

forestière française. L'État se retrouve en quelque sorte dépossédé de son rôle de maître d'ouvrage du référentiel sectoriel. L'expression de l'intérêt général n'est plus l'émanation du pouvoir central mais il prend un caractère universel et doit composer avec des règles définies internationalement et des attentes formulées localement. De plus, le corps forestier traditionnel perd progressivement sa légitimité à incarner la référence technique. Comme l'indique Moquay (2007) on constate « *le passage d'une vision de la forêt comme citadelle assiégée (préservée et gérée par les forestiers contre les autres usages) à une vision de la forêt comme bien commun.* » Enfin, l'État n'a plus les moyens ni la légitimité pour opérer un pilotage centralisé de la mise en œuvre de la politique forestière. Les instruments réglementaires et incitatifs classiques ne sont plus adaptés à la nouvelle configuration prise par les enjeux forestiers, de plus en plus trans-sectoriels et nécessitant des arbitrages nouveaux entre des acteurs de plus en plus diversifiés.

### 3. Question de gouvernance

- 27 La notion de gouvernance qui connaît aujourd'hui un succès considérable pour problématiser la question du pilotage des sociétés contemporaines puise son essence au cœur des travaux s'inscrivant dans une logique pluraliste des formes de gouvernement. Dans un contexte de remise en question des formes institutionnelles classiques de prise de décision, cette notion a permis de décrire l'ensemble des mécanismes et des scènes de concertation cherchant à offrir aux prises de décisions publiques une légitimité nouvelle. Cependant, ce concept de gouvernance s'avère limité pour penser autrement la construction de l'ordre politique étant donné qu'il ne renouvelle fondamentalement pas l'approche théorique de la régulation (Commaille et Jobert, 1998).
- 28 Ainsi, chercher à penser la régulation de nos sociétés complexes en dehors du cadre strict de l'action de l'État revient à analyser les processus d'action collective non pas comme le résultat de politiques substantielles, c'est-à-dire « *produites par une autorité centralisée définissant d'entrée les buts poursuivis et les moyens pour les atteindre* » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998), mais plutôt de politiques procédurales qui structurent des espaces d'action ouverts à une pluralité d'acteurs. Pour marquer la différence et s'inscrire en rupture par rapport aux approches statocentrées, une partie de la littérature scientifique française a privilégié l'analyse en termes d'action publique à celle en termes de politique publique. Comme le souligne Thoenig (1999), cet élargissement des cadres d'analyse de la régulation politique s'appuie en grande partie sur des approches sociologiques s'inspirant du courant constructiviste. Ces dernières permettent de s'intéresser aux phénomènes et aux dynamiques articulant le micro et le macro et d'identifier des scènes politiques et des arènes d'action collective intermédiaires entre le haut et le bas.
- 29 Dans le domaine forestier, l'analyse du changement en termes de gouvernance relève essentiellement d'approches néo-institutionnalistes historiques. Faisant implicitement référence au phénomène de dépendance au sentier, ces travaux mettent en exergue la continuité des politiques et soulignent l'illusion du changement dans un système fortement emprunt des logiques traditionnelles de pilotage centralisé et rationaliste. Ainsi Buttoud (Buttoud, 2007a) ironise sur la situation française, qualifiant les évolutions récentes comme le passage « *d'un système de gouvernement à un système de gouvernement* », en dépit des

injonctions internationales dans le domaine qui incitent au changement vers un système de gouvernance. Howlett et Rayner (2006) aboutissent aux mêmes conclusions lorsqu'ils analysent les conséquences en termes de gouvernance de la mise en place en France du Programme forestier national.

30 Cependant, ces travaux selon nous n'offrent qu'une vision partielle de la réalité. Ils privilégient essentiellement une entrée par le haut et focalisent le regard sur la stabilité des cadres institutionnels formels. La remise en question de l'hégémonie de l'État et la diminution de ses capacités d'intervention conduisent à envisager de nouveaux modes de régulation. Longtemps en marge, la forêt est aujourd'hui confrontée à des enjeux qui débordent son cadre sectoriel et l'obligent à réintégrer l'espace public. Or celui-ci évolue, il n'est plus centré sur l'État mais il se caractérise par la prise en compte des espaces locaux et supranationaux au travers d'interventions publiques multiples et variées émanant des administrations nationales et européennes, mais aussi des collectivités locales. Par conséquent, un des éléments du nouveau compromis qui se dessine actuellement entre la forêt et les citoyens concerne le changement d'échelle de l'intervention publique, participant à une prise en compte nouvelle des multiples dimensions de la régulation.

## Le renouvellement des modalités de régulation des problèmes forestiers

31 La dynamique d'évolution qui touche le secteur forestier peut être appréhendée comme un processus de changement d'échelle de l'action publique (Faure *et al.*, 2007) et plus précisément comme un phénomène de territorialisation d'une politique publique sectorielle (Trouvé *et al.*, 2007). Cette approche suppose d'envisager le traitement des problèmes dans une perspective élargie d'articulations nouvelles entre secteurs et territoires (Nahrath, 2007). Dans ce cadre, la régulation est appréhendée conjointement comme un phénomène de coordination fonctionnelle de différents niveaux de décision et comme un processus politique complexe de construction des problèmes publics et d'élaboration de normes d'action. Afin d'évaluer les modalités de transformation du « modèle forestier » français on propose donc d'étudier cette évolution à travers l'analyse de trois processus interdépendants :

- l'évolution des structures institutionnelles impliquées dans le pilotage de l'action publique forestière,
- la mise en place d'instruments visant à modifier les contours et le contenu de l'action publique dans le domaine forestier,
- le renouvellement démocratique des pratiques décisionnelles.

### 1. Évolution des cadres institutionnels

32 Depuis les années 1980, les mouvements de décentralisation et d'européanisation se sont accélérés et ont entraîné dans de nombreux secteurs des ajustements institutionnels dans le but d'intégrer ces nouveaux modes d'action publique. Cette évolution du cadre général des modalités d'action publique pose avec acuité la question de l'articulation de ces différentes échelles de gouvernement. Le secteur

forestier est au cœur de ces questionnements en matière de recomposition institutionnelle des rapports entre l'État, l'Europe et les territoires infranationaux.

33 Tout d'abord, à l'échelle européenne il n'existe pas de politique forestière commune. Lors du Traité de Rome en 1957, le bois n'a pas été retenu comme produit susceptible d'en faire l'objet. L'action forestière s'est donc développée en marge de la politique agricole, des mesures en faveur de la protection de l'environnement et des programmes de soutien au développement rural. Au sein des institutions européennes, la politique forestière est organisée par les gouvernements des États-membres. En l'absence de politique commune, le rôle de l'Union consiste essentiellement à définir des orientations globales pour répondre aux engagements pris au niveau international (Convention sur la diversité biologique signée au sommet de Rio en 1992 par exemple), les États conservent donc une entière autonomie dans la conduite des politiques forestières nationales. Toutefois, l'action européenne dans d'autres domaines touche directement les acteurs associés au secteur forestier. On retrouve notamment des mesures forestières dans le cadre de la politique économique, de la politique de développement rural (compétitivité de la filière) et des actions en faveur de l'environnement (gestion durable et biodiversité). Toutefois, au sein de l'Union européenne le principe de subsidiarité en matière de politique forestière laisse peu de marge de manœuvre à la mise en place d'une véritable stratégie commune et d'actions coordonnées.

34 Ensuite, en France, en ce qui concerne les cadres institutionnels hérités des réformes Pisani, il semble que les choses changent peu en matière d'administration des forêts. Dans le cadre de la modernisation du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche (MAAP), la volonté affichée est de conforter la responsabilité des services déconcentrés (Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt et Directions départementales de l'Équipement et de l'Agriculture) et de développer des compétences et des approches transversales et de synthèse<sup>6</sup>. Par rapport à d'autres administrations, le MAAP est relativement peu concerné par les récentes mesures de décentralisation (transfert notamment des aides économiques aux entreprises et de la responsabilité de l'aménagement foncier), l'objectif est donc d'accroître la déconcentration pour accompagner la mise en œuvre des politiques publiques au plus proche du terrain et favoriser l'inter ministérialité. Le ministère affiche donc clairement une volonté d'améliorer la coopération entre les services déconcentrés et les collectivités locales mais il maintient la cohérence de la pyramide administrative ainsi que son rôle d'animateur et de coordinateur des politiques locales.

35 Enfin, à l'échelle infranationale, les lois de décentralisation initiées en 1982 ont conféré aux collectivités une certaine autonomie et une relative marge de manœuvre dans la mise en place de l'action publique. À partir de cette époque, on assiste à une recomposition territoriale institutionnelle au travers par exemple du transfert des Parcs naturels régionaux ou encore de la création des Etablissements publics de coopération intercommunale et des pays. Dans ce cadre, la forêt n'est qu'un des éléments traités au niveau des programmes locaux d'aménagement et de développement rural. Pour la région, les compétences qui lui ont été progressivement transférées relèvent notamment de la formation professionnelle, du développement économique et de l'aménagement du territoire. On retrouve donc là encore une dispersion de la forêt entre différents secteurs d'intervention. De plus le processus d'intégration d'une politique forestière varie en fonction des régions et du poids économique qu'elle joue. Les régions les plus concernées tentent de

structurer des espaces d'actions sectorielles ou de les greffer sur d'autres domaines (au sein de commissions spécialisées par exemple), mais ces cadres demeurent relativement instables étant donné le manque de moyens dont elles disposent. En effet, leur capacité d'action directe sur la filière repose essentiellement sur les financements alloués dans le cadre des programmes européens et des contrats État-Région, finalement ils répondent souvent à une logique de guichet. Malgré tout, on peut constater qu'autour de quelques thématiques (bois énergie, innovations technologiques, recherche...) certaines régions parviennent à encadrer des groupes de travail et des partenariats originaux.

36 Les collectivités territoriales ont encore peu de moyens pour mettre en place une politique forestière différenciée mais compte tenu du désengagement progressif de l'État et de l'émergence d'une politique européenne tournée vers les régions et incitant aux démarches transversales (FEADER<sup>7</sup>) (Chauvin *et al.*, 2005), on peut se poser la question de leur capacité à devenir des acteurs importants de l'action publique dans le domaine forestier.

## 2. Les nouveaux instruments de l'action publique

37 Au cours des dernières années on a pu faire le constat de la mise en œuvre de nouvelles catégories d'instruments d'action publique à destination des acteurs forestiers. On s'intéresse ici tout particulièrement à deux types d'outils qui s'inscrivent dans une logique d'action procédurale (Lascoumes et Le Bourhis, 1998 ; Lascoumes et Le Gales, 2007) et sont donc sensés laisser une large place à la définition concertée des normes d'action et offrir un cadre propice au travail politique des différents acteurs. Le premier type correspond à des instruments qui reposent sur des espaces fonctionnels, le second renvoie à des instruments qui sont presque totalement pilotés par des acteurs privés.

38 Tout d'abord, une des dimensions importante des transformations en cours touche à l'organisation de l'action publique autour de logiques d'action structurées à partir des problèmes collectifs. On assiste ainsi à l'émergence de nouvelles configurations qui s'inscrivent à l'interface entre secteurs et territoires et constituent des espaces de régulations à géométrie variable. En suivant Nahrath et Varone (2007), on peut conceptualiser ces périmètres d'action collective à l'aide de la notion d'espace fonctionnel. Il s'agit là d'un problème majeur pour la régulation du système forestier étant donné qu'il questionne non seulement ses capacités d'intégration verticale mais aussi son degré d'intégration transversale au sein des espaces naturels. Ainsi, afin de lever la contrainte liée au morcellement important de la propriété forestière et dans le but de définir des espaces fonctionnels adaptés aux problèmes collectifs posés par la gestion forestière et la préservation des espaces naturels, de nouveaux instruments et dispositifs ont récemment vu le jour. Un inventaire rapide de ces outils nous amène à distinguer deux logiques qui président à leur mise en œuvre : la première catégorie relève d'une approche industrielle destinée à rapprocher l'amont de l'aval de la filière (plans d'approvisionnement, Plans de Développement de Massif) ; la seconde catégorie s'inscrit dans une logique de gestion multifonctionnelle (documents d'urbanisme, réseau Natura 2000, chartes paysagères). Quels qu'ils soient, ils reposent tous sur le principe d'identification d'un espace social, de sa structuration en réseau et de la

mise en cohérence des actions individuelles autour d'objectifs négociés collectivement.

39 Ensuite, on assiste à l'émergence de nouvelles formes d'actions collectives dont l'initiative et la mise en œuvre sont attribuées aux acteurs privés. En effet, sur un certain nombre de problèmes de régulation, considérés comme relevant de questions pouvant interférer sur les logiques de concurrence, la puissance publique laisse le soin aux acteurs privés de s'organiser. Cette nouvelle règle du jeu est le résultat de la mise en place au niveau de l'union européenne d'un marché libre et d'une concurrence non faussée. Dans cette perspective, les acteurs économiques, mais aussi les ONG, se sont engagés dans l'élaboration d'instruments qui sont fondés sur les mécanismes de marché et qui contribuent à redéfinir les caractéristiques de l'environnement concurrentiel sur le marché des produits bois. Ainsi dans le secteur forestier en France, on peut s'intéresser à trois sortes d'instruments :

- les premiers sont les mécanismes de certification environnementale qui sont destinés à garantir que les modalités de conception d'un produit répondent à un certain nombre de critères environnementaux (FSC<sup>3</sup>, PEFC<sup>9</sup>, ACV<sup>10</sup>),
- les deuxièmes correspondent aux labels établis sur une zone géographique donnée qui confèrent au produit une identité en référence à sa zone de provenance (marque « Parc du Morvan »),
- les troisièmes constituent des outils destinés à la mise en œuvre d'actions collectives (CVO<sup>11</sup>, Pôles de compétitivité).

40 On retrouve donc dans ces instruments une forte dimension territoriale. En apparence, ces initiatives prennent la forme de véritables instruments de politique procédurale qui laissent une large place à la définition concertée des normes d'action mais dans les faits on peut se demander dans quelle mesure ils constituent de nouvelles formes d'action collective. Pour cela, d'une part il est nécessaire d'envisager l'articulation et la cohérence de ces instruments entre eux afin d'établir selon quelles modalités les enjeux globaux sont déclinés au niveau local. D'autre part, dans une perspective de changement il semble pertinent de s'interroger sur la véritable nature du consensus qui s'établit entre les différents intérêts, l'enjeu étant d'évaluer la réelle transformation du monopole exercé par les experts dans le domaine forestier.

18

## Chapitre I

### Des soutiens publics dispersés, de nature et d'origine différentes

Après avoir donné une vue d'ensemble des soutiens publics apportés à la filière (I), le rapport présente les montants et les modalités d'attribution de ces soutiens, qui proviennent de l'État (II), des collectivités territoriales (III), de programmes européens (IV) et des organismes interprofessionnels (V).

#### I - Le total des soutiens publics apportés à la filière

Les soutiens publics directs et indirects apportés à la filière forêt-bois en 2006-2013 sont récapitulés dans le tableau n° 1 et le schéma n° 2 ci-après.

**Tableau n° 1 : montant cumulé des soutiens publics directs et indirects apportés annuellement à la filière forêt-bois en 2006-2013**

|                                |                                                  |               |
|--------------------------------|--------------------------------------------------|---------------|
| État                           | Dépenses budgétaires                             | 405 M€        |
|                                | Dépenses fiscales                                | 254 M€        |
|                                | Recettes fiscales et assimilées                  | 60 M€         |
|                                | Soutiens mis en œuvre par des organismes publics | 47 M€         |
| Régions et départements        |                                                  | 79 M€         |
| Programmes européens           |                                                  | 47 M€         |
| Organismes interprofessionnels |                                                  | 19 M€         |
| <b>Total</b>                   |                                                  | <b>910 M€</b> |

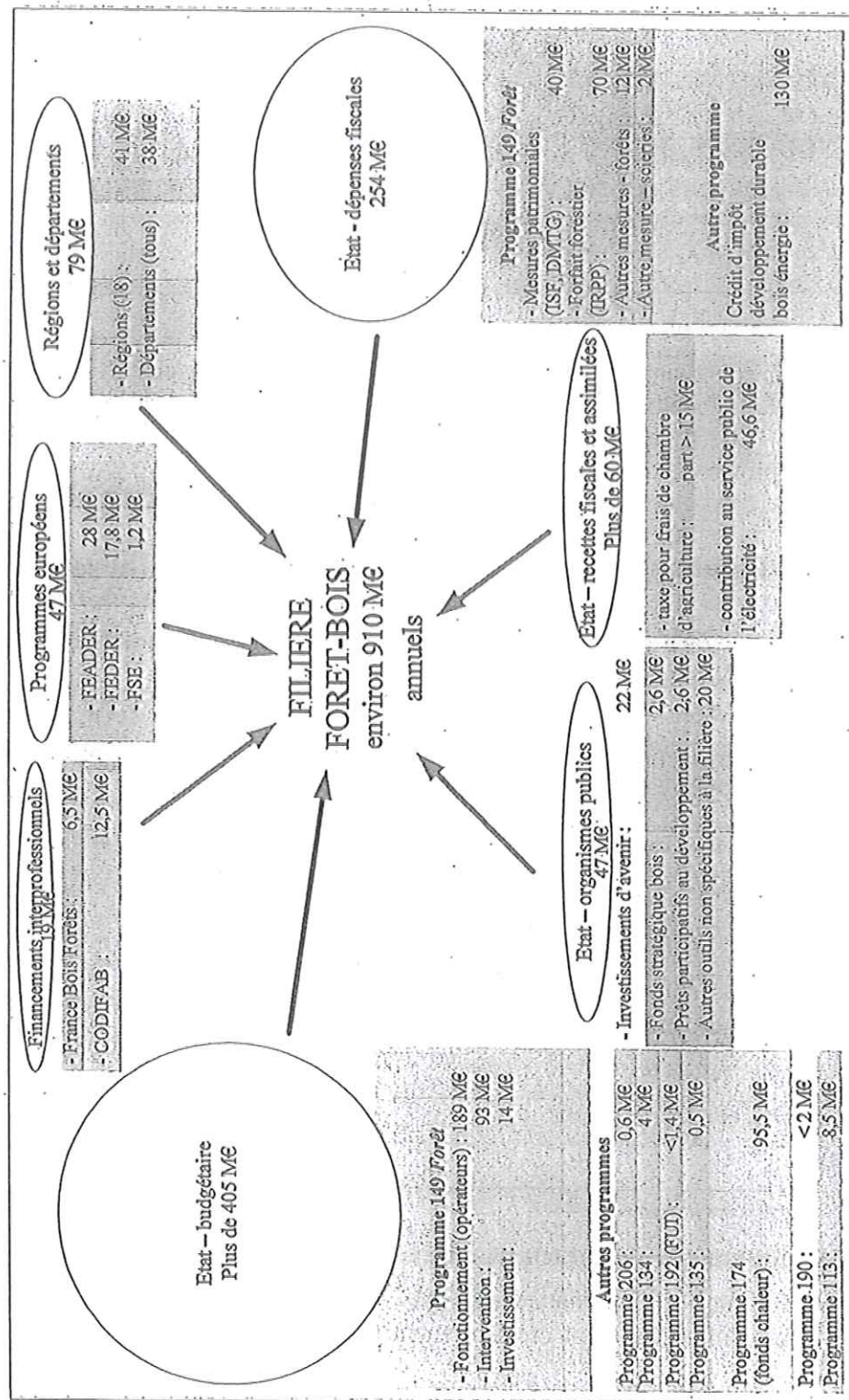
Source : Cour des comptes, données financeurs

Seuls les financements explicitement affectés à la filière<sup>12</sup> sont repris.

Les maillons de la filière sont représentés par la couleur qui les caractérise dans le schéma n° 1 *supra*, lorsqu'ils ont pu être clairement identifiés comme principaux bénéficiaires des soutiens.

<sup>12</sup> Y compris à des entreprises de la filière (comme pour le fonds bois ou les outils Bpifrance non spécifiques à la filière).

Schéma n° 2 : récapitulatif des soutiens apportés à la filière forêt-bois en 2006-2013



Code couleur : vert : forêt et exploitation forestière ; saumon : première transformation ; bleu : deuxième transformation ; jaune : bois-énergie.

Source : Cour des comptes, données des financeurs

Les montants sont :

- soit des montants annuels, reflétant les données les plus récentes (2013 ou 2012), lorsqu'elles étaient disponibles et suffisamment représentatives de l'effort engagé pendant la période 2006-2013 ;
- soit des moyennes annuelles, pour les soutiens ayant connu de fortes variations au cours de la période 2006-2013 ou pour les soutiens de nature pluriannuelle, comme ceux provenant des fonds européens.

Au total, les différents maillons de la filière forêt-bois bénéficient de soutiens financiers d'origine et de nature très diverses, qui s'élèvent à 910 M€ annuellement, sans comptabiliser les soutiens non spécifiques à la filière. Celle-ci bénéficie aussi de soutiens de nature non financière, à travers l'action d'établissements publics et l'appui de centres techniques industriels eux-mêmes largement financés par des soutiens publics.

L'État, à travers ses dépenses budgétaires et fiscales, ses recettes fiscales fléchées et les financements de ses établissements publics, apporte la plus large part de ces soutiens (84 % ; environ 770 M€). Le secteur du bois-énergie bénéficie de près de 36 % de ces soutiens provenant de l'État et de ses établissements publics.

Les collectivités territoriales sont la deuxième source de financement de la filière. Elles apportent moins de 10 % des soutiens totaux (environ 80 M€), mais leurs apports sont beaucoup plus significatifs pour l'aval de la filière, dont elles soutiennent le développement économique de façon prioritaire. Elles apportent par ailleurs beaucoup plus que ce qui était attendu d'après les estimations disponibles et plus que l'État dans certains domaines d'intervention.

Les fonds européens constituent un financement d'appoint pour la filière (environ 50 M€), tout comme les fonds d'origine interprofessionnelle (environ 20 M€), qui restent très modestes malgré une montée en puissance pendant la période 2006-2013.

## II - Les financements de l'État

Les financements de l'État se présentent sous des formes très diverses : dépenses budgétaires (A), dépenses fiscales (B), financement par des prélèvements fiscaux ou assimilés affectés à la filière (C), financements et garanties de l'État mis en œuvre par des organismes publics (D).

### A - Dépenses budgétaires

#### 1 - Le programme 149 - *Forêt*, principal support des financements d'origine budgétaire apportés à la filière forêt-bois

Le programme 149 – *Forêt* est le plus faiblement doté de la mission agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR), gérée par le ministère chargé de l'agriculture. Conformément à la structuration du programme en actions en vigueur jusqu'en 2011, les crédits dépensés dans le cadre du programme permettent le financement de la mise en œuvre

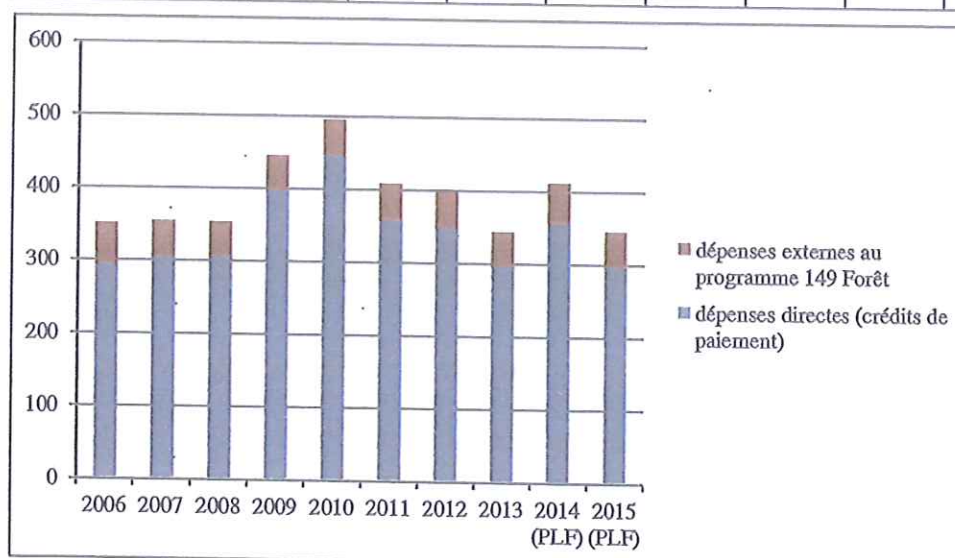


du régime forestier par l'Office national des forêts dans les forêts publiques, de l'amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt, du développement économique de la filière forêt-bois, ainsi que de la prévention des risques et de la protection de la forêt (cf. annexe 7).

Les dépenses dites « complètes » de ce programme<sup>13</sup> ont représenté entre 350 et 500 M€ par an pendant la période 2006-2013 et s'élèvent en 2013 à 343 M€ (cf. tableau n°2).

**Tableau n° 2 : dépenses complètes du programme 149 – Forêt**

| En M€              | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013 | 2014 (PLF) | 2015 (PLF) |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------------|------------|
| Dépenses complètes | 349,9 | 353,3 | 352,8 | 444,3 | 493,6 | 407,4 | 398,6 | 343  | 410,8      | 344,2      |



Source : Cour des comptes, d'après rapports annuels de performance 2006 à 2013 relatifs au programme 149 – Forêt et projet de loi de finances 2014

En tenant compte notamment des subventions versées au Centre national de la propriété forestière (16,6 M€ en 2013, dont 16,05 M€ de subvention pour charges de service public), 90 % des crédits du programme 149 – Forêt sont destinés aux opérateurs de l'État en 2013.

L'Office national des forêts est l'opérateur le plus important. Il bénéficie en 2006-2013 d'une large part des crédits du programme (58,6 % en 2013). Les subventions qui lui sont versées recouvrent à la fois le versement dit compensateur, pour sa gestion des forêts des collectivités, la rémunération des missions d'intérêt général qui lui sont confiées par voie de conventions spécifiques et une subvention d'équilibre, pour un montant total de 173,5 M€ en 2013.

Ces opérateurs constituent un soutien non financier à la filière. Le ministère chargé de l'agriculture a souligné leur rôle structurant pour cette dernière. Le Centre national de la propriété forestière a en effet pour mission, par ses actions de communication et de conseil,

<sup>13</sup> Les dépenses « complètes » sont le résultat de la somme des dépenses directes du programme 149 – Forêt et des dépenses externes au programme, correspondant à la contribution de différents programmes à la politique forestière (principalement le programme 215 – Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture).

d'agir auprès des propriétaires forestiers pour les inciter à la gestion de leurs forêts et donc à la mobilisation des bois. Les résultats de son action ne sont cependant pas probants (cf. *infra*). L'ONF quant à lui « contribue, par son action en tant que premier vendeur de bois du pays, à la structuration de la filière (la gestion active des forêts publiques contribue directement au maintien sur le territoire des entreprises d'aval [...]) et du marché (les prix de vente de l'ONF ont un rôle important dans la formation des prix du marché) ».

Le deuxième déterminant principal des dépenses du programme 149 – *Forêt* entre 2006 et 2013 est le soutien financier à la reconstitution des forêts après tempête et aux aides au stockage et au transport de bois consécutives à ces tempêtes. 741 M€ d'aides, d'un montant largement décroissant entre 2006 et 2013, ont ainsi été engagées après la tempête Lothar de 1999. La tempête Klaus de janvier 2009, centrée sur la forêt productive d'Aquitaine, a déclenché quant à elle un plan d'aides de 415 M€, complété de 60 M€ en 2013, qui explique le niveau plus élevé de dépenses observée à compter de 2009.

Les actions financées par le programme 149 – *Forêt* hors aides consécutives aux tempêtes et hors subventions aux opérateurs de l'État concernent principalement l'amont de la filière, jusqu'aux scieries. Sont ainsi mises en œuvre :

- des aides aux investissements forestiers que sont la création de dessertes forestières pour améliorer l'accès aux parcelles et permettre ainsi leur exploitation et les investissements sylvicoles<sup>14</sup> ;
- des aides aux petites entreprises d'exploitation forestière, pour l'acquisition de matériel moderne permettant la mécanisation de la récolte de bois et l'adaptation aux besoins en bois-énergie ;
- des aides aux investissements dans les scieries (cf. *infra*), afin d'améliorer leur compétitivité ;
- des dépenses liées à la protection de la forêt, comme des subventions aux collectivités pour la construction des infrastructures de défense des forêts contre l'incendie et pour la restauration de zones forestières de montagne ayant un rôle avéré de protection contre les risques d'avalanches ou de coulées boueuses.

Le programme finance également des actions plus transversales bénéficiant à l'ensemble de la filière, qu'il s'agisse d'animation de la filière en région, de travaux de recherche, d'étude, d'évaluation et de prospective, ou encore du soutien aux organismes tels que l'Institut technologique forêt cellulose bois ameublement (FCBA), le Comité national pour le développement du bois (jusqu'en 2013) et l'Union de la coopérative forestière française.

De façon beaucoup plus marginale, le ministère chargé de l'agriculture finance les actions de suivi et de protection de la santé des forêts menées par les opérateurs en forêt privée et publique sur un autre programme (programme 206 – *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*), pour un montant s'élevant à 0,6 M€ en 2013.

<sup>14</sup> Il peut s'agir de travaux de conversion de taillis en futaies ou de divers travaux d'amélioration des peuplements. Les travaux sylvicoles ou investissements forestiers sylvicoles font partie des interventions nécessaires en forêt, dans le cadre d'une gestion intégrant un volet économique (exploitation et vente de bois). En aidant l'investissement forestier, on améliore la compétitivité de la gestion forestière, mise à mal par la hausse du coût des travaux, qui n'est pas accompagnée par une hausse des prix du bois.

## B - Dépenses fiscales

### 1 - Un effort fiscal dispersé, en faveur des propriétaires forestiers privés

Dix mesures fiscales rattachées à la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales en 2013 concernent le secteur forestier et, pour une seule mesure, la première transformation du bois<sup>23</sup>. Ces mesures, rattachées au programme 149 – *Forêt*, sont précisées en annexe 11 et assorties d'une estimation de leur coût. À l'exception d'une mesure fiscale relative à l'assurance forêt, introduite dans le projet de loi de finances pour 2011, la liste des mesures fiscales relatives à la forêt présentée dans le projet de loi de finances est inchangée depuis 2008.

Les avantages consentis concernent la plupart des impôts et taxes auxquels les propriétaires forestiers sont susceptibles d'être assujettis, pour des montants souvent faibles, voire négligeables. Ils mettent en œuvre des mécanismes fiscaux variés puisqu'ils agissent sur l'assiette (exonérations), sur le taux (taux réduits) ou sur le montant de l'impôt (réductions d'impôt). Cette complexité est accrue par la mise en œuvre de diverses modalités supplémentaires, qui prennent par exemple la forme de plafonnements ou d'abattements. Neuf mesures concernent des impôts d'État et un impôt local, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, avec compensation par l'État. S'y ajoute une modalité de calcul de l'impôt sur le revenu applicable au revenu de la vente de bois issu de la forêt, appelée forfait forestier. Les mesures fiscales relatives à la forêt et au bois, ayant toutes le même objectif « d'aider le secteur sylvicole », se caractérisent donc par une certaine dispersion de l'effort fiscal.

La fiscalité forestière mêle aujourd'hui des mesures très anciennes et récentes, les plus anciennes ayant été introduites en 1941 et en 1959, les plus récentes par la dernière loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche datant de juillet 2010<sup>24</sup>. La grande ancienneté de certaines mesures fiscales relatives à la forêt, dont font partie les mesures les plus coûteuses, nécessite que soit vérifiée leur pertinence, le contexte forestier ayant largement évolué depuis les années 1950.

### 2 - Une part importante de l'effort financier de l'État au profit du secteur forestier

Le coût total de la fiscalité forestière est évalué, au sein du rapport annuel de performances du programme 149 – *Forêt* pour 2013, à 167 M€. Cette estimation de l'effort fiscal en faveur de la forêt doit être considérée avec prudence. En effet, une mesure ne fait l'objet d'aucune estimation, deux mesures sont considérées comme présentant un coût négligeable (c'est-à-dire inférieur à 0,5 M€), sans chiffrage et, de façon plus générale, les méthodes d'évaluation des dépenses fiscales forestières par les services de la direction

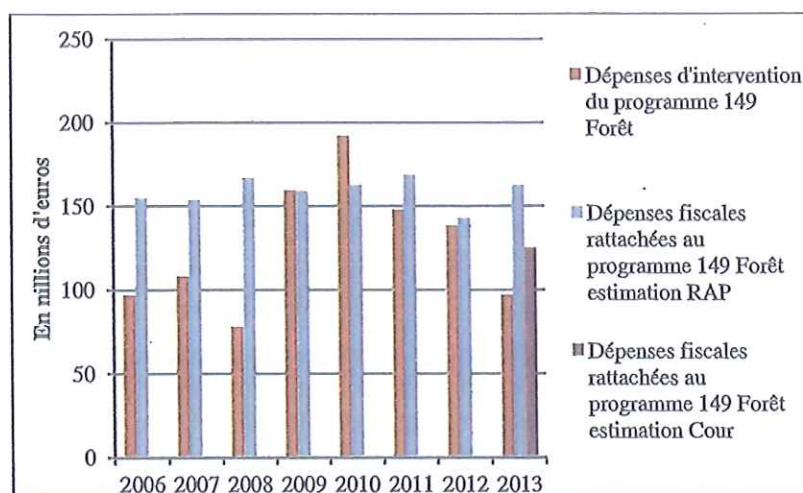
<sup>23</sup> Mesure d'aide à l'équipement pour les scieries : majoration de l'amortissement dégressif pour certains matériels.

<sup>24</sup> En dehors de la période 2006-2013, la loi du 30 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 introduit des modifications au dispositif fiscal.

générale des finances publiques (DGFIP), examinées par la Cour, se révèlent d'une inégale précision. Le périmètre de deux mesures fiscales, les plus coûteuses, n'est par ailleurs pas strictement forestier, ce qui conduit à une surestimation importante des dépenses. Une estimation plus proche de la réalité des dépenses, fondée sur les éléments recueillis par la Cour auprès de la DGFIP, aboutit à un effort fiscal de 124 M€ en faveur de la forêt en 2013.

Même après correction, le coût de la fiscalité forestière représente une part significative des dépenses complètes du programme 149 – *Forêt*, qui est de 36,1 % en 2013 (cf. annexe 11). Il est plus pertinent encore de le rapprocher des seules dépenses d'intervention du programme 149 – *Forêt*, qui présentent un champ d'action davantage comparable puisqu'elles bénéficient à des acteurs économiques de la filière, des propriétaires forestiers aux opérateurs industriels. Excepté en 2009 et en 2010, années marquées par les aides consécutives à la tempête Klaus, le coût de la fiscalité forestière excède toujours les dépenses d'intervention du programme. En 2013, ce coût représente 1,3 fois les dépenses d'intervention du programme. La fiscalité forestière occupe donc une place importante dans l'effort financier consenti par l'État en faveur du secteur forestier.

**Graphique n° 1 : comparaison des dépenses fiscales et budgétaires en faveur de la filière forêt-bois (programme 149 – *Forêt*)**



NB : Les dépenses fiscales sont le coût cumulé des mesures fiscales et de la modalité de calcul de l'impôt sur le revenu (forfait forestier) rattachées au programme 149 – *Forêt*. Le chiffrage de ces dépenses, issu des rapports annuels de performances, est définitif jusqu'en 2011 et actualisé pour 2012 et 2013. La Cour a procédé à une réestimation des dépenses fiscales pour l'année 2013.

Source : Cour des comptes, d'après rapports annuels de performances

### 3 - Une mesure fiscale encourageant l'usage du bois-énergie : le crédit d'impôt développement durable

Le crédit d'impôt développement durable (CIDD) vise à permettre une diffusion large des équipements énergétiques qui peuvent contribuer à l'atteinte des objectifs de la France en matière d'économies d'énergie et d'énergies renouvelables. Créé par la loi de finances pour 2005 et modifié à plusieurs reprises depuis cette date, tant en matière de taux que d'assiette, il est désormais ciblé sur les équipements les plus performants au plan énergétique et ceux

utilisant les énergies renouvelables. La loi de finances pour 2012 a notamment prorogé le dispositif jusqu'en 2015. Ses modalités de calcul ont été revues au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

En matière de bois-énergie, le CIDD a pour but de développer la diffusion d'équipements performants chez les particuliers (entre 450 et 500 000 appareils vendus chaque année), d'accompagner la structuration de la filière (création du label Flamme Verte) tout en soutenant l'activité économique et l'emploi et d'améliorer les performances énergétiques et environnementales des produits mis sur le marché, sous l'effet du renforcement des seuils de performance exigés pour bénéficier de l'outil fiscal.

Plus de sept millions de logements ont été bénéficiaires de ce soutien entre 2005 et 2011<sup>25</sup>. Le soutien aux équipements bois représentait 270 M€ en 2009, 130 M€ en 2012 et sera de l'ordre de 100 M€ en 2014. Le coût diminue du fait de la baisse du taux du CIDD, des « rabots budgétaires » et de la suppression du CIDD pour le logement neuf.

L'éco-prêt à taux zéro, mis en place dans la loi de finances pour 2009, est cumulable sous condition de ressources avec le CIDD. L'éco-prêt seul permet aux ménages d'obtenir, sans condition de ressources, un prêt d'un montant maximal de 30 000 € pour financer les travaux lourds de rénovation énergétique en résidence principale (acquisition d'équipement de production d'énergie renouvelable notamment), de sorte que les mensualités de remboursement de prêt soient comparables aux économies d'énergie issues de la rénovation.

## C - Financements issus de prélèvements fiscaux ou assimilés

### 1 - Une part de la taxe pour frais de chambre d'agriculture applicable aux forêts

La taxe pour frais de chambre d'agriculture<sup>26</sup> appliquée aux forêts, représentant 19 M€ en 2013 et couramment dénommée « centimes forestiers », est affectée *in fine* : pour 50 %, au Centre national de la propriété forestière (CNPF) ; pour 5 % aux organisations représentatives des communes forestières ; pour 45 % aux chambres départementales d'agriculture qui, en vertu de l'article L. 322-1 du code forestier, « ont compétence pour contribuer à la mise en valeur des bois et forêts ».

En application de la loi du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009, « une part du produit de la taxe perçue sur tous les immeubles classés au cadastre en nature de bois est reversée à partir de 2011 par les chambres départementales d'agriculture aux chambres régionales d'agriculture à hauteur de 33 % de la recette fiscale, déduction faite des versements au Fonds national de péréquation et d'action professionnelle des chambres d'agriculture (destinés au CNPF). Cette part est portée à 43 % en 2012 ». La loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la forêt précise les modalités d'utilisation de ce prélèvement : il « finance les actions du plan pluriannuel régional de développement forestier » et « prioritairement les dépenses des chambres départementales d'agriculture liées à des actions validées à ce titre ». À compter de 2014, ce prélèvement, qui représente 3,7 M€

<sup>25</sup> Selon une étude de l'ADEME menée en 2013 sur le marché du bois domestique, 7,4 millions de ménages sont équipés d'un appareil de chauffage au bois. Le parc est composé principalement de foyers fermés ou inserts (près de 50 %), de poêles (environ 25 %), de foyers ouverts (17 %) et de chaudières (7 %).

<sup>26</sup> Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (article 1604 du code général des impôts) établie dans la circonscription territoriale de chaque chambre départementale d'agriculture, qui constitue l'organe consultatif et professionnel des intérêts agricoles auprès des pouvoirs publics.

en 2013, alimente le fonds stratégique de la forêt et du bois créé au sein du programme 149 – *Forêt*.

Ces dispositions ont été conçues pour s'assurer de l'utilisation des « centimes forestiers » au bénéfice de la forêt. Les trois-quarts de ces derniers, au moins, constituent en tout état de cause un apport financier à la filière forêt-bois à prendre en compte.

## 2 - Un soutien bénéficiant à la production d'électricité à partir de bois

Le soutien à la production d'électricité à partir de bois s'est élevé à 124 M€ en 2013 et à 46,6 M€ en moyenne annuelle pour la période 2006-2013. Il s'agit de la charge annuelle de la contribution au service public de l'électricité constatée par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour les installations sous tarif d'achat ou sous appel d'offres. Ce soutien est en effet organisé autour de ces deux outils, sous l'égide de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et de la CRE.

### a) Les obligations d'achat avec tarifs réglementés pour la production d'électricité à partir de bois

Le tarif d'achat<sup>27</sup>, qui est fixe pendant 20 ans (cf. annexe 12) est défini par arrêté<sup>28</sup> et l'obligation d'achat est contractée pour une durée de 12 à 20 ans selon les technologies et leur degré de maturité. En 2011, le bénéfice des tarifs a été ouvert aux installations à partir de 1 MW pour les scieries et 5 MW pour les autres installations. Ce soutien pourrait être soumis à de nouvelles règles émanant de l'Union européenne précisées dans l'annexe 12.

### b) Les appels d'offres

Lorsque les objectifs arrêtés par la programmation pluriannuelle des investissements (cf. glossaire) paraissent ne pas pouvoir être atteints, le gouvernement peut lancer des appels d'offres pour de nouvelles capacités de production. L'administration contrôle ainsi les volumes des nouveaux projets, fixe les tarifs d'achat de l'électricité et sélectionne les projets sur des critères tels que le prix, la protection de l'environnement, l'acceptabilité locale et l'approvisionnement. La CRE est chargée de la mise en œuvre de la procédure d'appels d'offres. Quatre appels d'offres se sont succédé depuis 2003, pour des objectifs de puissance recherchée de 200, 300, 250 et 420 MW. L'objectif était d'atteindre à l'horizon 2020 une capacité de 2 300 MW environ, soit un équivalent de 1,2 Mtep par an. Le bilan de ces appels d'offres est présenté au chapitre IV.

<sup>27</sup> Le tarif d'achat est constitué d'un tarif de base et d'une prime pour les installations dont la puissance électrique est supérieure ou égale à 5 MW (1 MW pour les scieries), dont l'efficacité énergétique est supérieure ou égale à 50 % et dont l'approvisionnement et les rejets atmosphériques respectent certaines conditions.

<sup>28</sup> Arrêté du 27 janvier 2011 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant à titre principal l'énergie dégagée par la combustion de matières non fossiles.

[...]

ni sûreté réelle à la charge du dirigeant de l'entreprise, mais il doit être systématiquement associé à une intervention bancaire d'un montant au moins égal au double du PPD bois.

Au 31 décembre 2013, 91 projets, dans 15 régions, avaient été financés par un PPD bois, pour un montant global de 13 M€.

Pour consolider la mise en place et le développement des PPD bois, un mécanisme de garantie spécifique a été créé : le fonds de modernisation des scieries. Il est abondé par le ministère chargé de l'agriculture (programme 149 – *Forêt*) et sa gestion est assurée par Bpifrance. Doté initialement de 1,5 M€, le fonds a été porté à 3,3 M€ en 2013, montant autorisant un volume général de PPD bois à hauteur de 16,5 M€.

### III - Les financements et les soutiens mis en œuvre à l'échelon régional et départemental

Afin de quantifier et de caractériser les soutiens apportés à la filière par les collectivités territoriales, exercice qui n'avait jamais été effectué auparavant, la Cour a mené une enquête spécifique auprès des 22 régions métropolitaines et des 22 départements composant les régions Aquitaine, Bourgogne, Centre, Franche-Comté et Limousin. Dix-huit régions (soit 82 %) et tous les départements interrogés ont répondu à cette enquête<sup>33</sup>, qui portait sur le montant et la nature des crédits apportés à la filière, sur les politiques mises en œuvre, sur les moyens humains qui y étaient consacrés, ainsi que sur les collaborations développées avec les acteurs locaux de la filière.

Près de 15 % des surfaces forestières françaises sont par ailleurs détenus par des communes forestières, dont plus de 5 000 adhèrent à la fédération nationale des communes forestières, qui conduit des actions d'intérêt général en collaboration avec l'Office national des forêts, gestionnaire des forêts communales. L'échelon communal est donc un des échelons territoriaux de la filière forêt-bois, mais il est bénéficiaire de soutiens à ce titre et non financeur.

#### A - Des politiques forestières régionales développées, dotées de financements importants

Les régions ont financé la filière forêt-bois pour des montants annuels variant entre 30 et 50 M€ en 2006-2013, selon une répartition détaillée – par région, par année et par type d'actions financées – donnée ci-après et dans l'annexe 14. Au total, la contribution des régions pour la période 2006-2013, en contrepartie ou non du FEADER<sup>34</sup>, s'élève à près de 330 M€, soit environ 41 M€ annuels, ce qui correspond au montant des subventions versées en 2013.

<sup>33</sup> Les régions Corse, Languedoc-Roussillon, Pays de la Loire et Poitou-Charentes n'ont pas répondu à l'enquête. Les données du présent chapitre n'intègrent donc pas leurs financements.

<sup>34</sup> Fonds européen agricole pour le développement rural – cf. *infra*, IV-A.

Tableau n° 4 : financements apportés par les régions à la filière

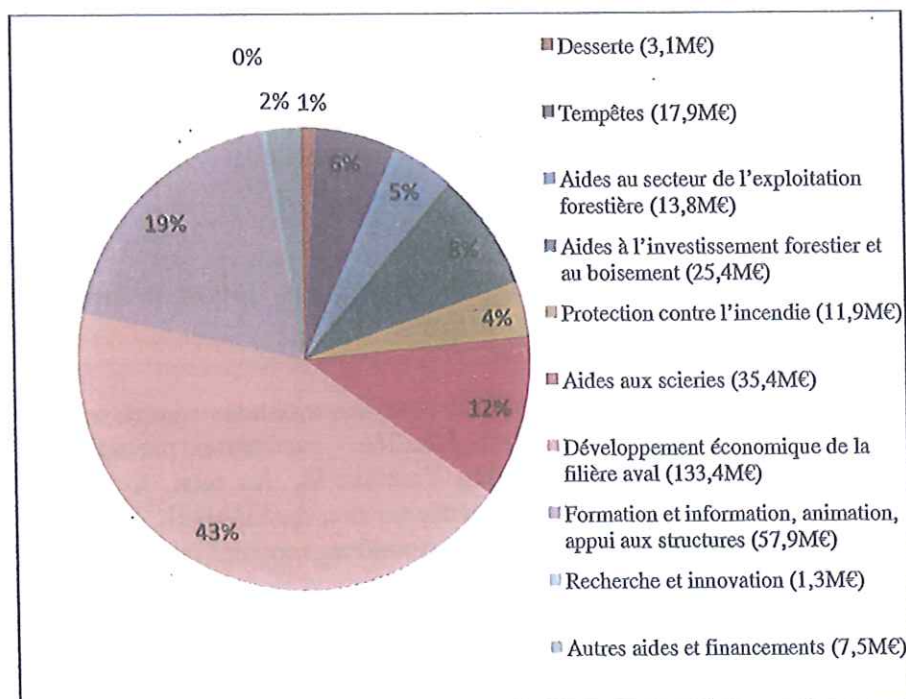
| En millions d'euros         | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Total |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Aides des régions           | 29,7 | 35,1 | 43,3 | 46,2 | 47,1 | 42,5 | 41,4 | 41,1 | 328,4 |
| dont contrepartie au FEADER | 2,1  | 0,9  | 1,6  | 2,8  | 2,3  | 2,8  | 3,9  | 4,4  | 20,9  |

Source : Cour des comptes, données 18 régions

Les aides sont concentrées (cf. graphique n° 2) : trois domaines d'intervention représentent les trois-quarts des financements hors contrepartie au FEADER. Les aides soutiennent en effet, à 43 %, le développement économique de l'aval de la filière, en particulier les filières bois-énergie et bois-construction, à 19 % l'animation de la filière, la formation et l'appui aux organismes tels que les interprofessions régionales ou les centres régionaux de la propriété forestière et à 12 % les scieries.

Pour encourager l'investissement forestier et financer l'animation de la filière et des stratégies locales de développement, les régions ont apporté en 2006-2013 davantage de crédits que l'État. Il en est de même en 2013 pour la modernisation des scieries, les crédits du programme 149 – *Forêt* ayant fortement diminué.

Graphique n° 2 : répartition des aides des régions (hors contrepartie au FEADER) par domaine d'intervention en 2006-2013



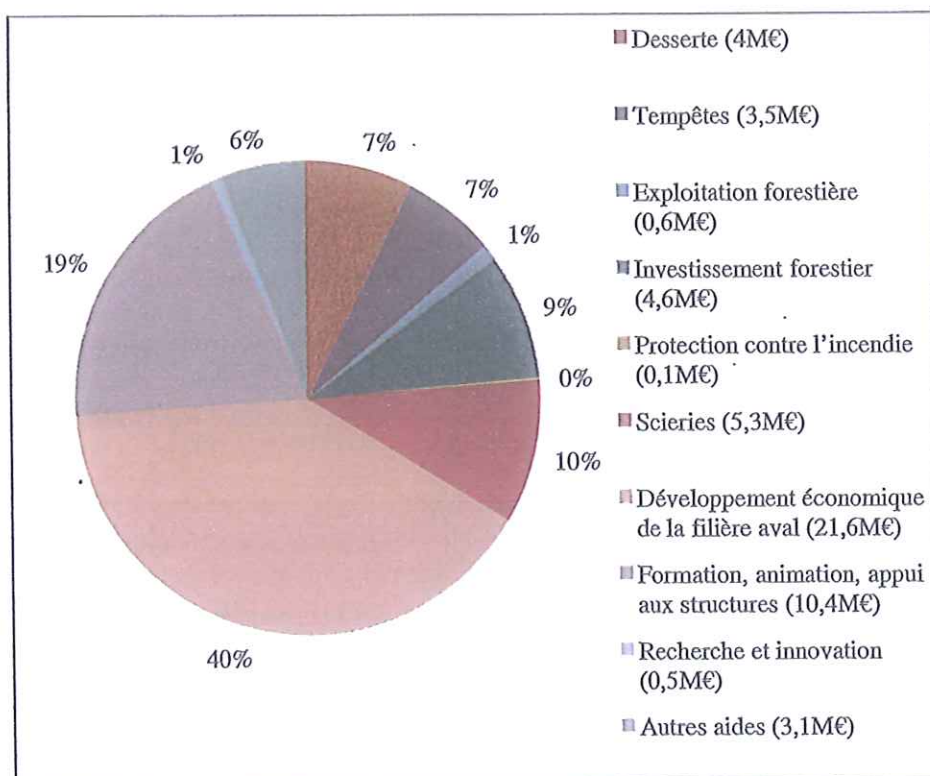
Source : Cour des comptes, données 18 régions

## B - Des soutiens variés et significatifs mis en œuvre par les départements

La Cour a mené une enquête auprès des 22 départements composant les régions Aquitaine, Bourgogne, Centre, Franche-Comté et Limousin. Trois départements ont indiqué n'apporter aucun financement à la filière forêt-bois. Les autres départements sont intervenus selon des modalités (cf. annexe 14) et à des degrés très divers, à hauteur de 0,38 M€ en moyenne annuelle par département, essentiellement en dehors du cadre du FEADER. Les aides versées dans ce cadre s'élèvent en effet en moyenne à 0,02 M€ par an.

Dans ces cinq régions, la répartition des financements apportés par les départements par domaine d'action est assez proche de celle des régions, le développement économique de l'aval de la filière représentant en particulier 40 % des subventions et les crédits d'animation de la filière 20 % (cf. graphique n° 3)<sup>35</sup>. Les départements y apportent une contribution représentant entre 39 et 113 % des subventions apportés par le niveau régional. L'échelon départemental constitue donc un échelon d'intervention complémentaire à ceux déjà identifiés, qui apporte une contribution financière significative à la filière forêt-bois.

Graphique n° 3 : répartition des aides des départements (hors contrepartie au FEADER) par domaine d'intervention en 2006-2013



Source : Cour des comptes, réponses des 22 départements interrogés par la Cour

<sup>35</sup> L'existence d'aides conjoncturelles faisant suite aux tempêtes a été soulignée par le département de la Corrèze. Peu structurantes, elles représentent 7 % des aides.

Ces résultats sont à la fois corroborés et complétés par une étude plus ancienne concernant 60 départements<sup>36</sup>. Cette étude montre que 80 % des départements soutiennent financièrement des actions en faveur de la filière forêt-bois, dans le cadre d'outils qui leur sont propres dans les deux tiers des cas, pour un montant moyen annuel de 0,34 M€ en 2006 et 0,43 M€ en 2007. L'extrapolation à l'ensemble des départements français des résultats conduit à un ordre de grandeur de 38 M€ annuels dépensés en faveur de la filière forêt-bois en 2006-2007.

La variété du champ des soutiens est soulignée par l'étude, qu'il s'agisse de l'amont (gestion forestière, desserte, aménagement foncier, protection des milieux tels que les espaces naturels sensibles, accueil du public) ou de l'aval de la filière (soutien aux entreprises de travaux forestiers, aux scieries, aux filières locales bois-énergie et bois-construction) ou encore aux actions d'animation de la filière. Les interventions des départements s'inscrivent à 60 % dans des démarches territoriales, telles que les chartes forestières de territoire, présentes dans la moitié des départements du panel, et à 44 % dans des démarches collectives telles que les plans de développement de massifs. Elles sont souvent menées en partenariat avec les communes forestières, l'Office national des forêts ou les instances de la forêt privée.

# I. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE POUR LA FILIÈRE FORÊT-BOIS POUR LES DIX PROCHAINES ANNÉES : INITIER LA TRANSITION

Compte tenu de la richesse de la forêt française, l'objectif central du PNFB est de créer de la valeur et de l'emploi, en mobilisant la ressource disponible, en garantissant une gestion durable, en co-adaptant forêt et industrie, dans le respect des attentes des citoyens et dans un contexte de changement climatique.

## 1) Créer de la valeur dans le cadre de la croissance verte, en gérant durablement la ressource disponible en France, pour la transition bas carbone

En 2015, année de la 21<sup>e</sup> conférence des parties de la Convention cadre des Nations-Unies sur le changement climatique (COP21) à Paris, de nouvelles stratégies nationales ont été élaborées ou sont en cours d'élaboration (Stratégie nationale bas carbone, Stratégie nationale de mobilisation pour la biomasse, Programmation pluriannuelle de l'énergie) : elles définissent les grandes lignes de politiques transversales et sectorielles permettant d'atteindre les objectifs d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre à moyen et long terme. Elles fixent des objectifs ambitieux à 2030 qui induiront de profonds changements de société dans tous les secteurs d'activité.

Au cours des prochaines années, ces politiques publiques ainsi que la nécessaire transition vers une économie plus sobre en énergie, en ressources naturelles épuisables et moins tributaire des énergies fossiles conduiront à amplifier la demande des marchés vis-à-vis du bois. La demande en produits bois ou à base de bois sera alors en augmentation et les besoins des entreprises implantées en France vont s'accroître.

Pour répondre à cette demande, le PNFB vise à augmenter les prélèvements de bois en France, en assurant : un renouvellement approprié des ressources, une gestion durable des forêts, l'articulation des usages du bois et une préservation de l'ensemble des fonctions de la forêt.

Cet objectif ne remet pas en cause la durabilité de la forêt française au regard de ses caractéristiques et de son niveau moyen de prélèvement. Il favorisera par ailleurs le renouvellement des peuplements, leur amélioration et leur adaptation au changement climatique.

Au regard de cet objectif, un nouveau modèle économique doit être proposé pour répondre aux enjeux économiques, tout en veillant à préserver la multifonctionnalité de la forêt.

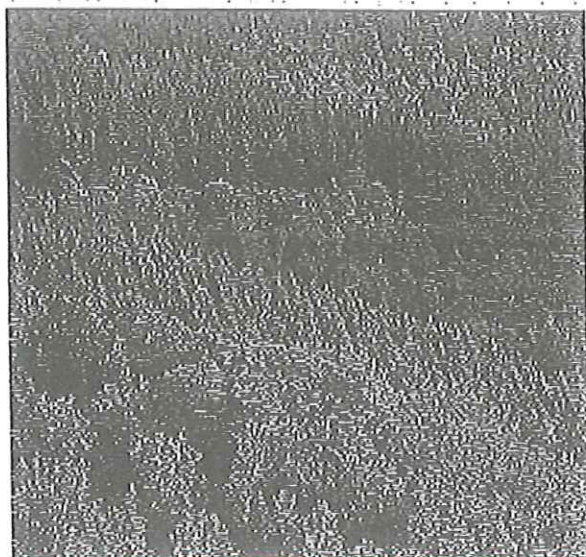
Au cours des dix prochaines années, il s'agira, par une dynamisation de la gestion et donc des prélèvements de :

- maintenir la capacité productive et protectrice de la forêt : la mobilisation des forêts matures permet de limiter la vulnérabilité des peuplements (effet du changement climatique, risque sanitaire, risque tempête). La gestion des risques passe par le renouvellement de la forêt. Cela nécessite la mise en œuvre de sylvicultures adaptées, intégrant le renouvellement des peuplements par régénération naturelle ou plantation, pour une adaptation optimale des essences à la station (sol, climat) ; la préservation de la biodiversité et des capacités de régénérations naturelles ; le respect des sols ; et en cas de reboisement, la mise en place de plants de qualité et de techniques de plantation efficaces et l'entretien des jeunes peuplements ;
- renforcer les capacités de résilience et résistance des écosystèmes forestiers et les aider à s'adapter au changement climatique par une gestion adaptée, une amélioration et un renouvellement des peuplements prenant en compte les enjeux de ce changement ;

- renforcer l'effet d'atténuation du changement climatique de la forêt et du bois en dynamisant l'absorption et la séquestration du dioxyde de carbone par les peuplements et les sols, par le choix d'essences et de sylvicultures adaptées et différenciées selon les cas, en prolongeant notamment le stockage de carbone dans les produits (construction, ameublement, etc.) et en développant l'utilisation de bois se substituant à d'autres matériaux plus énergivores ou aux énergies fossiles (bois énergie) ;
- faciliter l'approvisionnement des filières implantées en France afin de contribuer à l'évolution positive de la balance commerciale de la filière forêt-bois, créer des emplois et limiter, autant que possible, le recours aux importations de matières premières bois<sup>(16)</sup>, qui peuvent potentiellement être produites en dehors d'une gestion forestière durable.

**RAPPEL :** la mise en marché de bois importés nécessite d'établir un suivi approfondi de la légalité de leur exploitation (en application du règlement bois de l'Union européenne) et de la qualité sanitaire des bois importés.

Afin de permettre le suivi de la mise en œuvre du présent programme et de son impact, il convient de fixer un objectif chiffré de mobilisation supplémentaire. Pour ce faire, il est nécessaire de connaître le disponible potentiel (dans le respect d'une exploitation durable de la forêt) et les besoins de l'aval.



L'étude « Disponibilités forestières pour l'énergie et les matériaux à l'horizon 2035 », réalisée par IGN et FCBA<sup>(17)</sup> en 2015, contribue à la construction d'une vision partagée de la ressource en bois exploitable et fournit aux acteurs de la filière des informations de référence sur les volumes de bois d'œuvre, bois d'industrie et bois énergie mobilisables à l'horizon 2035, ainsi que partiellement de la demande des entreprises d'aval. Le détail de la méthodologie mise en œuvre pour cette étude est fourni à l'annexe 4<sup>(18)</sup>.

Les résultats obtenus permettent d'identifier les potentialités, en qualité et en quantité, pour accroître les prélèvements de bois qui pourront satisfaire la demande industrielle et énergétique exprimée.

Le PNFB assoit ainsi son objectif chiffré de mobilisation supplémentaire sur ce travail, à hauteur de +12 millions de mètres cubes de bois mobilisé supplémentaire à horizon 2026. Cette mobilisation supplémentaire devra porter principalement sur des parcelles en déficit de gestion et sa valorisation devra se faire dans le respect de l'articulation des usages. L'indicateur choisi pour faire porter cet objectif de mobilisation est la récolte commercialisée.

Cette augmentation de la récolte conduirait à un taux de prélèvement de 65 % de l'accroissement biologique. L'annexe 4 détaille les hypothèses et orientations retenues pour fixer cet objectif.

En tenant compte des stratégies locales déployées le cas échéant, les PRFB devront contribuer à cet objectif national d'augmentation de la mobilisation et de la valeur ajoutée (cf. III), en restant attentifs à évaluer également l'évolution de la demande.

Pour atteindre cet objectif de mobilisation accrue, dans le respect d'une gestion durable des forêts et dans le respect de l'articulation optimale des usages, toutes les parties prenantes (propriétaires privés et publics, gestionnaires, exploitants, transformateurs, associations de protection de l'environnement, etc) doivent agir. Le second chapitre du présent document propose ainsi des actions directes et indirectes pour stimuler la gestion sylvicole des propriétaires forestiers, mais également un ensemble d'actions interministérielles pour accroître la demande en bois français et la compétitivité des entreprises de travaux forestiers et celle des industries de première et seconde transformation, de façon à faire augmenter la demande, dans le respect d'une gestion durable.

(16) 10 % du déficit de la filière bois, soit 500 millions d'euros, sont le fait des importations de sciage résineux.

(17) Avec les contributions financières de l'ADEME, IGN et COPACEL.

(18) Cette étude prospective calcule la disponibilité de bois au moyen de données cartographiques détaillées de la forêt française (réserves biologiques, types de propriété (privé, public, avec ou sans PSG), degré d'exploitabilité physique, zonages réglementaires...) et d'hypothèses de gestion sylvicole dynamique validées par un comité de pilotage incluant notamment le MAAF, le MEEM, l'ONF, le CNPF et l'ADEME.

## 2) Répondre aux attentes des citoyens et s'intégrer à des projets de territoires

Les attentes des citoyens vis-à-vis de la forêt sont nombreuses : lieu de préservation de la biodiversité, de paysage de qualité, espace récréatif (loisirs sportifs, chasse cueillette), source de richesse économique et de création d'emplois ancrés dans le territoire, approvisionnement en bois-énergie et en matériaux biosourcés, fourniture de services écosystémiques (stockage de carbone, préservation de la qualité de l'eau, qualité de l'air, qualité des sols, biodiversité, protection contre les risques...).

C'est pourquoi, le présent programme national a pour objectif de garantir la multifonctionnalité de la forêt par une gestion durable, la compatibilité des activités récréatives avec la durabilité des écosystèmes, et la mise en place de PRFB tenant compte des spécificités et enjeux de chaque territoire. Ce programme national prévoit en outre des actions d'éducation et de communication visant à sensibiliser les citoyens à l'ensemble des enjeux et des services rendus par la forêt et à valoriser les actions permettant de concilier enjeux économiques, environnementaux et sociaux.

Pour favoriser cette gestion durable et son appropriation par les populations, le programme national souhaite également s'appuyer sur les projets territoriaux de développement durable participatifs, développés par les collectivités territoriales. Il encourage donc le développement de démarches territorialisées, multi-acteurs, génératrices de plus de valeur ajoutée pour les territoires. Ce type de démarche permet en effet le rapprochement des acteurs, assoit l'économie locale, permet de conserver la valeur ajoutée sur les territoires, de mieux flécher les financements en région.

## 3) Conjuguer atténuation et adaptation des forêts françaises au changement climatique

Au cours des prochaines années et dans un contexte de changement climatique, la forêt française sera confrontée à des menaces, mais également à des opportunités.

Les gestions sylvicoles devront être adaptées pour faire face à de multiples changements affectant l'ensemble des enjeux.

Ainsi, les écosystèmes forestiers devront s'adapter à l'augmentation des températures moyennes, à la diminution des disponibilités en eau et à des événements exceptionnels, potentiellement plus fréquents, de nature à affecter leur santé et leur productivité. Il s'agit donc d'anticiper et de prévenir ces impacts majeurs, en tenant compte de la complexité et de la longueur des processus naturels à l'œuvre et des cycles de production, mais aussi de la nécessaire préservation de la biodiversité.

La forêt actuelle va être amenée à se renouveler, par régénération naturelle et/ou par plantations, notamment dans les zones où la mobilisation va augmenter. Ce renouvellement devra tenir compte des conséquences attendues du changement climatique, et des interactions avec d'autres facteurs aggravants (ravageurs, dégâts de gibier). Or, au regard de l'état actuel de la compréhension des phénomènes (ampleur du changement climatique et impact sur la forêt), la pertinence des différentes stratégies adaptatives applicables localement fait encore débat. Leur mise en œuvre sera donc inévitablement marquée d'essais et d'erreurs qui, en étant suivies et documentées, contribueront *in fine* à l'élaboration de modèles sylvicoles consolidés. Dans ce contexte changeant, la solution unique n'existe pas et les orientations sylvicoles devront être aussi diversifiées que possible.

Les orientations sylvicoles devront permettre d'optimiser sur le long terme le bilan carbone de la filière forêt-bois, en favorisant le stockage de carbone en forêt (y compris dans les sols) et sa séquestration dans les produits bois, et en renforçant les effets de substitution permis par l'utilisation du bois comme matériau ou pour la production d'énergie. Elles devront prendre en compte la nécessité de combiner atténuation et adaptation, afin d'optimiser à long terme les différents flux de carbone (séquestration dans les forêts et les sols, substitution de bois), dans une logique d'économie circulaire et d'articulation des usages<sup>(19)</sup>.

L'objectif pour les dix prochaines années est donc de mettre en place une sylviculture d'adaptation, tenant compte de la diversité des situations, et de commencer à en suivre les effets, notamment afin de disposer de réponses éprouvées et d'en assurer la diffusion auprès des propriétaires qui seront accompagnés dans le choix des espèces, des provenances et des sylvicultures. Pour y parvenir, un ensemble d'actions, qui pourra évoluer au cours de la programmation selon les résultats obtenus, est proposé au chapitre II.

(19) Bois matériau, bois industrie, recyclage, usages énergétiques les plus efficaces.

## 4) Développer des synergies entre forêt et industrie

### a) TROUVER DES DÉBOUCHÉS AUX PRODUITS FORESTIERS DISPONIBLES À COURT ET MOYEN TERME

Des évolutions et des innovations sont nécessaires aux niveaux des secteurs d'utilisation et de l'outil industriel de première et deuxième transformation, pour développer la valorisation des bois disponibles dans les forêts françaises : gros bois résineux en sciage, petits bois feuillus et résineux et les bois feuillus de tous diamètres dans la construction, l'agencement, l'ameublement et les autres débouchés, aux côtés du résineux.

L'étude précédemment citée (« Disponibilités forestières pour l'énergie et les matériaux à l'horizon 2035 », réalisée par IGN et FCBA en 2015) fait apparaître que la moitié de la récolte de feuillus, aujourd'hui destinée au bois industrie et au bois énergie, pourrait être mieux valorisée au plan économique. Il convient de progresser prioritairement pour renverser cet état de fait.

Le développement durant ces dernières années de produits bois manufacturés (bois massifs reconstitués, *Cross Laminated Timber*, poutres en I, ...) sur tous les marchés confirme l'opportunité de nouvelles pistes d'industrialisation.

### b) ADAPTER LES SYLVICULTURES POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DES MARCHÉS

En France métropolitaine, malgré une forêt feuillue qui constitue près de 70 % des surfaces forestières, le bois de feuillus ne représente qu'un tiers de la récolte commercialisée de bois d'œuvre et d'industrie, soit 10 millions de m<sup>3</sup><sup>(20)</sup> contre près de 21 millions de m<sup>3</sup> pour les résineux<sup>(21)</sup>. Un constat s'impose : la récolte de feuillus est de moins en moins bien valorisée : les volumes sciés en France ont ainsi fortement régressé depuis 2000. Le marché du bois d'œuvre feuillus est ainsi tendanciellement en baisse alors que la demande en bois d'œuvre résineux est toujours plus vive, creusant notre déficit commercial.

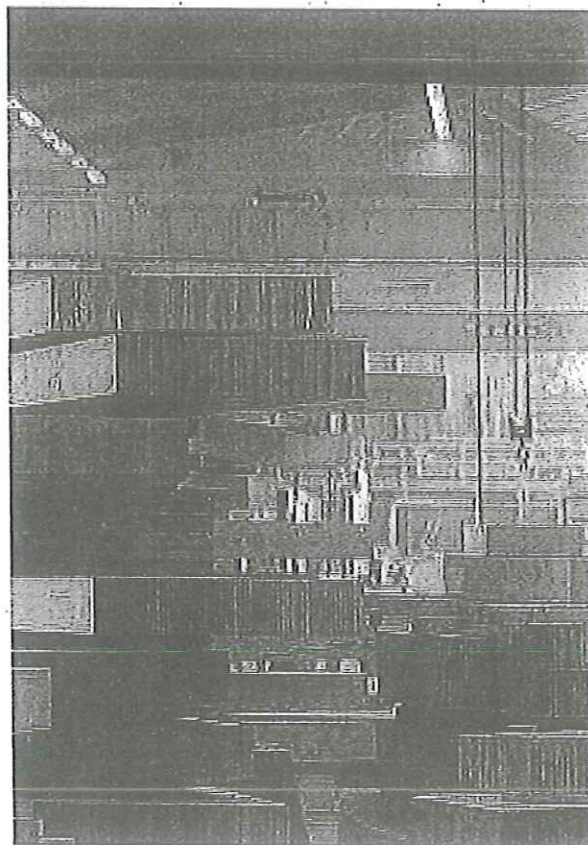
Deux éléments concourent à ce paradoxe :

- la productivité annuelle à l'hectare des peuplements résineux est en moyenne plus importante que celle des peuplements feuillus ;
- la demande du secteur de la construction, principal débouché actuel des produits bois, porte aujourd'hui essentiellement sur des essences résineuses.

Ainsi, bien que la France dispose de l'un des plus beaux massifs de feuillus du monde et qu'elle soit le deuxième producteur européen de sciages feuillus, 83 % du volume de sciages produit en France sont issus de résineux.

La sylviculture doit donc progressivement évoluer pour fournir aux industries implantées en France les quantités et les qualités (diamètre entre autres) des essences que le marché demande, dans des conditions économiques et environnementales performantes.

Même s'il est bien difficile de prévoir les besoins des marchés dans 50 à 100 ans, il est toutefois important que le renouvellement des peuplements prenne en compte, dès à présent, certains éléments structurels d'évolution des marchés.



(20) Source : MAAF/SSP, 2014

(21) Ces chiffres sont toutefois moins tranchés lorsque l'on tient compte de la récolte auto-consommée (principalement feuillue) et de la ressource valorisée en bois énergie (principalement feuillue également).

### 3. Des disparités régionales et sectorielles

Malgré une situation nationale inconfortable, votre président et votre rapporteure ont pu observer le fonctionnement performant de certaines filières locales du bois et de la forêt. Ceci témoigne de la grande hétérogénéité de la filière française, tant dans la diversité des massifs forestiers que dans les spécialisations industrielles. Plus que pour d'autres secteurs, l'économie de la filière bois-forêt repose donc sur des variables locales déterminantes.

#### *a. La région Rhône-Alpes*

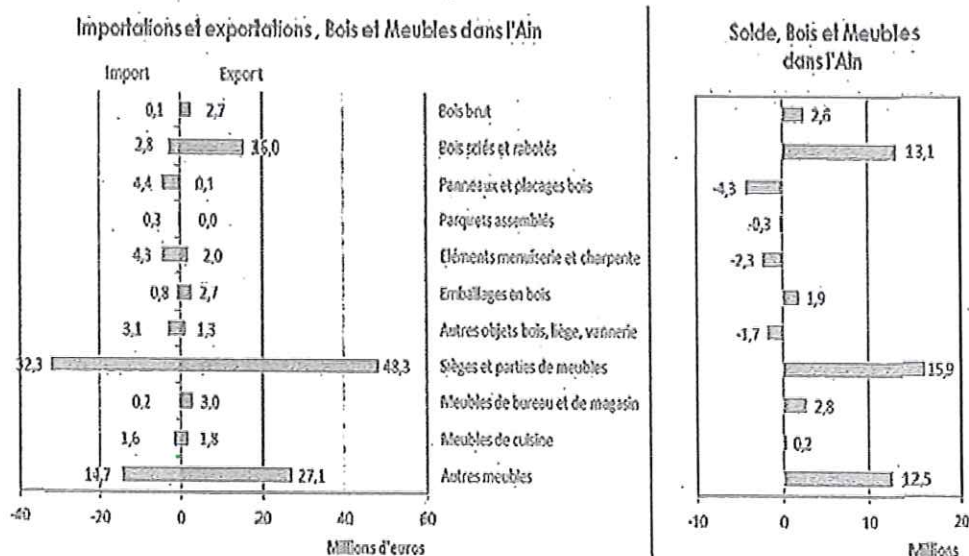
La région Rhône-Alpes est la seconde région forestière de France après l'Aquitaine. Sa forêt couvre 39 % du territoire sur une surface de plus 1,7 million d'hectares. La filière bois en Rhône-Alpes, en plus d'abriter un peuplement

forestier varié et dense, bénéficie d'un dynamisme industriel qui dénote avec la situation nationale.

La surface forestière de cette région croît au rythme de 6 000 ha par an. Contrairement à l'Aquitaine, la croissance de la forêt rhônalpine est naturelle, et s'approprie les surfaces laissées par l'agriculture. Selon les estimations de l'ONF, les récoltes forestières annuelles sont évaluées à 2 000 000 m<sup>3</sup> de bois d'œuvre, 254 000 m<sup>3</sup> de bois d'industrie et de 400 000 à 1 000 000 m<sup>3</sup> de bois de chauffage autoconsommé.

La région Rhône-Alpes est progressivement devenue une région industrielle exemplaire pour la filière bois française. Elle se classe à la première place des régions productrices de bois en France en fournissant notamment la moitié des bois utilisés dans les scieries de Rhône-Alpes, ce qui illustre l'importance des filières locales. 10 000 entreprises du bois et de la forêt y sont implantées, représentant 40 000 emplois directs – la proportion la plus importante des régions françaises.

L'Ain, avec une surface forestière occupant 33 % de son territoire, occupe un très bon positionnement dans la filière bois-forêt en Rhône-Alpes : il se classe au 1<sup>er</sup> rang régional pour la transformation du bois, grâce à des scieries industrialisées et dynamiques, ainsi que dans la récolte de bois (en particulier de bois d'œuvre). Ce département concentre le quart des effectifs des salariés des scieries et des industries d'exploitation de Rhône-Alpes. Il est en pointe en matière d'offre de formation initiale – 25 diplômes dans près de 70 établissements – comme continue. L'Ain est enfin le premier exportateur régional de produits en bois (26 %) et de produits mobiliers (37 %), comme l'illustre le tableau ci-dessous.



Il est en particulier possible de relever le succès des propriétaires de la scierie Ducret, que la mission d'information a pu rencontrer pendant son déplacement dans ce département. Employant 80 personnes, la scierie traite 120 000 m<sup>3</sup> de grumes chaque année, et produit 70 000 m<sup>3</sup> de sciages, avec des débouchés tant locaux qu'internationaux (Sénégal, Algérie). Enfin, les établissements Ducret encadrent et financent des projets de recherche, comme le développement de granulés composites (bois et plastique) en lien avec l'Institut national des sciences appliquées (INSA) de Lyon, et avec le soutien du Fonds unique interministériel (FUI).

Cette scierie illustre également la difficulté à s'industrialiser, malgré sa volonté de croissance externe : en raison de l'hétérogénéité des bois traités et des difficultés de s'approvisionner en quantité suffisante (ses dirigeants anticipent deux ans de stocks de bois sur pied seulement), les coûts d'industrialisation ne laissent pas apparaître une rentabilité suffisante. Les établissements Ducret ont donc préféré adopter une stratégie d'intégration verticale, en diversifiant leur production : traitement des bois ronds, production de sciages, de charpentes ou encore d'emballage en bois.

Malgré l'ensemble de ces atouts, la filière bois-forêt rhônalpine demeure encore perfectible. À l'image du territoire national, son tissu industriel – composé en majorité de petites structures anciennes et locales – est resté atomisé, donc fragile face à la concurrence internationale. Ce phénomène a été renforcé par le morcellement des peuplements forestiers et la diversité des essences présentes. Quant à la production de sciages, elle a progressivement diminué ces vingt dernières années, les scieries artisanales représentent encore plus de 60 % des scieries utilisées en Rhône-Alpes (40 % pour l'Ain), au détriment des scieries industrielles. D'autre part, si l'Ain s'est doté d'une large offre de formations, certaines sections peinent toujours à attirer suffisamment d'étudiants, notamment en scierie.

#### *b. La région Aquitaine*

La forêt d'Aquitaine constitue sur le territoire national un cas particulier tant par la nature de ses essences que par la productivité de ses peuplements. Avec une surface de près de 1,8 million d'hectares – 43 % de surfaces boisées – la forêt aquitaine est la première région forestière de France avec un taux de boisement supérieur à la moyenne nationale (29 %). Elle produit plus d'un quart de la récolte annuelle de bois (26,1 % en 2011). Il est à noter que les peuplements forestiers privés occupent des surfaces particulièrement étendues : 60 % des propriétés dépassent les 25 ha.

La surface forestière d'Aquitaine se compose essentiellement du massif des Landes de Gascogne, qui abrite près d'un million d'hectares de pins maritimes (75 % des réserves nationales). Il a la particularité d'être la plus grande forêt artificielle d'Europe – créée à compter du XVIII<sup>e</sup> siècle afin de répondre à la progression des sables mobiles – et présente comme principal atout une absence de relief, rendant l'exploitation forestière très compétitive. Le massif périgourdin,

s'étendant sur le nord-est de la région, est constitué majoritairement de chênes et de châtaigniers. Au sud, le massif pyrénéen se compose de hêtres, de chênes et de résineux. Les vallées fluviales, traversant l'Isle, la Dordogne, la Garonne ou l'Adour, sont des espaces majoritairement feuillus (peupliers et acacias) connaissant une croissance dynamique.

Aujourd'hui, la filière bois en Aquitaine connaît un véritable dynamisme sur un ensemble de secteurs. La région participe activement à la transformation du bois : le sciage aquitainien représente 30 % de la production nationale des sciages résineux, et le travail mécanique du bois 70 % de la production française de parquets résineux. D'autre part, les massifs d'Aquitaine procurent à l'industrie française 48 % de ses ressources en bois. Les Landes de Gascogne jouent un rôle prédominant dans cette production en fournissant en moyenne 4,1 millions de mètres cubes par an. En outre, pour répondre à l'émergence de besoins nouveaux en matière de chimie du bois (usage de résine, d'essence de térébenthine), le secteur historique du gemmage connaît un nouvel essor, et illustre la capacité du bois d'allier techniques traditionnelles et couverture de marchés nouveaux, pour autant que l'effort d'innovation des entreprises de la filière soit suffisant.

Toutefois, le dynamisme de la forêt aquitainienne est depuis quelques années bouleversé. En effet, les récentes tempêtes de la décennie 2000 ont engendré dans les années qui ont suivi des problèmes d'approvisionnement considérables pour les industries. De même, le tissu industriel de la filière bois, constitué en majorité de petites entreprises, connaît la même situation de dégradation de sa compétitivité que dans d'autres régions françaises.







# ÉPREUVE N° 9