

Cour des comptes



LA STRUCTURATION DE LA FILIÈRE FORÊT-BOIS, SES PERFORMANCES ÉCONOMIQUES ET ENVIRONNEMENTALES

Communication à la commission des finances, de l'économie
générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Avril 2020

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I UNE FILIÈRE DISPERSÉE POUR AFFRONTER DES ENJEUX COMMUNS ÉCONOMIQUES ET CLIMATIQUES	19
I - UNE FILIÈRE IMPORTANTE SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE, MAIS EN DIFFICULTÉ	21
A - Une filière hétérogène et ancrée dans les territoires ruraux	21
B - Un amont reflétant la diversité de la forêt française et ses difficultés	24
C - Les scieries, un échelon intermédiaire fragilisé et insuffisamment performant	30
D - Une compétitivité insuffisante des industries de transformation, à l'origine d'un déficit commercial important	31
II - UN INTÉRÊT COMMUN DE FILIÈRE POUR AFFRONTER LES ENJEUX CLIMATIQUES	35
A - La forêt, une source de séquestration du carbone essentielle mais menacée	36
B - Une opportunité pour le bois construction et le bois énergie	38
C - Les freins au renouvellement menaçant la pérennité de la ressource forestière	39
III - UNE EXPLOITATION DE LA FORÊT À CONCILIER AVEC SES FONCTIONS ENVIRONNEMENTALES	43
A - Des contraintes environnementales à l'impact variable sur l'activité sylvicole.....	43
B - Des services environnementaux insuffisamment reconnus et rémunérés.....	45
CHAPITRE II DES EFFORTS DE STRUCTURATION INSUFFISANTS, TANT AU SEIN DE LA FILIÈRE QUE DES POUVOIRS PUBLICS	57
I - UNE FILIÈRE ENCORE FRAGMENTÉE MALGRÉ LA RÉUSSITE DE QUELQUES PROJETS COMMUNS	57
A - Les difficultés des interprofessions à parler d'une seule voix.....	59
B - Des progrès dans la structuration, portés par des projets communs	65
II - UNE POLITIQUE PUBLIQUE TROP PEU AFFIRMÉE POUR STRUCTURER LA FILIÈRE	71
A - Une politique forêt-bois manquant de lisibilité et de stabilité.....	71
B - Des leviers de structuration de la filière encore insuffisants	75
III - DES INSTRUMENTS BUDGÉTAIRES ET FISCAUX NOMBREUX ET MAL CALIBRÉS	79
A - Des soutiens financiers inégalement répartis	79
B - Des dépenses fiscales incohérentes avec l'objectif de gestion dynamique des forêts	85
C - Des instruments à l'efficacité inégale	88
CHAPITRE III L'IMPÉRATIF D'UNE STRUCTURATION RENFORCÉE DE LA FILIÈRE	93
I - PRÉSERVER LA RESSOURCE FORESTIÈRE ET SOUTENIR LES INDUSTRIES DE TRANSFORMATION DU BOIS	93
A - Créer un fonds pour le repeuplement unique, simple et à la hauteur des besoins	93
B - Évaluer les dépenses fiscales en vue d'une gestion active de la forêt.....	96
C - Adapter les populations de grand gibier aux besoins de la forêt.....	96
D - Développer le financement des services environnementaux.....	98
E - Soutenir le développement des industries de transformation du bois.....	99

II - PROMOUVOIR UNE POLITIQUE DE FILIÈRE COHÉRENTE, AU PLUS PRÈS DES TERRITOIRES ET À L'ÉCOUTE DES CITOYENS.....	101
A - Renforcer le pilotage interministériel de l'État.....	101
B - Donner à la filière les moyens de poursuivre sa structuration.....	102
C - Valoriser l'échelon régional et local	102
D - Donner aux opérateurs publics les moyens d'appuyer toute la filière.....	103
E - Développer la communication autour de la forêt	105
LISTE DES ABRÉVIATIONS	109
ANNEXES	111

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, tant dans l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que dans l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

**

Le présent rapport a été établi en réponse à une **demande du Parlement**. En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances de **l'Assemblée nationale**, par lettre du 11 juillet 2019, d'une demande d'enquête sur la structuration de la filière forêt-bois et ses performances économiques et environnementales. Dans sa réponse datée du 4 septembre 2019, le Premier président de la Cour des comptes a confirmé la réalisation de cette enquête et précisé qu'elle serait remise au plus tard en avril 2020.

Trois réunions ont eu lieu avec Emilie Cariou, députée de la Meuse, et Hervé Pellois, député du Morbihan, en juillet 2019 pour définir le sujet, en décembre 2019 pour restituer les principales conclusions et en février 2020 pour présenter les résultats de la contradiction avec les parties prenantes.

L'enquête a été notifiée le 19 juillet 2019 aux secrétaires générales du ministère de l'agriculture, du ministère de la transition économique et solidaire et des ministères économiques et financier, au directeur général de l'Office national des forêts (ONF), au président du Centre national de la propriété forestière (CNPF), aux présidents du comité stratégique de filière forêt-bois, de France Bois Forêts (FBF), France bois industries entreprises (FBIE) et de France Bois régions (FBR).

Afin d'éclairer l'instruction, un **groupe de référents** composé de cinq personnalités qualifiées a été réuni lors de deux tables rondes, en présence de la contre-rapporteuse et des rapporteurs, le 4 octobre et le 10 décembre 2019.

Des **entretiens** ont été conduits par les rapporteurs auprès des principales administrations (DGPE, DGEC, DGALN, DGE, DB, DG Trésor, DLF, CGEFI, CGEDD, CGAAER) ; des établissements et opérateurs publics (ONF, CNPF, ADEME, BPI France, OFB) ; des collectivités territoriales (FNCOFOR, régions) ; des organismes interprofessionnels (FBF, FBIE, CODIFAB, FBR) et professionnels (FNB, CIBE, Aménagement Français, ASSFOR, UCFF, Experts forestiers, COPACEL, UIPP, CNEDT) ; d'entreprises (Société forestière, Piveteau Bois, Woodeum) ; des acteurs de la recherche (FCBA, INRAe) ; des ONG (FNE, Comité des forêts, Pro Sylva) et organismes de réflexion et de conseil (IC4E, Carbone 4) ; de la Fédération nationale des chasseurs de France ; d'administrations étrangères (Ambassade d'Allemagne, Office fédéral de l'environnement de Suisse).

Le présent rapport n'aborde pas les régions ultra-marines, eu égard à leurs spécificités.

Un **questionnaire** a été envoyé à l'ensemble des régions, dont trois ont fait l'objet de déplacements : Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté et Auvergne Rhône-Alpes, qui représentent ensemble 37 % de la surface de la forêt et 46 % de la production de bois en métropole.

Des échanges ont été conduits avec les services déconcentrés des administrations et opérateurs, et des acteurs de la filière (interprofessions régionales, entrepreneurs, ONG).

Deux entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 18 décembre 2019 avec le directeur général de l'énergie et du climat et la directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises.

Après avoir été délibéré le 8 janvier 2020 par la deuxième chambre de la Cour des comptes, un relevé d'observations provisoires a été adressé, le 20 janvier 2020, dans le cadre de la procédure contradictoire, à 20 destinataires.

Sept auditions se sont déroulées entre le 2 et le 5 mars 2020, avec les ministères de la transition écologique et solidaire (DGEC) et de l'agriculture et de l'alimentation (DGPE), l'ONF et le CNPF le 2 mars ; le CSF Bois, les trois organismes interprofessionnels (FBF, FBIE et FBR) et, à sa demande, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) le 5 mars.

Le projet de rapport a été délibéré, le 19 mars 2020, par la deuxième chambre présidée par Mme Podeur et composée de Mmes Périn et Pittet, conseillères maître, de M. Basset, conseiller maître et M. Beauvais, conseiller maître en service extraordinaire. Mme de Mazières, conseillère maître, et M. Perdreau, auditeur, en étaient les rapporteurs et Mme Périn, conseillère maître, en était la contre-rapporteuse.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 31 mars 2020 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Moati, doyenne des présidents de chambre, faisant fonction de Première présidente, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani et Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, M. Barbé, président de section, représentant la troisième chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

Le rapport a été instruit et contredit avant la crise du coronavirus, dont l'impact sur la filière n'a donc pu être pris en compte dans ce travail. Cependant, ses grandes orientations et ses recommandations, qui vont dans le sens du développement et d'un meilleur fonctionnement de la filière en France, sont de nature à contribuer aux réflexions sur la relance après cette crise.

Synthèse

Une filière importante sur le plan économique mais en difficulté

La filière forêt-bois en France, dont l'activité représente 60 Md€ et 440 000 emplois, se trouve au centre d'enjeux multiples, environnementaux, économiques et sociaux. Alors que traditionnellement, la fonction économique de la forêt était garante de ses autres fonctions en créant de la valeur (25 Md€ de valeur ajoutée créée par la filière forêt-bois), en vertu de l'adage « le bois paie la forêt », cet équilibre économique s'est progressivement rompu. La filière est, depuis au moins deux décennies, en crise structurelle, entretenue par un sous-investissement chronique et une compétitivité insuffisante. Cette crise révèle un manque d'intégration entre l'amont et l'aval, entre l'offre et la demande de bois.

En amont, la forêt demeure partiellement exploitée : seule la moitié de son accroissement annuel est récolté, le volume de bois en forêt ayant ainsi augmenté de 45 % en 30 ans. Si le tiers des surfaces de forêt est difficile à exploiter en raison du relief, une gestion dynamique des forêts se heurte à de nombreux autres freins : un tiers seulement de la forêt privée (74 % de la forêt) applique des engagements de gestion durable ; les pratiques de vente du bois ne permettent pas aux industriels de sécuriser suffisamment leurs approvisionnements ; les métiers de l'exploitation forestière et de la première transformation du bois manquent d'attractivité.

Par ailleurs, même si la forêt est en croissance, elle ne se renouvelle plus assez, que ce soit par régénération naturelle ou par plantation, en net recul depuis vingt ans, d'où des craintes sur la disponibilité en bois d'œuvre à moyen terme. Deux principales menaces pèsent aujourd'hui sur la forêt. En premier lieu, le grand gibier, en consommant les plantules et en écorçant les arbres, empêche la forêt de se régénérer dans les régions où il est en surnombre (c'est le cas dans près de la moitié des forêts domaniales à enjeux de production). La régulation de la chasse, conçue après-guerre pour protéger le gibier, n'est plus adaptée : cerfs et chevreuils ont vu leur nombre décupler en quarante ans. Le dialogue est bloqué entre forestiers et chasseurs. Deuxième menace, le dérèglement climatique augmente le risque de tempêtes, comme celles de 1999 et de 2009, et de sécheresse, telle celle de 2018-2019, qui rend les arbres vulnérables aux insectes et aux champignons parasites. Contrairement au secteur agricole, ces dégâts naturels ne sont pas indemnisés en forêt.

L'insuffisante articulation entre l'amont et l'aval de la filière se traduit par un déficit commercial important (7 Md€) et croissant. La spécialisation de la filière n'est pas favorable : elle exporte beaucoup de bois brut et importe de plus en plus de produits transformés. L'industrie de première transformation du bois est insuffisamment adaptée à son marché, ce qui contraint l'industrie de deuxième transformation à importer des sciages et des bois élaborés. Une large partie du déficit est liée aux secteurs de la construction, du papier-carton et de l'ameublement, dont la production a chuté en France depuis vingt ans. Le repli économique de la filière forêt-bois affecte de nombreux territoires ruraux, dont elle est parfois la première activité et source d'emplois.

Des enjeux climatiques et environnementaux majeurs

Dans ce contexte de crise aggravée, le réchauffement climatique et les engagements de réduction de l'émission de gaz à effet de serre confèrent à la filière forêt-bois un rôle important. En effet, la forêt constitue un puits de carbone important et le bois récolté continue à stocker du carbone, tout en pouvant se substituer à des matériaux émissifs et à des énergies fossiles. La stratégie adoptée par la France se fonde sur l'idée que la gestion active de la forêt, par l'amélioration des peuplements et une mobilisation accrue de bois, permet d'augmenter la séquestration de carbone : enjeux climatiques et économiques vont ainsi de pair.

La forêt assume en outre de nombreuses fonctions environnementales et sociales : préservation de la qualité de l'air et de l'eau, de la biodiversité et des paysages, chasse, promenade et autres activités récréatives. Elle bénéficie ainsi de multiples régimes de protection, comme les parcs naturels, réserves naturelles, zones Natura 2000. Les « aménités » de la forêt (climat, biodiversité et services récréatifs) ne sont encore que marginalement financées. Parmi les services environnementaux rendus par la forêt, l'effet vertueux de captation de carbone est le plus aisément monétisable. Si les mécanismes d'échanges de quotas paraissent complexes et inadaptés, un dispositif de compensation volontaire comme le label bas carbone offre des perspectives de financements complémentaires encore peu exploitées. Le mécénat de projets bénéfiques en matière de stockage de carbone constitue une troisième possibilité, développée en particulier par l'Office national des forêts (ONF). Enfin, les revenus perçus par la France au titre des enchères de quotas carbone dans le cadre du système européen d'échange de quotas, attribués depuis 2012 à l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat, ont vu pour la première fois en 2018 leur plafond dépassé et le surplus reversé au budget général de l'État. Certains acteurs de la filière demandent qu'une partie de ce surplus soit attribuée à la forêt.

Paradoxalement, une part croissante de l'opinion publique, tout en étant favorable à l'utilisation de bois, accepte de moins en moins les coupes d'arbres, concevant la forêt avant tout comme un lieu de loisirs et un espace menacé à sanctuariser, bien que la déforestation ne touche pas les forêts françaises, qui ont au contraire doublé en deux siècles.

Des efforts de structuration de la filière en progrès, mais encore insuffisants

Face à ce constat alarmant, déjà documenté par de nombreux rapports, les efforts de structuration, tant au sein de la filière que des pouvoirs publics, sont restés insuffisants. Le constat établi par la Cour en 2014 n'a pas changé : la gouvernance de la filière est faible et éclatée, tant du point de vue des organisations professionnelles que des administrations et organismes publics.

La filière est fragmentée et insuffisamment intégrée : la coopération entre les organisations interprofessionnelles de l'amont (France Bois Forêt, créée en 2004), de l'aval (France Bois Industries Entreprises, créée en 2011) et régionales (regroupées dans France Bois Régions, créée en 2012), reste insuffisante. La filière ne mène aucune action collective au niveau européen, contrairement à la plupart des autres filières. Le travail sur le terrain réalisé par les interprofessions régionales couvrant l'amont et l'aval et reconnue par toutes les régions, est peu valorisé par les interprofessions nationales. Des progrès se sont fait jour cependant : le comité stratégique de la filière forêt bois, installé en 2014 sous l'égide du conseil national de l'industrie, promeut des projets fédérant la filière, tels que la veille économique mutualisée, mise en œuvre depuis décembre 2019. Des outils communs à la filière existent : l'institut technique forêt cellulose bois-construction ameublement (FCBA) a une large expertise dans des domaines variés, mais son équilibre financier demeure fragile ; divers organismes de recherche se sont organisés en réseaux et le recyclage des produits en bois en fin de vie est géré par deux éco-organismes.

Une politique publique forêt-bois qui ne contribue pas suffisamment à structurer la filière

L'action publique s'efforce d'articuler diverses politiques sectorielles d'importance : la politique forestière, confiée au ministère de l'agriculture, les politiques de prévention des risques naturels, de préservation de la biodiversité, de l'énergie et de lutte contre le réchauffement climatique relevant du ministère de la transition écologique, la politique du logement conduite par le ministère de la cohésion des territoires et la politique industrielle menée par le ministère de l'économie. La filière forêt-bois ne constitue toutefois la priorité d'aucun de ces ministères, chargés d'autres enjeux sensibles (agriculture, énergie, logement). La faiblesse du pilotage interministériel de la politique de soutien à la filière forêt-bois a déjà été relevée par la Cour en 2014. La politique en faveur de la forêt et du bois manque de lisibilité et de stabilité, bien que disposant d'une vaste panoplie d'outils de planification, spécifiques à la filière (contrats de filière, programme national forêt-bois...) ou non (stratégie nationale bas carbone, etc.). La succession rapide de plans perturbe le travail de suivi et d'évaluation de ces actions. L'enquête menée sur le terrain fait apparaître que l'échelon régional est bien adapté aux enjeux de la forêt et du bois ; les acteurs régionaux paraissent mieux armés que l'État pour répondre rapidement aux crises localisées, comme le montre celle des scolytes dans le Grand Est, même si le soutien de l'échelon national reste indispensable.

L'État dispose de leviers de structuration de la filière, qui restent insuffisamment déployés. En amont, les documents de gestion ne concernent encore que la moitié des surfaces forestières et ne sont réalisés qu'aux trois quarts. Le développement de la gestion groupée des forêts se heurte à des coûts de transaction trop élevés et à une trop grande complexité des règles, comme le montre le faible succès rencontré à ce jour par les groupements économiques et environnementaux forestiers (GIEEF) créés en 2014. En aval, la future réglementation environnementale RE 2020, en application de la loi ELAN de 2018, en rendant obligatoire l'affichage du bilan carbone des matériaux de construction, devrait développer l'usage du bois, sous réserve des textes en préparation pour sa mise en œuvre. Les démarches de labellisation et de certification des matériaux en bois demeurent insuffisantes et à encourager, tout comme la collecte et l'analyse des données sur la filière forêt-bois, grâce à des outils numériques de télédétection pour mieux connaître l'état réel des forêts.

Les soutiens publics à la filière forêt-bois, dont l'analyse par la Cour en 2014 demeure actuelle, se sont élevés à 1,16 Md€ par an en moyenne entre 2015 et 2018 : près de la moitié sous forme de crédits budgétaires (55 % Transition Écologique – 45 % Agriculture), un tiers de dépenses fiscales, le reste se répartissant entre BPI France (7 %), les régions et départements (5 %) et les fonds européens (4 %). Les opérateurs publics, l'Office national des forêts pour l'essentiel et le Centre national de la propriété forestière, reçoivent le tiers des crédits budgétaires. La moitié des soutiens publics est consacrée au bois énergie, soit plus de 600 M€ par an. Les dépenses fiscales demeurent incohérentes avec l'objectif de gestion dynamique des forêts, auquel seuls 3 % de ces dépenses sont dédiées, tandis qu'un quart des exonérations fiscales relève d'une vision patrimoniale de la forêt. Les aides à l'amont forestier restent fragmentées et peu efficaces. Tant le fonds stratégique forêt-bois, créé en 2014 par le ministère de l'agriculture, que les appels à manifestation d'intérêt « Dynamic Bois », lancés par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) en 2015-2016, sont sous-exécutés, car complexes et peu incitatifs. En revanche, BPI France mène une action structurante sur l'aval de la filière, à travers les deux « fonds bois » lancés en 2009 et 2013 et un « accélérateur de PME » lancé en 2019.

L'impératif d'une structuration renforcée de la filière

En définitive, les enjeux tant économiques qu'environnementaux et climatiques de la filière forêt bois n'ont pour le moment pas fait l'objet de réponses à la hauteur des objectifs. La Cour émet à cet égard huit recommandations réparties en deux grands axes d'action.

Le premier axe vise à préserver la ressource forestière et à soutenir les industries de transformation du bois.

Le déficit de plantation et de travaux d'amélioration de la forêt justifie la création d'un fonds d'aide au repeuplement, d'un montant supérieur aux moyens existants, qui soit simple, stable et incitant à la qualité (via la certification des produits, voire à terme des professionnels) : ce fonds réunirait tous les financements existants, ainsi qu'une fraction du produit des enchères de quotas carbone européens. Il serait géré par un opérateur tel que l'ADEME. Des garanties en matière environnementales doivent être apportées en contrepartie par la filière. Le respect des contraintes environnementales applicables à certaines forêts doit être facilité par le développement des « annexes vertes » dans les schémas régionaux de gestion sylvicole.

Les exonérations de droits de succession et d'impôts sur la fortune immobilière devraient être évaluées, notamment au regard de l'efficacité des contrôles des engagements en faveur d'une gestion durable des forêts.

Abaisser l'obligation de disposer d'un document de gestion durable de 25 à 20 hectares, tel qu'envisagé par le ministère de l'agriculture, constituerait également une bonne mesure. La possibilité devrait être ouverte aux forêts publiques et privées d'un même massif forestier d'élaborer des documents de gestion communs.

L'État doit intervenir sans délai pour faire prévaloir l'intérêt général qui s'attache à la régénération des forêts sur les intérêts tant des forestiers que des chasseurs. Les préfets de département doivent s'assurer de la bonne exécution des plans de chasse et de la fixation des prélèvements minimaux à un niveau suffisant et, dans les zones en déséquilibre marqué ou en cas de défaillance de la régulation par les plans de chasse, mettre en œuvre des mesures exceptionnelles (suspension des plans de chasse, battues administratives).

Il convient d'encourager le paiement des services environnementaux rendus par la forêt. L'expérimentation lancée par le plan biodiversité de faire rémunérer par les agences de l'eau les services environnementaux rendus par les agriculteurs devrait être étendue au secteur forestier.

Le soutien aux industries de transformation de la filière doit être renforcé par une mise en œuvre ambitieuse des textes d'application de la loi ELAN sur la réglementation environnementale 2020 dans la construction de bâtiments. Afin d'éviter une augmentation des importations, la production de matériaux de construction en bois devrait être soutenue au moyen d'un troisième fonds bois, à créer auprès de BPI France.

Cette politique de filière renouvelée doit être menée dans un cadre cohérent et au plus près des territoires. Tel est le second axe d'action. Recentré sur ses missions, l'État doit adopter une gouvernance adaptée : un comité des directeurs généraux des ministères concernés doit être créé pour assurer la coordination interministérielle et, au besoin, un comité interministériel de pilotage, afin de prendre les arbitrages nécessaires et d'assurer un meilleur suivi des multiples plans existants. L'État doit aussi veiller à ce que la filière poursuive sa structuration, par exemple en conditionnant chaque extension de l'accord interprofessionnel sur la cotisation interprofessionnelle étendue (ex CVO) à une évaluation de l'intérêt pour la filière des dépenses financées et de la gouvernance de l'interprofession de l'amont.

L'échelon régional et local, pertinent pour la gestion de la filière forêt-bois, doit être valorisé et davantage de moyens doivent être donnés aux services déconcentrés de l'État. Les synergies entre acteurs publics et privés de la filière sont à développer, en utilisant pleinement le potentiel d'orientation de l'ONF, dont la réforme est attendue, et du CNPF, dont l'articulation des compétences et des financements avec les chambres d'agriculture doit encore être clarifiée, afin d'éviter les doublons.

Enfin, l'État doit soutenir les acteurs de la filière dans la communication sur la gestion durable des forêts, qui ne saurait reposer uniquement sur les acteurs privés.

Récapitulatif des recommandations

préserver la ressource forestière et soutenir les industries de transformation du bois

1. Créer un fonds d'aide au repeuplement confié à un opérateur public et réunissant tous les financements existants ainsi qu'une fraction du produit des enchères de quotas carbone (*MAA, MTES, MEF*).
2. Généraliser les annexes vertes à l'appui des schémas régionaux de gestion sylvicole et simplifier leur processus d'approbation (*MTES, MAA, CNPF*).
3. Évaluer les dépenses fiscales liées aux droits de succession et à l'impôt sur la fortune immobilière accordées aux propriétaires forestiers, notamment leurs contreparties effectives en termes d'engagements de gestion durable de la forêt (*MEF, MAA*).
4. Intervenir sans délai afin de rétablir l'équilibre sylvo-cynégétique (*MTES, MAA*), et notamment :
 - établir les outils de mesure permettant d'objectiver les déséquilibres existants à l'échelon départemental ;
 - appeler les préfets de département à s'assurer de la bonne exécution des plans de chasse et, si nécessaire, à relever le niveau minimal de prélèvements par espèce et à recourir à des mesures exceptionnelles (suspension des plans de chasse, battues administratives, etc.)
5. Mettre en œuvre un « fonds bois 3 » auprès de BPI France, cofinancé par la filière et orienté vers le secteur de la construction bois (*MEF, MAA*).
6. Étendre au secteur forestier l'expérimentation de paiements pour services environnementaux du plan biodiversité (*MTES*).

Promouvoir une politique de filière cohérente, au plus près des territoires et à l'écoute des citoyens

7. Conditionner chaque extension de l'accord interprofessionnel sur la cotisation interprofessionnelle étendue (ex cotisation volontaire obligatoire) à une évaluation de l'intérêt pour la filière des dépenses financées et de la gouvernance de France Bois Forêt (*MAA*).
8. Renforcer la coordination entre les réseaux du Centre National de la Propriété Forestière et des chambres d'agriculture au sein des services communs « valorisation du bois et territoire » sur une base contractuelle à l'échelon national et régional (*MAA, CNPF, APCA*).

Introduction

La forêt française métropolitaine couvre 30 % du territoire et constitue la 4^e plus grande superficie forestière de production dans l'Union européenne, après la Suède, la Finlande et l'Espagne. Aux 16,9 millions d'hectares (Mha) de forêt métropolitaine s'ajoutent 8,3 Mha de forêts tropicales dans les cinq départements d'outre-mer¹, dont 97 % en Guyane.

La France compte 440 000 emplois dans la filière forêt bois (190 000 sylvicoles et 250 000 industriels), dont le chiffre d'affaires représente 60 Md€ (20 Md€ pour l'amont, c'est-à-dire la production de bois, et 40 Md€ pour l'aval correspondant à l'industrie de transformation du bois).

En amont, la forêt offre de multiples fonctions, loin d'être limitée à la récolte de bois. Les travaux forestiers et la première transformation du bois demeurent pour partie encore des activités artisanales et le fait de TPE et de PME. La production de bois en amont de la filière est périodiquement sujette à des aléas climatiques ponctuels, tels que les grandes tempêtes de 1999 et 2009. La profonde crise qui sévit depuis 2018, due à la sécheresse, elle-même propice aux incendies et à la prolifération d'insectes ravageurs, est d'une nature nouvelle, dans la mesure où elle procède d'un phénomène pérenne, le changement climatique. Or, la sylviculture se développe sur un très long terme.

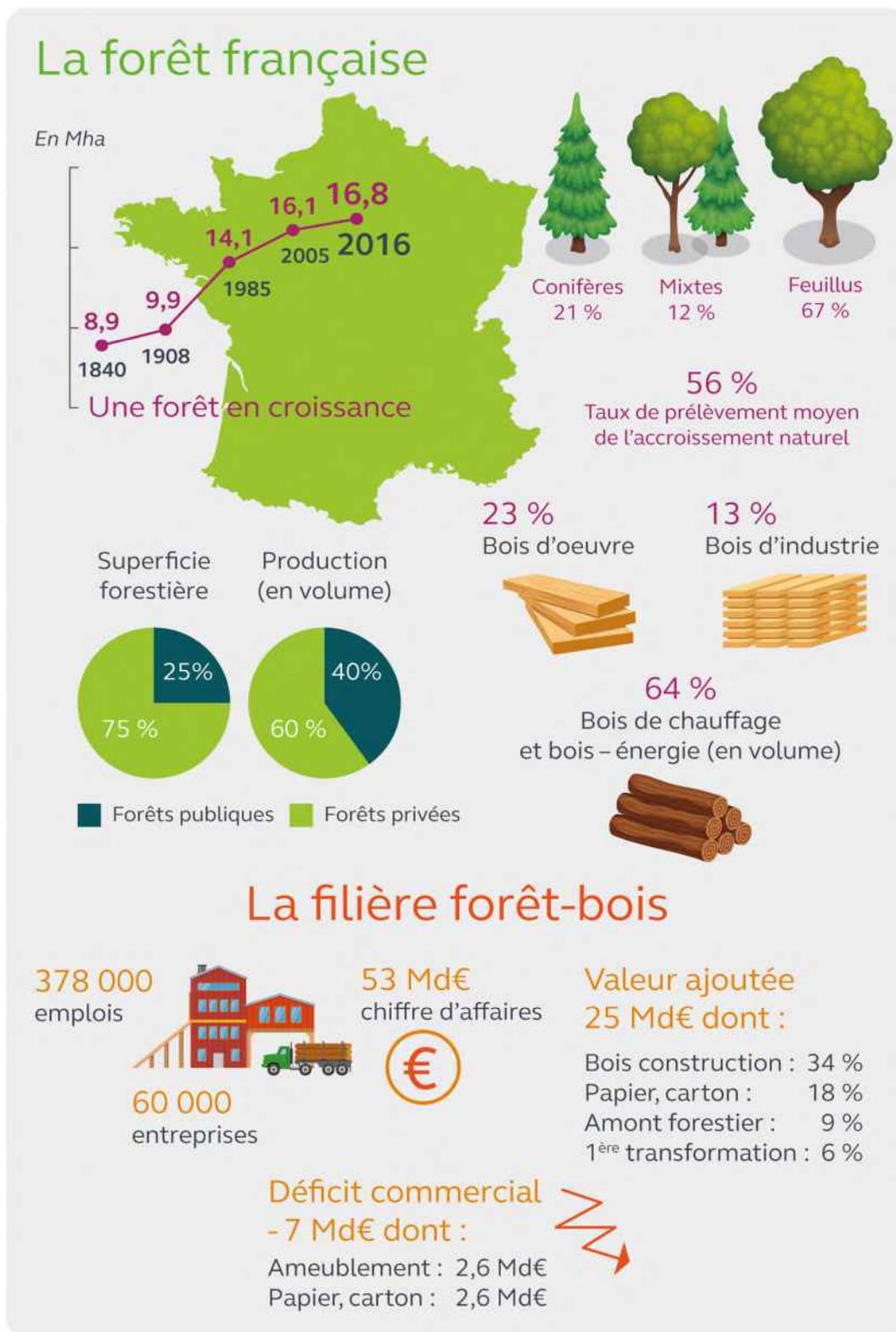
En aval, on trouve des constructeurs immobiliers, des énergéticiens et des groupes papetiers de taille mondiale, mais aussi des entreprises artisanales, comme par exemple dans les secteurs de la charpente et de la menuiserie.

La filière forêt-bois est hors normes de deux points de vue : d'une part, en comparaison d'autres filières industrielles, elle rassemble des secteurs d'activité d'une grande hétérogénéité ; d'autre part, des acteurs publics y jouent un rôle important, en particulier l'Office national des forêts (ONF), qui met sur le marché 40 % du bois en France.

Si l'amont de la filière subit de plein fouet les conséquences du changement climatique, la filière forêt-bois a cette particularité qu'elle constitue en même temps une réponse au réchauffement climatique. En ce sens, la performance économique et la performance environnementale de la filière forêt-bois doivent pouvoir être conciliées autant que possible et l'impératif d'une économie décarbonée commandé par l'urgence climatique constitue pour la filière forêt bois un atout, qu'elle doit valoriser.

¹ Le présent rapport n'aborde pas l'outre-mer en raison des spécificités de leurs filières forêts-bois.

Chiffres clés de la filière forêt-bois



Source : Cour des comptes, inventaire forestier (la forêt française, données 2018), veille économique mutualisée (emplois et valeur ajoutée, données 2017), Agreste (déficit commercial, données 2018).

Le manque de structuration de la filière est régulièrement pointé. L'Assemblée nationale a souhaité disposer d'une analyse à ce sujet. Une mission confiée, en janvier 2018, à Jean-Yves Caullet, ancien député et président de l'ONF, sur « la structuration de la filière en vue de la création d'une interprofession unique », n'a pu aboutir à ce jour. Qu'entend-on par structuration de la filière ?

En premier lieu, une intégration plus forte entre les produits-bois et les besoins des activités transformant et utilisant du bois, pour relocaliser l'approvisionnement de la filière, valoriser le bois français, améliorer sa compétitivité et réduire un déficit commercial croissant. Cette intégration passe par des pratiques commerciales et contractuelles inter-entreprises plus transparentes et efficaces.

En deuxième lieu, une filière se structure lorsqu'elle est en mesure de se rassembler pour partager des objectifs, déterminer une stratégie commune et mener des actions collectives, lorsqu'elle arrive à dépasser les querelles sur le partage de la valeur en se fixant pour objectif de créer de la valeur ajoutée à tous les niveaux de la chaîne.

Sur ces deux aspects, des progrès peuvent être constatés, notamment avec le développement de la contractualisation des ventes de bois en amont et la création du comité stratégique de la filière bois en aval, mais les blocages au sein de la filière forêt-bois demeurent nombreux et le constat d'ensemble est alarmant. Le grand nombre de rapports et missions sur la filière forêt-bois ces dernières années² est en soi le symptôme d'une crise profonde et croissante. Des publications antérieures de la Cour ont également abordé le sujet, dont « Les soutiens publics à la filière forêt-bois » (2014), l'Office national des forêts (2014), la gestion de la société forestière de la Caisse des Dépôts et Consignations (2016) et, sur le bois énergie, « Le soutien aux énergies renouvelables » (2018).

**

Fragile et peu performante sur le plan économique, la filière forêt-bois rend des services environnementaux et climatiques essentiels mais encore peu valorisés (I).

Les efforts de structuration d'une filière hétérogène et divisée, encadrés par une politique publique elle-même dispersée et peu lisible, ne sont pas à la hauteur des enjeux (II).

Les blocages actuels ne pourront être surmontés que par une mise en cohérence des politiques publiques, s'appuyant davantage sur les acteurs en région, la préservation de la ressource forestière et la valorisation des services environnementaux de la forêt (III).

² On peut notamment mentionner, de façon non exhaustive : Vers une filière intégrée de la forêt et du bois – Rapport CGEDD n° 008736-01, CGAAER n° 12163, CGEIET n° 2012/35, avril 2013 ; La filière forêt bois – Synthèse de rapports, Rapport CGAAER n°14060, mai 2015 (méta analyse réalisée à partir de vingt rapports publiés entre 2003 et 2014) ; Pour une meilleure valorisation économique de la filière bois forêt en France – Rapport d'information n° 3131 de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale établi par les députés Pascale Got et Damien Abad, octobre 2015 ; Rapport de mission de la déléguée interministérielle à la forêt et au bois – Rapport CGEDD n° 011010-01, mars 2017.

Chapitre I

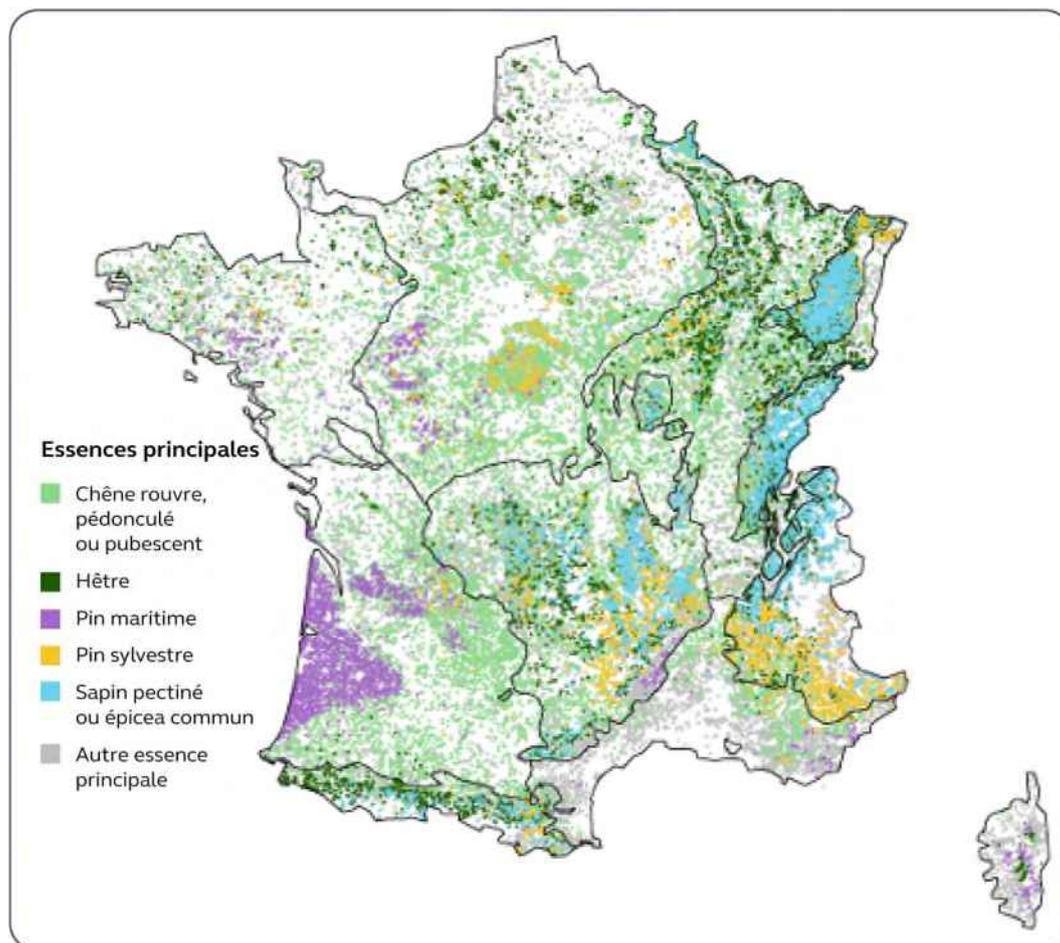
Une filière dispersée pour affronter des enjeux communs économiques et climatiques

En tant que matière première essentielle à de nombreux secteurs industriels et source d'énergie renouvelable, le bois est une ressource naturelle stratégique et son exploitation, opérée par un tissu d'entreprises dense et diffus au sein de territoires ruraux, revêt une importance particulière pour l'économie, l'industrie, les territoires et la politique énergétique française.

L'enjeu d'une gestion active des forêts revêt néanmoins aujourd'hui une ampleur nouvelle du fait du réchauffement climatique en cours et des efforts de décarbonation de l'économie nécessaires. En absorbant du carbone par la croissance annuelle des arbres, la forêt constitue un « puits de carbone » majeur qui permet de compenser plus de 10 % des émissions françaises de gaz à effet de serre. La substitution du bois à d'autres procédés et matériaux plus émissifs permet également d'éviter une partie de ces émissions, de l'ordre de 10 % également³. La mobilisation de bois, dès lors qu'elle est effectuée de façon durable et permet le renouvellement adéquat des forêts récoltées, est donc un objectif au centre des politiques de lutte contre le changement climatique. Elle permet également un renouvellement rapide des essences aujourd'hui nécessaires à l'adaptation des forêts aux changements climatiques, dont la brutalité ne laisse pas aux mécanismes naturels le temps de faire leur œuvre.

³ Suivi de la stratégie nationale bas carbone – indicateurs de résultat, ministère de la transition écologique et solidaire, septembre 2019 (données 2017).
https://www.ecologiquesolidaire.gouv.fr/sites/default/files/Suivi%20de%20la%20SNBC_edition%202019_indicateurs%20de%20r%C3%A9sultats.pdf

Carte n° 1 : massifs forestiers et principales essences forestières en métropole



Source : IGN (*Inventaire forestier*)

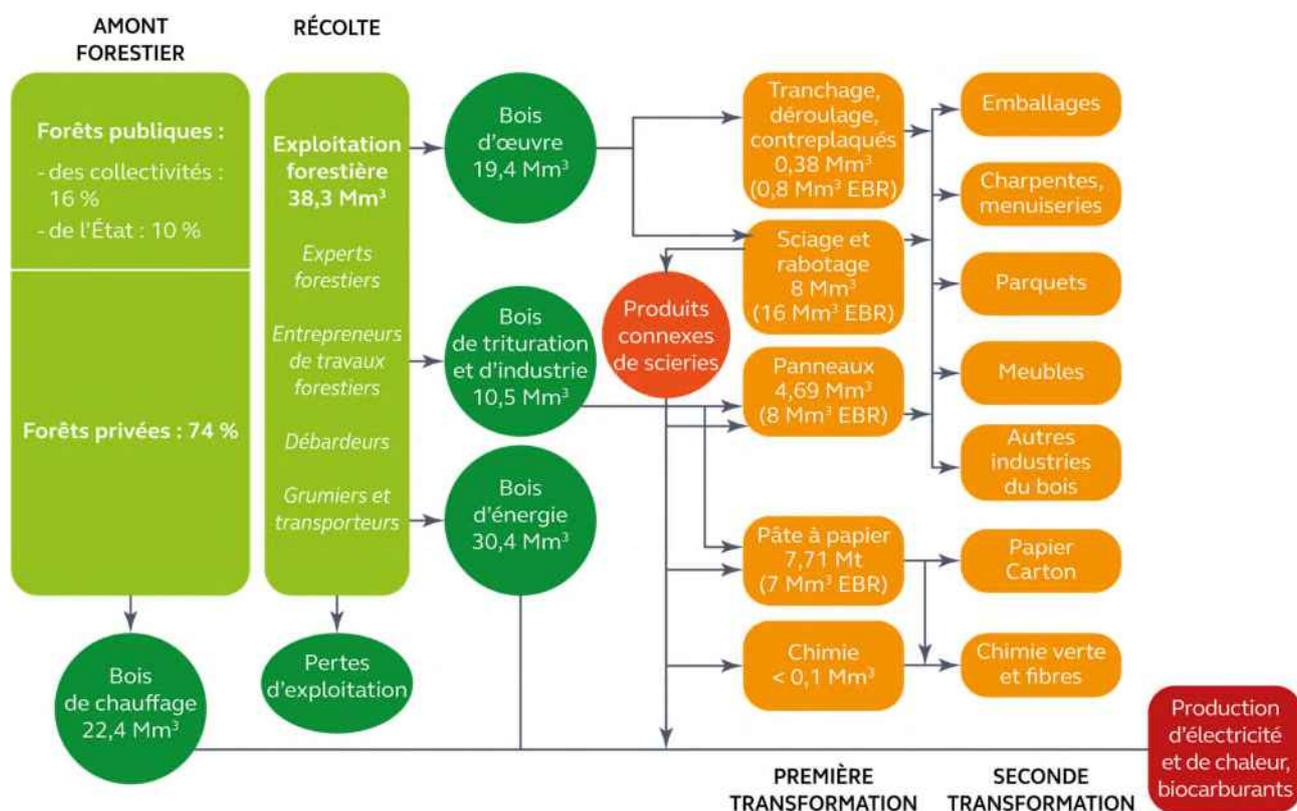
Or, l'exploitation des forêts est aujourd'hui confrontée à une contestation croissante au sein de l'opinion publique. Elle repose sur une vision de la déforestation déconnectée de la réalité, mais également sur des attentes et usages de la forêt en opposition avec les activités sylvicoles. La filière forêt-bois, dont la grande majorité des acteurs estime mettre déjà en œuvre une pratique durable, est prise en étau entre ces injonctions contradictoires, un contexte économique défavorable et une succession récente de crises climatiques et sanitaires.

I - Une filière importante sur le plan économique, mais en difficulté

A - Une filière hétérogène et ancrée dans les territoires ruraux

Globalement, la filière forêt-bois contribue à hauteur 25 Md€ de valeur ajoutée à l'économie nationale (1,1 % du PIB) et représente 378 000 emplois directs⁴.

Schéma n° 1 : filière forêt-bois et répartition simplifiée de la récolte de bois en forêt

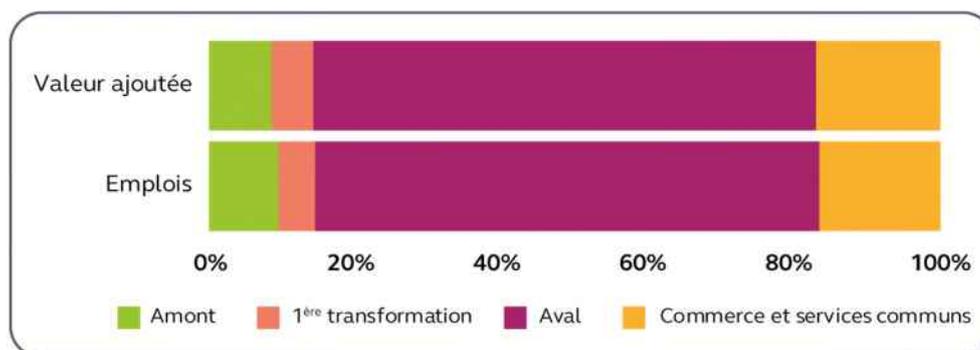


Source : Cour des comptes, à partir des données Agreste, MTES-MAA-INSEE, Copacel, FBF

Note : EBR = équivalents bois ronds (quantité de bois ronds nécessaire pour fabriquer le produit final)

L'ambition de regrouper l'ensemble des activités liées au bois, allant « de la graine au produit transformé » la conduit à réunir, une grande variété de secteurs économiques aux profils, enjeux et intérêts hétérogènes. Une première distinction apparaît entre l'amont (exploitation forestière) et l'aval (industries de transformation du bois), le secteur des scieries (acteur principal de la « 1^{ère} transformation », qui inclut également le secteur des pâtes de cellulose) occupant une place intermédiaire stratégique entre ces deux ensembles : historiquement tournés vers l'amont forestier, les scieurs connaissent un mouvement vers l'aval, plusieurs entreprises développant des activités de seconde transformation.

⁴ Veille économique mutualisée (VEM) forêt-bois, données 2017.

Graphique n° 1 : emplois et valeur ajoutée au sein de la filière (2017)

Source : Cour des comptes selon données de la veille économique mutualisée (VEM)

Bien qu'ils concentrent une grande part de l'attention et des efforts de soutien et de structuration en raison de leur caractère stratégique (cf. *infra*), les secteurs de l'amont (exploitation forestière et sylviculture) et de la 1^{ère} transformation n'occupent qu'une place réduite au sein de la filière en termes d'emplois (14,7 %), comme de valeur ajoutée (14,5 %).

L'insuffisante compétitivité de la filière entraîne un déficit commercial important et croissant. Elle souffre d'un sous-investissement chronique, en partie dû à l'insuffisante structuration du tissu économique de la filière. Les profils des différents secteurs sont cependant très variés, que ce soit en termes d'intensité capitalistique (plus marquée pour l'industrie du papier, et dans une moindre mesure de la 1^{ère} transformation du bois, que dans le reste de la filière), de taux d'internationalisation ou de part de la valeur ajoutée (supérieur dans la construction aux autres secteurs).

Les différentes catégories de bois

Chaque arbre récoltable peut être réparti en trois types de bois :

- le bois d'œuvre (BO), à la base du tronc de l'arbre, est le plus valorisé et utilisé pour le sciage et le placage ; le merrain, partie très valorisée du bois de chêne, est utilisée en tonnellerie notamment. 20 Mm³ de BO ont été récoltés en France en 2018 ;
- le bois d'industrie (BI) et le bois énergie (BE) se situent dans la cime de l'arbre, dans les branches : le BI est utilisé en poteaux, en trituration (panneaux, pâte à papier) ; le BE est utilisé comme bois de chauffage et charbon de bois. 10,3 Mm³ de BI et 8,5 Mm³ de BE ont été récoltés en France en 2018 ;
- enfin, les menus bois, petites branches de moins de 7 cm de diamètre, sont valorisables en plaquette pour l'énergie mais souvent laissés en forêt pour des raisons économiques et environnementales.

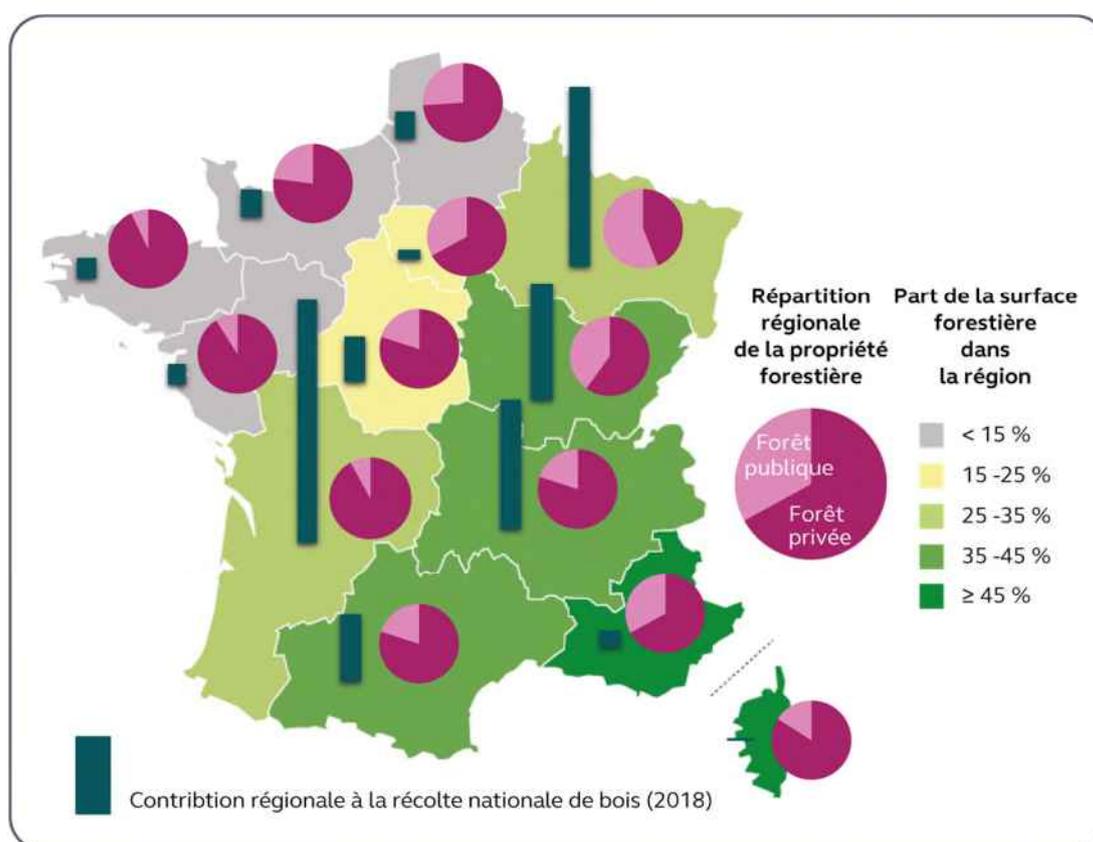
Quatre régions (Grand Est, Nouvelle Aquitaine, Auvergne Rhône-Alpes et Bourgogne-Franche-Comté) assurent l'essentiel de la récolte de bois (72 % en 2018), des volumes de sciages (82 %) et des effectifs salariés (54 % en 2015) de la filière⁵. La filière forêt-bois est essentielle pour de nombreux territoires ruraux, dont elle est parfois la première source d'activité économique (la filière représente, par exemple, 13 % des emplois dans le bassin de

⁵ Agreste - Enquête de branche - Exploitations forestières et scieries (EXFSRI) ; Insee.

Sarrebourg en Grand Est, ou près de 10 % de l'emploi dans la zone d'emploi de Chatillon, en Bourgogne-Franche-Comté⁶).

Elle est organisée autour d'écosystèmes économiques locaux, dont les échelles pertinentes sont souvent liées aux bassins d'approvisionnement : scieries, panneautiers, centrales à biomasse... De nombreux segments de la filière ne peuvent par nature être délocalisés : les industries reposant sur les produits bois de faible valeur (bois énergie, bois de trituration) nécessitent ainsi un approvisionnement local (ne dépassant pas 100 à 200 km), les coûts de transport devenant rapidement prohibitifs. Le dimensionnement des installations industrielles, et en particulier de celles de production d'énergie, est ainsi essentiel afin de garantir un approvisionnement local stable.

Carte n° 2 : l'économie de la forêt en régions métropolitaines



Source : Cour des comptes

Or, depuis 30 ans, la disparition de nombreuses scieries et autres entreprises de transformation du bois locales a fait également disparaître de nombreuses activités. 30 % des emplois de la filière ont été supprimés entre 1999 et 2015 et la consommation de bois par habitant a diminué⁷. La restructuration du secteur de la scierie a fait passer, à capacité de sciage constante, le nombre d'entreprises de 9 000 en 1973 à 5 200 en 1980 et **1 450 en 2017**. Nombre de fabricants de meubles ou de jouets en bois ont disparu au fil des ans.

⁶ Insee.

⁷ Quel rôle pour la forêt dans la transition écologique en France ? la Fabrique écologique, 2019

B - Un amont reflétant la diversité de la forêt française et ses difficultés

L'amont forestier (sylviculture et exploitation forestière, hors 1ère transformation) représente **35 400 emplois en 2017** pour **2,1 Md€ de valeur ajoutée**⁸. Il se caractérise par :

- une grande diversité dans les modes de gestion en forêt privée : 25 % des 12 Mha de forêt privée sont détenus par des personnes morales, principalement des groupements forestiers gérant des surfaces généralement importantes (117 ha en moyenne) et 75 % par des particuliers⁹. Parmi ceux-ci, plusieurs modèles coexistent : gestion par des coopératives (représentant 2 Mha au total), gestion directe ou confiée à des experts forestiers ;
- le poids majeur de l'ONF, chargé de la gestion des forêts domaniales et communales représentant ensemble 25 % de la surface forestière française, à l'origine de 40 % du bois commercialisé. Il emploie près du tiers des effectifs de l'amont forestier¹⁰.

La surface de la forêt a progressé de 10 millions d'hectares (Mha) en 1908 à 16,9 Mha aujourd'hui en France métropolitaine, essentiellement après la seconde guerre mondiale, en raison de l'exode rural et de la déprise agricole, conduisant au retour naturel de la forêt sur d'anciennes terres agricoles ou pastorales ainsi que grâce au financement de boisements à partir de 1946 par le Fonds forestier national. La forêt continue à croître, à un rythme désormais plus faible que dans les décennies précédentes. L'extension continue des forêts est aujourd'hui quasi exclusivement le fait du boisement spontané de terres agricoles abandonnées. Toutefois, l'exploitation économique de la forêt connaît de multiples freins et son renouvellement est moins assuré qu'auparavant. Seule la moitié de l'accroissement annuel de la forêt est récoltée (45 Mm³ sur 83 Mm³), avec des situations différenciées selon les régions, les reliefs, le type de propriété, l'âge des peuplements et les essences.

La **récolte de bois commercialisée est estimée à 38,9 millions de m³ en 2018**. 40 % de ce volume est récolté en forêt publique (15,3 Mm³, dont 6,2 Mm³ en forêt domaniale). En y ajoutant le bois de chauffage non commercialisé (autoconsommation), la récolte totale représente la moitié de la production biologique nette de la forêt chaque année, en légère augmentation à 56 % sur la période 2008-2016.

Cette exploitation partielle de l'accroissement de la forêt conduit à une augmentation de sa densité et de son âge moyen. En 30 ans, le volume de bois en forêt a augmenté de 45 % pour atteindre 2 700 Mm³ et le stock de bois vivant est passé de 130 m³/ha à 168 m³/ha en moyenne à nombre de tiges constant. **La ressource forestière est donc abondante**. Ainsi, en Auvergne Rhône-Alpes, l'offre de bois dépasse largement la demande : les essences les plus demandées (résineux) abondent sur les reliefs, moins accessibles. Les arbres de gros diamètre (gros bois) augmentent : or, d'une part, la demande pour le gros bois a chuté (taille limitée des canters, utilisation de produits reconstitués), d'autre part, ils absorbent plus d'eau et contribuent au stress hydrique des arbres plus jeunes.

⁸ Veille économique mutualisée

⁹ La catégorie socioprofessionnelle principale est celle des agriculteurs avec 34 % des propriétaires en nom propre et 36 % des surfaces détenues en nom propre (Agreste 2012).

¹⁰ Le plafond d'emplois de l'opérateur est fixé à 9 111 emplois au PLF 2020.

1 - Des freins naturels nécessitant une action de long terme

L'IGN considère que **33 % de la surface forestière est difficile d'exploitation** (pente forte, absence de piste forestière, grande distance de débardage...). 80 % de la surface forestière du Massif central, des Alpes, des Pyrénées ou de la Corse est ainsi classée en zone d'exploitation difficile, de même que la moitié du volume d'épicéa. Le taux de prélèvement y est de 35 %. L'augmentation de ce taux est possible en basse et moyenne montagne par l'amélioration des dessertes et le recours à des techniques de transport (câblage, expérimentations de transport par dirigeables), mais la rentabilité diminue fortement en raison des coûts importants induits par ces travaux et ces techniques.

La forêt française repose sur un mix d'essences correspondant imparfaitement à la demande. Le stock de bois sur pied se décompose en **64 % de feuillus** (chêne, hêtre, châtaigner...) et **36 % de résineux** (sapin, épicéa, pin sylvestre, pin maritime...). Or, le marché est plus demandeur de résineux, notamment pour le bois d'œuvre. Le bois de feuillus ne représente qu'un tiers de la récolte commercialisée de bois d'œuvre et d'industrie soit 10 Mm³/an, contre plus de 20 Mm³/an pour le résineux¹¹.

La forêt française se répartit en une grande diversité d'essences d'arbres : l'IGN en recense 146, dont quatre représentent 50 % du volume de bois sur pied (chêne, hêtre, sapin et épicéa). L'Allemagne n'en possède que 51, dont quatre représentent les ¾ ; la Suède en compte 26, dont trois représentent 92 %. Du fait de cette abondante biodiversité, la forêt française se partage à part égale entre les peuplements mono-spécifiques (7,4 Mha) et mélangés (7,3 Mha). Seules quelques-unes de ces essences sont valorisées sur le marché. La plupart, comme le châtaigner (132 Mm³) ou le charme (111 Mm³), sont cultivées en taillis, qui ne produisent pas de bois d'œuvre et ne présentent pas de réel intérêt économique.

Cependant, si cette grande diversité forestière en France correspond moins au modèle de plantations de résineux des pays du nord et de l'est de Europe, elle peut constituer un atout dans un contexte d'incertitudes liées au changement climatique. Ainsi, considérant les forêts mélangées comme plus résilientes, l'Allemagne a mené, depuis une trentaine d'années, une politique d'adaptation de la forêt (Waldumbau), en faisant évoluer de grandes superficies de forêts de résineux en forêts mélangées, par l'introduction de feuillus, en particulier des hêtres supportant l'ombre¹² : désormais, 53 % du stock de jeunes arbres (de moins de quatre mètres de hauteur) en Allemagne est composé de feuillus¹³.

2 - Des freins anciens liés à la gestion patrimoniale de la forêt privée

Seule la moitié environ de la forêt fait l'objet d'une exploitation de son bois (un tiers seulement de la forêt privée). Cette situation est due en premier lieu aux difficultés d'accès en montagne et à l'existence d'autres usages de la forêt : chasse, récréation, réserves naturelles. Cette sous-exploitation doit cependant être nuancée, car elle juxtapose des forêts exploitées à près de 100 % et d'autres vouées à rester économiquement inexploitable.

La forêt française est détenue aux trois quarts par des propriétaires privés : 3,5 millions de Français se partagent ainsi plus de 12 Mha. Là se situe principalement le potentiel d'augmentation de la production de bois. Ceux qui possèdent moins d'un hectare de forêt sont les plus nombreux (2,2 millions de propriétaires). 380 000 possèdent plus de 4 hectares et totalisent 76 % de la surface forestière privée ; 50 000 propriétaires possèdent plus de

¹¹ Agreste - Enquête de branche - Exploitations forestières et scieries (EXFSRI).

¹² Deutschlands Wald im Klimawandel, BMEL, 25/9/2019 (p.4). cf. annexe.

¹³ Daten, Fakten & Hintergrundinformationen zur aktuellen Waldsituation, BMEL, 25/9/2019. Cf. annexe n° 8.

25 hectares (52 % de la surface forestière privée) et assurent les $\frac{3}{4}$ de la commercialisation de bois des forêts privées. Les propriétaires de plus de 100 hectares de forêt ne sont que 11 000. 13 % des propriétaires concentrent ainsi 80 % de la surface. Morcelée, la forêt est moins exploitée ; ainsi, les taillis et les mélanges taillis/futaie représentent 47 % de la forêt privée contre 30 % en forêt publique. Si 95 % des forêts publiques ont un document de gestion durable, seules 31 % des forêts privées en sont dotées. Au total, **plus de 50 % des surfaces de forêts ne possèdent pas de document de gestion**, du fait de la petite taille de très nombreuses propriétés¹⁴.

Le consentement des propriétaires privés à couper le bois augmente avec la taille des propriétés : faible en dessous de 4 ha, il passe à 73 % de 4 à 10 ha à 96 % au-delà de 100 ha. Les petites propriétés auto-consomment en priorité le bois coupé : l'intention de commercialiser le bois n'est que de 32 % pour les propriétés de 4 à 10 ha et de 58 % de 25 à 100 ha ; il faut dépasser 100 ha pour atteindre des intentions de commercialisation de 88 %¹⁵. Le manque de temps et de connaissance de propriétaires jouent un rôle important dans la sous-exploitation du potentiel forestier français¹⁶.

Le taux de prélèvement de la production biologique nette (augmentation du volume de bois en forêt en un an) atteint 74 % en forêt domaniale, 51 % en forêt communale et 49 % en forêt privée, avec de grandes disparités : les forêts privées ayant un plan simple de gestion (PSG) sont en moyenne à 83 % plus productives que celles qui n'en sont pas dotées. Si bien que le potentiel de mobilisation supplémentaire durable de bois en France se situe surtout dans la forêt privée sans PSG. Il devrait en effet cumuler 60 % de la disponibilité nationale supplémentaire d'ici 2035¹⁷.

La gestion des forêts est également insuffisamment regroupée et mutualisée. Le regroupement foncier étant une tâche ardue, longue et coûteuse, comme en témoignent les actions entreprises par le Centre national de la propriété forestière (CNPf), les chambres d'agriculture et les SAFER, le regroupement de la gestion des forêts, qui apporte plus de valeur ajoutée et de structuration mais reste insuffisamment développé¹⁸, doit être privilégié.

Au total, **près de 30 % de la forêt privée seulement est regroupée en gestion** (3 565 000 ha sur 12 Mha) au sein du structures de regroupement foncier avec transfert du droit de propriété (groupements forestiers ou fonciers ruraux, sociétés civiles immobilières) ou sans transfert (associations syndicales libres ou autorisées, associations syndicales de gestion forestière), de coopératives et, depuis 2014, de groupements d'intérêt économique et environnemental forestiers (GIEEF)¹⁹.

3 - Des freins économiques liés à une modernisation insuffisante de la filière

La filière est tout d'abord confrontée à un effet de ciseaux entre prix du bois et coûts d'exploitation. Le niveau du prix du bois influe sur la décision des propriétaires de récolter le bois. La valeur des récoltes de bois est passée de 5 à 3 Md€ de 1980 à 2015 (en euros constants 2014). Alors que le coût du travail augmentait (75 % des coûts de production en forêt), la valeur

¹⁴ Les plans simples de gestion (PSG) sont obligatoires à partir de 25 ha (cf *infra*).

¹⁵ Enquête RESOFOP réalisée par FRANSYLVA et le CNPF, données de 2015.

¹⁶ AGRESTE, « la forêt privée française : structure, propriétaires et potentiel de production », 2015.

¹⁷ IGN, ADEME, FCBA, Disponibilités forestières pour l'énergie et les matériaux à l'horizon 2035 – février 2016.

¹⁸ À titre d'exemple, dans le Grand Est, moins de 35 % des volumes sont vendus par des circuits organisés (coopératives, experts, groupements de services...). Cf. PRFB Grand Est 2018-2027, annexe 2, page 125.

¹⁹ Les différentes structures de gestion groupée sont présentées en annexe n° 5.

unitaire d'une partie des bois a diminué²⁰ depuis le début des années 2000, même si les cours se sont redressés au cours de la dernière décennie. L'adage selon lequel « le bois paie les travaux de la forêt » n'est plus vrai. A ces facteurs économiques exogènes s'ajoutent toutefois des freins liés à un déficit de modernisation de la filière, en matière de relations commerciales et d'attractivité des métiers.

Les pratiques de vente du bois sont encore archaïques. Un handicap important à la compétitivité de la filière forêt-bois est constitué par la vente du « bois sur pied », encore largement pratiquée. Ce système, dans lequel le client achète les arbres qu'il fait lui-même couper, emporte de nombreuses incertitudes et une grande opacité, tant pour le vendeur, que pour l'acheteur et tous les métiers intermédiaires. Cette pratique, parfois qualifiée de « maquignonage », s'apparente à un pari sur le volume et donc du prix du lot de bois, qui ne sont connus qu'après l'abattage des arbres et donc après l'acte de vente. Dans ce pari, il y a nécessairement des gagnants et des perdants, ce qui génère tensions et manque de confiance. La vente de bois sur pied a également pour inconvénient d'absorber beaucoup de temps et d'énergie des acheteurs, qui s'intéressent davantage à faire leur marge sur leurs fournitures qu'à leurs marchés et leurs clients. Enfin, cette pratique entraîne un manque de sécurité d'approvisionnement pour les industriels du bois, qui se retourne contre eux, notamment les plus petites entreprises de transformation du bois.

Les pratiques de fractionnement des contrats entre les travaux d'abattage, de débardage et de transport du bois relations commerciales sont également défavorables aux entreprises de travaux forestiers (ETF), qui ne peuvent souvent pas effectuer toutes les prestations de la forêt à l'usine (« rendu usine »), comme c'est la pratique dans d'autres pays. Ces entreprises, souvent unipersonnelles et confrontées à des coûts d'investissement importants²¹, sont en position faible face à des donneurs d'ordre de grande taille et n'hésitant pas à dicter leurs conditions (délais de paiement, contrôle de la facturation). L'ONF développe, depuis dix ans, deux pratiques commerciales favorables à une structuration de la filière :

- d'une part, la vente de « bois façonné », que le propriétaire ou exploitant récolte lui-même avant de le commercialiser sous forme de tas de bois coupé en bord de route. La quantité et la qualité du bois sont ainsi connus tant par le vendeur que l'acheteur. Le propriétaire mobilise ses équipes pour couper le bois en fonction de ses contrats en aval. Cette méthode valorise mieux le bois ;
- d'autre part, les contrats d'approvisionnement permettent aussi de mieux structurer la filière. Ils concernent désormais 40 % du bois vendu en forêt domaniale, mais seulement 20 % en forêt communale. En forêt privée, les contrats d'approvisionnement sont moins répandus et pratiqués par exemple par les coopératives uniquement pour les bois de qualité standard. Ainsi, dans le Grand Est, moins de 10 % sont commercialisés sous cette forme²². Par comparaison, en Allemagne, la contractualisation est de règle et permet de mieux sécuriser les approvisionnements des industriels²³.

²⁰ Idem, note de la Fabrique écologique 2019.

²¹ L'acquisition de machines coûtant généralement plusieurs centaines de milliers d'euros nécessite ainsi une visibilité suffisante sur les travaux proposés, que la pratique de fragmentation des contrats ne permet pas.

²² PRFB Grand Est 2018-2027, annexe 2, page 125.

²³ CGAAER, comparaison des filières forêt-bois en France et en Allemagne, 2014.

D'autres pratiques de vente favorables à la structuration de la filière sont à encourager :

- les plateformes de stockage du bois, investissements qui peuvent être portés par des coopératives ou des groupements forestiers. Le syndicat de propriétaires forestiers Fransylva soutient l'idée de plateformes de tri des bois locaux pour éviter les inconvénients de la vente de bois sur pied et valoriser toutes les essences ;
- les ventes groupées de bois, par exemple par les experts forestiers ou les coopératives.

La nécessité de sécuriser l'approvisionnement du secteur du bois énergie a donné lieu à différentes initiatives, comme le Plan d'approvisionnement territorial (PAT), conçu et développé par les communes forestières, dans le cadre de leur programme « 1 000 chaufferies bois pour le milieu rural ». Il permet, à l'échelle d'un territoire, de faire un inventaire des installations en fonctionnement ou en projet et de déterminer les quantités de bois susceptibles d'être mises en marché, leur localisation et les coûts de mobilisation associés. Cet outil d'aide à la décision permet d'élaborer des scénarios sylvicoles validés par la profession.

L'amont de la filière est par ailleurs confronté à des difficultés de recrutement, en raison d'un manque d'attractivité croissant. Les activités sylvicoles et d'exploitation forestière voient leurs effectifs décroître : 7 213 travailleurs (4 870 ETP) en sylviculture et 21 088 travailleurs (11 700 ETP) dans l'exploitation forestière en 2016. Seule la moitié des 9 353 entreprises ont des salariés (69 % pour la sylviculture et 49 % pour l'exploitation) et les entreprises avec salariés sont de taille très modeste (plus de 50 % ont moins d'un salarié à temps plein)²⁴. Le manque d'attractivité des métiers de la forêt conduit à une pénurie de main d'œuvre qualifiée et au recrutement de travailleurs détachés provenant en particulier d'Europe de l'Est.

Le métier de bûcheron souffre d'une mauvaise image : il figure en 2017, en 3e position du « top 10 des pires métiers à éviter »²⁵. Une aggravation des tensions sur la main d'œuvre a été signalée par de nombreuses entreprises en 2018, pouvant à terme compromettre la mobilisation de la ressource²⁶. Les difficultés de recrutement et de fidélisation des bûcherons tiennent aux faibles salaires et à la pénibilité du travail. De nombreux acteurs soulignent également une incompréhension croissante entre les nouvelles générations et des entreprises marquées par un fonctionnement traditionnel et peu ouvertes aux nouvelles technologies.

Un marché du travail des bûcherons de plus en plus internationalisé

Une enquête a été menée par le FCBA de septembre 2018 à février 2019 auprès de 17 entreprises d'exploitation de bois qui approvisionnent divers sites industriels (usine de pâte à papier et usines de panneaux) dans la région Grand Est.

Trois types de bûcherons ont été relevés : des équipes de Français, en faible nombre (ouvriers de l'agence travaux ONF ou équipes dédiées à l'exploitation de peupliers), avant tout intéressées par le bois d'œuvre (plus rémunérateur, plus technique, moins pénible) ; des équipes d'origine turque, résidant en France de façon permanente avec leurs familles, pratiquant le bûcheronnage du bois d'industrie depuis de nombreuses années ; enfin des équipes de Roumains ou de Bulgares (65 % des effectifs), arrivés récemment, dont les familles sont restées au pays et ne parlent souvent pas le français.

²⁴ DGPE.

²⁵ <http://etudiant.aujourd'hui.fr/etudiant/info/le-top-10-des-meilleurs-metiers-en-2017-et-les-pires-a-eviter.html>

²⁶ Note FCBA du 15 juin 2019 sur le bûcheronnage du bois d'industrie feuillu dans le Grand Est.

L'augmentation en 2014 et 2015 des exigences réglementaires et administratives afin de lutter contre le travail illégal et la concurrence sociale déloyale, ainsi que le renforcement des contrôles ces dernières années, ont conduit les entreprises à abandonner le recours aux travailleurs détachés, au profit d'entreprises prestataires de service immatriculées en France ou de l'embauche directe de bûcherons, y compris des pays de l'Est. Le taux de mécanisation du bûcheronnage du bois d'industrie issu de feuillus dans le Nord-Est de la France est actuellement très faible (environ 5 %), alors qu'il avoisine les 75 % en Dordogne. La note du FCBA conclut à une mécanisation inéluctable.

4 - Des résistances sociales à l'exploitation des forêts

Le principe de la multifonctionnalité des forêts, qui vise à articuler ces différents usages, repose dans les faits sur les acteurs économiques de la filière. Il est aujourd'hui confronté à une remise en cause fondamentale par certains acteurs du débat public, qui donnent la priorité aux fonctions environnementales et récréatives de la forêt. Ainsi peut-on lire dans le projet de plan régional forêt-bois (PRFB) 2019-2029 d'Ile-de-France, région très urbanisée, que « le grand public voit essentiellement la forêt comme un espace naturel de loisirs et confond souvent gestion forestière et déforestation. »

D'après une note de la Fabrique écologique, une analyse des médias conduite en 2017 ne mettait pas en évidence de conflits lourds entre société et forestiers, mais plutôt un intérêt faible de la société pour la forêt. La situation aurait évolué en 2018-2019, avec le succès du livre de Peter Wohlleben²⁷ et l'inquiétude vis-à-vis de la dégradation de l'environnement et du changement climatique.

La suspicion à l'égard de la gestion forestière naît d'abord d'une méconnaissance croissante de la forêt, par des Français de plus en plus éloignés de ses réalités. La société valorise le bois, mais accepte de moins en moins de couper des arbres, croyant la forêt en recul et en danger. Si la déforestation gagne en Amazonie, tel n'est pas le cas en France métropolitaine (cf. *supra*). Or, selon la note précitée, seuls 3 % des Français savent que la forêt progresse en France²⁸. Des pratiques mal comprises, provoquent des réactions fortes²⁹. Au débat scientifique, légitime, sur les modes de gestion de la forêt les plus appropriés et la conciliation des différents usages, se substituent parfois des approches niant le principe même d'une exploitation des forêts assimilée à la déforestation observée sur d'autres continents.

La conciliation de l'exploitation économique avec l'idée d'une forêt d'agrément et d'une forêt comme sanctuaire naturel, lieu de biodiversité, d'eau et d'air purs, est également problématique. Quels que soient les efforts déployés par les professionnels forestiers pour limiter l'impact de leur activité, la coupe de bois en forêt, son transport et son stockage produisent nécessairement des impacts visibles et mal acceptés par les riverains et les collectivités. Des pratiques peu conformes aux exigences de gestion durable, rares mais visibles, ou des défauts de concertation avec les collectivités publiques et les riverains sur les travaux conduits, participent de cette défiance croissante.

²⁷ « La vie secrète des arbres », éditions Les Arènes, 2017, vendu à plus d'un million d'exemplaires dans le monde.

²⁸ L'idée, véhiculée par plusieurs médias au moment de l'incendie de la cathédrale Notre Dame en avril 2019, selon laquelle les forêts françaises ne permettraient pas de fournir le bois nécessaire à sa reconstruction – alors que les volumes concernés ne représentent qu'une fraction très réduite de la production annuelle de chêne – est une manifestation de cette méconnaissance générale des réalités de l'exploitation forestière.

²⁹ Ainsi, des citoyens s'émeuvent de tas de bois coupés au bord des chemins, qui résultent d'un changement de mode de commercialisation du bois par l'ONF et non d'une augmentation des coupes.

Les manifestations concrètes de ces résistances sont diverses, tout comme leurs effets économiques sur l'activité forestière et la récolte de bois. Ceux-ci peuvent être, dans certains cas extrêmes, directs, plusieurs acteurs faisant notamment état d'occupations de terrains, de dégradations de matériel, bâtiments et plantations. Les démarches de création ou de modification de chartes de parcs nationaux ou régionaux, ou les évolutions des documents d'urbanismes, peuvent également entraîner des modifications des pratiques et pertes de récolte mesurables. Dans d'autres domaines, les effets sont moins objectivables et peuvent venir compliquer les négociations avec les acteurs locaux (par exemple, dans la réalisation et l'entretien des dessertes communales). Le risque d'image pour les investisseurs institutionnels, incités à limiter l'exploitation de leurs forêts, est également évoqué par certains acteurs, tout comme la tentation de collectivités de renoncer à des travaux sous la pression locale.

En l'absence de travaux de recensement de ces manifestations, il est difficile d'en mesurer l'ampleur et l'impact objectif sur l'activité de la filière. Elles conduisent toutefois à un ressenti fort des acteurs de l'amont forestier. Alors que la sylviculture repose sur des principes de gestion durable anciens et fortement intégrés à la culture de la filière, ses acteurs se trouvent en effet confrontés à une remise en cause de leur activité même pour des motifs environnementaux. Cette remise en question, qui prend le contrepied des stratégies publiques de mobilisation supplémentaire de bois à des fins de lutte contre le réchauffement climatique (stratégie nationale bas carbone, programme national forêt bois), place la filière dans une situation déstabilisante qui s'ajoute à ses difficultés économiques.

C - Les scieries, un échelon intermédiaire fragilisé et insuffisamment performant

Les scieries ont vu leur activité se consolider depuis plusieurs décennies. Entre 2007 et 2017, les volumes de sciage ont baissé de 20 % en France (de 10 à 8 Mm³) sous l'effet de la crise de l'immobilier et 700 entreprises ont disparu³⁰. Plus concentrée, la scierie a augmenté la valeur de sa production³¹ et maintenu ses capacités. Elle représente 44 000 emplois en 2017 pour 2,5 Md€ de valeur ajoutée, portant à 60 % sur les produits de 2e transformation³².

Le secteur de la scierie n'en demeure pas moins insuffisamment développé en France. Avec une surface forestière inférieure de 45%, l'Allemagne dispose d'une production de sciages plus de deux fois supérieure à la France (23 Mm³)³³ et l'Autriche dépasse la France avec ses 9,6 Mm³ de sciages.

Les sciages concernent des résineux (épicéas, pins, etc.) à 80 %, alors que la forêt française est constituée de feuillus (chêne, hêtre, etc.) à 75 % : ce « paradoxe français » s'explique à la fois par une industrie de transformation qui n'est plus adaptée aux feuillus et par une offre compétitive de sciages résineux provenant d'autres pays européens. La valorisation des essences feuillues (de plus en plus exportées sous forme de grumes) constitue une nécessité pour pourvoir aux besoins d'approvisionnement de la filière en bois dans la décennie à venir.

La scierie, maillon clé de l'adaptation de l'offre de bois à la demande des marchés, se heurte à deux freins : d'une part, la faible structuration du tissu industriel constitué de PME,

³⁰ Le Bois International, numéro spécial octobre 2019.

³¹ Agreste - Enquête de branche - Exploitations forestières et scieries (EXFSRI).

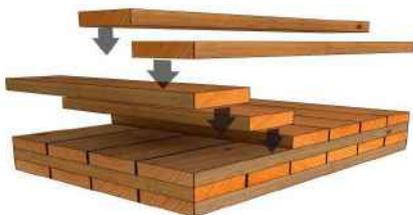
³² Veille économique mutualisée.

³³ Site Fédération nationale du bois (FNB).

tournées historiquement vers leur approvisionnement en amont plutôt que vers leurs clients ; d'autre part, le sous-investissement. « Le secteur de la scierie manque de capacité d'investissement pour développer la valeur ajoutée ; il est tourné vers l'amont plus que vers l'aval. L'offre de produits intermédiaires dans le domaine du bois construction est insuffisante » : ce diagnostic en région Grand Est peut être étendu en grande partie au niveau national³⁴. Les scieurs ont longtemps été plus tournés vers l'exploitation forestière et le commerce de grumes que vers la transformation. Or, les perspectives de développement du secteur de la construction se fondent sur des produits élaborés de type CLT, qui sont pour l'essentiel importés (Autriche, Allemagne), car seules sept entreprises françaises en fabriquent.

Le CLT (*cross laminated timber*)

Le bois lamellé contre-croisé ou CLT (*cross laminated timber*) est un matériau de construction à base de bois : les panneaux sont composés de multiples couches croisées à 90 degrés et collées entre elles, afin d'augmenter la rigidité et la stabilité dans toutes les directions. Le CLT peut être utilisé pour des planchers de longue portée et des murs porteurs d'immeubles de grande hauteur. Inventé après-guerre en France, le CLT a été utilisé de manière expérimentale dans les années 1950-60 par Jean Prouvé, avant d'être industrialisé dans les années 80 en Autriche. Parmi ses propriétés, le CLT est cinq fois plus léger que le béton, 12 fois plus isolant, résistant au feu et il piège le carbone. Le CLT peut être fabriqué en bois résineux ou feuillus.



S'y ajoute des difficultés liées à l'insuffisant effectif diplômé pour les métiers de la scierie³⁵, révélateur de la chute de l'attractivité du secteur.

D - Une compétitivité insuffisante des industries de transformation, à l'origine d'un déficit commercial important

1 - Des enjeux et facteurs de compétitivité souvent non spécifiques à la filière

Les industries de l'aval sont confrontées, à des degrés divers, à des difficultés économiques variables selon les secteurs. Certains, spécifiques à la filière, tiennent principalement à l'évolution de la ressource en bois et des produits issus de la 1^{ère} transformation ; d'autres relèvent de facteurs de compétitivité plus généraux. Les comparaisons internationales montrent ainsi que l'existence d'une ressource abondante ne suffit pas au

³⁴ Plan régional forêt-bois de la région Grand Est, annexe n° 2, page 125.

³⁵ En 2017, 13 diplômés seulement pour le CAP conducteur-opérateur de scierie, 5 diplômés pour le CAP mécanicien conducteur des scieries et 29 diplômés pour le Bac Pro technicien de scierie (étude CG Conseil-Alcimed-Amnyos du 29 octobre 2019 menée dans le cadre du contrat d'étude prospective sur les emplois et les compétences dans la construction et l'aménagement en bois).

développement d'une filière forêt-bois performante, certains pays (Suisse, Chine)³⁶ occupant même des positions exportatrices nettes tout en dépendant largement d'importations pour leurs ressources en bois.

Bien que la construction en bois pèse peu au sein de la branche du bâtiment³⁷, son poids dans la filière forêt-bois est important : le secteur du bois - construction au sens large (incluant construction, isolation, fabrication de charpentes, menuiserie etc.) regroupe ainsi plus du tiers des effectifs de la filière forêt-bois et de sa valeur ajoutée en 2017³⁸. 58 % de l'activité construction est réalisée dans quatre régions (Grand Est, AURA, Nouvelle Aquitaine et Pays de la Loire).

Les enjeux spécifiques à la filière portent à la fois sur la fiabilité et la compétitivité de l'approvisionnement en bois d'œuvre, au déficit de produits intermédiaires innovants et au besoin de normalisation et de diffusion des techniques de construction. Le bois d'œuvre utilisé dans le domaine de la construction est stratégique pour la filière, du fait de son potentiel de valorisation bien supérieur aux autres usages de bois de moindre qualité, qui permet de financer de façon rentable l'exploitation et la sylviculture.

Plus généralement, ce secteur est confronté aux difficultés rencontrées par la branche construction après la crise économique de 2008, qui l'ont toutefois affecté avec une moindre intensité que d'autres matériaux et avec retard³⁹. Le marché connaît depuis 2016 une reprise sur le segment du logement et dans une moindre mesure celui des bâtiments non résidentiels⁴⁰ (hausse chiffre d'affaires en hausse de 13 % par rapport à 2016, qui reste toutefois encore inférieur à son niveau de 2012). La faible intensité capitalistique de ce secteur le rend particulièrement sensible aux évolutions des coûts salariaux.

Le **secteur de l'ameublement** recourt à des matériaux variés, la part du bois étant mal estimée. Ce secteur est confronté à un déficit de compétitivité chronique. La disponibilité en bois est essentielle à la compétitivité de ce secteur, très sensible au coût des matériaux. Le développement du recyclage de produits bois au sein des industries de panneaux a néanmoins permis de répondre aux tensions d'approvisionnement de ce secteur, dont les difficultés renvoient à des facteurs de compétitivité plus généraux. Ceux-ci sont notamment liés aux évolutions des attentes des consommateurs, qui privilégient des meubles d'entrée de gamme pour lesquels les pays d'Europe de l'Est et d'Asie présentent une meilleure compétitivité coût. Face à cette tendance, le secteur français n'est pas parvenu à valoriser suffisamment ses atouts en matière de compétitivité hors coût (design, qualité et sécurité sanitaire) pour lesquels d'autres pays européens ont réussi à se démarquer. Dans ces domaines, les problématiques et enjeux de ce secteur paraissent plus proches de celles rencontrées par d'autres secteurs d'industries créatives, aux difficultés à l'export similaires. La structure entrepreneuriale, reposant sur des entreprises familiales de taille réduite, n'est enfin pas favorable au développement à l'international qui peut seul permettre d'équilibrer la balance commerciale.

³⁶ Compétitivité à l'exportation du secteur forêt-bois français, A.L. LEVET, L. GUINARD, B. KOEBEL, P. NGUYEN VAN, I. PUROHOO, FCBA, cahiers d'économie et de perspective, septembre 2015.

³⁷ Selon l'Enquête nationale bois construction 2018, la construction de bâtiments en bois représente ainsi 27 500 emplois pour un chiffre d'affaires de 1,9 Md€, soit 2,6 % des effectifs totaux et 3 % du chiffre d'affaires de la branche du bâtiment 2018 (Observatoire National de la Construction Bois, CODIFAB / France Bois Forêt, 2019).

³⁸ Selon la veille économique mutualisée, le bois construction au sens large représente ainsi 131 400 emplois (35 % du total de la filière forêt-bois) et 8,4 Md€ de valeur ajoutée (34 % du total filière).

³⁹ Le point bas d'activité a été atteint en 2014 et 2015.

⁴⁰ Enquête nationale de la construction bois 2018, *op. cit.*

Alors que le marché mondial a connu un fort développement pour atteindre près de 400 Md€, la taille du marché français est restée stable en valeur autour de 15 Md€, avec une part croissante d'importations et un chiffre d'affaires de l'ameublement français de 7,5 Md€, dont 2 Md€ sont exportés. La fabrication de meubles est à l'origine de l'essentiel du creusement du déficit commercial de la filière depuis le début des années 2000 (cf. infra). L'emploi salarié de ce secteur a été divisé par deux depuis 2000, pour atteindre 42 000 personnes en 2018, sa valeur ajoutée brute diminuant de 50 % sur la période pour atteindre 2,2 Md€ en 2017 (dont 1 Md€ de valeur ajoutée et 21 800 emplois pour les seuls meubles en bois, selon la veille économique mutualisée).

La **production de papier et cartons** représente également une part importante de la 1^{ère} transformation (production de pâtes à papier) et de l'aval. Contrairement aux autres secteurs de la filière, il repose sur un nombre réduit d'unités industrielles de taille importante (neuf usines, consommant 7,6 millions de tonnes de bois en 2018 ; le bois représente 30 à 50 % du coût de revient de la pâte de cellulose). L'activité de ce secteur a connu une érosion depuis deux décennies (baisse de 21 % des tonnages produits depuis 2 000). Il regroupe encore 59 500 emplois, pour 4,4 Md€ de valeur ajoutée. Les tensions d'approvisionnement en bois peuvent affecter localement l'activité de ce secteur, en concurrence notamment avec le bois-énergie.

Le **secteur de l'emballage** recourt largement au bois, pour un chiffre d'affaires d'1,1 Md€ réparti entre 625 entreprises accueillant 18 000 emplois. Il consomme près de 30 % des sciages.

Enfin, le **bois énergie** occupe un positionnement transverse au sein de la filière, intervenant à la fois lors de l'exploitations forestière, de la 1^{ère} transformation (via les connexes et la cogénération) et l'aval (construction et exploitation d'installations collectives, commercialisation d'appareils de chauffage au bois domestiques, cogénération). Ce secteur est donc à la fois sensible à la disponibilité conjointe de ressources en bois et de débouchés (bassins de vie, installations industrielles) et à des facteurs économiques indépendants de la filière – notamment, l'évolution du différentiel de coût avec les autres énergies concurrentes, qui tient à des facteurs de marché et de fiscalité. Il représente 40 000 emplois, répartis sur tout territoire, 12-13 Mt bois consommé et 6 700 installations, pour un potentiel d'accroissement de 9 Md€ d'investissements et 16 000 emplois en 10 ans avancé par les représentants de ce secteur.

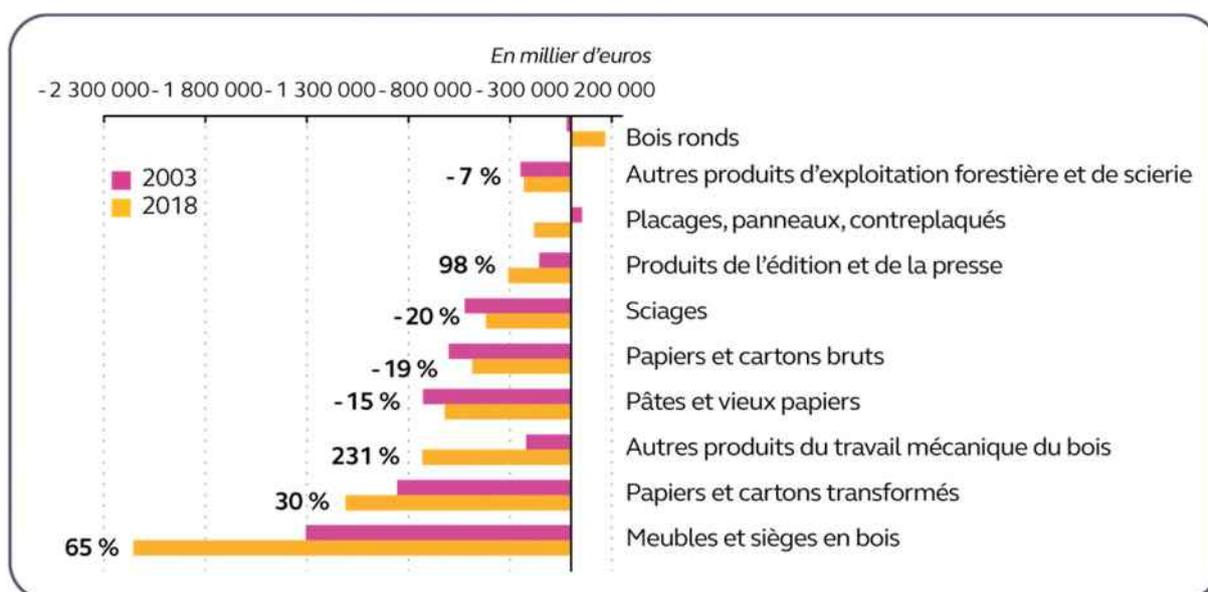
2 - Un déficit commercial qui s'aggrave

L'insuffisante articulation entre l'amont et l'aval de la filière et les problèmes de compétitivité de ses entreprises se traduisent par un déficit commercial structurel, qui s'est aggravé à partir des années 2000. La pénétration du marché intérieur s'est accrue au cours de la décennie 2000, alors que la performance à l'exportation des entreprises françaises du secteur forêt-bois s'est détériorée. Entre juillet 2018 et juin 2019, le déficit commercial de la filière forêt-bois s'est établi à 7 Md€, se creusant de 4 % sur un an. Il s'agit du deuxième déficit commercial français après les hydrocarbures. Les importations atteignent 16,9 Md€ (+ 2,5 %), les exportations 9,9 Md€ (+ 1,6 %)⁴¹. Plusieurs explications peuvent être données à ce déficit :

⁴¹ Agreste Infos rapides – Bois et dérivés – Août 2019 - n° 2018 – 121.

- une proportion significative du bois français part à l'étranger sans avoir été transformée, contrairement à l'Allemagne, la Suisse ou les Pays de l'Est, où une intégration plus forte existe entre l'amont forestier, le sciage et les autres activités de la construction bois ;
- une large partie du déficit est lié au secteur de la construction et résulte tant du décalage entre l'offre de produits bruts sortis des scieries françaises et les nouveaux besoins de ceux qui l'utilisent (panneaux, ossature...), tant en termes de qualité que de prix : la concurrence étrangère est croissante en termes de compétitivité prix, entraînant une hausse des importations d'éléments de menuiserie (fenêtres, portes) et de parquets⁴² ;
- la mobilisation par de nouveaux usages tels que le bois-énergie de grumes et de coproduits de l'activité de sciage, traditionnellement destinés à des usages constructifs ou aux panneaux, peut par ailleurs générer de nouvelles tensions d'approvisionnement.

Graphique n° 2 : résultat du commerce extérieur de la filière forêt-bois par type de produit (2003-2018)



Source : Cour des Comptes, données Agreste, Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

Deux secteurs représentent les trois quarts du déficit de la filière, soit 2,6 Md€ chacun :

- d'une part, les meubles et sièges en bois, dont la production en France a beaucoup décliné et dont le taux de couverture n'est plus que de 25 % en 2018 (stable depuis 2010) contre 49 % en 2000-2001. Les importations proviennent en 2018 principalement d'Italie (18 %), de Chine (17 %) et d'Allemagne (15 %) ;
- d'autre part, la pâte de bois, le papier et le carton, qui ont un taux de couverture de 71 %. Le déficit commercial des pâtes et produits à recycler augmente de 57 % en 2018. Les importations (+ 13 %) proviennent surtout du Brésil (28 %), de Suède (13 %) et de Finlande (9 %). Les papiers et cartons viennent d'abord d'Allemagne (25 % des importations).

⁴² Compétitivité à l'exportation du secteur forêt-bois. FCBA, 2015.

La spécialisation de la filière, qui exporte beaucoup de matières premières et importe de plus en plus de produits transformés, n'est pas favorable :

- la filière est excédentaire en bois d'œuvre et de trituration (+13 M€ pour les résineux et +180 M€ pour les feuillus) ; cet excédent commercial des bois de feuillus continue de s'accroître (+13 % en 2018), confirmant à la fois la demande extérieure de feuillus et le retard de l'industrie française dans leur transformation ;
- la France est de plus en plus déficitaire en produits de sciages (-11 % en 2018), du fait des sciages résineux (-519 M€) ; le petit excédent en sciages de feuillus (+25 M€) se réduit fortement (-38 % en 2018), en raison d'importations croissantes.

L'insuffisante utilisation de la certification et de la normalisation des produits bois contribue à expliquer ce manque de compétitivité de la filière française. La certification constitue un gage de qualité et de confiance et est de plus en plus une condition d'accès aux marchés. En 2014, 5,6 Mha étaient certifiés PEFC⁴³ (données IGD 2015), soit 33 % de la surface de la forêt en métropole. Seuls 63 237 ha étaient certifiés FSC⁴⁴ en 2019, soit 0,4 % de cette surface. Or, FSC est la norme utilisée dans le monde anglo-saxon et nordique (par exemple, par le groupe Ikea). La normalisation des produits bois concerne surtout les résineux et peu les feuillus, pourtant majoritaires en France.

II - Un intérêt commun de filière pour affronter les enjeux climatiques

La crise climatique apporte une raison supplémentaire de structurer la filière et d'améliorer ses performances économiques. En faisant reposer largement la stratégie nationale de transition énergétique et d'adaptation au changement climatique sur l'activité sylvicole et les produits du bois, les pouvoirs publics ont confié à la filière forêt-bois un rôle essentiel dans leur succès. L'atteinte des objectifs du plan climat et de la stratégie nationale bas-carbone suppose ainsi des efforts renforcés sur trois axes d'action : la préservation du puits de carbone forestier et son optimisation ; le développement des usages du bois (bois construction et bois-énergie en particulier), entraînant en retour un besoin accru de mobilisation de bois et de meilleure valorisation des produits de la forêt française, afin d'optimiser le bilan carbone de la filière en limitant les importations.

⁴³ La certification PEFC, *Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes*, est le Programme de Reconnaissance des Certifications Forestières. Également ONG à but non lucratif, son écolabel PEFC a été créé par des propriétaires forestiers européens en 1999. Le FSC était jugé inadapté aux forêts européennes morcelées et de taille réduite (une certification de groupe a néanmoins été introduite par la suite au sein du FSC pour y répondre). Dans les années 2000, PEFC a ouvert son système de certification hors de la zone européenne.

⁴⁴ Le FSC, *Forest Stewardship Council*, est une ONG internationale à but non lucratif créée en 1993, à la suite du Sommet de la Terre de Rio, par le WWF. Il vise à garantir que le bois utilisé pour la production d'un produit à base de bois respecte la gestion durable des forêts. Largement répandu, il est toutefois jugé insuffisamment protecteur par Greenpeace, qui s'en est retiré en mars 2018 en dénonçant notamment sa performance trop faible dans certaines régions à haut risques.

A - La forêt, une source de séquestration du carbone essentielle mais menacée

La filière forêt-bois participe aux objectifs d'atténuation du changement climatique via deux mécanismes : la séquestration du carbone dans les écosystèmes forestiers et les produits en bois, d'une part, la substitution du bois à des matériaux plus polluants, d'autre part (cf. encadré). Selon la stratégie nationale bas carbone (SNBC) adoptée en 2018, « le secteur forêt-bois-biomasse est un secteur stratégique pour atteindre la neutralité carbone, car il permet la séquestration du carbone et la production de matériaux et d'énergie biosourcés et renouvelables se substituant aux produits d'origine fossile. » Les principaux leviers pour agir sont une meilleure gestion sylvicole ; une récolte accrue de bois, avec un objectif fixé par le programme national de la forêt et du bois pour 2016-2026 ; l'orientation vers des usages à longue durée de vie, en particulier dans la construction, et un développement du recyclage et de la valorisation énergétique des produits en fin de vie.

Les quatre leviers de réduction des émissions de gaz à effet de serre par la filière forêt bois

Le stockage de carbone dans l'écosystème forestier résulte de sa capacité à absorber le CO₂ atmosphérique pour l'accumuler dans les arbres vivants, le bois-mort et les sols forestiers. Cette capacité est influencée par les choix de sylviculture, les différents types de forêts présentant des capacités de stockage variables. Le stock de carbone est estimé à environ 9 Md TCO₂ et la quantité stockée annuellement à 96 MTeqCO₂ (EFESE - Évaluation française des écosystèmes et services écosystémiques, *les écosystèmes forestiers*, septembre 2018).

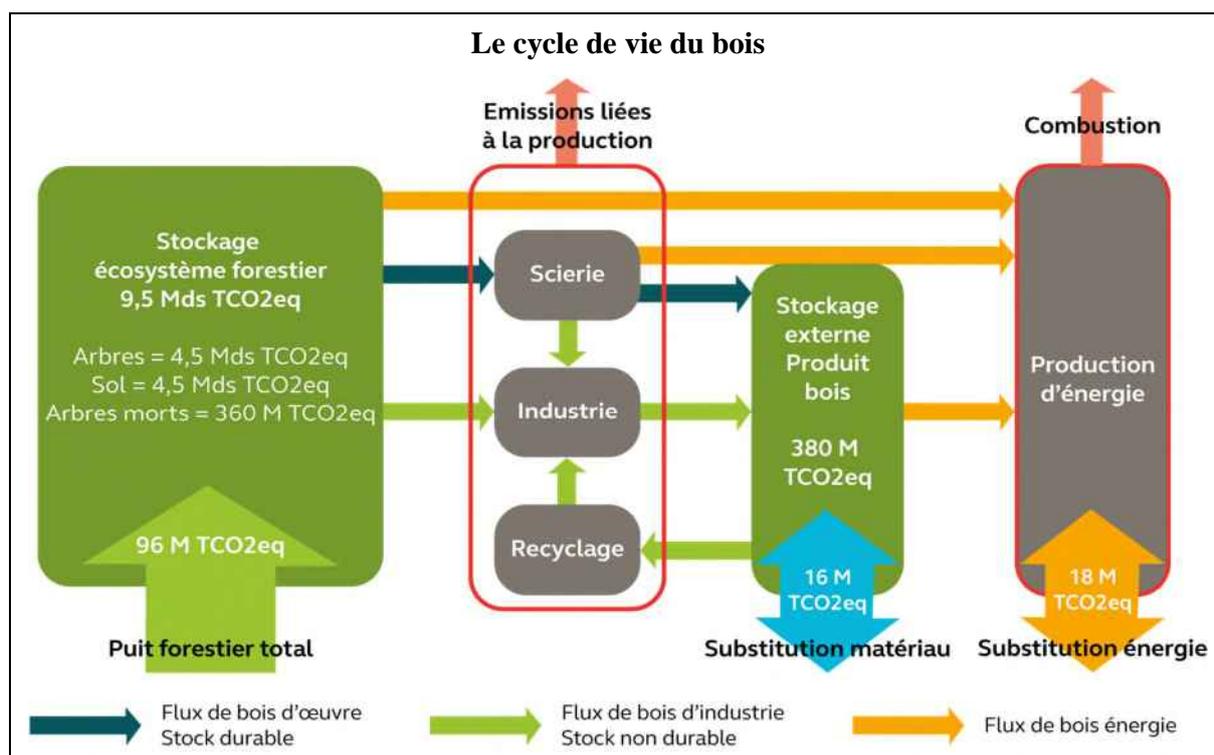
Le stockage de carbone dans les produits-bois dépend de la durée de vie des produits (meubles, charpentes, parquets...), durée qui peut être allongée par le recyclage. Le montant de ce stockage est estimé à 380 MTCO₂eq.

La substitution-produits correspond à la quantité d'émissions de CO₂ évitée par le recours à des produits à base de bois (biodégradables, aisément recyclables et issus d'une ressource renouvelable) plutôt qu'à des matériaux de référence (béton, acier, plâtre, plastiques).

La substitution-énergie correspond à la quantité d'émissions de CO₂ économisée par l'usage du bois-énergie, plutôt que le recours à des énergie fossiles (fuel, gaz, charbon...).

L'estimation des effets de substitution par le rapport EFESE précité est de 34 MTCO₂ annuels. L'effet positif global sur le bilan carbone de ces différents effets est estimé à 130 MT CO₂ par an⁴⁵.

⁴⁵ L'estimation des effets de puits de carbone forestier repose toutefois sur des hypothèses méthodologiques qui font débat (cf. infra).



Source : Cour des comptes, données IGN, EFESE, INRAE

Le bilan carbone global de la filière est toutefois difficile à établir avec précision, du fait d'incertitudes importantes affectant ses différentes composantes :

- l'évaluation des capacités de stockage des forêts est encore imprécise. L'évolution à long terme des forêts est également difficile à modéliser, du fait d'incertitudes accrues par le changement climatique et les risques induits (multiplication d'évènements climatiques extrêmes, crises sanitaires, incendies...). Si la majorité des acteurs s'accorde sur le besoin d'accompagnement des forêts dans l'adaptation au changement climatique par une sylviculture active, les choix d'essences et de modes de sylviculture sont encore sujets à débats ;
- les effets de substitution reposent sur des hypothèses nombreuses, certaines étant susceptibles de pénaliser les produits bois (cf. infra), d'autres pouvant la favoriser – ainsi, les efforts de décarbonation consentis par les autres secteurs auxquels le bois se substitue sont susceptibles de réduire progressivement l'avantage de la filière en matière de bilan carbone.
- un rapport INRA-IGN établi en juin 2017⁴⁶ examine plusieurs scénarii (exploitation moins intensive, maintien des tendances actuelles et intensification de l'exploitation assortie d'un plan de reboisement), sans dégager clairement une option plus favorable à horizon 2050. L'hypothèse d'une intensification des crises climatiques tend néanmoins à favoriser plutôt une gestion plus active, mieux à même de permettre l'adaptation des forêts et la préservation de leur capacité de stockage.

⁴⁶ Quel rôle pour la filière forêt-bois française dans l'atténuation du changement climatique ? Une étude sur des freins et leviers forestiers à l'horizon 2050, INRA-IGN, juin 2017.

B - Une opportunité pour le bois construction et le bois énergie

L'utilisation du **bois dans la construction** permet une réduction des émissions de GES en se substituant à d'autres matériaux plus polluants en termes de production et de déploiement (acier, béton, etc.). L'ampleur exacte de ces bénéfices reste encore incertaine⁴⁷ et fait l'objet de travaux dans le cadre de la préparation de la réglementation environnementale 2020 (expérimentation « E+C- »)⁴⁸. Les acteurs de la filière mettent par ailleurs en avant des biais dans les méthodes de calcul des émissions qui conduiraient à sous-estimer l'avantage du bois par rapport aux autres matériaux.

La demande est croissante et une reprise du marché du bâtiment se dessine depuis 2016. Quelques immeubles de grande hauteur en bois commencent à être construits, comme l'immeuble Sensations (R+11) inauguré à Strasbourg en 2019. Des initiatives territoriales encouragent l'intégration du bois dans les projets de construction ou de réhabilitation des bâtiments publics, pour lesquels de nombreuses collectivités territoriales demandent désormais de recourir à des matériaux biosourcés. Le secteur de la santé (hôpitaux, EHPAD) pourrait aussi constituer un débouché.

La part du bois dans la construction demeure encore faible, mais offre, ce faisant, un potentiel de développement non négligeable. En 2018, la part du bois sur le marché du logement était de 6,3 % (5,9 % en 2016) en France, contre 17,8 % en Allemagne (15,1 % en 2014)⁴⁹. En particulier en Ile-de-France⁵⁰, la filière construction bois ne représente encore que 0,2 % du marché régional, malgré de fortes demandes en matière de rénovation, d'isolation thermique, de construction neutre en carbone, en raison de la quasi disparition des scieries dans la région.

Le **bois énergie** est la première source d'énergie primaire renouvelable en France avec 40 % de la production ; la filière biomasse solide, qui repose principalement sur le bois énergie, représente 55% de la consommation totale d'énergie renouvelable, dont 70 % est consommée sous forme de chaleur ; parmi celle-ci, le chauffage domestique au bois compte plus de sept millions d'utilisateurs en 2017. La réalisation des objectifs de décarbonation de la production énergétique française, définies dans la programmation pluriannuelle de l'énergie, repose largement sur cette source d'énergie, dont elle prévoit sur la prochaine décennie une progression forte, principalement dans le domaine des installations collectives de chaleur : la biomasse représente ainsi 75 % des objectifs à horizon 2023 de la PPE adoptée en 2016. La programmation révisée, élaborée en 2019, ne modifie pas significativement ces objectifs, même si elle renforce l'accent sur les installations collectives.

⁴⁷ Selon l'étude de Carbone 4, « Développer la construction bois en France pour améliorer l'indépendance énergétique, réduire les émissions de gaz à effet de serre et développer l'emploi », 2015, Privilégier une ossature bois permet une diminution d'environ un quart des émissions liées à la construction d'un logement.

⁴⁸ L'expérimentation nationale « énergie positive et réduction carbone », lancée fin 2016, vise à tester la faisabilité d'une généralisation des bâtiments à énergie positive et d'un déploiement de bâtiments à faible empreinte carbone tout au long de leur cycle de vie. En effet, le bâtiment représente près de 45% de la consommation énergétique nationale et plus de 25% des émissions de Gaz à Effet de serre. La stratégie nationale bas carbone prévoit de diminuer de 87% les émissions dans le bâtiment à l'horizon de 2050.

⁴⁹ *Konjunkturumfrage Holzbau Deutschland* 2019.

⁵⁰ Projet de plan régional forêt-bois Ile de France, page 59.

La Cour a toutefois souligné dans de précédents rapports les limites et interrogations soulevées par ces objectifs volontaristes, qui portent notamment sur les incertitudes relatives à la disponibilité en bois à long terme⁵¹. L'impact net d'un développement du bois énergie sur les émissions de gaz à effet de serre dépend étroitement du bon dimensionnement des installations, qui doivent pouvoir s'appuyer sur un approvisionnement de bois local. La compatibilité à long terme de ces objectifs avec les obligations relevant du droit européen en matière d'utilisation des terres dans la politique climat est également incertaine⁵².

Par ailleurs, ce mode de chauffage est l'un des principaux émetteurs de particules fines contribuant à la pollution atmosphérique⁵³. La modernisation du parc d'installations est donc un enjeu d'efficacité énergétique et climatique, mais également sanitaire⁵⁴.

C - Les freins au renouvellement menaçant la pérennité de la ressource forestière

Après une période de plantation soutenue initiée en 1945 et portée par le fonds forestier national, la plantation d'arbres a décliné progressivement depuis la décennie 1990 pour s'établir à un niveau bien moindre que dans des pays voisins. Le risque d'un « trou » de production à terme est régulièrement évoqué. À ce rythme moins élevé de plantation s'ajoutent diverses menaces sur la régénération de la forêt.

1 - Une forêt en croissance, mais qui ne se renouvelle plus assez

De prime abord, l'accroissement naturel en forêt française n'incite pas à s'inquiéter de la disponibilité à venir de la ressource. Cependant, la production biologique naturelle est un agrégat qui ne différencie ni les essences, ni les qualités de bois. Ces accrues ne seront pas en mesure de fournir du bois de qualité à l'industrie⁵⁵.

Selon une étude de l'IGN et du FCBA sur la disponibilité en bois pour différents usages à horizon 2035, la disponibilité annuelle de bois d'œuvre feuillu (chêne principalement) augmenterait de 17 % dans les 15 années à venir avec le scénario tendanciel et de 48 % avec le scénario dynamique. La progression serait plus faible pour les bois résineux (5 et 11 % selon le scénario)⁵⁶. Même sous l'hypothèse d'un marché atone, l'augmentation de la disponibilité en bois d'œuvre résineux ne permettrait de satisfaire que 80 % la demande supposée de 21 Mm³ à

⁵¹ Cour des comptes, *le soutien aux énergies renouvelables*, communication au Sénat, mars 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵² Le règlement européen UE 2018/841 du 30 mai 2018 sur la prise en compte de l'utilisation des terres dans la politique climat (dit « LULUCF ») impose ainsi une stabilité à long terme de la capacité de stockage et d'absorption de carbone forestier, même si une phase initiale de diminution du puits liée à la mobilisation accrue de biomasse est prévue.

⁵³ Cour des comptes, *les politiques de lutte contre la pollution de l'air*, communication au Sénat, janvier 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵⁴ Dans certaines zones comme la vallée de l'Arve ou l'Île-de-France, ces émissions justifient l'adoption de mesures d'interdiction partielles et d'efforts de modernisation des équipements afin de lutter contre l'exposition des populations. Les niveaux d'émissions en conditions réelles des appareils de chauffage domestiques les plus modernes restent toutefois, selon l'INERIS, très supérieurs à ceux mesurés en laboratoire (INERIS, Enseignement des études à l'émission réalisées par l'INERIS sur la combustion du bois en foyers domestiques, septembre 2018).

⁵⁵ De l'urgence de réinvestir la forêt, juin 2010, pépiniéristes et semenciers.

⁵⁶ Réévaluation de la ressource et de la disponibilité en bois d'œuvre des essences feuillues et conifères en France, FCBA-IGN, 2019.

horizon 2035. Dans un scénario de dynamisation de la filière qui pourrait porter la demande de bois d'œuvre résineux à 30 Mm³ par pour la période 2031-2035, la disponibilité serait près de 50 % inférieure à la demande⁵⁷. Ce trou de production est imputable à l'érosion du repeuplement résineux dont témoigne la baisse d'effectif dans les classes d'âges les plus récentes pour l'épicéa commun et le pin maritime⁵⁸.

Il faut donc s'assurer du renouvellement des forêts pour la production, correspondant aux besoins des marchés. Le renouvellement se réalise de deux manières :

- par la régénération naturelle, effectuée usuellement de façon progressive – par exemple le chêne qui, après avoir fructifié, peut être prélevé pour donner de la lumière aux plantules qui ont germé des glands – à condition de ne pas avoir été victimes de gelées tardives, de la sécheresse ou du gibier ;

- par les plantations, en majorité actuellement de résineux, aux cycles plus courts et souvent sur des terrains de déprise agricole formés de taillis improductifs. Elles impliquent souvent des changements d'essences, qui permettent une adaptation plus rapide des peuplements aux changements climatiques ainsi qu'aux crises sanitaires.

La plantation reste un élément important du renouvellement des forêts. Or, la France plante moins que par le passé (aujourd'hui, 30 000 ha sont plantés par an en moyenne en France, contre 50 000 ha par an entre 1955 et 1975, culminant à plus de 60 000 ha par an dans les années 1960⁵⁹). Dans le Grand Est, la production de plants forestiers a ainsi baissé de plus de moitié en dix ans⁶⁰. La France plante sept fois moins d'arbres par hectare de forêt qu'en Allemagne (3,8 plants/ha en France contre 26,3 plants/ha en Allemagne en 2017-18)⁶¹. L'interprofession France Bois Forêt (FBF) estime nécessaire un programme de replantation sur 100 000 ha par an, soit un coût annuel de 200 M€.

La migration naturelle des essences d'arbres adaptées au climat est aujourd'hui trop lente compte tenu de la rapidité du changement climatique. En dépit de nombreux travaux de recherche (cf. *infra*), le choix des essences à planter reste ouvert. Dans ce contexte d'incertitude, le choix d'une forêt mélangée, opéré par l'Allemagne depuis 30 ans, semble être le plus prudent.

2 - Les dégâts des gros gibiers, une hypothèque sur le renouvellement de la forêt

Au cours des dernières décennies, la population de gros gibier a considérablement augmenté⁶² : le nombre de cerfs et de chevreuils a été multiplié par 11 et celui de sangliers par 20 en 45 ans, de 1973 à 2018⁶³. Ces populations s'étendent à l'ensemble du territoire métropolitain, avec une densité plus marquée dans le centre, le nord et l'est du pays. Les dégâts forestiers sont surtout le fait du cerf et du chevreuil sur des jeunes peuplements souvent destinés à la production de bois d'œuvre, le sanglier causant aussi certains dégâts (consommation

⁵⁷ Disponibilités forestières pour l'énergie et les matériaux à l'horizon 2035, IGN, ADEME, FCBA, 2016.

⁵⁸ Réévaluation de la ressource et disponibilité en bois d'œuvre des feuillus et conifères en France, FCBA-IGN, 2019 : cette étude montre des pertes importantes de volume sur pied de petits bois (diamètre inférieur à 17,5 cm) pour l'épicéa (-42 % entre 1976-1994 et 2012-2017), le pin sylvestre (-45 %) et le pin maritime (-27 %).

⁵⁹ La forêt plantée en France : état des lieux, L'IF, mai 2017.

⁶⁰ PRFB Grand Est 2018-2027, annexe 2, diagnostic AFOM, page 125.

⁶¹ Contribution de la filière bois au Pacte Productif, CSF Bois, 19/9/2019.

⁶² Réseau « ongulés sauvages ONCFS-FNC-FDC ».

⁶³ « Restaurer l'équilibre agro-sylvo-cynégétique pour une pleine maîtrise des populations de grand gibier et de leurs dégâts à l'échelle nationale », rapport des députés Alain Perea et Jean-Noël Cardoux, mars 2019.

importante de glands de chênes, destruction de jeunes plants). Ils peuvent entraîner la destruction de plantations, la dévalorisation du bois et parfois l'impossibilité de régénérer la forêt après récolte. Cette situation impose des surcoûts (grillages, contrôles accrus) et des risques pour les propriétaires, qui renoncent parfois à mobiliser le bois des parcelles qu'ils ne sont pas certains de pouvoir régénérer⁶⁴.

Les dégâts forestiers sont élevés mais difficiles à évaluer, en dépit d'initiatives nombreuses de la filière et de l'État⁶⁵ : « Les forestiers privés et publics s'entendent tous pour estimer que dans de nombreux massifs l'équilibre forêt/grand gibier est rompu, ce qui donne lieu à une situation devenue insoutenable, la gestion durable forestière de ces massifs étant entièrement remise en cause. Si cette situation n'est pas généralisée, elle est suffisamment fréquente pour nécessiter que des dispositions soient prises de façon urgente »⁶⁶. 25 % de la surface forestière serait concernée par ce risque et à 40 % le volume bois récolté affecté. L'ONF considère que l'équilibre forêt/gibier est compromis pour 8 % de la surface des forêts domaniales et dégradé pour 26 % de la surface. Les forêts à enjeux de production sont particulièrement concernées, 44 % étant en déséquilibre, ainsi que le quart nord-est (55 % de la forêt domaniale en déséquilibre). Ces dégâts ne font pas l'objet d'indemnisation, contrairement aux dégâts agricoles⁶⁷.

Le mode de régulation de la chasse ne paraît pas à même de permettre de régler le déséquilibre gibier/forêt, pour plusieurs raisons :

La réglementation des plans de chasse, conçue après-guerre pour protéger et développer des populations de grand gibier, n'est plus adaptée à une situation où ces espèces ne sont plus menacées, mais au contraire menacent la biodiversité.

L'attribution individuelle des plans de chasse, qui fixent un quota maximal et parfois minimal des espèces à chasser (le cerf et le chevreuil sont soumis à plans de chasse obligatoires), a été transférée aux fédérations de chasse par la loi dite « OFB » du 24 juillet 2019 : pour la fédération nationale des chasseurs de France, les problèmes ne concernent que quelques situations ponctuelles relevant selon elle d'un règlement amiable entre acteurs locaux. Les niveaux de prises sont généralement inférieurs aux attributions du plan de chasse⁶⁸.

L'existence d'un risque financier lié aux dégâts agricoles conduit les fédérations de chasse à privilégier leur réduction, au détriment des dégâts forestiers. Certaines pratiques, comme l'agrainage, consistent ainsi à reporter le gibier en forêt pour préserver les récoltes lorsqu'elles sont vulnérables. Ainsi, le sanglier, source principale des dégâts agricoles au sein du grand gibier, figure sur la liste des espèces pouvant être classées nuisibles par arrêté départemental (et donc faire l'objet, sous certaines conditions, de tirs de destruction par les propriétaires) alors que le cerf et le chevreuil n'y figurent pas.

⁶⁴ Ce risque peut, à terme, conduire à des retraits de certification PEFC (des précédents existent en Belgique) ou à un refus d'agrément des documents de gestion par le CNPF.

⁶⁵ La DGALN a notamment lancé une étude en 2019 dans le cadre du programme EFESE cherchant à évaluer les fonctions assurées par les grands ongulés sauvages (cerf, chevreuil et sanglier), les services rendus et les contraintes liées à leurs trop fortes densités.

⁶⁶ Rapport Péréa-Cardoux précité.

⁶⁷ Les dégâts agricoles entraînent environ 37 M€ d'indemnisations par an sur la base de barèmes établis par la Commission nationale d'indemnisation des dégâts de gibier, relevant de l'OFB.

⁶⁸ Les bilans des plans et tableaux de chasse nationaux et taux de réalisation pour le cerf et le chevreuil en forêt domaniale sur la période 2005-2015 montrent un taux moyen de 76 % pour le cerf et de 83 % pour le chevreuil (rapport IGF, IGA, CGEDD, CGAER précité).

Les associations communales de chasse agréée (ACCA), créées par la loi Verdeille en 1964, ont notamment pour but « de favoriser le développement du gibier » et contribuent à accentuer le déséquilibre. Une commune sur trois possède une ACCA : au nombre de 10 000, elles regroupent 350 000 chasseurs. Chaque ACCA est tenue de constituer une ou plusieurs réserves non chassées, d'au moins 10% de son territoire⁶⁹. Les réserves faune sauvage des ACCA représente 1,5 Mha.

La FNC met en avant l'importance des loyers de chasse (110 M€ au total en 2013) qui constituent, à ses yeux, une compensation suffisante des dégâts. Ces loyers n'incitent cependant pas à régler la question du déséquilibre. Au contraire, ils constituent pour certains propriétaires forestiers une ressource importante susceptible, dans certains cas, de les amener à prioriser la préservation de la valeur cynégétique (et donc l'abondance du gibier) au détriment de l'exploitation forestière et de son renouvellement. Les populations de gibier étant mobiles, les dégâts ne portent par ailleurs pas nécessairement sur les forêts faisant l'objet de baux de chasse.

Les Commissions départementales de la chasse et de la faune sauvage (CDCFS), leur Formation spécialisée dans l'indemnisation des dégâts forestiers (FSIDF) et le Comité régional sylvo-cynégétique des commissions régionales de la forêt et du bois (CRFB), instauré par la LAAF, ne sont pas parvenus jusqu'à présent à une concertation satisfaisante entre chasseurs et forestiers. Un projet d'arrêté de 2016 sur l'équilibre sylvo-cynégétique est toujours « bloqué en raison des divergences entre chasseurs et forestiers »⁷⁰. Différents amendements parlementaires au projet de loi créant l'Office français de la biodiversité ont été rejetés : ils portaient notamment sur l'indemnisation des dégâts forestiers par le grand gibier, la possibilité pour le préfet de modifier un plan de chasse défaillant ou pour l'autorité administrative d'imposer le prélèvement d'animaux dans un délai déterminé.

3 - Des risques climatiques et sanitaires accrus

Les fortes tempêtes de 1999 et 2009 ont occasionné des coûts de reboisement de l'ordre de 500 M€ chacune. Le réchauffement de l'atmosphère conduit à des épisodes de sécheresse, comme en 2018-2019, qui favorisent les incendies et le dessèchement de nombreux arbres dès lors plus vulnérables aux attaques d'insectes ravageurs, telles les chenilles processionnaires dans le Sud-Ouest ou les scolytes dans l'Est, et aux champignons invasifs, telle la chalarose du frêne.

⁶⁹ Article L422-23 du code de l'environnement.

⁷⁰ PV du dernier conseil supérieur de la forêt et du bois, 2018.

La crise des scolytes

Les scolytes sont des insectes coléoptères qui s'attaquent aux épicéas blessés ou déshydratés. Les épisodes de sécheresse en 2018 et 2019 ont favorisé le développement des scolytes en Europe centrale, comme dans le nord-est de la France depuis deux ans. Dès 2018, 980 000 m³ d'épicéas étaient touchés en France. Les professionnels prévoient un volume total de bois scolytés de 4 à 5 Mm³ à fin 2019. En juillet 2019, 80 % des bois scolytés martelés étaient vendus, mais dès septembre 2019, les acteurs de la filière ont alerté sur le manque de débouchés, y compris à l'export.

La lutte contre la prolifération des scolytes implique de récolter ces bois sans tarder, engorgeant le marché du bois et diminuant les prix. Pour l'ONF à Verdun et dans les Ardennes, par exemple, les produits accidentels d'épicéas représentent 320 000 m³ en septembre 2019, soit le double de la récolte habituelle. Cette situation fragilise les comptes de l'ONF, la région Grand Est étant son premier territoire d'activité et 72 % du bois scolyté étant en forêt publique. Les communes forestières du Grand Est sont aussi sous tension. En octobre 2019, 16 M€ d'aides au transport des bois scolytés de l'Est vers d'autres régions et au repeuplement, ont été annoncées par le ministère de l'agriculture.

Pas plus que pour les dégâts du gibier, les dégâts occasionnés par des événements climatiques extrêmes ne sont indemnisés pour la forêt, contrairement à l'agriculture. En outre, les événements naturels affectant la forêt (incendies, tempêtes, sécheresse) ne sont pas inclus dans les dispositifs d'indemnisation des catastrophes naturelles. L'enjeu de gestion des risques naturels affectant la forêt reste entier.

III - Une exploitation de la forêt à concilier avec ses fonctions environnementales

Les forêts remplissent des fonctions environnementales nombreuses, justifiant des contraintes réglementaires générales et spécifiques (zones de protection) à l'activité sylvicole. Toutefois, alors que les services par la forêt font l'objet d'un intérêt croissant, les contraintes qu'ils entraînent pour la sylviculture ne font pas l'objet d'une rémunération.

A - Des contraintes environnementales à l'impact variable sur l'activité sylvicole

1 - Des exigences générales de gestion durable bien ancrées dans le droit forestier

Le principe de multifonctionnalité de la forêt, énoncé par le code forestier, implique que son exploitation s'effectue de façon durable dans le respect des différents usages, entraînant des contraintes pour l'exploitation forestière. Toutes les forêts sont ainsi soumises à l'exigence d'une gestion durable, les propriétaires devant « contribuer, par une gestion durable, à l'équilibre biologique et à la satisfaction des besoins en bois et autres produits forestiers »⁷¹. Cette exigence est formalisée de façon distincte pour les forêts publiques et privées.

⁷¹Article L. 112-2 du code forestier.

Les documents de gestion durable en forêt privée

Afin de disposer de la garantie de gestion durable, attribuée par le CNPF et des avantages associés (éligibilité aux subventions, crédits ou réductions d'impôt et dispense d'autorisation administrative de coupes), les propriétaires doivent souscrire à un document de gestion durable, dont la forme dépend de la taille de la forêt concernée :

Les forêts de plus de 25 ha doivent être dotées d'un plan simple de gestion (PSG) agréé par le CRPF, comprenant une brève analyse des enjeux économiques, environnementaux et sociaux de la forêt, un programme d'exploitation des coupes et un programme des travaux de reconstitution et d'amélioration, pour une durée de 10 à 20 ans. Les travaux peuvent être avancés ou retardés jusqu'à quatre ans sans nécessiter d'autorisation préalable du CRPF.

Les forêts regroupant au moins 10 ha peuvent élaborer un plan simple de gestion sur une base volontaire répondant aux mêmes exigences, ou se regrouper au sein d'un « PSG concerté » (chaque propriétaire disposant alors de son propre programme de coupes et travaux).

Pour les parcelles d'une superficie inférieure à 25 ha, le propriétaire peut adhérer à un règlement type de gestion (RTG), élaboré par un organisme de gestion en commun, un expert forestier agréé ou par l'ONF, fixant des prescriptions par grand type de peuplement. Le propriétaire peut adhérer sur une base volontaire à un code de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) rédigé par le CRPF.

Les exigences minimales en matière de gestion durable en forêt privée sont incluses dans les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), non soumis à obligation de révision régulière. Ces documents sont d'inégale ambition en matière environnementale et globalement peu prescriptifs.

2 - Une multitude de régimes de protection de la forêt

Aux exigences générales de gestion durable peuvent s'ajouter des contraintes supplémentaires pour certains espaces bénéficiant d'une protection particulière, selon différents régimes qui peuvent se recouper (cf. tableau n° 1). Les parcs naturels régionaux et les zones Natura 2000, qui ne s'opposent pas à l'exploitation forestière mais peuvent apporter des contraintes supplémentaires, représentent des surfaces importantes (22 % et 34 % de la forêt française) ; les autres régimes portent sur des superficies forestières limitées. Si ces régimes de protection peuvent créer localement des tensions et avoir un impact important sur l'activité forestière, leur poids relatif dans les difficultés de production de la forêt est réduit. En région AURA par exemple, parmi les forêts publiques gérées par l'ONF, 1,6 % des surfaces ne sont pas exploitées du fait de ces régimes, à rapprocher des 21,5 % de surfaces forestières non exploitables en raison de difficultés d'accès.

Parmi les contraintes opposables aux exploitants forestiers, celles liées à la biodiversité, principalement situées dans les zones Natura 2000, rejoignent toutefois largement les prescriptions figurant aux cahiers des charges des labels PEFC et FSC (cf. *supra*). Si ceux-ci ne concernent actuellement qu'un tiers de la production de bois, la démarche de labellisation permet donc de valoriser les contraintes réglementaires pesant sur les exploitants privés.

Tableau n° 1 : principaux régimes de protection des forêts françaises

<i>Régime de protection</i>	<i>% surface forestière</i>	<i>Taux moyen de prélèvement</i>	<i>Impact pour l'exploitation forestière</i>
<i>Forêts de protection</i>	1 %	ND	exploitation possible sous conditions
<i>Zones Natura 2000</i>	34 %	48 %	exploitation possible sous conditions
<i>Parcs naturels nationaux</i>	2 %	23 %	contraintes fortes en cœur de parc, limitées en zone d'adhésion
<i>Parcs naturels régionaux</i>	22 %	60 %	contraintes généralement limitées
<i>Réserves naturelles forestières</i>	0,2 %	ND (faible)	exploitation faible ou inexistante
<i>Réserves biologiques</i>	9 %	ND (faible)	exploitation faible ou inexistante

Sources : IGN, ONF, INSEE, Réserves Naturelles de France

Les centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) ont la possibilité d'intégrer les prescriptions liées à ces différents régimes de protection (Natura 2000 principalement) aux schémas régionaux de gestion sylvicoles, sous forme d'« annexes vertes ». Lorsqu'elles sont mises en place, ces annexes permettent au CNPF de vérifier la conformité des documents de gestion durable aux réglementations environnementales spécifiques, sécurisant ainsi les propriétaires. Leur déploiement reste toutefois insuffisant, le CNPF déplorant la complexité du processus d'approbation qui nécessiterait une validation régionale puis nationale et durerait souvent plus de trois ans.

B - Des services environnementaux insuffisamment reconnus et rémunérés

Outre la séquestration de carbone, les forêts remplissent de nombreux services écosystémiques, encore mal mesurés et peu valorisés en dépit de l'impact économique qu'ils peuvent avoir sur les propriétaires forestiers. Leur évaluation est par nature délicate, tant ils divergent par leur nature, leur domaine, leurs bénéficiaires (écosystèmes, populations) et leur échelle (locale ou globale). Certains services sont difficilement quantifiables ou ne reposent sur aucune valeur de référence, quand d'autres font l'objet d'échanges économiques permettant de fournir une base d'évaluation. Dans son rapport consacré à la forêt, l'Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE)⁷² renvoie notamment à une étude réalisée en 2009 par le Conseil d'analyse stratégique pour la monétisation de la valeur des services. En dépit des nombreuses incertitudes et limites méthodologiques, celui-ci parvenait à une valeur de référence moyenne de l'ordre de 970 € / ha / an, pour les « services forestiers pour lesquels des évaluations monétaires présentant une certaine robustesse pouvaient être réalisées » (avec une variation entre 500 et 2 000 € selon l'intensité des différents services), dont 55 % pour le stockage de carbone et seulement 160 € liés à l'exploitation forestière⁷³.

⁷² Évaluation française des écosystèmes et services écosystémiques, les écosystèmes forestiers, septembre 2018.

⁷³ Les résultats de cette étude du Conseil d'analyse stratégique sont présentés en annexe n° 7.

L'évaluation de la nature et de l'ampleur de ces services, tout comme leur valeur économique, n'est toutefois pas suffisante pour assurer leur rémunération. En effet, celle-ci suppose en complément qu'il soit possible d'établir, au sein de ces services, la part effectivement imputable aux acteurs de la filière. Le MTES distingue ainsi les services écosystémiques, rendus par les milieux, des services environnementaux, correspondant aux actions concrètes (changements de pratiques) et aux coûts induits par les services (aménagement, pertes de recettes etc.). Si l'évaluation des premiers peut permettre d'orienter les choix collectifs, leur rémunération n'aurait pas de sens et seuls les seconds ont vocation à donner lieu à une compensation financière pour les acteurs de la filière (principe d'additionnalité).

La protection des biens et des personnes contre les aléas naturels en région de montagne (avalanches, glissements de terrain, crues torrentielles, érosion...) constitue un service reconnu et bien pris en compte par la politique de restauration des terrains en montagne (RTM), qui prévoit à la fois des dispositifs de protection des zones concernées, des prescriptions renforcées à l'égard de leurs propriétaires et des financements de ces coûts. L'ONF bénéficie notamment de financements du MAA et du MTES au titre de ses missions d'intérêt général en matière de restauration des terrains de montagne et de prévention des incendies, qui permettent, aux dires des acteurs interrogés, de garantir un service performant mais dont le montant pourrait être remis en question par l'extension des zones concernées du fait du changement climatique.

Parmi les autres services écosystémiques, la séquestration de carbone est le domaine le plus aisément monétisable et fait ainsi l'objet de l'essentiel des demandes de valorisation de la filière et d'initiatives en ce sens, en France et à l'étranger. Pour les autres services, des dispositifs et expérimentations se développent, souvent au niveau local.

Parmi les pays forestiers examinés, aucun ne fait figure de référence en matière de rémunération des services écosystémiques, même si certains expérimentent des démarches intéressantes. La Suisse notamment met en œuvre des mesures proches de celles existant déjà en France dans certains domaines (compensation carbone volontaire) tout en développant des démarches expérimentales innovantes en matière de qualité de l'eau et de services récréatifs.

La rémunération des services forestiers en Suisse

Selon la stratégie forestière suisse adoptée en 2013, « les prestations de service public sollicitées par la collectivité sont suffisantes et financées. Les dépenses supplémentaires ou les pertes de recettes de l'économie forestière (p. ex. par abandon de la production du bois) sont rémunérées sur la base d'un modèle de financement transparent et efficace. » Ce principe fait l'objet de plusieurs déclinaisons : La préservation de la biodiversité et les mesures de protection sont financées par la confédération dans le cadre de conventions-programme avec les cantons. L'office fédéral de l'environnement (OFEV) a soutenu la création en 2019 d'une association nationale, Wald-Klimaschutz, qui joue un rôle similaire au label bas carbone (cf. infra). En matière de rémunération des prestations pour la protection de l'eau potable dépassant le cadre fixé par la loi, la piste privilégiée par l'OFEV vise à élaborer des directives pour soutenir les partenariats entre propriétaires forestiers et distributeurs d'eau, sur le modèle du partenariat « je filtre, tu bois » mis en place dans le canton vaudois. Celui-ci offre aux acteurs des catalogues de mesures sylvicoles favorables à la qualité de l'eau, de calcul des coûts associés et de contrats fixant les prestations et la forme de rémunération. Ce projet pilote a permis la signature de conventions par deux communes et un service intercommunal des eaux. En matière de services récréatifs, dont la valeur est estimée à 3 Md de francs suisses par an, la stratégie établie par la confédération prévoit de développer les outils et documents de base facilitant la valorisation économique permettant aux acteurs locaux de mettre en œuvre une rémunération.

1 - Les financements issus des instruments de la politique climat

Les mécanismes permettant de donner une valeur aux actions de séquestration du carbone ou de réduction des émissions peuvent prendre plusieurs formes :

Les systèmes d'échange de quotas d'émission, tout d'abord, visent à plafonner le niveau global des émissions par le volume de quotas mis en circulation. Les acteurs assujettis sont ainsi incités à réduire leurs émissions ou à acquérir des quotas auprès d'autres émetteurs. Le système d'échanges européen (« SEQUE-UE ») relève de cette catégorie.

Les mécanismes de compensation volontaire permettent à des acteurs de communiquer sur la compensation de leurs émissions, en contrepartie de financement d'actions dont l'impact carbone est garanti par des mécanismes de certification (label bas carbone en France et labels internationaux comme Verra ou Gold standard).

Le mécénat peut porter sur des projets présentant des bénéfices en matière de carbone ou de biodiversité, mais à la différence de la compensation volontaire, le mécène ne peut se prévaloir publiquement d'une compensation de ses émissions (qui s'apparenterait à une contrepartie incompatible avec le régime fiscal du mécénat en France).

Enfin, une affectation de ressources issues de la mise aux enchères des quotas carbone peut être attribuée au financement d'actions bénéfiques pour la séquestration du carbone et la biodiversité, sans établir de lien entre le bénéfice de chaque action et le soutien accordé.

a) Des mécanismes d'échanges de quotas d'émissions complexes et inadaptés

Le secteur forestier n'est pas inclus dans le système européen de marché de quotas d'émissions (SEQUE - UE), qui ne prévoit pas de possibilité pour les exploitants forestiers de bénéficier de crédits carbone au titre des quantités stockées en forêt. La Nouvelle-Zélande constitue actuellement le seul exemple d'un système de marché de quotas global incluant la forêt et paraît peu transposable dans le contexte français : conçu dans une logique de

préservation des forêts et non d'exploitation dynamique, le marché néo-zélandais ne semble pas, selon l'évaluation intermédiaire conduite, avoir permis d'influencer de façon déterminante les comportements d'investissement des propriétaires forestiers.

L'exemple néo-zélandais en matière de rémunération du stockage de carbone en forêt

Mis en œuvre en 2008, le système d'échange de quotas d'émissions néozélandais, similaire dans ses grands principes au système européen EU-ETS, contraint certains secteurs émetteurs à acheter des quotas afin de compenser leurs émissions de gaz à effet de serre. Il innove néanmoins, en incluant dans le système les activités agricoles et forestières. La séquestration de CO² génère ainsi progressivement des crédits carbone pour le propriétaire, qui peuvent être monétisés auprès des émetteurs soumis au système d'échanges. En cas d'abattage, le propriétaire doit restituer ses crédits.

Ce système permet aux propriétaires de bénéficier d'une avance de trésorerie au moment de la plantation, qu'ils remboursent lors de la coupe. Il pose toutefois de nombreuses difficultés en matière de gestion des risques (dépérissement ou abattage de la forêt indépendant de la volonté de l'exploitant). Une évaluation conduite en 2016 a montré que la complexité opérationnelle du système décourageait de nombreux propriétaires forestiers d'y participer et que le prix du carbone était peu pris en compte dans les décisions d'investissement forestier. Des améliorations devaient être introduites en 2019. Parmi celles-ci figure la simplification des modalités de calcul des crédits carbone issus de la forêt.

De tels dispositifs présentent pour la filière l'intérêt d'apporter un financement global, sans être limité au strict principe d'additionnalité régissant les modalités de compensation volontaire, puisque la totalité du carbone stocké est valorisée, indépendamment des actions de sylviculture entreprises (l'absence d'entretien ou de renouvellement conduit, au pire, au remboursement des crédits accordés). Ils soulèvent néanmoins de nombreux obstacles techniques (complexité d'administration des registres) et économiques (effets d'aubaine pour les propriétaires de forêts, qui ne sont pas incités à une meilleure gestion) faisant obstacle, du point de vue de l'efficacité de l'action publique, à la mise en place d'un tel système.

L'interprofession France Bois Forêt propose un système intermédiaire de « mécanisme de quotas carbone forestiers » permettant de rémunérer le service environnemental fourni par la forêt. Il repose sur l'attribution de quotas carbone aux propriétaires de forêts sous document de gestion durable (ou pour celles qui n'y sont pas soumises via le label bas carbone) lors des actions de sylviculture (récolte, plantation). Un tel mécanisme évite une partie des écueils des marchés carbone, les crédits étant attribués de façon forfaitaire et d'une valeur fixe devant permettre un partage des coûts à parts égales entre le propriétaire et la collectivité. Il ne satisfait néanmoins pas au principe d'additionnalité, tous les propriétaires étant éligibles dès lors qu'ils respectent des conditions minimales dans la gestion de leur forêt. Le développement d'une offre de prêts à long terme adaptée à la sylviculture, également proposée par FBF, permettrait d'obtenir des résultats similaires en matière d'avance de trésorerie pour les propriétaires, sans nécessiter un adossement à un système de quotas carbone.

b) La compensation volontaire via le label bas carbone

La compensation volontaire, qui s'adresse à des acteurs publics et privés non soumis à obligation de compensation dans le cadre des mécanismes obligatoires, offre des perspectives de financements complémentaires encore peu exploitées. En dépit d'une demande soutenue d'acteurs privés et institutionnels, la compensation volontaire est en effet longtemps restée cantonnée aux projets de reforestation situés à l'étranger, en l'absence de référentiel national

adéquat. Le label bas carbone, développé par le MTES en lien avec le CNPF et IC4E, vient répondre à ce manque et permet, depuis 2019, de certifier une valeur de carbone évitée pour des parcelles mettant en œuvre des itinéraires sylvicoles certifiés⁷⁴. Ces émissions évitées peuvent ensuite servir de base à des accords de compensation volontaire, conduits de gré à gré entre acteurs économiques et institutionnels et gestionnaires forestiers. Il s'apparente à de nombreuses initiatives en cours de déploiement en Europe ou au niveau local.

Quelques exemples de dispositifs de compensation finançant la sylviculture

Au Royaume-Uni : instauré en 2011, le *Woodland carbon code* repose sur des principes proches du label bas carbone, pour lequel il a servi d'exemple. En mars 2019, des demandes de validation sont en cours pour 17 394 ha.

En Espagne : créé en 2014 par le ministère de l'environnement, le *Registro de huella de carbono* a permis de valider des projets conduisant potentiellement à 123 590 tCO₂ par le biais de projets de reforestation, notamment suite aux dégâts d'incendies.

Régions françaises : l'Association Aquitaine Carbone a été créée par la Région Aquitaine, le CRPF, l'ONF et la CDC après la tempête Klaus afin de favoriser le repeuplement des zones touchées. Entre 2011 et 2014, 20 900 ha ont été inclus dans ce dispositif, qui prévoyait l'attribution des crédits carbone à l'association en contrepartie d'aides de 100 € par ha. Les crédits carbone n'ont toutefois pas pu être certifiés et le projet a été abandonné. Les missions de l'association sont en cours d'évolution afin de s'inscrire dans le label bas carbone.

D'autres fonds régionaux de compensation carbone portent sur des surfaces plus limitées (« Normandie Forêver ») ou sont actuellement à l'étude (région Bretagne, région Sud).

Ce système permet d'éviter les écueils d'un marché d'échanges en apportant plus de souplesse et en laissant aux parties la possibilité de s'entendre sur le type de projets à soutenir, leur localisation et le niveau d'ambition souhaité. Son succès dépendra néanmoins de sa capacité à s'imposer comme référence. Ce dispositif a bénéficié lors de son lancement du soutien de l'État, la première initiative labellisée ayant porté sur la compensation du sommet du G7 à Biarritz. La fixation d'objectifs de diminution de l'empreinte carbone des administrations, comme c'est le cas en Suisse notamment⁷⁵, peut permettre de soutenir initialement une demande de compensation stable et suffisante⁷⁶.

c) Le mécénat

Parmi les projets financés au titre de leurs bénéfices en matière de stockage de carbone, plusieurs prennent la forme de mécénat. À la différence des dispositifs de compensation volontaire, le cadre de mécénat suppose de ne pas obtenir de contrepartie à la hauteur des financements apportés, mais ouvre droit aux avantages fiscaux accordés aux dons des particuliers et des entreprises au profit d'organismes d'intérêt général concourant, entre autres, à la défense de l'environnement naturel.

⁷⁴ Les méthodes sylvicoles sont certifiées par le MTES, sur avis du MAA, de l'ADEME et France Nature Environnement. Trois méthodes ont été certifiées à ce jour.

⁷⁵ Le programme RUMBA (gestion des ressources et de management environnemental dans l'administration fédérale) fixe depuis 2006 des objectifs de diminution des émissions par ETP aux administrations fédérales, qui peuvent recourir à la compensation carbone pour y parvenir, notamment dans le domaine des transports.

⁷⁶ À plus long terme, les perspectives de demande de compensation permettent de penser que le marché pourra sans difficulté absorber une offre de projets croissante au sein de la filière.

En Auvergne-Rhône-Alpes, l'association SYLV'ACCTES met ainsi en relation des porteurs de projet et mécènes intéressés par des projets forestiers, sur la base d'une méthodologie d'évaluation des co-bénéfices intégrant l'atténuation des émissions de CO₂, mais également les bénéfices potentiels en matière de biodiversité et dans le domaine socio-économique. En quatre ans, elle a permis d'accompagner 3 000 ha vers une gestion durable et mobilisé 900 K€ auprès de financeurs publics et privés. En région Centre-Val de Loire, l'association Duramen conduit depuis 2018 des actions de mécénat similaire, ouvertes aux particuliers.

L'ONF s'inscrit également dans le cadre du mécénat pour financer ses actions présentant une valeur ajoutée en matière environnementale, patrimoniale ou récréative. Un fonds de mécénat « Agir pour l'avenir », lancé en novembre 2019, a vocation à développer cette activité, qui représente environ 1,2 M€ par an entre 2016 et 2018. Ce fonds sélectionnera les projets proposés au financement sur la base d'itinéraires sylvicoles validés par un comité de sélection, avec une attention particulière portée sur le respect de la biodiversité.

Cette multiplication d'initiatives en matière de compensation volontaire et de mécénat présente l'intérêt de proposer aux financeurs et porteurs de projets des offres différentes, selon leurs priorités thématiques et locales, leur sensibilité et leurs stratégies de responsabilité sociale et environnementale. Elle conduit néanmoins à développer des modalités d'évaluation des projets distinctes, alors que les critères et objectifs affichés par les différentes démarches paraissent proches. Elle laisse également subsister un risque de concurrence entre dispositifs, reposant sur des projets forestiers largement communs en nombre encore limité.

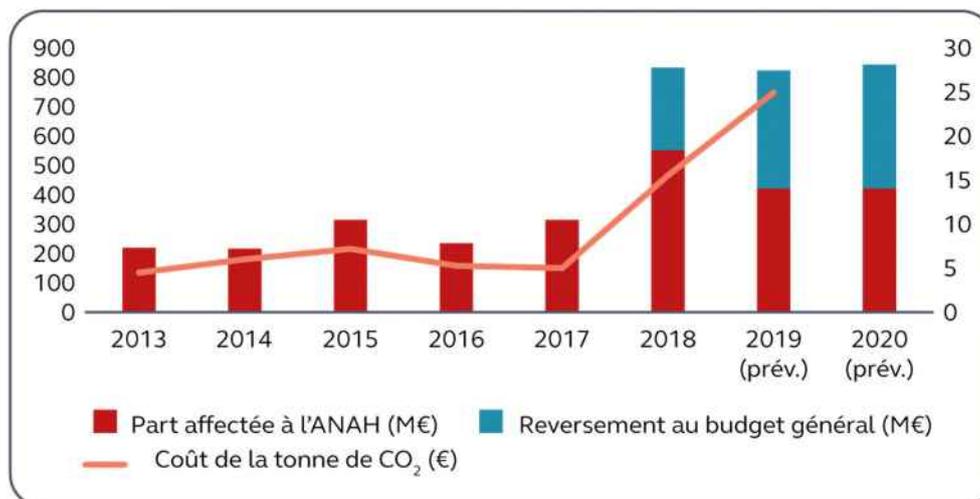
d) Le financement par le produit des enchères de quotas

Plusieurs acteurs de la filière formulent également la demande qu'une fraction des revenus perçus par la France au titre des enchères de quotas de carbone dans le cadre du système européen d'échange de quotas (SEQUE-UE) soit attribuée en soutien à la forêt. Le choix a été fait en 2012 d'attribuer ces recettes à l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH), afin de financer les actions de rénovation thermique dans le cadre du programme « habiter mieux ». Les recettes se sont révélées fluctuantes et inférieures, jusqu'en 2017, au plafond de 550 M€ fixé pour cette recette. En 2018, une forte hausse du prix du carbone a conduit pour la première fois à dépasser ce plafond et à permettre le reversement au budget général de l'État d'un solde de 279 M€ non utilisé par l'ANAH.

Cette forte augmentation ouvre des perspectives de financement élargies pour les actions contribuant à limiter les émissions de gaz à effet de serre, même si son évolution à long terme est incertaine⁷⁷. Le financement d'actions forestières est conforme au droit européen, la directive établissant le SEQUE imposant l'affectation d'au moins 50 % des recettes à des actions de lutte contre le réchauffement climatique, parmi lesquelles l'activité sylvicole figure⁷⁸.

⁷⁷ I4CE, L'état du marché carbone européen – Edition 2019.

⁷⁸ Directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Graphique n° 3 : revenus des enchères de quotas carbone de la France depuis 2013

Source : Cour des comptes (valeurs 2019 et 2020 selon les prévisions du PLF 2020)

2 - Un financement des services environnementaux encore marginal

La préservation de la biodiversité constitue un bénéfice majeur associé à une forêt durablement gérée et figure à ce titre parmi les objectifs de la politique forestière énoncés par le code forestier⁷⁹. Il n'existe aucun indicateur unifié de mesure de la biodiversité terrestre, mais les résultats des différents réseaux de mesure⁸⁰ tendent à montrer un niveau de préservation supérieur aux autres milieux en dépit de sources d'inquiétude nombreuses. L'abondance des oiseaux semble s'être stabilisée depuis les années 1980 et certaines caractéristiques se maintiennent ou sont en progrès, comme le maintien de bois mort ou de très gros arbres vivants. Cependant, une évaluation de 2013 des habitats forestiers d'intérêt communautaire aboutissait à 17 % des surfaces en état favorable de conservation, 49 % inadéquat et 24 % mauvais.

Plusieurs services sont assurés par un bon niveau de préservation. Les forêts contribuent à la disponibilité en eau, à la fois au niveau global (effets positifs sur le cycle hydrologique) et local (protection et purification des zones de captage). Les forêts ont également des effets bénéfiques en matière de régulation du climat (régulation des températures à proximité des forêts⁸¹), d'amélioration de la qualité de l'air (filtration par le feuillage des particules polluantes atmosphériques), de régulation des vents, etc.

En matière de qualité de l'eau, pour laquelle le service rendu par l'activité forestière bénéficie directement aux riverains, quelques initiatives locales existent. La plupart des projets sont toutefois cantonnés dans la sphère publique, que ce soit sous forme de gestion directe – Saint-Etienne a ainsi acquis plus de 1200 ha jusque dans les années 1990 pour préserver sa ressource en eau, d'accords entre services (le service eau de la communauté de communes de Saint Tropez rémunère par convention le service forêts) ou d'accords entre organismes (l'ONF reçoit des financements d'agences de l'eau pour 850 000 € par an de missions ciblées).

⁷⁹ Article L. 121-1.

⁸⁰ RENECOFOR de l'ONF, IGN, surveillance des parcs nationaux, évaluation des sites Natura 2000...

⁸¹ Le rapport EFESE mentionne un effet rafraichissant en journée moyen de 1,8 degrés, qui pourrait s'élever à 3,7 degrés lors des pics de chaleur estivaux.

S'agissant des bénéfices plus diffus liés à la préservation de la biodiversité, dont la valorisation économique est plus difficile⁸², plusieurs dispositifs existent, aux financements toutefois limités :

- Le label bas carbone et les dispositifs de mécénat (cf. supra) permettent de prendre en compte les co-bénéfices en matière de biodiversité et peuvent constituer une piste pour rémunérer ces services.
- Des compensations dans le cadre de contrats Natura 2000 sont également attribuées pour des actions (maintien de bois mort notamment), pour des montants faibles (total d'1 M€ par an en moyenne sur le budget du MTES, plus 4 M€ de crédits FEDER attribués principalement à des acteurs publics : parcs naturels, ONF, CRPF etc.). La mesure permettant des paiements sylvo-environnementaux, prévue dans la maquette actuelle du FEADER, n'a en revanche pas été activée en France au cours de la programmation 2014-2020.
- Les obligations réelles environnementales (ORE), issues de la loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016, peuvent également être mobilisées pour rémunérer des actions individuelles favorables au maintien de la biodiversité. Cet instrument, inspiré des dispositifs de « servitudes de conservation » mises en œuvre dans plusieurs pays anglo-saxons, permet à un propriétaire de mettre en place de façon volontaire une protection environnementale attachée à son bien immobilier, en échange de contreparties apportées par un cocontractant financeur (collectivité, établissement public, association...). Le développement de ce dispositif dépendra de l'implication des personnes morales (collectivités locales notamment), des compensations financières proposées (qui peuvent, par exemple, prendre la forme d'une exonération de taxe foncière) et de la capacité à développer des « contrats types » suffisamment simples et robustes.
- Enfin, les sites naturels de compensation permettent d'anticiper et mutualiser les besoins de compensation liés aux projets d'aménagement susceptibles d'entraîner des pertes de biodiversité. Ce dispositif, instauré par la loi biodiversité de 2016, permet aux porteurs de projet d'éviter d'avoir à conclure des accords de compensation « à la demande » à chaque fois qu'un besoin apparaît. Deux projets de sites forestiers ont été déposés le 1er juillet 2019 et sont en cours d'instruction au MTES. Le potentiel de financement pour la filière de cet outil paraît toutefois limité par les principes régissant la compensation de pertes de biodiversité.

Une expérimentation des paiements pour services environnementaux, prévue dans le cadre du plan biodiversité adopté le 4 juillet 2018 (action 24), n'a en revanche pas été ouverte à ce stade aux projets forestiers. Ces paiements, pour lesquels 150 M€ ont été fléchés dans le cadre du 11e programme des agences de l'eau, ne concernent ainsi que les activités agricoles, alors que ses mécanismes paraissent aisément transposables au secteur forestier.

⁸² Dans une étude de 2016, le CGDD parvient toutefois, à partir d'une étude reposant sur les principes méthodologiques de l'économie du bien-être, à un montant compris entre 2,9 et 3,2 Md€ par an de la valeur économique accordée par les français à un bon état de préservation de la biodiversité en forêt domaniale.

3 - Des cadres de rémunération des services récréatifs et d'agrément encore peu utilisés

Parmi les activités de loisir en forêt, seule la chasse fait à ce jour l'objet d'une valorisation et de compensations financières conséquentes. Les locations de chasse versées aux propriétaires s'élèvent en 2012 à 110 M€, dont 60 % en forêt publique⁸³. Ces montants sont toutefois à comparer aux dommages liés à la présence de grand gibier en forêt (cf. *supra*). Certains éléments (part d'autoconsommation dans la consommation de venaison, part informelle des loyers de chasse...) sont par ailleurs peu documentés.

L'impact économique des autres pratiques (randonnée, cueillette, apiculture) est mal mesuré. Les pratiques récréatives des français font l'objet d'enquêtes dont les résultats sont attendus en 2020, qui doivent permettre d'en affiner la mesure de la valeur. La randonnée en particulier génère des retombées économiques importantes⁸⁴, même si la part imputable aux milieux forestiers est difficilement évaluable tout comme la répartition de la valeur ajoutée entre les nombreux acteurs concernés (collectivités, hôtellerie, forestiers, transports etc.).

Contrairement aux fonctions environnementales, économiques et de sécurité, les usages récréatifs de la forêt ne figurent pas parmi les fonctions de la forêt reconnues d'intérêt général par le code forestier. À ce titre, et contrairement à une perception fréquente des citoyens, l'accessibilité des forêts ne fait l'objet d'aucune obligation⁸⁵. S'agissant des forêts publiques, l'ouverture au public doit être recherchée le plus largement possible (article L. 122-10). En forêt privée en revanche, l'ouverture au public, notamment aux sports de nature, ne peut être prononcée sans l'accord du propriétaire⁸⁶. Selon le CNPF, huit propriétaires sur dix laissent leur forêt ouverte au public. L'aménagement des forêts au public et aux pratiques sportives (randonnées, VTT...) peut déjà faire l'objet de contrats régis par l'article L. 113-6 du code de l'urbanisme avec les collectivités locales concernées, qui peuvent prévoir la rémunération du service rendu. Cette possibilité est encore peu exploitée du fait des réticences des propriétaires, qui craignent la création d'une forme de servitude réduisant durablement la valeur de leur bien, et des collectivités qui préfèrent souvent acquérir les forêts pour lesquelles des aménagements permanents sont prévus.

Les chartes forestières de territoires et comités de massifs prévoient également la possibilité d'actions en matière d'usages récréatifs et constituent des cadres de concertation sur lesquels les acteurs de la filière peuvent s'appuyer pour développer des démarches de rémunération des services consentis par les propriétaires⁸⁷. La « stratégie régionale pour les services écosystémiques rendus par la forêt en Rhône-Alpes », conclue en 2015 par les acteurs régionaux de la filière et qui vise à développer la reconnaissance des aménités diverses en forêt, constitue également une initiative pertinente en la matière.

⁸³ IGN, Indicateurs de gestion durable, 2015.

⁸⁴ Selon une étude d'Atout France publiée en 2019, la randonnée pédestre est la 1^{re} activité sportive des Français en vacances. En 2016, 21 millions de séjours ont donné lieu à sa pratique, soit 9 % des séjours des Français.

⁸⁵ C'est en revanche le cas en Suisse, par exemple (article 699 du Code civil suisse)

⁸⁶ Article L. 122-10 du code forestier.

⁸⁷ Selon un recensement par la FNCOFOR en 2017, 143 chartes existaient en 2016, regroupant 6 000 communes et portant sur 5 Mha de forêts. 12 % des actions concernaient le secteur du tourisme et des loisirs en forêt.

Enfin, les forêts sont sources de bénéfices patrimoniaux, également difficilement évaluables. La dimension paysagère des forêts participe ainsi à la valorisation d'espaces, pouvant donner lieu à des classements au titre des sites protégés. La proximité de forêts peut également contribuer à renforcer l'attractivité du cadre de vie local, voire augmenter la valeur de biens immobiliers qui en sont riverains.

Ces services sont peu rémunérés mais leur réduction du fait de l'exploitation forestière peut en revanche donner lieu à des oppositions, voire des demandes de compensation. Bien que le cadre juridique forestier ne permette pas la prise en compte de ces aspects dans la délivrance d'autorisations de coupes et la validation de documents de gestion durable⁸⁸, la pression croissante des élus et riverains peut conduire les propriétaires ou l'ONF à ne pas faire réaliser des coupes pourtant prévues par crainte de contestations.

CONCLUSION

Hétérogène et ancrée dans les territoires ruraux, la filière forêt-bois joue un rôle économique important.

L'amont de la filière reflète la diversité des forêts françaises et ses difficultés. Si la forêt continue de croître du fait de l'abandon de terres agricoles, seulement la moitié de l'accroissement naturel de la forêt est récoltée. Seules 30 % des forêts privées, qui représentent les trois quarts de la surface forestière en France métropolitaine et sont très morcelées, possèdent un document de gestion. Les pratiques de vente de bois demeurent dans l'ensemble archaïques. Les scieries, échelon intermédiaire crucial, ont une capacité de production insuffisante pour servir la demande des industries de transformation. L'amont, y compris les scieries, ne représente que 14,5 % de la valeur ajoutée et des emplois de la filière, dont les métiers manquent d'attractivité. La certification et la normalisation demeurent insuffisantes.

À l'aval de la filière, la construction en bois est encore peu développée en comparaison d'autres pays, la production de meubles est en net recul et ne couvre plus que 25 % de la consommation française et le secteur du papier et du carton importe beaucoup de pâte de cellulose. Le déficit commercial de la filière est donc très élevé et croissant.

Le réchauffement climatique constitue un nouvel enjeu commun à la filière, qui remplit un rôle essentiel en matière de séquestration de carbone et de fourniture d'énergie qui vient en substitution d'énergies et de procédés plus intensifs en carbone. L'atteinte des objectifs du plan climat et de la stratégie nationale bas-carbone suppose d'ailleurs, non seulement de préserver le puits de carbone forestier, mais aussi de développer les usages du bois. Toutefois, le renouvellement de la ressource forestière est menacé par les dégâts dus à l'excès de grand gibier dans certaines forêts et par le réchauffement climatique lui-même, responsable de tempêtes et de sécheresses, qui rendent les arbres vulnérables aux insectes ravageurs.

L'exploitation de la forêt doit être conciliée avec ses fonctions environnementales (biodiversité, qualité de l'eau) et récréatives. Les nombreux services rendus par la forêt, sources de contraintes réglementaires et économiques pour les acteurs de la filière, sont peu valorisés.

⁸⁸ Une telle demande avait été formulée dans le cadre du renouvellement de la charte du parc régional du Morvan.

Au terme de cet état des lieux, force est de constater que la filière forêt-bois reste caractérisée par plusieurs paradoxes. Malgré un potentiel forestier important, la France souffre d'un lourd déficit commercial de la filière bois, en partie dû à un manque d'intégration entre l'amont et l'aval de cette filière. Par ailleurs, bien que l'utilisation de bois, en tant que produit biosourcé, soit valorisée et que la forêt française soit en expansion, son exploitation fait l'objet d'une incompréhension d'une partie croissante de la société française.

Cette situation ne saurait perdurer et requiert désormais un plan d'action volontariste développé dans la troisième partie réunissant les recommandations de la Cour.

Chapitre II

Des efforts de structuration insuffisants, tant au sein de la filière que des pouvoirs publics

En 2014, la Cour dressait le constat d'une gouvernance faible et éclatée, tant du point de vue des organisations professionnelles, dont elle relevait le manque de cohésion, que des instances publiques. Ce constat demeure en partie valable : le paysage des organisations professionnelles reflète toujours une filière fragmentée. Le cadre institutionnel a, certes, connu des évolutions importantes introduites notamment au sein du volet forestier de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (dite loi LAAF), qui prévoit un programme national de la forêt et du bois (PNFB 2016-2026) valable pour 10 ans et ses déclinaisons régionales, les programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB), conjointement élaborés par l'État et les régions. La loi a également conforté le rôle du conseil supérieur de la forêt et du bois (CSFB), regardé comme le « Parlement » de la forêt et prévu son pendant régional, la Commission régionale de la forêt et du bois (CRFB).

Simultanément, en 2014, un comité stratégique de la filière bois (CSF Bois) a été instauré ; deux contrats stratégiques de filière se sont succédé (2014-2017 puis 2018-2022). L'État a enfin souhaité fin 2018 matérialiser l'objectif d'une relance de la filière forêt bois en publiant un plan interministériel d'action pour la forêt.

En dépit de ces réformes, ces différents volets de l'action de l'État restent néanmoins peu lisibles et peinent à s'incarner dans une politique forestière affirmée et cohérente.

I - Une filière encore fragmentée malgré la réussite de quelques projets communs

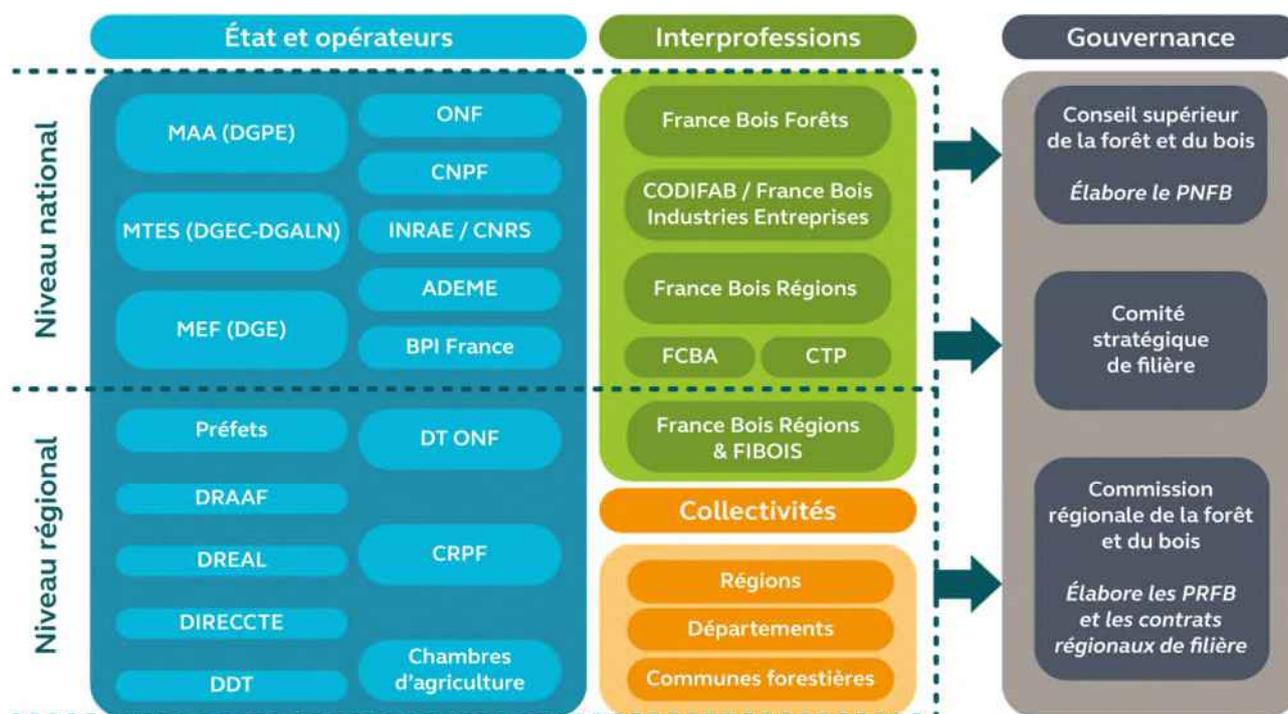
Si des réorganisations institutionnelles importantes assorties de nouveaux instruments de programmation sont intervenues depuis cinq ans, les opérateurs, publics et privés de la filière à l'œuvre dans chacun des grands segments d'activité (forêt, première transformation, deuxième transformation) restent marqués par une forte autonomie d'action et d'intérêts. De fait, la filière forêt-bois recouvre de multiples enjeux, activités et métiers. Son ambition de regrouper les acteurs « de la graine au produit transformé » n'a pas en effet d'équivalent au sein des autres filières constituées et l'amène à faire cohabiter des acteurs, domaines d'activités et contextes territoriaux différents. On peut notamment relever :

- des enjeux et horizons temporels différents pour les forestiers et les utilisateurs du bois : les premiers doivent combiner un pas de temps long, lié au rythme de croissance des arbres destinés à être récoltés, ainsi qu'à la prise en compte sur le moyen long terme de la fonction climatique de la forêt, tout en étant contraints de disposer d'un modèle économique viable au quotidien ; les seconds évoluent dans un environnement concurrentiel et doivent concevoir un modèle économique viable à court-moyen terme ;

- **la coexistence d'acteurs de dimension et de poids économiques hétérogènes** : des TPE et PME pour l'essentiel à l'amont et la première transformation coexistent avec quelques groupes d'envergure mondiale à l'aval, notamment dans la papeterie, dont les centres de décision sont fréquemment situés à l'étranger ;
- **le manque de synergie entre les producteurs de bois français et les industries de l'aval**, reflété par la balance commerciale de la filière bois (cf. partie 1) ;
- **des divergences d'analyses sur la trajectoire de développement** : les approches au sein de la filière divergent quant à son modèle de développement et aux actions d'intérêt commun prioritaires. L'approche classique de filière industrielle de la 2^e transformation visant à prioriser la recherche de marchés et de débouchés, quitte à recourir à un bois importé tant que l'amont, incluant l'industrie de 1^{ère} transformation, n'est pas en mesure de répondre aux demandes des industries (« pilotage par l'aval ») s'oppose à une approche priorisant la valorisation de la ressource existante dans les productions industrielles (pilotage de la filière par l'amont). La conciliation de ces deux approches suppose de développer une offre de produits et matériaux nouveaux et d'amorcer une intégration verticale (forêt, sciage, production du matériau et, le cas échéant, construction).

En définitive, la filière a commencé à se constituer sous l'impulsion de l'État, qui a poussé à la constitution d'interprofessions, en complément des instances de gouvernance que sont le Conseil supérieur, le CSF Bois et les commissions régionales.

Schéma n° 2 : présentation des principaux acteurs de la filière



Source : Cour des comptes

A - Les difficultés des interprofessions à parler d'une seule voix

Un effort de structuration a été mené à travers la création de deux interprofessions pour regrouper les nombreuses organisations représentant et fédérant les acteurs privés de la filière forêt-bois :

- France Bois Forêt (FBF) a été créée en 2004 pour l'amont de la filière et la 1ère transformation ;
- France Bois Industries Entreprises (FBIE) en 2011 pour l'aval ;
des interprofessions régionales associant amont et aval, constituées pour la plupart dès les années 1990, ont créé en 2012 un troisième organisme, France Bois Régions (FBR), afin de les représenter et fédérer leur action.

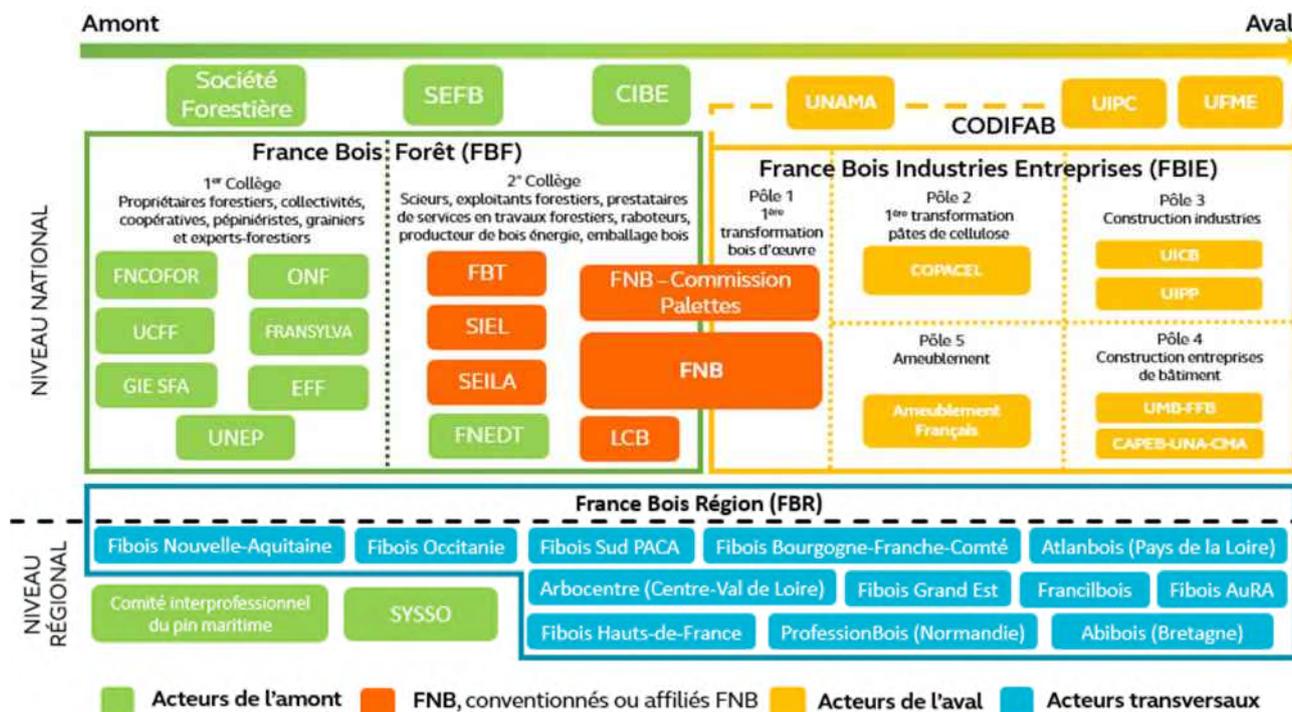
Cependant, cette structuration n'est qu'apparente. En effet :

- une seule organisation (FBF) bénéficie de la reconnaissance d'organisation interprofessionnelle dans les conditions prévues par les articles L. 632-1 et L. 632-1-2 du code rural et de la pêche maritime. FBIE, FBR et les structures régionales de la filière ont des statuts d'associations à caractère interprofessionnel. La collecte de la taxe affectée acquittée par les industries du bois n'est ainsi pas collectée par FBIE, mais par un comité professionnel de développement économique, le CODIFAB ;
- l'articulation entre ces trois interprofessions est historiquement conflictuelle, l'amont reprochant à l'aval de représenter les intérêts des importateurs à l'encontre de ceux de la filière bois française ; l'aval reprochant à l'amont de ne pas mener d'actions d'intérêt collectif pour la filière, mais de se borner à juxtaposer des intérêts sectoriels ;
- les interprofessions régionales ne sont pas membres à part entière des interprofessions nationales, mais partenaires et elles ont pu ce faisant estimer leurs actions insuffisamment soutenues ;
- les acteurs du bois-énergie disposent d'une association interprofessionnelle propre, le comité interprofessionnel du bois-énergie (CIBE) et de syndicats spécifiques tel le syndicat des énergies renouvelables (SER), certes partenaires de FBF, mais non membres.

La Fédération nationale du bois (FNB), qui représente principalement les scieurs, se positionne comme une organisation professionnelle horizontale, ce qui lui permet d'être à la fois membre de FBF et de FBIE⁸⁹.

⁸⁹ Une organisation professionnelle créée en 2016, le syndicat des exploitants de la filière bois (SEFB), conteste le caractère représentatif de la FNB et plus généralement de France Bois Forêt, dont elle n'est pas membre.

Schéma n° 3 : interprofessions et organisations professionnelles de la filière forêt-bois



Source : Cour des comptes

La campagne de communication « Pour moi, c'est le bois » lancée en 2017 illustre ces difficultés de la filière à dégager des messages communs. Ce projet de grande ampleur a mobilisé 10 M€ sur trois ans, a été porté principalement par l'amont depuis 2018, à la suite du désengagement des organisations de l'aval et régionales, qui dénonçaient une inadéquation entre les messages et publics visés. Une prolongation de cette campagne est prévue par FBF sur la période 2020-2023, assortie d'un recentrage des messages en fonction des publics (ceux adressés aux particuliers devant ainsi inclure les problématiques liées à la récolte de bois).

1 - Le clivage persistant entre amont et aval

Les organisations professionnelles sont marquées par un clivage entre amont et aval, chacun de ces deux maillons principaux reposant en outre sur un mode de financement différent. Le périmètre des cotisations interprofessionnelles résultant des accords étendus (CIE, ex-CVO, contributions volontaires obligatoires) collectées par France Bois Forêt (concernant l'amont et la première transformation) et celui de la taxe affectée au CODIFAB (concernant l'aval) a dû être affiné afin d'éviter les doublons : il n'est pas rare que certains industriels de la première ou de la deuxième transformation relèvent, selon l'activité considérée, des deux systèmes de financement. Certains secteurs de la filière forêt-bois ne relèvent enfin ni de la taxe affectée ni de la CIE, comme la tonnellerie, la pâte à papier ou encore le négoce de produits bruts ou finis.

a) L'amont : France Bois Forêt et la cotisation interprofessionnelle étendue

L'association interprofessionnelle France Bois Forêt (FBF) a été fondée en 2004 et regroupe les acteurs de l'amont de la filière forêt-bois, de la première transformation et d'une partie restreinte de la seconde transformation, soit 15 membres au conseil d'administration répartis en deux collèges⁹⁰. Reconnue en qualité d'organisation interprofessionnelle par arrêté interministériel en 2005 puis du 22 février 2008 elle est habilitée à percevoir une cotisation interprofessionnelle étendue auprès des membres des professions qui la constituent, dans les conditions fixées par l'accord interprofessionnel qu'elle porte⁹¹.

Le nombre des contributeurs est estimé par FBF à 84 120, dont 59 450 propriétaires forestiers, 12 430 collectivités, 12 200 entreprises et 40 coopératives. Le montant total perçu est en progression continue pour atteindre 11 M€ au titre de 2019, proche de son potentiel maximal théorique⁹².

L'accord interprofessionnel précise que les cotisations sont destinées à soutenir six catégories d'actions bénéficiant à la filière et visant un intérêt commun conforme à l'intérêt général : 1. communication et promotion de portée locale, nationale ou internationale, 2. suivi de l'activité de la filière (observatoire économique et veille économique mutualisée), 3. accès à la connaissance et aux savoir-faire de la filière, 4. éducation à l'environnement, 5. recherche et développement, 6. soutien du renouvellement forestier.

Au terme du contrôle des exercices 2005 à 2012 de FBF, la Cour avait relevé que l'interprofession finançait majoritairement des actions de promotion et communication, mais que les accords interprofessionnels étaient insuffisamment précis quant à la nature des actions financées grâce à la CIE, en particulier en matière de formation et de communication. Les actions de communication ne s'inscrivaient pas dans une stratégie préalablement définie par FBF, malgré les multiples tentatives dans ce sens. Les choix de financement de FBF ne répondaient pas à des orientations stratégiques préalablement définies entre membres de la filière, mais davantage à une logique de guichet. La satisfaction de l'intérêt général de la filière, condition nécessaire d'extension de l'accord interprofessionnel, passait souvent par la satisfaction des intérêts de chacun des membres de FBF, qui portent ou parrainent obligatoirement les projets financés. Si la présente enquête n'avait pas pour objet d'actualiser l'appréciation formulée en 2014, les acteurs de la filière font état de progrès dans les procédures de sélection et de suivi des projets, bien que certains regrets sur le fonctionnement de l'interprofession persistent⁹³.

⁹⁰1^{er} collège : FNCOFOR (Fédération nationale des communes forestières), Fransylva (forêts privées), ONF, UCFE (Union de la coopération forestière française), syndicat national des pépiniéristes forestiers, Experts forestiers de France, GIE Semences forestières améliorées, UNEP (Union nationale des entreprises de paysages).
2^e collège : FNB (Fédération nationale du bois), Fédération des bois tranchés, FNEDT (Fédération nationale des entrepreneurs des territoires), LCB (Le commerce du bois), SIEL (Syndicat national des industries de l'emballage léger), SEILA (Syndicat de l'emballage industriel et de la logistique associée), Fédération nationale des syndicats d'exploitants forestiers, scieurs et industriels du bois – FNB Commission palettes.

⁹¹ En dernier lieu, accord interprofessionnel relatif au financement des actions de France Bois Forêt (FBF) pour la période 2020-2022 établi le 13 juin 2019.

⁹² Montant estimé par le CGAAER entre 11 et 13 M€ en 2015.

⁹³ Certains adhérents estiment ainsi que la cotisation interprofessionnelle étendue, qu'ils sont contraints de payer, n'est pas employée à des actions utiles et structurantes pour toute la filière, et que des cotisations interprofessionnelles non étendues sont mieux utilisées, dans la mesure où les adhérents sont libres de cotiser.

Lors du contrôle de plusieurs interprofessions agricoles, la Cour a par ailleurs constaté que l'octroi ou le renouvellement, tous les trois ans, de l'extension de l'accord interprofessionnel prévoyant la collecte d'une cotisation n'avait pas donné lieu, jusqu'à présent, à une évaluation des résultats obtenus au regard des missions imparties par le ministère de l'agriculture.

La Cour encourage donc une nouvelle fois l'État à exercer pleinement ses compétences de contrôle afin de s'assurer de ce que les interprofessions rendent les meilleurs services possibles à leurs membres et à la collectivité. Dans son rapport n° 16054 de mars 2017 relatif aux interprofessions, le CGAAER fait état de fortes disparités entre interprofessions quant aux missions exercées et à la capacité d'agir sur l'organisation et la santé économique des filières et rappelle que les dispositions applicables aux interprofessions permettent à celles-ci de choisir les compétences qu'elles entendent exercer parmi l'ensemble de celles prévues par la réglementation en vigueur⁹⁴.

b) L'aval : France Bois Industries Entreprises (FBIE), le Comité professionnel de développement des industries du bois et de l'ameublement (CODIFAB) et la taxe affectée

De création récente, en 2011, France Bois Industries Entreprises (FBIE) est une association loi 1901 à caractère interprofessionnel, qui fédère l'aval de la filière. Elle rassemble sept syndicats et unions professionnelles des secteurs de la deuxième transformation du bois⁹⁵. La Fédération nationale du bois (FNB) est membre à la fois de FBF et de FBIE. Des périmètres se chevauchent avec ceux d'autres organisations professionnelles destinées aux artisans (CAPEB), aux professionnels de l'ameublement, du bois énergie ou de la papeterie.

Le CODIFAB, collecteur de la taxe affectée, est un comité professionnel de développement économique régi par les dispositions de la loi n° 78-654 du 22 juin 1978, lié depuis 2012 à l'État par un contrat de performance. Le choix des industriels en faveur d'un financement par une taxe affectée a été justifié par le fait que celle-ci taxe les importations, la collecte étant alors effectuée par la direction départementale des finances publiques.

Le rendement de la taxe affectée est passé de 13,8 M€ en 2015 à 14,3 M€ en 2018. Cependant, l'État a plafonné cette taxe depuis 2016 : le reversement au budget de l'État s'est élevé à 2,2 M€ entre 2016 et 2018. Un déplafonnement de la taxe affectée a été obtenu en 2020.

La recherche représente un tiers des emplois, la promotion-communication 22 %, le développement international 15 %. Si cette taxe a vocation à financer des actions collectives, sa gestion reste partagée entre le secteur ameublement et bois, qui font chacun l'objet de taux

⁹⁴ Règlement (CE) n° 1308/2013 dont les compétences mentionnées au 2° de l'article L. 632-1 de « développer les démarches contractuelles au sein des filières concernées » ou des 1° et 2° de l'article L. 632-1-2 propre aux forêts et produits forestiers de « participer à la mise en œuvre des démarches de certification forestière contribuant au développement de la forêt et du bois » et de « Favoriser la diffusion, y compris pour la formation, des techniques de fabrication et de mise en œuvre des produits forestiers ou dérivés du bois ».

⁹⁵ AF (Ameublement français), UMB-FFB (Union des métiers du bois-fédération française du bâtiment), UICB (Union des industriels et constructeurs de bois), FNB, CAPEB (Confédération artisanat et petites entreprises) UIPP (Union des industries de panneaux de process), COPACEL (confédération française de l'industrie des papiers, cartons et cellulose).

de cotisation⁹⁶ distincts. Parmi les opérations financées, figurent les projets structurants portés par le CSF bois, ainsi qu'une participation d'1 M€ au « fonds bois II » porté par BPI France (cf. *infra*). Le CODIFAB gère également les fonds du programme d'investissements d'avenir PIA 2 accordés au programme « immeubles à vivre bois » piloté par l'association ADIVBOIS.

Les financements sont accordés après examen par deux commissions (ameublement et bois), au sein desquelles siègent des professionnels de la filière, des représentants des ministères de tutelle et le contrôleur général économique et financier. Le contrat d'objectifs et de moyens du CODIFAB pour 2016-2019 détermine trois axes stratégiques majeurs pour la filière⁹⁷ et est assorti de 15 indicateurs dont la plupart ont été réalisés⁹⁸. En dépit de ces garanties, les rapports d'activité de CODIFAB, non publiés après 2016, sont peu précis quant à l'utilisation de la taxe affectée et ne présentent pas d'éléments d'évaluation de l'efficacité des actions soutenues. De telles évaluations sont pourtant essentielles au regard des montants collectés, afin de rendre compte aux entreprises assujetties de l'utilisation des ressources.

2 - L'insuffisante coordination entre interprofessions nationales et régionales

Les interprofessions régionales sont historiquement les premières à s'être constituées sous forme d'associations, bien que leur structuration formelle en réseau soit récente : France Bois Régions (FBR) est une association créée en 2012, constituée de 13 associations à caractère interprofessionnel régional. En région Nouvelle-Aquitaine, deux interprofessions forêt-bois se côtoient : une structure interprofessionnelle à vocation régionale, une autre a été créée en juillet 2019 spécifiquement sur les Landes de Gascogne et le pin maritime⁹⁹, à la suite du refus des principaux acteurs concernés d'intégrer une structure régionale unique. La nouvelle carte des régions a entraîné un travail de rapprochement dans certaines régions et notamment en Grand Est, où trois interprofessions régionales préexistaient. Dans d'autres régions, comme en Bourgogne-Franche-Comté, les régions fusionnées reposaient sur des organisations différentes (existence d'un réseau de structures départementales indépendantes et actives en Franche Comté, inexistant en Bourgogne).

Ces associations régionales associent l'amont et aval de la filière. Elles sont l'interlocuteur privilégié des régions, dont elles reçoivent la majorité de leurs financements. Contrairement aux interprofessions nationales qui s'appuient sur des équipes réduites, les interprofessions régionales disposent d'un réseau d'environ 110 collaborateurs. Le chiffre d'affaires consolidé atteint 12,6 M€, soit une valeur approchant celle de la CIE ou de la taxe affectée, l'essentiel des ressources provenant des régions et de l'État¹⁰⁰.

⁹⁶ La taxe sur l'ameublement, créée en 2003, a un taux de 0,2 % et est versée à 70 % au CODIFAB, 24 % au FCBA et 6 % au centre technique des industries mécaniques (mobilier métallique). La taxe sur les industries du bois, créée en loi de finances 2007 au taux de 0,1 %, est répartie entre le CODIFAB (70 %) et le FCBA (30 %).

⁹⁷ Relancer la compétitivité et adapter le modèle économique d'entreprise ; reconquérir le client et s'adapter aux marchés ; soutenir la promotion et la communication des savoir-faire.

⁹⁸ Contrôle général économique et financier, rapport annuel sur le CODIFAB, juin 2019.

⁹⁹ Une section spécialisée « Pin maritime » a été créée en 2016 au sein de l'interprofession France Bois F.

¹⁰⁰ France Bois Régions dispose en revanche de moyens propres très réduits : Elle ne compte un permanent que depuis 2019 et ses ressources s'élevaient en 2018 à 260 K€, dont 110 K€ de cotisations de ses membres.

Bien que les divergences d'intérêts et tensions entre maillons de la filière ne soient pas absents des différentes régions, les acteurs régionaux soulignent pour la plupart la capacité à dégager des projets et positions communes¹⁰¹. Cette concertation s'explique en partie par le poids des financements accordés par les conseils régionaux, demandeurs d'un interlocuteur unique.

Le positionnement des interprofessions régionales n'est pas toujours compris par certains acteurs de la filière au niveau national qui les considèrent comme dominées par des industriels « importateurs », ce qui a conduit à un éloignement des organisations nationales et régionales depuis 2017. Certaines organisations professionnelles critiquent notamment le fait que leurs membres puissent les contourner en adhérant directement aux interprofessions régionales, fragilisant ainsi leurs efforts de structuration territoriale.

France Bois Régions détient une expertise sur de nombreuses thématiques (reboisement, problèmes sanitaires, innovation, prescription bois, emploi, etc.) et une vision de l'ensemble de la filière. Or, de l'avis de FBR, ce réseau est sous-utilisé par les interprofessions nationales.

3 - Des liens institutionnels entre interprofessions encore limités

L'insuffisante structuration des interprofessions a déjà été relevée par la Cour lors du contrôle de FBF sur les années 2005-2012, qui recommandait « l'identification d'une instance stratégique réunissant FBF, FBIE et FBR, au sein de laquelle les deux ministères chargés de la forêt et de l'industrie seraient représentés et à même de dégager des priorités d'action et de financement pour l'ensemble de la filière ».

Bien que les présidents des organismes nationaux indiquent échanger fréquemment sur les sujets d'intérêt commun de la filière - ils sont domiciliés dans le même bâtiment- les relations entre interprofessions sont encore peu formalisées. Au sein de FBF, FBR occupe le statut de membre partenaire, mais n'est pas convié aux réunions du bureau, tout comme FBIE qui n'est membre à aucun titre de FBF. À l'inverse, les organismes nationaux n'étaient pas représentés au sein de FBR jusqu'en 2019¹⁰². Enfin, seul FBIE associe à ce jour systématiquement le président du comité stratégique de filière bois à ses conseils d'administration. Or, cet organisme constitue une enceinte de discussion et de coordination utile (cf. *infra*), dont l'association systématique aux instances des trois organisations nationales et régionales pourrait contribuer à coordonner leur action et assurer une cohérence d'ensemble dans les orientations stratégiques de la filière. Par ailleurs, les liens financiers entre organismes sont encore réduits. FBF et le CODIFAB établissent chaque année un programme de financement d'actions communes, qui s'élève en 2020 à 2 M€ au total, soit moins d'un dixième des ressources collectées par les deux organismes. Sur cette somme, 547 K€ portent en 2020 sur les actions conduites dans le cadre du comité stratégique de filière bois. L'effet combiné des règles et contraintes propres à chaque source de financement complexifie le travail d'arbitrage, encore largement conduit sur une base annuelle.

¹⁰¹ La situation en Nouvelle Aquitaine, opposant les acteurs principaux du pin des landes au reste de la filière, faisant figure d'exception.

¹⁰² FBR a indiqué à la cour s'être engagé à appliquer une telle représentation systématique, dans le cadre d'une nouvelle gouvernance validée début 2020.

Les liens entre interprofessions nationales et régions sont également limités et en diminution entre 2014 et 2019 : FBF subventionne surtout les interprofessions régionales (près de 600 000 € en 2018), avec lesquelles elle conventionne directement. En revanche, FBF n'a alloué que 75 000 € à FBR en 2018 et a cessé depuis 2014 de financer son travail de coordination des interprofessions régionales. Aucune convention ne lie FBF et FBR. Le financement consacré par FBF à FBR et aux interprofessions régionales a diminué de 34 % entre 2014 et 2019, tandis que la cotisation interprofessionnelle augmentait de 43 %. Du côté de l'aval, il n'y a ni convention, ni actions communes entre FBR et FBIE, et les financements alloués sur la taxe affectée par COFIFAB sont très limités (42 K€ à FBR en 2018).

Les actions menées en commun entre FBR et les interprofessions nationales restent en petit nombre et portent principalement sur la mission « prescription bois français », cofinancée par FBF, les conseils régionaux et autres financeurs régionaux, et le « prix national de la construction bois », cofinancé partiellement par FBF et le COFIFAB.

4 - Une absence de moyens communs de veille et d'influence européenne

Alors qu'aucune organisation de la filière ne dispose des effectifs et ressources lui permettant de mettre en place une veille et une action d'influence efficaces auprès des institutions européennes, les différentes interprofessions et organisations professionnelles n'ont pas non plus mutualisé leurs moyens dans ce domaine. Une représentation est pourtant indispensable pour anticiper les évolutions réglementaires et faire valoir les intérêts de la filière au sein des instances susceptibles de concerner la forêt. Certaines organisations professionnelles interviennent parfois directement dans les instances qui les concernent, sans action d'ensemble à l'échelle de la filière.

En matière de normalisation notamment, la filière forêt-bois est peu présente au sein des instances européennes. Comme le relevait en 2018, la déléguée interministérielle aux filières bois¹⁰³, le comité « TC350 », compétent en matière de méthodologies et standards relatifs au développement durable dans la construction, est présidé par un finlandais ; s'agissant de l'organisation européenne CEI Bois, les constructeurs français n'y sont pas représentés, la FNB en étant le seul membre français. De fait, la normalisation européenne concerne essentiellement les résineux, sous l'influence des pays nordiques, mais pas le hêtre, essence majeure en France.

B - Des progrès dans la structuration, portés par des projets communs

En dépit des difficultés rencontrées, des réussites peuvent toutefois être mentionnées. En particulier, deux outils sont présentés par les professionnels comme des éléments positifs : l'institut technique FCBA et le comité stratégique de la filière (CSF Bois).

¹⁰³ Bureau du CSF Bois 19 décembre 2018 « Réflexions sur la performance carbone des produits et bâtiments bois et l'action de la filière » par l'ancienne déléguée interministérielle aux filières bois.

1 - Le FCBA, un outil de structuration de la filière

Avec quelques 350 agents et un budget de 30 M€, l'institut technologique Forêt Cellulose Bois Construction Ameublement (FCBA) est l'un des plus importants centres techniques industriels (CTI) en France. Il remplit des missions larges, au service de toute la filière forêt-bois-ameublement (recherche, innovation, essais, certification, formation, normalisation). Le FCBA s'autofinance à 58 %. Les interprofessions apportent 15 % de ses recettes, dont 3,8 M€ du CODIFAB (aval de la filière) et 0,6 M€ de la CIE (amont de la filière). L'État apporte 27 % de ses ressources, essentiellement le MAA (subvention de 7 M€ pour le financement d'actions collectives en recherche, innovation, normalisation, veille et diffusion de l'information auprès des professionnels et des entreprises), la dotation de 0,9 M€ en 2018 du ministère en charge de l'industrie devant être supprimée en 2021, en contrepartie du déplafonnement de la Taxe Affectée (TA) versée par les professionnels de l'aval de la filière.

Si les missions du FCBA font l'objet d'appréciations globalement positives au sein de la filière, tant amont qu'aval, ce centre connaît des difficultés financières importantes, aggravées par le déménagement de l'organisme effectué en 2015 à la demande du MAA et qui a conduit le FCBA à s'endetter à hauteur de 12 M€. Un plan d'accompagnement vers le retour à l'équilibre à échéance 2019, conclu en 2016 avec le MAA et la DGE, prévoyait un développement des recettes privées de 2 % par an et une diminution des charges, en contrepartie d'une garantie de maintien du soutien financier des deux ministères pendant 5 ans. Le FCBA n'a pu atteindre ses objectifs, les recettes privées ayant connu une forte diminution alors que les charges restaient stables sur la période¹⁰⁴. Sur la période 2016-2019, le FCBA connaît un résultat courant systématiquement négatif, oscillant entre 1,8 et 2,4 M€ selon les exercices.

La situation financière du FCBA reste donc fragile et nécessitera des efforts accrus de maîtrise des charges et d'enrayer la baisse des de ses recettes propres (-4 % en 2018), que le CGEFI explique notamment par un positionnement historique privilégiant la recherche de subventions plutôt que le développement d'une offre tournée vers la satisfaction des demandes clients¹⁰⁵.

Dans ce contexte difficile, les positions et annonces récentes de l'État à l'égard du CODIFAB et du FCBA ont plutôt eu tendance à déstabiliser le secteur :

- d'une part, le plafonnement de la taxe affectée versée par les entreprises de la filière au CODIFAB (comité professionnel de développement économique de l'aval de la filière) et le reversement du surplus au budget de l'État, en vigueur entre 2012 et 2019, n'était ni juste (s'agissant d'une taxe affectée), ni cohérent avec l'objectif d'inciter les entreprises à mener des actions collectives¹⁰⁶. Un récent rapport IGF-CGEFI estimait que « le plafonnement des taxes fiscales affectées et leur participation de ce fait à la norme de dépense de l'État sont peu fondés et même paradoxaux : les CTI et les CPDE ne sont pas des opérateurs de l'État ; les taxes qu'ils perçoivent ne sont pas comptabilisées comme prélèvements obligatoires »¹⁰⁷. Ce reversement a atteint 2,3 M€ entre 2016 et 2018. En 2018, la collecte de 14,2 M€ a ainsi été amputée d'1 M€ ;

¹⁰⁴ Contrôle général économique et financier, rapport annuel 2018 sur le FCBA, 2019.

¹⁰⁵ Le FCBA a entrepris plusieurs démarches en ce sens, dont les effets ne sont pas encore manifestes : organisation d'entretiens avec ses clients pour recueillir leurs besoins, recrutement d'un directeur commercial, nettoyage de la base client, actions de communication terrain, etc.

¹⁰⁶ Introduit en loi de finances pour l'exercice 2012 à un niveau supérieur aux recettes réellement collectées par le CODIFAB, le plafonnement de la taxe affectée a été progressivement diminué et a donné lieu à des écrêtements chaque année à compter de l'exercice 2016.

¹⁰⁷ CGEFI-IGF : Les plateformes d'accélération vers l'industrie du futur – Organisation, missions et financements des CTI et CPDE - rapport d'Anne-Laure Cattelot, Bruno Grandjean et Jean-Pierre Tolo, CGEFI-IGF – Mai 2019.

- d'autre part, l'annonce d'un projet de rapprochement du FCBA et du CODIFAB, à la suite du rapport remis au Premier Ministre en juin 2019 sur les missions et le financement des CTI (centres techniques industriels) et CPDE (comités professionnels de développement économique)¹⁰⁸ a suscité des réactions d'inquiétude. De plus, un tel rapprochement ne semble pas de nature à entraîner des économies, le CODIFAB étant un organisme à faible effectif. Le MAA a indiqué « ne pas souhaiter imposer de rapprochements à FCBA, dont l'opportunité doit être évaluée par les organisations professionnelles comme mentionné dans la lettre d'engagement. Si un rapprochement avec le CTP ou le CODIFAB est susceptible de présenter un intérêt en matière de synergies, de mutualisation des moyens ou d'économies d'échelle, il ne doit pas mettre en péril ou reporter le retour à l'équilibre de FCBA, dont la situation financière est critique ».

De même, en ce qui concerne l'idée d'un rapprochement entre le FCBA et le Centre Technique du Papier (CTP, 100 salariés), la priorité semble d'abord de consolider et de redresser le FCBA. Des synergies existent par ailleurs déjà : les deux centres ont une structure de recherche commune sur la chimie du végétal.

2 - Le comité stratégique de filière bois

Le comité stratégique de filière bois (CSF Bois) a été installé en mars 2014 sous l'égide du conseil national de l'industrie (CNI), qui compte 18 comités stratégiques de filière au total. Il réunit trois types d'acteurs : l'État, les professionnels et les partenaires sociaux. Le bureau du CSF Bois se compose de représentants de FBIE, FBF, FBR, de deux personnalités qualifiées exerçant une activité industrielle (représentant l'amont et l'aval de la filière), de représentants d'organisations syndicales (CFDT, FO), de représentants de l'État (MTES, MEF, MCT, MAA) et de Régions de France. Le choix d'un bureau resserré vise à assurer un fonctionnement efficace, sur le modèle des autres CSF. Il conduit toutefois à ne pas associer certains acteurs, notamment la fédération nationale du bois, dont l'absence est regrettée par France bois forêts du fait de son positionnement stratégique au sein de la filière. Cependant, la FNB est représentée par les deux interprofessions nationales : FBF, dont le président est issu de la FNB, et FBIE.

Ce bureau se réunit chaque trimestre pour piloter l'avancement des projets structurants mis en œuvre dans le cadre des quatre défis. Le président du CSF fait un point régulier au Comité exécutif du CNI, ainsi qu'au Comité de suivi du PNFB et au Conseil Supérieur de la Forêt et du Bois.

Après un premier contrat de filière 2015-2017 dont l'évaluation par le CNI avait abouti à un bilan positif, le second contrat pour 2018-2022 comporte un nombre resserré d'actions mettant en avant quatre projets emblématiques, en vue de développer l'usage du bois, si possible français, dans la construction et l'aménagement intérieur.

Le projet « Cadre de vie - demain le bois » vise à renforcer l'innovation collaborative autour des nouveaux usages du bois et des marchés de demain (aménagement intérieur, urbanisme, espaces de travail...) pour apporter une vision stratégique et économique sur l'activité future de la filière. Un vademecum a déjà été publié. Il présente en détail quatre grands secteurs d'avenir pour la filière : « Wood-Health » ou les destinations du bois en vertu de sa contribution à la santé ; « Wood-City » ou les marchés des villes et des collectivités territoriales ; « Wood-Luxury » ou les marchés du luxe ; et « Wood-on Demand » ou les attentes de la fabrication à la demande et sur mesure.

¹⁰⁸ *Idem.*

Le projet « France Bois 2024 » a pour but d'élaborer d'une offre de service de la filière Bois à destination des maîtres d'ouvrages pour la réalisation du village olympique et paralympique des JO Paris 2024. La réalisation de l'ensemble du village en bois a été retenue par Solideo, l'établissement public chargé de sa réalisation. L'objectif d'intégrer 50 % de bois français, jugé initialement ambitieux par de nombreux acteurs, a pourtant pu être intégré. Plusieurs bénéfices importants sont avancés par les acteurs de la filière bois: la réalisation d'un projet emblématique susceptible d'améliorer la notoriété du secteur ; la démonstration de la faisabilité d'immeubles de grande hauteur en bois ; la normalisation accélérée des produits et techniques impliquées ; le rapprochement entre acteurs par la constitution de consortiums intégrés, allant de l'amont à l'aval, pour mobiliser le bois français nécessaire à ces ouvrages.

Le troisième projet structurant porte sur l'accélération de la transformation des entreprises de la filière. Un accord cadre national sur la formation et l'attractivité des métiers de la filière a été signé le 18 décembre 2018 entre la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), huit associations de l'aval de la filière (de la scierie à l'ameublement, en passant par la menuiserie, etc.) et les trois organismes paritaires collecteurs agréés, concernés pour la mise en œuvre d'un contrat d'études prospectives (CEP) sur les métiers et les compétences dans le secteur des produits bois dans la construction et l'aménagement. Ce projet structurant est inclus au contrat stratégique de filière 2018-2022 signé le 16 novembre 2018 et s'inscrit dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC) 2018-2022. Le CEP vise à éclairer les besoins en compétences à venir pour développer la construction bois et l'aménagement en bois, à renforcer l'attractivité des métiers pour les jeunes par des formations diplômantes, à accompagner les artisans patrons de TPE dans la gestion des compétences de leurs salariés.

Un projet d'accélérateur de la croissance des PME, lancé en octobre 2019 et piloté par BPI France, doit permettre d'accompagner des patrons de PME à fort potentiel dans leurs démarches d'innovation (cf. *infra*).

La veille économique mutualisée (VEM) : en 2013, les organisations professionnelles et les administrations, constatant l'hétérogénéité des sources de données, se sont fixé comme priorité le développement de connaissances en partant des marchés finaux. Le projet de VEM a connu une phase de démarrage laborieuse en termes d'arbitrages interprofessionnels. La mise en œuvre effective n'a réellement débuté qu'en 2015 ; le consortium, en charge de la VEM a été sélectionné en janvier 2016, est composé de l'Institut Technologique FCBA, de l'Institut de Prospective et d'Études pour l'Ameublement et d'un consultant ; le secrétariat de la VEM est assuré par France Bois Forêt. La création de la veille économique mutualisée de la filière bois représente un budget de 720 000 €, financé aux deux tiers par des organismes interprofessionnels. La VEM a été livrée le 18 décembre 2019.

Le CSF Bois a, de l'avis d'une majorité d'acteurs, fait la preuve de sa pertinence et permis de faire émerger des projets fédérateurs, en lien avec les priorités de la filière et susceptibles d'avoir un effet d'entraînement important. Il est par ailleurs fréquemment présenté comme une enceinte utile, permettant des échanges moins contraints par les tensions et postures entre représentants des institutions de la filière.

3 - Des moyens de recherche bien coordonnés, aux résultats encore insuffisants face aux attentes de la filière

Les priorités stratégiques de la filière en matière de recherche, développement et innovation ont été formalisées dans un « plan recherche et innovation forêt-bois 2025 » commandité par l'État en 2016. Les trois axes dégagés portent sur le développement d'une approche système associant amont et aval, la recherche de nouveaux débouchés pour les produits bois et l'adaptation de la forêt. Une trentaine d'établissements publics conduisent des actions de recherche sur la forêt et le bois, avec un effectif de 1 100 à 1 200 chercheurs¹⁰⁹. L'essentiel de ces effectifs se situe au sein de l'INRAE, qui regroupe depuis le 1er janvier 2020 les moyens de recherche de l'INRA et de l'IRSTEA, pour un total proche de 500 chercheurs intervenant pour la filière forêt-bois. L'INRAE dispose notamment de laboratoires dédiés à la forêt à Bordeaux, Nancy (élaboration d'itinéraires techniques, aspects économiques de la filière) et Orléans (amélioration génétique des arbres). Les instituts techniques FCBA et CTP regroupent également une part importante des moyens de recherche (450 agents au total). L'ONF dispose de moyens au sein de son département recherche, développement et innovation (75 personnes) et de ses réseaux naturalistes¹¹⁰, sous la supervision d'un conseil scientifique. Le CNPF mobilise, enfin, une cinquantaine d'agents sur les fonctions de recherche au sein de son institut de développement forestier (IDF) et de son réseau de correspondants au sein des CRPF. Ces moyens restent modestes au regard de la recherche agricole française : l'INRAE rassemble à lui seul, tous secteurs de recherche confondus, environ 12 000 chercheurs. Les financements publics recensés dans le plan recherche et innovation forêt-bois 2025, représentent moins de 1 % de la valeur ajoutée de la filière.

La coordination des structures intervenant en matière de recherche sur l'amont forestier est jugée efficace par les acteurs et les redondances entre capacités et travaux faibles. Elle s'effectue au sein de plusieurs réseaux et organismes. Le GIP ECOFOR, structure ancienne, regroupe depuis 1993 un large spectre d'organismes publics intervenant en recherche et développement concernant la forêt dont elle coordonne les travaux de recherche communs. Le réseau AFORCE a pour mission la diffusion des connaissances et orientations techniques sur le changement climatique en forêt auprès des acteurs de la filière, en vue de leur application concrète. La composition des membres et organes de gouvernance de ces deux structures se recoupe largement et leur action est jugée complémentaire. Une infrastructure de recherche distribuée, IN-SYLVA France, a enfin été constituée en 2018 avec les acteurs de la recherche et de l'expérimentation publique de la filière. Elle vise à mettre en œuvre des projets de recherche associant méthodes de sylviculture, leviers biogéochimiques et génétiques afin de favoriser une vision intégrée de la sylviculture et d'élaborer une gestion adaptative et durable des peuplements forestiers.

¹⁰⁹ Selon le même rapport, les soutiens financiers étaient de l'ordre de 206 M€ en 2015, constitués principalement des dépenses de personnel de ces établissements publics (110 M€), du crédit impôt recherche perçu par les entreprises de la filière (54 M€) et de l'État et de ses opérateurs (32 M€).

¹¹⁰ Ces six réseaux (Avifaune ; Entomologie ; Habitats – Flore ; Herpétofaune ; Mammifères ; Mycologie) regroupent au total 230 personnes, pour un total de 6000 à 7000 hommes / jour par an. Bien qu'ils n'effectuent en propre que peu d'actions de recherche, ils constituent un relais de terrain utile pour la recherche de l'établissement en matière de biodiversité (impact des techniques sylvicoles, inventaires d'espèces etc.).

Certains domaines identifiés en 2015 comme prioritaires dans le plan recherche et innovation 2025, comme la recherche en chimie végétale du bois, ont depuis lors fait l'objet d'un investissement accru. En revanche, l'intervention du FCBA en matière sylvicole paraît moins naturelle que dans d'autres domaines, comme la recherche appliquée de débouchés et nouveaux produits du bois ou de normalisation, dans lesquels il est le seul établissement à intervenir de façon importante.

En dépit de ces avancées, plusieurs domaines, bien identifiés par les acteurs de la recherche forestière, doivent encore faire l'objet d'améliorations. Tout d'abord, certains indicateurs pourtant essentiels à la filière, ne sont pas encore opérationnels. Ainsi, l'indice de renouvellement des peuplements forestiers prévu au PNFB est encore en cours d'élaboration. Le temps long des projets sylvicoles et les fortes incertitudes sur le changement climatique ne permettent pas encore de traduire les nombreux travaux de recherche entrepris en prescriptions claires pour les propriétaires et exploitants forestiers, qui relèvent régulièrement le manque de solutions opérationnelles proposées. Outre le réseau AFORCE, dont les moyens sont limités, l'ONF et le CNPF ont un rôle central à jouer dans la traduction appliquée des recherches, la conduite d'expérimentations et leur diffusion au sein de la filière.

Par ailleurs, les recherches en matière d'acceptabilité de l'activité forestière doivent être développées, non seulement en matière de techniques d'exploitation, mais également dans le domaine des sciences humaines, afin de mieux comprendre le rapport aux espaces forestiers des citoyens, leurs perceptions et leurs attentes.

4 - Un dispositif de recyclage performant, dont l'ambition peut encore être relevée

Deux éco-organismes ont été constitués par l'aval de la filière et en particulier l'ameublement, afin de contribuer au recyclage des produits bois en fin de vie. Valdelia est ainsi chargé du recyclage et de la valorisation des déchets mobiliers professionnels, Ecomobilier couvrant le secteur des particuliers. Les objectifs fixés à Ecomobilier dans le cadre de son 1^{er} cahier des charges fin 2015 ont été atteints ou dépassés fin 2017, tant en termes de recyclage et réutilisation (75 % pour le mobilier professionnel, 45 % pour le mobilier ménager) que de taux de valorisation (80 %). Des objectifs revus ont été définis en 2018, dont les cibles 2023 (taux de valorisation de 90 % ; taux de réutilisation / recyclage de 50 %) sont déjà dépassées fin 2018.

Outre son intérêt en termes de développement durable et d'optimisation du bilan carbone de la filière, le recyclage soulève des enjeux d'approvisionnement pour les secteurs ayant intérêt à l'utilisation de bois trituré, comme le bois énergie et surtout l'ameublement. Le développement d'une offre importante de bois de trituration recyclé a ainsi permis à ce dernier secteur de réduire fortement ses besoins de bois d'industrie, pour lesquels des tensions d'approvisionnement avec le secteur du bois énergie pouvaient exister. L'offre de déchets d'éléments d'ameublement excède aujourd'hui les besoins des industries de panneaux de particules, conduisant à l'exportation d'un tiers des tonnages collectés. La combustion dans des chaudières biomasse, demandée par l'organisation professionnelle du bois énergie¹¹¹, reste à l'heure actuelle interdite en raison d'incertitudes sur les effets sanitaires éventuels liés aux composés chimiques issus des traitements des bois concernés.

¹¹¹ Le statut de déchet appliqué aux produits issus du recyclage n'autorise leur valorisation énergétique que dans les « installations d'incinération » et pas dans les « installations de combustion ».

Le recyclage constitue également une part importante de l'activité de production de papier et son organisation, partagée entre plusieurs éco organismes selon le type de papier (emballage, graphique), a été confiée en 2017 à un organisme unique, Citeo. Le taux de recyclage du papier d'emballage était en 2017 de 98,4 %, très supérieur à la moyenne européenne¹¹². Des marges de progrès demeurent pour le papier graphique, qui toutefois atteignait en 2015 son objectif de 55 % avec un an d'avance.

Si les acteurs privés de la filière ont su démontrer, notamment grâce aux projets précités, qu'ils sont en mesure de se structurer et de tirer le meilleur parti d'une telle dynamique, la Cour relève, cinq ans après sa précédente enquête, la persistance de divisions, que les réformes institutionnelles n'ont pas permis de surmonter. De plus, la filière se projette peu vers l'extérieur et reste peu tournée vers l'Europe et le parangonnage de bonnes pratiques, à quelques exceptions près.

II - Une politique publique trop peu affirmée pour structurer la filière

La Cour avait souligné, dans son enquête publiée en novembre 2014, les lacunes de l'organisation et de l'action publique et formulé plusieurs recommandations pour améliorer la gouvernance de la filière et permettre une meilleure cohérence des soutiens qui lui sont apportés : renforcement du caractère interministériel de la réflexion et du pilotage de la politique ; unification de la gouvernance et de la programmation entre puissance publique et industriels ; revue des attributions des comités régionaux de la forêt et du bois afin qu'ils soient responsables de l'animation et du financement de la filière au niveau local ; revue des missions du centre national de propriété forestière (CNPF).

Si le mouvement de réforme institutionnelle engagé en 2014 a permis une meilleure communication entre les acteurs, en particulier au niveau du Comité stratégique de filière et des Commissions régionales de la forêt et du bois, la politique forêt-bois agrège toujours, sans parvenir entièrement à les intégrer, des politiques sectorielles et souffre d'un manque de lisibilité et de stabilité.

A - Une politique forêt-bois manquant de lisibilité et de stabilité

1 - Une articulation interministérielle difficile

À l'image des multiples enjeux de la forêt et du bois, la politique publique forêt-bois comporte nécessairement plusieurs volets, tout en s'efforçant de soutenir une dynamique propre. Elle articule ainsi plusieurs politiques sectorielles d'importance :

politique forestière et de développement de la filière forêt bois, confiée au ministère de l'agriculture¹¹³, qui est ainsi pilote de la politique forestière, bien que celle-ci apparaisse en retrait dans ses attributions¹¹⁴ ;

¹¹² Données Eurostat.

¹¹³ III. et IV de l'article 3 du décret n° 2008-636 du 30 juin 2008.

¹¹⁴ Le décret n° 2017-1081 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du MAA mentionne la forêt et le bois dans son article 1er mais pas dans son article 2, qui énumère les sept politiques que le ministre définit et met en œuvre.

- politiques de l'énergie, de lutte contre le réchauffement climatique et en faveur de la biodiversité, confiées au ministère chargé de la transition écologique ;
- politique du logement, confiée au Ministère de la cohésion des territoires ;
- politique industrielle, confiée au ministère chargé de l'économie.

Si l'engagement de chacun des grands départements ministériels au soutien des actions de son champ de compétences est incontestable, la filière forêt-bois ne figure pas au nombre des sujets prioritaires de ces administrations, chargées de périmètres d'intervention larges et régulièrement confrontées à des questions jugées plus urgentes. Les moyens consacrés à la forêt et au bois demeurent ainsi limités. La Cour avait, en 2014, recommandé la création d'une instance interministérielle unique et de pilotage stratégique de la politique de soutien à la filière bois. L'État n'a pas entendu y donner suite, au motif que le Conseil supérieur de la forêt et du bois assurerait le rôle d'instance faîtière de la filière. Une déléguée interministérielle a toutefois été investie entre 2015 et 2018 par les ministres chargés de l'écologie d'une part, du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité d'autre part, d'une mission d'appui et de coordination au service de cette politique. Malgré son utilité soulignée par un grand nombre d'acteurs de la filière, cette mission n'était pas vraiment interministérielle, son champ d'action n'incluant pas l'agriculture.

Or, le Conseil supérieur de la forêt et du bois, qui s'apparente à un « Parlement » de la forêt, ne peut, du fait de sa composition, être assimilé à une instance interministérielle destinée à forger la doctrine de l'État sur un sujet qui présente, notamment en raison de son volet environnemental, une importance stratégique nationale.

Au sein des services déconcentrés, les comités régionaux de la forêt et du bois permettent une coordination des actions des services de l'État (agriculture, écologie, économie, intérieur, enseignement supérieur et recherche, comptes publics), qui peuvent s'appuyer sur une feuille de route établie par le ministère de l'agriculture pour la période 2017-2021. La coordination entre les missions semble surtout assurée au niveau régional, les effectifs en DDT étant insuffisants pour garantir de façon homogène dans tous les départements le maintien de compétences dans toutes les missions de l'État en forêt.

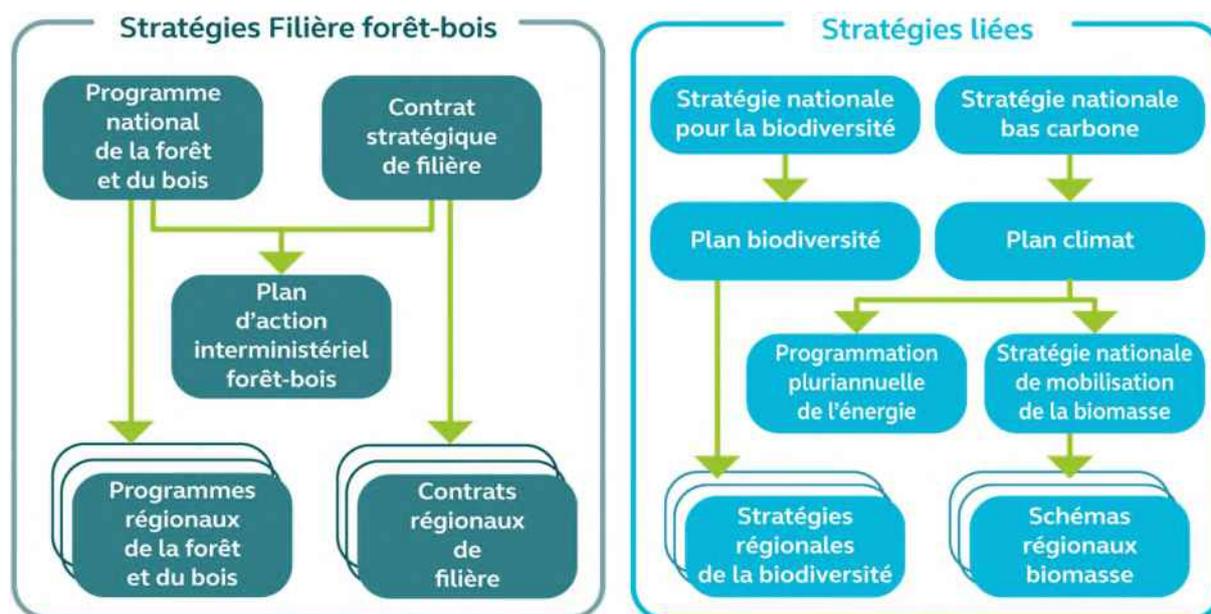
Les acteurs de la filière relèvent cette multiplicité d'acteurs au sein de l'État, qui peine à appliquer au sein de ses services la coordination demandée aux organismes interprofessionnels et qui donne l'impression d'un manque de portage politique des enjeux de la filière. De fait, chaque organisme peut, selon son positionnement, s'adresser de façon privilégiée à un ministère ou un autre, entretenant l'impression d'un manque d'unité dans les positions de l'État.

2 - Une succession d'exercices de planification

Alors que le Plan national d'action de 2013, précédé d'une consultation de grande ampleur, dégagait des axes et pistes d'action encore largement d'actualité, six plans ont pourtant été élaborés au cours des cinq années suivantes. La politique forestière est principalement déclinée au sein du Programme national de la forêt et du bois (2016-2026), dont l'approche transversale aborde tous les enjeux de la forêt, et le Contrat stratégique de filière (2018), qui se concentre sur le développement économique de la filière. Tous deux sont en cours de déclinaison au niveau régional. Le Plan d'action interministériel forêt-bois, adopté en même temps que le contrat stratégique de filière, décline le PNFB de façon plus opérationnelle, autour de trois axes comportant 18 actions pour mobiliser et renouveler durablement la ressource

forestière (axe 1), développer les marchés finaux, soutenir l'innovation et l'investissement (axe 2) et améliorer la performance environnementale de la filière et son développement dans les territoires (axe 3). Deux plans plus ciblés concernent la construction en bois (Plans Bois construction I et II) et la recherche-innovation (Plan recherche-innovation 2025).

Schéma n° 4 : plans et stratégies spécifique à la filière bois-forêt, ou qui lui sont directement liées

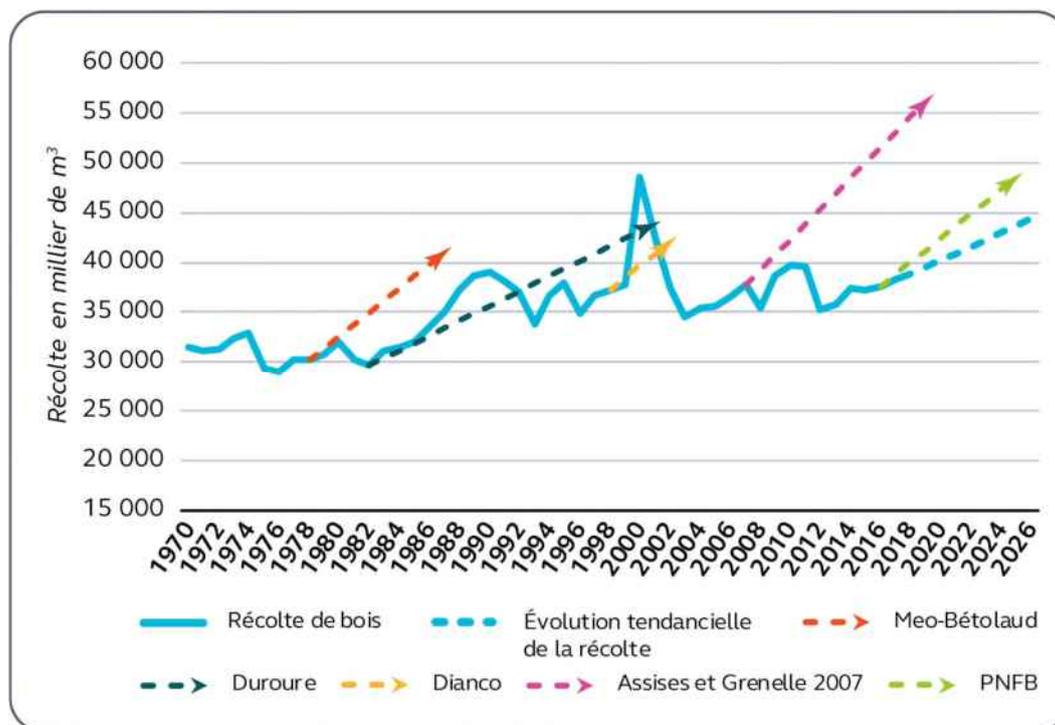


Source : Cour des comptes

Ces documents abordent l'ensemble des enjeux auxquels la forêt est confrontée, que ceux-ci relèvent de la gestion forestière, de la protection de l'environnement, de l'énergie ou de l'industrie. Ils comportent à ce titre des ponts avec les principaux plans et stratégies sectoriels et particulièrement ceux destinés à lutter contre le dérèglement climatique et à préserver la biodiversité (schéma n° 4).

La qualité et l'exhaustivité des analyses développées au sein des principaux plans spécifiquement consacrés à la filière forêt-bois sont incontestables, mais l'instabilité des documents nuit à la lisibilité et à la compréhension de l'action publique. La succession rapide de plans, qui mobilise fortement les services de l'État et plus généralement l'ensemble des acteurs de la filière, complexifie le travail de suivi et d'évaluation sur le moyen et long terme des actions composant les différents documents. Concernant les plans en vigueur, un comité spécialisé chargé du suivi du Programme national et des programmes régionaux de la forêt et du bois au sein du Conseil supérieur de la forêt et du bois a été créé, mais son premier bilan détaillé n'a eu lieu qu'en 2019 et certains indicateurs sont toujours en cours d'élaboration.

Les objectifs chiffrés eux-mêmes se perdent au fil des plans, de sorte que tant les retards que les réussites demeurent invisibles. Il apparaît pourtant déterminant, compte tenu des enjeux environnementaux et industriels concernés, de pouvoir mesurer l'efficacité de l'action publique à faire évoluer les paramètres les plus importants. Ainsi, le graphique n° 4 montre que les résultats escomptés en matière de mobilisation de bois ne sont pas atteints depuis plus de trois décennies (abstraction faite des épisodes climatiques extrêmes).

Graphique n° 4 : objectifs de récolte fixés par cinq plans et récolte réelle depuis 1970

Source : Cour des Comptes, données Agreste, rapports Meo-Bétolaud (1978), Duroure (1982), Dianco (1998), Plan d'actions pour la forêt -Grenelle de l'environnement et Assises de la forêt. (2007), PNFB (2016) Pour la période 2019-2026, prolongement de la tendance constatée au cours des 10 dernières années.

3 - Un échelon régional adapté aux enjeux de la forêt et du bois

Alors que la filière demeure traversée par des divergences au plan national, les activités en région offrent le plus souvent un tout autre visage. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) conforte en effet les prérogatives des régions sur plusieurs points : en matière de développement économique, les régimes d'aides aux entreprises relevant notamment de leurs seules compétences ; en matière environnementale, les régions étant désormais compétentes pour établir les orientations en matière d'aménagement des territoires et de d'environnement, par le biais des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Les départements, dont certains conduisaient des actions nombreuses en soutien de la filière forêt-bois voient ainsi une partie de leurs interventions conditionnées à la conclusion de conventions avec les régions, qui disposent par ailleurs de leviers de financement importants (cf. *infra*).

À l'échelon local, 6 000 communes réunies dans la fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) gèrent des forêts dont elles sont propriétaires et jouent donc un rôle actif au sein de la filière. Néanmoins, l'ensemble des communes et EPCI accueillant des forêts sur leur territoire, qu'elles en soient propriétaires ou non, est susceptible d'intervenir en matière forestière, notamment par le biais des documents d'urbanisme et de planification – notamment au sein des plans climat, air et énergie territoriaux (PCAET) en cours de déploiement.

La première génération des programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB) est en cours d'élaboration. Tirant les enseignements du bilan de plans pluriannuels régionaux de développement forestier (PPRDF) préexistant, réalisé par le CGGAER¹¹⁵, les documents, d'une grande richesse, sont orientés en premier lieu par l'objectif de renforcement de la mobilisation de la forêt : animation auprès des propriétaires forestiers aux fins de faire progresser la part des forêts sous documents de gestion durable, amélioration des dessertes, actions d'information et de communication auprès des citoyens pour faire valoir l'ensemble des fonctionnalités de la forêt. Co-élaborés par les services déconcentrés de l'État, dont l'action demeure structurante, et les Régions, ils réalisent une intégration plus poussée. L'élaboration et la mise en œuvre conjointes par la commission régionale de la forêt et du bois (CRFB) des deux documents cadres régionaux (PRFB et Contrat de filière régional) constitue une avancée intéressante, la région Bourgogne-Franche-Comté faisant même le choix d'un document unique.

B - Des leviers de structuration de la filière encore insuffisants

La politique publique forêt-bois, dans sa double dimension environnementale et industrielle, est prioritairement orientée par l'objectif de renforcement de la mobilisation de la forêt. Pour ce faire, la plupart des mesures et actions tendent à rassembler les acteurs pour mieux cultiver la forêt - afin qu'elle rende de meilleurs services écosystémiques et produise davantage de bois pour tous les usages souhaités, mais aussi pour dynamiser les industries, afin qu'elles puissent s'appuyer sur des ressources locales, si possible certifiées.

1 - Le regroupement en gestion des forêts

En amont forestier, au-delà de la lutte contre le morcellement forestier qui reste complexe, l'augmentation de la part des forêts relevant d'un document de gestion¹¹⁶ constitue un enjeu de première importance, au service duquel de nombreux instruments, qu'il est possible d'améliorer, sont mobilisés.

Pour la forêt privée, le ministère de l'agriculture prépare la création d'un « document de gestion unique », plus orienté vers la mobilisation, qui serait rendu obligatoire à partir de 20 ha et irait dans le sens d'un renforcement de l'efficacité des documents de gestion durable. Sont notamment à l'étude un rallongement de la durée maximale de 20 à 25 ans, la suppression de l'exigence de plans pour les propriétés dépassant 25 ha mais non d'un seul tenant, ainsi que plusieurs mesures de simplification (établissement d'itinéraires sylvicoles type, télé-déclaration sur le site « la forêt bouge » du CNPF, etc.).

Cependant, une part importante de la forêt privée restera sous ces seuils révisés, pour laquelle l'engagement dans une démarche de gestion active restera un acte volontaire. Le regroupement, sous quelque mode que ce soit, des propriétaires et exploitants forestiers constitue donc un pendant nécessaire de la réforme des documents de gestion, pour permettre une gestion durable de la ressource.

¹¹⁵ Bilan des plans pluriannuels régionaux de développement forestier (PPRDF), septembre 2016.

¹¹⁶ En 2018, 50 % des surfaces sont dénuées de documents de gestion. Le taux de réalisation est de 77 % pour les plans simples de gestion obligatoires (surface supérieure à 25ha) ; concernant les documents libres, 6 334 avaient été agréés pour 132 000 ha (Source : DGPE).

Les nombreuses structures de gestion groupée à disposition des propriétaires (cf. *supra*), ainsi que les efforts d'animation déployés par les acteurs de la filière pour assurer leur promotion, restent néanmoins limités dans leurs résultats par les difficultés à contacter des propriétaires souvent faiblement impliqués dans la gestion de leur bien et peu désireux de s'engager dans une démarche de gestion active.

La création du régime des groupements économiques et environnementaux forestiers (GIEEF) en 2014 dans le cadre de la loi d'avenir sur l'agriculture, l'alimentation et la forêt, avait pour ambition de compléter l'offre de structures de regroupement de propriétaires avec un outil encourageant une gestion active et ambitieuse sur le plan environnemental. Des taux d'aide préférentiels ont été accordés à ces groupements au sein du DEFI Forêt¹¹⁷. Cet instrument n'a toutefois pas connu à ce jour le succès espéré, avec seulement 13 GIEEF créés en 2019. Ceux-ci se sont appuyés le plus souvent sur des groupements existants et déjà impliqués dans la gestion de leurs forêts et n'a donc pas eu d'effet d'entraînement pour les propriétés morcelées et insuffisamment gérées. Les possibilités d'association d'acteurs publics, et notamment de syndicats communaux des eaux, qui ouvraient la voie à une possible rémunération des services rendus en matière de qualité de l'eau, n'ont pas non plus connu de traduction concrète à ce jour. Cet outil est perçu par les propriétaires forestiers privés comme moins incitatif sur le plan fiscal que les coopératives et trop contraignant - notamment en termes d'indicateurs à fournir à l'administration et de complexité des procédures de constitution de ces groupements, qui nécessitent l'établissement d'un document de diagnostic spécifique, dont la valeur ajoutée par rapport aux plans simples de gestion, obligatoires pour les GIEEF, n'est pas évidente.

Si des simplifications peuvent être envisagées dans l'accès à certains dispositifs de gestion groupée (GIEEF en particulier), ceux-ci couvrent néanmoins un large spectre de modèles susceptibles de répondre aux attentes diverses des propriétaires en termes de niveau de délégation de gestion. Une augmentation conséquente de la superficie forestière en gestion groupée nécessitera donc le recours à des leviers incitatifs ou réglementaires plus puissants.

2 - Une concertation public/privé qui peut être encore améliorée

L'importance de la forêt publique et de son opérateur, l'ONF, constitue une particularité importante de la filière. En effet, l'État dispose, en complément de ses missions de régulateur et de pilote de la politique forestière, de leviers majeurs d'action sur la filière. L'ONF est en effet un prescripteur majeur de travaux et la première source d'approvisionnement des industries du bois, dont il commercialise 40 % du volume annuel. Ainsi, le développement par l'ONF du bois façonné et de la contractualisation (cf. 1^{ère} partie) joue en rôle structurant dans la filière. Par ailleurs, l'ONF est présent au sein de FBF, FBR et des instances de gouvernance de la politique forestière.

¹¹⁷ Taux de 25 % sur les volets travaux et contrat du dispositif d'encouragement fiscal en Forêt (DEFI) pour les membres de GIEEF, au lieu de 18 % (cf. *infra* page 98).

L'Office national des forêts (ONF)

Établissement public industriel et commercial doté d'un statut spécifique, l'office national des forêts gère 4,3 Mha de forêts publiques appartenant à l'État et aux collectivités territoriales. Employant près de 9000 collaborateurs, répartis entre emplois sous statut de fonctionnaire et de contractuels de droit privé, l'office assure des missions diverses :

- la gestion des forêts domaniales est effectuée pour le compte de l'État : exploitation économique et travaux liés, surveillance générale et gestion de la chasse. Les revenus tirés de la vente des bois doivent permettre à l'ONF de financer cette activité ;
- la gestion durable des forêts des collectivités : l'ONF assure de par la loi l'exploitation et la commercialisation du bois des forêts des collectivités et peut réaliser pour leur compte des travaux patrimoniaux. Les communes forestières, regroupées au sein de la FNCOFOR, contestent ce monopole de gestion de leurs forêts et un manque de transparence de l'office dans les coûts qui leurs sont facturés ;
- les missions d'intérêt général confiées par l'État (santé des forêts, biodiversité, prévention des risques naturels, protection contre les incendies et contre l'érosion éolienne des dunes littorales, fixation des dunes, ressources génétiques forestières, forêts d'outre-mer) ;
- les activités contractuelles auprès de différents clients publics et privés.

Des difficultés financières récurrentes ont conduit l'ONF à accumuler une dette de 347 M€ fin 2018, proche de son plafond autorisé de 400 M€. Selon un rapport inter-inspections publié en juillet 2019¹¹⁸, ces difficultés tiennent à la fois à une fragilisation du modèle économique du fait de conditions de marché bien moins favorables que celles prévues à son contrat d'objectifs actuel, à une insuffisante compensation de missions de l'office et à des frais de gestion insuffisamment maîtrisés.

Le rapport dresse trois pistes d'évolution pour permettre à l'ONF de gérer efficacement les forêts publiques :

- une recapitalisation, dans un cadre préservant le modèle institutionnel actuel mais améliorant sa gestion ; cette option est en cours de mise en œuvre, un programme d'économies devant être établi par le nouveau directeur général ;
- la formalisation d'un mandat de gestion des forêts domaniales, sur le modèle de la gestion d'actifs pour compte de tiers, amenant l'État à assumer son rôle de propriétaire forestier et à en assumer les risques, liés ;
- la mise en place d'une agence des forêts publiques, option aujourd'hui écartée.

Les interventions de l'ONF en forêt privée restent cependant limitées. La possibilité prévue au code forestier¹¹⁹ de se voir confier par un particulier, tout ou partie de la conservation et de la régie de ses bois et forêts sous des conditions fixées contractuellement, est peu utilisée, l'ONF ne gérant par ce biais que 32 500 ha de forêt privées. Par ailleurs, la loi ne prévoit pas encore la possibilité de documents de gestion concertés entre forêts publiques et privées. Une expérimentation de tels documents communs, limitée à quelques massifs forestiers présentant une forte imbrication entre forêts publiques et privées, est actuellement envisagée par le MAA. Elle pourrait offrir la possibilité à des acteurs privés de bénéficier de la garantie gestion apportée par l'ONF. À l'inverse, des forêts communales dont l'exploitation par l'ONF fait peu de sens du fait de leur taille ou de leur localisation pourraient être gérées de façon plus efficiente par les acteurs locaux en forêt privée.

¹¹⁸ Évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2020 de l'Office national des forêts (ONF) – Proposition de pistes d'évolution – Rapport IGA n° 18110-R, CGEDD n° 012580-01, CGAAER n° 18134, IGF n° 2018-M-098-05, juillet 2019.

¹¹⁹ Article L. 315-2 du code forestier. Les contrats conclus dans ce cadre ont une durée minimale de 10 années.

Le Centre national de la propriété forestière, de taille plus modeste que l'ONF (450 ETP annuels, pour un budget de 37 M€ en 2019), est l'établissement public de l'État compétent pour développer, orienter et améliorer la gestion des forêts privées, notamment celles de plus de 4 ha, détenues par 400 000 propriétaires. Sa gouvernance repose sur un collège principalement composé de propriétaires forestiers privés. Il assume, à côté de sa mission d'agrément, une fonction d'animation contribuant à structurer la forêt privée. À la suite de la fusion, en 2010, de 18 centres régionaux de la propriété forestière avec le CNPF, ce dernier dispose d'une capacité d'action en région. Cependant, la superposition durable des missions des chambres d'agriculture et des CRPF en matière de développement forestier constitue un doublon regrettable, comme l'a déjà constaté la Cour à plusieurs reprises, notamment dans son rapport de 2014 sur les soutiens publics à la filière forêt bois.

Encouragées par le ministère chargé de l'agriculture et conformément aux orientations du PNFB, différentes initiatives ont été menées en région en matière de mutualisation de la gestion des forêts privées et publiques, généralement animées par l'ONF ou le CRPF.

- La plupart des projets portent sur des sujets d'intérêt commun (recherche) : études et documents uniques (guide pratique sur les dégâts du gibier en Bretagne ou sur le choix des essences en Grand Est), valorisation d'essences étude de technologies et innovations pouvant bénéficier à l'ensemble des acteurs (télédétection, câblage etc.).
- En matière d'exploitation, la réalisation concertée de schémas de dessertes et d'aménagements communs (routes forestières, placettes) est expérimentée en Région AURA (chaîne des Puys) et Bourgogne-Franche-Comté (plus de 250 associations syndicales de desserte créées).
- En revanche, la possibilité de chantiers communs ne fait l'objet que d'une seule expérimentation recensée, en région AURA (projet SYMBIOSE, financé par l'ADEME dans le cadre de l'appel à projets « Dynamic Bois »).
- Les ventes de bois groupées entre acteurs publics et privés pourraient améliorer la lisibilité des approvisionnements en bois. Elles ne sont pourtant pas mises en œuvre, à l'exception d'un exemple recensé en région Sud.

3 - L'information des citoyens, professionnels et décideurs publics

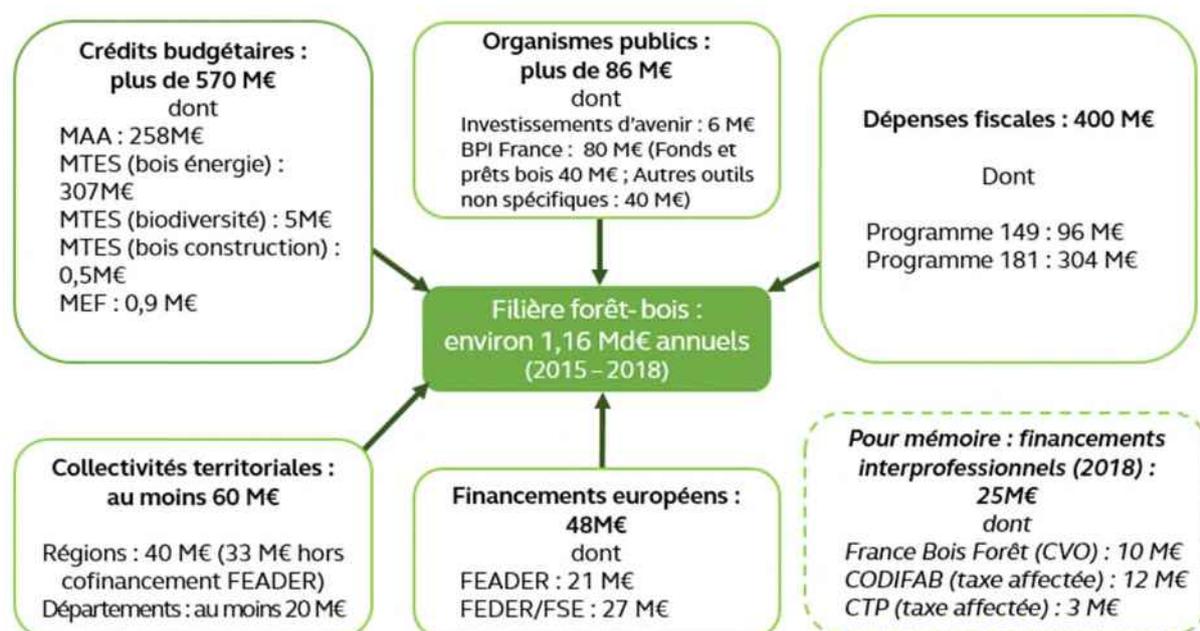
Enfin, l'action publique en matière de collecte, de construction et d'analyse des données reste à structurer. L'instruction a en effet mis en lumière la coexistence d'un nombre élevé de sources. Néanmoins, des domaines variés, pourtant d'intérêt majeur pour la filière, souffrent d'un manque de données fiables, objectives : il en va ainsi du suivi des régénérations, seulement en cours de déploiement, ou des dégâts du gibier.

Ce renforcement de l'information procèdera également de manière croissante du développement des outils numériques. Les développements de ces outils pour la gestion forestière sont en effet nombreux et variés. On y trouve des outils d'aide à la décision pour le renouvellement des essences dans le cadre du changement climatique, tels que BioClimSol développé par le CNPF, des outils de reconnaissance rapide d'essence, des applications d'inventaire forestiers ou encore des cartes croisant cadastre, propriétés et essences avec géolocalisation. Couplés à l'usage de la télédétection par drones ou satellites, ces outils permettent de produire des informations sur l'évolution de la forêt en temps réel, à un coût bien moindre que les traditionnels repérages in situ. S'ils ne peuvent se substituer à des visites en forêt pour les diagnostics les plus poussés, ils devraient permettre des économies substantielles et une mobilisation plus efficace de la ressource.

III - Des instruments budgétaires et fiscaux nombreux et mal calibrés

La Cour évaluait en 2014 l'ensemble des soutiens publics apportés à la filière à 910 M€ par an. Cette estimation reste d'actualité, la présente enquête aboutissant à un montant annuel moyen de 1,16 Md€ sur la période 2015-2018, en intégrant certaines dépenses non chiffrées en 2015 (notamment taux réduit de TVA sur les bois de chauffage).

Schéma n° 5 : financements annuels moyens de la filière forêt-bois entre 2015 et 2018



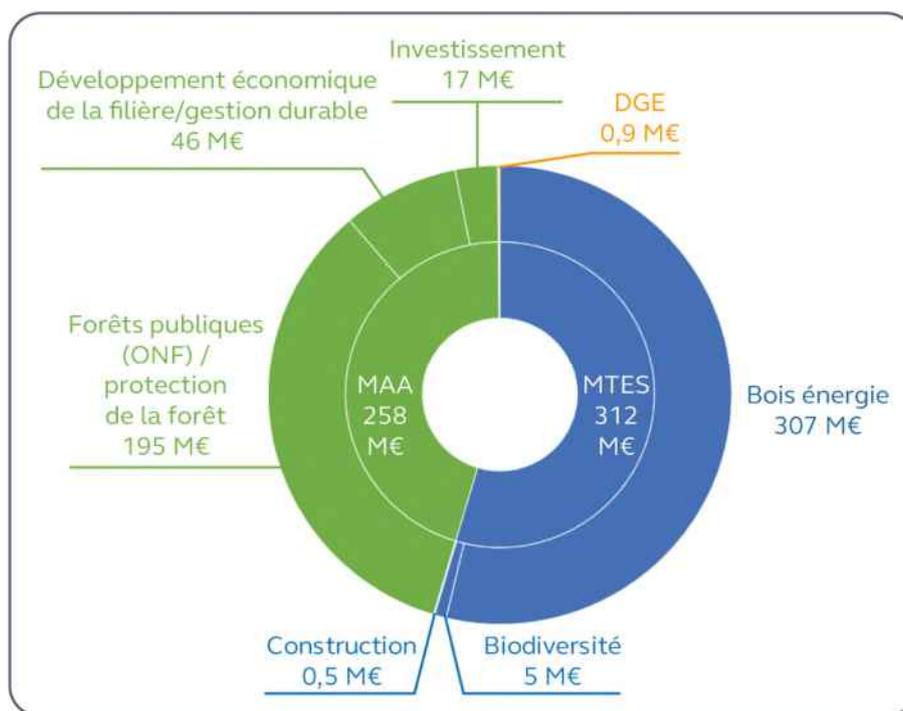
Source : Cour des comptes

A - Des soutiens financiers inégalement répartis

La répartition des soutiens financiers n'a pas changé (cf. schéma n° 5 ci-dessus), les crédits budgétaires restant portés principalement par le MTES au titre du bois énergie (307 M€ annuels) et le MAA (252 M€ en moyenne, 247,4 M€ prévus en CP au PLF 2020). Le déséquilibre tend toutefois à s'accroître, les crédits du MAA demeurant stables autour de 250 M€ en 2019 et 2020, alors que ceux du MTES devraient progresser jusqu'en 2021, en raison de la trajectoire croissante du fonds chaleur et des charges pour service public d'électricité. Ainsi, le MTES concentre son soutien sur le bois énergie.

Le déséquilibre entre ministères est plus marqué en matière de crédits de transfert auprès des acteurs privés de la filière : le budget du MAA est en effet principalement consacré aux dotations aux opérateurs du MAA (ONF et CNPF) et au financement des missions d'intérêt général, les transferts aux autres acteurs de la filière ne représentant que 60 M€ en 2018, dont 30,5 M€ d'aides au nettoyage et à la reconstitution aux propriétaires forestiers des zones touchées par la tempête Klaus. A l'inverse, la quasi-totalité des crédits du MTES pour le bois énergie se compose de transferts aux acteurs privés de la filière.

Graphique n° 5 : répartition des crédits budgétaires dédiés à la filière forêt-bois par ministère et type d'action – moyenne 2015-2018, en M€



Source : Cour des comptes

Enfin, les crédits budgétaires consacrés à la préservation de la biodiversité restent faibles, à 4,7 M€ par an en moyenne sur la période, principalement pour les compensations versées à l'ONF au titre de ses missions d'intérêt général, et dans une moindre mesure aux propriétaires dans le cadre des contrats Natura 2000. Les aides du ministère de la cohésion des territoires au bois-construction s'élèvent en moyenne à 0,5 M€ annuels (programme 135 du budget de l'État), comme celles apportées à la filière par le ministère de l'économie (programme 134).

1 - Un effort budgétaire du MAA orienté principalement vers ses opérateurs

Ministère chargé des forêts, le MAA porte une part importante des crédits budgétaires dont bénéficie la filière forêt-bois. L'effort annuel, variant entre 250 et 300 M€ entre 2014 et 2018, porte principalement sur le financement de l'ONF et des missions d'intérêt général qu'elle assure (défense contre les incendies et risques liés aux terrains en montagne), pour 170 M€ à 180 M€. Le CNPF bénéficie d'une dotation budgétaire de 14,6 M€ en 2018.

La part des crédits du MAA consacrée aux acteurs privés de la filière est donc réduite : au sein de la sous-action « développement économique de la filière et gestion durable » et « investissement », hors subvention au CNPF, 52 M€ en moyenne sont consacrés à des transferts vers les acteurs de la filière, dont 7 M€ pour le financement du FCBA.

Tableau n° 2 : crédits budgétaires consacrés par le ministère de l’agriculture à la filière forêt-bois, 2014-2019 (M€, données d’exécution)

<i>Actions</i>	2014	2015	2016	2017	2018
	CP	CP	CP	CP	CP
<i>Gestion des forêts publiques et protection de la forêt (p 149 et 206)</i>	228,9	210,9	183,9	185,9	194,0
<i>Développement économique de la filière et gestion durable (P 149 et 142)</i>	59,6	41,5	56,0	51,0	55,6
<i>Investissement (Fonds stratégique de la forêt et du bois, P 149)</i>	12,3	2,5	7,3	8,5	21,6
<i>Total MAA (missions AAFAR et MIRES)</i>	300,8	254,9	247,2	245,4	271,3

Source : Cour des comptes

Le Grand plan d’investissement intègre plusieurs actions destinées à la filière forêt-bois, dont une part importante repose sur des actions existantes et déjà financées. Pour l’amont forestier, il prévoit ainsi un investissement total de 140 M€ entre 2018 et 2022, dont 100 M€ d’aides aux dessertes (intégrant un cofinancement FEADER) et 40 M€ d’aide à l’amélioration des peuplements déperissant. Une action de soutien à la modernisation de l’aval forestier est également prévue, qui intègre le fonds de prêts participatifs pour le développement (PPD) destiné aux investissements de faible ampleur existant depuis 2011 et crée un Fonds de prêts à amortissement différé sans prise de garantie pour des investissements plus importants.

2 - Des dépenses budgétaires du MTES importantes mais presque exclusivement consacrées au bois énergie

La mission Écologie, développement et mobilité durables portée par le MTES finance également la filière, avec 312 M€ annuels en moyenne, presque exclusivement au titre du bois énergie (à 98 %), par le biais du fonds chaleur et des charges de service public d’électricité.

Le fonds chaleur, doté au total d’une enveloppe de 2,16 Md€ pour la période 2009-2018, permet un soutien aux projets de génération de chaleur renouvelable. La part des projets consacrés au bois énergie, prépondérante à la création du fonds, a progressivement diminué pour s’établir à 25 % des financements accordés en 2018. La trajectoire du fonds chaleur incluse dans le projet de PPE prévoit une montée en puissance de celui-ci, pour atteindre 350 M€ annuels à partir de 2020. La proportion de ces crédits bénéficiant à la filière forêt-bois dépendra de sa capacité à faire émerger des projets compétitifs. Or, la conjonction de cours du gaz bas et du gel de la trajectoire de la contribution climat énergie affecte fortement la compétitivité des projets de chaleur biomasse auprès des maîtres d’ouvrage. Comme le recommandait la Cour en 2018¹²⁰, la trajectoire du fonds chaleur pourrait ainsi être revue à la hausse à compter de 2021, si l’écart de compétitivité entre la chaleur biomasse et le gaz ne se résorbe pas.

¹²⁰ La Cour appelait, de manière plus générale, à rééquilibrer les soutiens aux énergies renouvelables vers les énergies thermiques, en se fondant notamment sur la plus grande efficacité des soutiens publics accordés via le fonds chaleur comparée à d’autres énergies (Cour des comptes, *le soutien aux énergies renouvelables*, mars 2018).

Tableau n° 3 : crédits budgétaires consacrés par le MTES à la filière forêt-bois (2015-2018, M€)

Type de dépenses	2015	2016	2017	2018	moyenne 2015-2018
Fonds chaleur (ADEME, financé par le programme 181)	96	84	45	62	72
CAS Transition énergétique (P 764)	197	235	241	268	235
Eau et biodiversité (P 113)	4,6	5,0	4,3	4,7	4,7
Construction (programme 135)	0,2	0,7	1,0	0,4	1
Total	298	324	291	335	312

Source : Cour des comptes

La production d'électricité à partir de la biomasse bénéficie également d'un soutien important par le biais des charges de service public de l'électricité, qui financent les tarifs d'achat garantis dans le cadre des appels à projets de la CRE et sont imputées depuis 2016 sur le compte d'affectation spéciale « transition énergétique ». En progression constante depuis 2015, ces charges atteignent 273 M€ en 2019 et continueront à progresser jusqu'en 2021, avant de diminuer ensuite au rythme de l'achèvement des contrats des premiers appels d'offres. Les produits issus de la filière forêt-bois (bois-énergie sous formes diverses et résidus de papeteries) représentent en 2018 la quasi-totalité de ces charges (98 %).

Alors que la dimension environnementale de l'exploitation forestière est essentielle, les financements attribués par le MTES à la filière au titre de la biodiversité sont réduits (inférieurs à 5 M€ annuels). Les trois-quarts bénéficient à l'ONF, en compensation de ses missions d'intérêt général et de la création du parc naturel de forêts. Les montants attribués aux propriétaires forestiers dans le cadre de contrats Natura 2 000 s'élèvent à environ 1 M€ par an.

L'action du ministère de la cohésion des territoires dans le domaine du bois construction, enfin, ne mobilise pratiquement pas le levier budgétaire (cf. schéma n° 5) et repose principalement sur la réglementation. Les seuls financements recensés sont attribués dans le cadre des plans bois successifs, pour 0,5 M€ annuels en moyenne. Ce secteur bénéficie toutefois d'un appui important par le biais de la commande publique, via ses établissements publics d'aménagement.

3 - Des financements budgétaires du ministère de l'industrie réduits

Les financements de l'aval, sur le programme 134 (développement des entreprises), sont également marginaux, 0,8 M€ étant consacrés chaque année au financement du FCBA et annoncés comme non reconduits à partir de 2021. Les entreprises de la filière peuvent par ailleurs bénéficier de dispositifs d'aides aux entreprises non spécifiquement adressées à la filière. Les aides à la réindustrialisation prévues dans les PIA 1 et 2, notamment, ont été attribuées à six entreprises de la filière depuis 2014, pour un total de 16 M€, ou à la prime en faveur de l'aménagement du territoire (PAT).

4 - Le soutien limité des Programmes d'investissement d'avenir

Comme le relevait un rapport inter-inspections de 2016 consacré à l'accès des acteurs de la filière aux programmes d'investissements d'avenir (PIA), ceux-ci sont pénalisés par la taille réduite des entreprises et des projets qu'elles portent. Les objectifs des PIA successifs, qui valorisent la recherche partenariale, la coopération entre entreprises ou la transformation numérique, privilégient les projets pour lesquels la démarche collective est d'une taille suffisante. Ce constat reste d'actualité et invite les acteurs de la filière à poursuivre leurs efforts de mise en place de projets collectifs, en s'appuyant sur le CSF bois et les structures collectives de recherche et développement (Pôles de compétitivité, instituts techniques).

En dépit de ces limites, la filière a pu bénéficier de plusieurs dispositifs relevant des PIA et gérés principalement par l'ADEME, l'INRA, BPI France (« Immeubles à vivre bois »), le CGET (« aides à la réindustrialisation ») et la banque des territoires (projet « des hommes et des arbres »¹²¹ dans le cadre des « territoires d'innovation »), pour un montant moyen annuel proche de 6 M€ entre 2015 et 2018.

Les domaines potentiels pouvant prétendre à des financements du PIA 3 identifiés par le rapport de 2016, dans le secteur des palettes, de l'ameublement ou des produits innovants et de la chimie du bois, n'ont en revanche pas abouti. Plusieurs appels à projets en cours dans le cadre du PIA 3 peuvent en revanche profiter à la filière bois, et notamment « bioéconomie et protection de l'environnement¹²² », « démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition », qui vise le développement de démonstrateurs de la transition énergétique et écologique et le « concours innovation » porté par l'ADEME et BPI France afin de soutenir les projets innovants présentés par des start-up et des PME.

5 - Les régions, des financeurs désormais incontournables de la filière

Les évolutions récentes des régions ont conforté celles-ci comme échelon de référence pour la filière forêt-bois. Elles interviennent dans le financement de la filière en tant que gestionnaires et co-financeurs de fonds structurels européens, mais également par des actions développées et financées en propre. Selon le recensement effectué par la Cour, auquel 16 régions, représentant 92 % de la collecte de bois en métropole, ont répondu, les financements accordés par les régions s'élèvent en moyenne à 40 M€ par an, dont 33 M€ hors cofinancements FEADER, à la hausse depuis la fusion des régions. Les actions financées se concentrent sur trois postes, qui représentent les deux-tiers des financements régionaux¹²³ : l'animation, la formation et l'appui aux organismes de la filière (26 %) ; les scieries (25 %) ; le développement économique de l'aval (17 %, contre 43 % lors du précédent recensement).

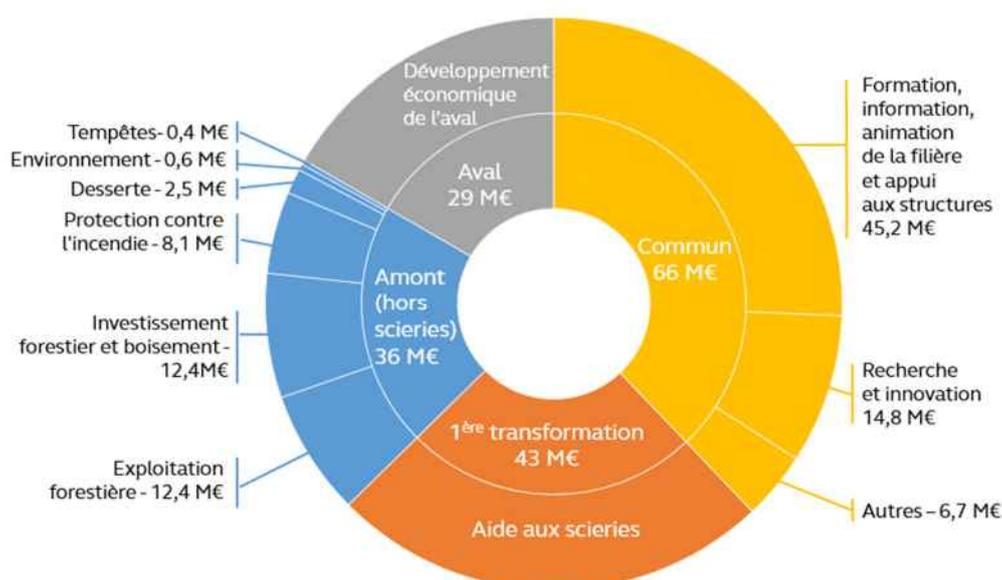
¹²¹ Une centaine de partenaires publics et privés du Grand Est incluant grandes écoles, universités, industriels développent des projets de valorisation du bois.

¹²² L'axe 1 « bioéconomie » inclut ainsi, parmi les projets recherchés, les « solutions dans la première et seconde transformation du bois permettant d'obtenir des produits à haute performance environnementale à partir des ressources disponibles sur le territoire national (en priorité essences feuillues) ».

¹²³ Ces trois postes représentaient ¾ des soutiens selon le recensement effectué par la Cour en 2014 (Les soutiens à la filière forêt-bois – novembre 2014, Cour des comptes, page 34).

Les financements attribués à la filière forêt-bois dans le cadre des fonds structurels et d'investissement européens (FEADER, FEDER et FSE), programmés à l'heure actuelle de façon concertée entre État et régions, apportent un complément annuel total de 36,2 M€ en moyenne. Les aides programmées au titre du FEADER représentent 148 M€ sur la période 2014-2020, soit 21,2 M€ annuels, en forte baisse (-24 %) par rapport à la précédente programmation pluriannuelle. Les principaux postes sont la desserte forestière (33 %), la réparation des dommages (31 %) et le soutien aux industries de la filière (16 %). Les financements dans le cadre du FEDER et du FSE concernant la filière bois, s'élèvent à 15,1 M€ en moyenne annuelle (17,8 M€ sur la précédente programmation). Outre les programmes opérationnels régionaux, plusieurs programmes de massifs prévoient des objectifs spécifiques portant sur la filière bois (Massif central, Alpes).

Graphique n° 6 : répartition des aides des régions (hors contrepartie au FEADER) par domaine d'intervention en 2014-2018



Source : Cour des comptes

Plusieurs évolutions institutionnelles récentes vont contribuer à conforter encore le rôle des régions dans le pilotage et le financement de la filière forêt-bois.

Les départements, dont les financements totaux représentaient 30 M€ par an selon l'estimation réalisée par la Cour en 2014, ne sont plus compétents en matière de développement économique depuis la loi NOTRe et ne peuvent désormais intervenir dans ce domaine que dans le cadre de conventions conclues avec les régions. Si certains départements forestiers historiquement impliqués dans le soutien à la filière (en région AURA notamment, les départements contribuent à 5 M€ par an) pourraient souhaiter poursuivre leur soutien¹²⁴, cette source de financement devrait diminuer lors de la prochaine programmation pluriannuelle¹²⁵.

¹²⁴ Les départements conservent toutefois des possibilités d'intervention, notamment au titre de la politique d'aménagement du territoire, de gestion des risques ou d'accessibilité des massifs forestiers.

¹²⁵ Les programmes opérationnels et plans de développement rural en vigueur, antérieurs à la loi NOTRe, prévoient des cofinancements des départements jusqu'en 2020, dont l'exécution n'a pas été remise en cause.

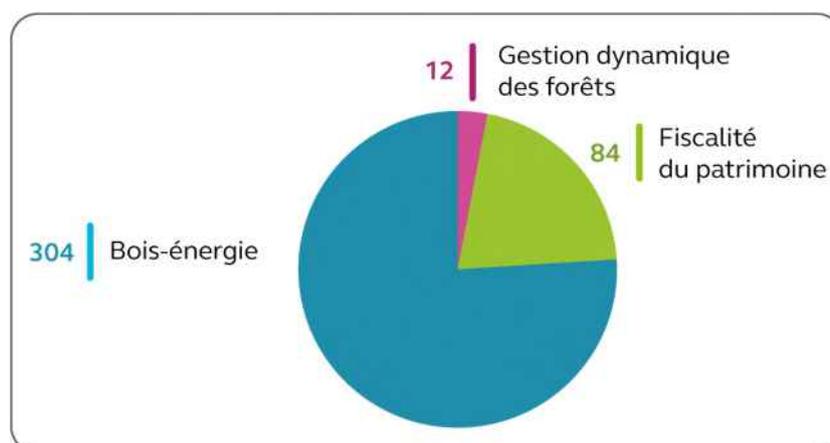
Par ailleurs, les régions, déjà compétentes en matière de gestion du FEDER, se verront confier, lors de la prochaine programmation 2021-2027, la pleine responsabilité des aides non surfaciques du FEADER, dont les mesures d'aide aux investissements forestiers. En vertu de la décision du Gouvernement de décroiser les responsabilités entre l'État et les conseils régionaux, cette décentralisation s'accompagnera d'un transfert des crédits nationaux, qui cofinancent aujourd'hui ces mesures, ainsi que des effectifs de l'État qui les gèrent. Déjà acteurs majeurs du financement de la filière, les régions disposeront donc des principaux leviers financiers orientés vers la structuration de la filière au niveau régional et au soutien des acteurs de l'amont comme de l'aval. Compte tenu des contraintes administratives de gestion (capacités d'ingénierie de projet, d'avances de trésorerie, exigences d'évaluation...) liées au FEADER et au FEDER, incompatibles avec les moyens de nombreux acteurs de l'amont (propriétaires, entrepreneurs de travaux...), les régions devront veiller à maintenir, en complément de ces mesures européennes, des outils simplifiés et adaptés aux petits porteurs de projets.

B - Des dépenses fiscales incohérentes avec l'objectif de gestion dynamique des forêts

Le coût des dépenses fiscales consacrées à la filière forêt-bois est chiffré à 400 M€ pour 2018, dont 75 % portent sur le bois-énergie. Parmi celles-ci figure la part du crédit d'impôt transition énergétique portant sur les dépenses du consacrées à l'installation d'appareils de chauffage au bois (environ 170 M€ en 2018). La vente des bois de chauffage bénéficie également d'un taux de TVA réduit (10 %, soit 134 M€ en 2018). Le bois-énergie bénéficie enfin de l'exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties aux nouveaux logements sociaux répondant à certains critères de qualité environnementale, parmi lesquels figurent l'efficacité énergétique et l'utilisation d'énergies renouvelables¹²⁶.

Parmi les 100 M€ de dépenses restantes fiscales qui relèvent de la mission agriculture, les constats établis par la Cour en 2014 restent d'actualité : ces dépenses fiscales sont d'abord motivées par une vision patrimoniale, les dispositifs visant à dynamiser l'exploitation forestière restant marginaux.

Graphique n° 7 : répartition par catégorie des dépenses fiscales de la filière forêt-bois en 2018 (M€)



Source : Cour des comptes

¹²⁶ La part des 18 M€ annuels de cette dépense bénéficiant à la filière n'est pas chiffrable, l'utilisation d'énergies renouvelables n'étant qu'un critère d'éligibilité parmi d'autres.

Le dispositif historique d'exonération partielle de droits de succession et d'impôt sur la fortune immobilière, dit « régime Sérot - Monichon¹²⁷ » (chiffré à 84 M€ de dépense fiscale en 2018 selon le PLF 2020¹²⁸), vise à éviter que les propriétaires gèrent leur forêt en fonction de critères liés à la fiscalité – notamment, en procédant à des coupes excessives afin de minorer les droits de succession. Il permet de ne retenir dans la valeur imposable que la valeur foncière des parcelles (estimée à 25 % par convention) et d'exclure les stocks de bois sur pied. L'exclusion partielle de l'imposition sur la fortune immobilière n'est pas incohérente, les forêts s'apparentant à des investissements productifs lorsqu'elles sont activement exploitées. Ce dispositif présente néanmoins des inconvénients.

- l'objectif de gestion durable ayant présidé à son instauration est désormais assuré par d'autres outils, dont les documents de gestion durable, affaiblissant sa justification initiale ;
- alors que l'incitation à une gestion plus dynamique des forêts s'impose comme l'objectif principal des stratégies actuelles, ce dispositif favorise à l'inverse des comportements d'investissement à fins d'optimisation fiscale. La déconnexion croissante entre les prix de transaction foncière et la valeur liée à la production forestière constitue un indice d'un tel effet, qui contribue, au même titre que les loyers de chasse, à affaiblir le potentiel de mobilisation de bois et de renouvellement forestier en marginalisant l'importance des revenus sylvicoles dans la possession de forêts ;
- son bénéfice n'étant conditionné qu'à l'engagement du propriétaire de mettre en œuvre dans un délai de trois ans une garantie de gestion durable au sens du code forestier¹²⁹, il n'incite pas à adopter une telle démarche en amont des successions. Les contrôles sont par ailleurs peu dissuasifs, les services déconcentrés recevant peu de retours des DDFIP lorsqu'ils les saisissent de manquements des propriétaires ;
- l'exonération partielle de droits de mutation ne concourt pas à la lutte contre le morcellement des exploitations, les héritiers pouvant en bénéficier sans conditions de maintien de l'unité foncière ou de gestion des surfaces transmises.

Le Compte d'Investissement Forestier et d'Assurance (CIFA) permet depuis 2014 de faire bénéficier de ce régime d'exonération une partie des produits des ventes de bois¹³⁰, sous réserve qu'ils soient réinvestis sous forme de travaux participant d'une gestion durable (reconstitution de parcelles faisant suite à des sinistres, élaboration de PSG etc.). Ce dispositif d'auto-assurance, jugé trop complexe en dépit de mesures de simplification introduites en 2016, n'a donné lieu qu'à l'ouverture de 140 comptes, presque exclusivement en Nouvelle-Aquitaine et pour un montant de dépense fiscale faible (de l'ordre de 500 K€ par an). L'allègement des contraintes reposant sur les banques, responsables du contrôle de la bonne utilisation des fonds, est demandé par les propriétaires forestiers : c'est un préalable à la diffusion de cet outil.

Le dispositif d'encouragement fiscal en Forêt, « DEFI Forêt » (12 M€ de dépense fiscale en 2018), vise à une gestion dynamique et durable des forêts, par le biais de réductions et crédits d'impôt sur le revenu. Ses quatre volets correspondent aux priorités identifiées par les acteurs de la filière. Ils consistent en des incitations au regroupement foncier (« défi investissement »,

¹²⁷ En référence à la loi dite « Sérot – Monichon » du 16 avril 1930 instaurant ce régime.

¹²⁸ Ce chiffrage est néanmoins sujet à caution selon le MAA, qui s'appuie sur un audit du Comité interministériel d'audit des programmes de 2008 selon lequel une large partie des dépenses fiscales au titre de l'ISF (43 %) et encore plus des DMTG (entre 67 et 87 %) porterait sur des biens non forestiers.

¹²⁹ Article L. 8 du code forestier.

¹³⁰ Plafonné à 2 500 € par hectare assuré contre la tempête, sans plafond global de surface.

qui favorisent le rachat de petites parcelles pour constituer des unités plus grandes) ; à l'assurance par les propriétaires (prise en charge de 76 % des primes d'assurance) ; aux travaux forestiers, que ce soit de façon directe (« défi travaux ») ou par le biais de contrats de gestion (« défi contrats »). Des incitations au regroupement en gestion sont introduites par le biais de taux de prise en charge bonifiés pour les bénéficiaires recourant à des structures de gestion collective (ASA, coopératives, GIEEF ou contrats avec l'ONF). Les quatre volets représentent un montant stable, de 9 à 10 M€ par an.

Ce dispositif est affecté par les limites propres à la nature même de réduction ou crédit d'impôt sur le revenu. Seuls les propriétaires imposables peuvent bénéficier des deux premiers dispositifs (investissement et assurance) ; ceux pouvant prétendre à d'autres dispositifs de crédits d'impôt non forestier peuvent voir leurs montants de plafonnement annuel saturé.

Le nombre de bénéficiaires de chaque volet paraît ainsi limité : en retenant un coût moyen de travaux de 4 000 € / ha, le volet « travaux » permet ainsi de financer annuellement moins de 7 000 ha de plantations ou d'améliorations de peuplement, à rapprocher des besoins avancés par la filière (100 000 ha annuels). Les montants du volet travaux sont par ailleurs insuffisamment incitatifs dans un contexte de prix bas et de risques élevés, qui conduit de nombreux propriétaires à renoncer à des travaux dès lors que l'opération ne peut être équilibrée financièrement dès leur réalisation.

Au regard de la faible couverture assurancielle de la forêt (521 000 ha selon la dernière étude d'impact du DEFI datant de 2017, soit 5 % de la surface de la forêt privée) et des difficultés évoquées par les acteurs de la filière pour construire des produits d'assurance à la fois adaptés à leurs spécificités et soutenables pour les compagnies d'assurance, le volet assurances répond à un réel besoin.

En revanche, l'efficacité du volet « investissement » est difficilement objectivable, tant les freins au regroupement foncier sont nombreux et variés. Aux dires des acteurs interrogés, le besoin d'animation important, les difficultés concrètes d'identification des propriétaires et de coûts de transaction disproportionnés pour des petites surfaces ont une influence majeure sur le maintien d'un fort morcellement de la forêt privée. En tout état de cause, la limitation actuelle aux opérations de regroupement de parcelles de 4 ha au maximum (soit, après acquisition, 8 ha au plus) n'est pas cohérente avec l'objectif de constituer des unités de gestion se rapprochant du seuil de 25 ha, au-delà duquel un document de gestion durable devient obligatoire.

Enfin, la vérification des obligations associées au bénéfice de ces avantages fiscaux paraît insuffisante. Les DDT disposent d'effectifs réduits pour procéder à des contrôles, dont les résultats ne donnent que rarement lieu au retrait de la garantie de gestion durable en cas d'infraction. Le traitement par les services du contrôle fiscal des signalements effectués par les DDT n'est pas mesuré et une meilleure coordination entre les réseaux des DDT et des DDFIP, indispensable pour garantir l'effectivité des contrôles, reste à construire¹³¹.

¹³¹ Un projet d'instruction conjointe MAA/MEF en ce sens n'a à ce jour pu aboutir, malgré les relances du MAA.

C - Des instruments à l'efficacité inégale

1 - Des aides à l'amont forestier fragmentées et peu efficaces

Les aides à l'amont forestier, en particulier les aides au peuplement, sont marquées par une fragmentation entre de multiples dispositifs portés par le ministère de l'agriculture (FSFB), l'ADEME (« Dynamic Bois »), les régions (avec ou sans concours du FEADER), certains départements forestiers et certaines interprofessions régionales ou départementales¹³².

Créé en LFI 2014, le fonds stratégique forêt bois (FSFB) a vocation à financer des interventions de développement et d'accompagnement de l'investissement dans la filière, prioritairement à l'amont, pour améliorer la gestion durable et multifonctionnelle de la forêt. Établi afin de regrouper diverses ressources financières nationales consacrées à la filière forêt-bois et donner visibilité et cohérence aux interventions financières de l'État, cet outil n'a pas à ce jour pleinement répondu aux attentes.

Il souffre d'un déficit de financement au regard des besoins importants d'investissement de la filière et notamment de repeuplement. Les ressources de ce dispositif sont principalement issues de crédits budgétaires (17,7 M€ en 2018), complétés à la marge par un reliquat de la taxe additionnelle sur la taxe sur le foncier non bâti (3,7 M€ en moyenne) et de l'indemnité compensatoire de défrichement, pour 2 M€ annuels. En hausse depuis 2017, ses moyens restent limités au regard des besoins de financement avancés par la filière et de son ambition initiale de mobiliser 100 M€ de cofinancements annuels. Son fonctionnement s'apparente à celui d'un fonds¹³³, sans qu'il en ait la forme juridique puisqu'il reste géré sous la forme d'une ligne budgétaire soumise au principe d'annualité.

Tableau n° 4 : ressources et dépenses du fonds stratégique forêt-bois, 2014-2019

<i>En M€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Total des ressources</i>	14,4	14,3	15,2	33,4	25,8	29,6
<i>Montant exécuté</i>	12,3	2,5	7,3	8,5	21,6	NC
<i>Taux d'exécution</i>	86 %	17 %	48 %	25 %	84 %	NC

Source : Cour des comptes

La desserte forestière constitue la première priorité de financement du fonds, principalement en cofinancement d'actions prévues au FEADER (8 M€ annuels). Des actions d'animation et de recherche sont également financées.

L'amélioration des peuplements est en revanche peu financée par le FSFB : les dotations inscrites à cet effet sont faibles et affectées par une forte sous-exécution récurrente (136 K€ seulement pour 3,7 M€ programmés en 2018, après 442 K€ en 2017). Outre les freins nombreux limitant les projets de repeuplement, la grande complexité des appels à projets et à manifestation d'intérêt et leur caractère peu incitatif est mise en avant par les professionnels de la filière pour expliquer ces résultats insuffisants.

¹³² Dix dispositifs sont ainsi recensés en région Bourgogne Franche-Comté en matière d'aide au peuplement (replantation, transformation ou amélioration).

¹³³ Sa gouvernance, définie par le décret n° 2015-776 du 29 juin 2015, repose sur un comité de gouvernance associant État, établissements publics, représentants de la filière et d'organisation environnementales.

Des difficultés similaires sont constatées au sein des deux appels à manifestation d'intérêt « Dynamic bois », lancés par l'ADEME en 2015 et 2016 et qui doivent d'achever en 2020. Financé par le fond chaleur et le fonds de financement de la transition énergétique, ce dispositif, vise à améliorer la mobilisation de bois par le soutien de projets d'animation, d'investissement et d'amélioration des peuplements. 43 projets d'une durée de trois ans ont été retenus, pour un coût total de 148 M€ et une aide de 56 M€. Il présente le même déséquilibre que le FSFB entre des projets d'investissement, dont l'exécution est globalement conforme aux prévisions (90 % des 35 M€ prévus engagés à mi-parcours), et un volet d'amélioration des peuplements dont le taux d'exécution est très inférieur aux attentes (10 % de 21 M€ engagés mi-2019, pour 15 % des surfaces prévues).

Les retours d'expérience intermédiaires des porteurs de projet et des services instructeurs soulignent de nombreux obstacles au déploiement de ces aides, qui tiennent à la fois à leur complexité et leur caractère peu incitatif. En effet, dans un contexte de risque important qui conduit fréquemment à l'échec des repeuplements et de cours du bois faibles, les propriétaires conditionnent désormais fréquemment la conduite de travaux au caractère financièrement équilibré de ceux-ci, aides publiques comprises.

Les solutions identifiées au manque d'attractivité de ces aides sont partagées par les acteurs de la filière :

- la réalisation d'un guichet unique au niveau régional est une priorité, face au foisonnement de dispositifs aux modalités diverses et à l'articulation difficile. Une telle mesure s'impose d'autant plus que l'instruction de différents dispositifs est conduite par les mêmes équipes au sein des DRAAF et des DDT ;
- la transformation en guichet ouvert permettant un dépôt des dossiers au fil de l'eau et des délais d'instruction réduits est indispensable, le cadre d'appels à projets imposant des contraintes calendaires difficilement compatibles avec les exigences du calendrier sylvicole et un manque de visibilité à long terme préjudiciable pour des projets nécessitant un suivi sur 4 ou 5 ans au minimum ;
- la forfaitisation des montants d'aide selon des barèmes établis au niveau régional, en concertation avec les professionnels, est également une évolution souhaitable. Le MAA a entamé les travaux à ce sujet, à la fois sur le plan technique (élaboration des barèmes) et juridique (adaptation des dispositions réglementaires du code forestier) ;
- l'augmentation des taux d'aide : le taux moyen était, en 2018, de 22 % du total des travaux¹³⁴, trop faible pour être incitatif. Un relèvement à 40 % pour l'ensemble des bénéficiaires a été introduit en 2019¹³⁵, taux qui reste néanmoins en deçà des taux pratiqués en Allemagne (jusqu'à 85 %) pour les aides à l'amélioration des peuplements, qui mobilisent par ailleurs des sommes bien plus importantes (160 M€ sur quatre ans, de 2020 à 2023).

¹³⁴ Dans le cadre du régime d'aide d'État notifié actuel (n° SA 41595 partie A), le taux d'intensité d'aide maximal autorisé est de 40 %, comme c'est le cas pour la mesure du FEADER correspondante. L'application de taux majorés pour les structures de gestion groupée, justifiée au regard de l'objectif d'incitation au regroupement des propriétaires, conduit ainsi à baisser le taux d'aide des propriétaires individuels pour créer une différence, conduisant à des taux trop faibles pour être incitatifs.

¹³⁵ Compte-rendu du comité de suivi du PNFB du 24 avril 2019.

2 - Des outils d'aide à la modernisation de l'appareil industriel nombreux, dont l'impact demeure incertain

Les aides à l'investissement et à la modernisation constituent un axe d'action prioritaire, justifié à la fois par l'importance des débouchés de l'aval sur l'ensemble de la filière et du caractère stratégique des scieries, exposées à des difficultés d'investissement récurrentes. Les financements annuels sur ce poste sont de l'ordre de 100 M€, dont 80 % via les dispositifs gérés par BPI France et 15 % par les régions. Les fonds européens apportent un complément limité : le FEADER contribue en moyenne pour 3,5 M€ annuels au financement de la 1ère transformation, le FEDER contribuant pour 6 M€ en moyenne à l'outil industriel, dont les 2/3 bénéficient à la 2e transformation. Au total, la moitié des aides est ainsi orientée vers la première transformation, dont le montant d'investissement annuel (estimé à 350 M€ par la FNB) bénéficie d'un taux de soutien public relativement réduit (de l'ordre de 15 %).

Le soutien apporté par BPI France aux entreprises de la filière forêt-bois au travers de ses différents dispositifs est estimé à 80 M€ par an au total¹³⁶, dont la moitié pour les outils propres à la filière. En complément des outils classiques de BPI France auxquels les entreprises de la filière peuvent prétendre, plusieurs dispositifs spécifiques ont ainsi été développés pour la forêt et le bois, en lien avec le MAA et les acteurs de la filière. Le secteur de la 1ère transformation en est le premier bénéficiaire, avec près de la moitié des aides en 2017. Viennent ensuite la 2e transformation, pour un tiers des aides, et l'amont avec 15 % des aides.

Deux « fonds bois », successivement lancés en 2009 et 2014, permettent à BPI France d'investir en capital de façon minoritaire dans les entreprises du secteur présentant des perspectives de développement et de les accompagner au cours de la durée du fonds en intervenant activement dans leur gouvernance.

- le 1^{er} fonds bois, d'un montant de 20 M€, a porté sur les industries de 1ère transformation et permis selon BPI France un effet de levier important (x10). Désormais en phase de désinvestissement, il prendra fin en 2021 ;
- le 2^e fonds bois s'élève à 27 M€, incluant une participation de l'ameublement français et du CODIFAB (1 M€ chacun). Il vise davantage les industries de 2^e transformation. 95 % de l'objectif d'investissement a été réalisé, à un an de la fin de la période d'investissement (2020). Le fonds s'achèvera en 2028.

Le bilan de ces deux fonds est favorable selon BPI France, qui met en avant le rôle structurant des projets soutenus ainsi que l'accompagnement apporté aux entreprises candidates : de nombreux dossiers, non éligibles au fonds, peuvent ainsi être orientés vers d'autres dispositifs généraux ou spécifiques à la filière de BPI France. Au-delà, l'intervention d'un acteur public apporte une garantie supplémentaire facilitant l'accès des entreprises aidées aux financements privés.

En complément, des outils de financement de projets d'investissement plus modestes permettent à BPI France d'apporter un soutien aux entreprises de taille insuffisante pour prétendre à un soutien dans le cadre des fonds bois ou réticentes à une ouverture de leur actionnariat et de leur gouvernance :

¹³⁶ Le dernier recensement disponible s'arrête mi-2018.

Le « prêt participatif bois », instauré en 2011, permet de soutenir des projets d'investissement d'ampleur limitée dans des conditions préférentielles et sans garantie. Depuis 2011, 218 prêts, pour un total de 33,8 M€, ont été attribués à partir d'une dotation globale de 7,1 M€ attribuée par le MAA. Une extension de ce dispositif est prévue dans le cadre du grand plan d'investissement, financée sur le FSFB et pour un objectif de 25 M€ de prêts supplémentaires sur 5 ans. La contribution budgétaire réelle du MAA ne portera là encore que sur la garantie (5 M€, soit un cinquième du montant prévisionnel total).

Un prêt sans garantie, portant sur des investissements d'un montant supérieur au « prêt participatif bois » (entre 300 K€ et 1 M€) a été créé en 2019 dans le cadre du grand plan d'investissement. L'instruction des dossiers s'effectue en lien avec les DRAAF.

Enfin, un accélérateur de PME a été lancé en octobre 2019 à destination des dirigeants de PME de la filière forêt-bois, répondant à leurs enjeux spécifiques de structuration pendant 24 mois d'accompagnement (diagnostic des axes de croissance, séminaires de formation). Sa première promotion de 22 participants intègre des entreprises de l'ensemble de la filière.

BPI France déploie désormais une gamme d'aides à l'investissement répondant à une grande diversité de besoins. La clôture prochaine de la période d'investissement du fonds bois II soulève néanmoins la question du renouvellement de cet outil, non encore arbitré.

La priorité accordée au secteur des scieries au sein des autres dispositifs se justifie par le caractère stratégique de cette composante de la filière et sa fragilité : presque exclusivement composée de PME, ce secteur connaît en effet un fort besoin d'investissement du fait d'une intensité capitalistique élevée et d'un besoin de modernisation et de montée en gamme. En l'absence de bilan approfondi des dispositifs développés par BPI France, leurs effets sur le secteur restent toutefois incertains. De nombreux acteurs, tout en reconnaissant les efforts de développement d'outils adaptés à leurs besoins, regrettent par ailleurs la faiblesse des enveloppes budgétaires, en particulier du fonds bois. En complément, d'autres leviers non budgétaires sont par ailleurs demandés par la Fédération nationale du bois :

- le maintien d'une capacité de cogénération, au sein de la programmation pluriannuelle de l'énergie est demandé par les scieurs, qui mettent en avant l'écart de compétitivité par rapport aux industries similaires fortement soutenues par des tarifs d'achat élevés, comme en Allemagne ou en Finlande. Cette piste n'a toutefois pas été retenue dans le projet de PPE actuellement en consultation, la DGEC mettant en avant la faible efficacité énergétique de la production d'électricité biomasse et les difficultés rencontrées sur ce type de dossiers, dont la moitié n'a pas abouti lors des précédents appels d'offre. La FNB comme le CIBE font valoir, à l'inverse, le niveau élevé d'efficacité énergétique global, lorsque la production de chaleur est intégrée au calcul¹³⁷ ;
- la création d'une provision pour investissement est demandée dans le cadre des contributions de la filière au pacte productif et permettrait selon la FNB de renforcer les capacités d'investissement des entreprises pour un effet globalement neutre à terme sur les recettes fiscales.

¹³⁷ Le rendement énergétique de la production d'électricité seule à partir de biomasse serait de 39 %, contre plus de 85 % pour la valorisation thermique. La fédération nationale du bois et le CIBE fondent néanmoins leur argumentaire sur une analyse du rendement global de la cogénération, qui parvient à un rendement supérieur à 70 % en associant électricité et chaleur.

CONCLUSION

La nécessité de mieux structurer la filière forêt-bois est reconnue de longue date, mais les efforts en ce sens demeurent insuffisants, tant au sein de la filière que des pouvoirs publics. Cinq ans après la précédente enquête de la Cour, la filière reste divisée. Les interprofessions de l'amont et de l'aval ne se coordonnent pas assez ; les interprofessions régionales estiment leurs actions pas assez reconnues par les interprofessions nationales ; à cet égard, les engagements de coopération pris par les trois organisations interprofessionnelles lors de leur audition par la Cour des comptes doivent être suivis d'effet.

Certes, des progrès sont relevés, avec l'action utile d'un important centre technique industriel couvrant l'ensemble de la filière, la création du comité stratégique de filière bois et la mise en œuvre de projets fédérateurs, telle la veille économique mutualisée. Par ailleurs, les moyens de recherche pour la forêt et le bois semblent bien coordonnés, même si leurs résultats sont encore insuffisants face aux attentes de la filière, qui bénéficie par ailleurs d'une organisation performante en matière de recyclage.

L'État, de son côté, mettant en œuvre des mesures de soutien dépassant le milliard d'euros chaque année, ne donne pas assez l'exemple d'une articulation de ses différentes politiques qui ont un impact sur la filière forêt-bois. En effet, si le ministère de l'agriculture pilote la politique forêt-bois, d'autres politiques importantes qui la concernent (énergie, climat, biodiversité, logement, politique industrielle) sont mises en œuvre par différents ministères. Or, la forêt et le bois ne constituent la priorité d'aucun ministère.

La succession rapide de plans et de stratégies rend difficile leur suivi. Les objectifs ambitieux de mobilisation supplémentaire de bois n'ont jusqu'à présent jamais été atteints. Il manque une cohérence d'ensemble de la politique forêt-bois : alors que l'objectif principal est la gestion dynamique des forêts en vue de la production de bois d'œuvre, la moitié des soutiens publics sont consacrés au bois énergie. En particulier, les dépenses fiscales (400 M€ par an de 2015 à 2018) sont consacrées aux trois quarts à l'énergie, contre 20 % à la préservation du patrimoine forestier et seulement 3 % à sa gestion dynamique. Par ailleurs, les aides à l'amont forestier sont fragmentées et non évaluées.

La Cour recommande donc plus de pragmatisme, de détermination et d'ancrage territorial des actions, à conduire selon ses recommandations réunies dans la partie à suivre de ce rapport.

Chapitre III

L'impératif d'une structuration renforcée de la filière

Les enjeux tant économiques qu'environnementaux et climatiques de la filière forêt bois n'ont pour le moment pas fait l'objet de réponses à la hauteur des objectifs. Une meilleure structuration de cette filière, indispensable, pourrait être recherchée à travers les orientations et recommandations suivantes, proposées selon deux axes prioritaires.

I - Préserver la ressource forestière et soutenir les industries de transformation du bois

La mobilisation accrue de bois demandée par le programme national de la forêt et du bois et la stratégie française de lutte contre le changement climatique repose en premier lieu sur la capacité à mieux exploiter le bois en forêt privée. Les efforts entrepris en ce sens (lutte contre le morcellement, simplification des modalités de regroupement en gestion, exploitation par massif) doivent être approfondis, en utilisant au besoin des leviers réglementaires supplémentaires. Mais ils ne peuvent aboutir que si les acteurs de la filière – propriétaires en particulier – se les approprient. Toutefois, une telle stratégie ne peut être durable que si la pérennité des ressources et de l'outil industriel est assurée. Plusieurs actions paraissent prioritaires en la matière, pour lesquelles une action publique déterminée est indispensable.

A - Créer un fonds pour le repeuplement unique, simple et à la hauteur des besoins

Comblant l'actuel déficit de plantations et de travaux d'amélioration de la forêt doit constituer une priorité de l'action publique, tant pour des considérations économiques, qu'en raison des enjeux climatiques (« fonds de développement du puits forestier ») et de biodiversité. Toutefois, ni les différents dispositifs de subvention (fonds stratégique forêt bois, Dynamic bois, guichets régionaux...), ni le dispositif fiscal « DEFY travaux » ne sont calibrés pour répondre au besoin de changement d'échelle en ce domaine. La création d'un outil dédié au repeuplement, tirant parti de l'expérience des dispositifs existants et doté de financements à la hauteur des besoins, est donc souhaitable.

En complément des financements existants qu'un tel fonds permettrait de mutualiser, l'affectation d'une fraction des ressources issues de la vente des quotas de carbone issus du système SEQUE-UE, demandée par la filière, aurait un sens, à certaines conditions. En effet, l'objectif de repeuplement des forêts est en premier lieu porté par la stratégie française de lutte contre le changement climatique et une telle affectation viendrait matérialiser cette priorité de la politique forestière nationale. Une telle utilisation des produits des enchères pourrait être efficiente, les « coûts par tonne de carbone évitée » des actions portées par la filière étant, selon les cas, comparables ou inférieurs à ceux d'autres filières comme la rénovation énergétique¹³⁸.

Les besoins financiers avancés par les représentants de la filière forêt-bois en France (150 à 200 M€ annuels) paraissent à court terme supérieurs à la capacité d'absorption de la filière. Le MTES évoque pour sa part un besoin d'une centaine de M€ annuels pour commencer, qui pourrait décroître par la suite. La souplesse de gestion pluriannuelle d'un tel fonds permettrait de piloter les ressources en fonction des besoins réels de la filière, comme la survenue de tempêtes majeures ou l'aggravation de la crise en cours des scolytes.

L'acceptabilité d'un tel effort public de financement repose toutefois sur un niveau d'exigence environnemental élevé et notamment de prise en compte des aspects liés à la biodiversité. La gestion d'un tel fonds par un opérateur public comme l'ADEME, doté de moyens d'instruction en conséquence, serait susceptible d'apporter une telle garantie. Sa gouvernance devrait reposer sur un pilotage conjoint des ministères concernés et une concertation étroite avec les établissements publics compétents pour la forêt.

Les difficultés rencontrées par les différents dispositifs d'aide au repeuplement (cf. *supra*) plaident pour une simplification des aides et un élargissement de leurs conditions d'accès. Les efforts de simplification entrepris par le ministère de l'agriculture doivent être poursuivis, en vue de répondre aux besoins largement partagés par les acteurs de la filière :

- simplicité, via des aides forfaitaires, selon des barèmes de coûts régionaux ;
- stabilité et lisibilité, grâce à des dispositifs de guichets ouverts, non limités dans le temps, incluant les travaux sur une période d'au moins 4 ou 5 ans ;
- maintien dans la durée d'actions d'animation par les acteurs publics et professionnels auprès des propriétaires ;
- allègement des obligations de résultat, en tenant compte des circonstances exceptionnelles (gibier et calamités) ;
- abaissement des seuils et montants minimaux, sous réserve que les coûts d'instruction puissent être réduits en proportion.

Dans un contexte de défiance et de méconnaissance des impacts environnementaux de l'exploitation active des forêts, des garanties doivent par ailleurs être apportées dans la gestion des aides et le respect d'un haut niveau d'exigence environnementale.

¹³⁸ Les coûts observés sur les projets conduits dans le cadre du label bas carbone sont variables, les travaux de boisement présentant les coûts d'évitement les plus faibles (20 à 30 € par tonne de CO₂). Dans son étude de 2015 sur le bois construction, Carbone 4 avance un coût d'évitement via la construction en bois de l'ordre de 42 € par tonne de CO₂, quand ceux de mesures d'isolation de combles, par exemple, peuvent atteindre 90 €. Ces résultats sont toutefois à comparer avec prudence en raison des différences de méthode et de nature des projets.

Les prescriptions environnementales des schémas régionaux de gestion sylvicoles doivent tout d'abord être renforcées et précisées, afin de rendre ces documents réellement opposables et apporter des garanties en contrepartie du soutien public apporté à la filière. Les annexes vertes, qui permettent à la fois de simplifier les procédures pour les propriétaires et exploitants et de renforcer l'effectivité de la réglementation environnementale et sa cohérence, doivent être développées, en allégeant au besoin leur procédure d'approbation.

Les acteurs de la filière doivent également se mobiliser pour apporter des gages de qualité environnementale, par le biais de la certification des produits et une démarche de labellisation des professionnels (entrepreneurs de travaux forestiers notamment). Un conditionnement des aides à la réalisation des travaux par des professionnels certifiés, voire un transfert de la responsabilité du propriétaire vers le prestataire sur la bonne réalisation des travaux et leur conformité aux prescriptions environnementales, pourraient être étudiés, afin de sécuriser les propriétaires et de responsabiliser les professionnels de l'amont de la filière.

À titre de comparaison, le plan allemand de réponse aux crises qui frappent la forêt en raison du changement climatique, est résumé dans l'encadré suivant et détaillé en annexe n° 8.

Les plans d'aide à la forêt allemande

Le ministère fédéral de l'agriculture et de l'alimentation (BMEL) a proposé aux Länder dès l'automne 2018 d'ajouter à la politique commune par lequel l'État fédéral et les Länder cofinancent chaque année 1,5 Md€ d'aides au développement rural et à la protection côtière (Gemeinschaftsarbeit Agrarstruktur und Küstenschutz/GAK) une mesure d'urgence de « soutien aux mesures pour surmonter les effets d'événements climatiques extrêmes dans la forêt », entérinée le 27 novembre 2018, de 25 M€ pour les forêts privées et communales. En complément de cette mesure et à la suite du sommet de la forêt du 25 septembre 2019, le BMEL a publié un plan de crise, reposant sur un document d'information sur la situation actuelle de la forêt et un document d'orientation intitulé « La forêt allemande dans le changement climatique : points clés et mesures ».

Son constat : le changement climatique s'est traduit en Allemagne par de fortes tempêtes en 2017 et 2018, une sécheresse extrême et une canicule en 2018 et 2019, qui ont favorisé le développement des scolytes, occasionnant des dommages importants. 180 000 ha de forêts sont à régénérer. Pour les années 2018 et 2019, le bois concerné est estimé à 105 Mm³¹³⁹. Les stocks sont pleins. Le prix de ce bois scolyté ne couvre pas les dépenses pour sa récolte et de son transport. La préservation de la biodiversité, des sols et de l'eau, ainsi que le stockage de carbone, en forêt sont menacés dans certaines régions allemandes.

Ses mesures : des moyens budgétaires supplémentaires d'environ 800 M€ sur quatre ans (2020 à 2023) ont été annoncés. Pour l'État fédéral, le budget supplémentaire pour la forêt est de 478 M€ sur quatre ans, qui abondent les mesures existantes suivantes : 318 M€ supplémentaires pour les mesures « aléas climatiques » (gestion de crise) et 160 M€ - 40 M€ par an - pour les mesures « adaptation » (transformation de la forêt à prépondérance de résineux en forêt mixte plus résiliente). Le taux d'aide peut aller jusqu'à 90 % des dépenses¹⁴⁰. Les Länder compléteront ce budget.

¹³⁹ Par comparaison, le bois scolyté en France atteint 1,8 Mm³ à l'été 2019 et estimé à 4 à 5 Mm³ à fin 2019.

¹⁴⁰ Le taux d'aide maximal normal est de 80 % des dépenses ; le 12 décembre 2019, le ministère a décidé de porter ce taux à 90 % pour les petits propriétaires de moins de 20 ha de forêt.

B - Évaluer les dépenses fiscales en vue d'une gestion active de la forêt

Les dépenses fiscales patrimoniales (exonération partielle d'impôt sur la fortune immobilière et droits de succession) paraissent moins justifiées au regard de leur objectif initial de garantie de gestion durable, d'autres outils réglementaires assurant aujourd'hui cette fonction. Elles sont au contraire susceptibles d'aller à l'encontre de l'objectif aujourd'hui prioritaire de gestion dynamique des forêts. Elles doivent faire l'objet d'une évaluation, afin de mesurer ces effets potentiellement négatifs et la pertinence économique du montant de l'exonération. Des garanties renforcées (en termes d'antériorité et d'effectivité des engagements de gestion durable ou de maintien d'une unité de gestion), doivent également être étudiées.

La garantie de gestion durable, et donc l'accès aux avantages fiscaux liés à la forêt, pourrait notamment être conditionnée à l'adhésion des propriétaires de petites surface à des structures de gestion groupée dotées de plans de gestion concertée. Le maintien de l'accès à ces dépenses fiscales, dont l'objectif est de garantir une gestion dynamique et durable, pour des surfaces trop petites pour assurer efficacement une telle gestion, fait en effet peu de sens.

Le DEFI Forêt¹⁴¹ est un outil utile, quoique d'ampleur nécessairement limitée par sa nature de crédit d'impôts. Son volet « travaux » pourrait perdre de son utilité si un outil de subventions avec un taux d'aide dépassant les niveaux des dispositifs actuels voyait le jour. Ses autres volets (investissement et assurances) conservent néanmoins une pertinence et peuvent intervenir de façon complémentaire en favorisant des actions structurelles sur la forêt.

Par ailleurs, les exonérations étant conditionnées à la bonne application des documents de gestion durable, une meilleure coordination entre les DDT et les DDFIP est nécessaire.

C - Adapter les populations de grand gibier aux besoins de la forêt

Le système actuel de gestion des plans de chasse et d'indemnisation des dégâts de gibier ne permet pas de garantir la conciliation entre les intérêts des activités cynégétiques et sylvicoles, et encore moins l'intérêt général lié à la préservation des forêts, qui doit prévaloir sur les intérêts liés aux activités s'y déroulant. Quand bien même les loyers de chasse compenseraient les pertes financières des propriétaires forestiers, la perte pour la collectivité liée à la non régénération des forêts resterait entière. Alors que la concertation entre parties prenantes n'a pas permis à ce jour une régulation efficace, il revient à l'État d'intervenir pour garantir le respect de l'intérêt général, d'autant plus qu'en l'absence de régulation, les intérêts économiques des propriétaires forestiers peuvent les amener à privilégier les revenus liés aux droits de chasse par rapport à ceux liés à l'exploitation sylvicole.

L'élaboration d'un diagnostic accepté par tous les acteurs est la première priorité pour l'État. Elle nécessite des outils de mesure précis des densités de gibier et de leurs effets sur la régénération forestière et plus généralement sur la biodiversité en forêt. L'indicateur de renouvellement forestier, en cours d'élaboration dans le cadre du PNFB, constitue de ce point de vue un préalable indispensable.

¹⁴¹ Dispositif d'encouragement fiscal et d'investissement en forêt (cf. *supra*)

Les modalités réglementaires d'application de la « loi OFB »¹⁴² doivent permettre aux représentants de l'État dans les territoires de disposer d'outils suffisants, afin de garantir l'adéquation des plans de chasse aux besoins, en adoptant notamment une logique d'objectif à atteindre plutôt que de minimum et de maximum, ou en intervenant directement (modification des plans de chasse, imposition de prélèvements hors plans). En complément, d'autres leviers peuvent être expérimentés, parmi lesquels la suspension temporaire des plans de chasse pour les points noirs identifiés ou le rétablissement d'un « droit d'affût » pour les propriétaires dont les biens sont menacés (qui pourrait se traduire par l'inscription des grands ongulés à l'arrêté ministériel établissant la listes des espèces susceptibles d'être classées nuisibles par arrêté préfectoral¹⁴³). Le développement de filières de commercialisation de la venaison pourrait permettre d'améliorer les taux de réalisation des plans de chasse, les chasseurs n'étant à l'heure actuelle pas incités à abattre des animaux au-delà de leurs besoins d'autoconsommation.

Le principe législatif consacrant, en Bavière, la prééminence des intérêts de la forêt sur ceux du gibier permet aux administrations en charge de la forêt et de la chasse de prendre conjointement les mesures adéquates de réduction du gibier.

Le principe « la forêt avant le gibier » (*Wald vor Wild*) en Allemagne

Le débat entre forestiers et chasseurs existe aussi depuis cinquante ans en Allemagne, où le principe d'équilibre, datant des années 1950, a progressivement laissé la place à la prééminence des objectifs de régénération de la forêt sur les intérêts des chasseurs. Dans les années 1980, le thème des pluies acides conduisant à la « mort des forêts » (*Waldsterben*) a en effet connu un fort retentissement dans l'opinion allemande, au point qu'une association de chasseurs écologiques s'est constituée, en opposition à la fédération des chasseurs traditionnelle, pour soutenir le principe « la forêt avant le gibier » (*Wald vor Wild*), qui a ainsi pris le dessus dans la pratique forestière.

Si la loi fédérale sur la forêt ne l'a pas repris à ce jour, la loi bavaroise sur la forêt de 2005 a donné à ce principe une portée législative. L'objectif n'y est pas une forêt sans gibier, mais une forêt sans mesures de protection, grâce à un niveau de chasse adapté. L'administration forestière (*Forstamt*) fait ainsi des évaluations de dégâts sur le végétal tous les trois ans, qui sont transmis à l'administration de la chasse (*Jagdbehörde*), en charge de rédiger alors les prescriptions pour les plans de tir transmis aux propriétaires forestiers et aux bailleurs de la chasse¹⁴⁴. Le *Forstamt* peut prélever du gibier dans toutes les forêts en cas de dégâts sylvicoles excessifs.

En tout état de cause, la régulation du grand gibier en forêt ne saurait pas être laissée à la seule appréciation des chasseurs. La régénération de la forêt constitue un intérêt général supérieur aux intérêts particuliers tant des chasseurs, que des forestiers (qui eux-mêmes peuvent bénéficier de revenus de locations de chasse), justifiant l'intervention de l'État lorsque cette régénération forestière est compromise. En dépit d'efforts réels de coordination interministérielle, la réponse de l'État reste insuffisante. Seule la mobilisation au niveau local d'outils plus contraignants, à la main des représentants de l'État dans les départements, paraît en mesure de corriger les situations de déséquilibre les plus marquées. Les préfets doivent pouvoir s'appuyer sur des instructions claires en ce sens, afin de pouvoir justifier l'adoption de telles mesures, en dépit des oppositions fortes qu'elles peuvent provoquer.

¹⁴² Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

¹⁴³ Un tel classement autorise les tirs de destruction par les propriétaires forestiers disposant d'un permis de chasse, voire par des agents de l'office national de la biodiversité ou de l'ONF. Parmi les espèces de « gros gibier » occasionnant des dégâts, seuls les sangliers y figurent à ce jour (Arrêté du 3 avril 2012 pris pour l'application de l'article R. 427-6 du code de l'environnement et fixant la liste, les périodes et les modalités de destruction des animaux d'espèces susceptibles d'être classées nuisibles par arrêté du préfet).

¹⁴⁴ Raoul Mille, Un aperçu de la forêt en Bavière.

D - Développer le financement des services environnementaux

Le rôle essentiel des forêts en matière de services écosystémiques, et en particulier de séquestration carbone et de maintien de la biodiversité, justifie que la filière bénéficie de soutiens financiers renforcés, afin d'assumer efficacement ces missions et d'en compenser les impacts négatifs sur l'activité sylvicole. La simple affirmation de ces services et des valeurs souvent importantes qui y sont associées ne peut toutefois tenir lieu de stratégie environnementale pour la filière.

En complément du financement par les recettes des enchères carbone d'un fonds d'aide au repeuplement présenté plus haut, les outils existants doivent être investis par les acteurs de la filière. Au-delà du financement des obligations qu'il impose à ses opérateurs, l'État doit conforter les initiatives existantes et faciliter leur déploiement en soutenant l'élaboration de référentiels et d'éléments pratiques permettant aux initiatives locales d'aboutir.

Le label bas carbone porte un potentiel intéressant de financement complémentaire pour la filière, sous réserve qu'il puisse s'imposer comme l'outil de référence en matière de compensation volontaire. L'État et les collectivités peuvent soutenir son développement par l'instauration d'obligations de compensation de leurs activités et événements susceptibles de nourrir la demande initiale et de donner une visibilité à cet outil. En matière d'offre, une vigilance doit être portée sur l'articulation entre les différents dispositifs de compensation et de mécénat, afin d'éviter qu'ils se concurrencent inutilement. Le développement de projets en forêt publique peut permettre de soutenir initialement un marché encore largement contraint par une offre de projets réduite. La multiplication d'initiatives locales en matière de compensation et de mécénat doit pouvoir s'appuyer sur ce référentiel, plutôt que de développer des méthodologies ad hoc entraînant une dispersion des moyens.

En matière de biodiversité, l'extension à la forêt du dispositif de paiements pour services environnementaux est pleinement justifiée. Elle nécessite toutefois que la filière se mobilise pour mettre en place, avec les agences de l'eau, des référentiels de mesure crédibles des contraintes imposées à l'exploitation forestière par les efforts de préservation de la biodiversité.

L'État et la filière doivent poursuivre les efforts entrepris en vue de produire des garanties acceptables par l'opinion publique, qui peuvent prendre plusieurs formes :

- itinéraires sylvicoles certifiés (sur le modèle du label bas carbone) ;
- prescriptions renforcées au sein des documents de gestion durable qui restent globalement peu contraignants en matière de biodiversité ;
- démarche de labellisation des professionnels.

Sur ce dernier point, la création par la fédération nationale des entrepreneurs des territoires (FNEDT) d'un label pour les entreprises de travaux forestiers « ETF – gestion durable des forêts » constitue une démarche positive à encourager. Ce label, encore peu développé (700 entreprises sur 8 000 du secteur) et insuffisamment valorisé par les maîtres d'ouvrage (à l'exception notable de l'ONF, qui intègre cette démarche dans ses critères d'évaluation), mériterait d'être soutenu par la filière et les pouvoirs publics. Il pourrait permettre, à terme, d'accorder une garantie suffisamment reconnue pour sécuriser les propriétaires et les acteurs publics, voire conditionner l'accès à certains financements publics, comme dans d'autres secteurs tels que la rénovation énergétique.

Les services récréatifs ont vocation à être financés par leurs bénéficiaires. L'accessibilité de la forêt et les demandes liées au cadre de vie et à la qualité paysagère peuvent être traités dans le cadre d'outils existants, comme les chartes forestières de territoire et les comités de massifs. L'État et les autorités régionales peuvent néanmoins faciliter ce type de démarche en mettant à disposition des méthodes de mesure de la valeur des services rendus.

En matière de qualité de l'eau, les pratiques sylvicoles susceptibles de protéger les zones de captage et excédant les prescriptions du cadre légal s'apparentent également à des prestations, que les acteurs de la distribution d'eau peuvent souhaiter mettre en œuvre. Dans ce cas, les acteurs publics peuvent jouer un rôle de facilitation similaire, en mettant à disposition des acteurs concernés (communes, syndicats des eaux, propriétaires) des modèles de prestations, de calcul des coûts et de contrats, sur le modèle de l'initiative « je filtre, tu bois » conduite dans le canton vaudois.

Enfin, les missions de l'ONF en matière de services écosystémiques doivent être clarifiées et financées en conséquence. L'ambiguïté du positionnement de l'ONF, à la fois opérateur de la filière et représentant de l'État en forêt, le conduit à mobiliser des moyens dans l'exercice de missions sans en avoir clairement reçu le mandat de ses tutelles, ni les financements afférents. Le contrat d'objectifs et de performance 2016-2020 de l'ONF fixe des objectifs en matière de biodiversité ou de réponses aux attentes spécifiques de l'État et des citoyens (notamment, accueillir le public en forêt). Seule la biodiversité fait néanmoins l'objet d'un financement dédié au sein des missions d'intérêt général, qui portent pour l'essentiel sur la gestion des risques (incendies et éboulements). Le montant en est toutefois très inférieur aux 20 M€ par an que l'office estime consacrer sur financements propres à ces missions. Leur coût devrait faire l'objet d'une évaluation précise, afin que les ministères prescripteurs puissent définir clairement dans le prochain contrat d'objectifs et de performance le périmètre des missions qu'ils entendent confier à l'opérateur et prévoir leur financement à due concurrence. Un travail similaire devrait être conduit pour les missions liées à l'accueil du public, dont l'impact financier négatif (pertes de récolte, coûts des aménagements) est estimé à 10 à 11 M€ par l'office.

E - Soutenir le développement des industries de transformation du bois

Le secteur de la construction en bois présente la moitié des débouchés finaux de la filière et offre, de l'avis de tous les acteurs de la filière, les meilleures perspectives de développement. Selon les scénarios du CSF Bois, la demande en ossature bois pourrait augmenter d'ici 2035 entre 10 % et 250 % (+ 500 000 m³, objectif neutralité carbone).

Il bénéficie déjà d'un soutien public via la commande publique, en particulier des collectivités territoriales, qui favorisent de plus en plus les approches d'efficacité énergétique et d'origine des produits (locale et biosourcée) pour la construction de bâtiments publics, tels les collèges et lycées. L'État mobilise également les leviers à sa disposition. L'objectif de 10 % de construction bois fixé en 2018 à l'ensemble des établissements publics d'aménagement à l'horizon 2022, soit 50 000 m² annuels¹⁴⁵, qui paraissait modeste au regard des engagements déjà pris par certains établissements¹⁴⁶, a été relevé début 2020 à 50 % au minimum de

¹⁴⁵ Action 10 du plan d'action interministériel forêt-bois de novembre 2018 (« atteindre 10 % de construction bois dans les établissements publics d'aménagement à horizon 2022 »).

¹⁴⁶ EPA Marne réalise déjà environ 60 000 m² de surface de plancher en bois construction chaque année.

matériaux biosourcés¹⁴⁷. Le projet France bois 2024 apporte déjà une visibilité et un effet d'entraînement sur le secteur, en particulier sur l'amont de la filière, et devrait permettre de développer les perspectives de bâtiments bois de grande hauteur, encore rares. Un label « bâtiment biosourcé », instauré en 2012¹⁴⁸ et en cours de révision, joue un rôle essentiel de cadrage des niveaux d'exigences et modalités de calcul pour les entreprises de la filière et les maîtres d'œuvre.

Surtout, les obligations introduites par la loi ELAN en matière de calcul du bilan environnemental des produits de construction de bâtiment dans la future réglementation environnementale 2020 doivent être mises en œuvre, tant par les décrets d'application prévus pour la fin de 2020, que par la révision des méthodes de calcul des analyses de cycle de vie et des fiches de déclaration environnementales et sanitaires des matériaux (FDES), qui traduisent celles-ci pour chaque produit. En effet, de nombreux cabinets d'études ont encore recours à des FDES non actualisées, qui pénalisent les produits bois de façon artificielle, en ne prenant pas en compte les effets du recyclage des matériaux en fin de vie. La capacité de la filière à produire les données environnementales nécessaires et à mettre en valeur le raisonnement en termes de cycle de vie est donc essentielle, afin de lui permettre de valoriser la construction bois dans la réglementation environnementale 2020.

Cependant, l'offre française de produits de construction en bois étant encore insuffisante et inadaptée à la demande, le développement de la construction en bois s'accompagnerait, dans la situation actuelle, d'une hausse des importations. C'est pourquoi, il convient d'encourager les investissements dans ce secteur. La création par BPI France d'un nouveau fonds bois ferait sens, en complément des aides existantes à l'innovation dans le cadre des PIA. Après deux premiers fonds ayant bénéficié aux scieries, puis au secteur de l'ameublement, un troisième « fonds bois » concentré sur la construction bois et la production de matériaux associés, doté d'un montant supérieur aux deux premiers fonds¹⁴⁹, permettrait d'accompagner la montée en puissance de ce segment de la filière. Le développement de produits innovants à base de feuillus, notamment, paraît une priorité pour éviter de creuser encore le déficit commercial sur les produits de bois-construction et nécessite de soutenir les entreprises pionnières présentant une taille suffisante pour investir sur de tels produits. Un tel « fonds bois 3 » paraît nécessaire au vu des investissements et innovations à conduire au cours des années à venir dans la construction en bois, notamment afin de développer des usages des bois d'œuvre feuillus et la production nationale de produits à forte valeur ajoutée tels le CLT, encore largement importé.

En matière de bois-énergie, les bilans du fonds chaleur font ressortir l'efficacité des soutiens à la chaleur biomasse comparée aux autres énergies renouvelables¹⁵⁰. La part des projets de chaleur biomasse au sein des financements du fonds diminue depuis 2016, dans un contexte de cours bas des énergies fossiles et de gel de la hausse de la contribution climat énergie (qui pénalisent ce secteur par rapport à des solutions recourant à des sources d'énergie plus polluantes, comme le gaz). Après deux relèvements des aides à la biomasse, en 2016 et 2018, un nouvel effort pourrait être consenti sur ce poste pour atteindre les objectifs d'énergies renouvelables fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie à horizon 2022, si le déficit de compétitivité de la filière par rapport à des solutions de référence ne se résorbe pas.

¹⁴⁷ Annonce faite par Julien Denormandie, secrétaire d'État, lors d'un entretien à l'AFP du 5 février 2020

¹⁴⁸ Décret n° 2012-518 du 19 avril 2012 et arrêté du 19 décembre 2012. Principaux matériaux biosourcés : bois, papier recyclé, chanvre, coton, laine, lin et paille.

¹⁴⁹ Après 20 M€ et 27 M€ (fonds bois 1 et 2), le CSF Bois estime le besoin à 60 M€ pour le fonds bois 3.

¹⁵⁰ Sur 2009-2018, le coût de subvention par MW/heure produit par la biomasse varie entre 3,2 et 3,6 €, supérieur au gaz (1,8 €), mais bien plus avantageux que le solaire (48 €) ou les réseaux de chaleur (17,5 €).

Le secteur de l'ameublement est confronté à des difficultés nécessitant des appuis divers. En matière d'approvisionnement en bois, le développement du recyclage a réduit considérablement les tensions, mais la quasi absence d'offre de bois certifiés FSC constitue un frein à l'implantation en France de sites de production d'acteurs internationaux majeurs de l'ameublement, et contribue au déficit commercial du secteur. Le développement d'une telle offre, expérimentée actuellement par l'ONF, pourrait constituer un soutien important au secteur de l'ameublement. Par ailleurs, la mise en avant de démarches de qualité (bois locaux, qualité sanitaire) et le déploiement de technologies numériques dans la distribution constituent des facteurs de compétitivité prioritaires pour ce secteur.

Enfin, le secteur du papier et du carton se trouve confronté aux mêmes enjeux de sécurisation des approvisionnements en bois de moindre qualité que le bois énergie ou l'ameublement. Ce secteur souscrit donc à l'objectif de dynamiser la mobilisation du bois et de développer la certification. Devant les difficultés d'accès à la ressource et aux différents propriétaires forestiers au sein d'un même massif, il souhaite un meilleur accès aux données nominatives du cadastre.

II - Promouvoir une politique de filière cohérente, au plus près des territoires et à l'écoute des citoyens

Recentrée sur quelques priorités, la politique en faveur de la filière forêt-bois doit par ailleurs être déployée au plus près des territoires, pour s'adapter aux spécificités des divers massifs forestiers.

A - Renforcer le pilotage interministériel de l'État

Sur le modèle de l'ONF et du principe selon lequel « le bois finance la forêt », l'exercice des différentes missions forestières diverses, y compris environnementales, a été largement délégué aux acteurs de la filière, qui sont les premiers utilisateurs de la forêt et en assurent la gestion. Les difficultés rencontrées par l'ONF, dont les ressources liées à l'exploitation ne suffisent plus à financer l'ensemble de ces missions, s'étendent à l'ensemble de la filière. Celle-ci est désormais confrontée à des attentes croissantes, sans disposer des financements adéquats pour l'exercice de missions d'intérêt général. Avant d'envisager de regrouper plus avant les interprofessions de la filière, l'État doit être en mesure d'adopter une gouvernance adaptée. Or, l'organisation actuelle laisse à de nombreux acteurs de la filière l'impression qu'elle ne fait pas l'objet d'une attention politique à la hauteur des enjeux qu'elle représente. Il paraît ainsi urgent pour l'État d'être capable de porter les arbitrages nécessaires et de coordonner les nombreux domaines de politique publique concernés par la forêt. Plusieurs pistes pourraient utilement être étudiées dans ce domaine :

- un comité des directeurs généraux pourrait être réuni à intervalles réguliers, afin de proposer des arbitrages clairs en réunions interministérielles sur les questions les plus urgentes pour la filière, comme le déséquilibre sylvo-cynégétique ;
- un comité interministériel de la forêt et du bois, sous la présidence du Premier ministre et en présence de tous les ministres concernés, pourrait si nécessaire arbitrer les points non résolus entre directeurs généraux et, plus généralement, apporter l'impulsion nécessaire à une politique forestière nationale à la fois ambitieuse et cohérente.

Enfin, sans ajouter de nouveau plan ou programme, il conviendrait de mieux suivre la mise en œuvre des plans actuels, en particulier les 18 actions du plan d'action interministériel forêt-bois de 2018, et de mieux prioriser les actions, sur le modèle du comité stratégique de la filière bois.

B - Donner à la filière les moyens de poursuivre sa structuration

La logique de projet portée par le comité stratégique de la filière bois (CSF Bois) a fait la preuve de son efficacité pour faire émerger des projets d'intérêt commun ambitieux et permettre un dialogue entre maillons de la filière en dépit de tensions existantes et d'intérêts parfois divergents. L'approfondissement de cette démarche doit à court terme être privilégiée aux efforts de fusion entre interprofessions, qui se heurtent aujourd'hui à des résistances institutionnelles, techniques et politiques.

Les interprofessions doivent avoir la capacité de financer elles-mêmes leurs outils communs. Le dé plafonnement de la taxe affectée du CODIFAB, introduite au projet de loi de finances pour 2020, doit être pérenne. S'agissant de l'amont, la prochaine extension de l'accord interprofessionnel sur la cotisation interprofessionnelle doit être conditionnée à un emploi davantage au profit de projets collectifs et à l'amélioration de la coopération entre les organismes interprofessionnels, amont, aval et régional.

Il pourrait être séduisant d'envisager la création d'un instrument financier unique de la filière, par exemple une cotisation interprofessionnelle unique, pour renforcer les projets communs entre l'amont et l'aval, comme dans plusieurs filières agricoles. Cependant, c'est aux interprofessions de le décider et elles ne sont manifestement pas encore mûres pour un tel projet.

Lors de leur audition devant la Cour, les organisations interprofessionnelles de la filière ont déclaré s'engager à prolonger leurs efforts de concertation et de gestion commune de projets, qui pourraient prendre la forme notamment d'une représentation croisée systématique dans leurs instances décisionnaires respectives et d'une programmation pluriannuelle de projets communs. Le renouvellement récent des conventions d'objectifs et de performance du CODIFAB, du FCBA et l'extension de l'accord interprofessionnel de FBF offrent une opportunité pour dégager un cadre d'action commun à mettre en œuvre dans les trois années à venir. Parmi les thèmes identifiés comme prioritaires, figurent notamment la communication sur les vertus du bois, la valorisation de la ressource forestière française, la certification et le développement de nouveaux marchés. Cette dynamique de structuration de la filière doit être encouragée.

C - Valoriser l'échelon régional et local

Alors que la politique forestière est nationale aux termes du code forestier, le niveau régional s'impose comme un échelon pertinent pour aborder des enjeux et difficultés dépendant des spécificités économiques, naturelles et historiques régionales, voire locales. Au niveau régional, les services des collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'État, les directions territoriales de l'ONF, les CRPF, les interprofessions locales et les organismes de recherche concernés coopèrent pour la gestion de leurs massifs forestiers. Cette concertation doit être confortée.

Les acteurs régionaux de la filière paraissent mieux armés pour répondre rapidement aux crises localisées que l'État. À titre d'exemple, les acteurs de la région Grand Est ont anticipé l'arrivée de la crise des scolytes sur leur territoire en travaillant dès 2018 à un accord cadre sur la gestion des bois affectés, qui prévoit l'achat de volumes garantis en contrepartie de décotes selon les catégories de bois. À l'inverse, le dispositif d'aide national au transport des bois scolytés n'a été validé qu'en octobre 2019, alors que la région Grand Est avait voté une aide dès le mois de mars 2019 et que des chiffrages précis des dégâts occasionnés avaient été établis par les interprofessions régionales dès avril 2019. Les acteurs publics doivent donc s'organiser pour privilégier le dialogue avec la filière à ce niveau, notamment pour la gestion des crises, même si des dispositifs nationaux restent nécessaires pour faire face aux crises d'ampleur.

Les services déconcentrés du ministère de l'agriculture (DRAAF et DDT) devraient pouvoir disposer des moyens nécessaires à la gestion des dispositifs d'aide et au contrôle de la bonne exécution des documents de gestion durable de la forêt (maintien de capacités minimales de contrôle sur place, associés à des moyens de télédétection de la forêt par satellite). Une meilleure articulation entre DDT et DDFIP devrait être recherchée, afin que le contrôle de la mise en œuvre des documents de gestion durable puisse trouver sa traduction en matière de maintien ou non des exonérations fiscales. Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) jouent également un rôle important dans la conciliation des enjeux environnementaux et climatiques, regroupant l'essentiel de l'expertise au plan régional sur l'ensemble de la filière, de la biodiversité et de la fonction de puits de carbone de la forêt en amont jusqu'au bois construction en aval.

S'agissant des interprofessions, FBF et FBIE devraient davantage se concerter avec France Bois Régions et valoriser les actions de la filière au niveau régional.

La filière doit se saisir des instances de dialogue existantes au niveau infrarégional (chartes forestières de territoires et comités de massifs) pour faire valoir ses intérêts et mettre en œuvre des modalités de financement des services rendus aux riverains. L'ambition de telles démarches est cependant fréquemment limitée par le manque de moyens des collectivités publiques à attribuer et le faible retour économique retiré par les territoires du fait de l'exploitation forestière privée.

D - Donner aux opérateurs publics les moyens d'appuyer toute la filière

Une gestion durable et dynamique des forêts devrait s'effectuer davantage au niveau des massifs forestiers, partageant des enjeux économiques et environnementaux similaires. La capacité d'action des deux opérateurs publics des forêts doit, à cette fin, être confortée.

1 - Utiliser pleinement la capacité de l'ONF à entraîner la filière

Doté depuis la mi-décembre 2019 d'un directeur général après près d'un an de vacance du poste, l'ONF doit désormais avoir les moyens de réussir sa transformation et surmonter les difficultés de gestion et de stratégie identifiés par le rapport inter-inspections de juillet 2019. Au-delà, plusieurs actions sont à entreprendre ou à poursuivre, afin de permettre d'utiliser de façon positive la forte capacité d'entraînement de la filière qu'apporte l'ONF.

Le scénario de réorganisation retenu parmi ceux proposés dans le rapport inter-inspections précité devra permettre de garantir un niveau de financement suffisant pour garantir un renouvellement satisfaisant du patrimoine public que constitue la forêt domaniale. Les modalités d'équilibre économique devront également donner à l'ONF la latitude nécessaire pour piloter son exploitation et ses ventes de bois en fonction de l'état et des besoins du marché et non en vue d'un équilibre budgétaire annuel.

Les efforts de contractualisation et de développement de la part des ventes de bois façonné doivent être poursuivis. En complément, l'organisation de ventes de bois conjointes entre l'ONF et des exploitants privés pourrait contribuer à rassurer les acheteurs sur leurs perspectives d'approvisionnement.

Le rôle de prescripteur de travaux impose également à l'ONF une responsabilité particulière dans le maintien d'un tissu d'entreprises de travaux forestiers suffisant. Les ETF interrogées soulignent les efforts entrepris par l'ONF, afin de donner une visibilité accrue et sur plus longue période, indispensable pour leur permettre de justifier les recrutements et d'amortir les investissements lourds nécessaires à l'exploitation. Les procédures restent néanmoins complexes pour des entrepreneurs individuels, souvent âgés. Par ailleurs, une vigilance particulière doit être portée par l'office aux délais de paiement, jugés souvent excessifs pour des entreprises n'ayant pas de capacités d'avance de trésorerie.

Les possibilités d'action de l'ONF dans la gestion des forêts privées existantes doivent être mieux exploitées et étendues. Les expérimentations de travaux mutualisés ou de plans de gestion communs public-privé doivent être développées et encouragées lorsque la structure foncière s'y prête. L'ONF pourrait également se voir confier un fonds d'acquisition de parcelles de forêts privées ou communales, selon le modèle du conservatoire du littoral, dans une logique d'amélioration de la gestion forestière et de gestion par massif forestier.

Enfin, l'ONF a un rôle important à jouer dans le développement d'une offre de bois certifiée PEFC et, en fonction de la demande des industries, certifiée FSC, dans les forêts domaniales et communales dont elle a la gestion.

2 - Conforter le CNPF dans sa mission de promotion de la gestion durable en forêt privée

Le Centre National de la Propriété Forestière doit être conforté dans son rôle d'animation de la forêt privée comme dans ses missions d'agrément des documents de gestion durable. Le renforcement de la tutelle sur le CNPF et l'attention portée sur ses missions régaliennes, recommandées par la Cour en 2014, ont été traduites dans la contrat d'objectifs et de performances 2017-2021 de l'organisme, dont le premier objectif porte sur le développement et le suivi de la mise en œuvre des documents de gestion durable¹⁵¹. La simplification entreprise des documents de gestion durable pourrait permettre au CNPF de faire face au moins en partie à l'accroissement de dossiers à traiter et de dégager des moyens pour le suivi de ces plans.

¹⁵¹ Les deux autres objectifs sont, respectivement : la conduite du changement par l'innovation, le transfert de connaissances et le partenariat ; l'adaptation du fonctionnement du CNPF.

Le rôle d'information, d'animation et de diffusion de la recherche est également essentiel : les outils développés par le CNPF en ce sens doivent être confortés. Le développement d'un portail unique autour du site internet « la forêt bouge », notamment, permettrait une centralisation utile des informations aux propriétaires actuellement dispersées selon les domaines (aides financières disponibles, régime fiscal, informations sur le changement climatique et les aspects environnementaux de la sylviculture, etc.). Afin de s'imposer comme l'acteur de référence en matière d'animation et non le simple représentant des propriétaires forestiers, le CNPF doit toutefois conduire un travail de clarification de sa politique de communication, encore trop souvent liée à celle de la fédération professionnelle FRANSYLVA.

En contrepartie, le CNPF doit disposer des moyens nécessaires à l'exercice de ces missions. Or, à l'heure actuelle, les moyens restent partagés entre deux réseaux d'établissements publics dotés de compétences identiques en matière forestière et intervenant sur des périmètres géographiques communs. Outre le CNPF, qui dispose de 450 ETP, les chambres d'agriculture emploient 85 conseillers consacrés à cette thématique.

Alors que la Cour recommandait en 2014 de regrouper les moyens des chambres d'agriculture consacrés à la forêt au sein du CNPF, le MAA a fait le choix d'un maintien des deux réseaux, coordonnés à compter de 2017 au sein de nouveaux services communs « valorisation du bois et territoire » (VBT) créés dans la plupart des chambres régionales d'agriculture. Un comité national d'orientation assure le pilotage de ce dispositif, qui permet de définir un programme d'action coordonné avec les acteurs forestiers (dont le CNPF) et de s'assurer que les « centimes forestiers » reversés aux chambres d'agriculture financent bien des actions en lien avec la politique forestière. Toutefois, le bilan des deux premières années montre les limites de cette organisation. Elle apporte certes une lisibilité bienvenue, quoique partielle (seules les actions financées par les « centimes forestiers » étant retracées dans les plans d'action, alors que les chambres d'agriculture conduisent également des actions cofinancées ou sur leurs moyens propres). En revanche, la répartition géographique et thématique des actions des chambres d'agriculture n'a pas sensiblement évolué depuis 2017. Le réseau des chambres reste ainsi déséquilibré, les moyens restant concentrés dans quelques départements historiquement impliqués dans le domaine forestier. Les services « VBT » doivent donc évoluer, afin de permettre à terme une meilleure péréquation des moyens entre territoires en fonction des besoins et non du poids de l'histoire, ainsi que le développement prioritaire des actions des chambres d'agriculture sur les domaines dans lesquels le CNPF n'intervient pas (agroforesterie, bâtiments agricoles...).

Le programme VBT, en vigueur jusqu'en 2024, devra faire l'objet d'une évaluation de sa capacité à permettre une utilisation efficiente des centimes forestiers et une couverture géographique et thématique adéquate. À défaut, les conséquences devront être tirées quant à la subsistance de deux réseaux d'opérateurs publics dont les compétences se chevauchent.

E - Développer la communication autour de la forêt

Alors que la forêt a un rôle indispensable dans la réalisation des engagements environnementaux de la France, l'effort de communication et de pédagogie sur la nécessité d'une gestion dynamique de la forêt repose principalement sur les acteurs de la filière. Or, les interprofessions, également dépositaires d'intérêts privés, paraissent mal armées pour porter seules un tel message dans un contexte de défiance croissant au sein de l'opinion publique. Il paraît dès lors essentiel que l'État favorise et structure le débat sur le sujet de l'acceptabilité de

l'exploitation forestière et de la conciliation entre ses différents usagers¹⁵², en relayant les diverses initiatives de formation et d'information, comme par exemple :

- les efforts d'explication au grand public des enjeux de la gestion forestière par les comités de gestion des forêts, animés par l'ONF (en Île-de-France et ailleurs) ;
- le projet des « aires forestières éducatives », lancé en 2019 par la FNCOFOR et consistant à faire gérer un hectare de forêt par une classe tout au long de l'année (« Dans 1 000 communes forestières, la forêt fait école ») ;
- le relais dans l'opinion publique des études scientifiques sur la gestion durable des forêts.

L'ensemble des offres de formation et d'information sur la gestion durable de la forêt pourraient être relayées sur une plateforme internet commune, comme celle du CNPF.

Il convient également que les administrations publiques, dans leur ensemble, cessent d'entretenir dans leurs communication l'idée que la consommation de papier est préjudiciable à la forêt (« nombre d'arbres économisés » par la dématérialisation), pour mettre plutôt en avant le recours nécessaire au papier issu de forêts gérées durablement et promouvoir le recyclage.

Enfin, la réalisation d'une étude sur l'acceptabilité des coupes de bois, préconisée par le CGAAER en 2016, paraît prioritaire, afin d'éclairer l'ampleur réelle des contestations et mieux intégrer les demandes sociales dans l'activité et la réglementation forestière.

De leur côté, les organisations interprofessionnelles doivent poursuivre leurs efforts afin de mieux coordonner leurs actions de communication : le partenariat conclu entre FBF et FBIE en 2019 afin d'organiser une présence commune sur les réseaux sociaux (notamment afin de répondre aux critiques et désinformations concernant la filière) constitue une initiative intéressante, qui doit être pérennisée et élargie. L'association des interprofessions régionales à cette stratégie commune de communication est indispensable : elles sont en effet bien placées pour relayer ce débat dans les régions forestières et sensibiliser localement à la réalité de leurs activités. Les efforts de communication des professionnels doivent par ailleurs se concentrer sur ce qui relève naturellement du champ d'une interprofession, à savoir :

- la communication autour des qualités environnementales et des usages des produits bois, dans le prolongement des actions initiées par le CSF bois ;
- le plaidoyer auprès des acteurs de la construction sur les avantages des techniques utilisant le bois. Le réseau des prescripteurs bois, notamment, est un outil à conforter et dont les actions doivent être mieux relayées ;
- l'actualité et l'analyse économique de la filière, afin de capitaliser sur les outils existants (observatoires régionaux, observatoire de FBF, et désormais veille économique mutualisée) et de maximiser leur impact.

Par ailleurs, les opérateurs publics et privés de la filière doivent s'investir résolument dans le travail de certification et de normalisation au niveau européen. Enfin, l'intention de l'interprofession FBF, manifestée en réponse aux observations provisoires de la Cour, de réfléchir à des actions propres à l'échelle européenne, au-delà de l'affiliation de certains de ses membres à diverses organisations européennes de la filière, est à encourager, en concertation avec FBIE et FBR, afin d'assurer un discours cohérent de la filière.

¹⁵² Un rapport du CGAAER préconisait ainsi en 2017 l'adoption d'un plan de communication des acteurs publics afin de prévenir les risques d'acceptabilité liés à une mobilisation accrue de bois.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La filière forêt-bois, bénéficiant pourtant d'un fort potentiel en France, n'est pas encore suffisamment organisée pour affronter les importants enjeux économiques, environnementaux et climatiques qui sont les siens. C'est pourquoi une structuration renforcée de la filière constitue plus que jamais un impératif.

En amont de la filière, la priorité est de préserver la ressource forestière. Il convient à cet égard de renforcer les moyens d'investissement dans la gestion durable de la forêt, mais aussi d'optimiser l'outil fiscal existant et d'expérimenter sur la forêt les nouvelles possibilités de financements environnementaux. De plus, il est temps de prendre au sérieux la régulation du grand gibier en forêt. La régénération de la forêt constitue en effet un intérêt général supérieur aux intérêts particuliers, tant des chasseurs que des forestiers, justifiant l'intervention de l'État pour réduire l'excès de grand gibier.

En aval de la filière, la France a besoin encore de développer et d'investir dans ses industries de transformation du bois, en particulier de bois construction, dont l'usage va être encouragé par la réglementation thermique 2020 imposant un bilan carbone des nouveaux bâtiments. Il serait en effet paradoxal que ces nouvelles règles bénéficient surtout aux produits en bois importés.

Les pouvoirs publics jouent, au sein de la filière, un rôle important, mais qui doit être optimisé, tout d'abord en assurant une meilleure coordination entre les différents ministères compétents. Les opérateurs publics doivent être confortés, tant l'office national de la forêt, que le centre national de la propriété forestière, dans leur rôle structurant en termes de contractualisation, de certification et de gestion durable notamment. De leur côté, les différentes organisations interprofessionnelles de la filière ont annoncé une meilleure coopération entre elles, mais ces intentions devront être suivies d'effet. Par ailleurs, qu'il s'agisse des pouvoirs publics ou des acteurs de la filière, le Cour a pu constater que l'échelon régional et local est pertinent pour la filière forêt-bois.

Enfin, dans une société de plus en plus urbanisée et éloignée des réalités de la forêt, la compréhension des enjeux de la gestion durable des forêts ne va plus de soi. La nécessité d'une gestion dynamique de la forêt et les méthodes employées pour y parvenir doivent être expliquées pour être acceptées.

La Cour des comptes formule les recommandations suivantes :

- 1. Créer un fonds d'aide au repeuplement confié à un opérateur public et réunissant tous les financements existants, ainsi qu'une fraction du produit des enchères de quotas carbone (MAA, MTEs, MEF).*
- 2. Généraliser les « annexes vertes » à l'appui des schémas régionaux de gestion sylvicole et simplifier leur processus d'approbation (MTEs, MAA, CNPF).*
- 3. Évaluer les dépenses fiscales liées aux droits de succession et à l'impôt sur la fortune immobilière accordées aux propriétaires forestiers, notamment leurs contreparties effectives en termes d'engagements de gestion durable de la forêt (MEF, MAA).*
- 4. Intervenir sans délai afin de rétablir l'équilibre sylvo-cynégétique (MTEs, MAA) et notamment :*

-
- *établir les outils de mesure permettant d'objectiver les déséquilibres existants à l'échelon départemental;*
 - *appeler les préfets de département à s'assurer de la bonne exécution des plans de chasse et, si nécessaire, à relever le niveau minimal de prélèvements par espèce et à recourir à des mesures exceptionnelles (suspension des plans de chasse, battues administratives....).*
5. *Étendre au secteur forestier l'expérimentation de paiements pour services environnementaux du plan biodiversité (MTES).*
 6. *Mettre en œuvre un « fonds bois 3 » auprès de BPI France, cofinancé par la filière et orienté vers le secteur du bois construction (MEF, MAA).*
 7. *Conditionner chaque extension de l'accord interprofessionnel sur la cotisation interprofessionnelle étendue (ex cotisation volontaire obligatoire) à une évaluation de l'intérêt pour la filière des dépenses financées et de la gouvernance de France Bois Forêt (MAA).*
 8. *Renforcer la coordination entre les réseaux du CNPF et des chambres d'agriculture au sein des services communs « valorisation du bois et territoire » sur une base contractuelle aux échelons national et régional (MAA, CNPF, APCA).*
-

Liste des abréviations

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADIVBOIS	Association pour le développement des immeubles à vivre en bois
AF	Ameublement français
AFCOBOIS	Syndicat Français de la Construction Bois
ASFFOR	Association des sociétés de groupements fonciers et forestiers
CAPEB-UNA-CMA	Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment – Union nationale de l'artisanat – Charpente menuiserie agencement
CIBE	Comité interprofessionnel du bois-énergie
CNPF/CRPF	Centre National/Régional de la Propriété Forestière
CODIFAB	Comité professionnel de développement économique des industries françaises de l'ameublement et du bois
COPACEL	Confédération française de l'industrie des papiers, cartons et celluloses
CPDE	Comités professionnels de développement économique
CSF Bois	Comité stratégique de filière Bois
CTI	Centre technique industriel
CTP	Centre technique du papier
CIE	Cotisation interprofessionnelle étendue (nouvelle dénomination de la CVO - cotisation volontaire obligatoire)
DDT	Direction départementale des territoires
DEFI forêt	Dispositif d'encouragement fiscal en forêt
DGD	Document de gestion durable
DRAAF	Directions régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
EFF	Experts forestiers de France
FBF	France Bois Forêt
FBIE	France Bois Industrie Entreprise
FBT	Fédération des bois tranchés
FBR	France Bois Régions
FCBA	Institut Technologique Forêt Cellulose Bois-construction Ameublement
FNB	Fédération nationale du bois
FNCOFOR	Fédération nationale des communes forestières de France
FNEDT	Fédération nationale des entrepreneurs des territoires
FSBF	Fonds stratégique forêt bois
Fransylva	Fédération « Forestiers Privés de France »

GIEEF	Groupement d'intérêt économique et environnemental forestier
GIE SFA	Groupement d'intérêt économique - Semences forestières améliorées
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
Loi ELAN	Loi du 23/11/2018 évolution du logement, aménagement et numérique
Loi LAAF	Loi du 13/10/2014 d'avenir sur l'agriculture, l'alimentation et la forêt
Loi NOTRe	Loi du 7/8/2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
LCB	Le commerce du bois
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
ONF	Office national des forêts
PNACC	Plan national d'adaptation au changement climatique
PNFB/PRFB	Programme national/régional forêt bois
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
PSG	Plan simple de gestion
SEILA	Syndicat de l'emballage industriel et de la logistique associée
SIEL	Syndicat national des industries de l'emballage léger
SNBC	Stratégie nationale bas carbone
SNPF	Syndicat national des pépiniéristes forestiers
SYSSO	Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest
UCFF	Union de la Coopération Forestière Française
UFME	Union des fabricants de menuiserie extérieure
UICB	Union des industriels constructeurs bois
UIPP	Union des industries de panneaux de process
UNAMA	Union nationale de l'artisanat et des métiers de l'ameublement
UNEP	Union nationale des entrepreneurs du paysage
UMB-FFB	Union des métiers du bois – Fédération française du bâtiment

Annexes

Annexe n° 1 :	échange de courriers entre le Premier président de la Cour des comptes et de l'Assemblée nationale	112
Annexe n° 2 :	recommandations du rapport de la Cour des comptes sur les soutiens publics à la filière forêt-bois (2014)	115
Annexe n° 3 :	la gestion forestière.....	117
Annexe n° 4 :	la filière forêt-bois	119
Annexe n° 5 :	les instruments de planification, d'orientation et de gestion de la filière forêt-bois.....	131
Annexe n° 6 :	aspects environnementaux.....	135
Annexe n° 7 :	le plan d'urgence pour la forêt en Allemagne 2018-2019	141
Annexe n° 8 :	les soutiens publics à la filière.....	144
Annexe n° 9 :	la politique forestière des régions.....	149

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Premier président de la Cour des comptes et de l'Assemblée nationale

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 351

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 11 juillet 2019

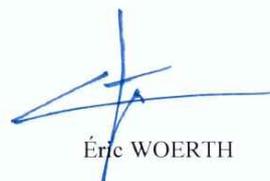
Monsieur le Premier président,

À la suite de nos échanges, j'ai l'honneur de vous confirmer les sujets sur lesquels la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ces demandes portent sur :

- les heures supplémentaires dans la fonction publique ;
- les médecins et personnels de santé scolaire ;
- la structuration de la filière de la forêt et du bois et ses performances économique et environnementale ;
- les moyens affectés à la lutte contre le terrorisme ;
- les services d'inspection du travail.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Éric WOERTH

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS

Cour des comptes

KCC D1902836 KZ
04/09/2019

Le Premier président

Le 04 SEP. 2019

Monsieur le Président,

Par lettre du 11 juillet 2019, vous m'avez demandé, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la réalisation par la Cour des comptes d'une enquête sur « la structuration de la filière de la forêt et du bois et ses performances économiques et environnementales ».

En réponse à ce courrier, je vous ai indiqué, dans ma lettre du 24 juillet 2019, que la Cour était en mesure d'effectuer cette enquête, confiée à la deuxième chambre.

Les échanges de la deuxième chambre avec Mme Émilie Cariou et M. Hervé Pellois, rapporteurs spéciaux de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », ont permis de préciser les points ci-après.

A la suite de la communication de la Cour au Sénat publiée en novembre 2014, il apparaît nécessaire de concilier deux objectifs :

- la valorisation économique de cette filière, notamment par l'incitation à une meilleure mobilisation de la ressource bois (amont), afin de satisfaire les besoins de l'industrie du bois (aval). Malgré un accroissement des surfaces de forêt, le contexte se caractérise par la fragilisation de la filière, se traduisant par un recul de l'industrie de première transformation (fermeture de nombreuses scieries), la perte d'emplois et un déficit extérieur important ;
- la réponse aux défis environnementaux et climatiques, qui concernent à la fois la préservation de la biodiversité, la capacité de stockage du carbone (respect de l'engagement de l'accord de Paris pour le climat) et l'utilisation du bois comme énergie renouvelable (biomasse).

Monsieur Eric Woerth
Président de la Commission des
finances, de l'économie générale
et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

Au regard de ces deux objectifs, l'enquête sera focalisée sur :

- une présentation des enjeux économiques et environnementaux de la filière forêt-bois ;
- la structuration de la filière et la coordination entre les différents acteurs ;
- les outils de planification mis en place et les soutiens, notamment fiscaux, mobilisés, ce qui sera l'occasion d'examiner les dépenses fiscales consenties.

Le champ de l'enquête inclut la forêt publique et privée en métropole et dans les départements/régions et les collectivités uniques d'Outre-mer. Des comparaisons internationales seront conduites sur les politiques en faveur de la filière forêt-bois, notamment avec des pays expérimentant la rémunération des services environnementaux rendus par la filière dans un double but économique et écologique.

Les observations du rapport seront complétées par des recommandations. Des réunions d'étape pourront être organisées, à la demande des députés concernés, avant l'envoi à la contradiction du relevé d'observations provisoires. Le rapport de la Cour vous sera transmis en avril 2020.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération *de*
mes sentiments les meilleurs



Didier Migaud

Annexe n° 2 : recommandations du rapport de la Cour des comptes sur les soutiens publics à la filière forêt-bois (2014)

Recommandations	Suites données
1. Créer une instance interministérielle unique de réflexion et de pilotage stratégique de la politique de soutien à la filière forêt-bois	<p style="text-align: center;">Non mise en œuvre</p> <p>Le conseil supérieur de la forêt et du bois et le comité de gouvernance du fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB) permet, selon le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, d'assurer une telle coordination.</p>
2. Organiser une gouvernance unifiée et élaborer une stratégie pour la filière. Dans un premier temps, éviter les contradictions entre le contrat de filière issu du comité stratégique de filière « industries du bois » et le « programme national de la forêt et du bois » issu du conseil supérieur de la forêt et du bois.	<p style="text-align: center;">Totalement mise en œuvre</p> <p>Le plan national de la forêt et du bois, le contrat stratégique de filière et leurs déclinaisons régionales sont élaborés de façon conjointe et comportent une stratégie de filière. Cependant, la mise en œuvre de cette recommandation reste formelle.</p>
3. Confier aux comités régionaux de la forêt et du bois la responsabilité de l'animation et du financement de la filière au niveau local.	<p style="text-align: center;">Mise en œuvre en cours</p> <p>Les comités régionaux de la forêt et du bois, copilotés par les services déconcentrés de l'Etat et les conseils régionaux, permettent d'assurer une coordination entre leurs actions. L'articulation avec les actions des autres niveaux de collectivités relève désormais des régions, au titre de leurs compétences de développement économique issues de la loi NOTRe.</p>
4. Confier intégralement au centre national de la propriété forestière la mission de développement forestier pour les forêts privées, et en décharger les chambres d'agriculture.	<p style="text-align: center;">Refus de mise en œuvre</p> <p>Un dispositif de coordination entre les actions de développement forestier des chambres d'agriculture et les CRPF a néanmoins été mis en place par un décret en date du 3 mai 2017.</p>
5. Supprimer par étapes successives l'exonération applicable à la forêt privée pour le calcul de l'impôt de solidarité sur la fortune et des droits de mutation à titre gratuit.	<p style="text-align: center;">Refus de mise en œuvre</p> <p>Ces exonérations concourent, selon le MAA, à favoriser la gestion durable des forêts privées et d'accroître la mobilisation de bois.</p>

<p>6. Renforcer la tutelle sur le centre national de la propriété forestière et veiller à ce que ses priorités d'action, parmi lesquelles devrait figurer la vérification de l'application des documents de gestion durable, soient définies et mises en œuvre au niveau local.</p>	<p>Mise en œuvre partielle</p> <p>Les orientations demandées par la Cour ont été en partie intégrées dans le COP 2017-2021 du CNPF. La vérification de l'application des documents de gestion durable reste néanmoins du ressort des DDTM et non des CRPF.</p>
<p>7. Organiser une concertation entre l'amont et l'aval de la filière pour évaluer régulièrement la ressource en bois disponible et les besoins quantitatifs et qualitatifs des industries du bois.</p>	<p>Mise en œuvre partielle</p> <p>Des études globales sur la disponibilité de la ressource forestière et son adéquation aux besoins de la filière à horizon 2035 ont été conduites en 2015 et 2019. Cependant, il n'existe pas de concertation régulière pour ajuster l'offre en amont à la demande en aval.</p>
<p>8. Privilégier, dans les appels à projets, les unités de production de chaleur ou de cogénération d'une taille adaptée à la capacité d'approvisionnement des bassins forestiers.</p>	<p>Totalement mise en œuvre</p> <p>Les installations biomasse de grande taille (>25 MW), qui concernaient la production d'électricité, ne sont plus éligibles aux appels d'offres de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) depuis 2016.</p> <p>Le rôle des cellules biomasse régionales évaluant les plans d'approvisionnement des installations proposées s'est par ailleurs renforcé.</p>
<p>9. Fusionner France Bois Forêt, France Bois Industries Entreprises et le CODIFAB dans un organisme interprofessionnel unique, doté d'un contrat d'objectifs avec l'État et dont l'action territoriale s'articule avec celle des interprofessions régionales.</p>	<p>Non mise en œuvre</p> <p>Cette recommandation figure parmi les objectifs fixés dans le programme national de la forêt et du bois, mais n'a pas encore connu, à ce jour, un début de mise en œuvre.</p> <p>Les organisations interprofessionnelles concernées ont privilégié depuis 2016 le portage de projets communs et la coordination de leurs actions, plutôt qu'une fusion en un organisme unique.</p>

Annexe n° 3 : la gestion forestière

Les modes de regroupement de la gestion des forêts

Les **structures de regroupement du foncier, sans transfert du droit de propriété**: associations syndicales, libres ou autorisées (ASL, ASA), associations syndicales de gestion forestière (ASGF). Elles regroupent des propriétaires fonciers, privés ou publics, afin d'exécuter des travaux communs (desserte, boisement, etc.). En cas de vente ou succession, le nouveau propriétaire est automatiquement membre de l'association syndicale. Elles représentent 50 000 ha de forêt.

Les **structures de regroupement du foncier, avec transfert du droit de propriété**: groupements forestiers (GF), groupements fonciers ruraux (GFR), sociétés civiles immobilières (SCI). Les membres d'un groupement forestier ne sont que porteurs de parts sociales : c'est le groupement qui est propriétaire du foncier. Les GF sont utilisés par exemple par des familles pour surmonter des indivisions ou par des investisseurs pour gérer des massifs forestiers. Ils représentent 1 336 000 ha au total.

Les **Organismes de Gestion en Commun** (OGEC), essentiellement les Coopératives Forestières qui ont pour activité principale la mise en valeur des forêts de leurs adhérents (porteurs de parts dans le cas des coopératives) par la mise en commun de moyens humains et matériels permettant l'organisation de la gestion sylvicole, la récolte et la commercialisation des produits forestiers. Ils ont pour mission d'assurer une mise en œuvre technique en effectuant des prestations de service pour le compte de leurs adhérents. Les 19 coopératives forestières françaises représentent 110 000 propriétaires forestiers, 7 Mm³ du bois vendu, soit 30 % du bois de la forêt privée (source UCFE) et 1 900 000 ha de forêt (source DGPE).

Les **Groupements d'Intérêt Économique et Environnemental Forestiers** (GIEEF) introduits par l'article 69 de la Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, afin de faciliter la gestion concertée et durable de la petite et moyenne propriété forestière privée et de massifier l'offre de bois et qui peuvent prendre des formes juridiques diverses. Seuls 13 GIEEF ont été créés. Ils représentent 9 450 ha.

Les **plans simples de gestion concertés** permettent une gestion de plusieurs propriétés selon un même plan et représentent 270 000 ha (source DGPE).

Une variété de systèmes de gestion sylvicole

Le **traitement en futaie** (forêt composée de grands arbres) est le plus répandu en France et privilégie la production de bois d'œuvre.

Dans la **futaie régulière**, tous les arbres des essences principales d'une parcelle sont d'âge proche, qu'ils aient été plantés ou soient issus de la régénération naturelle. La culture traditionnelle est ainsi de diviser une forêt en parcelles plantées à intervalles réguliers pour obtenir des groupes d'arbres de même âge et souvent de la même essence, qui seront récoltés progressivement ou en même temps (il s'agit alors des « coupes rases » ou « à blanc » objets de contestations croissantes).

La **futaie irrégulière** fait coexister des arbres de tous âges sur une même parcelle. C'est une juxtaposition de micro-peuplements d'âges différents, mono-spécifiques ou mélangés. L'un des avantages de la futaie irrégulière est qu'en l'absence de coupe rase, la parcelle n'est jamais mise à nu, ce qui permet de protéger les sols contre les érosions ou les avalanches.

La **futaie jardinée** est un type de futaie irrégulière caractérisé par un mélange pied par pied d'arbres de toutes dimensions, de feuillus et de résineux. Ce système de gestion est adapté aux essences d'ombre, comme le hêtre ou le sapin blanc, moins aux futaies d'essence de lumière comme le chêne. La futaie jardinée permet d'obtenir un revenu constant, mais requiert des interventions légères et fréquentes, qui nécessitent un suivi constant et une certaine habileté technique.

À l'opposé de la futaie, **la culture en taillis** est deux fois plus fréquente en forêt privée (13 %) qu'en forêt publique (6 %) : elle est souvent issue de déprises agricoles, anciens champs ou pâturages qui ne sont plus utilisés. Le taillis à courte rotation est conçu pour une récolte fortement mécanisée, avec une rotation de 3 à 15 ans selon les essences, afin de produire le maximum de biomasse utilisée comme bois énergie ou de trituration notamment. Les essences choisies sont à croissance rapide, comme le saule, l'eucalyptus (pour la pâte à papier) ou encore le peuplier (pour les emballages légers).

La sylviculture emploie différentes méthodes de coupe du bois, selon les essences et les régions :

Les coupes rases, adaptées par exemple au pin maritime sur dune et à des essences de lumière, ont différentes modalités : rases avec réserve de porte-graines, par bandes, etc.

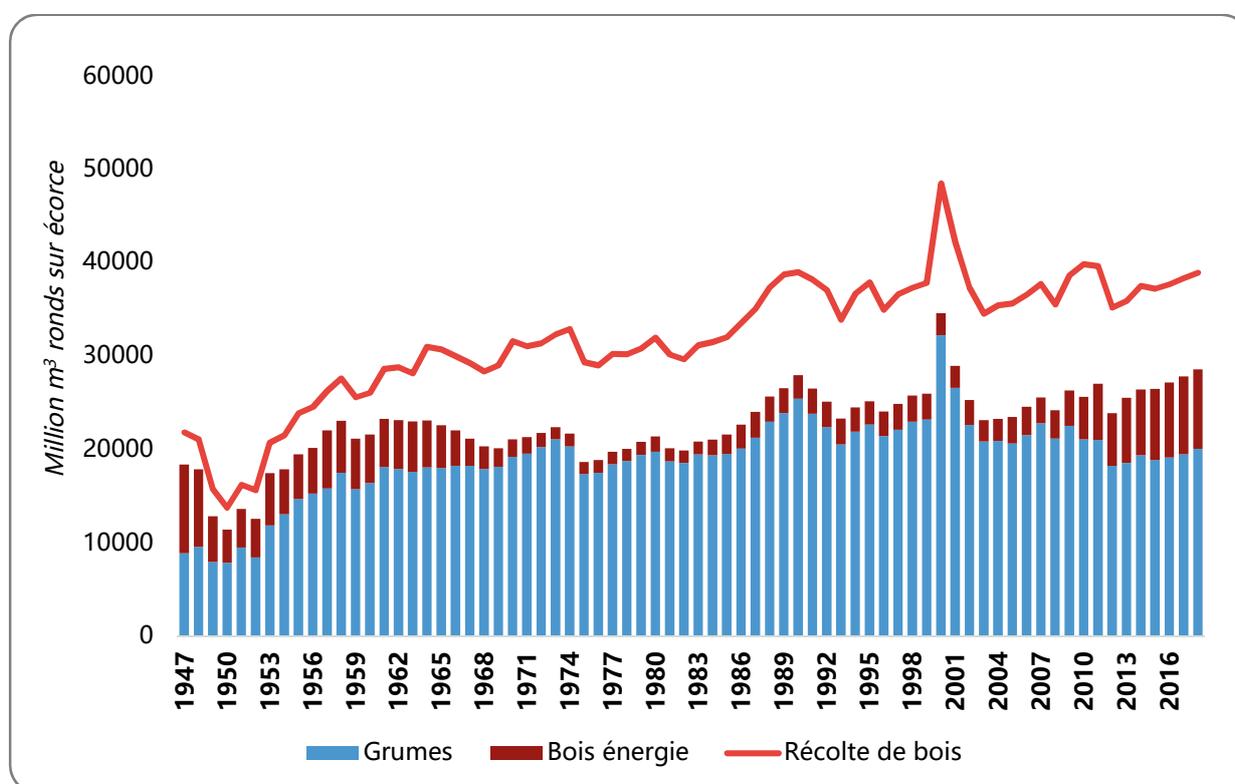
Les coupes progressives (coupes d'ensemencement, secondaires, puis définitives) sont adaptées aux essences à fructifications irrégulières et à tempérament d'ombre, comme le chêne, dont il faut attendre les glandées.

Annexe n° 4 : la filière forêt-bois

La récolte de bois commercialisé en France s'est élevée à 38,9 Mm³ en 2018. Le bois d'œuvre domine la récolte avec 20 Mm³ suivi par le bois d'industrie 10,3 Mm³ et enfin le bois énergie 8,5 Mm³.¹⁵³

Sur le temps long la collecte de bois a poursuivi une tendance haussière en France, portée par l'extension de l'usage du bois d'œuvre puis par l'utilisation du bois dans l'industrie. Après des sommets atteints suite à la tempête de 1999, la commercialisation de bois d'œuvre et de bois d'industrie oscille entre régression et stagnation.

Graphique n° 8 : volume de bois commercialisé en France (1947-2018), selon leur usage économique



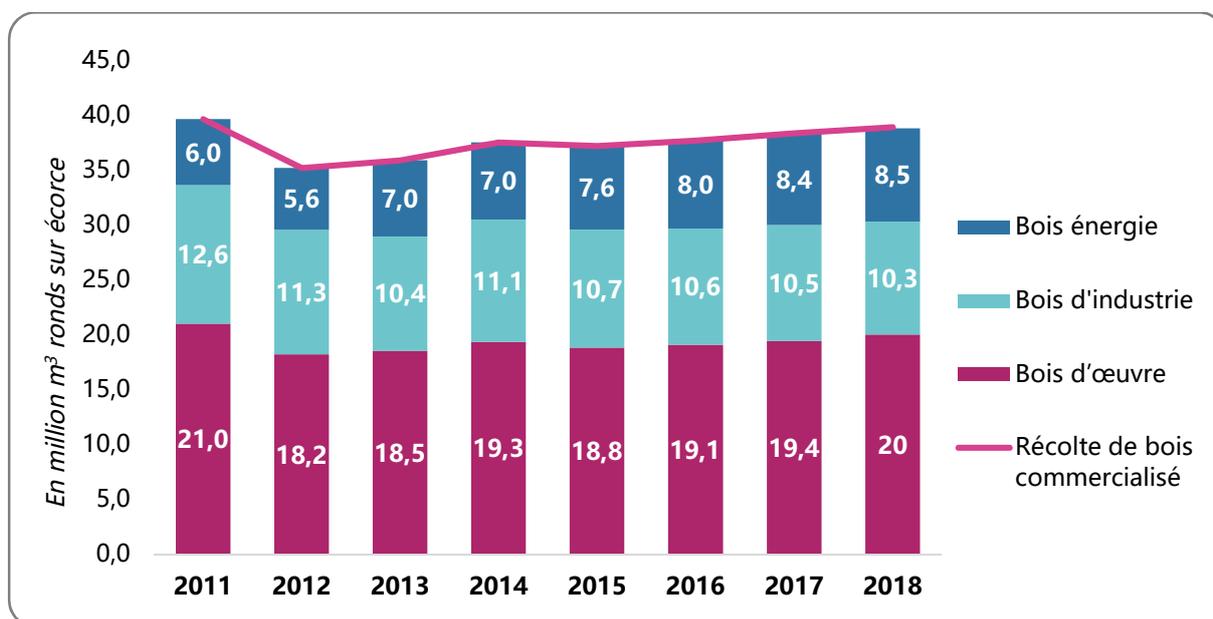
Source : Cour des comptes, données agreste, récolte de bois et production de sciages en 2018

Depuis dix ans, le bois énergie a pris le relais et permet de maintenir le niveau de collecte de bois. Sa commercialisation est en effet passée de 3 Mm³ commercialisé en 2008 à près de 8,5 Mm³ en 2018. Le PNFB pose l'objectif d'une augmentation du volume de bois commercialisé de « +12 Mm³ de bois mobilisé supplémentaire à horizon 2026 » par rapport à la valeur de 2016.

Le prolongement de la tendance d'évolution du volume de bois commercialisé légèrement haussière des six dernières années permettrait d'atteindre une mobilisation de 44 Mm³ de bois, soit une augmentation de la mobilisation moitié moindre à celle visée par le PNFB.

¹⁵³ Agreste - Enquête de branche - Exploitations forestières et scieries (EXFSRI)

Graphique n° 9 : volume de bois commercialisé en France (2011-2018), selon leur usage économique



Source : Cour des comptes, données Agreste, Récolte de bois et production de sciages en 2018

A la récolte à vocation commerciale s'ajoute une récolte dédiée au chauffage domestique sur la base d'auto-provisionnement et de circuits courts. Son niveau est par essence difficile à établir, l'ADEME l'estime aujourd'hui à 17,9 Mm³, dont 90 % de feuillu¹⁵⁴.

Un tissu industriel peu intégré

Les données concernant les entreprises de la filière demeurent dispersées et délicates à agréger, de sorte qu'il s'avère particulièrement difficile de disposer d'un panorama reflétant le poids relatif des différents acteurs au regard de la valeur ajoutée, du nombre d'entreprises et de salariés. Il en est de même de déterminer si et comment les entreprises de la filière connaissent des phénomènes d'intégration horizontale ou verticale destinés à renforcer leur santé économique et leur activité.

Ressort toutefois de l'instruction un paysage industriel atomisé au sein duquel les phénomènes d'intégration verticale paraissent rares. Des stratégies, fondées sur l'analyse de la ressource existante et de ses propriétés conduisent à tirer parti de celle-ci pour offrir, par exemple, de nouveaux matériaux (CLT), en amorçant une intégration verticale (forêt, sciage, production du matériau et, le cas échéant, construction). Mais par ailleurs, sans qu'il soit possible de documenter les comportements des acteurs, les auditions menées ont offert l'occasion de mentionner des tentatives d'intégration verticale autour de la récolte que des donneurs d'ordre majeurs des secteurs de la papeterie, de la construction ou de l'ameublement s'efforceraient de tenir en échec afin de conserver davantage de pouvoir de négociation à l'égard d'entreprises petites et nombreuses.

¹⁵⁴ Étude sur le chauffage domestique au bois, Août 2018, ADEME, volume tout bois confondu et pas uniquement bois fort de la méthodologie IGN.

Les phénomènes d'intégration horizontale sont également peu documentés. Quelques travaux disponibles conduisent cependant davantage à regarder la réduction du nombre des entreprises durant décennie 2008-2017 comme le reflet d'un repli du secteur plus que comme un mouvement de concentrations destiné à améliorer la productivité et la compétitivité des entreprises. C'est le cas par exemple des scieries, dont l'érosion des effectifs s'est accompagnée d'une diminution de volumes des sciages entre 2008 et 2017, dont la profession s'efforce de recenser les causes¹⁵⁵. Des stratégies de diversification des activités exercées au sein d'une même entreprise ont été mentionnées (gestion forestière et travaux forestiers par exemple) aux fins d'assurer une activité équilibrée et de compenser le caractère saisonnier ou espacé de certaines activités.

Tableau n° 5 : évolution du nombre de scieries françaises et de la production entre 1960 et 2017

	1960	1973	1980	2008	2017
<i>Nombre de scieries</i>	15 000	9 000	5 241	2 200	1 450
<i>Volume de bois scié en millions de m³</i>	8	10	9,7	9,34	8,2

Source : Agreste in *La scierie française en perte de vitesse ? Dossier La scierie française à l'horizon 2025*, supplément au n°35 de la revue *Le bois international*, octobre 2019

La construction bois représente en 2018 un chiffre d'affaires de 1,9 Md€, qui augmente de 13 % par rapport à 2016, mais n'a pas retrouvé son niveau de 2012. La construction bois (quelques 2000 entreprises) ne représente encore que 3 % du chiffre d'affaires et 2,6 % des effectifs du secteur du bâtiment¹⁵⁶. En 2018, la part du bois sur le marché du logement s'est établie à 6,3 % des réalisations contre 5,9 % en 2016 : la France marque un grand retard face à l'Allemagne, où le bois occupe 17,8 % du marché de la construction résidentielle en 2018, en progression constante depuis 2014 (15,1 %)¹⁵⁷.

Élargie au secteur de l'aménagement en bois, la construction bois compte 200 000 entreprises très hétérogènes, comme en témoigne une étude récente¹⁵⁸. Des secteurs se sont déjà concentrés sur les dernières décennies : négoce, panneaux ; d'autres sont en cours de concentration : scieries, charpente, menuiserie, construction de maisons individuelles. Le chiffre d'affaires moyen par entreprise a progressé de plus de 10 % entre 2013 et 2017 ; de manière particulièrement forte pour la scierie (+ 37 %), la construction de logements collectifs (+ 47 %). Certains secteurs (menuiserie, charpente) sont principalement tournés vers un marché local, tandis que la fabrication de placages et panneaux réalise près de 45 % de ses ventes à l'export en 2017 ; le secteur du sciage et du rabotage est intermédiaire avec 15 % de ses ventes réalisées à l'export.

¹⁵⁵ La scierie française en perte de vitesse ? Dossier La scierie française à l'horizon 2025, supplément au n°35 de la revue *Le bois international*, octobre 2019.

¹⁵⁶ Enquête nationale de la construction bois en 2018 – Codifab et FBF, juin 2019.

¹⁵⁷ Konjunkturumfrage Holzbau Deutschland 2019.

¹⁵⁸ Etude CG Conseil-Alcimed-Amnyos du 29 octobre 2019 (précitée).

Tableau n° 6 : indicateurs clés de l'évolution de la situation économique des entreprises secteur construction et aménagement en bois

Indicateurs clés (non pondérés)	Évolution 2013-2017
Progression du taux de valeur ajoutée des entreprises	- 8 points
Évolution du taux d'export	+ 18 points
Progression de la rentabilité économique	- 3 points

Source : étude pour un contrat d'études prospectives secteur construction et aménagement en bois

Le secteur de l'étude comprend environ 475 000 emplois en France. Entre 2007 et 2018, l'emploi salarié a connu une décline significative (-13 %) en raison des effets durables de la crise économique de 2008 sur la construction. Cependant, depuis 2016, l'emploi s'est stabilisé et repart à la hausse (+1 %). L'emploi est réparti sur tout le territoire français de façon plutôt homogène entre les régions au regard de leur poids économique et la moitié des régions métropolitaines porte la reprise de l'emploi salarié dans le secteur (cf. carte annexée

D'importants efforts sont nécessaires pour développer les parts de marché :

- formation de l'ensemble des acteurs, habitués aux techniques et matériaux de construction traditionnels ;
- normalisation et certification des produits ;
- développement cohérent de la filière, afin de maximiser la part de bois local et de capter la valeur ajoutée liée aux produits transformés.

La production de papier et carton a décliné de 10 Mt en 2000 à 7,8 Mt en 2018 (6 Md€ de chiffre d'affaires). La décroissance est particulièrement forte pour le papier graphique (journaux, etc.), tandis que les papiers d'emballages et le carton (essor de la vente en ligne, substitution au plastique) ont des perspectives de croissance. 75 sites fabriquent des papiers et cartons sur le territoire français, dont neuf usines qui transforment du bois en pâte de cellulose, qui sont de grands complexes industriels. Ces neuf entreprises ont consommé en 2018 7,6 Mt de bois, en recul de 6 % sur 2017¹⁵⁹. Le bois représente entre 30 et 50 % du coût de revient de la pâte de cellulose.

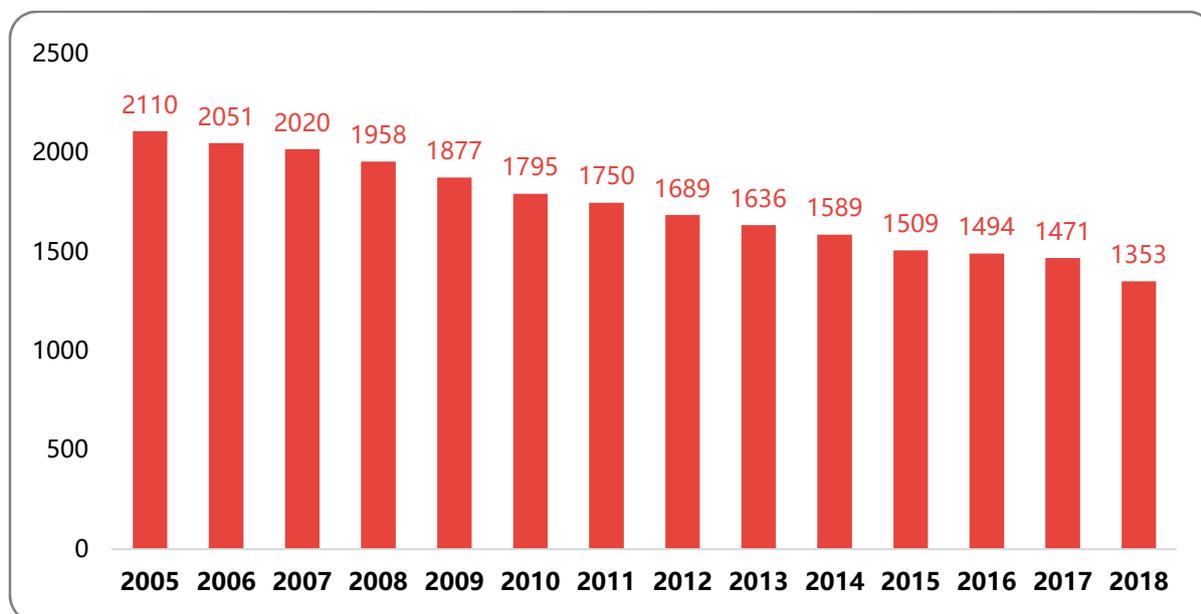
L'existence même d'un diagnostic partagé sur la répartition de la valeur ajoutée et des ressources entre maillons de la filière est difficile et les relations intrafilière restent insuffisamment objectivées. Les travaux visant à mieux mesurer ces échanges conduits dans le cadre de la veille économique mutualisée, ont rencontré des résistances importantes d'acteurs peu enclins à mettre en commun leur données et remettant fréquemment en question les données produites.

Par ailleurs, d'autres schémas de structurations existent : des stratégies de diversification des activités exercées au sein d'une même entreprise ont été mentionnées (gestion forestière et travaux forestiers par exemple) aux fins d'assurer une activité équilibrée et de compenser le caractère saisonnier ou espacé de certaines activités. Et de manière plus ample, nombreux sont les acteurs de la filière à considérer, sous l'impulsion du Comité stratégique de filière, que le travail commun d'entreprises réunies par des projets précis constitue un moyen privilégié pour initier des coopérations susceptibles de donner corps, ultérieurement, à des offres de services et à des pratiques structurées.

¹⁵⁹ Note de la COPACEL du 22 novembre 2019.

Au regard de l'importance qui s'attache à bien connaître et à mieux comprendre le tissu économique concerné et les interactions fonctionnelles et dysfonctionnelles entre les différents maillons et acteurs de la filière, la publication d'une première version, provisoire, de la « veille économique mutualisée » (VEM) devrait apporter des informations nouvelles.

Graphique n° 10 : évolution du nombre de scieries en France (2005-2018)



Source : Cour des comptes, données Agreste 2019

La première transformation du bois

Les scieries sont un maillon fondamental de l'industrie du bois. Acteur de première transformation, elle alimente l'aval de produit à haute valeur ajoutée nécessaire à la construction bois. Les déchets de production sont qualifiés de produit connexe de scierie. Ils peuvent entièrement être valorisés que ce soit dans l'industrie panetière ou sous forme d'énergie.

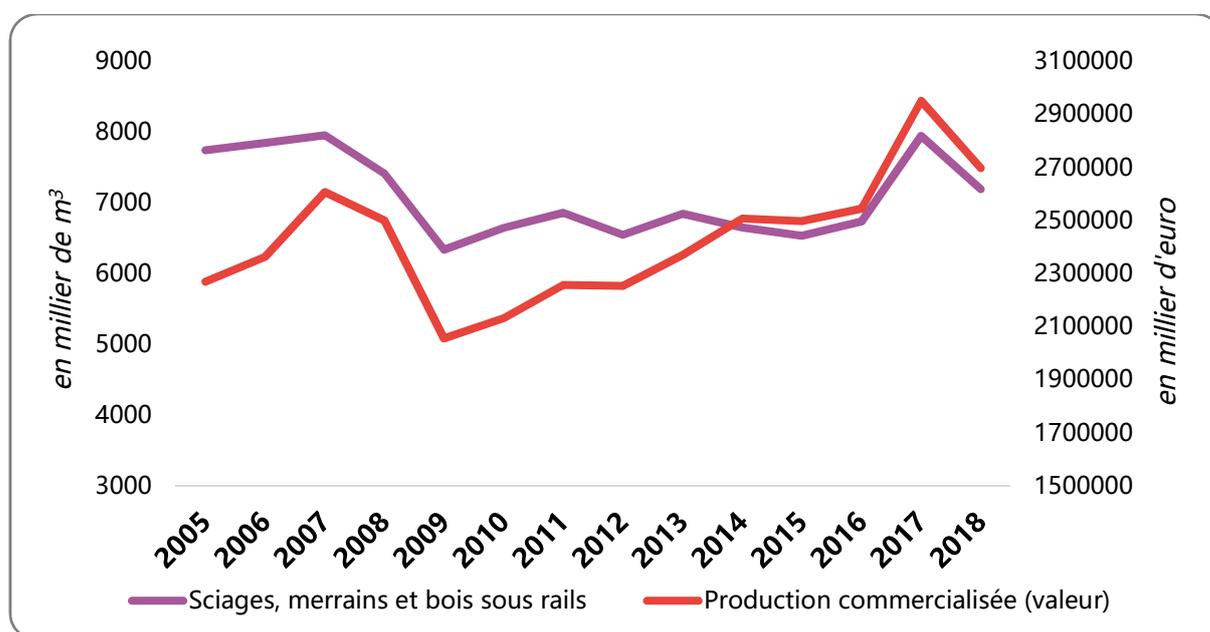
En 2018, la France comptait 1353 scieries sur son territoire métropolitain contre 2110 en 2005. Cela représente une chute du nombre de scieries de plus de 35 % en 13 ans. Au rythme stable constaté sur la période de 58 scieries en moins par an, la filière pourrait disparaître en France d'ici 25 ans. La France s'est longtemps caractérisée par une abondance remarquable de scierie. Les coûts de transport des grumes avant la généralisation des véhicules à moteur thermiques imposaient de transformer le bois localement. Chaque massif ou forêt avait donc une -ou plusieurs - scierie implantée à proximité voire en son sein. La chute des coûts de transport ont permis l'apparition de scierie capable de traiter de plus gros volumes et ainsi de réaliser d'importantes économies d'échelles. La chute du prix du bois à partir des années 1970 et le triomphe du béton et de l'acier dans la construction ont prolongé la disparition de nombre d'entre elles.

Les scieries qui résistent le mieux à la crise du secteur sont celles disposant de la capacité de production la plus importante. Le nombre de scieries d'une capacité de plus de 20 000 m³ n'a diminué que de 16,5 % depuis 2005. Les scieries de capacité intermédiaire (de 500 à 6 000 m³) sont les moins résilientes avec une diminution de 39 à 44 % de leur nombre depuis 2005. Le marché est marqué par une tendance à la concentration de la production dans les plus grandes

unités de production. Ainsi la catégorie des scieries d'une capacité de plus de 20 000 m³ est la seule qui n'a pas vu sa production baissée mais au contraire augmentée. La part de ces scieries dans le volume de production globale est ainsi passé de 43,5 % à 56 % entre 2005 et 2018. Sous ces généralités se cache une grande diversité de scénarios régionaux. Ils témoignent de la diversité des contextes locaux et de la variété des solutions pouvant répondre localement aux enjeux de production.

La production de sciages en France se maintient et le chiffre d'affaire des scieries augmentent en dépit de la réduction du nombre d'unité de production.

Graphique n° 11 : volume de sciages, merrains et bois sous rails et valeur de la production commercialisée (2005-2018)



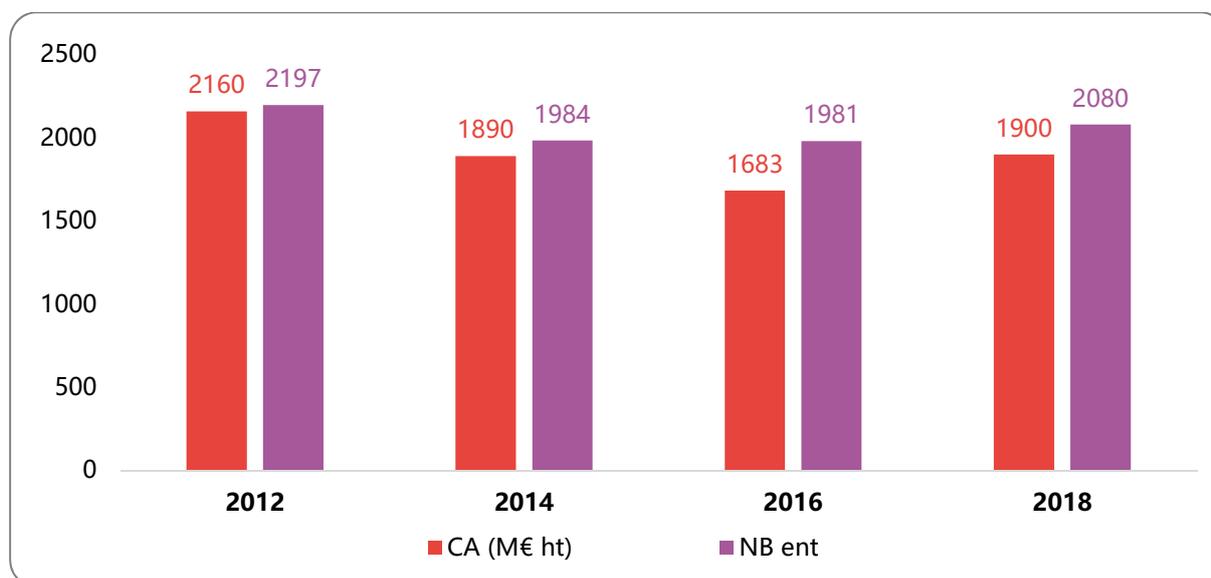
Source : Cour des Comptes, données Agreste, Enquête de Branche

Le bois-construction, marché d'avenir

Un petit marché peuplé d'acteurs locaux

La construction bois regroupe toutes les techniques permettant de réaliser un bâtiment neuf à base de bois. Les travaux de charpentes et d'isolation thermique ne sont pas pris en compte dans cette définition.

Graphique n° 12 : évolution du nombre d'entreprises dans la construction bois et du chiffre d'affaire total



Source : Cour des comptes, données Agreste 2019

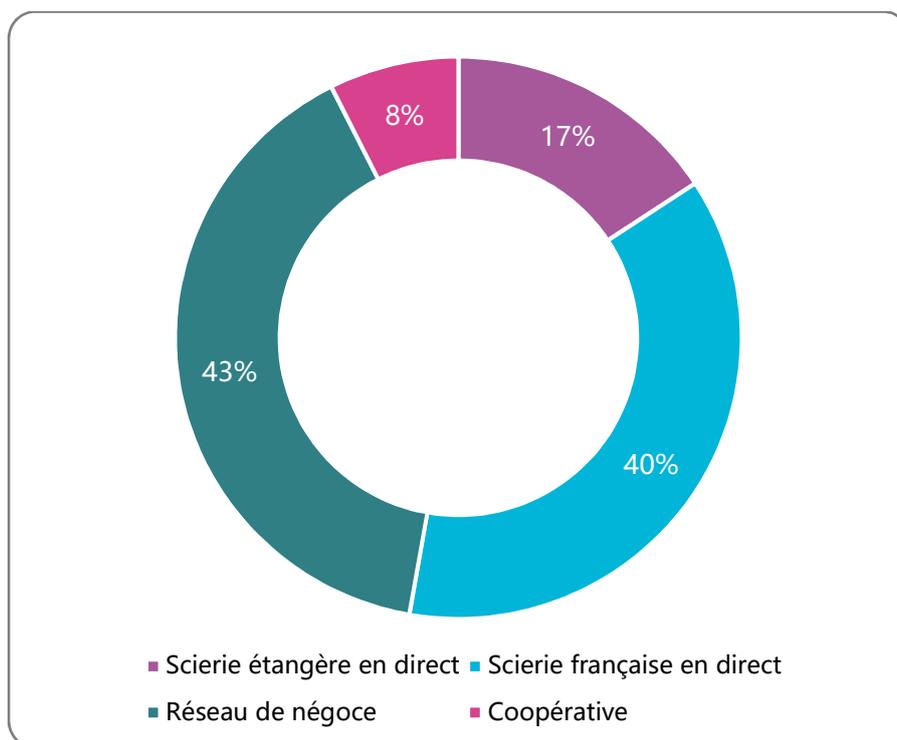
En 2018, plus de 2080 entreprises sont présentes sur le marché de la construction bois et y réalisent un chiffre d'affaire de 1,9 Md€, en hausse de 13 % par rapport à 2016. Ces entreprises ne sont pas nécessairement spécialisées dans la construction bois, en moyenne celle-ci représente 48 % de leur chiffre d'affaire total. Elles emploient près de 27 500 salariés dont près de 13 200 sur la construction bois. Ces entreprises ne représentent que 3 % du chiffre d'affaire du bâtiment et 2,6 % des effectifs.¹⁶⁰

En 2018, la part du bois sur le marché du logement s'est établie à 6,3 % des réalisations contre 5,9 % en 2016.

- le bois dans la construction de logements collectifs est passé de 2,6 % à 4,3 % des réalisations avec une hausse de 19% du nombre absolu de réalisations pour atteindre 10 700 logements ;
- le bois dans la réalisation de maisons individuelles est passé de 10,6 % des parts de marché en 2014 à 8,7 % en 2016 puis 9,4 % en 2018 ;
- sur le marché des bâtiments non résidentiels, le bois se maintient à 16,3 % de part de marché (16,7 % en 2014) mais le dynamisme du secteur se traduit par une augmentation du nombre absolu de réalisations.

¹⁶⁰ Enquête nationale de la construction bois - Juin 2019.

Graphique n° 13 : modes d'achat des entreprises de la construction bois



Source : enquête construction bois, 2018

Les entreprises de la construction bois ont un ancrage local qui semble s'affirmer, le rayon moyen d'intervention de ces entreprises se réduit en effet d'année en année : il était de 170 km en 2014, de 158 km en 2016 et seulement de 116 km en 2018. Autre marqueur de leur ancrage territorial, les entreprises de la construction bois s'approvisionnement majoritairement localement auprès de réseau de négoce (43 %) et de scierie française en direct (40 %). Les entreprises de plus de 20 salariés (18 % d'entre elles) s'approvisionnement majoritairement auprès de scierie française (42 %) mais aussi auprès de scieries étrangères (24 %). Le secteur est marqué par un fort optimisme, les prévisions d'activités par les entreprises sont positives sur tous les marchés. Elles suscitent des investissements réguliers avec 31 % d'entreprises qui prévoit d'investir sous deux ans mais aussi des embauches (52 % des entreprises prévoient d'embaucher dont 68 % chez les plus de 20 salariés).¹⁶¹

¹⁶¹ Enquête nationale de la construction bois - Juin 2019, page 8.

Schéma n° 6 : synthèse AFOM du secteur construction et aménagement en bois :

ATOUTS

- Qualités intrinsèques du matériau bois : performance thermique, qualité de l'air, esthétisme-design
- Efforts d'optimisation et de gains de productivité ces dernières années (numérique & qualité), avec en particulier un effort d'innovation important sur le volet conception (équipement progressif de la 2D à la 3D). Cette optimisation permet d'armer la construction bois par rapport à la concurrence (amélioration des délais, sur-mesure, etc.)

FAIBLESSES

- Fragilité économique des entreprises de petite taille : 1) Un déficit relatif de compétitivité (coût de matière élevé, temps de chantier long, délais de livraison) sur le structurel dans le résidentiel ; 2) capacités financières, humaines, commerciales / marketing limitées
- Volatilité du coût de la matière première bois par rapport à d'autres matériaux
- Capacité limitée des entreprises du bois à se positionner sur des marchés d'ampleur (> 5 M€) : difficulté d'investir à « perte » dans un premier temps ; structuration pérenne de groupements... par rapport aux majors de la construction

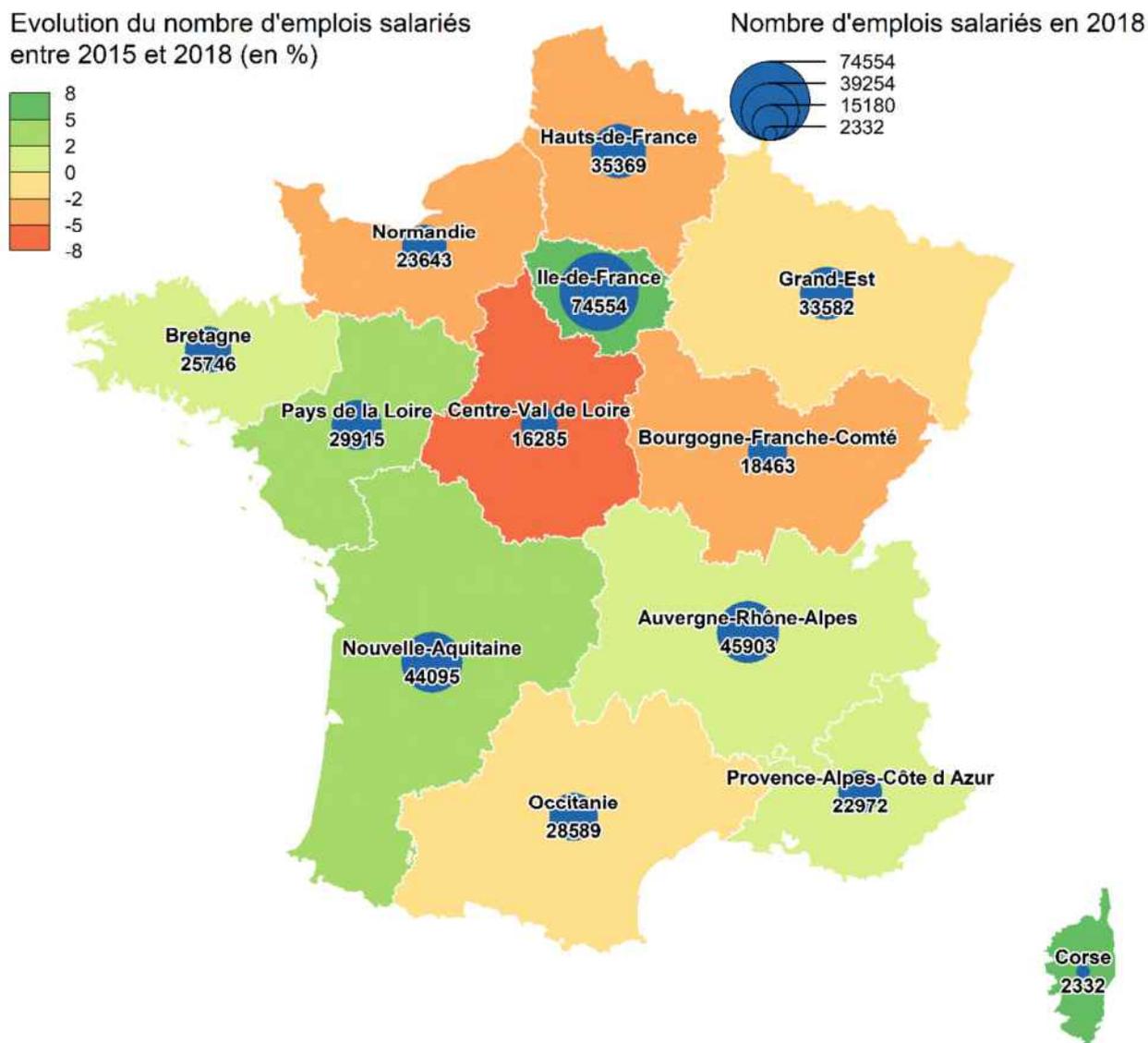
OPPORTUNITÉS

- Soutien public et contexte réglementaire favorable à la filière bois (BBC ; E+/C-)
- Rebond anticipé du bâtiment, en particulier sur le logement « économique » et le petit collectif
- Mix matériaux, permettant par l'innovation de réduire le prix matière et d'être plus compétitifs
- Grands chantiers structurants (ex : jeux olympiques en 2024), avec toutefois des inquiétudes des maîtres d'ouvrage sur la capacité de l'offre française à se positionner sur ces chantiers

MENACES

- Fragilité économique des secteurs de la pose, illustrée par les indicateurs économiques de valeur ajoutée par employé et de rentabilité économique
- Enjeu d'adaptation aux mutations de la demande et de l'offre particulièrement fort pour les petites entreprises
- Concurrence forte d'autres pays (haut de gamme : Scandinavie, Italie, Allemagne ; moyen gamme : Europe de l'Est ; bas de gamme : Asie) et d'autres matériaux (PVC, verre, alu)

Carte n° 3 : répartition de l'emploi salarié dans l'ensemble du secteur de la construction bois par région en 2018 et évolution entre 2015 et 2018



Source : ACOSS 2015- 2018, traitement AMNYOS. Nota : seul l'emploi salarié est présenté ici pour des raisons de robustesse statistique

Dynamiser la filière et valoriser la ressource nationale

La pertinence de la construction bois en terme de lutte contre le changement climatique et son potentiel de développement sur un large marché où elle est encore marginale ont éveillé l'intérêt des pouvoirs publics, si bien que la constructions bois est envisagée comme le principal levier de développement pour la filière.

Toutefois le secteur doit affronter un certain nombre d'obstacles à son développement. Il subit d'abord une double concurrence, à la fois le marché internationalisé de la construction bois et face aux autres matériaux. À l'échelle de la filière la compétitivité est jugée comme plutôt dégradé.¹⁶²

La dynamisation de l'ensemble de la filière est compromise à différent niveaux. Les acteurs français de la première transformation produisant les matériaux de construction les plus modernes sont peu nombreux. Une part important des achats risque donc de nourrir les importations auprès d'industriels étrangers.

Par ailleurs, le secteur mobilise avant tout du bois d'œuvre résineux dont la disponibilité plafonne dans les forêts françaises¹⁶³. Aujourd'hui, la part de bois français acheté par ses entreprises oscille entre 50 % (auprès des négociants) et 60 % (auprès des coopératives). Les entreprises font toutefois remarquer que leurs clients sont de plus en plus demandeur de bois français (39 % en 2018 contre 25 % en 2016). Les importations seront sans doute nécessaire pour soutenir le développement du marché de la construction bois¹⁶⁴, ayant pour conséquence un creusement du déficit commercial, de moindres bénéfices économiques pour l'ensemble de la filière et une plus faible réduction des GES.

Le développement fort du bois-énergie depuis dix ans

Le bois énergie (BE) s'inscrit dans une série d'usages du bois : il provient d'une part de prélèvements directs en forêt liés à la sylviculture, sur les petits et menus bois (éclaircies, coupes de taillis, rémanents d'exploitation de bois d'œuvre (BO), bois de mauvaises qualités), d'autre part d'importants volumes de coproduits des activités de 1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} transformations du bois (sciages et produits techniques et finis dérivés des sciages), hormis le cas des taillis. La production de bois-énergie ne peut généralement pas supporter seule les coûts de mobilisation. Le développement de cette filière passe largement par le développement des activités de 1^{ère} et 2^e transformations. Ainsi, le bois énergie peut être disponible sous la forme de : plaquettes, bois bûche, connexes, broyats de bois d'emballage, granulés, plaquettes bocagères, plaquettes urbaines, broyats de bois usagés¹⁶⁵.

Le bois énergie (y compris sous-produits) représentait 96 % de la quantité de biomasse solide consommée en 2013. Il est utilisé à 71 % pour le chauffage résidentiel individuel, 5 % pour le chauffage collectif et le tertiaire et 24 % pour l'industrie. Le chauffage individuel au bois représente ainsi la première source d'énergie renouvelable en France devant l'hydraulique et près de 60 % de la chaleur renouvelable en 2013¹⁶⁶. Le chauffage au bois a progressé de 2000 à 2013. Le nombre de ménages se chauffant au bois a remonté depuis les années 2000 (7,4 millions de ménages en 2013 contre 5,9 M en 1999). Cependant, les ventes d'appareils de chauffage individuel au bois ont connu une baisse continue depuis 2013¹⁶⁷.

¹⁶² CENTRE D'ÉTUDES ET DE PROSPECTIVE Analyse N° 137 - Mai 2019

¹⁶³ Réévaluation de la ressource et de la disponibilité en bois d'œuvre des essences feuillues et conifères en France, septembre 2019, IGN-FCBA

¹⁶⁴ Réévaluation de la ressource et de la disponibilité en bois d'œuvre des essences feuillues et conifères en France, septembre 2019, IGN-FCBA

¹⁶⁵ Stratégie nationale bas carbone

¹⁶⁶ DGEC

¹⁶⁷ DGEC

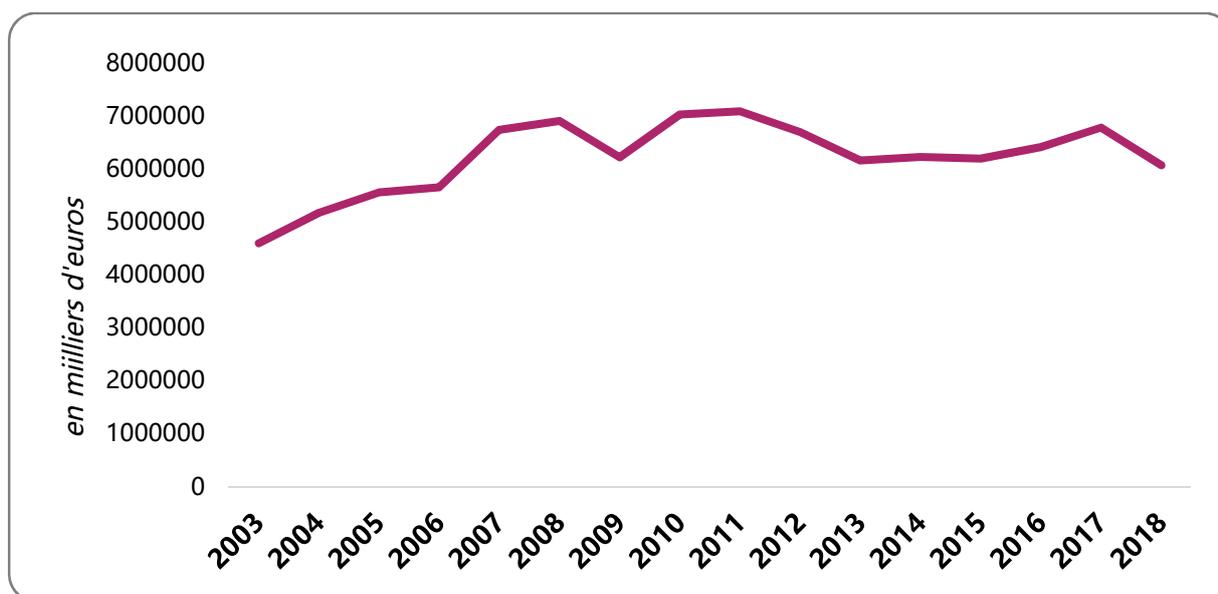
L'ADEME reconnaît que « le contexte énergétique et économique actuel (prix des énergies fossiles bas) rend difficile l'émergence de nouveaux projets et la concrétisation des projets déjà engagés et qu'une forte accélération du fonds chaleur semble donc indispensable pour atteindre les objectifs de la PPE en 2018 et 2023 ».

Les métiers du bois-énergie représenterait 30 000 emplois (directs et indirects) et environ 30 000 emplois informels contre 380 000 emplois pour le reste de la filière.¹⁶⁸ La valeur ajoutée sur le bois-énergie est faible. Aussi, la valorisation du bois comme énergie est relativement peu génératrice d'emploi puisqu'elle représenterait tout au plus 15 % des emplois liés à la filière pour plus de 5 % de la collecte de bois en France.¹⁶⁹

Le 2^e déficit commercial français

Entre juillet 2018 et juin 2019, le déficit commercial de la filière forêt-bois s'est établi à 7 milliards d'euros, se creusant de 4% sur un an.¹⁷⁰ Les importations s'élèvent à 16,9 Md€ (+2,5 % sur un an) quand les exportations atteignent 9,9 Md€ (+1,6% sur un an). Les principaux secteurs de déficit sont ceux des meubles et chaises en bois et des papiers et cartons transformés. Il est à noter qu'à l'exception du bois rond et des traverses, tous les secteurs sont déficitaires.

Graphique n° 14 : déficit commercial de la filière forêt-bois (2003-2018)



Source : Cour des comptes, Agreste, Direction générale des douanes et droits indirects

Le marché du bois d'œuvre feuillu est tendanciellement en baisse alors que la demande en bois d'œuvre résineux est toujours plus vive, creusant notre déficit commercial. 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.

¹⁶⁸ BIPE 2014, retranscrit dans CGAAER n°15056

¹⁶⁹ FAO 2018

¹⁷⁰ Agreste Infos rapides — Bois et dérivés — Août 2019 - n° 2018 - 121

Annexe n° 5 : les instruments de planification, d'orientation et de gestion de la filière forêt-bois

La politique forestière relève de la compétence de l'État, les collectivités territoriales pouvant passer des contrats avec celui-ci en vue de concourir à la mise en œuvre de cette politique¹⁷¹.

Schéma n° 7 : stratégies et programmes en lien avec la politique forêt-bois

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Traité internationaux	Kyoto I		Kyoto II				COP21									
Niveau européen	Stratégie biodiversité de l'UE															
Spécifique	Stratégie d'adaptation de l'Union européenne															
Non-spécifique					EU forest strategy 2014-2020											
					Programmation FEADER 2014-2020											
					EU Forest MAP											
Niveau national	Plan d'action national en faveur des énergies renouvelables															
Spécifique	Stratégie nationale pour la biodiversité															
Non-spécifique			PNACC-1						PNACC-2							
					PNA		Contrat de filière 2014-2017				Contrat de filière 2018-2022					
							Plan bois construction II		Plan bois construction III							
					LAAF 2014		PNFB 2016-2026									
					Plan d'action matériaux biosourcés		Plan d'action bioéconomie									
							Plan recherche & innovation 2025 filière forêt-bois									
							PPE		PPE révisé							
									Plan d'action interministériel forêt-bois							
									Stratégie Nationale de Mobilisation de la Biomasse							
									Stratégie Europe et international du MAA							
									Grand plan d'investissement							
											Stratégie Nationale Bas-Carbone					
Niveau régional									PRFB							
											Contrats de filière régionaux					

Source : Cour des comptes. Les sigles sont explicités dans le glossaire en annexe 1

La filière forêt-bois est l'une des 18 filières économiques répertoriées par le Conseil national de l'industrie¹⁷². Elle a pour cadre institutionnel et opérationnel plusieurs documents de programmation et de gestion destinés à structurer et orienter l'action publique et l'activité des parties prenantes sur chacun des quatre segments : amont forestier, récolte, première transformation et seconde transformation.

Ces documents présentent un caractère plus ou moins normatif.

Au niveau communautaire, la stratégie de l'Union pour les forêts et le secteur forestier a été fixée, pour la période 2014-2020, par une communication¹⁷³ de la Commission européenne et complétée par un plan pluriannuel composé d'une liste de mesures concrètes. Si la forêt ne

¹⁷¹ Articles L. 121-1 et L. 121-2 du code forestier.

¹⁷² Le conseil national de l'industrie (CNI) est une instance consultative destinée à éclairer et conseiller les pouvoirs publics sur l'industrie en France. Il constitue des comités stratégiques de filière chargés de traiter de façon spécifique les questions relatives aux différents secteurs qui les composent et aux relations entre les différents acteurs de ces filières. Voir le site de cette institution et le décret n°2010-596 du 3 juin 2010 relatif au conseil national de l'industrie.

¹⁷³ Communication de la Commission : Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts et le secteur forestier – COM2013/0659.

constitue pas un secteur appréhendé en tant que tel par le traité fondateur de l'Union européenne, de nombreuses politiques et programmes communautaires emportent des effets sur la filière bois (développement rural, recherche, aides d'État, commerce, biodiversité, eau, énergie, climat, santé des végétaux), que la stratégie précitée articule.

Au niveau national, plusieurs plans, stratégies, politiques présentent des adhérences d'intensité plus ou moins forte avec la filière bois : stratégie nationale bas carbone (SNBC), programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), la stratégie nationale des ressources, stratégie nationale de mobilisation de la biomasse (SNMB), programme d'action pour la construction et la transition énergétique, Plan transition numérique de bâtiment, stratégie nationale de la bioéconomie, Plan pour le développement et la gestion durable de tous les systèmes agroforestiers,

Concernant spécifiquement la filière forêt-bois, le volet forestier de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a apporté plusieurs changements : un Programme national de la forêt et du bois (PNFB) doit fixer les orientations de la politique forestière, en forêt publique et privée, en métropole et outre-mer, pour dix ans. La LAAF prévoit en outre l'élaboration de programmes régionaux de la forêt et du bois pour permettre une adaptation régionale des orientations¹⁷⁴. Le législateur a prescrit la conception et la mise en œuvre de plusieurs instruments cadres, certains obligatoires et d'autres facultatifs. A ces documents se sont ajoutés des plans conçus au soutien de certaines priorités.

Documents obligatoires prévus par des dispositions législatives ou réglementaires :

Un programme national de la forêt et du bois précise les orientations de la politique forestière pour une durée maximale de dix ans. Il détermine des objectifs économiques, environnementaux et sociaux fondés sur des indicateurs de gestion durable. Il définit les territoires interrégionaux qui justifient, de par leurs caractéristiques communes, une coordination des programmes régionaux de la forêt et du bois, définis à l'article L. 122-1. Il assure le partage de l'information sur la production de produits forestiers et de produits issus de la transformation du bois, en vue d'une meilleure valorisation du bois et du développement des entreprises, ainsi que sur la production d'aménités environnementales et sociales de la forêt en vue de leur développement et de l'évaluation des modalités de leur rémunération¹⁷⁵.

Un programme régional de la forêt et du bois (PRFB)¹⁷⁶ adapte à chaque région les orientations et les objectifs du programme national de la forêt et du bois. Il fixe, par massif forestier, les priorités économiques, environnementales et sociales et les traduit en objectifs. Il définit des critères de gestion durable et multifonctionnelle et des indicateurs associés. Il identifie les massifs forestiers à enjeux prioritaires pour la mobilisation du bois. Il précise les conditions nécessaires au renouvellement des peuplements forestiers, notamment au regard de l'équilibre sylvo-cynégétique, en intégrant, le cas échéant, le programme d'actions mentionné

¹⁷⁴ Les programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB) viendront se substituer aux orientations régionales forestières (ORF) et aux programmes pluriannuels régionaux de développement forestiers (PPRDF), CAUSES DU REMPLACEMENT ? VOIR EXPOSE DES MOTIFS

¹⁷⁵ Article L. 121-2-2 du code forestier

¹⁷⁶ Conformément à l'article 93 XI de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, les orientations régionales forestières et les plans pluriannuels régionaux de développement forestier définis aux articles L. 122-12 à L. 122-15 du code forestier demeurent applicables et continuent de produire leurs effets jusqu'à l'adoption des programmes régionaux de la forêt et du bois et, au plus tard, jusqu'au 31 décembre 2020.

au deuxième alinéa de l'article L. 113-2. Il définit un itinéraire de desserte des ressources forestières en s'appuyant sur les référentiels géographiques et forestiers de l'Institut national de l'information géographique et forestière. Il définit les actions à mettre en œuvre dans la région. Le PRFB est soumis à participation du public et approuvé par décret.

Dans le cadre défini par les PRFB, des documents d'orientation de la politique forestière sont établis pour chacune des trois grandes catégories de propriétaires forestiers. Le ministre chargé des forêts arrête ainsi, après avis de la commission régionale de la forêt et du bois trois types de documents :

1° Les directives d'aménagement des bois et forêts appartenant à l'État¹⁷⁷

2° Les schémas régionaux d'aménagement des bois et forêts appartenant aux collectivités territoriales et aux établissements publics ou d'utilité publique

3° Les schémas régionaux de gestion sylvicole des bois et forêts des particuliers, après avis du Centre national de la propriété forestière mentionné à l'article L. 321-1.

Enfin, au plus près des forêts, des documents de gestion, sont établis conformément aux directives et schémas régionaux précités et s'intitulent 1° pour les bois et forêts relevant du régime forestier : les documents d'aménagement et les règlements types de gestion, 2° pour les bois et forêts des particuliers : les plans simples de gestion, les règlements types de gestion, les codes des bonnes pratiques sylvicoles.

Par ailleurs, l'article 6 du décret n°2010-596 relatif au conseil national de l'industrie (CNI) prévoit qu'un contrat stratégique de filière est élaboré et suivi par le conseil stratégique de chaque filière. Concernant la filière bois, deux contrats se sont succédé : le contrat stratégique de filière 2014-2017 et le contrat stratégique de filière bois 2018/2022.

Documents facultatifs prévus par des dispositions législatives ou réglementaires :

Sur un territoire pertinent au regard des objectifs poursuivis, une stratégie locale de développement forestier peut être établie à l'initiative d'une ou de plusieurs collectivités territoriales, d'une ou plusieurs organisations de producteurs, de l'Office national des forêts, du centre régional de la propriété forestière ou de la chambre d'agriculture. Elle se fonde sur un état des lieux et consiste en un programme d'actions pluriannuel visant à développer la gestion durable des forêts situées sur le territoire considéré et notamment à : 1° Mobiliser du bois en favorisant une véritable gestion patrimoniale, dynamique et durable ; 2° Garantir la satisfaction de demandes environnementales ou sociales particulières concernant la gestion des forêts et des espaces naturels qui leur sont connexes ; 3° Contribuer à l'emploi et à l'aménagement rural, notamment par le renforcement des liens entre les agglomérations et les massifs forestiers ; 4° Favoriser le regroupement technique et économique des propriétaires forestiers, la restructuration foncière ou la gestion groupée à l'échelle d'un massif forestier ; 5° Renforcer la compétitivité de la filière de production, de récolte, de transformation et de valorisation des produits forestiers. Elle doit être compatible avec le programme régional de la forêt et du bois¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Ainsi que ceux remis en dotation au domaine national de Chambord.

¹⁷⁸ Article L. 123-1 du code forestier.

L'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie locale de développement forestier sont conduites par un comité associant les propriétaires forestiers, leurs mandataires ou leurs organisations représentatives, les professionnels de l'exploitation forestière ou leurs organisations représentatives, des représentants des établissements publics, des associations d'usagers de la forêt et de protection de l'environnement ainsi que des collectivités territoriales concernées. Ce comité est présidé par un représentant élu d'une des collectivités territoriales.

La stratégie retenue définit les objectifs poursuivis, des indicateurs relatifs aux actions à mettre en œuvre et des indicateurs de résultats. Un compte rendu annuel de sa mise en œuvre est établi et adressé à la commission régionale de la forêt et du bois où il fait l'objet d'un débat. La stratégie, qui peut être dénommée charte forestière de territoire ou plan de développement de massif, donne lieu à l'établissement de conventions¹⁷⁹ entre d'une part, les propriétaires forestiers ou leurs organisations représentatives et, d'autre part, des professionnels de l'exploitation forestière, de la transformation du bois, des associations d'usagers, des associations de protection de l'environnement, des établissements publics, l'État, des collectivités territoriales.

¹⁷⁹ Ces conventions, sous réserve des dispositions applicables, notamment celles relatives aux aides d'État, peuvent donner lieu à des aides publiques.

Annexe n° 6 : aspects environnementaux

Stratégies et programmes induits par le changement climatique

Le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) a vu sa première version réalisée en 2011. La COP 21 en décembre 2015 a été l'occasion de réviser le PNACC. Une feuille de route gouvernementale pour la transition écologique a été publiée en juin 2016. La forêt est particulièrement concernée par les nouveaux axes « prévention et résilience » et « adaptation et préservation des milieux ». Les PRFB doivent être compatibles avec le PNACC.

La stratégie nationale bas carbone (SNBC) décline les mesures pour atteindre la neutralité carbone en 2050. Pour la forêt, la SNBC entend « promouvoir la gestion multifonctionnelle de la forêt dans toutes ses dimensions, y compris économiques de fortement accroître le volume de bois prélevé. » Le recours massif au bois d'œuvre dans la construction est identifié comme une priorité dans la SNBC, au même titre que l'augmentation de la demande de produits biosourcés, une sylviculture plus dynamique, le renouvellement régulier de la ressource forestière et le développement des énergies renouvelables.

La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) 2018-2023 a fixé comme priorité le développement de la biomasse, dont celle issue de la forêt, dans le cadre d'une utilisation du bois « en cascade », d'abord comme matériau, puis comme bois énergie. La version révisée élaborée en 2019 ne modifie pas substantiellement ces orientations. Cette programmation ne comporte pas d'éléments sur les conditions concrètes et obstacles potentiels à la mobilisation supplémentaire de biomasse nécessaire à l'atteinte des objectifs, qui relève de la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse adoptée en 2018. Cette dernière, qui relève l'existence de défis nombreux, renvoie toutefois au PNFB pour ces modalités pratiques concernant la forêt. En raisons d'horizons différents (le PNFB portant jusqu'en 2026 uniquement), une incertitude forte existe à plus long terme sur la disponibilité de biomasse suffisante.

Les espaces protégés en forêt (sources : IGN, ONF, INSEE, Réserves Naturelles de France)

Toutes les forêts sont soumises à l'exigence d'une gestion durable au titre du code forestier, les propriétaires devant « contribuer, par une gestion durable, à l'équilibre biologique et à la satisfaction des besoins en bois et autres produits forestiers » (article L112-2). À cette exigence générale, formalisée dans les documents de gestion durable (cf *infra*), peuvent s'ajouter des contraintes supplémentaires pour certains espaces bénéficiant d'une protection particulière¹⁸⁰ selon différents régimes, qui peuvent se recouper :

Le régime des forêts de protection (163 500 ha fin 2019) est défini par le code forestier (article L. 141-1) et permet d'inclure les bois et forêts dont la préservation est nécessaire à la lutte contre les risques naturels (éboulements, érosion, envahissement des eaux...), ceux situés en périphérie des grandes agglomérations et menacés par la pression foncière et ceux dont le maintien s'impose pour des raisons écologiques ou de bien-être de la population. L'exploitation des forêts reste possible dans le cadre de l'application d'un document de gestion durable.

¹⁸⁰ D'après l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), un espace protégé désigne « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés ».

Les zones « Natura 2000 » recouvrent 34 % des forêts françaises, dont 39 % de forêts publiques. L'exploitation y est possible, sous réserve de conformité avec les prescriptions propres à chaque site et qui visent à protéger ses éléments de biodiversité spécifiques. Le document de gestion durable peut tenir lieu d'agrément Natura 2000 dès lors que les contraintes y ont été intégrées par le demandeur, qui peut par ailleurs passer un contrat spécifique, ou adhérer à la charte du site. Les prescriptions induites sont de l'avis du MTES globalement peu contraignantes. Elles font l'objet de compensations limitées (de l'ordre d'1 M€ par an au total) pour les propriétaires ayant conclu un contrat spécifique. Le taux de prélèvement inférieur à la moyenne nationale de (48 % contre 56 % en moyenne) relève en partie d'effets de structure, les forêts méridionales peu productives étant surreprésentées dans les zones Natura 2000.

Les 10 parcs naturels Nationaux « historiques », qui couvrent 2 % de la forêt française, sont principalement situés en montagne et peu exploités autant en raison des difficultés d'accès que des mesures de protection appliquées (taux de prélèvement de 23 %). Le 11^e parc (« Parc national des forêts »), créé en 2019 dans les départements de Haute Marne et de Côte d'Or, qui faisait l'objet d'une activité sylvicole importante avant sa création, comprend un cœur de 56 600 ha constitué à 95 % de forêts (feuillus principalement). Des mesures visant à renforcer la naturalité des forêts sont édictées par la charte du parc (désignation d'îlots de vieillissement et de sénescence, conservation d'arbres porteurs de micro-habitats, augmentation du volume de bois mort). À terme, 6 000 ha de forêts seront laissés en libre évolution, dont une réserve intégrale de 3 100 ha sans exploitation sylvicole ni activité de loisirs.

Les 54 parcs naturels régionaux couvrent 22 % de la forêt française, dont 38 % en Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes. Les forêts concernées sont productives (taux de prélèvement moyen de 60 %) et les chartes de parcs encouragent une gestion sylvicole durable, notamment via l'établissement de chartes forestières de territoire, la tradition sylvicole étant dans plusieurs cas à l'origine même de ces démarches entreprises à l'initiative des communes concernées. Dans certains cas, les dispositions des chartes, non prescriptives, peuvent être sources de tensions entre parties prenantes (dans le cas du parc du Morvan, souhait d'interdire de coupes rases de plus de 0,5 ha).

Les 110 réserves naturelles de France, nationales et régionales, protègent 40 298 ha de forêts, soit 0,26 de la forêt française. Plus de 80 % appliquent le principe de non intervention sur tout ou partie de leur surface. Leur gestion est confiée à des associations de protection de la nature dont les conservatoires d'espaces naturels, à des établissements publics (parcs nationaux, ONF...) et à des collectivités locales.

Les réserves biologiques regroupent plus de 200 sites et permettent de préserver les espèces et les habitats forestiers remarquables ou représentatifs. Elles couvrent plus de 170 000 hectares. Les activités humaines y sont, selon les cas, fortement limitées (« réserves dirigées ») ou interdites (« réserves intégrales »). Elles se situent pour 80 % en forêt domaniale, même si les collectivités peuvent en faire la demande pour leurs propres forêts.

Enfin, des forêts peuvent être laissées sans entretien à la demande de leur propriétaire (« îlots de sénescence »), sans qu'aucun régime de protection ne l'impose.

L'impact global de ces nombreux régimes paraît toutefois limité. En région AURA par exemple, parmi les forêts publiques gérées par l'ONF, 1,6 % des surfaces ne sont pas exploitées du fait de ces régimes, à rapprocher des 21,5 % de surfaces forestières non exploitables en raison de difficultés d'accès.

Services écosystémiques et environnementaux

L'Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE) conduit depuis 2012 un travail d'analyse des services rendus par les milieux naturels. Elle poursuit des objectifs analogues à ceux de l'IPBES (la plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques). Un groupe de travail animé par le GIP ECOFOR a en particulier conduit ce travail pour le milieu forestier, qui a fait l'objet d'un rapport spécifique publié en septembre 2018. Celui-ci s'appuie sur les travaux de valorisation économique, parmi lesquels figure notamment une évaluation conduite par le conseil d'analyse stratégique en 2009, dont les principaux résultats sont présentés ci-dessous.

Tableau n° 7 : valeurs de références proposées par le Conseil d'analyse stratégique pour les services environnementaux de la forêt (2009)

<i>Services</i>		Valeur proposée (par ha et par an)	Remarques
<i>Services de prélèvement</i>	bois	75 à 160€	Selon méthode (bois sur pied ou après exploitation)
	Autres produits, hors gibier	10 à 15€	
<i>Services de régulation</i>	Fixation carbone	115€	360€ en 2030
	Stockage carbone	414 €	650 à 1300 en 2030
	Autres gaz atmosphériques	Non évalué	Manque de bilans fiables
	Eau (quantité annuelle)	0€	Hypothèse d'absence d'effet majeur sur le bilan hydrologique annuel
	Eau (régulation des débits)	Non évalué	Manque d'études pertinentes
	Eau (qualité)	90€	
	Protection (érosions, crues)	Non évalué	Manque d'études pertinentes
	Biodiversité	Non évalué directement	Évalué via les autres services
	Autre (santé etc.)	Non évalué	Manque d'études pertinentes
<i>Services culturels</i>	Promenade	200 € (0 à 1000€)	Selon fréquentation
	Chasse	55 à 69€	externalités négatives à déduire
	Autres services culturels	Non évalué	Manque d'études pertinentes
<i>Total</i>		Environ 970€	De 500€ à plus de 2000€

Source : Conseil d'analyse stratégique, groupe biodiversité

Les difficultés méthodologiques nombreuses affectant ce type d'analyse, présentées dans étude de la FAO de 2017 faisant le point sur les travaux conduites en ce sens dans divers pays¹⁸¹, appellent toutefois à prendre leurs résultats avec prudence.

L'enquête effectuée par la cour auprès des régions françaises a permis de relever un nombre important d'initiatives visant à assurer une rémunération des services environnementaux rendus par la forêt. La plupart relèvent de la séquestration carbone, qui constitue l'aménité la plus aisément monétisable. Des initiatives existent toutefois également en matière de qualité de l'eau et de biodiversité.

Tableau n° 8 : Initiatives de rémunération des services écosystémiques en régions

<i>Aménité valorisée</i>	Région	Instigateur	Détail
<i>Carbone</i>	Nouvelle-Aquitaine	Région	L'association Aquitaine Carbone (AAC) a été créée en 2011 à l'initiative de la Région avec pour ambition de rémunérer les aménités de la forêt dont la séquestration de carbone. Les crédits carbone n'ont pas pu être certifiés et le programme a dû être arrêté. Sous l'impulsion du Label Bas Carbone, les missions de l'association évoluent vers l'expérimentation de ce label (projet CARBOPOLIS).
<i>Carbone</i>	Nouvelle-Aquitaine	Région	Sous l'impulsion du Label Bas Carbone, les missions de l'association Aquitaine Carbone évoluent vers l'expérimentation de ce label. Ce projet baptisé CARBOPOLIS, qui met en relation les acteurs de la gestion forestière et les entreprises souhaitant compenser leurs émissions résiduelles.
<i>Carbone</i>	Normandie	Association privée	NORMANDIE FOREVER aide au reboisement des forêts en impasse sylvicole en stockant le carbone.
<i>Carbone</i>	Bretagne	Région	Projet Breizh Forêt Bois financé par la Région Bretagne, qui permet d'accompagner de nouvelles plantations forestières en Bretagne sur d'anciennes friches agricoles ou sur des boisements de faible qualité
<i>Carbone</i>	Bretagne	Région	La région travaille à la création d'un Fond régional de plantation forestière public – privé dans un objectif de compensation carbone des émissions régionales.
<i>Carbone</i>	Sud	Région	La Région travaille à la création d'un « fonds carbone » privé qui doit permettre de mobiliser des financements privés

¹⁸¹ H.M. Gregersen, J.E.M. Arnold, A.L. Lundgren, A. Contreras-Hermosilla, *Détermination de la valeur des forêts: Contexte, problèmes et orientations*, FAO, 1997.

<i>Aménité valorisée</i>	Région	Instigateur	Détail
			d'entreprises sur la réalisation de travaux de sylviculture et de plantations d'arbres
<i>Eau</i>	AURA	Ville de Saint-Etienne	La ville de Saint-Etienne a acheté de nombreuses forêts (plus de 1200 hectares) jusqu'à la fin des années 1990 pour préserver sa ressource en eau.
<i>Eau</i>	Sud	Territoire	La communauté de communes du Golfe de St Tropez prévoit une rémunération du service forêts par le service des eaux pour les services rendus en matière de qualité de l'eau et le maintien de sa qualité.
<i>Biodiversité</i>	Grand Est	Région	Projet portant sur le maintien d'habitats favorables au grand Tétris dans les Vosges, en lien avec le Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges.
<i>Biodiversité</i>	BFC	État	Parc national des Forêts de Champagne et Bourgogne (à cheval entre les régions Grand Est et Bourgogne-Franche-Comté), dont la création et les retombées économiques/touristiques attendues devrait permettre de valoriser indirectement les services environnementaux rendus par les forêts de son périmètre
<i>bien-être</i>	Grand Est	Région	Campagne « Forêt l'Effet Vosges® » (filiale bien-être, sylvothérapie, cosmétiques) du Département des Vosges.
<i>Multifct.</i>	Centre-Val de Loire	Association privée	Association Duramen, qui fonctionne sur un principe de mécénat environnemental pour financer des projets de boisement/reboisement ou autres travaux forestiers à plus-value environnementale. Créée en mars 2015, elle vise à : adapter les parcelles au changement climatique, dynamiser la sylviculture, transformer des parcelles déperissant, enrichir des peuplements...
<i>Multifct.</i>	AURA	Association privée	L'association Sylv'Actes met en relation des acteurs publics et privés souhaitant s'engager dans une démarche de mécénat et des porteurs de projets forestiers

Source : Cour des comptes, selon enquête auprès des régions françaises

Les principes du label bas carbone

Le label bas carbone apporte désormais un cadre de référence sur lequel les initiatives locales énumérées ci-dessous pourront s'appuyer. Les principes de la compensation volontaire s'appliquent aux projets soutenus, dont les réductions d'émissions de CO2 doivent être :

- additionnelles (amener des bénéfices qui n'auraient pas eu lieu sans le projet) ;
- mesurables ;
- permanentes (bien qu'une décote liée au risque soit incluse dans les réductions certifiées) ;
- valorisées de façon unique ;
- vérifiables (notamment par des auditeurs déjà agréés dans le cadre des certifications PEFC et FSC).

Le label offre pour deux des trois itinéraires sylvicoles validés la possibilité de réductions anticipées (certification des réductions sur la durée du projet au bout de 5 ans, sous réserve d'une vérification), en intégrant des abattements liés au niveau de risque de chaque projet. Des projets collectifs peuvent être déposés, tout comme des projets de très faible dimension (minimum 0,5 ha).

Annexe n° 7 : le plan d'urgence pour la forêt en Allemagne 2018-2019

Le principal outil d'aide au développement rural en Allemagne est, en complément du FEADER, le GAK (*Gemeinschaftsarbeit Agrarstruktur und Küstenschutz*), par lequel l'État fédéral et les Länder cofinancent chaque année environ 1,5 Md€ d'aides.

L'exceptionnelle sécheresse et l'attaque de scolytes sur la forêt allemande en 2018 ont conduit le ministère fédéral de l'agriculture et de l'alimentation (BMEL) à proposer aux Länder dès l'automne 2018 d'ajouter au GAK une mesure exceptionnelle de « soutien aux mesures pour surmonter les effets d'événements climatiques extrêmes dans la forêt », qui a été entérinée le 27 novembre 2018. L'État fédéral a décidé fin 2018 d'apporter 25 M€ de moyens supplémentaires sur 5 ans aux forêts privées et communales (sont exclues les forêts de l'État fédéral et des Länder) pour la lutte contre insectes nuisibles, le stockage du bois endommagé, la réparation des dessertes forestières, la prévention contre les incendies, le reboisement et l'amélioration des peuplements. Le taux de l'aide est de 80 %. Les demandes passent les administrations forestières locales (Forstämter) ou d'autres organismes locaux selon les Länder (chambres d'agriculture...). Ce sont les Länder qui sont responsables de la mise en œuvre de ces mesures ; ils peuvent limiter les conditions d'octroi des aides. Cette mesure exceptionnelle pour la forêt décidée fin 2018 a été complétée par un plan de crise annoncé en septembre 2019.

À la suite du sommet de la forêt du 25 septembre 2019, le BMEL a publié deux courts documents :

- 1- Un document d'information sur la situation actuelle de la forêt, comprenant dix infographies assorties d'un court commentaire factuel. Les messages sont les suivants :
 - la forêt allemande stocke 1,23 Md de tonnes de carbone (2017), qui correspond à 4,5 Md de tonnes de CO₂ absorbés ;
 - après 30 ans de restructuration de la forêt (Waldumbau), la moitié de la forêt allemande peut être qualifiée de forêt mixte, un gros quart reste des résineux et un petit quart des feuillus. Ces derniers représentent la moitié des jeunes arbres (moins de 4 m de haut). Les arbres qui correspondent à des essences locales proches de la nature (naturnah) représentent un tiers des arbres anciens (> 4m), mais la moitié des jeunes arbres (< 4m).

La moitié de la récolte de bois en 2018 (32 sur 64 Mm³¹⁸²) est l'effet des calamités (dont tempêtes 58 % et insectes 35 %¹⁸³). Ces calamités conduisent non seulement à des baisses de revenus (faibles prix des bois endommagés), mais occasionnent des coûts (nettoyage des forêts, stockage, transport). Sont nécessaires des mesures de court terme pour juguler les crises et des stratégies de long terme pour adapter les forêts au changement climatique. 22 % des arbres en Allemagne ont leur cime gravement endommagée. 70 % des épicéas (25 % des arbres) et 80 % des hêtres (16 % des arbres) sont endommagés.

En 2018, les incendies ont ravagé 2 400 ha de forêt en Allemagne, soit six fois plus que la moyenne des dix années précédentes.

¹⁸² Le bois endommagé s'est élevé à 8 Mm³ en 2016, à 12 Mm³ en 2017 et à 32 Mm³ en 2018.

¹⁸³ L'origine des dommages du bois en 2018 varie selon les essences : les résineux sont victimes des tempêtes à 53 % et des insectes à 44 % ; les chênes et hêtres sont victime des tempêtes à 82 %.

2- Un document d'orientation de 8 pages intitulé « La forêt allemande dans le changement climatique : points clés et mesures » :

Constat : le changement climatique s'est traduit en Allemagne par de fortes tempêtes en 2017 et 2018, une sécheresse extrême et une canicule en 2018 et 2019, qui ont favorisé le développement des scolytes, occasionnant des dommages importants. 180 000 ha de forêts sont à régénérer. Les conséquences sont aussi des incendies en plus grand nombre, des chutes d'arbres dans les forêts et sur les routes. Pour les années 2018 et 2019, le bois concerné est estimé à 105 Mm³. Les stocks sont pleins. Le prix de ce bois scolyté ne couvre pas les dépenses pour sa récolte et de son transport. La préservation de la biodiversité, des sols et de l'eau, ainsi que le stockage de carbone, en forêt sont menacés dans certaines régions allemandes.

Les points clés du plan de 2019 sont les suivants : l'objectif est une forêt résiliente face au changement climatiques, proche de la nature, performante et composée d'essences mélangées adaptées au climat. Des essences mélangées et aux variétés nombreuses seront plus résilientes, s'adapteront mieux aux changements climatiques et contribuent à protéger la biodiversité. Les forêts doivent comporter des arbres d'âges différents, mais il convient aussi de rajeunir la forêt à côté des nouvelles plantations.

Les mesures :

Rappel des mesures passées : en plus des 25 M€ d'aide débloqués en 2019 sur cinq ans, des allègements fiscaux ont été décidés pour l'année 2018 pour les entreprises forestières dont le bois endommagé est particulièrement important ; la banque pour le développement agricole (Landwirtschaftliche Rentenbank) finance depuis mai 2019 à des conditions très favorables des dépenses de reboisement à la suite de crises climatiques.

Ces mesures ne suffisaient pas compte tenu de la gravité de la crise. C'est pourquoi de nouvelles mesures sont décidées.

Des moyens budgétaires supplémentaires d'environ 800 M€ ont été annoncés :

- la part des Länder n'est pas encore entièrement précisée ;
- pour l'État fédéral, le budget supplémentaire pour la forêt est de 478 M€, réparti de la manière suivante :

<i>années</i>	Mesures « aléas climatiques »	Mesures « adaptation »	Total budget fédéral exceptionnel
2020	88	40	128
2021	83	40	123
2022	76	40	116
2023	71	40	111
<i>Total</i>	318	160	478

Source : Ministère fédéral de l'agriculture et de l'alimentation

En plus de l'aide de 25 M€ déployée en 2019, l'État fédéral a donc prévu de donner à la forêt une aide exceptionnelle de plus de 500 M€ sur cinq ans (2019-2023).

Les mesures éligibles sont de deux ordres :

Les mesures d'adaptation de la forêt (Massnahmengruppe A « Waldumbau ») ont pour objet de transformer des forêts en monoculture ou composées d'essence inadaptées au climat en forêts de feuillus ou mélangées stables ou en forêts proches de l'état naturel. Sont éligibles à l'aide les propriétaires privés ou communaux, ainsi que les groupements forestiers, pour des actions de reconstitution de la forêt par semence ou plantation, ainsi que son entretien pendant les cinq premières années et des améliorations ultérieures (en cas de gel, sécheresse, inondation, mais pas en cas de dommages par le gibier).

Le taux d'aide peut atteindre jusqu'à 70% pour des cultures mélangées comprenant au moins 30% de feuillus et jusqu'à 85% pour des peuplements de feuillus comprenant au maximum 20% de résineux.

Les mesures de maîtrise des effets des événements climatiques extrêmes en forêt (Massnahmengruppe F « Extremwetter »), créées à partir de 2019, ont pour objet de financer les mesures de protection de la forêt, de sécurisation et de reconstitution des écosystèmes forestiers. Sont éligibles l'enlèvement du chablis et les travaux nécessités à la suite des calamités exceptionnelles dans des forêts qui n'appartiennent ni à l'État fédéral, ni aux Länder.

Le taux d'aide peut aller jusqu'à 80% des dépenses et même 90 % pour les forêts de moins de 20 ha.

Pour les deux types de mesures, le travail bénévole du bénéficiaire ou de sa famille peut être valorisé pour entrer dans les coûts éligibles ; par ailleurs, les Länder peuvent fixer des aides forfaitaires (pas de justificatifs de dépenses nécessaires).

Annexe n° 8 : les soutiens publics à la filière

Moyens budgétaires du ministère de l'agriculture

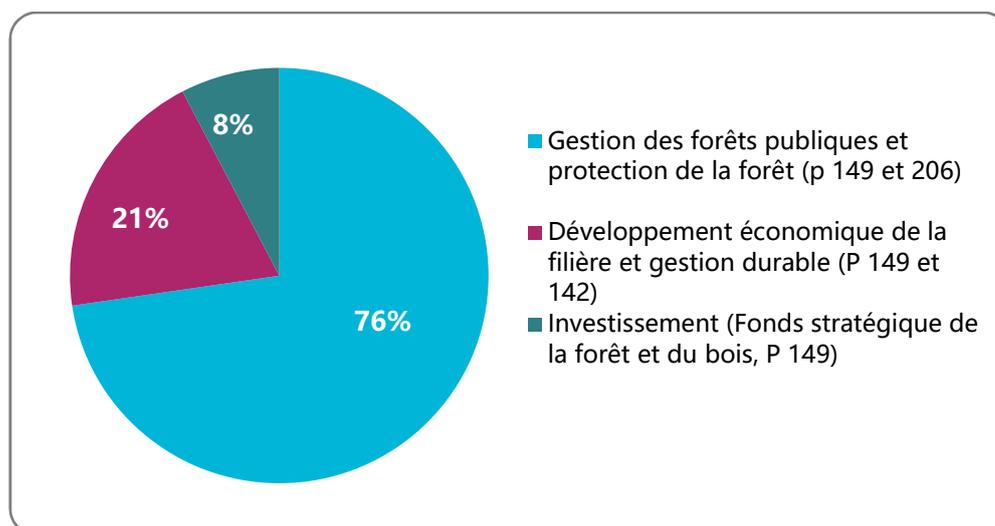
Tableau n° 9 : moyens budgétaires consacrés par le Ministère de l'agriculture à la filière forêt-bois, 2014-2019

Programme	actions	2014	2015	2016	2017	2018
149 (action 26 - Gestion durable de la forêt et développement des filières bois)	Gestion des forêts publiques et protection de la forêt	227,7	210,3	183,2	185,2	193,0
	Développement économique de la filière et gestion durable	57,9	39,8	54,4	49,3	53,8
	Fonds stratégique de la forêt et du bois	12,3	2,5	7,3	8,5	21,6
142	Dotations aux établissements d'enseignement supérieur	1,7	1,7	1,6	1,7	1,8
206	Santé des forêts	1,2	0,6	0,7	0,8	1,0
<i>total MAA (missions AAFAR et MIREs)</i>		300,8	254,9	247,2	245,4	271,3

Source : MAA

Programme 149

Graphique n° 15 : répartition des crédits budgétaires du MAA consacrés à la forêt, par type d'actions (moyenne 2015-2018, en %)



Source : Cour des comptes

Moyens budgétaires du ministère de la transition écologique et solidaire

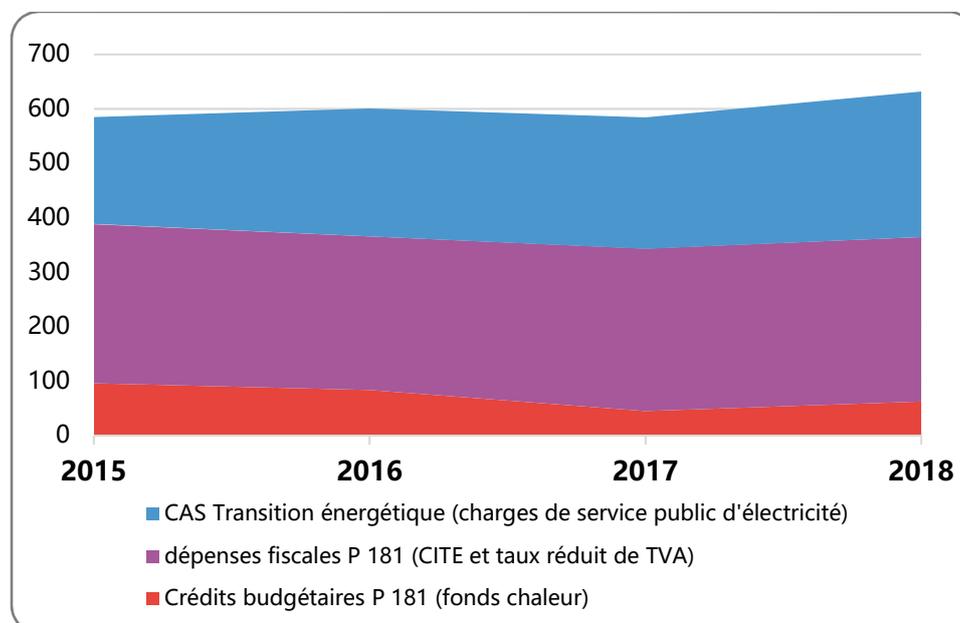
Tableau n° 10 : moyens consacrés au bois-énergie par le MTES (programme 181 et compte d'affectation spéciale transition énergétique) – 2015 à 2018, M€

Type de dépenses		2015	2016	2017	2018	moyenne 2015-2018
Crédits budgétaires P 181 (via l'ADEME)	Fonds chaleur (part investissements biomasse)	83	79	44	62	67
	Fonds chaleur / Dynamic Bois	13	5	1	1	5
	total	96	84	45	62	72
Dépenses fiscales P 181	Crédit d'impôts transition énergétique	160	150	166	170*	162
	TVA 10% sur produits de chauffage	ND	ND	ND	132	ND
Total		160	150	166	302	162
CAS TE	charges de service public d'électricité	197	235	241	268	235
Total général		453	468	452	500	468

Source : Cour des comptes, MTES

*Estimation provisoire

Graphique n° 16 : financements du MTES en soutien au bois énergie entre 2015 et 2018 (M€, crédits budgétaires et dépenses fiscales)



Source : Cour des comptes

Programmes d'investissement d'avenir

Au sein des appels à projets gérés par l'ADEME, 17 projets de la filière ont été soutenus dans le cadre des PIA 1 et 2, pour 23 M€ de soutien total depuis 2010.

L'INRA a coordonné deux initiatives d'excellence dans le domaine de la forêt et du bois, financées à hauteur de 18,2 M € entre 2011-2019 dans le cadre du PIA 1.

Le Plan « Immeubles à Vivre Bois » porté par l'association pour le développement d'immeubles à Vivre en Bois (ADIVBois), a été retenu en 2016 dans le cadre du dispositif « industries du futur ». Il vise au développement des immeubles de grande hauteur en bois et a été financé à hauteur de 5,8 M€ par le PIA, complétés par 2,5 M€ de financement privés.

Le programme « Ville de demain », qui a permis de financer plus de 450 actions innovantes portées par les 30 EcoCités sélectionnées par appel à projet, a notamment soutenu cinq expérimentations dans le domaine de la construction bois, pour un financement total de 6,8 M€.

Enfin, le projet « des arbres et des hommes », porté par la métropole du grand Nancy, a été retenu en 2018 dans le cadre de l'appel à projets « Territoires d'innovation ». Il est attendu du PIA une contribution de 18,9 millions d'€ en investissement et 5,6 millions d'€ en subvention.

Dépenses fiscales

Tableau n° 11 : dépenses fiscales affectées à la filière forêt-bois (M€)

<i>n°</i>	Dépense fiscale	bénéficiaires	impôt	2018
110226	Réduction d'impôt pour investissements et cotisations d'assurance de bois et forêts (DEFI investissement et assurance)	8901	IR	5
110262	Crédit d'impôt pour travaux forestiers et rémunérations versées pour la réalisation de contrats de gestion (DEFI travaux et contrats de gestion)	8550	IR	6
110241	Réduction d'impôt pour cotisations aux associations syndicales autorisées en matière de défense des forêts contre les incendies	5945	IR	ε
200216	Majoration du taux d'amortissement dégressif pour certains matériels des entreprises de première transformation du bois	ND	IR / IS	1
230507	Taxation au taux réduit de 6 % (IR) ou 8 % (IS) des plus-values réalisées à l'occasion d'apports à un groupement forestier	ND	IR / IS	ε
310204	Amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes versées pour la souscription de parts de sociétés d'épargne forestière	ND	IS	ε
<i>Total gestion dynamique des forêts</i>				12
440102	Exonération partielle des bois et forêts, des parts de groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme et des parts de GFA	20925	IFI	33

n°	Dépense fiscale	bénéficiaires	impôt	2018
520109	Exonération partielle de droits de mutation des bois et forêts*	ND	DM	50
60103	Exonération en faveur des terrains plantés en bois	ND	TFPN B	1
<i>Total fiscalité du patrimoine</i>				84
730232	Taux de 10 % applicable aux livraisons de bois de chauffage et produits de bois assimilés	ND	TVA	134
110222	Crédit d'impôt pour la transition énergétique (part consacrée à l'acquisition d'appareils de chauffage biomasse)	ND	IR	170**
050102	Exonération en faveur des immeubles à caractère social respectant certaines conditions de qualité environnementale	ND	TFPB	ND
<i>Total bois énergie et construction</i>				304
<i>Total général</i>				400

Source : Cour des comptes selon documentation budgétaire annexée aux PLF

*applicable aux bois et forêts, aux sommes déposées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA), aux parts d'intérêts détenues dans un groupement forestier, aux biens ruraux loués par bail à long terme et aux parts de GFA et de la fraction des parts de groupements forestiers ruraux représentative de biens de nature forestière et celle représentative de biens de nature agricole

**Estimation MTES non définitive

BPI France

Tableau n° 12 : dispositifs de BPI France spécifiques à la filière forêt-bois

	Prêt participatif bois	Prêt sans garantie	Fonds bois 1 et 2	Accélérateur
<i>Cible</i>	PME de la filière bois créées depuis plus de 3 ans	PME de la filière bois créées depuis plus de 3 ans	PME / ETI présentant un plan de développement structurant	PME et ETI de la filière
<i>Objectifs</i>	Renforcer la structure financière de l'entreprise Accompagner les financements bancaires Financer des investissements ayant une faible valeur de gage	modernisation des installations industrielles et opérations de regroupement	Investisseur minoritaire, en fonds propres et/ou quasi fonds propres, participant aux instances de gouvernance	répondre aux enjeux spécifiques de croissance et de structuration des petites et moyennes entreprises, accélérer leur développement
<i>montants</i>	40 à 300K€	300K€ à 1 M€	Investissement de 1 à 5 M€	-
<i>modalités</i>	Durée : 7 ans dont 24 mois de différé Taux fixe préférentiel	Durée de 3 à 10 ans Différé jusqu'à 2 ans Taux fixe ou variable	Durée de détention de l'investissement : 5 à 8 ans (FB 2)	Prestations de conseil, formation et mise en relation
<i>création</i>	2011	2019	2009 (fonds bois 1 / 2014 (fonds bois 2)	2019
<i>Conditions d'éligibilité</i>	Sans garantie, ni caution personnelle financement extérieur d'un montant au moins 2 fois supérieur	Sans garantie, ni caution personnelle financement extérieur d'un montant au moins 3 fois supérieur	Entreprises structurellement rentables, CA minimum de 5 M€	-
<i>Bilan</i>	218 prêts pour 33,8M€ mi-2019	-	16 investissements, 91 M€ au total (dont 32 M€ sur les fonds bois) depuis 2009	-

Source : Cour des comptes, BPI France

Annexe n° 9 : la politique forestière des régions

Quatre régions concentrent 54% de la surface de la forêt, 72% de la récolte de bois et 82% de la production de sciages en France métropolitaine.

Tableau n° 13 : poids économique de l'amont forestier dans les régions métropolitaines

Région	surface forestière	Taux de prélèvement net	récolte	volume de sciages	Entreprises	salariés (2015)
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	17%	73%	26%	23%	15%	17%
<i>Grand Est</i>	12%	59%	19%	18%	14%	14%
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	15%	47%	14%	23%	23%	14%
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	10%	61%	13%	18%	15%	9%
<i>Occitanie</i>	16%	38%	7%	6%	10%	7%
<i>Centre-Val de Loire</i>	6%	47%	5%	2%	5%	5%
<i>Hauts-de-France</i>	3%	70%	3%	1%	5%	8%
<i>Normandie</i>	3%	52%	3%	4%	5%	5%
<i>Pays de la Loire</i>	2%	44%	3%	3%	2%	9%
<i>Bretagne</i>	2%	43%	3%	2%	3%	5%
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	10%	24%	2%	0%	3%	3%
<i>Île-de-France</i>	2%	46%	1%	0%	1%	5%
<i>Corse</i>	3%	13%	0%	0%	0%	0%

Source : Cour des comptes selon données Agreste et Insee

L'équivalent de 69 à 81 ETP¹⁸⁴ sont actuellement consacrés à la filière bois dans les administrations régionales. On constate de fortes disparités entre les régions où la filière occupe une place importante (12,5 ETP en AURA, 20,1 ETP en Grand Est) et les régions où cette importance est moindre (moins de 1 ETP en Pays de Loire et en Centre-Val de Loire). Les différences constatées doivent en partie tenir au choix différents réalisé par les régions en matière de comptabilisation des ETP dédié à la filière.

¹⁸⁴ Entre 69,3 et 70,3 ETP déclarés par les régions ayant répondu à l'enquête. Sur la base de ces réponses, on peut estimer une hypothèse haute du nombre d'ETP dédiés à la forêt dans ces régions. À partir de la part des régions n'ayant pas répondu dans la surface forestière métropolitaine (17,9 %), cette hypothèse haute s'élèverait à 11 ETP.

Tableau n° 14 : exemples de projets innovants portés ou soutenus par les régions :

<i>Domaine</i>	<i>Région</i>	<i>Projet</i>	<i>État</i>	<i>Détail</i>
<i>Gestion groupe public-privé</i>	AURA	SYMBIOSE - METIS	en cours	Mutualiser la récolte de bois entre les opérateurs forestiers publics et privés. Une première étape (projet SYMBIOSE) de définition des leviers et des freins avec la mise en place d'une plateforme commune pour la réalisation de chantiers forestiers publics-privés (projet METIS).
<i>Numérique - Formation</i>	BFC	Sylva Numerica	en cours	conception d'une plateforme numérique simulant un environnement forestier en réalité virtuelle dans un objectif de formation à la gestion forestière au sens large
<i>Numérique</i>	RNA	« Chaîne Numérique »	en cours	Optimiser les chaînes et outils logistiques depuis la parcelle jusqu'à l'usine de transformation, en rationalisant la saisie et la transmission des différentes données de production (déclaration des chantiers, stocks bord de route, quantités livrées...). En plus de la modernisation des systèmes d'information entre entreprises, les données ainsi collectées alimentent un observatoire régional de l'activité forestière.
<i>Recherche sylvicole</i>	Grand Est	Guide de station CALCLIM	en cours	Actualisation d'ici à 2020 du guide de stations des plateaux calcaires en intégrant notamment la notion de changement climatique, afin d'aider les propriétaires à choisir les essences adaptées à leur parcelle.
<i>Recherche sylvicole</i>	Grand Est	IPLOR	en cours	Élaborer de nouvelles machines permettant d'optimiser la préparation du sol et la plantation (INRA et partenaires de terrain)
<i>Recherche sylvicole</i>	Grand Est	Partenariat Européen pour l'Innovation	à l'étude	Développer des méthodes de plantation qui répondent aux attentes sociales exprimées par les opérateurs forestiers et la société (INRA et acteurs forestiers)
<i>Recherche sylvicole</i>	Grand Est	Association Futaie Irrégulière	en cours	Soutien à l'Association Futaie Irrégulière pour la réalisation du suivi technique de son réseau de placettes (dont 13 sont implantées dans le Grand Est) et préparation d'un document de restitution.
<i>Recherche sylvicole</i>	Normandie	guide unique de description des stations forestières	Terminé	Guide unique de description des stations forestières et de choix des essences, financé par la Région Normandie et la DRAAF. Ce guide fait la synthèse des anciens catalogues et guides de stations forestières couvrant la Normandie
<i>Recherche sylvicole</i>	RNA	GIS GPMF	en cours	Regrouper notamment l'INRA, le CRPF et le FCBA pour coordonner les activités de R&D (programme « Pinaster ») afin d'améliorer la génétique du Pin Maritime et d'innover pour intégrer les risques et les conséquences du changement climatique dans la gestion des peuplements.

<i>Domaine</i>	Région	Projet	État	Détail
<i>Innovation</i>	BFC	Bois Croisés de Bourgogne	en cours	Valoriser les chênes de qualité secondaire en bois construction (projet collectif)
<i>Innovation</i>	RNA	projet Baitykool	Terminé	Construire un prototype d'habitat solaire et modulaire en climat chaud en structure bois et multi-matériaux (lamellé collé en fibres de carbone, parement béton sur ossature bois).
<i>Chimie</i>	RNA	projet Woodextract	en cours	Valoriser les extractibles présents dans les coproduits du peuplier à des fins d'alimentation humaine et animale et en cosmétique.
<i>Chimie</i>	RNA	projet Bioaxom	en cours	Extraire des biomolécules des coproduits issus des filières forestières et agricoles en Nouvelle-Aquitaine actives contre les champignons xylophages (mycotoxinogènes).
<i>Chimie</i>	RNA	projet ESPC	en cours	Extraire des molécules du pin maritime pouvant être utilisées en substitut du cuivre pour la protection des cultures agricoles.
<i>Chimie</i>	RNA	Projet BMH	en cours	Développer un biomatériau hybride conçu pour des panneaux ou parois constitués à 90% de matière biosourcée (fibres, résines, etc) afin de limiter l'usage des colles urée formol.
<i>Label-Marque</i>	Sud - AURA	Label Bois des Alpes	en cours	Favoriser les circuits courts dans la construction bois
<i>Label-Marque</i>	Grand Est	Terres de Hêtre	en cours	Créer d'une marque commune, de concours d'architecture, d'une couveuse d'entreprises, de constructions pilotes autour du bois de hêtre, projets animés par le PETR d'Épinal, la Maison des Services Publics et de l'Emploi des Pays d'Épinal et Remiremont, le PNR des Vosges du Nord
<i>Autre</i>	Normandie	conseils stratégiques forestiers	en cours	Conforter la relation « propriétaires / gestionnaires » tout en invitant les gestionnaires à se former, à embaucher, à se doter de nouvelles compétences par prestations sur des points qu'ils ne maîtrisent pas : accueil du public en forêt privée, accueil de la biodiversité ordinaire, etc.
<i>Autre</i>	Grand Est	Régiowood	en cours	Apporter un soutien technique et financier aux forestiers. L'un des volets du projet est la création d'un fond de reboisement à destination, des propriétaires des forêts considérées comme « massif prioritaire » (projet mené dans un cadre transfrontalier Interreg regroupant des acteurs du Luxembourg, de Belgique, d'Allemagne et de France).

Source : Cour des comptes selon enquête auprès des régions