la strate, s'applique sur des bases très élevées (695 € par habitant contre 189 € pour la strate) et le produit de la taxe d'habitation est marginal (environ 1 000 €).

Les ressources institutionnelles ne représentent que 6,9 % des produits de gestion sur la période 2017-2022. La dotation globale de fonctionnement²⁴ s'élève à 9 971 € en 2021, en baisse régulière et importante notamment depuis l'exercice 2014 et la mise en œuvre de la contribution au redressement des comptes publics.

Du fait de ressources forestières très importantes, la commune a été impactée beaucoup plus fortement que les communes de même strate par la baisse de sa dotation sur la période 2014-2017. La fédération des communes du Jura a produit une note à destination des parlementaires montrant que l'impact de la baisse de la DGF sur les communes forestières était d'autant plus important que ces communes commercialisaient leurs bois *via* des contrats d'approvisionnement. En effet, le calcul de la DGF 2014 et son évolution sur la période 2014-2017 a intégré l'ensemble des recettes réelles de fonctionnement²⁵. Les communes commercialisant des bois façonnés disposaient de ressources plus importantes du fait d'un tarif de vente supérieur, mais supportaient en parallèle les coûts du façonnage. Ces derniers ne sont pas intervenus dans le calcul de l'effort à consentir.

La commune de Lemuy a donc subi une baisse très importante de la DGF, passant d'un montant de 146 € par habitant en 2013 à 41 € par habitant en 2021²⁶, soit un montant inférieur de plus de 25 000 € en 2021 par rapport au montant 2013. La baisse sur la période de contribution au redressement des comptes publics (2013-2017) est de 62,3 % pour Lemuy contre 14,35 % pour la strate.

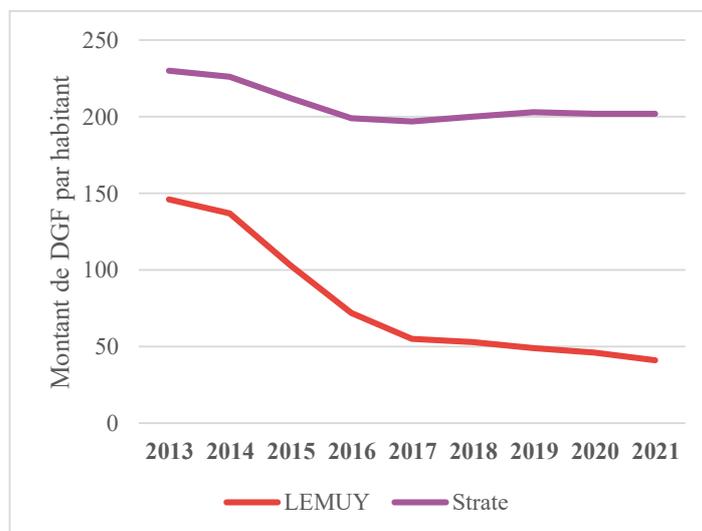
²³ Communes de moins de 250 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

²⁴ Comprenant la DGF forfaitaire et la dotation de solidarité rurale (DSR).

²⁵ La loi de finances pour 2014 et son article 132 définit les modalités de répartition de la contribution des collectivités à l'effort de redressement des comptes public. L'article L. 2334-7-3 du CGCT en vigueur au 1^{er} janvier 2014 dispose que cette minoration est répartie entre les communes au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal, minorées des atténuations de produits et du produit des mises à disposition de personnel.

²⁶ Sur la période, le nombre d'habitants est resté stable (240 habitants en 2013 ; 244 en 2021).

Tableau n° 6 : Évolution de la DGF par habitant de la commune de Lemuy, comparativement à la strate, sur la période 2013-2021



Source : *comptes des communes collectivites-locales.gouv.fr*

Durant la période sous revue, la section de fonctionnement est portée par les ressources d'exploitation qui constituent 75 % des produits de gestion. Les ventes de bois représentent à elles seules la moitié des produits de gestion :

Tableau n° 7 : Poids des recettes forestières dans le total des produits de gestion

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>c/7022 coupes de bois (net HT)</i>	267 704	224 457	266 099	159 135	165 573	91 601
<i>Produits de gestion</i>	458 868	423 428	468 084	358 941	365 179	292 526
<i>Poids du c/7022 dans le total des produits de gestion</i>	58%	53%	57%	44%	45%	31%

Source : *CG + ANAFI + CA 2022*

NB : *La taxe d'affouage (c/7025) et les menus produits forestiers (c/7023) présentent des montants très faibles*

La commune perçoit également des recettes relativement importantes issues des baux de propriétés communales (fermages et locations d'appartements) ainsi que les produits de vente d'eau, puisqu'elle exploite directement le service de l'eau potable, n'étant pas assujettie à l'obligation de disposer d'un budget annexe.

Par ailleurs, au titre du soutien exceptionnel aux communes forestières en difficulté du fait de la crise des scolytes, la commune a perçu en 2022 une aide de la part de l'État à hauteur de 3 500 €. La loi de finances pour 2022²⁷ a modifié l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatif aux aides exceptionnelles octroyées par l'État aux

²⁷ Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

communes confrontées à des difficultés financières particulières en introduisant un alinéa qui prévoit que « ces subventions peuvent également être attribuées par le représentant de l'État dans le département aux communes pour lesquelles des circonstances anormales affectent les conditions de gestion des forêts soumises à l'article L. 211-1 du code forestier et entraînent des difficultés financières particulières ». L'enveloppe nationale dont dispose le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales pour ce dispositif s'élève à 1 M€. Les communes doivent répondre aux quatre critères cumulés suivants : perte de recettes forestières en 2020 (par rapport à la moyenne 2014-2019), poids des recettes forestières dans les recettes de fonctionnement 2020 supérieur à 10 %, perte d'épargne brute entre 2019 et 2020 et présence d'essences de sapins ou d'épicéas.

La chambre constate que l'impact de ce dispositif, dont l'objectif est d'accompagner des communes en difficulté financière, est très peu visible. Pour la commune de Lemuy, l'aide ne représente que 1,8 % du montant moyen 2017-2022 des recettes d'exploitation de la forêt et moins de 1 % des produits de gestion. Le faible niveau d'aide allouée lui confère un caractère extrêmement limité et, de fait, sans réel impact.

Les charges à caractère général sont en baisse depuis 2019, baisse qui s'est accélérée à partir de l'exercice 2021. Retraitées des dépenses liées à la forêt²⁸, les charges à caractère général diminuent en moyenne annuelle de 7,35 % sur la période 2017-2021. La commune fait part de la volonté de la nouvelle équipe municipale de réduire drastiquement les dépenses compte tenu de la situation financière et, en particulier, du poids de la dette (voir *infra*). Cette baisse porte principalement depuis deux exercices sur les frais d'entretien et de réparations de bâtiments publics et de voirie.

Les autres charges de gestion, dont les charges de personnel, sont stables sur la période. La commune de Lemuy dispose, outre le secrétariat de mairie, d'un agent des services techniques chargé particulièrement du service de l'eau et du fonctionnement de la chaufferie bois communale réalisée en 2014. Dans un souci d'économie, cet agent est également mobilisé de plus en plus sur des travaux d'entretien de la forêt.

Globalement, l'exploitation forestière permet à la collectivité de dégager une marge importante.

Tableau n° 8 : Marge dégagée par les produits forestiers sur la période 2017-2022

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Produits des coupes de bois</i>	267 704	224 457	266 099	159 135	165 573	91 601
<i>Autres produits dont droits de chasse</i>	579	700	520	837	798	611
<i>- Entretien et exploitation des bois et forêt</i>	-109 560	-89 970	-73 367	-93 718	-48 897	-9 270
<i>- Frais de garderie ONF</i>	-13 135	-14 465	- 13 731	-12 882	-7 543	-10 399
<i>Solde</i>	145 588	120 722	179 521	53 372	109 931	72 543

Source : *cdg-d-spl et CA 2022*

²⁸ Dépenses d'exploitation et de gardiennage de la forêt.

Les finances communales apparaissent très dépendantes des ressources de la forêt puisque le solde entre les ventes et l'exploitation représente sur la période 2017-2022 deux fois et demi le montant de la CAF brute.

2.1.1.2 L'investissement contraint par la dette

Hormis en 2017, la CAF brute est totalement absorbée par le remboursement en capital de la dette. L'autofinancement dégagé par la commune pour ses investissements est très limité.

Tableau n° 9 : Le financement des investissements

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022*	Cumul sur les années
CAF brute	126 189	6 037	98 268	482	73 335	-21 596	282 716
- Annuité en capital de la dette	24 242	41 372	154 560	59 505	225 484	63 161	568 324
= CAF nette ou disponible (C)	101 947	-35 334	-56 292	-59 024	-152 148	-84 757	-285 608
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	2 936	13 990	69 612	54 391	16 092	4 309	161 330
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	21 113	13 058	23 119	0	297	5 475	63 062
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	38 360	0	62 578	0	0	100 937
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	24 049	65 408	92 731	116 969	16 389	9 784	325 329
= Financement propre disponible (C+D)	125 996	30 073	36 439	57 945	-135 760	-74 972	39 721
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>139,8%</i>	<i>7,0%</i>	<i>11,5%</i>	<i>58,6%</i>	<i>-487,4%</i>	<i>-1 080,2%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	90 099	432 469	316 595	98 948	27 855	6 941	972 906
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	3 830	224 300	35 393	7 610	1 374	0	272 508
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	14 143	11 015	10 962	0	297	0	36 418
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	0	-153 464	-153 464
+/- Variation autres dettes et cautionnements	235	-2 536	2 534	-36	-290	-1	-95
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	17 689	-635 174	-329 046	-48 577	-164 996	71 552	-1 088 551
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	600 000	370 000	0	170 000	0	1 140 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	17 689	-35 174	40 954	-48 577	5 004	71 552	51 449

Source : ANAFI

*ANAFI 2022 provisoire (intégration des flux comptables au 31/01/23)

La commune a réalisé en 2018 et 2019 d'importants travaux d'aménagement de la rue centrale du bourg (voirie et réseau) en formulant l'hypothèse d'un financement conséquent par l'autofinancement généré par les recettes de vente de bois. Or, ces dernières ont commencé à décliner en 2020 du fait des conséquences de la crise des scolytes qui a impacté le patrimoine communal à partir de 2018. La commune a contracté, dans le cadre du financement de ces travaux, deux prêts relais :

- Un premier d'un montant de 170 000 € contracté en décembre 2017 et réalisé en 2019 pour une durée de 24 mois avec remboursement du capital *in fine* avait pour objet de financer l'opération en attente du versement des subventions et du FCTVA (délibération du 1^{er} décembre 2017). Ce prêt a été converti en prêt moyen terme d'une durée de 20 ans en 2021 du fait de l'incertitude pesant sur les ventes de bois et le risque qu'elle faisait peser sur le niveau de trésorerie de la commune (délibération du 4 juin 2021) ;

- Un second, d'un montant de 100 000 € contracté en juin 2018 et réalisé en juin 2019 pour une durée de 24 mois avec remboursement du capital *in fine* avait pour objet de financer l'opération en attente de l'encaissement des recettes des ventes de bois (délibération du 6 avril 2018). Ce prêt a été converti en prêt moyen terme d'une durée de 20 ans en décembre 2019 du fait de l'incertitude importante pesant sur les ventes de bois (délibération du 15 novembre 2019).

La commune a donc lancé fin 2017, d'important travaux d'aménagement, pour un montant d'environ 1 M€, avec pour hypothèse de les financer en grande partie avec les recettes de vente de bois. Elle a fait le choix, pour ce faire, d'augmenter le volume des coupes. Ces travaux ont pris fin en 2019, année où les ventes ont commencé à diminuer du fait de la crise des scolytes.

Cette situation a conduit la commune à convertir deux prêts relais en emprunts à moyen terme. Lors de l'exercice 2021, alors que la collectivité a très fortement réduit ses dépenses d'équipement, elle a dû transformer le prêt relai de 170 000 €, arrivé à date de remboursement du capital, en prêt à moyen terme. Cet emprunt n'a pas pour objet de financer des dépenses d'équipement mais de rembourser le capital du prêt relai initial, aggravant la situation d'endettement de la collectivité.

Tableau n° 10 : La situation de la dette

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
<i>Encours de dettes du BP au 1er janvier</i>	501 918	477 441	1 038 606	1 251 512	1 192 043	1 136 849
<i>- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)</i>	24 242	41 372	154 560	59 505	225 484	63 161
<i>Dont remboursement capital prêt relais</i>			(100 000)		(170 000)	
<i>- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)</i>	235	-2 536	2 534	-36	-290	-1
<i>+ Nouveaux emprunts</i>	0	600 000	370 000	0	170 000	0
<i>(Dont prêts relais)</i>			(270 000)			
<i>= Encours de dette du BP au 31 décembre</i>	477 441	1 038 606	1 251 512	1 192 043	1 136 849	1 073 689
<i>Rappel CAF brute</i>	126 189	6 037	98 268	482	73 335	-21 596
<i>Durée de désendettement (dette / CAF brute du BP)</i>	3,8	172,0	12,7	2 474,0	15,5	-49,7

Source : ANAFI et état de la dette de la commune de Lemuy

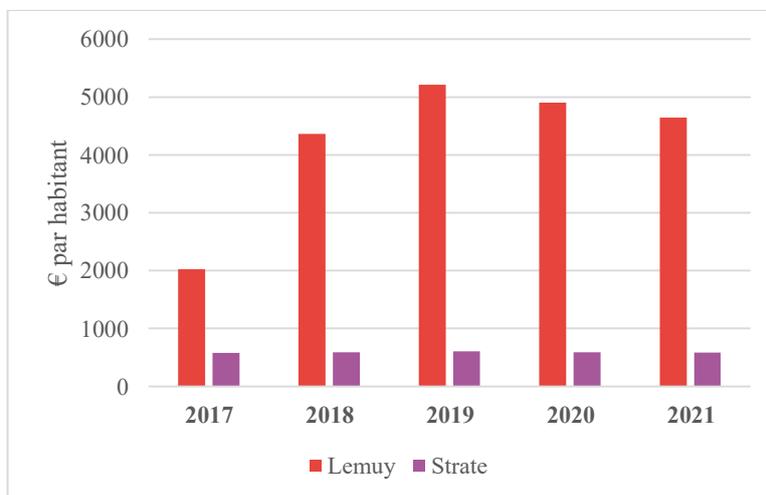
*ANAFI 2022 provisoire (intégration des flux comptables au 31/01/23)

La durée de désendettement de la commune oscille très fortement sur la période au gré des fluctuations de la CAF brute elle-même. Au 31 décembre 2021, la durée de désendettement s'établit à plus de 15 ans, ce qui traduit un niveau d'endettement très élevé. Toutefois, le fonds de roulement net global est relativement stable sur la période²⁹.

²⁹ Il convient de préciser que l'exercice 2022 est marqué par la clôture du budget annexe lotissement et le reversement de son excédent en investissement pour un montant de 153 464 €. Cette opération a permis de

La commune de Lemuy, qui disposait déjà d'une dette élevée avant la période sous revue, est très endettée, largement au-delà du niveau constaté sur la strate.

Graphique n° 3 : Montant de dette par habitant de la commune de Lemuy et de la strate



Source : *comptes des communes collectivites-locales.gouv.fr*

La durée des emprunts contractés va obérer les marges de manœuvre de la commune pendant plusieurs années (seul un prêt de 170 000 € arrive à terme en 2029 ; les principaux prêts courent jusqu'en 2038). Par ailleurs, l'un des prêts les plus importants a un taux d'intérêt annexé sur le taux du livret A³⁰ ; la charge financière de la commune va donc augmenter du fait de la situation inflationniste.

En définitive, la situation financière de la commune apparaît très préoccupante du fait de ressources forestières en forte baisse de façon structurelle et d'un niveau d'endettement particulièrement élevé. Cette situation contraint très fortement la capacité de la commune à investir en raison de l'impossibilité d'avoir recours de nouveau à l'emprunt. Compte tenu des fortes incertitudes qui pèsent sur les montants de vente de bois à l'avenir, la chambre invite la commune à poursuivre ses efforts de réduction des charges de fonctionnement et à limiter drastiquement les dépenses d'investissement.

2.1.2 Les ressources bois et l'investissement sur le patrimoine forestier

Comme vu *supra* (tableau n° 7), les variations des recettes issues des coupes de bois ont varié significativement sur la période. Trois raisons peuvent expliquer ces variations :

- Le choix de l'ancienne équipe municipale d'augmenter l'assiette des coupes sur les exercices 2018 et 2019 pour pouvoir financer une partie des travaux d'investissements précités ;

reconstituer le fonds de roulement à hauteur de 71 552 € sur l'exercice ; fonds de roulement qui aurait été quasiment nul fin 2022 sans cela.

³⁰ Emprunt CDC contracté en 2013 pour un montant de 360 000 € et une durée de 35 ans.

- Le choix de faire évoluer le mode de commercialisation des bois (voir *supra* 1.3.1). Jusqu'en 2019, la commune a commercialisé le bois façonné, sous forme de contrats d'approvisionnement. À partir de 2020, la part de bois vendu sur pied a augmenté (1/3 des recettes environ en 2021) ;
- La crise sanitaire a entraîné une chute des cours de vente des bois et la commercialisation d'un volume important de bois sec. En 2020 et 2021, la commune a ainsi commercialisé 7 500 m³ de chablis valorisés à 12 € le m³ contre 80 € en moyenne pour le bois vert ; cela représente un manque à gagner d'environ 500 000 €³¹.

La tendance est toutefois nettement baissière. À titre indicatif, les recettes de coupes de bois s'élèvent en 2022 à 91 601 € HT (données au 12 décembre 2022), soit près de 3 fois inférieures au niveau des recettes constatées avant 2020. Depuis 2018, la forêt communale subit une importante crise sanitaire due aux sécheresses à répétition, et en conséquence aux attaques successives des scolytes. Elle a été touchée à 70 % (30 % ont été totalement détruits), ce qui représente environ 250 hectares.

Les dépenses d'investissement relatives à la forêt ont été particulièrement peu élevées durant la période sous-revue. Le taux de réinvestissement en forêt³² moyen s'élève à 2 %, ce qui apparaît relativement faible.

Tableau n° 11 : Taux de réinvestissement en forêt sur la période 2017-2022³³

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bois et forêt (c/2117)	12 657	3 292	3 034	0	1 545	4 125
Produits des coupes	267 704	224 457	266 099	159 135	165 573	91 601
Taux de réinvestissement	4,73%	1,47%	1,14%	0	0,93%	4,5%

Source : cdg-d-spl et CA 2022

Le bilan à mi-parcours de l'aménagement forestier faisait état d'un taux de réinvestissement sylvicole trop faible, à 5 % sur la période 2002-2013, et prévoyait dans la modification un taux proche de 10 %. Ce niveau est loin d'avoir été atteint. La commune explique que, compte tenu des autres investissements lancés, les travaux forestiers ont été différés sous l'ancien mandat. Elle envisage de consacrer à l'avenir une enveloppe de 10 000 € par an pour maintenir son patrimoine.

La chambre relève que la baisse des ressources tirées de la forêt obère la capacité de la commune à adapter son patrimoine au changement climatique. Il lui sera par conséquent difficile de prévoir et de porter financièrement des investissements forestiers pourtant nécessaires.

³¹ Bien qu'il faille noter qu'un tel volume n'aurait pas été commercialisé sur deux années en absence de crise sanitaire. Il s'est agi là d'écouler les bois scolytés.

³² Montant des investissements en forêt sur les recettes de vente de bois.

³³ À titre indicatif, le montant des travaux d'investissement en forêt se sont élevés à 4 125 € HT en 2022 (comptes arrêtés au 5 décembre 2022), représentant un taux de réinvestissement de 4,5 % compte tenu de la faiblesse des ventes de bois.

2.2 L'étude de l'efficacité des mesures de France Relance pour adapter la forêt au changement climatique

Le plan France Relance, adopté en 2020, comprend un volet forestier avec pour objectifs principaux d'adapter les forêts au changement climatique et de préserver la biodiversité³⁴. Il comprend un fonds de 150 M€ consacré au renouvellement du patrimoine forestier pour le diversifier et l'adapter.

Ce dispositif prévoit trois volets³⁵ : peuplements sinistrés (volet 1) qui concerne les forêts d'épicéas scolytés ou les peuplements, quelle que soit l'essence, atteints par un phénomène de sécheresse, un ravageur ou un agent pathogène ; peuplements diagnostiqués vulnérables aux effets des changements climatiques en raison de leur inadéquation au contexte stationnel actuel ou de ses évolutions prévisibles (volet 2) et peuplements pauvres (volet 3).

La commune de Lemuy a déposé un dossier de demande de subvention au titre du volet 1 du dispositif France Relance pour les peuplements détruits par la crise des scolytes et pour une superficie de 5,3 hectares.

L'arrêté du 12 février 2021 prévoit une obligation de diversification pour les plantations sur terrain nu après coupe dès lors que le projet concerne une surface supérieure à 10 ha. En l'espèce, le dossier de Lemuy concerne une parcelle plus réduite et n'était donc pas soumis à cette exigence. Néanmoins, le repeuplement envisagé permet de diversifier le patrimoine forestier en introduisant des essences de résineux plus résilientes aux effets du changement climatique (38 % sapin de Bornmüller aux côtés de 38 % de sapins pectinés) et une proportion d'un quart de feuillus, conformément aux préconisations de l'aménagement forestier (érable plane, érable sycomore et chêne pubescent). L'introduction du tilleul, prévue initialement, a été remplacée par le chêne pubescent du fait de l'indisponibilité en plants de tilleul.

L'introduction d'essences exotiques tel le sapin de Bornmüller a fait l'objet de plusieurs études³⁶. L'implantation de cette essence est notamment en test en région Grand Est depuis 2019³⁷. Elle est considérée comme proche du sapin pectiné avec une plus grande tolérance aux sécheresses estivales.

La commune a confirmé sa volonté d'assurer une diversification des peuplements, quelle que soit la surface de la parcelle, et ce, sur le conseil de l'ONF.

L'arrêté du 12 février 2021 fixe également le taux de subvention applicable au projet. Pour les dossiers relevant du volet 1, ce taux est de 80 % du montant hors taxes des travaux, la liste des travaux éligibles étant dressée dans l'arrêté. Par ailleurs, ce taux s'applique sur la base d'un barème national également précisé dans l'arrêté. En l'espèce, la commune de Lemuy

³⁴ Décret n° 2021-54 du 22 janvier 2021 instituant un régime d'aide en faveur du renouvellement forestier dans le cadre du plan de relance de l'économie.

³⁵ Arrêté du 12 février 2021 relatif au régime d'aide en faveur du renouvellement forestier dans le cadre du plan de relance de l'économie.

³⁶ La société botanique de France a notamment publié, en novembre 2021, un livre blanc : « L'introduction d'essences exotiques en forêt » exposant l'ensemble des risques associés à l'introduction d'essences exotiques dans les forêts françaises et dressant quelques recommandations pour les atténuer.

³⁷ Un groupe opérationnel piloté par l'ONF et associant le CNPF et la Fédération des communes forestières assure le suivi d'un test sur un réseau d'une centaine de sites de la région.

a obtenu une subvention de 21 834 € pour un montant de travaux de 27 292 € HT dont 22 624,50 € HT de travaux et 4 667,43 € HT de maîtrise d'œuvre.

Or, le montant de l'opération tel qu'il ressort des marchés passés s'élève à 40 248 € HT sans la maîtrise d'œuvre, ce qui porte le taux de subventionnement à 48,7 % contre 80 % prévu à l'origine. Le solde à la charge de la commune est quasiment identique au montant de référence.

La commune fait le constat que, si le barème fixé par l'arrêté ministériel correspond bien aux tarifs précédemment observés, ces derniers ont très fortement augmenté depuis la mise en place du plan de renouvellement forestier (+ 78 % sur les travaux). Cette hausse est vraisemblablement due aux problèmes de disponibilités des entreprises de travaux forestiers et à « l'effet d'aubaine » qu'a pu constituer la mise en œuvre massive de travaux de plantations forestières. La commune considère dès lors que les aides apportées par l'État pour reconstituer son patrimoine forestier dégradé et l'adapter au changement climatique ne sont pas suffisantes. Elle fait part de ses difficultés pour s'engager dans le dispositif.

La chambre relève les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des projets : disponibilité des plants et hausse très sensible des tarifs pratiqués par les entreprises de travaux forestiers, limitant ainsi fortement l'intérêt pour le propriétaire.

Enfin, la mise en œuvre du dispositif renouvellement forestier de France Relance s'appuie sur une instruction technique du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire³⁸. Cette dernière précise que, pour être éligibles, les dossiers doivent être conformes aux arrêtés régionaux relatifs à l'emploi des matériels forestiers de reproduction (MFR) éligibles aux aides de l'État sous forme de subvention. Ces arrêtés dressent la liste des essences et les objectifs de densité à respecter. En l'espèce, l'annexe 2 à l'arrêté du préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté³⁹ précise les densités minimales à respecter à réception du chantier et à 5 ans, terme de l'engagement juridique du bénéficiaire de l'aide. Cette disposition impose donc une obligation de résultat dans un contexte climatique qui engendre une mortalité importante des jeunes plants en cas de forte sécheresse estivale.

Lors de la mise en œuvre de travaux forestiers, les entreprises garantissent habituellement un taux de reprise et assurent les travaux de replantation en cas d'échec. Il existe un certain nombre d'exclusion aux garanties apportées parmi lesquelles un état de sécheresse caractérisée⁴⁰ (qui peut, par exemple, être constaté lorsqu'un arrêté ministériel décrète l'état de catastrophe naturelle ou reconnaît au territoire le caractère de calamité agricole).

L'arrêté attributif de subvention précise que le bénéficiaire s'engage à respecter l'arrêté du préfet de région relatif à l'emploi des MFR. L'obligation de résultat à 5 ans qui pèse sur les bénéficiaires de l'aide de l'État leur fait donc courir un risque en cas de non-respect. La commune de Lemuy craint de devoir investir à nouveau pour replanter sachant qu'un arrêté

³⁸ Instruction technique DGPE/SDFCB/2021-118 du 16 février 2021 « Mise en œuvre du volet renouvellement forestier de la mesure du plan de relance - Aider la forêt à s'adapter au changement climatique pour mieux l'atténuer ».

³⁹ Arrêté n° 22-507 du 7 septembre 2022 relatif à l'emploi des MFR éligibles aux aides de l'État sous forme de subventions ou d'aides fiscales pour le boisement, reboisement et boisement compensateur après défrichement.

⁴⁰ Les entreprises de travaux forestiers proposent le même type de garanties, telles que proposées dans les règles professionnelles relatives aux travaux de plantations forestières. Pour exemple, l'ONF applique ces garanties exposées dans les « conditions générales de vente des prestations et des produits de l'ONF ».

ministériel relatif à la situation de sécheresse a été pris en 2022 et que la garantie de reprise ne s'appliquera pas.

La chambre relève que le dispositif France Relance a permis à la commune de Lemuy de renouveler le peuplement forestier sur des parcelles sinistrées par le scolyte en assurant une diversification des essences avec un choix permettant d'adapter la forêt au changement climatique. Néanmoins, la hausse des tarifs de plantation pratiqués a fortement limité l'intérêt de la commune à bénéficier du dispositif et a réduit sa capacité à replanter une surface plus importante. Les modalités d'application de ce dispositif font par ailleurs peser un risque financier pour la commune en cas de non-respect des obligations définies dans l'arrêté attributif de l'aide.



Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté

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

bourgognefranche-comte@crtc.ccomptes.fr

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