



**Ministère de l'écologie, du
développement durable
et de l'énergie**

CGEDD n°008736-01

**Ministère de l'agriculture, de
l'alimentaire et de la forêt**

CGAAER n°12163

**Ministère du
redressement productif**

CGEIT n°2012/35

RAPPORT

Vers une filière intégrée de la forêt et du bois

établi par :

Christophe ATTALI
Ingénieur général des Mines

Guy FRADIN
Catherine de MENTHIERE

Charles DEREIX

Patrick LAVARDE

Ingénieurs généraux des Ponts, des Eaux, et des Forêts

Avril 2013

Sommaire

Résumé.....	6
Liste des recommandations	8
Introduction.....	18
Partie A : Une vision stratégique	20
1. Le secteur de la forêt et du bois se prête-t-il à une stratégie intégrée de filière ?	20
1.1. La forêt française : une ressource multifonctionnelle qui cumule atouts et contraintes d'ordre sociétal, environnemental et économique.....	20
1.2. L'interdépendance des chaînes de valorisation du bois	22
1.3. L'articulation entre amont - l'aval et entre secteurs d'utilisation du bois : un enjeu clef	23
1.4. Le besoin d'une gouvernance plus cohérente	24
2. La filière forêt-bois : une stratégie globale de transformation	25
2.1. Les enjeux stratégiques.....	25
2.2. Les orientations majeures	26
Partie B : Les mesures proposées	30
1. Les instruments stratégiques : gouvernance, financement et système d'information	31
1.1. Le dispositif de pilotage stratégique	31
1.1.1. Le Plan national Forêt – Bois, nouvel outil d'orientation et de synthèse.....	31
1.1.2. Le Conseil supérieur de la forêt et du bois, enceinte du débat politique entre acteurs publics et privés.....	33
1.1.3. Un comité stratégique de filière dans le cadre du Conseil national de l'industrie, en charge de la coordination des instruments de développement économique.	35
1.1.4. La mise en œuvre territoriale : des instruments de gestion simplifiés, et une coordination renforcée entre l'Etat et les collectivités locales.....	39
1.2. Les instruments de financement.....	43
1.2.1. Typologie des financements de la filière forêt - bois.....	43
1.2.2. Un financement complémentaire par les marchés du carbone.....	49
1.2.3. L'équilibre des ressources et des besoins de financement du secteur de la forêt et du bois	56
1.3. L'observatoire de la forêt et du bois.....	71
1.3.1. L'alignement stratégique des systèmes d'information sur les ressources, les marchés, l'emploi, la valeur créée, les régulations et les financements	72
1.3.2. Des réponses partielles et en devenir.....	74
1.3.3. Observatoire et Systèmes d'information : une stratégie de pilotage à définir	78
2. Le soutien aux entreprises et aux utilisations du bois	81

2.1. Renforcer les capacités d'investissement des entreprises	81
2.1.1. Créer un nouveau fonds commun de placement à risque sectoriel.....	82
2.1.2. Pérenniser et amplifier les prêts participatifs au développement.....	84
2.1.3. Instaurer un régime fiscal favorable à l'investissement	85
2.1.4. Améliorer les conditions de financement du besoin en fonds de roulement	87
2.1.5. Adapter le régime d'assurance-crédit.....	88
2.2. Accroître la part du matériau bois dans la construction	89
2.2.1. Caractériser les performances techniques des produits.....	89
2.2.2. Relever l'enjeu de la normalisation et de la caractérisation des produits innovants.....	90
2.2.3. Assurer le suivi et faire évoluer les dispositifs d'obligation ou d'incitation à l'utilisation du bois dans la construction neuve	92
2.2.4. Evaluer et si nécessaire réviser le cadre réglementaire et normatif	93
2.2.5. Territorialiser les actions de développement de l'usage du bois dans la construction.....	94
2.2.6. Soutenir des projets à vocation de démonstration	95
2.2.7. Renforcer les compétences	95
2.3 Faire évoluer les dispositifs de soutien à la valorisation énergétique du bois.....	96
2.3.1. Le bilan des dispositifs actuels	96
2.3.2. Adapter les dispositifs de soutien à la valorisation énergétique du bois	99
2.3.3. Optimiser l'utilisation des déchets de bois en fin de vie	103
2.4. Renforcer l'innovation et conforter la formation	105
2.4.1. Le soutien public à l'innovation	105
2.4.2. Mettre en réseau les institutions	106
2.4.3. Renforcer la formation	108
3. Assurer l'approvisionnement des industries et valoriser le potentiel forestier	109
3.1. Améliorer le niveau de gestion durable et accroître la récolte de bois de la petite et moyenne forêt privée	109
3.1.1. L'ASTER, un nouvel outil au service de la gestion groupée	110
3.1.2. Les modalités de création des ASTER.....	111
3.1.3. Les activités de l'ASTER au service du propriétaire forestier	112
3.1.4. Aider le démarrage des ASTER.....	113
3.2. Faciliter la mobilisation du bois.....	115
3.2.1. Développer et améliorer les infrastructures de desserte des forêts.....	115
3.2.2. Renforcer les entreprises de travaux forestiers.....	116
3.2.3. Renforcer les compétences	118
3.3. Moderniser la mise en marché des bois : garantir la mise en vente et développer la contractualisation	119
3.3.1. Garantir la mise en vente des coupes.....	119
3.3.2. Développer la contractualisation.....	120
4. Garantir la pérennité du patrimoine forestier	125
4.1. Assurer la gestion durable des forêts	125
4.1.1. Définir la gestion durable : concepts et référentiel	126
4.1.2. Appliquer la gestion durable : les documents de gestion durable.....	128
4.1.3. Rétablir l'équilibre sylvo-cynégétique	132
4.1.4. Promouvoir la gestion durable des forêts.....	134
4.2. Appuyer les efforts des propriétaires privés en faveur d'une gestion dynamique, durable et effective.....	137

4.2.1. Soutenir l'investissement dans les forêts privées.....	137
4.2.2. Adapter le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement forestier.....	138
4.2.3 Inciter à assurer les forêts contre les risques.....	140
4.2.4. Renforcer la recherche et l'expérimentation pour mieux adapter les forêts au changement climatique	142
Conclusion	145
Annexes.....	146
Annexe 1 : Lettre de mission	146
Annexe 2 : Leviers structurels et gouvernance de la filière Forêt/Bois.....	150
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées.....	151

Résumé

La présente mission interministérielle a été décidée à la suite de la Conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012. La lettre de mission, signée le 10 décembre 2012, demande que soient proposés un ensemble de mesures concrètes pour lever les obstacles identifiés, une évaluation des besoins de financement ainsi que des recommandations sur la gouvernance de la filière forêt bois.

La mission a conduit ses travaux entre janvier et avril 2013. A partir d'un état des lieux réalisé sur la base des rapports établis antérieurement et d'études existantes, elle a conduit de nombreux entretiens avec des responsables du secteur public et des secteurs professionnels. Le temps lui a cependant manqué pour pouvoir couvrir l'ensemble du champ à traiter et rencontrer tous les interlocuteurs pertinents. Elle a préféré se concentrer sur un nombre limité de points qui lui ont paru constituer des leviers prioritaires.

Partant du constat que le secteur de la forêt et du bois constitue un système hétérogène d'un faible degré d'intégration, la mission s'est interrogée sur la notion même de filière forêt bois. Elle relève l'interdépendance entre les secteurs d'utilisation du bois et l'enjeu-clé d'une meilleure articulation entre l'amont forestier et l'aval industriel. Elle appelle à la mise en place d'une stratégie qui puisse concilier les enjeux économiques et environnementaux auxquels le secteur est confronté et qui renforce la cohérence entre les segments d'activités.

A cette fin, la mission propose que soit élaboré un plan national de la forêt et du bois, de caractère interministériel, qui sera la clé de voûte des instruments d'orientation et de conduite de la politique nationale. Le Conseil supérieur de la forêt et du bois rénové sera le garant du plan national et de sa compatibilité avec les objectifs du développement durable.

Afin de renforcer l'insertion du secteur de la forêt et du bois dans la logique de croissance de l'économie et de valorisation des ressources, la mission propose que soit mis en place, au sein du Conseil national de l'industrie, un Comité stratégique de filière chargé d'établir un contrat national de filière assurant la mise en oeuvre des orientations du plan national forêt-bois. Le dispositif de gouvernance s'appuierait sur un système d'information à l'échelle de la filière dont les objectifs seraient fixés par un comité de pilotage stratégique.

A l'échelon territorial, le plan national sera décliné par des schémas régionaux de la forêt et du bois élaborés sous le pilotage conjoint de l'Etat et des Conseils régionaux et qui pourront se concrétiser par des contrats régionaux de filière adaptant aux contextes locaux les objectifs de développement définis par le contrat national de filière.

Après avoir dressé un inventaire des financements publics accessibles aux acteurs du secteur de la forêt et du bois, la mission examine la pertinence et la faisabilité d'un financement complémentaire par les marchés du carbone, hypothèse envisagée à l'issue de la Conférence environnementale. Faisant le constat d'une crise structurelle sur le marché régulé européen du carbone et de la multiplicité des politiques éligibles aux recettes de vente de quotas, la mission propose qu'un quart de ces recettes soit affecté au financement public de la filière forêt-bois.

Cette ressource dont le montant reste entaché d'incertitudes viendrait s'adjoindre, ainsi qu'une autre ressource nouvelle assise sur le changement d'affectation des sols, aux

redéploiements que propose la mission au sein des programmes du budget de l'Etat et des dépenses fiscales bénéficiant au secteur de la forêt et du bois. L'ensemble de ces ressources permettrait d'assurer le financement des mesures proposées par la mission. De préférence à un compte d'affectation spécial du Trésor, elle recommande que l'ensemble des financements spécifiquement mis en œuvre pour la filière forêt-bois soit géré sous la forme d'un tableau général permanent d'affectation ressources / emplois placé sous le pilotage d'un Comité de gouvernance constitué sous l'égide conjointe du Conseil supérieur et du Comité de filière.

Les mesures recommandées par la mission ne prétendent pas à l'exhaustivité, elles visent à lever certains verrous avec le souci du réalisme.

Ces mesures portent tout d'abord sur les entreprises de transformation et sur les usages du bois qui sont la clé de la valorisation économique de la ressource forestière. Les priorités concernent le renforcement des dispositifs publics venant soutenir l'investissement dans les industries de première transformation, ainsi que l'innovation et la formation qui sont des conditions premières d'une compétitivité améliorée du secteur. Des recommandations sont formulées pour dynamiser l'usage du bois dans la construction qui offre un potentiel important de développement. Des inflexions sont proposées quant aux politiques publiques de soutien à l'usage du bois pour la production d'énergie avec priorité donnée à la production de chaleur, la production d'électricité étant limitée aux unités de cogénération, en particulier dans les scieries pour lesquelles une modification du tarif d'achat est présentée.

Ensuite la mission propose un ensemble de mesures permettant d'augmenter le volume de bois mis sur le marché. Pour répondre au constat d'un manque de gestion des forêts privées de petite et moyenne taille, est envisagée la création d'une structure nouvelle de type association syndicale territoriale de gestion forestière qui serait le maître d'ouvrage de la gestion groupée, des travaux d'infrastructure et de la mise en marché du bois de ces propriétés qui se trouveraient couvertes par un plan de gestion concerté et s'inscriraient alors dans la gestion durable. De manière plus générale, des recommandations sont présentées pour mieux articuler la mise en marché du bois avec les besoins des unités de transformation, notamment par le développement des relations contractuelles. Enfin pour sortir le bois des forêts un soutien devra continuer à être apporté pour améliorer la desserte des massifs et accentuer la mécanisation de la récolte du bois.

Le dernier volet concerne la gestion et le devenir du patrimoine forestier. Afin de permettre à la forêt de remplir l'ensemble des objectifs de la multifonctionnalité, la mission recommande que les principes de la gestion durable s'imposent à tous. A cette fin, elle propose de préciser les concepts de la gestion durable par un référentiel constitué d'indicateurs et de critères pertinents et de faire évoluer les documents d'application de cette gestion dans le but d'en garantir l'effectivité. Les initiatives visant à développer les processus de certification s'inscrivent dans ce cadre.

La mission appelle également à un soutien ciblé de l'investissement dans les travaux sylvicoles et propose différents leviers d'aide relevant de la subvention publique ou de l'incitation fiscale, en concentrant les aides sur les seules forêts privées dotées d'un plan de gestion ou relevant de la gestion groupée. Afin de sécuriser ces investissements, des propositions sont présentées, d'une part pour inciter au développement de l'assurance contre les risques en forêt et, d'autre part, pour mieux maîtriser la densité de grande faune. Enfin, dans le contexte d'incertitude lié aux effets du changement climatique, un renforcement de la recherche et des expérimentations est souhaité.

Liste des recommandations

Recommandation n°1 : La clé de voûte des instruments d'orientation et de conduite de la politique nationale de la forêt et du bois est constituée par le **plan national de la forêt et du bois**. Afin de lui donner une force prescriptive, il conviendrait de l'inscrire comme tel dans le code forestier. L'article L.122-1 du code forestier pourrait à cet effet être complété ainsi : *"Les orientations de la politique forestière nationales traduisent les objectifs définis à l'article L 121-1. Elles sont définies dans le plan national de la forêt et du bois. Ce plan est élaboré pour une durée de 7 ans par le ministre chargé des forêts, en liaison avec les autres ministres concernés, les collectivités territoriales et les partenaires socioprofessionnels. Ce programme propose des objectifs cible, des trajectoires et des indicateurs de réalisation définis en cohérence avec les critères internationaux de gestion forestière durable. Il est mis à disposition du public avant son adoption dans les conditions de l'article L.120-1 du code de l'environnement. Il est adopté par décret après avis du Conseil supérieur de la forêt et du bois. »*

Recommandation n°2 : La rédaction de l'article L 113-1 du code forestier devrait être remaniée :

- d'une part, dans son premier alinéa, pour modifier le titre du Conseil, devenu **Conseil supérieur de la forêt et du bois**, dans le sens d'une simplification et d'une cohérence plus explicite avec la dénomination de l'instrument d'orientation et de pilotage stratégique qu'il aura la responsabilité de mettre en œuvre et qui constituera désormais sa principale raison d'être ;
- d'autre part, toujours dans son premier alinéa, pour **faire évoluer le contenu de ses missions** en cohérence avec son rôle dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'actualisation du plan national de la forêt et du bois ;
- enfin, pour introduire un troisième alinéa disposant qu'un **règlement intérieur**, objet d'un arrêté interministériel, définit les modalités essentielles d'une concertation continue des administrations et des parties prenantes dans tout le cycle d'élaboration et d'exécution du plan national de la forêt et du bois, ainsi que les formats spécifiques de concertation adaptés à chacun des grands axes fonctionnels de ce plan.

Recommandation n°3 : Un **comité stratégique de la filière bois** devrait être constitué au sein du Conseil national de l'industrie, avec l'ensemble des prérogatives et obligations résultant du décret n°2010-596 modifié. Les objectifs et instruments du **contrat national de filière** qu'il aura charge d'élaborer, et les conditions de suivi de sa mise en œuvre, devront être étroitement cohérents avec la logique de conception et d'exécution du plan national de la forêt et du bois coordonnée par le Conseil supérieur de la forêt et du bois. A cette fin le secrétariat du comité stratégique sera assuré conjointement par le ministère de l'agriculture chargé de la forêt et par le ministère chargé de l'industrie.

Un **Fonds national de la forêt et du bois**, en tant qu'outil d'objectivation et d'arbitrage des financements mis en jeu, sera constitué dans ce cadre. Dans son principe il sera institué par la prochaine loi d'avenir agricole et forestière et dans ses modalités précisé par la prochaine loi de finances. Sa doctrine d'emploi et le contrôle

de sa mise en oeuvre seront délégués à un comité de gouvernance, émanant à la fois du conseil supérieur et du comité stratégique de filière. Les incitations, programmes et projets qu'il contribuera à financer seront alignés, dans leurs contenus comme dans les niveaux correspondants d'engagement financier des pouvoirs publics, sur les objectifs et les leviers d'action retenus par le programme national de la forêt et du bois.

Recommandation n° 4 : Pour atteindre un meilleur alignement stratégique de la politique nationale forestière, de la politique nationale de filière, et des politiques territoriales de gestion durable des forêts et de valorisation économique des usages du bois, il conviendrait de :

- Renforcer l'implication des exécutifs régionaux dans le pilotage des politiques territoriales de la filière forêt - bois (amont et aval), en transformant les actuelles Commission régionales de la forêt et des produits forestiers en **Conférences régionales de la forêt et du bois**, co-présidées par le préfet et par le président de Région.

- Resserrer la cohérence des instruments de pilotage et des documents de gestion correspondants, en substituant aux actuels orientations forestières et plans pluriannuels régionaux de développement forestier, des **schémas régionaux de la forêt et du bois** qui déclinent dans le contexte territorial le plan national de la forêt et du bois, à la fois au plan des axes stratégiques de gestion durable de la forêt et de développement intégré de l'ensemble de la filière, mais aussi en termes de programmes d'investissement et de plans d'actions régionaux assortis **d'indicateurs de réalisation et d'évaluation** dérivés des indicateurs de pilotage du plan national.

- **Coordonner** au niveau de chaque Conférence régionale, qui assumerait pleinement la responsabilité de leur validation et de leur mise en œuvre avec un système d'indicateurs unifié, l'élaboration du **schéma régional de la forêt et du bois**, celle des directives et schémas régionaux d'aménagement relatives à la **forêt publique**, et celle des schémas régionaux de gestion sylvicole relatifs à la **forêt privée**.

- Confier également aux Conférences régionales la responsabilité de faire établir, en tant que de besoin, des **contrats régionaux de filière** adaptant aux contextes locaux les objectifs de développement économique et industriel et le cadre général de coopération entre acteurs de l'amont et de l'aval, définis par le contrat national de la filière forêt - bois.

Recommandation n°5 : La crise actuelle du marché régulé européen du carbone ne doit pas retenir les directions principalement concernées (DGT, DB, DGEC, DGPAAT, DGALN, etc.) d'établir des scénarios différenciés des recettes à attendre d'un processus, supposé continu sur l'ensemble de la phase 3 de l'EU-ETS, de mise aux enchères des quotas d'émissions pour les principaux secteurs émetteurs. Le scénario de référence devrait en être celui basé sur des prix moyens d'enchères en ligne avec les cours exceptionnellement bas constatés sur le marché depuis fin 2012. Les scénarios alternatifs devront être justifiés par les effets attendus, non pas seulement d'une décision de back-loading supposée pouvoir finalement intervenir fin 2013, mais aussi de la mise en place effective avant 2020 de mesures structurelles de resserrement progressif de la contrainte globale sur les émissions, et de renforcement de la régulation de l'EU-ETS. Plusieurs schémas de répartition du produit des enchères entre les politiques éligibles devront parallèlement être élaborés, sur la base

de critères homogènes d'évaluation des contributions potentielles des politiques de la forêt, des utilisations du bois, de l'efficacité énergétique, et de la biodiversité, au respect d'objectifs complémentaires d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci.

Recommandation n° 6 : Dès ce stade, la mission propose d'adjoindre au périmètre des financements publics de la filière forêt – bois, mis en œuvre directement par l'Etat (cf. supra, § 1.2.1.a) une capacité de financement annuelle moyenne sur la période 2014 – 2020 d'environ 50 M€ (67 MtCO₂eq x 3 x 0,25). Elle souligne cependant l'existence de fortes incertitudes affectant cette estimation, et la probabilité que l'on doive l'ajuster d'année en année sur la base d'une évaluation approfondie et continue des facteurs conjoncturels et structurels continuant, au long de la phase 3 de l'EU-ETS, d'affecter le fonctionnement de celui-ci et de compromettre sa rationalité économique.

Recommandation n° 7 : Les positions françaises dans l'élaboration par l'Union Européenne de sa stratégie de négociation en vue d'un nouvel accord international à intervenir en 2015, devraient faire l'objet d'une coordination interministérielle renforcée en vue de prendre en compte, d'une part les exigences d'une harmonisation plus explicite des politiques communautaires contribuant à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci ; d'autre part, les perspectives d'effacement du Protocole de Kyoto et de réaligement, aux échelons nationaux, régionaux et internationaux, des mécanismes d'incitation à la maîtrise des émissions de GES et à l'optimisation des décisions micro-économiques d'investissement y contribuant ; enfin, les potentialités nouvelles offertes par la diversification des stratégies de projets domestiques et par la généralisation de mécanismes de valorisation sur des marchés volontaires éventuellement spécialisés, notamment pour les secteurs de l'agriculture et de la forêt.

Recommandation n° 8 : La mission propose d'engager progressivement sur la période 2014-2017 les réajustements de ressources constitués principalement par :

- l'extinction progressive dans le programme 149 du financement des actions spécifiques de reconstitution des forêts après tempête et corrélativement montée en puissance d'un dispositif d'incitation fiscale à l'assurance forestière
- le redéploiement de la part attribuée aux chambres d'agriculture de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti.

Recommandation n° 9 : La mission propose d'abonder le périmètre de financement de la filière Forêt-Bois en réactivant en loi de finances la compensation financière en cas de changement d'affectation dans le cas d'un passage d'un sol boisé vers un autre usage. La compensation est fixée à 1 €/m² en cas d'artificialisation et 0,25 €/m² en cas d'usage agricole.

Recommandation n° 10 : Un Comité de gouvernance du financement de la filière forêt-bois devrait être constitué sous l'égide et l'impulsion conjointes du Conseil supérieur de la forêt et du bois et du Comité stratégique de filière. Co-présidé par les directeurs d'administration centrale en charge de la forêt et de l'industrie, il inclurait des représentants des autres ministères concernés, des parties prenantes représentées dans les deux instances ci-dessus, notamment les interprofessions et les Régions, mais aussi des représentants des deux pôles Investissement et Financement

de la Banque publique d'investissement. Sans pouvoir décisionnaire direct au plan de la préparation et de l'exécution des lois de finance, il aurait cependant une fonction de synthèse et de proposition pour optimiser la nature, les ressources et les emplois de tous les instruments de financements disponibles pour la filière forêt-bois, qu'ils soient mis en œuvre par l'Etat (dépenses budgétaires et dépenses fiscales) ou par les Régions, sur ressources propres ou sur fonds d'origine européenne (FEADER), ou par des opérateurs spécialisés (ADEME), ou par la Banque publique d'investissement, en lien notamment avec ses partenaires bancaires et financiers avec lesquels elle investit en co-financeur minoritaire.

Recommandation n° 11 : Ce Comité de gouvernance appuiera ses travaux sur la tenue à jour continue d'un Tableau général permanent d'affectation Ressources / Emplois (TGPARE) des ressources et des emplois correspondants à tous les instruments de financements de la filière, en explicitant les circuits et flux de financements observables (exercices passés ou en cours) ou prévisionnels (conformément aux propositions établies notamment à l'attention de la DG du Trésor et de la Direction du Budget) relatifs à la réalisation des objectifs du Plan national Forêt – Bois et du Contrat national de filière, et en désignant ceux faisant respectivement l'objet d'incitations de nature fiscale, d'interventions directes par les budgets de l'Etat ou de ses opérateurs et/ou des Régions, et d'interventions de la Banque publique d'investissement. Le TGPARE sera établi et sa gestion sera suivie par une équipe interministérielle rassemblant des représentants des responsables de programmes concernés.

Recommandation n° 12 : De même que la gouvernance du Fonds national forêt – bois appelle la mise en place d'une instance spécialisée émanant conjointement du Conseil supérieur de la forêt et du bois et du Comité stratégique de la filière Bois au sein du Conseil national de l'industrie (cf. recommandation n° 10), de même la gouvernance stratégique de la fonction Système d'information à l'échelle de la filière pourrait être confiée à un Comité de pilotage réunissant des compétences reconnues de niveau décisionnaire parmi les acteurs publics, les interprofessions et les grands opérateurs de celle-ci. Il travaillerait dans le cadre d'un mandat régulièrement actualisé. Celui-ci devrait comporter notamment l'objectif d'établir un bilan annuel, discuté entre les acteurs, et à présenter synthétiquement aux instances de gouvernance stratégique de la filière (CSFB et Comité stratégique de filière), des ressources engagées pour la construction, l'interfaçage et la maintenance des divers composants de systèmes d'information qui y coexistent, et sur les progrès réalisés vers l'alignement stratégique de ces composants par une définition harmonisée des objectifs, des concepts et des fonctions portés par le système d'information de la filière.

Recommandation n° 13 : Sous l'impulsion du Comité de pilotage, il conviendrait de procéder de manière concertée à une analyse de la valeur des systèmes statistiques et d'observation physique et économique mis en œuvre sur les différents segments de la filière forêt – bois.

Cette analyse devrait inviter les acteurs de la filière à distinguer clairement ce qui relève respectivement :

- d'un besoin d'observation et de synthèse des paramètres - clés, d'ordre structurel ou conjoncturel, caractérisant les modes de fonctionnement (structures de coopération, dépendances amont - aval, concurrence d'accès aux ressources primaires, arbitrages

de marchés, modèles d'organisation industrielle, etc.) et les performances économiques, environnementales et sociales de la filière dans son ensemble ;

- des systèmes d'information opérationnels (processus, dont les processus de financements et paiements, de fiscalisation, etc.), lesquels doivent être appropriés aux besoins spécifiques de chaque groupe d'acteurs ;

- de l'information d'évaluation des politiques publiques, qui doit rendre compte de l'ensemble des questionnements portés par l'Etat et toutes les parties prenantes.

Recommandation n°14 : Le Comité de pilotage du système d'information de la filière bois devrait promouvoir une activité transversale permanente d'urbanisation et d'administration des systèmes d'information opérationnels dans les différents segments de la filière, et au sein des administrations publiques. Cette mission serait déléguée, dans des conditions de neutralité dûment vérifiables, à un opérateur habilité à établir, tenir à jour et diffuser les référentiels nécessaires aux acteurs de la filière en vue de l'alignement stratégique mutuel de leurs SI. Des mandats cohérents devraient être assignés aux acteurs chefs de file représentatifs des divers segments de la filière (interprofessions, grands opérateurs), pour qu'ils proposent sur cette base des scénarios de développement et/ou d'adaptation concertés de leurs systèmes d'information.

Recommandation n°15 : La mise en œuvre de ces scénarios pourrait, dans certains cas, faire appel à des opérateurs spécialisés auxquels pourraient être délégués, dans des conditions rigoureuses de définition des objectifs, de contrôle opérationnel et d'évaluation, la conduite des projets de conception et développement des systèmes d'information de pilotage de la filière, ainsi que leur exploitation, en lien avec l'opérateur désigné (cf. recommandation n° 14) pour administrer les référentiels partagés nécessaires au processus d'alignement stratégique des principaux systèmes d'information opérationnels au sein de la filière.

Recommandation n° 16 : Le parallélisme des problématiques et les exigences d'interopérabilité transversale des outils d'observation et d'aide à la décision suggèrent que soit précisément évaluée l'option consistant à placer sous la même responsabilité et dans le cadre de méthodes harmonisées d'urbanisation et d'administration des systèmes d'information, le pilotage des travaux de conception et de développement de l'observatoire de la forêt et du bois et de l'observatoire de la biomasse

Recommandation n° 17 : Pour prendre le relais du Fonds Bois qui a permis d'accélérer le développement d'entreprises de la première transformation, un nouveau fonds commun de placement sectoriel devrait être lancé d'ici 2014. Doté d'au moins 40 M€, souscrits pour moitié par la Banque publique d'investissement qui en assurera la gestion, ce fonds aura vocation à soutenir le développement d'entreprises de la 1^{ère} et de la 2^{ème} transformation du bois.

Recommandation n° 18 : Attribuer chaque année à Oséo à partir du fonds stratégique national, au moins jusqu'en 2017, une dotation de 4 M€ en garantie d'un montant de 20 M€ de prêts participatifs au développement d'un montant plafond porté à 500 K€ et susceptibles de bénéficier aux entreprises de la 1^{ère} et de la 2^{ème} transformation du bois. Les contrats régionaux de filière devraient prévoir une garantie des prêts bancaires apportée par le Conseil régional en complément de celle

apportée par Oséo pour le compte de l'Etat.

Recommandation n° 19 : Insérer en loi de finances un article 39 octies G afin d'instaurer une provision pour investissement plafonnée à 70 % du résultat annuel fiscal des entreprises de 1ère transformation du bois (code NAF 1610 A) et à un montant de 5 M€ cumulé sur cinq exercices.

Recommandation n°20 : Mettre en place, par Oséo et le système bancaire, de nouveaux dispositifs de prêts bancaires garantis par la valeur des stocks afin de redonner une réelle capacité d'endettement aux entreprises leur permettant ainsi de mener des projets de modernisation et de développement.

Dans le cadre des contrats régionaux de filière, compléter par des dispositifs régionaux les garanties accordées par Oséo sur les cautions bancaires pour achats de bois et sur les prêts de moyen terme destinés à renforcer la trésorerie des entreprises.

Recommandation n° 21 : Le fonds stratégique forêt-bois devrait attribuer une dotation estimée à environ 2 M€ à une société de réassurance qui apporterait une garantie publique aux assureurs crédits acceptant de couvrir des ventes de produits bois à des clients à risque.

Recommandation n° 22 : Inscrire dans le plan national forêt-bois une action ambitieuse sur la caractérisation et la qualification des performances techniques des produits en bois pour la construction avec un volet spécifique aux essences feuillues. Renforcer significativement les moyens financiers consacrés à ces travaux à partir d'une dotation du fonds stratégique de filière. Mobiliser des compétences en régions voire à l'étranger en complément des ressources disponibles au FCBA et au CSTB afin d'accélérer le calendrier de réalisation des travaux.

Recommandation n°23 : Renforcer les moyens du bureau de normalisation bois et ameublement (FCBA). Renforcer l'offre d'appui auprès des PME de la construction bois de l'équipe Synerbois commune au CSTB et au FCBA. Développer les partenariats entre le CSTB et d'autres organismes disposant de moyens d'essais et conclure des accords avec des partenaires étrangers sur la reconnaissance mutuelle des dispositifs d'évaluation des procédés de construction. Inclure les coûts des études et essais nécessaires à la caractérisation des produits et procédés dans l'assiette des aides à l'innovation (OSEO).

Recommandation n°24 : Mettre en place une mission interministérielle pour évaluer les dispositifs de caractérisation des produits innovants utilisés dans la construction et les faire évoluer pour en faciliter l'accès aux PME notamment du bois et autres matériaux biosourcés.

Recommandation n° 25 : Mettre en place un indicateur afin d'assurer le suivi de la mesure « volume moyen de bois effectivement utilisé par m2 de construction neuve ». Sur la base d'une évaluation à mener d'ici la fin 2015, envisager de modifier le décret n°2010-273 afin d'augmenter les seuils d'utilisation du bois dans la construction.

Recommandation n° 26 : Effectuer avant fin 2015 une évaluation de la diffusion du label « bâtiment biosourcé » et de son impact sur l'utilisation supplémentaire de bois dans la construction.

Recommandation n° 27 : Faire réaliser une mission chargée de recenser les textes

réglementaires à réviser et de faire des propositions d'améliorations pour lever des obstacles non justifiés à l'utilisation du bois dans la construction dès lors que le niveau de sécurité et les intérêts des clients seraient préservés.

Recommandation n° 28 : Instaurer un échéancier des paiements pour les ventes en état futur d'achèvement adapté au calendrier de la construction bois.

Recommandation n° 29 : Concevoir au sein de chaque schéma régional forêt-bois un volet dédié au développement de l'usage du bois dans la construction préparé conjointement par les services de l'Etat (DREAL) et du conseil régional, ainsi que l'interprofession lorsqu'elle existe. Prévoir dans le contrat régional de filière de consacrer des moyens humains au sein des DREAL pour accompagner les actions incitatives soutenues par des financements régionaux.

Recommandation n° 30 : Favoriser les rencontres de partage et de retour d'expériences autour des solutions constructives afin de mettre en valeur auprès des professionnels de la construction et des maîtres d'ouvrage les performances des projets les plus innovants. Capitaliser les références techniques dans des outils facilement accessibles (action commune FCBA et CSTB).

Recommandation n° 31 : Inscrire dans le plan national forêt-bois un programme de formation à la construction bois, avec des outils d'ingénierie pédagogique mutualisés au niveau national et des actions de formation financées par les conseils régionaux au titre de leur compétence sur la formation professionnelle.

Recommandation n° 32 : Au vu d'une valorisation énergétique non optimale de la ressource en bois et du faible taux de réalisation des projets retenus, la mission recommande l'arrêt du dispositif des appels d'offre dits CRE destinés à soutenir la seule production d'électricité à partir de biomasse bois et de privilégier des unités de production de chaleur et d'électricité par cogénération d'une taille adaptée à la capacité d'approvisionnement des bassins forestiers. A cet effet, il paraît souhaitable d'au moins maintenir les crédits du fonds chaleur dédiés au soutien des chaufferies à bois y compris dans les entreprises de première transformation

Recommandation n° 33 : Favoriser le développement d'unités de production d'électricité en cogénération dans les entreprises détenues majoritairement par des scieries (code APE 16-10) en révisant les modalités suivantes figurant à l'annexe A de l'arrêté du 27 janvier 2011 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant à titre principal l'énergie dégagée par la combustion de matières non fossiles d'origine végétale :

- Calcul du tarif d'achat : le tarif applicable serait égal à $T + X(\text{modifié})$, formule dans laquelle $T = 4,34 \text{ c€/kWh}$ et $X = 13,21 + 0,964 \cdot (V-50)/10 \text{ c€/kWh}$;
- Conditions d'éligibilité à la prime X : P_{max} doit être supérieure à 5 MW. Toutefois, dans le cas d'une installation exploitée par une société détenue majoritairement par une entreprise référencée sous le code NAF 1610A dont l'énergie thermique est exclusivement valorisée pour le séchage et autres traitements thermiques de la production de cette même entreprise, P_{max} doit être supérieure à 0,5 MW.

Par ailleurs la formule d'achat devrait inclure une clause de révision basée sur un indice de prix du bois destiné à l'énergie qui soit public et actualisé au moins

annuellement.

Recommandation n° 34 : Confier aux conseils généraux une mission consistant à identifier les besoins en matière de recherche, d'innovation et de formation dans la filière bois, à évaluer le dispositif de formation et de soutien technique et financier à l'innovation et à proposer des évolutions pour renforcer la compétitivité de la filière.

Recommandation n° 35 : Prévoir dans le plan national forêt-bois un volet consacré à l'innovation et à la formation et inscrire dans chaque contrat régional de filière des actions adaptées aux réalités du territoire.

Recommandation n° 36 : Inscrire dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt le principe de la création d'associations syndicales territoriales forestières (ASTER) regroupant les propriétaires forestiers privés sur un territoire pertinent au regard de la gestion durable et de la potentialité de récolte de bois, identifié par le schéma régional de la forêt et du bois et couvert par une stratégie locale de développement forestier. Cette association peut être constituée d'office par le préfet.

Recommandation n°37 : Encourager l'élaboration de stratégies locales de développement forestier et prévoir à cet effet au moins 2 M€ /an dans les contrats régionaux de filière.

Recommandation n°38 : Dans la programmation des aides publiques, donner priorité aux actions réalisées par les ASTER, sous la forme d'une subvention globale à l'ASTER maître d'ouvrage.

Recommandation n°39 : Accorder une aide de 50 K€ répartie sur les trois premières années de démarrage du fonctionnement de l'ASTER. Les moyens correspondant seront inscrits dans le fonds stratégique forêt bois.

Recommandation n°40 : Accorder une subvention de 50 % aux travaux de desserte forestière et de création de places de dépôt réalisés dans le cadre d'un projet collectif placé en priorité sous maîtrise d'ouvrage d'une ASTER. Les moyens correspondants proviendront pour moitié du fonds stratégique de la forêt et du bois et pour moitié du FEADER.

Recommandation n°41 : Le programme ECOMEF est porteur d'espoir pour le développement de la récolte mécanisée des bois feuillus qui est un enjeu majeur pour la forêt française. Il convient de le soutenir et de le prolonger jusqu'à aboutissement à la conception d'une machine spécifique pour la récolte des feuillus. Dans l'attente, il serait souhaitable d'apporter en parallèle des adaptations aux têtes d'abattage prévues pour les résineux afin de leur permettre d'intervenir dans les peuplements feuillus.

Recommandation n°42 : Développer la contractualisation des activités d'exploitation entre propriétaires publics et privés et entrepreneurs des territoires.

Recommandation n°43 : Attribuer une subvention au taux de 30 % pour l'acquisition d'équipements neufs d'exploitation forestière.

Recommandation n°44 : Evaluer l'adéquation du dispositif de formation aux besoins des entreprises de travaux forestiers (le cas échéant par une mission à confier par la

DGER au CGAAER) et étudier la création d'une formation dédiée pour les conducteurs de machines d'exploitation forestière.

Recommandation n°45 : Modifier le code forestier de façon à ce que les documents de gestion forestière constituent un engagement des propriétaires publics et privés de mettre en vente les coupes de bois qui y sont prévues sauf cas de force majeure. Le délai de mise en vente peut être avancé de 5 ans mais ne peut pas être repoussé au-delà de 2 ans par rapport à la date figurant dans le document de gestion. Pour les collectivités, une dérogation à cette obligation emporterait une augmentation des frais de garderie versés à l'ONF, pour les particuliers elle aurait pour conséquence la perte du caractère durable de sa gestion et par conséquent le bénéfice des avantages fiscaux.

Recommandation n°46: Les objectifs de volumes de bois vendus par l'ONF sous forme de contrats d'approvisionnement, fixés dans le prochain contrat d'objectifs et de performance entre l'État, la FNCOFOR et l'ONF devraient être doublés pour les bois de qualités courantes.

Recommandation n°47 : Doubler les surfaces de forêts des collectivités regroupées dans le but d'accroître le volume de bois contractualisé par l'ONF à partir des bois des collectivités et d'en renforcer la visibilité et la fiabilité.

Recommandation n°48 : L'ONF doit développer des contrats d'approvisionnement de façon ciblée au regard de l'essence, de la qualité des produits, des besoins des industriels et proposer des contrats à l'unité de produit.

Recommandation n°49 : Réviser les articles L. 112-2, L. 121-4 et L. 124-1 du code forestier pour compléter les objectifs de la gestion durable, renforcer les notions d'intérêt général et d'effectivité de la gestion, introduire les critères de gestion durable ; supprimer la mention de l'écocertification (art L125-2) ; dresser une batterie nationale d'indicateurs de gestion durable appelés à se décliner dans les schémas régionaux de la forêt et du bois et dans les documents de gestion durable en fonction des spécificités et des enjeux locaux.

Recommandation n°50 : Subordonner l'attribution des aides publiques et fiscales à l'effectivité de la gestion durable et renforcer le rôle du CRPF et de l'administration dans le suivi de la réalisation des coupes et des travaux inscrits dans les PSG ; renforcer le volet des PSG dédié aux coupes, réduire la période d'exécution des coupes à – 5 ans et + 2 ans ; imposer au RTG et au CBPS de comprendre un programme de coupes et de travaux ; l'adhésion à une ASTER vaut reconnaissance de mise en œuvre de la gestion durable..

Recommandation n°51 : Identifier dans le schéma régional de la forêt et du bois le niveau et les conditions de l'équilibre sylvo-cynégétique pour chacun des grands secteurs forestiers de la région. Incrire dans les codes forestier et de l'environnement que les orientations régionales et les schémas départementaux cynégétiques, ORGFH et SDGC, doivent être rendus compatibles avec les schémas régionaux de la forêt et du bois.

Recommandation n°52 : Mettre directement à la charge des chasseurs 70 % du montant des dégâts aux cultures dans l'unité cynégétique sur laquelle ils exercent le droit de chasse.

Recommandation n°53 : Rendre le plan de chasse pour le chevreuil facultatif et ne pas instaurer de plan de chasse pour le sanglier dans les départements où la densité des animaux compromet gravement l'équilibre sylvo-cynégétique.

Recommandation n°54 : Retirer du code forestier (art. L125-2) la mention relative à l'écocertification qui relève de l'initiative privée.

Recommandation n°55 : Soutenir les efforts des propriétaires forestiers privés réunis dans une association syndicale territoriale forestière (ASTER) en subventionnant à hauteur de 60% les travaux de renouvellement et d'adaptation de leurs forêts par un financement du Fonds stratégique national attribué à l'ASTER maître d'ouvrage.

Recommandation n°56 : Ne pas prolonger les volets « acquisitions » et « gestion » du dispositif DEFI qui arrivent à échéance au 31/12/2013.

Recommandation n°57 : Pérenniser et faire évoluer le dispositif DEFI pour les travaux : accorder un crédit d'impôt correspondant à 40% du montant des travaux sans modification des plafonds et en conservant la possibilité de report sur 4 ans. Le bénéfice du DEFI « travaux » est réservé aux propriétaires qui mettent en œuvre directement un plan de gestion durable et qui ont souscrit un contrat d'assurance

Recommandation n°58 : Supprimer le compte d'épargne et d'assurance forestier.

Pérenniser et adapter le dispositif DEFI « assurance » : accorder un crédit d'impôt de 50 % du montant de la part correspondant à la reconstitution du peuplement assuré des primes d'assurance souscrites par les propriétaires forestiers.

Recommandation n°59 : Un volet du plan national de la forêt et du bois sera consacré à la recherche et à l'expérimentation forestières, en priorité pour renforcer les connaissances et concevoir des méthodes de sylviculture favorisant l'adaptation des forêts au changement climatique. Des moyens dédiés seront prévus dans la programmation du Fonds stratégique pour soutenir ces actions en partenariat avec les Régions.

Introduction

La conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012 a décidé l'expertise d'un fonds de financement du secteur de la forêt et du bois alimenté par le marché des quotas d'émission du carbone.

Une lettre de mission (annexe 1), signée le 10 décembre 2012 par les trois ministres respectivement chargés du redressement productif, de l'écologie et de l'agriculture, a placé cet objectif dans le cadre plus large du secteur de la forêt et du bois requérant des missionnaires :

- d'analyser les forces et faiblesses de la filière à la lumière des études et des rapports qui lui ont déjà été consacrés ;
- de proposer des mesures concrètes de nature à lever les obstacles identifiés, y compris des mesures législatives susceptibles d'enrichir le projet de loi d'avenir agricole et forestière ;
- d'évaluer les dispositifs de soutien actuellement mis en œuvre et de proposer les mesures d'optimisation, de meilleure articulation ou de complément de ces dispositifs, en particulier la faisabilité d'un fonds « bois/carbone » ;
- de proposer la gouvernance la mieux à même d'accompagner la mise en œuvre des mesures recommandées.

Constatant que l'objet de la lettre de mission portait sur la filière bois, la mission s'est d'abord interrogée sur l'existence même de cette filière. En effet elle n'est pas apparue évidente au regard de filières industrielles classiques : à tout le moins la mission n'a pu que constater sa grande hétérogénéité, dans sa partie amont comme dans sa partie aval, son faible degré d'intégration et, globalement, une articulation et une cohérence déficientes entre les maillons de la chaîne, de la production aux diverses valorisations du bois.

La mission s'est donc posé la question des conditions d'élaboration d'une véritable stratégie de filière. Au regard des enjeux environnementaux (principalement la lutte contre le changement climatique) et économiques (notamment le développement et la compétitivité des entreprises, la création d'emplois et la réduction du déficit commercial du secteur), la mission a défini quatre orientations principales à même de réaliser l'alignement stratégique entre les différents segments de la filière : gouvernance et financement renouvelés ; dynamisation des industries de transformation ; mobilisation de la ressource améliorée ; et modernisation des marchés nationaux du bois, couplée à une gestion durable effective de la forêt privée comme publique. C'est l'objet de la **partie A** du rapport.

Dans la **partie B** du rapport la mission détaille ses propositions.

En premier lieu, la mission a jugé indispensable de rénover les conditions actuelles de pilotage de la filière. Il est apparu qu'un pilotage stratégique efficace devait nécessairement intégrer politique forestière et politique industrielle. Elle propose que, du point de vue de la politique forestière et de ses impacts sur l'aval, soit mis en place un plan national forêt/bois décliné au niveau territorial.

En parallèle, et du point de vue de la politique industrielle et des objectifs nationaux de développement des entreprises de transformation et de valorisation du bois un Comité stratégique de la filière Bois sera créé au sein du Conseil national de l'industrie.

S'agissant du financement la mission a étudié la typologie complexe des ressources financières actuelles, directes et indirectes, qui bénéficient à la filière forêt/bois. Elle s'est interrogée sur l'opportunité, malgré la crise actuelle et sans doute durable du marché régulé européen du carbone, de disposer d'un financement complémentaire par les recettes des mises aux enchères des quotas CO₂.

Après évaluation des besoins de financement et après avoir dressé un tableau des emplois et des ressources de la filière, la mission propose la mise en place d'une méthode et d'un instrument nouveau de pilotage global des équilibres ressources / emplois de la filière.

En second lieu, la mission développe des propositions pour soutenir les entreprises de transformation du bois et l'utilisation du bois, notamment comme matériau de construction et comme valorisation de la biomasse.

En troisième lieu, la mission propose d'améliorer l'approvisionnement des industries d'aval et partant la valorisation du potentiel forestier, par le regroupement. de la gestion de l'offre de bois, la modernisation des transactions en développant la contractualisation, l'amélioration de la desserte forestière et la compétitivité des entrepreneurs des territoires.

Enfin, la mission aborde le problème de la gestion durable de la forêt et surtout du soutien à une gestion effective. La promotion de cette gestion durable passe par un soutien aux efforts d'investissement des gestionnaires. A cet égard, la mission n'a pas souhaité amplifier ni même pérenniser le dispositif complet des aides financières directes dont bénéficient actuellement les propriétaires forestier, notamment pour les actions de reconstitution de la forêt suite aux sinistres majeurs (tempêtes). De même, elle a été conduite à s'interroger sur l'opportunité de maintenir des dispositions fiscales globalement plus favorables à la conservation d'un patrimoine qu'à sa valorisation économique. Elle propose donc des redéploiements significatifs de la dépense directe et de la dépense fiscale, sans cependant augmenter les charges de l'Etat.

Partie A : Une vision stratégique

L'expression d'une vision stratégique est un préalable à la définition d'une politique à l'ambition renouvelée. La mission s'est attachée à analyser le périmètre du secteur de la forêt et du bois, à comprendre le jeu des acteurs et de leur relation, puis à la lumière des enjeux majeurs à dresser une perspective stratégique nouvelle.

1. Le secteur de la forêt et du bois se prête-t-il à une stratégie intégrée de filière ?

De fait, les constats effectués par les nombreux travaux précédents, que la mission a globalement fait siens (c'est pourquoi elle n'a pas jugé utile de développer de façon trop détaillée ces aspects qu'elle résume dans les paragraphes ci-dessous), démontre que l'expression « filière forêt-bois » recouvre une réalité sensiblement différente : le secteur de la forêt et du bois constitue plutôt un système éco-industriel hétérogène, aux contraintes fortes et multiples, d'un degré faible d'intégration.

1.1. La forêt française : une ressource multifonctionnelle qui cumule atouts et contraintes d'ordre sociétal, environnemental et économique

La forêt française est hétérogène par sa structure de propriété (nature, dimension), sa composition (feuillus/résineux dans une proportion d'environ 2 pour 1, variété des essences), les territoires qu'elle occupe (sol, altitude, pente), les écosystèmes qu'elle présente, le niveau de desserte... Cette hétérogénéité multidimensionnelle est un facteur qui influe fortement sur la gestion forestière.

Elle est aujourd'hui sous-exploitée, il y a unanimité sur ce point. En revanche le niveau exact de la récolte annuelle et celui du capital restant sur pieds est encore aujourd'hui l'objet de débats passionnés, presque de polémiques. La mission n'avait ni le temps ni les moyens d'entrer de façon approfondie dans ce débat de spécialistes : elle tient cependant pour certain que l'ordre de grandeur du prélèvement annuel est de 50 à 60% de l'accroissement annuel¹. En conséquence, chaque année la forêt française s'accroît de l'ordre de 40 millions m³, qui ne sont bien entendu pas tous aisément exploitables sur le plan économique ou physique.

¹ Si l'on s'en tient au bois fort tige d'un diamètre supérieur à 7 cm, l'Inventaire forestier national estime l'accroissement annuel moyen sur 5 ans à 86,4 Mm³ (+/- 1,2 Mm³) et le prélèvement à 41,8 Mm³ (+/- 3,2 Mm³) auquel s'ajoute la mortalité estimée à 8,9 Mm³ (+/- 1,3 Mm³), soit un taux de capitalisation annuel compris entre 35 et 47 %. A cette ressource forestière doit être ajoutée la biomasse des branches, ainsi que celle du bois hors forêt dont l'accroissement annuel serait supérieur à l'autoconsommation de bois de chauffage.

Cette sous-exploitation est principalement le fait de la forêt privée² (qui occupe $\frac{3}{4}$ de la surface forestière totale), principalement des petites et moyennes propriétés entre 4 et 25 ha. Cette sous-exploitation n'est pas tant le fait du nombre important de propriétaires forestiers (qui est réel), car la moitié de la forêt privée est entre les mains de quelques dizaines de milliers de propriétaires et 80 % d'un peu plus de 400 000 propriétaires ; c'est une gestion forestière peu organisée et généralement peu soucieuse de la demande de l'aval qui est en cause.

En effet, la politique forestière est historiquement marquée par un objectif prioritaire de préservation et de conservation. Le Code forestier en porte clairement la marque bien qu'il ait été enrichi par les lois de 2001 et 2010 en vue d'une meilleure prise en compte de la dimension économique de la gestion durable puis remis à jour et clarifié récemment. Chez nombre de propriétaires privés, et sans doute aussi chez certains gestionnaires publics, la logique de conservation et de transmission d'un patrimoine l'emporte sur la logique économique.

Par ailleurs, la forêt, qu'elle soit publique ou privée, « n'appartient » pas qu'à ses propriétaires : de fait, elle est l'objet de demandes multiples d'ordre environnemental, économique et social, dont certaines peuvent être, en première approche, contradictoires mais qui toutes pèsent en tout état de cause sur le gestionnaire. Pour mesurer la complexité de cet ensemble de demandes, il n'est qu'à penser aux multiples utilisateurs de la forêt : propriétaires, gestionnaires, exploitants, transformateurs des produits forestiers (eux-même en concurrence sur l'utilisation des produits), promeneurs, chasseurs, associations environnementales...

Ces éléments font partie des causes de la médiocre performance économique d'un secteur qui nonobstant la richesse de la ressource importe des produits transformés (papiers, cartons, meubles) et exporte des grumes avec un impact négatif de l'ordre de 6 milliards € sur le déficit commercial national.

Mais ces éléments sont aussi à terme susceptibles de réduire la performance environnementale de la forêt notamment au regard des enjeux du changement climatique. En effet, la dynamique de fixation du carbone est liée à la dynamique de croissance des peuplements et une forêt vieillissante, se renouvelant avec retard, ne constituera pas un puits de carbone optimal : or elle constitue pratiquement le seul puits de carbone de notre pays.

Par ailleurs, la confirmation d'un changement climatique, se traduisant par un réchauffement et une modification des régimes hydriques, dont les effets se font déjà parfois sentir, nécessite une adaptation de la forêt qui implique, dans certains cas, un renouvellement de la composition des peuplements et partant une exploitation des bois.

C'est cette perspective de la préservation des services rendus par les écosystèmes forestiers qui paraît susceptible de mener à bien la nécessaire réconciliation entre une vision de la forêt centrée sur le bien naturel et sociétal à conserver et une vision économiste centrée sur la mobilisation et la valorisation de la ressource.

² Entre 1981 et 2007, la croissance du stock de bois sur pieds a été de 1,6 % par an en forêt privée, alors qu'elle n'a été que de 0,7 % en forêt communale et 0,1 % en forêt domaniale (source : IFN).

1.2. L'interdépendance des chaînes de valorisation du bois

Dans le secteur à l'aval de la forêt, la concurrence est d'abord internationale ; les produits transformés de la forêt française ne sont malheureusement pas à leur avantage, en premier lieu en raison de l'hétérogénéité de la ressource soulignée plus haut, ainsi que de la proportion élevée d'essences feuillues (alors que nos concurrents disposent de forêts résineuses homogènes), en second lieu parce que de ce fait les standards sont généralement « imposés » par les pays du Nord, enfin du fait de disparités dans les régimes douaniers (avec la Chine par exemple).

Les industries nationales de l'aval confrontées à des marchés internationaux concurrentiels et à des arbitrages inter matériaux ne sont pas aujourd'hui en mesure d'exprimer une demande susceptible d'entraîner une mobilisation suffisante de la production forestière disponible et apporter les ressources financières nécessaires au renouvellement du potentiel forestier.

L'**industrie du sciage** notamment, qui au cours des dernières années s'est modernisée, n'est toutefois pas encore aujourd'hui en capacité d'assurer le lien entre une ressource qu'elle ne peut mobiliser de façon fiable tant en quantité qu'en qualité et des industries d'aval à la demande desquelles elle ne peut répondre complètement (tant en quantité que surtout en qualité : séchage, qualification) induisant ainsi une demande d'importation.

Ce maillon essentiel de la chaîne de valorisation du bois est encore inadapté notamment du fait d'investissements insuffisants : c'est en effet une industrie fortement capitalistique qui nécessite des investissements élevés pour sa mise à niveau en matière de mécanisation et d'automatisation. C'est pourquoi elle devra faire l'objet d'une vigilance et d'un soutien tout particulier.

Six secteurs paraissent pouvoir évoluer favorablement et permettre d'accroître substantiellement la demande nationale de bois, sous réserve toutefois de leurs concurrences mutuelles pour l'accès aux ressources mobilisables au moindre coût : en effet les industriels de ces secteurs sont en concurrence pour leurs approvisionnements que ce soit sur les produits de la première transformation ou sur les produits connexes issus de cette première transformation ou encore sur les déchets issus des produits en bois (que l'on pense par exemple aux panneaux de particules et au bois énergie). C'est la raison pour laquelle la cohérence des stratégies des acteurs est essentielle et justifie la proposition qui sera faite par la mission de créer un comité stratégique de filière.

En relation directe ou indirecte avec le segment du sciage, ces six secteurs sont les suivants :

- **La construction** : le marché du bois dans la construction semble en plein essor et présenter un bon potentiel de croissance : l'utilisation du bois dans la construction progresse nettement (d'environ 10% par an). Malheureusement, cette augmentation profite davantage aux produits d'importation, d'une part, parce que la demande porte prioritairement sur les résineux alors que notre forêt est plus riche en bois feuillus, d'autre part, parce qu'il apparaît que

l'absence de caractérisation et les coûts élevés de fabrication des produits ne leur permettent pas de les rendre compétitifs face aux produits d'importation ;

- **Les panneaux de particules** : ce secteur qui est lié à ceux de la construction et de l'ameublement présente un potentiel de développement. Il est concurrentiel en matière d'approvisionnement avec celui de l'énergie, que ce soit vis à vis de la ressource de base, des coproduits issus de la première transformation ou du recyclage des déchets ;

- **L'énergie** : l'utilisation du bois pour la production de chaleur voire pour la production d'électricité, s'est développée au cours des dernières années notamment du fait de la mise en œuvre d'une politique fortement soutenue (en particulier financièrement) par les pouvoirs publics. Il apparaît aujourd'hui, d'une part, que la production d'électricité n'offre pas une valorisation suffisante de la biomasse, sauf en cas de cogénération, et d'autre part, qu'il est nécessaire d'assurer la cohérence de la demande de ce secteur avec celle des secteurs utilisateurs de bois d'œuvre au regard de l'ensemble de l'offre : en effet la valorisation énergétique ne porte que sur une partie de l'offre de bois (les coproduits de l'exploitation de la grume) et en l'état des prix ne suffit pas à mobiliser la ressource disponible. A un terme peut-être proche on pourrait constater une tension sur l'approvisionnement en bois énergie et paradoxalement enregistrer une augmentation des importations ;

- **La pâte à papier** : c'est un secteur fortement capitalistique lié aux marchés internationaux et aux « arbitrages » des groupes multinationaux étrangers qui le contrôlent. Son approvisionnement est aussi en concurrence avec celui de l'énergie et des panneaux ;

- **La chimie biosourcée** : c'est un secteur nouveau dont le développement est à venir selon une logique qui lui sera propre ;

- enfin la part du bois dans les produits de **l'ameublement** est difficile à cerner avec précision. Elle a décru dans la fabrication d'une partie des produits, notamment les sièges. De plus, cette activité a une dynamique propre qui n'est pas directement liée à celles des industries du bois ; dès lors il est problématique de rattacher à la filière bois la totalité du déficit extérieur de ce secteur.

1.3. L'articulation entre amont - l'aval et entre secteurs d'utilisation du bois : un enjeu clef

L'articulation entre l'amont et l'aval est laborieuse et se fait dans un contexte où, trop souvent, le vendeur du produit de base n'a ni connaissance ni souci des utilisations finales du produit qu'il met en vente.

La mise en marché du bois souffre d'un défaut d'organisation qui se traduit par une information insuffisante sur les spécifications des produits proposés pour favoriser sur cette base une valorisation économique optimale des produits de la forêt tenant compte des besoins des industriels.

Le problème majeur est celui de la transparence des transactions d'approvisionnement et de ce point de vue, qu'il s'agisse de l'exploitation forestière ou de l'industrie des sciages, ces deux maillons ont besoin d'être confortés, notamment sur le plan financier, et de pouvoir bénéficier de processus de contractualisation pour disposer d'une meilleure visibilité dans l'organisation du travail ou les achats.

Il n'y a donc pas d'articulation globale entre la demande des secteurs de l'aval et l'offre de l'amont (ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de liens entre acteurs) et la mise en marché du bois et sa première transformation (sciage) constituent un point clé d'une stratégie de filière.

La mise en œuvre de politiques sectorielles non coordonnées peut aussi participer à cette incohérence globale : la politique de soutien au bois pour l'énergie a obtenu des résultats significatifs, *a contrario* elle a pu induire des déséquilibres économiques puisque l'utilisation énergétique du bois ne peut à elle seule valoriser la totalité de l'arbre. Il ne s'agirait pas qu'elle perturbe également le fonctionnement des écosystèmes en accroissant la pression de la demande au détriment du respect de la gestion durable de la ressource.

En revanche, les incitations à l'utilisation du bois comme matériau peuvent être facteur de réconciliation entre les visions économique et écologique pour autant que la demande puisse correspondre à une offre adaptée au regard des essences disponibles (résineux/feuillus).

Cette nécessaire cohérence des politiques est aussi une raison majeure pour la mise en place d'un comité stratégique de filière.

1.4. Le besoin d'une gouvernance plus cohérente

Contrairement à ce que l'on constate dans une filière de production industrielle classique (construction automobile par exemple) dans laquelle les processus convergent, à partir de composants multiples, d'origine et de nature clairement identifiées, vers la production d'un produit spécifique, le secteur de la forêt et du bois associe un secteur amont éminemment hétérogène, que ce soit au niveau des producteurs ou au niveau des produits, et un secteur aval lui aussi très varié par la multiplicité des usages auxquels il répond et des processus mis en œuvre. De prime abord l'examen de ses caractéristiques ne plaide pas pour la conduite d'une stratégie de filière forêt/bois.

Pour autant l'analyse que fait la mission, après d'autres, est que les enjeux présentés par la forêt française et ses industries de transformation sont trop importants pour y faire face (car c'est en tout état de cause un impératif) autrement qu'en assurant la cohérence des acteurs, des actions et des politiques qui les sous-tendent : entre les contraintes qui pèsent sur l'écosystème forestier et la nécessaire valorisation économique des produits de la forêt, un alignement stratégique doit être effectué au travers de la reconnaissance de la filière forêt-bois par les acteurs, et au premier chef par l'Etat, notamment au travers de nouveaux dispositifs de gouvernance et de financement.

2. La filière forêt-bois : une stratégie globale de transformation

Pour faciliter la compréhension de sa démarche et pour éclairer son analyse et ses propositions, la mission propose, en **annexe 2**, un schéma qu'elle pense représentatif de ce que pourrait être une filière forêt-bois cohérente dans les rapports entre les acteurs et leur ressource, dans les rapports entre les acteurs eux-mêmes et dans les rapports entre les leviers différenciés d'action.

Il présente les principaux segments de la filière, leur composition et le réseau des relations existant ainsi que le positionnement des leviers d'action. Les propositions de la mission que l'on trouvera en partie B du présent rapport sont articulées selon la ligne directrice de ce schéma en tenant compte de la nécessaire rétroaction de l'aval vers l'amont : la mission considère en effet que si l'ensemble des segments doit faire l'objet d'actions concertées la logique d'évolution vers une filière mieux intégrée implique de décliner ces actions en commençant par l'aval.

On considèrera donc en premier lieu l'évolution de la gouvernance, la mise en place d'un fonds stratégique de financement et l'utilisation des mécanismes financiers du pacte de compétitivité, ainsi que la perspective de conception d'un observatoire de la forêt et du bois ; on s'attachera ensuite aux actions susceptibles de dynamiser la valorisation du bois par les deux usages principaux (construction, énergie) et de renforcer la compétitivité des entreprises notamment dans le secteur clé du sciage, puis à celles qui concernent la mobilisation et la mise en marché des produits dans des conditions améliorées pour les acheteurs. Enfin, on s'intéressera aux éléments constitutifs de la gestion durable (définition, référentiels, conduite) et au renouvellement du patrimoine sylvicole.

2.1. Les enjeux stratégiques

La filière forêt-bois est confrontée à deux enjeux majeurs qui sont en partie liés : un enjeu d'ordre environnemental, d'une part, et un enjeu économique, d'autre part.

Du point de vue environnemental, la première priorité a trait au changement climatique : la forêt a, d'une part, un rôle majeur et reconnu à jouer dans l'atténuation de ce changement, en assumant pleinement sa fonction de puits de carbone ; pour cela, elle doit être gérée de façon dynamique afin de maximiser la fixation du carbone au travers du processus biologique de croissance et, à cet effet, les filières de transformation de l'aval doivent utiliser le bois disponible, de préférence en vue d'une utilisation pérenne (construction, ameublement). On peut admettre que sous certaines conditions l'utilisation du bois dans le secteur de l'énergie est neutre au regard du bilan carbone. Par ailleurs, on a noté que le recours au bois énergie permet de réduire l'utilisation d'énergie fossile avec des conséquences positives sur la balance commerciale.

D'autre part, la forêt est au premier chef concernée par le problème de l'adaptation au changement climatique. Toutefois des incertitudes existent sur les effets de ce changement sur la croissance à long terme de la forêt, notamment en raison des modifications des régimes hydrologiques et des différences dans les capacités d'adaptation des essences.

La deuxième priorité environnementale a trait à la biodiversité : là encore, le rôle de la forêt est majeur et reconnu et fait l'objet d'une demande sociétale forte, tant par la richesse d'espèces qu'elle est susceptible d'abriter que par le rôle qu'elle joue au regard d'autres éléments (conservation des eaux et des sols, trame verte). Il est clair que les choix de gestion devront être bien ajustés pour concilier optimisation de la récolte, fixation du carbone et performance « biodiversité ». C'est un point qui reste encore à approfondir par la recherche pour permettre les arbitrages éventuels de gestion aux niveaux pertinents.

Le second enjeu est économique : le bois de nos forêts représente une richesse renouvelable, dont l'exploitation est aujourd'hui sous-dimensionnée au regard des volumes disponibles. C'est un facteur aggravant du déficit commercial de notre pays même si cette aggravation pourrait être tempérée par la prise en compte de l'amélioration induite par les consommations de bois énergie d'origine locale sur la balance extérieure de l'énergie. Un accroissement de la mobilisation de la ressource, en vue d'une transformation sur le territoire national, serait de nature à créer une valeur ajoutée économique et sociale, en faveur d'emplois non délocalisables et principalement situés en milieu rural.

2.2. Les orientations majeures

Pour faire face à ces enjeux, il est nécessaire de parvenir à concilier deux logiques :

- la notion d'intérêt général qui préside au droit de la forêt (article L 112-1 du Code forestier) et qui se fonde aujourd'hui aussi sur le rôle de l'écosystème forestier dans la lutte contre le changement climatique ;
- le principe d'économie concurrentielle de marché dans lequel s'inscrivent les industries de transformation du bois.

Cette réconciliation implique un alignement stratégique de ces deux logiques, d'une part au travers de la définition d'une politique de filière, d'autre part du partage de la vision stratégique entre les acteurs, enfin par le biais de la cohérence des leviers d'actions éventuellement renouvelés.

➤ Des instruments nouveaux de gouvernance et de financement

En premier lieu, la politique de cette filière forêt-bois, reconnue comme telle, doit pouvoir être formulée de façon partagée et lue de façon transparente par l'ensemble des acteurs nationaux mais aussi par les acteurs internationaux et notamment communautaires puisque depuis plusieurs années des travaux sont conduits au niveau communautaire pour progresser vers une politique forestière harmonisée à ce niveau entre les pays membres. C'est pourquoi la mission propose d'inscrire dans le code forestier la formulation d'un plan national de la forêt et du bois qui sera la référence nationale et internationale de la politique française.

Dans un contexte marqué par les intentions gouvernementales de procéder à un nouveau mouvement de décentralisation, la mission ne s'est pas interrogée longuement sur la décentralisation de la politique forestière, non pas parce que cela ne figurait pas dans son mandat mais parce qu'il ne lui est pas apparu que cela constituait une évolution souhaitable. Pour autant, elle propose d'associer davantage les collectivités et notamment les Régions à la conception et à la mise en œuvre de cette politique.

La mission propose donc un dispositif rénové de gouvernance, nationale et territoriale, de façon à impliquer les collectivités territoriales, et notamment les conseils régionaux, qui ont compétence en matière économique et qui devraient être davantage impliqués dans la définition et la mise en œuvre des orientations régionales du secteur de la forêt et du bois.

L'évolution du Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers doit s'accompagner de la mise en place d'un comité stratégique de filière au sein du Conseil national de l'industrie et d'un fonctionnement interministériel effectif. La mission estime que ces évolutions sont de nature à apporter la cohérence nécessaire à la filière.

La mission confirme la nécessité d'un soutien public à la filière, notamment sur le plan financier. Il est justifié, d'une part, par les services écosystémiques (notamment la fixation de carbone mais aussi la conservation des eaux et des sols) et sociaux (accueil du public) rendus par la forêt et, d'autre part, par le pas de temps dans lequel s'inscrit sa gestion. Il ne s'agit pas de recréer un fonds forestier national mais de mettre en place un nouveau fonds stratégique pour la forêt et le bois (« fonds bois/carbone »), complémentaire des mécanismes de financement du pacte de compétitivité, éventuellement adaptés aux spécificités du secteur, ainsi que d'une fiscalité qui devrait évoluer en partie dans un sens plus orienté vers l'activité économique et l'investissement que vers la seule conservation d'un patrimoine.

La mission souligne que la gestion du changement climatique, nonobstant les difficultés d'installation d'un marché du carbone et la difficulté des négociations à venir pour y parvenir dans un contexte économique défavorable, doit rester un axe majeur de financement de la filière forêt-bois. C'est pourquoi elle propose la création de ce fonds stratégique de financement de la filière dont il doit être d'ores et déjà prévue la possibilité d'une alimentation partielle par le marché du carbone quels que soient les montants aujourd'hui disponibles. Alimenté par d'autres sources, budgétaires, et notamment le programme 149, ou liées à la fiscalité écologique, ce Fonds verra ses capacités d'action complétées par les mécanismes de financement de la Banque publique d'investissements, actuellement en cours de finalisation. A cet égard, il convient de souligner que l'influence de leurs activités sur la gestion forestière permet aux industries d'aval de contribuer à l'intérêt général. A ce titre la doctrine de la BPI devrait prévoir un mode d'intervention relevant de l'intérêt général dont pourraient bénéficier de façon préférentielle les industries de la filière bois.

Toute nouvelle politique doit contenir des éléments propres à une appropriation par ses acteurs. En particulier les acteurs des marchés de l'aval ont besoin de disposer d'une information complète et organisée qui les protège des asymétries d'information préjudiciables à leur performance économique. Mais ce besoin d'information vaut

également pour les acteurs de l'amont qui doivent pouvoir décider des objectifs de leur gestion en fonction d'une connaissance fine de la ressource mobilisable, des besoins de l'aval et des conditions de marché. C'est pourquoi il est fondamental de s'orienter vers la mise en œuvre d'un observatoire de la forêt et du bois adossé à un véritable système d'information dont la cohérence et la régulation serait garanti par la puissance publique, s'appuyant sur les données et les opérateurs existant aujourd'hui et comblant les lacunes existantes. Cet observatoire devrait être relié au futur observatoire de la biomasse recommandé par ailleurs dans le cadre d'une mission spécifique sur la biomasse.

➤ ***La dynamisation des industries d'aval***

Il a été souligné la nécessité d'une relance active de l'activité industrielle d'aval de façon à renouveler et accroître la demande vis à vis de l'amont et reconquérir des parts du marché des produits transformés.

La mission considère souhaitable de développer des actions spécifiques dans le secteur de la construction, en faveur de l'utilisation du bois matériau (qui constitue un puits pérenne de carbone) et des panneaux de particules, de poursuivre les efforts déjà fait pour le secteur de l'énergie et de proposer des leviers de modernisation au secteur du sciage.

Outre les soutiens financiers par le biais des mécanismes de la BPI (renforcement de fonds propres, prêts participatifs), il convient de soutenir spécifiquement la capacité d'investissements des scieries pour leur modernisation au travers d'une fiscalité adaptée et de leur permettre, via le tarif d'achat de l'électricité, d'investir dans la mise en place de systèmes de cogénération d'électricité associés à la production de la chaleur qui leur est nécessaire.

Dans le secteur de la construction, il y a une véritable urgence à simplifier les processus de qualification des produits et en tout état de cause, dans l'attente, à appuyer les efforts humain et financier des petites et moyennes entreprises pour accomplir le véritable parcours du combattant que constitue l'agrément de leurs produits.

Globalement les efforts de soutien à l'innovation et à la formation doivent être renforcés et s'accompagner d'une mise en réseau des acteurs concernés pour améliorer l'efficacité du système.

➤ ***La mobilisation de la ressource et la modernisation des transactions***

Il a été souligné combien ce maillon était aujourd'hui un goulot d'étranglement et un obstacle à la fluidité des actions et rétroactions entre acteurs de la filière.

La mission considère comme essentiel de développer des efforts de regroupement de la gestion et de l'offre de bois dans des conditions de transparence de nature à augmenter l'offre de bois mise sur le marché et accroître la visibilité des industriels sur leur capacité d'approvisionnement afin de leur permettre une gestion prévisionnelle de leurs stocks plus performante.

Elle propose d'ouvrir au plan législatif la possibilité de la création d'une structure de type association syndicale (ASTER), dans une démarche territoriale concertée, permettant ou favorisant le regroupement de la gestion et de l'offre de bois des petites et moyennes propriétés privées ne participant actuellement pas ou peu à une gestion dynamique de filière. Cette contrainte éventuelle de participer à une gestion groupée s'accompagne d'une priorité pour l'accès aux aides financières et aux avantages fiscaux.

En parallèle, la mission recommande de développer la contractualisation des transactions et des travaux d'exploitation forestière notamment par une action renouvelée de l'Office national des forêts qui a une action structurante, avec les coopératives forestières, compte tenu de l'importance des volumes qu'il met en vente.

Que ce soit au regard du regroupement de la gestion et de l'offre ou de la contractualisation, les forêts des collectivités sont aussi concernées et devraient être invitées à un effort spécifique dans le cadre du contrat d'objectifs de l'ONF dont elles sont signataires.

➤ ***Une gestion durable effective***

L'efficacité de la filière au regard des enjeux majeurs implique une fluidité et une cohérence entre les différents segments de l'aval et de l'amont qui la composent ; pour cela, la définition de la gestion durable, qui reste le mode de gestion le plus apte à remplir l'ensemble des objectifs de la multifonctionnalité des forêts, doit traduire l'importance de la dimension économique qui sera le moteur de la nouvelle dynamique de filière. Cette gestion durable doit surtout être effective. Dès lors le soutien public, direct ou indirect (par le biais de la fiscalité), ne doit bénéficier qu'aux acteurs qui s'inscrivent de manière effective dans le cadre de la politique publique de gestion durable.

Par ailleurs, le secteur de l'amont doit disposer des moyens d'une gestion durable effective. A cet effet, il convient de mettre à sa disposition un cadre simplifié d'orientation et de gestion forestière permettant le développement de processus de certification adaptés à la compétition sur les marchés internationaux.

Pour développer cette gestion durable, une incitation à l'investissement régulier dans les travaux forestiers appelés par le respect du référentiel de gestion durable paraît indispensable. Elle pourrait prendre la forme, soit d'une aide directe dans le cas d'opérations sous maîtrise d'ouvrage collective, soit d'une incitation fiscale à l'investissement sylvicole.

Parallèlement, pour faire face aux aléas climatiques parfois catastrophiques pour la forêt, il convient de permettre aux investisseurs forestiers d'accéder à un système d'assurance robuste, de nature à couvrir leurs pertes éventuelles et permettre la reconstitution de la forêt sans intervention de l'Etat.

Face aux menaces du changement climatique, la recherche et l'expérimentation doivent être renforcées pour mieux cerner ses impacts sur les forêts et permettre aux sylviculteurs de faire des choix adaptés à des évolutions encore très incertaines.

Partie B : Les mesures proposées

La vision stratégique d'ensemble exposée en partie A, telle que le schéma (annexe 2) la résume, commande le choix et la formulation des mesures proposées :

- Constituer des instruments stratégiques de gouvernance, de financement et de transparence des données (chapitre 1) structurants, lisibles, fédérateurs et mobilisateurs, qui articulent efficacement la politique nationale de l'amont forestier et ses mises en œuvres territoriales, centrées sur la multifonctionnalité et la gestion durable de la forêt, avec en aval une politique de filière bénéficiant des instruments nouveaux résultant de la création d'un comité stratégique de filière au sein du Conseil
- Rééquilibrer et dynamiser les différents segments de valorisation du bois (chapitre 2), la valorisation du potentiel forestier français, en fonction de la nature des peuplements (forte présence de feuillus etc.) et des conditions de sa mobilisation, en levant les principaux goulots d'étranglement et en harmonisant les leviers publics d'incitation à l'investissement, à l'innovation et à la formation, en vue d'un développement parallèle cohérent du maillon clé que constituent les scieries et des usages du bois dans la construction et pour la production d'énergie³ ;
- Assurer l'approvisionnement des industries et valoriser le potentiel forestier (chapitre 3), en levant les freins actuels à l'exploitation optimale de la forêt privée, en adaptant à la structure du foncier forestier les formules de gestion groupée et en améliorant les conditions physiques et économiques de mobilisation et de mise en marché du bois ;
- Garantir la pérennité du patrimoine forestier (chapitre 4) en simplifiant et en adaptant aux exigences d'une gestion durable effective le dispositif des documents de gestion et en améliorant, sans aggravation des charges de l'Etat, les instruments fiscaux spécifiques de soutien à l'assurance contre les risques forestiers et aux investissements d'adaptation des massifs et peuplements, notamment au regard des exigences du changement climatique et de la production des aménités forestières non directement marchandes.

³ Rappelons (cf. § A-III) que le développement de la chimie du bois, que l'on peut situer actuellement dans la phase amont du cycle d'innovation et d'industrialisation, a été placé en dehors du champ d'aide de la présente mission : il pourrait faire l'objet prochainement d'une mission spécifique. Il en est de même de l'ameublement qui relève partiellement de la filière bois pour ses approvisionnements mais dont les déterminants d'évolution se situent pour l'essentiel en dehors du cadre traité par la présente mission.

1. Les instruments stratégiques : gouvernance, financement et système d'information

Trois axes de progrès sont proposés :

- Renforcer la cohérence amont – aval du pilotage stratégique de la filière (§ 1.1) au plan national comme aux échelons territoriaux, par une action conjointe de l'Etat et des Collectivités locales en lien étroit avec les structures professionnelles ;
- Améliorer la lisibilité et l'efficacité du financement public (§ 1.2), au plan national comme aux échelons décentralisés, sans aggraver la dépenses budgétaire et fiscale ;
- Développer un outil fédérateur d'observation et d'analyse (§ 1.3) des données physiques, technologiques et économiques de la filière, sur des mailles d'analyse pertinentes.

1.1. Le dispositif de pilotage stratégique

1.1.1. Le Plan national Forêt – Bois, nouvel outil d'orientation et de synthèse

Conformément aux exigences communautaires, un programme forestier national (PFN) a été élaboré pour la période 2006-2015 en concertation avec les parties prenantes forestières. Il n'a cependant pas formellement d'existence juridique, et ne peut pas être considéré comme prescriptif. Il ne comporte au demeurant ni cibles explicites, ni indicateurs directement associés. Le dispositif quinquennal des *indicateurs de gestion durable* (IGD) des forêts françaises métropolitaines pourrait pourtant à certains égards être rapproché des objectifs affichés par le programme forestier national.

La mission propose donc d'améliorer la conception et la mise en œuvre de cet outil de pilotage stratégique : remplaçant l'actuel PFN, mais en continuité de celui-ci, un nouveau **plan national de la forêt et du bois** (PNFB) pourrait ainsi devenir le cadre pluriannuel de conduite d'une politique nationale de la forêt et des industries de transformation et valorisation du bois.

Ce plan devra notamment établir la conformité de l'action publique et des pratiques de gestion forestière (publique et privée) aux engagements souscrits par la France, au plan international et communautaire, pour une gestion durable de la forêt. Six critères principaux de gestion forestière durable ont en effet été définis en 1998 à Lisbonne (troisième Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement). Ces critères, avec les indicateurs associés, constituent désormais le cadre de référence que les pays signataires se sont engagés à renseigner et à améliorer régulièrement : la quatrième Conférence (Vienne, 2003) a recommandé l'intégration de ces critères et indicateurs dans la mise en œuvre des Programmes forestiers nationaux, et les deux Conférences qui ont suivies (Varsovie en 2008, Oslo en 2011) ont validé ces indicateurs comme outils des politiques forestières européennes.

Le sixième de ces critères concerne le maintien des bénéfices aval de la production

forestière, et de diverses conditions socio-économiques associées ou parallèles : les indicateurs associés comprennent, dans l'édition française 2010 des IGD, les onze indicateurs issus de la Conférence de Vienne, et cinq indicateurs spécifiquement français.

L'ensemble représente une amorce intéressante d'une évaluation économique et sociale du secteur forêt – bois incluant tant l'amont que l'aval. En l'adossant au système des IGD, le nouveau PNFB pourra devenir de manière plus concrète qu'à ce jour l'actuel PFN, un outil de pilotage de la « filière Bois » incluant la problématique de la valorisation économique de l'ensemble des segments du secteur forêt – bois en cohérence avec celle de la gestion multifonctionnelle des massifs forestiers.

De caractère interministériel, le Plan national Forêt – Bois sera élaboré sous l'égide du Conseil supérieur de la forêt-bois (cf. § 1.1.2) en impliquant l'ensemble des parties prenantes (Etat, collectivités territoriales, propriétaires, gestionnaires, entreprises de travaux forestiers, industriels, associations, ...). Il fera l'objet d'une adoption interministérielle, engageant tous les ministères concernés. Placé pour son exécution sous la responsabilité du ministre chargé de la forêt, son horizon temporel pourrait être ramené de dix à sept ans, en sorte de le « caler » sur les cycles des grands programmes européens.

Constituant le document de référence national pour le développement du secteur de la forêt et du bois, il constituera un cadre opératoire pour la définition et la mise en œuvre des instruments nationaux de pilotage de l'aval industriel du secteur, notamment le contrat national de filière établi dans le cadre du Conseil national de l'Industrie (cf. §. 1.1.2).

Il sera décliné à l'échelon territorial dans un cadre fédérateur de niveau régional, celui des nouveaux ***schémas régionaux de la forêt et du bois*** (cf. § 1.2.1).

Pris en compte dans les autres programmes nationaux qui abordent, avec des entrées qui peuvent être très diverses, les thèmes de la forêt et du bois, il pourra faire l'objet d'ajustements interministériels et de mises à jour annuelles prenant en compte à la fois les niveaux de réalisation observés (indicateurs de réalisation et révision des trajectoires vers les cibles de moyen et long terme), et les contraintes de cohérence intersectorielle mises en évidence dans la continuité du dialogue interministériel. Ces mises à jour seront délibérées par le conseil supérieur de la forêt et du bois, qui réservera chaque année un point de l'ordre du jour d'une de ses séances à l'examen de sa mise en œuvre. Elles lui permettront de garder toute son actualité et sa qualité de document de référence et d'impulsion.

Recommandation n°1 : La clé de voûte des instruments d'orientation et de conduite de la politique nationale de la forêt et du bois est constituée par le ***plan national de la forêt et du bois***. Afin de lui donner une force prescriptive, il conviendrait de l'inscrire comme tel dans le code forestier. L'article L.122-1 du code forestier pourrait à cet effet être complété ainsi : *"Les orientations de la politique forestière nationales traduisent les objectifs définis à l'article L 121-1. Elles sont définies dans le plan national de la forêt et du bois. Ce plan est élaboré pour une durée de 7 ans par le ministre chargé des forêts, en liaison avec les autres ministres concernés, les collectivités territoriales et les partenaires socioprofessionnels. Ce programme propose des objectifs cible, des trajectoires et des indicateurs de réalisation définis en cohérence avec les critères internationaux de gestion forestière durable. Il est mis à disposition du public avant son adoption dans les conditions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement. Il est adopté par décret après avis du Conseil supérieur de la forêt et du bois. »*

Il est clair cependant qu'une telle conception d'un plan national forêt-bois comme outil de pilotage comportant cibles, trajectoires et indicateurs de réalisation, suppose que soient conduites parallèlement des évolutions majeures concernant :

- Les méthodes et outils de recueil, validation et diffusion des informations opérationnelles et de pilotage sur les données de contexte et sur les résultats de la gestion forestière au niveau national, régional, comme à celui des massifs forestiers et des 86 sylvoécorégions : c'est le problème des inventaires et observatoires, objet du § B. 1.3 du présent rapport ;
- Les référentiels publics et les outils de suivi, de pilotage et d'évaluation. Ceux-ci incluent les procédures de certification privée (PEFC, FSC), mais n'impliquent pas le recours à un dispositif d'éco-certification publique. Ces outils devront suffire à s'assurer, au plan local et au niveau micro-économique, d'une gestion durable effective de la ressource forestière : ce point fait l'objet du § B.4.1.

1.1.2. Le Conseil supérieur de la forêt et du bois, enceinte du débat politique entre acteurs publics et privés

L'article L113-1 du code forestier dispose en son premier alinéa que « *le Conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois participe à la définition, à la coordination, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la politique forestière et de ses modulations régionales. A cette fin, il concourt à l'élaboration de la stratégie de recherche en matière de forêt et de produits forestiers. Il est associé à l'évaluation du rôle économique, social et environnemental des activités liées à la forêt et à l'exploitation et à la transformation des produits forestiers, ainsi qu'au suivi du financement de la politique forestière* ».

La mission qui lui est ainsi conférée par le code forestier est globalement en ligne avec la nouvelle conception du plan national de la forêt et du bois dont le Conseil supérieur sera le garant. Celui-ci est présidé par le ministre chargé des forêts dont les services en assurent le secrétariat. Dès lors cependant qu'il devra concrètement en suivre l'élaboration, en évaluer la réalisation et en provoquer et valider les mises à jour annuelles, son fonctionnement devra aussi intégrer les **objectifs** suivants, dont il devra coordonner et valider la réalisation :

- Etablir le référentiel national de la gestion forestière durable (cf. § IV), incluant l'ensemble de ses fonctionnalités environnementales (notamment en ce qui concerne les sols, la biodiversité, la résistance aux bio-agresseurs, l'adaptation au changement climatique, etc.), économiques et sociales.
- Définir les conditions de sa mise en œuvre pour une gestion durable effective et garantie de la forêt publique comme de la forêt privée, en fonction notamment des caractéristiques sylvo-écologiques des massifs, de la structure du foncier ainsi que des formes de regroupement de la gestion selon les régimes de propriété.
- S'assurer de la cohérence, au regard de ce cadre stratégique, des schémas régionaux de la forêt et du bois.

- Elaborer, en liaison notamment avec les ministères chargés de l'économie, de l'industrie, de la construction, de l'énergie et de l'emploi, les lignes directrices du développement de la compétitivité et de l'emploi dans les différents segments de la première et de la seconde transformation du bois.
- Définir et piloter, en liaison avec les ministères chargés des enseignements professionnel et supérieur, de la recherche, de l'écologie et de l'industrie, une politique nationale d'orientation de la recherche et de l'innovation, tant pour l'amont forestier (définition des priorités, spécialement au regard des enjeux de l'adaptation de la forêt au changement climatique et de la préservation de la biodiversité ; orientation, optimisation et évaluation des programmes de recherche ; amélioration de l'efficacité des structures de recherche ; etc.) que, en liaison aussi avec le ministère chargé du logement, pour l'aval (coordination des initiatives des pôles de compétitivité proposant des projets orientés vers l'innovation dans la chimie du bois et dans les nouveaux produits et procédés utilisant le bois pour la construction ; adaptation des procédures de qualification des nouveaux procédés et produits pour les usages de la construction ; amélioration des cursus de formation supérieure et professionnelle pour une meilleure adéquation aux besoins des entreprises innovantes ; etc.). Cet objectif entre dans le champ de la mission du CSFB au titre de la cohésion d'ensemble (amont – aval) de la filière Bois ; concernant l'aval, cependant, et spécialement en ce qui concerne les stratégies d'innovation industrielle, il ne peut être poursuivi qu'en lien étroit avec le comité stratégique de filière constitué au sein du Conseil national de l'industrie.

Le second alinéa du même article L113-1 définit la composition du Conseil en prescrivant une large représentation des diverses parties prenantes, avec l'ensemble des administrations intéressées. Cela favorise dans son principe l'instauration d'un débat approfondi, nécessaire pour porter au bon niveau le processus d'élaboration du plan national de la forêt et du bois.

Pour autant, l'expérience a montré qu'il a été parfois difficile de faire converger les débats dont le Conseil supérieur a été l'enceinte, vers des dispositions prescriptives suffisamment précises et opératoires pour servir de feuille de route effective à la gestion forestière aux différents échelons du territoire, et de cadre de référence pour la coordination des actions publiques et privées visant à l'amélioration des processus de recherche et d'innovation, ainsi que des performances économiques et de l'emploi dans les divers segments de la valorisation des produits d'origine forestière.

Une meilleure structuration des travaux du Conseil supérieur est donc nécessaire. L'inscription dans la loi du concept plus intégratif et opérationnel du plan national de la forêt et du bois peut en être l'occasion.

La mission considère cependant qu'il faut ***se garder de démultiplier cette instance de concertation en lui associant des comités spécialisés*** qui seraient en charge d'instruire les diverses dimensions de ce plan, rappelées ci-dessus.

Il lui semble préférable :

- d'une part, d'aménager à la marge la définition législative du Conseil et si besoin de compléter sa composition afin d'intégrer l'ensemble des parties prenantes, pour mieux les ajuster à celle du plan national de la forêt et du bois ;

- d'autre part de doter le Conseil d'un règlement intérieur qui incite au resserrement du travail interministériel et qui favorise l'enrichissement du dialogue entre l'administration et les diverses parties prenantes tant pour l'élaboration du plan national de la forêt et du bois que pour l'évaluation de ses déclinaisons régionales (cf. § 1.1.4) et le suivi, avec les instruments d'observation appropriés (cf. § 1.3) de sa réalisation.

Recommandation n°2 : La rédaction de l'article L 113-1 du code forestier devrait être remaniée :

- d'une part, dans son premier alinéa, pour modifier le titre du Conseil, devenu **Conseil supérieur de la forêt et du bois**, dans le sens d'une simplification et d'une cohérence plus explicite avec la dénomination de l'instrument d'orientation et de pilotage stratégique qu'il aura la responsabilité de mettre en œuvre et qui constituera désormais sa principale raison d'être ;
- d'autre part, toujours dans son premier alinéa, pour **faire évoluer le contenu de ses missions** en cohérence avec son rôle dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'actualisation du plan national de la forêt et du bois ;
- enfin, pour introduire un troisième alinéa disposant qu'un **règlement intérieur**, objet d'un arrêté interministériel, définit les modalités essentielles d'une concertation continue des administrations et des parties prenantes dans tout le cycle d'élaboration et d'exécution du plan national de la forêt et du bois, ainsi que les formats spécifiques de concertation adaptés à chacun des grands axes fonctionnels de ce plan.

1.1.3. Un comité stratégique de filière dans le cadre du Conseil national de l'industrie, en charge de la coordination des instruments de développement économique.

Certains segments aval du secteur forêt – bois, spécialement ceux du bois-énergie et dans une moindre mesure ceux du bois-matériau, ont pu bénéficier de l'action du comité stratégique chimie – matériaux et du comité stratégique pour les éco-industries (COSEI), mis en place en 2010 dans le cadre de la Conférence nationale de l'industrie.

Ces deux comités stratégiques ont ainsi défini judicieusement certaines actions ciblées en faveur du développement du bois-matériau ou du bois-énergie. Mais leur orientation, exclusivement sectorielle pour le premier (avec prédominance d'enjeux industriels et technologiques étrangers – voire antagonistes - aux problématiques spécifiques de la chimie du bois et des nouveaux procédés et usages du bois construction), généraliste pour le second (avec prédominance des enjeux de l'économie circulaire et de l'écologie industrielle), ne favorise pas l'élaboration d'une vue d'ensemble des contraintes spécifiques de la filière forêt – bois (notamment la nature des interactions amont – aval, la différenciation des pas de temps entre segments forestiers et industriels, etc.) et la prise en compte de segments-clés tels que le sciage.

Au reste, il ne va pas de soi d'impulser un « esprit de filière » pour la forêt et le bois et d'y organiser les conditions d'un « pacte » améliorant la qualité des interactions entre les divers groupes d'acteurs, et renforçant l'efficacité d'ensemble de leurs arbitrages. Cela tient pour une grande part à ce que, à la différence de filières industrielles comme l'aéronautique, le nucléaire, ou encore l'automobile, on ne peut organiser la

filière ni selon la logique de l'unité intégrative d'un produit final (le véhicule automobile, l'avion, ...), ni en y faisant jouer dans des conditions équilibrées et régulées une dominance économique de fait de quelques grands acteurs structurants.

Certes, l'action de l'Office national des forêts peut sur certains points (par exemple la certification de la gestion forestière) avoir un large effet d'entraînement. Mais son pouvoir d'influence reste cependant conditionné par le statut particulier de l'Office, les données spécifiques de sa culture socioprofessionnelle, son équilibre économique précaire, sa vocation principale à la gestion de la seule forêt publique, minoritaire en France, et sa limitation aux seules activités de l'amont, jusqu'à la mise en marché du bois inclusivement. La mission a pris cette situation comme une donnée de fait dont l'examen global, critique et prospectif, ne relevait pas de son mandat.

Tout en tenant compte avec une grande attention des options d'adaptation d'ensemble que l'Office a pu formuler de son point de vue, elle s'est donc attachée parallèlement à évaluer les contraintes assumées par les autres grands acteurs : propriétaires, entrepreneurs de travaux forestiers, professionnels du bois-énergie, industriels du sciage et de la transformation du bois, industriels de la construction-bois, avec leurs regroupements interprofessionnels, et leurs partenaires des centres techniques, des instituts de formation, et des pôles de recherche et d'innovation. Elle a cherché à discerner les opportunités d'alignements mutuels d'intérêts stratégiques entre acteurs et à évaluer si celles-ci, à condition de les réguler efficacement, pouvaient justifier un engagement de la puissance publique (Etat et exécutifs territoriaux, spécialement les Régions) dans une optimisation d'ensemble de la filière.

A ce questionnement majeur, la mission apporte une réponse globalement positive. Elle souligne cependant la nécessité de respecter les logiques propres respectivement à la politique forestière (historiquement et institutionnellement ancrée au niveau de l'Etat, et conduit par le ministre chargé de l'agriculture et des forêts), et à la politique d'innovation et de développement économique et industriel (où l'action de l'Etat doit trouver un relais de plus en plus autonome, mais cohérent, au niveau des Régions). Elle n'ignore pas les tensions que cette dualité de perspective a souvent provoquées et, bien entendu, elle a intégré également dans son évaluation les exigences et les ambitions de plus en plus structurantes du développement durable et de la transition écologique.

Il lui est apparu, dans ce contexte complexe, que la nouvelle définition par le Gouvernement des objectifs désormais dévolus au Conseil national de l'industrie institué par le décret n° 2013-162 du 22 février 2013, modifiant le décret n° 2010-596 du 3 juin 2010 qui avait institué la Conférence nationale de l'industrie, constitue une opportunité majeure pour avancer vers un véritable « esprit de filière » dans le domaine de la forêt et du bois.

Elle propose donc de créer un lien fonctionnel structurant entre la politique d'aménagement et de développement durable définie par le Conseil supérieur de la forêt et du bois et concrétisée par le plan national de la forêt et du bois, et la logique de valorisation de l'innovation, d'investissement industriel et de croissance économique portée par le Conseil national de l'industrie.

Ce lien peut être constitué en pratique par la mise en place pour l'ensemble des segments d'activité de la filière bois, dans la logique ci-dessus, des outils d'animation,

de soutien et d'évaluation de filières définis par les décrets de 2010 et 2012 cités ci-dessus. Ainsi :

- Un **comité stratégique de filière**, constitué au sein du Conseil national de l'industrie, pourrait assurer :
 - un suivi permanent du niveau et de la performance de l'activité économique dans les différents segments des industries du bois, notamment en termes de compétitivité et de balance commerciale ;
 - une évaluation concertée des besoins d'investissement et des objectifs d'adaptation des instruments de financement ;
 - l'évaluation des contraintes et opportunités du développement de l'emploi, notamment par l'adéquation des dispositifs de formation à la dynamique des processus de recherche et d'innovation, et aux besoins des acteurs économiques ;
 - le diagnostic permanent des facteurs structurels ou conjoncturels affectant négativement la qualité et la productivité des interactions entre segments d'activités, notamment du fait des contraintes et des coûts des structures de transactions.
- Un **contrat national de filière** devrait dans ce cadre définir :
 - les grands axes d'amélioration des interactions entre groupes d'acteurs ;
 - les objectifs correspondants des interventions publiques, en explicitant les régulations nécessaires à la cohérence de politiques publiques différenciées (énergie, climat, logement, aménagement du territoire, préservation des écosystèmes, investissement industriel, etc.), parfois concurrentes par rapport aux ressources ou contraintes du système forestier et des chaînes de valorisation du bois ;
 - les instruments d'incitation et de financement ciblés pour les différents segments de la filière, mais définis et calibrés dans une logique d'ensemble visant : à améliorer la lisibilité de l'action publique et l'efficacité de la dépense publique consentie complémentirement au niveau de l'Etat et des Régions (en y incluant les concours résultant des programmes de l'Union Européenne) ; et parallèlement à optimiser l'organisation des modes d'interventions conjoints ou alternatifs des acteurs du financement de l'économie (dont la Banque Publique d'Investissement, en cofinancement aux côtés des investisseurs et financeurs privés).
- **Un Fonds national forêt – bois (FNFB) devrait regrouper l'ensemble des financements directs d'origine publique** engageant l'Etat (ressources attachées à des programmes budgétaires, produits de taxes affectées, produits des enchères des quotas CO2 de l'ETS, etc.), et mis en œuvre soit directement au plan national (exemple : programmes nationaux de recherche), soit conjointement avec les Régions et les ressources dont elles peuvent disposer en propre - notamment pour le soutien à des contrats régionaux de filière établis complémentirement au contrat national et déclinables dans des logiques d'action cohérentes aux différents échelons territoriaux, et impliquant les interprofessions régionales ou d'autres acteurs locaux. Ce point est développé ci-après (§§ 1.1.4 et 1.2).

La mission considère que la mise en place de cette logique de filière au niveau du Conseil national de l'industrie peut être réalisée sans mise en cause des compétences exercées par le comité stratégique de filière chimie – matériaux et par le COSEI. Il conviendra cependant de veiller à ce que les plans d'action gérés par ces deux comités stratégiques existant ne comportent pas d'interventions redondantes avec ce qui ressortit strictement à la mise en cohérence structurelle et au développement spécifique des segments de la filière forêt – bois, mais visent plutôt à mettre en facteurs communs les actions d'innovation et de régulation requises par l'émergence de modèles industriels nouveaux (chimie biosourcée et bio-raffineries, pour le premier ; économie circulaire et écologie industrielle, pour le second).

De même, la mission ne sous-estime pas les écarts de culture et de pratiques qui pourront subsister entre, d'une part les acteurs socioprofessionnels et les parties prenantes associatives historiquement ancrées auprès du Conseil supérieur de la forêt et du bois, et d'autre part les partenaires économiques, industriels et financiers dont les points de vue, portés par les missions générales et transversales du Conseil national de l'industrie, pourront influencer sur l'élaboration et la mise en œuvre du contrat national de filière et des instruments de financement, notamment ceux directement rattachés au Fond national forêt – bois. Mais elle considère que le resserrement du travail interministériel, spécialement dans la conception et le suivi d'exécution du plan national de la forêt et du bois, avec son système d'indicateurs de pilotage, et dans la mise en place d'un observatoire national commun de la forêt et du bois, est de nature à dépasser positivement les risques toujours présent d'incompréhension.

Recommandation n° 3 : Un **comité stratégique de la filière bois** devrait être constitué au sein du Conseil national de l'industrie, avec l'ensemble des prérogatives et obligations résultant du décret n° 2010-596 modifié. Les objectifs et instruments du **contrat national de filière** qu'il aura charge d'élaborer, et les conditions de suivi de sa mise en œuvre, devront être étroitement cohérents avec la logique de conception et d'exécution du plan national de la forêt et du bois coordonnée par le Conseil supérieur de la forêt et du bois. A cette fin le secrétariat du comité stratégique sera assuré conjointement par le ministère de l'agriculture chargé de la forêt et par le ministère chargé de l'industrie.

Un **Fonds national de la forêt et du bois**, en tant qu'outil d'objectivation et d'arbitrage des financements mis en jeu, sera constitué dans ce cadre. Dans son principe il sera institué par la prochaine loi d'avenir agricole et forestière et dans ses modalités précisé par la prochaine loi de finances. Sa doctrine d'emploi et le contrôle de sa mise en œuvre seront délégués à un comité de gouvernance, émanant à la fois du conseil supérieur et du comité stratégique de filière. Les incitations, programmes et projets qu'il contribuera à financer seront alignés, dans leurs contenus comme dans les niveaux correspondants d'engagement financier des pouvoirs publics, sur les objectifs et les leviers d'action retenus par le programme national de la forêt et du bois.

1.1.4. La mise en œuvre territoriale : des instruments de gestion simplifiés, et une coordination renforcée entre l'Etat et les collectivités locales

Au plan territorial, la gouvernance de la filière forêt – bois est marquée par les dispositions applicables à l'amont forestier par une tradition juridique qui, ayant posé en principe que « sont reconnus d'intérêt général la mise en valeur et la protection des forêts ainsi que le reboisement » (code forestier, article L 112-1), prévoit que « la politique forestière relève de la compétence de l'Etat » (L 121-1) et que « ses orientations, ses financements et ses investissements s'inscrivent dans le long terme » (ibid.). L'implication forte de la Puissance publique au plan local n'entend point cependant porter atteinte aux principes juridiques d'exercice des droits attachés à la propriété privée, pour autant que « tout propriétaire exerce sur ses bois et forêts tous les droits résultant de la propriété dans les limites spécifiées par le présent code et par la loi ... » (L 112-2).

Pour assurer une cohérence d'ensemble de la politique forestière tout en préservant l'autonomie légitime d'exercice de la propriété privée, le droit forestier français distingue des instruments de gestion parallèles mais propres respectivement :

- à la forêt domaniale, celle de l'Etat et des Collectivités, qui relèvent du « régime forestier » et dont la gestion constituent la raison d'être de l'Office national des Forêts (même si celui-ci peut aussi intervenir, dans certaines conditions, en forêt privée) ;
- à la forêt privée, pour laquelle le code forestier prévoit la mise en œuvre d'un ensemble d'obligations de gestion dont la mise en œuvre reste à ce jour orientée globalement plus par une logique patrimoniale de conservation que par celle d'une intégration optimale de la multifonctionnalité forestière (dimensions éco-systémiques, économiques, environnementales, culturelles et sociales de la gestion durable de la forêt) dans une démarche d'optimisation globale de filière amont – aval.

Cette distinction pèse lourdement dans une forêt française dont globalement plus des deux tiers (11 millions d'hectares sur 16) appartient à des propriétaires privés. Si cette proportion peut varier selon les régions, il reste que dans la plupart d'entre elles⁴ on observe une fragmentation de la propriété foncière forestière qui rend problématiques, voire inopérants, les instruments de gestion institués par le code forestier pour encadrer la gestion forestière privée parallèlement aux exigences posées pour la forêt publique⁵.

La cohérence des gestions publique et privée de la forêt, et la prise en compte des enjeux de la valorisation économique des produits forestiers par les industries de l'aval, sont réputées à ce jour résulter des orientations et de l'impulsion données au niveau régional par la Commission régionale de la forêt et des produits forestiers (CRFPF) présidée par le préfet de région. Cette Commission élabore des « orientations régionales forestières » (ORF), soumises pour avis au Conseil régional.

⁴ Avec cependant des caractéristiques bien différenciées entre, notamment, l'Aquitaine, la Lorraine, la Région Centre, et celles du Massif Central. .

⁵ Il est fréquent de rencontrer au cadastre des parcelles en déshérence. Et même quand les propriétaires en sont connus, les superficies très limitées de nombreuses parcelles privées rend peu efficace la fiscalité forestière, et peu réalistes des règles de gestion dont le caractère contraignant est pour une part lié à leurs effets fiscaux.

Des documents régionaux sylvicoles⁶ leur sont associés :

- directives régionales d'aménagement (DRA) pour la forêt domaniale ;
- schémas régionaux d'aménagement (SRA) pour les forêts des collectivités ;
- schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) pour la forêt privée.

Les DRA et les SRA sont élaborés par l'ONF ; les SRGS sont parallèlement élaborés par les Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF). Les trois types de documents sont cependant soumis à l'avis du Préfet, qui consulte la CRPF. Au final tous ces documents, ORF comprises, se trouvent soumis à l'approbation du ministre en charge des forêts. Il revient à ses services de vérifier que les SRGS indiquent pour toutes les forêts privées des objectifs de gestion durable cohérents avec les orientations arrêtées par l'Etat, lesquelles sont exprimées sous forme d'objectifs de gestion, de préconisations techniques, et de conseils de méthode de gestion.

Par ailleurs, des Plans pluriannuels régionaux de développement forestier (PPRDF), ont été réalisés en 2011 et 2012. Leur objectif était d'identifier les massifs sous exploités et de proposer des plans d'actions pour en dynamiser la gestion. Ils ont été élaborés, sous l'autorité des Préfets, par des comités réunissant les représentants de l'amont forestier et des chambres d'agriculture. Cette démarche a cependant été critiquée⁷ ; des jeux d'acteurs complexes en ont en effet parfois occulté l'objectif principal. Et de fait, la forte dispersion du montant des fonds disponibles en région⁸ a fragilisé le dispositif, qui a pu paraître conflictuel dans la mesure où il appelait des réallocations de moyens entre acteurs.

La mission reprend ici à son compte les conclusions du rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux préconisant de passer « des orientations régionales forestières au schéma régional forêt – bois »⁹, lesquelles sont globalement en ligne avec les analyses et propositions formulées par la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires¹⁰. Elle propose de renforcer l'implication des Régions, conjointement avec les services de l'Etat, dans la conception et la mise en œuvre d'instruments de gestion visant le développement cohérent et complémentaire, dans une logique de filière, de la gestion durable effective des forêts publiques et privées, et des industries de transformation du bois.

Ainsi, d'une part les présidents de Région pourraient exercer, avec les préfets, la coprésidence des Commissions régionales de la forêt et des produits forestiers (CRFPF), lesquelles deviendraient, pour mettre l'accent désormais sur la cohérence d'ensemble de la filière bois, les **Conférences régionales de la forêt et du bois** (CRFB).

⁶ Les DRA comprennent une analyse des caractéristiques des forêts, ainsi que les décisions techniques que se fixe l'Etat pour ses forêts. Elles sont élaborées par l'ONF. Les SRA sont élaborés par l'ONF ; afin de laisser une certaine liberté d'action aux collectivités et aux établissements publics propriétaires, les orientations régionales y sont exprimées sous forme de recommandations techniques (essences, provenances, diamètres d'exploitabilité, traitements sylvicoles, gestion foncière, accueil du public, etc.). - Cf. *infra*, §§ B.3.1 et B.4.1

⁷ Notamment par la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR).

⁸ Le montant des fonds mis en œuvre à l'échelon régional dans le cadre des PPRDF s'échelonne, selon les régions, de 0 à 600 k€.

⁹ Rapport proposé sous ce titre par MM. Charles Dereix et Antoine Zeller, ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts, et François Signoles, inspecteur général de l'agriculture : rapport CGAAER n° 12115 de avril 2013.

¹⁰ Avec cependant des nuances concernant l'évaluation du dispositif des PPRDF.

D'autre part des **schémas régionaux de la forêt et du bois** (SRFB) remplaceraient les ORF et les PPRDF. Calés comme le plan national de la forêt et du bois, sur le cycle de sept ans des grands programmes européens, ils constitueraient comme les ORF, « le premier élément d'une déclinaison régionale de la politique forestière nationale »¹¹, destinés notamment à mettre en évidence les « enjeux, blocages et opportunités majeurs »¹² de la filière forêt - bois dans chaque région, en associant étroitement les perspectives du développement forestier durable aux « aspects de la politique forestière de transformation et de promotion de l'emploi du bois et (aux) liens avec la politique agricole, environnementale et d'aménagement du territoire »¹³.

Mais, comme les PPRDF, ils auraient aussi valeur de documents de programmation : identifiant les territoires à enjeux prioritaires, ils définiraient les programmes d'actions à y mener en fixant les objectifs, les financements et les échéanciers. Et comme le plan national de la forêt et du bois, ils comporteraient pour leur mise en œuvre et leur évaluation un ensemble d'indicateurs de pilotage incluant ceux retenus par ce plan national, lesquels sont adossés au dispositif des indicateurs de gestion durable (IGD) des forêts françaises métropolitaines, lui-même dérivé du système international des critères de gestion forestière durable (cf. *supra*, §. 1.1.1).

Par ces deux évolutions majeures, pourrait plus aisément qu'actuellement être atteint l'objectif essentiel d'un alignement stratégique effectif entre :

- La nouvelle politique nationale conduite par l'Etat pour la filière Bois : sa finalité est d'optimiser, avec toutes les parties prenantes, les interactions entre les stratégies de gestion durable effective dans l'amont forestier et les contraintes et opportunités coordonnées décelées dans l'aval pour les divers segments de valorisation énergétique et industrielle des produits d'origine forestière, d'une part ;
- Et d'autre part les déclinaisons de cette politique nationale à l'échelle des collectivités territoriales, dans le cadre des compétences décentralisées reconnues aux Régions : celles-ci constituent en effet l'échelon le plus approprié pour coordonner et valoriser les dynamiques propres des territoires, en lien avec l'ensemble des acteurs publics et privés qui contribuent à leur aménagement comme à leur développement économique, notamment par le renforcement du tissu local des activités industrielles.

Cet alignement stratégique devrait permettre au surplus de simplifier plus sûrement l'architecture des documents cadres régionaux, en leur donnant une dimension de stratégie de développement concerté tant pour l'amont que pour l'aval.

Ainsi et en premier lieu, outre la fusion des orientations régionales forestières (ORF) et du Plan Pluriannuel Régional de Développement Forestier (PPRDF) dans le cadre d'un schéma régional forêt bois (SRFB), il pourra en résulter une nouvelle articulation des directives et schémas régionaux d'aménagement (DRA/SRA) élaborés par l'ONF, avec les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) élaborés par les Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) privée. Dès lors, ces documents régionaux pourraient ne plus avoir à être arrêtés au niveau de l'administration centrale du ministère chargé des forêts.

¹¹ Circulaire ministérielle du 28 juillet 1995.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

Mais un avantage décisif de cet alignement stratégique entre les niveaux national et régional, et de cette nouvelle cohérence opérationnelle entre les instruments de gestion associés, serait aussi de faciliter la déclinaison régionale du contrat national de la filière forêt – bois élaboré, parallèlement et complémentirement au plan national de la forêt et du bois, dans le cadre du Conseil national de l'industrie (cf. supra, § 1.1.3). Des **contrats de filière territorialisés** pourraient ainsi, dans un cadre souple et adapté aux données multiples qui font la variété concrète des territoires dans le cadre régional comme aux échelons plus restreints, être élaborés par les acteurs locaux. Leur élaboration et leur mise en œuvre seraient coordonnées, en cohérence avec les schémas régionaux de la forêt et du bois et avec les instruments de gestion associés, également sous l'égide de la Conférence régionale de la forêt et du bois.

Recommandation n° 4 : Pour atteindre un meilleur alignement stratégique de la politique nationale forestière, de la politique nationale de filière, et des politiques territoriales de gestion durable des forêts et de valorisation économique des usages du bois, il conviendrait de :

- Renforcer l'implication des exécutifs régionaux dans le pilotage des politiques territoriales de la filière forêt - bois (amont et aval), en transformant les actuelles Commission régionales de la forêt et des produits forestiers en **Conférences régionales de la forêt et du bois**, co-présidées par le préfet et par le président de Région.
- Resserrer la cohérence des instruments de pilotage et des documents de gestion correspondants, en substituant aux actuels orientations forestières et plans pluriannuels régionaux de développement forestier, des **schémas régionaux de la forêt et du bois** qui déclinent dans le contexte territorial le plan national de la forêt et du bois, à la fois au plan des axes stratégiques de gestion durable de la forêt et de développement intégré de l'ensemble de la filière, mais aussi en termes de programmes d'investissement et de plans d'actions régionaux assortis **d'indicateurs de réalisation et d'évaluation** dérivés des indicateurs de pilotage du plan national.
- **Coordonner** au niveau de chaque Conférence régionale, qui assumerait pleinement la responsabilité de leur validation et de leur mise en œuvre avec un système d'indicateurs unifié, l'élaboration du **schéma régional de la forêt et du bois**, celle des directives et schémas régionaux d'aménagement relatives à la **forêt publique**, et celle des schémas régionaux de gestion sylvicole relatifs à la **forêt privée**.
- Confier également aux Conférences régionales la responsabilité de faire établir, en tant que de besoin, des **contrats régionaux de filière** adaptant aux contextes locaux les objectifs de développement économique et industriel et le cadre général de coopération entre acteurs de l'amont et de l'aval, définis par le contrat national de la filière forêt - bois.

Il reste que cette optimisation d'ensemble de la logique de pilotage, national et territorial, de la forêt avec l'ensemble des segments de la filière bois, appelle un effort correspondant de renforcement et de simplification des instruments associés de financement.

1.2. Les instruments de financement

Pour préciser la nature, l'assiette et les conditions de mise en œuvre du fonds stratégique national de filière proposé ci-dessus, il convient de mettre au net la typologie des instruments de financement accessibles actuellement aux acteurs de la filière (§ 1.2.1), et de rechercher dans quelles conditions on peut envisager de la compléter en y adjoignant un financement d'un type nouveau : des recettes de la vente aux enchères des quotas de CO₂eq alloués dans le cadre de l'EU-ETS et autres financements issus de la « finance carbone » (§ 1.2.2).

On convient ensuite (§ 1.2.3) de mettre en rapport cette gamme d'instruments avec les besoins de financement qui résultent des propositions de la mission, après prise en compte de diverses approches récentes de la part de l'administration ou d'origine interprofessionnelle. Ces propositions ont été ciblées sur chacun des segments en interactions dans le schéma d'ensemble de la filière mis au jour en partie A (cf. figure 1). Elles cherchent à lever les freins structurels internes à la filière, et à focaliser l'incitation publique sur les activités jugées décisives à moyen et long termes dans la capacité de celle-ci à maximiser la valeur multifonctionnelle dont elle est porteuse : valeur économique, mais aussi environnementale et sociale incluant l'ensemble des services éco-systémiques fournis par la forêt et son rôle dans la lutte contre le changement climatique. La gamme des instruments de financement mobilisables à cet effet apparaît de ce point de vue pouvoir inclure aussi certaines ressources susceptibles d'être levées dans le cadre de la nouvelle stratégie de la fiscalité écologique.

On peut alors préciser (§ 1.2.4) la nature du **fonds stratégique national forêt-bois, en tant qu'outil d'objectivation et d'arbitrage** concerté des ressources et emplois affectables à la filière forêt-bois, conçu pour prendre une vue d'ensemble des instruments et flux financiers résultant non seulement de l'action de l'Etat, en lien avec les parties prenantes, mais aussi de celle des Régions et de la Banque publique d'investissement.

1.2.1. Typologie des financements de la filière forêt - bois

L'analyse des financements bénéficiant actuellement à la filière de la forêt et du bois conduit à distinguer :

a. Les financements publics mis en œuvre directement par l'Etat

a.1 : Financements budgétaires directs :

a.1.1 : Par le programme 149 « Forêt » : Celui-ci finance la politique forestière de l'Etat :

- Au titre de l'action 11 « Gestion des forêts publiques et protection de la forêt », des opérations de valorisation et de protection :
 - gestion des forêts domaniales et des collectivités publiques, incluant notamment la prise en charge d'une partie des frais réels de gestion des

- forêts de collectivités par un versement compensateur à l'Office National des Forêts) ;
 - défense des forêts contre les incendies (DFCI) et restauration des terrains en montagne (RTM).
- Au titre de l'action 12 « Développement économique de la filière et gestion durable », des opérations en vue d'accroître la récolte de bois, d'améliorer la compétitivité économique de la filière, et de dynamiser les acteurs :
 - création de dessertes forestières ;
 - mécanisation de l'exploitation forestière (avec des cofinancements du FEADER : cf. § b *infra*) ;
 - renforcement de la compétitivité des scieries (en garantie de prêts participatifs consentis par OSEO : cf. § f4 *infra*) ;
 - soutien à l'activité de centres technologiques nationaux (notamment le FCBA¹⁴) ;
 - soutien du Centre national de la propriété forestière (CNPF) ;
 - animation des filières régionales.
 - Au titre de la même action, des opérations de nettoyage et reconstitution de la forêt (suite à la tempête Klaus).

a. 1.2. : Par d'autres programmes budgétaires :

Il s'agit de financements consentis au titre de la politique industrielle (DGCIS : appels d'offre de filières délégués à OSEO ; études ; aides à la ré-industrialisation) ou de la politique de la construction et du logement (notamment les actions Bois financées par la DHUP)¹⁵.

a. 2 : Financements par la dépense fiscale

La fiscalité forestière est complexe. Elle repose sur deux types d'impôts dont certains font l'objet d'exonération partielle conditionnée à la mise en œuvre par le propriétaire d'une gestion durable :

- Les impôts liés à l'acquisition, la détention ou la transmission d'un bien forestier : il s'agit des droits d'acquisition, de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB : en moyenne 65% du revenu forfaitaire cadastral), de l'impôt de solidarité sur la fortune (les biens forestiers y sont comptés pour 25 % de leur valeur), des droits de succession et donation (de 5% à 41% de la valeur vénale, selon un barème progressif).
- Les impôts liés à l'utilisation d'un bien : il s'agit de l'impôt sur le revenu (IRPP : de 5,5 % à 45% du revenu forfaitaire cadastral selon un barème progressif), de l'impôt sur les plus-values (IPV) et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Par ailleurs, ont été mis en place depuis 2001 des dispositifs d'encouragement fiscal à l'investissement forestier (DEFI) offrant des réductions d'impôts pour acquisition, gestion, travaux et assurance.

¹⁴ « Forêts Cellulose Bois-construction Ameublement ».

¹⁵ S'y ajoutent des moyens de soutien à la recherche et à l'innovation principalement mis en œuvre par des opérateurs de l'Etat.

Enfin, d'autres mesures complètent un paysage fiscal déjà bien fourni : dation en paiement des droits de succession, éligibilité au fonds de compensation de la TVA des travaux de DFCL, réduction d'impôts pour les cotisations versées aux associations syndicales autorisées pour ces mêmes travaux, et surtout création d'un compte épargne assurance pour la forêt qui conditionne au demeurant l'accès au dispositif DEFI.

b. Les financements liés aux programmes européens

Il s'agit d'abord ici des financements du FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural), lié au deuxième pilier de la Politique Agricole Commune (Développement rural). Ce Fonds intervient en complément des actions nationales, régionales ou locales qui contribuent aux priorités de la politique communautaire. Il complète le dispositif constitué par le FEDER et le FSE.

S'agissant de la forêt et du bois, ces actions doivent relever de programmes regroupant des mesures selon deux axes :

- L'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier, notamment des mesures visant à restructurer et à développer le capital physique (des productions primaires aux industries de transformation), mais aussi des initiatives relatives au développement du potentiel humain (formation, diffusion des connaissances) ;
- L'amélioration de l'environnement et de l'espace rural, notamment au regard des objectifs de préservation de la biodiversité, de protection de l'eau et des sols, et d'atténuation du changement climatique.

Ces actions se concrétisent par des projets financés en totalité par ce Fonds, ou plus souvent conjointement avec l'Etat et/ou les régions bénéficiaires. Elles doivent s'inscrire dans le cadre de la stratégie nationale de développement rural négociée entre la France et la Commission de l'Union européenne ; cette stratégie est préparée et déclinée dans le cadre de discussions spécifiques menées entre l'Etat et les Régions.

On distingue à ce titre :

- Les actions incluses dans le Plan de Développement Rural Hexagonal (PRDH) pour :
 - la protection des forêts et leur reconstitution post-tempêtes ;
 - le renforcement des dessertes ;
 - l'aide à l'équipement d'exploitation forestière ;
 - des reboisements, ou des boisements de terres agricoles.
- Des financements relatifs aux schémas locaux de développement forestier ;
- Des actions de formation et diffusion des connaissances.

c. Les financements décidés et mis en œuvre conjointement par l'Etat et les Régions, directement ou indirectement, et indépendamment des programmes européens

Il s'agit notamment du financement de projets présentés par les pôles de compétitivité, sélectionnés sous l'égide du Groupe technique interministériel, et donnant lieu à financement conjoint par le Fonds unique interministériel (le FUI, géré par OSEO) et par les Régions au titre de leurs compétences dans le domaine du développement économique.

d. Les financements décidés et mis en œuvre exclusivement à l'échelon régional

Ils sont prélevés sur les ressources propres des exécutifs régionaux pour financer des actions conçues et conduites exclusivement à l'échelon régional, au titre des compétences décentralisées relatives au développement économique et à l'aménagement du territoire.

La mission a constaté à ce sujet la difficulté d'obtenir des données quantitatives représentatives des financements effectivement consentis par les Régions à ce double titre, pour la forêt et les industries de transformation du bois. Il semble aussi que dans certains cas les départements interviennent au titre de la clause de compétence générale pour des actions que la Région où ils s'insèrent aurait pu assurer de manière plus cohérente avec les situations constatées dans les départements voisins. Il semble également que l'Association des Régions de France, pas plus vraisemblablement que l'Association des Départements de France, ne soit en mesure à ce jour d'établir la synthèse des financements consentis par ses membres pour la forêt et le bois.

e. Les financements par des mécanismes de taxes affectées ou assimilées

Celles-ci sont décidées par l'Etat dans le cadre des lois de finance ou par des dispositions législatives spécifiques. Mais elles sont collectées et mises en œuvre par des organismes professionnels de la forêt ou du bois, en impliquant éventuellement d'autres acteurs des secteurs de l'agriculture ou de l'industrie.

On distingue à ce titre :

- La ***taxe additionnelle sur le foncier non bâti forestier***, dont le produit est centralisé par les chambres régionales d'agriculture, avant d'être en partie ventilé au profit, pour 50% du Centre national de la propriété forestière (CNPF), pour 5% de la Fédération nationale des communes forestières, pour 26 % des chambres départementales d'agriculture et pour le solde, soit 19%, des chambres régionales d'agriculture pour la mise en œuvre des plans pluriannuels régionaux de développement forestier (PPRDF) ; ce mécanisme est censé rendre compte de la compétence de principe des chambres d'agriculture dans le développement forestier (article L 322-1 du code forestier).
- La « ***cotisation volontaire obligatoire*** » (CVO) sur les bois bruts et de première transformation ; régie par un accord interprofessionnel¹⁶, elle est collectée et gérée par l'interprofession France Bois Forêt. Elle est assise sur le montant des ventes de bois et sur le chiffre d'affaire des entreprises de la première transformation (scieries, placages, emballages, rabotage, parquets),

¹⁶ L'accord en cours couvre la période 2011 – 2013 ; il a été approuvé par arrêté du 6 juin 2011.

en excluant cependant les produits importés.

- La **taxe fiscale affectée assise sur les industries de l'ameublement et du bois** : collectée par le comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB). Assise sur l'ameublement (75% des recettes) et sur les activités de deuxième transformation du bois, elle inclut dans son assiette les importations hors UE.

f. Les financements mis en œuvre par des organismes chargés de missions d'intérêt général

Ces financements proviennent selon les cas, en totalité ou en partie, directement ou indirectement, de fonds délégués à partir du budget de l'Etat. Ils peuvent être délivrés seuls ou en cofinancement avec des financements par des collectivités locales, des établissements de crédit ou des entreprises d'investissement. Ils peuvent donner lieu dans certains cas à des garanties engageant l'Etat.

On distinguera ici :

f.1 : Les subventions à l'investissement consenties à partir du Fonds Chaleur

Ce Fonds est géré par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et alimenté par le budget de l'Etat ; les opérations financées à ce titre sont sélectionnées directement par l'Agence dans le cadre d'appels à projets sur des cahiers des charges qu'elle élabore elle-même, relatifs à la construction de centrales à biomasse et de réseaux de chaleur ; elles peuvent faire l'objet de financements complémentaires de la part des collectivités locales impliquées.

f.2 : Les investissements réalisés par la CDC-Entreprises¹⁷ à partir du Fonds Bois

Celui-ci a pour objectif d'accélérer les investissements des industries de première et deuxième transformation, de favoriser d'éventuels regroupements, de faire émerger un tissu de PME de taille suffisante pour structurer la filière et répondre à la demande en produits bois.

Le Fonds Bois s'adresse à des cibles prioritaires telles que : scieries, charpentes et menuiseries, construction bois, énergie bois. Il intervient en apport de fonds propres ou quasi-fonds propres, et toujours en cofinancement, en position de minoritaire. Ses investissements portent sur une durée de 6 à 7 ans pour des montants de 1 à 2 millions d'euros (cf. § 2.1.1).

f.3 : Les financements et garanties apportés par OSEO

OSEO soutient l'innovation en accompagnant et finançant des projets innovants à composante technologique ayant des perspectives concrètes de commercialisation. Il

¹⁷ Filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations spécialisée dans le capital – développement.

intervient par subventions, avances remboursables, garanties de prêts bancaires et interventions en fonds propres, prêts participatifs d'amorçage, appui aux entreprises pour accéder aux fonds communs de placement innovation.

OSEO garantit également des financements bancaires et des interventions en fonds propres. Il finance des investissements matériels, immatériels et du cycle d'exploitation (consolidation de fonds de roulement ; avances en trésorerie), aux côtés des établissements bancaires et financiers.

Il intervient en faveur de la création d'entreprises par des prêts et garanties. En sus de ses interventions en fonds propres, il propose du crédit de moyen et long terme. Il peut aussi proposer des garanties de financements bancaires. Il soutient enfin des opérations de transmission d'entreprises (garanties ; appuis aux fusions-acquisitions), ainsi que des actions à caractère international (prêts, garanties, apports en fonds propres, aides aux partenariats technologiques).

NB 1 : Les financements (investissements, subventions et avances remboursables, prêts) et garanties consentis aux entreprises, objets des §§ f.2 et f.3, ont vocation à être consolidés à l'intérieur des pôles Investissement et Financement de la Banque publique d'investissement (cf. *infra* § 1.2.4).

NB 2 : Parmi les dispositifs ci-dessus (§§ a.1.1 / Scieries, a.1.2 / Filières et ré-industrialisation, c, d et f), ceux visant la compétitivité et/ou le développement des entreprises peuvent être représentatifs d'aides d'Etat et relever éventuellement, dans ce cadre et selon les cas, de l'obligation de notification à la Commission de l'Union Européenne.

On trouvera ci-après (§ 1.2.3.1) **un tableau récapitulant les montants prévus en 2013 pour ces divers types de financement**, et indiquant leurs niveaux de décision et de mise en œuvre (UE, Etat, Régions, séparément ou conjointement, directement ou indirectement).

On retiendra à ce stade que la filière de la forêt et du bois bénéficie d'une gamme de financements publics directs et indirects étendue. Toutefois les financements budgétaires directs ont fortement diminué pour les raisons de rigueur budgétaire que l'on connaît. Ce qu'il en reste est principalement destiné au financement des institutions (notamment l'ONF) ou aux reconstitutions après tempête. Ainsi, depuis la disparition du Fonds forestier national peu de moyens financiers sont consacrés à l'adaptation et au renouvellement de la forêt, ce qui fait peser une lourde hypothèque sur sa capacité future à remplir de façon optimale son rôle dans la lutte contre le changement climatique et dans la dynamique économique de la filière.

De plus la fiscalité forestière – complexe, on l'a constaté - reste majoritairement orientée dans une perspective patrimoniale de préservation et de conservation, et insuffisamment vers la production et la mobilisation d'une ressource susceptible d'alimenter une filière de transformation et de valorisation.

Enfin, il semble qu'il manque, pour accéder à une animation stratégique efficace de la filière, des moyens et des mécanismes financiers plus adaptés, susceptibles d'améliorer à la fois la mobilisation du potentiel de production des forêts sous gestion durable, et la dynamique de valorisation industrielle du bois par des projets innovants.

Ces mécanismes devraient pour une part être consolidés dans la configuration à venir de la banque publique d'investissements.

1.2.2. Un financement complémentaire par les marchés du carbone.

La *feuille de route gouvernementale* pour la transition écologique, publiée en septembre 2012, prévoyait (chapitre Climat – Energie, mesure n° 13) de mettre à l'étude la création d'un « fonds bois- carbone » : il s'agissait d'évaluer dans quelles conditions des financements réunis à partir des marchés du carbone pourraient contribuer à répondre aux besoins de financement de la filière forêt – bois. La présente mission a pris en charge cette évaluation.

Au moment où cette hypothèse de financement a été inscrite dans la feuille de route, la formule alors envisagée consistait en l'affectation à la filière forêt – bois d'une partie du produit de la mise aux enchères, en phase 3 (2013 – 2020) du système communautaire européen de négociation des quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE / EU-ETS). Cette hypothèse ne manquait pas de justifications. En effet :

- La forêt constitue un puits forestier majeur de dioxyde de carbone (CO₂), et contribue ainsi sensiblement à l'amélioration du bilan des émissions de gaz à effet de serre (GES) de la France.
- En tant que réservoir de biomasse, la forêt contribue à alimenter une filière de production d'énergie renouvelable¹⁸ réputée *carbon neutral*, i.e. n'aggravant pas le flux total d'émissions de CO₂ lié notamment aux autres formes de production d'énergie. (sous réserve d'une exploitation durable de cette ressource, spécialement ici en maintenant les prélèvements de biomasse forestière en dessous de l'accroissement moyen du potentiel biologique des arbres sur pied dans des peuplements gérés de manière durable).
- Les produits de la transformation du bois (les panneaux obtenus à partir du bois de trituration, et plus encore les produits de structure dans les constructions à partir du sciage de bois d'œuvre) réalisent de plus une séquestration de carbone efficace sur de longues périodes.
- Mais le maintien du puits forestier français à son niveau actuel (*a fortiori* son accroissement), dans le contexte des impacts déjà perceptibles du changement climatique sur les peuplements forestiers, appelle dès à présent des actions d'adaptation de la forêt française (conversion de peuplements, etc.) que les données économiques de l'exploitation forestière et des marchés du bois en France ne permettent pas d'envisager sans un soutien public fort (lequel intervient ici dans un but évident d'intérêt général).
- Il en est de même pour le maintien, sous ces contraintes nouvelles du changement climatique, de la productivité de la forêt en bois d'œuvre de qualité

¹⁸ C'est la raison d'être du Fonds Chaleur géré par l'ADEME que de stimuler, par une subvention à l'investissement, l'installation de centrales à biomasse, notamment dans le cadre du développement des réseaux de chaleur : cf. supra, § 1.2.1.-F1.

susceptible de fournir des matériaux et composants de construction à fort pouvoir de séquestration de carbone.

- Et d'autre part, les perspectives du marché européen des quotas d'émission pouvaient encore en septembre 2012 laisser augurer d'un produit financier régulier du processus d'enchères, sur une période significative par rapport au temps nécessaire à l'enclenchement rapide de ces actions d'optimisation de la fonction de séquestration du carbone remplie par la filière forêt- bois, et à un niveau susceptible de contribuer significativement aux besoins de financement correspondants (cf. *supra*, § 1.2.2).

On sait que le Gouvernement a finalement décidé à la fin de l'année 2012 d'affecter la totalité du produit des enchères de quotas de CO₂eq¹⁹ aux actions d'amélioration de l'isolation des logements, en « fléchant » cette recette vers le budget de l'ANAH.

Cette décision était cohérente avec la priorité mise sur l'amélioration de l'efficacité énergétique de l'économie française, spécialement des bâtiments – dès lors que les besoins énergétiques (chauffage, eau chaude sanitaire, etc.) des bâtiments d'habitation (comme d'ailleurs les bâtiments utilisés pour des activités du secteur tertiaire) absorbent, du fait de leurs médiocres performances énergétiques (spécialement quant à l'isolation thermique) une fraction importante de l'énergie primaire d'origine hydrocarbonée utilisée en France, et fortement émettrice de GES – ou de l'énergie électrique secondaire d'origine nucléaire, peu émettrice de GES, mais appelée à voir sa part dans le mix énergétique français sensiblement réduite à l'horizon 2020.

On doit cependant remarquer qu'il existe des interdépendances entre les politiques publiques de l'énergie et du climat, notamment du point de vue des objectifs et instruments d'amélioration de l'efficacité énergétique et d'incitation à l'optimisation nationale du bilan des émissions de GES²⁰. Les instruments correspondants sont donc à choisir et à réguler de manière cohérente. Il est donc loisible d'envisager qu'à l'avenir, pour 2014 et au-delà, l'arbitrage budgétaire réalisé fin 2012 soit modifié dans le sens du partage du produit supposé des mises aux enchères de quotas de tCO₂eq au profit de plusieurs politiques publiques : amélioration de l'efficacité énergétique des logements, mais aussi consolidation du puits forestier français par l'adaptation de la forêt au changement climatique, etc.

C'est cette hypothèse qu'a retenue la mission. Elle est cohérente avec le maintien de ce point particulier dans sa lettre de mission, ainsi qu'avec les démarches poursuivies

¹⁹ Rappelons que si le cycle forestier séquestre et libère, en termes de GES, essentiellement du CO₂, les activités économiques actuellement assujetties à l'EU-ETS émettent, elles, divers types de GES (CO₂, mais aussi CH₄, N₂O, etc.). Les quotas d'émissions alloués dans ce cadre s'expriment donc en rapportant, du point de vue de leur pouvoir de réchauffement global (PRG), ces GES au PRG de référence du CO₂. On peut alors ramener les émissions des divers GES à une unité commune libellée en « tonnes d'équivalent CO₂ » (tCO₂eq).

²⁰ Conformément aux engagements qu'elle a souscrits en ratifiant la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC), et le Protocole de Kyoto qui lui est adjoind, la France établit et envoie chaque année au Secrétariat de la Convention, un bilan complet et justifié des émissions (et absorptions, s'agissant de l'agriculture et de la forêt) par secteurs d'activité : c'est le *Rapport national d'inventaire* réalisé par le Centre Interprofessionnel Technique d'Etudes de la Pollution Atmosphérique (CITEPA), en liaison avec l'Administration et avec la Caisse des Dépôts et Consignations. C'est un exemple de système d'information ou « observatoire » dans le domaine de l'environnement, réalisé par un partenaire associatif de l'Etat, avec un concours financier de celui-ci : cf. *infra*, § 1.3.2.).

par le ministère chargé de l'agriculture et de la forêt, en lien avec celui en charge de l'énergie et du climat, pour produire en 2013 un nouvel argumentaire en ce sens.

Dans son travail d'évaluation des conditions de contribution au plan de financement pluriannuel de la filière forêt – bois, d'une partie du produit prévisionnel des ventes aux enchères de quotas CO₂eq assignés à la France, la mission a dû cependant prendre acte d'une situation complexe et paradoxale qu'elle analyse, en résumé, dans les termes suivants :

- La baisse sensible et continue des cours de la tCO₂eq sur le marché primaire de l'ETS (de 20 à 10 euros environ), amorcée au second semestre 2011 à la suite notamment de la publication de la directive sur l'efficacité énergétique, s'est confirmée en 2012 ; elle s'est même fortement aggravée à la fin de l'année 2012 (cours au voisinage des 7 à 8 euros, voire 5 euros), pour finalement s'effondrer (cours observé : 2,6 à 3 euros) à la suite du vote négatif le 16 avril 2013 du Parlement Européen sur la proposition de la Commission d'un report à 2019 et 2020 de la mise aux enchères de 900 MtCO₂eq retirés des volumes prévus sur la période 2013 - 2015.
- Cette mesure conjoncturelle proposée par la Commission et destinée, par un accroissement momentané de la « rareté » sur le marché régulé européen des droits d'émission, devait en tout état de cause, pour produire ses effets, être associée à des mesures structurelles qui ont fait l'objet en mars 2013 de propositions par la Commission. L'arbitrage entre ces propositions a cependant été présenté au départ (et en tous cas, compris) comme subordonné à l'accord préalable sur la mesure conjoncturelle de report partiel des mises aux enchères (la mesure dite de *back-loading*).
- De l'avis des experts consultés par la mission²¹, la seule mesure réellement efficace pour assurer un redressement durable des cours, et donc l'efficacité économique de l'EU-ETS (au regard de sa finalité d'inciter aux investissements de réduction des émissions pour les secteurs sous quotas) serait en tout état de cause, au-delà des mesures de court terme, un engagement politique clair et crédible pour un renforcement sensible sur une longue période (au minimum : le reste de la phase 3 de l'EU-ETS et sa phase 4) de la contrainte imposée globalement aux émetteurs de l'Union i.e. : le plafond des quotas mis sur le marché, soit le volet *cap* du système *cap and trade*, plafond résultant lui-même de l'objectif retenu par l'Union quant à sa trajectoire à moyen et long terme de réduction globale de ses émissions dans le périmètre concerné, par rapport aux niveaux de référence de 1990 et 2005²².
- Au surplus, il apparaît que la crise profonde qui affecte le fonctionnement du marché européen régulé des droits d'émission de GES n'est pas seulement le résultat de l'effondrement, lié à la crise économique en cours, de la demande

²¹ Spécialement l'équipe Recherche de la CDC – Climat, et la Chaire Economie du Climat de l'Université Paris - Dauphine dont le titulaire, le Pr. Christian de Perthuis, a bien voulu recevoir personnellement les missionnaires.

²² La Chaire Economie du Climat, en s'appuyant sur son modèle économétrique ZEPHYR-Flex de simulation du marché du carbone, a montré qu'une mesure consistant à renforcer à – 34% (contre actuellement – 21%) l'objectif de réduction des émissions en 2020 par rapport à leur niveau de 2005, était de nature à porter à environ 25 – 27 euros la tCO₂eq - soit un niveau redevenant significatif pour des arbitrages rationnels sur des décisions d'investissements. Mais cette mesure devrait être portée et affichée au plus haut niveau des instances de gouvernance de l'Union ...

de quotas d'émissions par les secteurs régulés les plus émetteurs (sidérurgie, combustion, raffinage, ciment, etc.²³). Elle résulte de ce que ce facteur conjoncturel se combine avec les facteurs structurels suivants dont il renforce les effets potentiellement délétères :

- Fonctionnant en mode décentralisé, avec un faible niveau de contrôle central, le marché de l'EU-ETS est structurellement perturbé par les flux entrants croissants et non régulés d'offres de crédits d'origine externe liés aux mécanismes de flexibilité (MDP et MOC) instaurés par le Protocole de Kyoto²⁴.
- Outre la faiblesse des contrôles techniques centraux sur les instruments techniques de sa mise en œuvre (intégrité des places de marché, tenue des registres, etc.), l'EU-ETS présente une faiblesse structurelle de régulation globale. Les modes et marges d'action de l'autorité régulatrice (actuellement : la Commission) sont en effet difficilement identifiables par les acteurs du marché, qui ne peuvent les anticiper dans leurs décisions. Cela résulte notamment de ce que cette fonction de régulation est organiquement imbriquée dans le système des pouvoirs de gouvernance exécutive conférée à la Commission par les Traités (TUE et TFUE).
- Cette faiblesse structurelle de la régulation du marché décentralisé de l'EU-ETS est elle-même aggravée par un facteur concomitant : le défaut de coordination des politiques communautaires des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique, et du climat. La politique et les instruments de l'atténuation du changement climatique tendent dès lors à présenter un caractère à certains égards « résiduel », ce qui aggrave le défaut de prédictibilité des mesures éventuelles de régulation du marché.

Au terme de cette analyse, la mission a tenté, dans cette conjoncture spécialement difficile, d'ouvrir des perspectives favorables dans le sens souhaité par la feuille de route gouvernementale pour la transition écologique (mesure 13 / chapitre Climat – Energie).

En premier lieu, elle propose ainsi d'établir des scénarios différenciés de formation et d'emploi des recettes à venir sur les ventes aux enchères de quotas d'émissions.

La mission considère qu'il est prudent à cet effet de faire l'hypothèse d'un prix moyen durablement très bas de la tonne eqCO₂ résultant des ventes aux enchères de quotas, en ligne avec les cours actuels du marché régulé. Il est en effet raisonnable de ne pas sous-estimer la complexité et le caractère aléatoire du jeu politique qui encadrera, si elle se confirme, la tentative de la Commission de revenir sur la décision

²³ Voir à cet égard l'inventaire du CITEPA (édition de mars 2012) pour la caractérisation des catégories-clés d'activités sources d'émissions, avec une discussion sur la typologie des secteurs régulés par le SCEQE et dans le cadre du Protocole de Kyoto (laquelle exclut le secteur UTCF : Utilisation des terres, leur Changement et la Forêt ; en anglais : LULUCF) ; et celle répondant directement aux recommandations générales de la CCNUCC (qui incluent le secteur UTCF).

²⁴ Ils représentent actuellement sur le marché européen environ 13,5 % des droits à émettre.

récente du Parlement Européen, ni la difficulté probable du système de gouvernance mixte de l'Union (Conseil – Commission – Parlement) à recombinaison de manière équilibrée les trois politiques citées ci-dessus. Il est ainsi probable que les facteurs structurels qui affectent négativement le fonctionnement de l'EU-ETS vont continuer à produire leurs effets sur l'ensemble de la période de phase 3 de l'EU-ETS, soit jusqu'en 2020.

Pour autant, même avec cette hypothèse, il lui semble qu'il reste rationnel d'établir des scénarios prévisionnels de recettes sur ventes aux enchères des quotas. La mission propose que cet exercice soit mené par la DGEC en lien avec les directions d'administration centrale particulièrement intéressées à réintroduire pour l'avenir leurs demandes d'affectation de ces recettes au soutien des politiques dont elles sont en charge, et notamment avec :

- la DGPAAT, pour le soutien à la filière forêt – bois en tant que secteur de séquestration économiquement et écologiquement efficace du carbone ;
- la DGALN, en premier lieu pour le financement de la politique d'amélioration de l'efficacité énergétique des logements (en tant qu'elle contribue à la transition énergétique mais aussi à raison des objectifs de lutte contre la précarité énergétique des foyers les plus exposés aux conséquences du renchérissement des prix de l'énergie)²⁵ mais également en raison de son rôle dans la promotion de l'usage du bois dans la construction ; et en second lieu pour le soutien à la politique de préservation de la biodiversité (en tant qu'elle contribue à terme aux capacités d'adaptation des milieux naturels au changement climatique).

Elle propose que cet exercice soit réalisé :

- D'une part, avec plusieurs scénarios d'évolution du prix moyen résultant, pour les principaux secteurs émetteurs intéressés (énergie, acier, construction, ...) du processus, supposé continu pendant toute la phase 3 de l'EU-ETS, des enchères des quotas. Ces scénarios devront être calibrés en fonction d'hypothèses à prendre sur l'évolution de la contrainte globale d'émissions pour chacun de ces secteurs, contrainte à évaluer au regard des perspectives de reprise (vs stagnation, voire récession) de leur activité, des contraintes concurrentielles internationales, et des facteurs économiques et technologiques pesant sur les coûts d'évitement du CO2 propres à chacun de ces secteurs.
- D'autre part, en l'assortissant de l'élaboration concertée, entre ces directions, de critères objectifs de répartition de ce produit entre les politiques candidates à en bénéficier. Elle préconise que ces critères

²⁵ On peut concevoir que d'autres politiques publiques, susceptibles aussi de concourir à un objectif national global d'amélioration de l'efficacité énergétique de l'économie, principalement dans l'industrie, les bâtiments et les transports, soient éligibles au bénéfice d'un financement par le produit des enchères de quotas d'émissions. La mission a cependant préféré, à ce stade, s'en tenir aux trois politiques publiques citées, qui entretiennent à certains égards des liens systémiques. Ainsi, par exemple, des effets probables sur la biodiversité de stratégies d'adaptation de la forêt au changement climatique susceptibles parallèlement d'améliorer la productivité de celle-ci dans des essences et des niveaux de qualité permettant de proposer en aval des produits transformés à haute valeur ajoutée correspondant aux besoins nouveaux du secteur de la construction, spécialement pour l'isolation extérieure des bâtiments existants, et pour la réalisation de bâtiments à basses consommations, notamment dans le secteur du logement social.

traduisent une estimation partagée des contributions relatives potentielles de chacune de ces politiques au renforcement éventuel de la contrainte globale de réduction d'émissions à laquelle la France devrait souscrire. Cela, dans l'hypothèse d'une action structurelle entreprise par l'Union Européenne pour une réforme de l'EU-ETS dès sa troisième phase (cf. ci-dessus : hypothèse d'un passage à – 34% de l'objectif global de réduction des émissions en 2020, par rapport aux valeurs de référence de 2005) ; ou bien dans le cadre de scénarios à plus long terme inscrits dans la perspective de la division par 4 (« Facteur 4 ») des émissions à l'horizon 2050, avec sa traduction par des cibles communautaires et nationales à l'horizon intermédiaire de 2030²⁶.

Recommandation n°5 : La crise actuelle du marché régulé européen du carbone ne doit pas retenir les directions principalement concernées (DGT, DB, DGEC, DGPAAT, DGALN, etc.) d'établir des scénarios différenciés des recettes à attendre d'un processus, supposé continu sur l'ensemble de la phase 3 de l'EU-ETS, de mise aux enchères des quotas d'émissions pour les principaux secteurs émetteurs. Le scénario de référence devrait en être celui basé sur des prix moyens d'enchères en ligne avec les cours exceptionnellement bas constatés sur le marché depuis fin 2012. Les scénarios alternatifs devront être justifiés par les effets attendus, non pas seulement d'une décision de back-loading supposée pouvoir finalement intervenir fin 2013, mais aussi de la mise en place effective avant 2020 de mesures structurelles de resserrement progressif de la contrainte globale sur les émissions, et de renforcement de la régulation de l'EU-ETS. Plusieurs schémas de répartition du produit des enchères entre les politiques éligibles devront parallèlement être élaborés, sur la base de critères homogènes d'évaluation des contributions potentielles des politiques de la forêt, des utilisations du bois, de l'efficacité énergétique, et de la biodiversité, au respect d'objectifs complémentaires d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci.

La mission n'a pu, dans les délais impartis, tenter de procéder elle-même, à titre exploratoire, à cet exercice. Dans le cadre présent d'une évaluation sommaire des divers sources et mécanismes de financement mobilisables au regard des besoins de la filière forêt – bois, elle propose de retenir ici un **scénario de base** établi sous les **hypothèses** suivantes :

- Ventes aux enchères, annuellement et en moyenne sur la période 2014 – 2020, de la moitié des émissions globales des secteurs sous allocation contrainte par le SCEQE / EU-ETS.
- Prix moyen de vente des quotas à 3 euros / tO₂eq.
- Affectation à la filière forêt – bois du quart du produit de ces ventes, au titre de la contribution essentielle de cette filière à l'atténuation du changement climatique (puits forestier, séquestration du carbone dans les produits bois), et des besoins spécifiques liés à l'adaptation de la forêt française à celui-ci (adaptations de peuplements, changement des itinéraires sylvicoles, etc).

²⁶ Cet horizon de 2030 étant précisément celui retenu par la Commission dans son livre vert publié le 27 mars 2013 pour lancer le débat sur la révision des politiques climatiques et énergétiques de l'Union.

Recommandation n° 6 : Dès ce stade, la mission propose d'adjoindre au périmètre des financements publics de la filière forêt – bois, mis en œuvre directement par l'Etat (cf. supra, § 1.2.1.a) une capacité de financement annuelle moyenne sur la période 2014 – 2020 d'environ 50 M€ ($67 \text{ MtCO}_2\text{eq} \times 3 \times 0,25$). Elle souligne cependant l'existence de fortes incertitudes affectant cette estimation, et la probabilité que l'on doive l'ajuster d'année en année sur la base d'une évaluation approfondie et continue des facteurs conjoncturels et structurels continuant, au long de la phase 3 de l'EU-ETS, d'affecter le fonctionnement de celui-ci et de compromettre sa rationalité économique.

En second lieu, la mission souligne la possibilité qu'une transformation structurelle majeure affecte à moyen et long terme cette capacité de financement.

Le scénario de base proposé ci-dessus, pour être crédible, doit en effet être confronté aux évolutions majeures en cours au plan international dans la définition de stratégies nouvelles de mise en œuvre de la CCNUCC. Il doit donc être conforté par une démarche concertée des administrations françaises en vue de proposer à la décision politique au plus haut niveau, une position française proactive de réforme de l'EU-ETS au terme de sa phase 3.

Cette position semble devoir être élaborée dans l'hypothèse d'un effacement progressif à partir de 2020 des instruments et mécanismes dérivés du Protocole de Kyoto, au profit d'instruments et de mécanismes permettant un meilleur alignement stratégique et opérationnel des politiques nationales et multilatérales d'atténuation du changement climatique, notamment par l'extension corrélative :

- des mécanismes de conception, sélection, conduite et contrôle des *projets domestiques* (à l'intérieur comme à l'extérieur des secteurs de conformité), d'une part ;
- et d'autre part de valorisation des crédits-carbone résultant de ces projets, sur les *marchés volontaires* du carbone.

Ce nouvel alignement stratégique des systèmes régionaux (au premier plan desquels, l'EU-ETS) et nationaux (Australie, Californie, Corée du Sud, Chine, etc.) semble à la mission constituer un des enjeux principaux des négociations en cours, sur la base des acquis des Conférences des parties à la CCNUCC (CP) tenues à Durban en 2011 et à Doha en 2012, en vue de la COP de 2015 que la France souhaite accueillir à Paris.

C'est donc dans ce contexte qu'il convient d'évaluer les positions en discussion sur les conditions d'intégration du secteur UTCF (LULUCF), à l'échelon européen et au niveau mondial, dans les dispositifs d'encadrement et de valorisation des actions tendant à faire participer ce secteur aux stratégies d'atténuation du changement climatique, notamment par des régulations sur les conditions de formation, d'évolution et de valorisation des puits forestiers de carbone, ainsi que sur la mesure et la valorisation des capacités de séquestration du carbone présentées par les produits issus de la transformation du bois et utilisables dans le secteur de la construction.

Recommandation n° 7 : Les positions françaises dans l'élaboration par l'Union Européenne de sa stratégie de négociation en vue d'un nouvel accord international à intervenir en 2015, devraient faire l'objet d'une coordination interministérielle renforcée en vue de prendre en compte, d'une part les exigences d'une harmonisation plus explicite des politiques communautaires contribuant à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci ; d'autre part, les perspectives d'effacement du Protocole de Kyoto et de réaligement, aux échelons nationaux, régionaux et internationaux, des mécanismes d'incitation à la maîtrise des émissions de GES et à l'optimisation des décisions micro-économiques d'investissement y contribuant ; enfin, les potentialités nouvelles offertes par la diversification des stratégies de projets domestiques et par la généralisation de mécanismes de valorisation sur des marchés volontaires éventuellement spécialisés, notamment pour les secteurs de l'agriculture et de la forêt.

La mission souligne cependant que si le « financement-carbone » peut sembler en première analyse et sous réserve des perspectives de transformations structurelles évoquées ci-dessus, pouvoir être adjoint aux instruments de financement directement régulés par l'Etat, il convient en outre d'affiner la problématique de sa mise en œuvre selon les deux axes suivants :

- d'une part, pour l'insérer dans un système de gouvernance pertinent et cohérent, capable de constituer et d'exploiter au mieux des marges de flexibilité à l'intérieur du périmètre d'ensemble des instruments de financement public disponibles, à reconstituer ou à créer ;
- d'autre part, pour accroître la part des décisions de financement décentralisées susceptibles d'optimiser les synergies avec le secteur privé, notamment à l'échelon régional.

C'est l'objet des §§ 1.2.3 et 1.2.4 ci-après.

1.2.3. L'équilibre des ressources et des besoins de financement du secteur de la forêt et du bois

La complexité des instruments de financements bénéficiant à la forêt et au bois constitue de toute évidence un frein majeur pour promouvoir une stratégie de filière lisible et cohérente. Elle rend difficile une vision d'ensemble des financements actuellement mis en œuvre. La mission s'est efforcée de faire cette mise au net : c'est l'objet du § 1.2.3.1.

Elle a cependant constaté aussi la **difficulté à établir et justifier des scénarios pluriannuels d'investissement et de soutien** qui soient justifiés par des évaluations précises des besoins, et encadrés par des mesures concrètes rythmant et encadrant la mise en œuvre des financements demandés.

La mission a pris acte des **propositions établies en ce sens par l'administration (DGPAAT) et les interprofessions (FBF et FBIE)**. Elle en rappelle ci-après (§ 1.2.3.2) brièvement les éléments essentiels, et complète l'analyse des besoins de financement en proposant un **cadre complémentaire par des mesures ciblées et**

précisément évaluées. L'exposé, la justification et l'évaluation de ces mesures font l'objet des parties 2 à 4 ci-après.

Une **synthèse des mécanismes de financement** susceptibles, avec divers ajustements par rapport à la situation actuelle, d'être mis en œuvre pour couvrir ces besoins de financement est esquissée ensuite au § 1.2.3.3.

Les difficultés soulevées par cet exercice mettront sur la piste d'une approche plus systématique (§ 1.2.4) du problème de l'élaboration concertée, dans un **cadre méthodologique et institutionnel adéquat**, de **schémas pluriannuels de financement** de la filière forêt-bois assurant une couverture rationnelle de **l'équilibre Emplois – Ressources** en incluant les **leviers de financements publics – privés** pour lesquels la BPI semble devoir jouer un rôle essentiel.

1.2.3.1. Les financements actuels de niveau national du secteur de la forêt et du bois

Le tableau 1 ci-après (*Synthèse des financements en cours*), avec les annotations qui suivent, rend compte de l'effort de collationnement et de rapprochement de données fort disparates auquel a procédé la mission pour mettre au net le périmètre actuel des financements dont bénéficie au plan national la filière bois. Ce tableau fait apparaître un financement total annuel, tous types de ressources pris en compte (base : prévisions actuelles d'exécution 2013) d'environ 486 M€.

Ce montant doit être interprété en notant d'emblée que :

- il inclut, pour près de 180 M€, la rémunération de l'Office national des Forêts pour ses prestations de gestion des forêts publiques ; la mission a considéré qu'il n'était pas dans son mandat d'examiner l'efficacité de cette disposition ;
- l'évaluation des dépenses fiscales n'est pas totalement exhaustive (il a manqué des données précises sur l'effet des exonérations partielles de droits sur les donations) ;
- il comporte une certaine marge d'incertitude sur les dépenses d'interventions réalisées à l'initiative de la DGCIS (lesquelles comportent souvent un caractère intersectoriel) ;
- il est probablement assez incomplet en ce qui concerne les financements à mise en œuvre régionale, qu'ils soient liés aux programmes européens, ou décidés et financés exclusivement par les exécutifs régionaux, voire départementaux (cf. supra § 1.2.1.d)²⁷.

²⁷ Il n'a pas été possible en effet d'accéder à des informations synthétiques sur les financements apportés directement par les collectivités territoriales au secteur de la forêt des industries du bois.

Tableau 1 : Synthèse des financements en cours en M€

	Programme 149 « forêts » (1)	Dépense fiscale (2)	Autres programmes (3)	Fonds européens (4)	Autres (5)
Protection de la forêt	22,8			3,6	
Gestion des forêts publiques	179,8				
Soutien aux organismes	26,0		x		24,3
Sylviculture Reconstitution post Klaus	41,2	34,5		12,0	
Desserte et mécanisation	6,1	4,0		14,4	
Entreprises et innovation	1,5		2,6	x	4,0
Construction			0,5	x	
Energie			96,0	x	
Animation, formation et divers	2,1			x	2,4
Promotion, communication				x	8,0
TOTAL	279,5	> 38,5	99,1	30	38,7

- (1) Prévisions pour l'année 2013 (AE) : source DGPAAT
- (2) Dépenses fiscales de l'Etat (hors TVA) : source DLF : 23,0 M€ exonération partielle d'impôt sur la fortune, 2 M€ d'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit au titre des successions auquel s'ajoute un montant non disponible au titre des donations, 6,55 M€ de réductions d'impôt sur le revenu pour le dispositif DEFI d'encouragement à l'investissement forestier ; source PLF 2013 : 4 M€ pour majoration du taux d'amortissement de certains matériels d'exploitation forestière, 2 M€ pour exonération d'IRPP des intérêts acquis sur un compte d'épargne d'assurance, 1 M€ apport à un groupement forestier.
- (3) Estimations : source DHUP pour la construction, DGCIS (non exhaustif pour ce qui concerne les interventions du MRP qui ne dispose pas de moyens spécifiques pour le bois hors financement des organismes), ADEME pour l'énergie (part du fonds chaleur finançant des investissements valorisant la biomasse bois)
- (4) Estimations à partir d'une enquête partielle pour le FEADER, éléments chiffrés non disponibles pour FEDER et FSE (actions concernées notées x)
- (5) Répartition estimée entre actions au vu des réalisations des années précédentes pour la taxe affectée au CODIFAB (13,7 M€) et la CVO gérée par France Bois Forêt (6 M€ escomptés en 2013) ; répartition gérée par l'APCA de la taxe additionnelle sur le foncier non bâti forestier : 9,5 M€ pour CNPF (45 %), 0,9 M€ pour FNCOFOR (5 %) et le solde d'environ 8,6 M€ pour les chambres d'agriculture (45 %). Cette rubrique n'inclut pas la contribution versée sur la base d'une convention annuelle au CTP et au FCBA par les industries de la pâte à papier qui n'ont pas souhaité s'inscrire dans les dispositifs de taxe affectée ou de CVO.

A ces financements s'ajoutent ceux mis en œuvre par l'Etat dans le cadre de la politique des pôles de compétitivité (via le FUI), ainsi que du programme des investissements d'avenir, et plus globalement l'ensemble des financements mis en œuvre à partir des Fonds gérés par la CDC, ou par OSEO pour des aides à l'innovation ainsi que pour des dispositifs de financement et de garantie des entreprises. Ces financements n'étant pas spécifiques à la filière bois, ils ne sont pas repris ici mais présentés dans les chapitres 2.1 et 2.4 ci-après.

1.2.3.2. L'évaluation des besoins de financement : approches globales et mesures d'ajustement

A la suite des multiples rapports adressés au Gouvernement au fil des années sur les perspectives problématiques de la filière bois en France, plusieurs exercices de programmation pluriannuelle ont été réalisés, sur la base d'une caractérisation assez globale des objectifs poursuivis.

On peut ainsi mentionner, sans prétendre être exhaustif :

- L'étude adressée par la DGPAAT à la DGEC le 10 novembre 2011, récapitulant les financements éligibles à un éventuel Fonds Carbone au titre d'actions visant au maintien du puits forestier (premier puits de carbone terrestre) en France ainsi qu'au renforcement de la fonction de séquestration du carbone par les produits bois issus des forêts françaises. Cette étude faisait état à ce titre d'un besoin de financement (hors financement de l'ONF) de 210 M€ par an à répartir sur trois axes prioritaires :
 - les aides à l'augmentation et à la reconstitution du stockage de carbone par les forêts (125 M€) ;
 - un plan national pour la dessert forestière (70 M€) ;
 - un plan national d'observation des écosystèmes, de recherche-développement et de transfert de connaissances en vue d'une meilleure adaptation des forêts françaises au changement climatique (15 M€)²⁸.
- Le *Plan d'action Carbone pour la Filière Forêt Bois* présenté le 10 janvier 2012 par la DGPAAT à la suite d'un travail associant les ministères chargés de l'écologie et de l'économie. Portant le montant du besoin annuel de financement à 226,3 M€ par an (hors financement ONF), il comportait des propositions pour des mesures relatives à :
 - l'augmentation du stockage de carbone par les forêts (43,75 M€) ;
 - l'adaptation des forêts au changement climatique et la reconstitution du stockage de carbone par les forêts (81,25 M€) ;
 - la dessert forestière et les méthodes alternatives de débardage ((70 M€) ;
 - la valorisation du développement du bois construction (4 M€)
 - la compétitivité des segments aval de la filière, première transformation (sciage) incluse (8,3 M€) ;
 - la recherche – développement et l'innovation (19 M€).
- Les propositions portées par la DGPAAT au premier semestre 2012 en vue de préparer les arbitrages interministériels d'affectation des recettes escomptées de la vente aux enchères des quotas de CO2 de l'ETS ; ces propositions reprenaient la typologie des besoins exprimés par les deux initiatives précédentes, en les regroupant cependant clairement sous les deux thématiques :

²⁸ Plan incluant les thématiques prioritaires du Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC).

- de l'atténuation du changement climatique (total des financements jugés nécessaires à ce titre : 138,3 M€) ;
 - de l'adaptation au changement climatique (total : 95,25 M€).
- La proposition adressée le 12 octobre 2012 au Cabinet du Ministre chargé des forêts par les ingénieurs généraux auteurs du rapport de septembre 2012 sur la valorisation des usages non alimentaires de la biomasse ; cette proposition portait sur la création d'un Fonds de mobilisation de la biomasse forestière géré sous le contrôle d'un comité de filière associant les administrations (DGPAAT, DGEC, DGCIS), les opérateurs (ADEME) et les interprofessions (FBF, FBIE, CIBE). Le montant de ce Fonds était globalement en ligne avec les besoins estimés par les interprofessions.
 - La proposition des interprofessions FBF et FBIE de mars 2012 pour un *Projet Forêt Bois pour la France* ; ce projet était construit sur l'hypothèse de financements (toutes origines ensemble²⁹) échelonnés de manière croissante sur la période 2014 – 2020 avec des montants annuels (hors budget ONF) allant de 252 (2014) à 596 (2020) M€ ; il comportait deux axes principaux :
 - la pérennisation de la forêt et de ses services et le développement d'une ressource en bois de qualité (environ 80 à 90 % des besoins de financements, selon les années considérées) ;
 - une meilleure valorisation par les industries de l'aval, de la ressource nationale bois (financement constant de 26,5 M€ / an sur l'ensemble de la période considérée).
 - L'actualisation de cette proposition rendue publique le 9 novembre 2012, et qui portait le total des besoins de financement estimés pour les trois premières années du plan (2013 à 2015) à 400 M€ / an en moyenne.
 - La position exprimée auprès de la mission par l'ADEME le 19 février 2013 (*Mobilisation forestière : analyse de l'ADEME et quelques propositions*) ; l'opérateur y proposait notamment, pour l'ajouter aux ressources existantes, la création d'un Fonds d'investissement forestier d'environ 190 M€, d'après le modèle norvégien de soutien à la forêt productive incluant un mécanisme de collecte d'une contribution volontaire issue d'un pourcentage de la vente de bois et adossée à une incitation fiscale. Ce fonds aurait été destiné à favoriser les investissements d'équipements, de voirie et de replantation après exploitation des parcelles.

La mission salue la pertinence des approches ainsi proposées. Elle estime cependant que celles-ci gagneraient à ce qu'un cadre institutionnel adapté favorise l'harmonisation de l'expression des priorités, et la définition plus précise des actions susceptibles d'y contribuer, notamment en articulant explicitement :

²⁹ Pour le financement 2014 (252 M€), il incluait ainsi 61 M€ provenant des professionnels eux-mêmes, et 134 M€ provenant d'un Fonds Forestier Stratégique Carbone que les interprofessions proposaient de constituer en affectant à la filière forêt – bois 25 % des montants annuels issus de la mise aux enchères des quotas carbone, sous l'hypothèse d'un prix potentiel de l'UEA de 12 €.

- les **actions de niveau national**, comme les programmes de recherche et d'expérimentation coordonnés relatifs notamment à l'adaptation des forêts et de la sylviculture au changement climatique ou au développement de l'usage du bois dans la construction ;
- les **actions par essence territoriales**, comme celles susceptibles par exemple d'affecter les types de peuplement et les stratégies sylvicoles des massifs ou des sylvoécotérritoires.

Elle considère que le dispositif de pilotage stratégique qu'elle a proposé ci-dessus (§ 1.1) devrait rendre plus accessible cette exigence incontournable d'une définition plus argumentée des priorités et des stratégies associées, et des articulations entre les actions de niveaux national et territorial.

Dans le cadre limité de son intervention, elle a considéré qu'il n'était pas dans son mandat de réviser au fond, avec les divers partenaires qui en ont été à l'origine, les documents de programmation (ou équivalents, ou assimilables) évoqués ci-dessus.

En revanche, elle s'est efforcée d'identifier les mesures concrètes susceptibles en tout état de cause, quels que soient en aval les arbitrages ou réglages qui viendraient « moduler » ces esquisses de programmation, de lever des freins touchant à la nature, aux modalités, à l'assiette ou au niveau des divers instruments d'incitation et de soutien à la disposition de la puissance publique, et dont le réaménagement permettrait, en lien avec l'ensemble des parties prenantes, d'apporter un dynamisme nouveau à la filière bois.

Ces mesures ciblées font l'objet des parties 2 à 4 ci-après. Elles sont présentées et discutées dans ce cadre³⁰. Il a cependant semblé utile, pour compléter la visibilité sur les perspectives d'équilibre financier à moyen terme des emplois et des ressources d'origine publique en faveur de la filière forêt-bois, d'en présenter dès ce stade une synthèse financière.

³⁰ La mission signale ici, sans attendre la présentation analytique des mesures qu'elle propose, les difficultés qu'elle a rencontrées pour évaluer l'impact socio-économique de celles-ci.

Elle a ainsi noté que les propositions portées par la DGPAAT au premier semestre 2012 (cf. ci-dessus) pour inclure le secteur de la forêt et du bois dans le champ des politiques publiques pouvant bénéficier, au titre tant de l'atténuation du changement climatique que de l'adaptation à celui-ci, d'un financement par les recettes des enchères de quotas CO₂, étaient assorties d'estimations très globales des emplois susceptibles d'être créés par les mesures proposées. Elle affirmait ainsi que l'ensemble des actions qu'elle proposait au titre de l'atténuation du changement climatique, en induisant un surcroît d'activités pour les différents acteurs de la filière sur tout le spectre des niveaux de qualifications, pouvait conduire à la création d'environ 10000 emplois sur la période 2013 – 2020, auxquels pouvaient s'ajouter 2000 emplois qui seraient induits par un plan de création de 2500 km²/an de dessertes forestières nouvelles.

Mais la mission de préfiguration de la BPI, consultée aussi sur ce point en ce qui concernait l'aval de la filière (scieries incluses) a affirmé que, d'expérience, il était hasardeux de tirer sur ce plan des conclusions précises à partir des interventions de CDC-Entreprises et d'OSEO dans les entreprises de la filière.

Il y a cependant un accord sur deux points essentiels :

- des mesures de soutien sont indispensables pour éviter la disparition pure et simple d'un nombre croissant d'entreprises de transformation du bois ;
- elles peuvent contribuer efficacement à faire monter en gamme les qualifications dans les entreprises, et à améliorer par là leur compétitivité.

1.2.3.3. Le financement des mesures proposées

Pour financer les mesures qu'elle propose et tenant compte des principes édictés dans la circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013, la mission recommande ainsi, pour ce qui concerne les financements mis en œuvre par l'Etat, d'une part le redéploiement partiel de certaines ressources attribuées au secteur forêt-bois et, d'autre part, le redéploiement au bénéfice de ce secteur de ressources existantes, le cas échéant après des adaptations.

a) Redéploiements proposés au sein du secteur

Les ressources financières actuellement disponibles pour le secteur de la forêt et du bois et qui pourraient être redéployées s'élèvent à environ **74 M€** répartis comme suit.

- **Programmes LOLF**

Les actions de protection de la forêt et de gestion des forêts publiques, ainsi que le soutien de base aux organismes, sont considérées comme hors du périmètre traité par la mission. En conséquence les moyens financiers correspondant ne sont pas pris en compte dans l'analyse du financement des mesures nouvelles. Il est seulement retenu 9,7 M€ (programme 149) et 3,1 M€ venant des programmes gérés par la DHUP et la DGCIS, soit un montant de l'ordre de 13 M€ auxquels s'ajoutent 41 M€ de dépenses inscrites au programme 149 pour la reconstitution des forêts.

- **Dépenses fiscales**

Au sein des dépenses de nature fiscale, il est proposé de ne pas modifier la fiscalité sur le patrimoine forestier. En effet, l'exonération partielle au titre de l'ISF qui est fondée sur la valeur du peuplement forestier par rapport à la valeur du foncier a un fondement économique. De même, l'exonération sur les droits de mutation à titre gratuit doit être maintenue pour éviter de contribuer au morcellement du foncier forestier. En conséquence les dépenses fiscales qui pourraient être redéployées sont estimées à un montant de 12 M€.

- **Autres ressources**

La répartition du montant de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti ne semble pas optimale pour soutenir la gestion durable de la forêt. Tout en maintenant les ressources affectées aux organismes forestiers, il est proposé de redéployer la part attribuée aux chambres d'agriculture (qui pourront être financées au titre d'actions inscrites dans les contrats régionaux de filière et auxquelles elles contribueraient), soit 8,5 M€.

Recommandation n° 8 : La mission propose d'engager progressivement sur la période 2014-2017 les réajustements de ressources constitués principalement par :

- l'extinction progressive dans le programme 149 du financement des actions spécifiques de reconstitution des forêts après tempête et corrélativement montée en puissance d'un dispositif d'incitation fiscale à l'assurance forestière
- le redéploiement de la part attribuée aux chambres d'agriculture de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti.

b) Ressources nouvelles à affecter au financement de la forêt et du bois

Les deux sources de financement proposées ci-dessous permettraient d'envisager une contribution nouvelle de l'ordre de **95 M€**.

- ***Affectation au secteur forestier d'une part des recettes issues des ventes de quotas sur le marché EU-ETS***

Ainsi que cela est exposé au § 1.2.2 et en rappelant les incertitudes qui affectent cette estimation, la mission propose de retenir l'affectation de 25 % des recettes annuelles des ventes de quotas carbone, ce qui permettrait sur la base d'un prix moyen de vente de 3 €/tCO₂eq d'envisager une capacité de financement de l'ordre de **50 M€** par an sur la période 2014-2020.

- ***Compensation financière pour changement d'affectation du sol en cas de défrichement***

Afin de maintenir le puits forestier, de préserver les habitats pour la biodiversité et la capacité à fournir la ressource en bois nécessaire aux industries, il est souhaitable de préserver les surfaces boisées et de contrôler strictement le défrichement. Le code forestier prévoit la possibilité de conditionner l'autorisation de défricher à la réalisation d'un boisement compensateur (mesure d'application limitée) ou au versement d'une indemnité financière qui est versée au budget de l'Etat depuis 2006.

Sur la base d'une surface défrichée de 6450 hectares (moyenne constatée entre 2008 et 2012), dont 40 % destinés à la mise en culture et 60 % à d'autres usages (artificialisation du sol), et d'une compensation fixée à 1 €/m² en cas d'artificialisation et 0,25 €/m² en cas d'usage agricole, la recette nouvelle est estimée à **45 M€**.

Recommandation n° 9 : La mission propose d'abonder le périmètre de financement de la filière Forêt-Bois en réactivant en loi de finances la compensation financière en cas de changement d'affectation dans le cas d'un passage d'un sol boisé vers un autre usage. La compensation est fixée à 1 €/m² en cas d'artificialisation et 0,25 €/m² en cas d'usage agricole.

c) Synthèse emplois-ressources

Le tableau 2 ci-dessous (*Synthèse Emplois - Ressources*) esquisse une cible à moyen terme focalisée sur le financement des mesures proposées par la mission. Cette cible ne sera atteinte que progressivement en fonction de la montée en puissance des programmes de recherche et d'investissement, ainsi que des instruments d'incitation fiscale, notamment ceux venant compenser, par le développement de l'assurance forestière, l'extinction à la fin de l'année 2016 du dispositif d'intervention directe de l'Etat pour l'aide à la reconstitution des forêts après événements climatiques majeurs (tempête Klaus...). L'horizon considéré ici est donc à échéance d'environ 3 à 4 ans (2017).

La mission souligne qu'il conviendrait d'étendre cet exercice d'une part à l'ensemble des emplois correspondants aux besoins signalés ci-dessus § 1.2.1,

d'autre part à l'ensemble des ressources mobilisables en dehors du périmètre actuel des arbitrages directs de l'Etat (collectivités, professions, financements bancaires) : Voir recommandation n°11.

Tableau 2 : Synthèse Emplois- Ressources (horizon 2017), en M€

	Programmes LOLF	Dépenses fiscales	Fonds européens	Autres
Investissements de sylviculture	36	16		
Recherche et expérimentation forestières	2		X (FSE)	X (CVO)
Assurance des forêts privées		25		
Gestion des forêts privées	15		1	X (Régions)
Investissements pour soutenir la mobilisation du bois	37		25	
Compétitivité des entreprises	4	≤ 7		X (BPI) X (Régions)
Innovation et formation bois	2		X (FSE)	X (CVO, CODIFAB) X (BPI) X (Régions)
Construction bois	4			X (CVO, CODIFAB) X (Régions)
Energie				X (CSPE)
Observatoire économique	1			X (CVO, CODIFAB)
Promotion du bois, communication	1			X (CVO, CODIFAB) X (Régions)
TOTAL	102	≤ 48	> 26	

Ce tableau, qui n'a ici que la valeur d'une esquisse, fait cependant bien apparaître les limites et difficultés actuelles de l'exercice. Ainsi :

- (1) Aucune hypothèse n'a été introduite quant à l'évolution à moyen terme des modes de financements de l'Office National des Forêts. Ce poste de dépenses, actuellement prépondérant au sein du programme LOLF 149 (180 M€ en 2013, sur un total de 286 M€) a donc été exclu du cadre présent d'analyse et de synthèse, et n'apparaît pas dans ce tableau. Il est clair cependant que ce choix de méthode ne pourra être pérennisé à long terme sans un examen attentif des perspectives de développement et de financement de l'ONF.
- (2) En raison des incertitudes sur l'évolution des fonds structurels européens, seule

une estimation prudente a été faite sur le montant qui pourrait être mobilisé sur le FEADER à partir de 2014.

- (3) Aucune prévision chiffrée n'a été présentée pour les financements relevant des collectivités et des structures interprofessionnelles afin de laisser à celles-ci le libre choix d'accompagner l'action de l'Etat, dans le cadre des contrats de filière comme au titre des compétences décentralisées attribuées aux régions (notamment : développement économique, aménagement du territoire).
- (4) Aucune hypothèse chiffrée n'a été avancée quant au niveau d'engagement de la BPI dans les segments aval de la filière bois. Ce point a semblé pourtant essentiel à la mission, compte tenu du caractère structurellement territorialisé des axes de développement économique de la filière, et de l'importance que devrait prendre dans ce cadre, éventuellement par le biais des contrats de filières, le dialogue entre les échelons décentralisés de la Banque Publique d'Investissement et les Exécutifs régionaux.
- (5) Plus généralement ce tableau fait apparaître, dans le fil de cette dernière remarque, l'intérêt d'une réflexion plus poussée de la part de l'Etat sur l'importance croissante qu'il souhaiterait voir prendre aux mécanismes de financement bancaires conjoints publics et privés. Cette question doit être appréhendée dans le contexte nouveau de la mise en place de la Banque Publique d'Investissement, et de la validation de sa doctrine d'intervention (laquelle devrait en principe recommander la recherche d'effets de levier par un positionnement systématique de la BPI en cofinanceur minoritaire).
- (6) Enfin, une réflexion spécifique reste à mener pour ajuster au mieux la définition et les modalités des financements d'origine publique, aux possibilités offertes par le régime communautaire des aides d'Etat.

En raison de ces multiples incertitudes, la couverture du coût des mesures proposées ne fait appel ici aux ressources mises en œuvre par l'Etat, qu'à hauteur de 90 % des ressources qu'il a été envisagé de redéployer ou de mobiliser. ***En tout état de cause, ces mesures ne créent pas de charges supplémentaires pour l'Etat.***

1.2.4. Le fonds national forêt-bois comme instrument de gestion de la cohérence des financements de la filière bois par l'Etat, les Régions et la Banque publique d'investissement

La mission a proposé ci-dessus d'affecter à la filière forêt-bois une part du produit des mises aux enchères des quotas CO2. Elle propose maintenant une démarche d'ensemble permettant d'optimiser de manière coordonnée et convergente, au regard des financements nécessaires à la valorisation multifonctionnelle de la filière, l'emploi de l'ensemble des ressources existantes : les ressources budgétaires de l'Etat, ses instruments d'incitation par la dépense fiscale, les fonds communautaires, les ressources résultant des instruments de financement liés aux interprofessions (CVO, contribution CODIFAB), et celles provenant de taxes affectées spécifiques (la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti ; mais aussi la compensation financière en cas de défrichement, abrogée en 2001 mais qu'il convient aujourd'hui de rétablir, dans la perspective ouverte par la nouvelle stratégie de la fiscalité écologique, au titre des régulations publiques sur les changements d'affectation des sols).

Il pourrait sembler logique à première vue de s'inscrire dans le cadre comptable public de la gestion de ressources affectées, et donc de « loger » tout ou partie de ces

ressources dans un compte d'affectation spéciale du Trésor. Tel a semblé pouvoir être, en première analyse, le statut d'un éventuel fonds stratégique national de la filière forêt – bois au regard des normes de la comptabilité publique.

Une analyse plus attentive, fondée sur les éléments rassemblés au § 1.2.1 ci-dessus, montre cependant que cette solution n'irait pas sans poser quelques difficultés. Si la taxe additionnelle à la TFNB a bien le statut d'une ressource fiscale directement collectée par les services de l'Etat, les instruments liés aux interprofessions ne peuvent en effet donner lieu à un traitement identique. Ainsi, si la contribution CODIFAB a bien le statut d'une ressource fiscale³¹, elle n'est pas cependant levée et collectée directement par les services fiscaux de l'Etat, mais par le CODIFAB sous le contrôle d'un comité mixte de gestion Etat – Professions. Quant à la CVO, son statut particulier (ce n'est pas une ressource fiscale au sens propre)³² n'autorise l'intervention de l'Etat dans sa collecte qu'en tout dernier recours, quand l'interprofession FBF a épuisé les voies de recouvrement qu'elle peut mettre en œuvre.

Pour autant, il reste que l'on pourrait au moins, en théorie, affecter au même compte d'affectation spéciale à la fois le produit des ventes aux enchères de quotas CO2 destinés à la filière forêt – bois et celui de taxes affectées créées (ou rétablies) en lois de finances.

La mission a cependant eu connaissance des débats intervenus en 2012 sur le statut juridique des produits des enchères de quotas CO₂, tant au regard des normes communautaires d'encadrement de l'augmentation des ressources et dépenses publiques des Etats membres, que de la traduction budgétaire par chaque Etat membre, au regard des prescriptions de la directive 2003/87/CE³³, de leur emploi ciblé au bénéfice des politiques de lutte contre le changement climatique. Plus précisément, la DG du Trésor et la Direction du Budget ont considéré alors que la directive n'impose pas d'additionnalité de dépenses fiscales ou budgétaires liées au climat : aucun accroissement des dépenses publiques dans le domaine climatique, lié à la tenue des enchères de quotas, n'est à leurs yeux exigé par la directive de la part d'un Etat membre dont les financements existants consacrés au climat vont déjà au-delà de l'équivalent de 50% du montant des recettes des enchères.

Dans ce contexte, la mission a pris acte de la position de la DG du Trésor, qui a considéré que les recettes des enchères devraient être affectées au budget général. Il lui semble dès lors difficile de plaider uniquement l'option de donner au fonds national forêt-bois dont elle propose la création (cf. § 1.1.3), la consistance autonome d'un compte d'affectation spéciale.

Elle souligne en effet que le véritable enjeu n'est pas d'ajouter un nouveau fonds à ceux qui ont pu être déjà créés dans le cadre du programme des investissements d'avenir (PIA) puis du Conseil national de l'industrie³⁴, et qui ont pu être individualisés

³¹ Article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003 modifié par l'article 46 (V) de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011. – Dispositif précisé, pour son application, par arrêté du 23 octobre 2009.

³² Selon l'avis du Conseil d'Etat.

³³ Relative au système européen d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre.

³⁴ Voir en particulier les cahiers des charges publiés au J.O. pour la gestion déléguée à OSEO de fonds créés pour le soutien à l'innovation et à la croissance des PME-PMI. On peut citer aussi, dans le contexte des initiatives prises par le ministère du Redressement productif pour redynamiser des filières stratégiques sous l'égide du CNI, la

comptablement et juridiquement dans le cadre d'accords de gestion déléguée (impliquant notamment la CDC et OSEO), sous cahiers des charges arrêtés par la puissance publique.

La mission considère que le véritable enjeu est de disposer d'un instrument de gestion rassemblant l'ensemble des financements spécifiquement mis en œuvre pour la filière bois³⁵, tant en amont (forêts) qu'en aval (industries de transformation et de valorisation du bois) et permettant des arbitrages concertés et cohérents (amont / aval ; dépense budgétaire / dépense fiscale ; mise en œuvre Etat / Régions, et directe / indirecte ; financements d'origine publique / cofinancements privés ; etc.), et impliquant une coordination étroite entre les ministères directement concernés.

Elle propose que cet instrument prenne pour l'essentiel la forme d'un **Tableau général permanent d'affectation ressources / emplois** (TGPARE). Devraient figurer dans ce Tableau toutes les sources de financement vues ci-dessus pour leurs montants constatés (deux derniers exercices) et prévisionnels (exercice en cours ; exercices en préparation), avec les décisions d'affectation correspondant selon les cas :

- a) aux dispositions des lois de finances (ou projets de LF), pour l'emploi des ressources budgétaires inscrites aux programmes LOLF comportant des actions pour la filière bois (ressources incluant la part affectée à la filière bois des recettes des enchères de quotas CO2) ;
- b) aux ressources correspondant à la totalité du produit de la taxe additionnelle à la TFNB (avant ventilation vers les organismes bénéficiaires), et celles de la compensation financière pour changement d'affectation des sols correspondant aux défrichements forestiers (sans préjudice à ce stade de son caractère de taxe affectée, ou non, tel qu'il pourrait résulter des dispositions législatives à prendre sur ce point en cohérence avec les options nouvelles actuellement en discussion pour la promotion de la fiscalité écologique) ;
- c) aux décisions pérennes (ex. : financement de l'observatoire par la CVO et la taxe CODIFAB), ou à confirmer chaque année *au premier euro* (ex : actions communes de filière ou actions spécifiques de soutien ;
- d) aux financements de modernisation des entreprises de 1^{ère} transformation du bois et notamment des scieries ;
- e) aux ressources et aux emplois du Fonds Chaleur de l'ADEME pour des projets de valorisation énergétique de biomasse d'origine forestière, notamment pour les réseaux de chaleur en zones rurales et l'acquisition d'équipements de production de chaleur y compris dans les unités industrielles présentant un potentiel cohérent de développement au regard des ressources de leurs bassins d'approvisionnement notamment les scieries pour le chauffage et le séchage des bois ;
- f) aux ressources issues de la CSPE assurant le financement des tarifs et des contrats d'achats de l'électricité produite, en cogénération, à partir des produits connexes de scierie³⁶ ;
- g) aux constats ou prévisions de financements et d'emplois à partir des fonds

création de fonds stratégiques pour les filières : aéronautique, nucléaire, automobile, robotique, ainsi que la création d'un fonds interministériel pour les éco-industries.

³⁵ On ne prend donc pas en compte ici les financements qui pourraient par ailleurs résulter de la mise en œuvre du Fonds intersectoriel pour les écotechnologies, ou du Fonds d'aide à la réindustrialisation mis en place à l'initiative de la DGCIS.

³⁶ Le TGPARE pourra ainsi inclure pour information le montant annuel de la CSPE résultant de contrats ou du tarif d'achat de la production d'électricité produite ou cogénérée à partir de biomasse d'origine forestière.

- d'origine européenne (principalement le FEADER), mis en œuvre dans le cadre de la stratégie nationale du Plan de développement rural hexagonal (PDRH) ;
- h) aux financements mis en œuvre par les Régions sur leurs ressources propres, soit en cofinancement d'opérations du PDRH, soit pour des actions décidées de manière autonome, le cas échéant inscrites dans des contrats régionaux de filière ;
 - i) à l'abondement de fonds régionaux d'assurance et de préfinancement des projets domestiques « Carbone » liés à des objectifs volontaires de gestion par massifs du puits forestier ;
 - j) à l'abondement des fonds d'investissement et de financement placés sous la gestion de la Banque publique d'investissement (notamment le nouveau Fonds Bois envisagé par le pôle Investissement de la BPI pour prendre le relais de l'actuel Fonds Bois géré par CDC – Entreprises).

Ce tableau ferait apparaître également, en lien avec dernier point ci-dessus, l'enveloppe totale des financements effectivement consentis pour l'aval de la filière bois par la BPI avec ses partenaires co-financeurs, ou qu'il conviendrait de programmer pour les années à venir.

Cette approche devrait en effet résulter de la confrontation, constatée par le TGPARE, entre les situations constatées et prévisionnelles des ressources publiques à mise en œuvre directe, d'une part, et les besoins de financements restant à couvrir, dans le cadre du contrat national de filière et de ses déclinaisons régionales, et en cohérence avec le plan national forêt-bois et les schémas régionaux forêt-bois, pour des actions de soutien à l'innovation, au développement des entreprises et à l'emploi dans les segments aval de la filière bois (industries de transformation et de valorisation du bois). Cette enveloppe prévisionnelle de financements BPI devrait être approchée selon **deux démarches complémentaires** :

- k) l'approche *top-down* à partir des ressources constatées dans le TGPARE, et des emplois mentionnés dans celui-ci et correspondants aux objectifs du plan national forêt-bois et du contrat national de filière ;
- l) l'approche *bottom-up* établie par consolidation des options de financement discutées dans le cadre de la doctrine d'investissement de la BPI, mais aussi au titre de l'implication de celle-ci dans le soutien aux politiques régionales de développement économique, au niveau des Conseils régionaux d'orientation de la BPI, options consolidées au niveau du Conseil national d'orientation de celle-ci, et concernant les deux pôles (Investissement et Financement) de la BPI susceptibles d'être mobilisés au profit des segments aval de la filière bois.

Cette approche concertée par le moyen du TGPARE des options nationales et régionales de financements non directement publics de la filière bois a l'avantage d'amener à prendre une vision d'ensemble sur :

- m) les besoins de financement de la filière restant à couvrir par le secteur bancaire et/ou les fonds d'investissements ;
- n) la part susceptible d'être prise en charge par la BPI dans la couverture de ce besoin de financement, et assumée par celle-ci conjointement à l'apport d'autres acteurs bancaires ou financiers ; il peut s'agir, soit d'apports en capital

aux Fonds³⁷ mis en œuvre conjointement par la BPI et ses partenaires bancaires et financiers pour des stratégies d'investissement dans la filière bois, soit de participations aux tours de tables d'opérations financées en direct par la BPI et ses partenaires ; dans tous les cas, la BPI intervient en co-financeur minoritaire ;

- o) les apports de l'Etat, et éventuellement aussi des Régions, pour la capitalisation des instruments de financement mis en œuvre par la BPI ;
- p) la part prévisionnelle nette des financements de la filière bois à rechercher dans le secteur privé ;
- q) la part des besoins de refinancement de la BPI résultant de ses activités pour la filière bois.

La définition et la mise en œuvre de cet instrument de gestion commun doivent être placés conjointement sous le contrôle des instances nationales de concertation rassemblant l'Etat et les diverses parties prenantes, soit le Conseil supérieur de la forêt et du bois, et le Comité stratégique de la filière bois au sein du Conseil national de l'industrie.

Ainsi conçu, ***le fonds national forêt-bois peut devenir un instrument conjoint d'une gouvernance efficace et coordonnée*** de la filière bois sous les aspects complémentaires :

- r) des stratégies d'action et de l'adaptation correspondante des instruments de financements, d'une part ;
- s) des interactions structurelles entre l'amont et l'aval, d'autre part ;
- t) et enfin de l'alignement progressif et concerté des leviers de financement mis en œuvre respectivement à l'initiative et/ou sous la conduite directe de l'Etat, des Régions, et de la Banque publique d'investissement avec ses partenaires du secteur bancaire et financier.

Il en résulte en particulier qu'au Comité de gouvernance du fonds, coprésidé par les directeurs de l'administration centrale en charge de la forêt et de l'industrie, devraient siéger, outre des représentants parties prenantes du Conseil supérieur de la forêt et du bois et du Comité stratégique de la filière bois, des représentants des Régions et de la Banque publique d'investissement.

³⁷ Par exemple, le nouveau Fonds Bois qu'il est envisagé de constituer, avec d'autres partenaires, par la Banque Publique d'Investissement (pôle Investissement), et qui prendrait le relais du Fonds Bois actuellement géré par la CDC – Entreprises.

Recommandation n° 10 : Un Comité de gouvernance du financement de la filière forêt-bois devrait être constitué sous l'égide et l'impulsion conjointes du Conseil supérieur de la forêt et du bois et du Comité stratégique de filière. Co-présidé par les directeurs d'administration centrale en charge de la forêt et de l'industrie, il inclurait des représentants des autres ministères concernés, des parties prenantes représentées dans les deux instances ci-dessus, notamment les interprofessions et les Régions, mais aussi des représentants des deux pôles Investissement et Financement de la Banque publique d'investissement. Sans pouvoir décisionnaire direct au plan de la préparation et de l'exécution des lois de finance, il aurait cependant une fonction de synthèse et de proposition pour optimiser la nature, les ressources et les emplois de tous les instruments de financements disponibles pour la filière forêt-bois, qu'ils soient mis en œuvre par l'Etat (dépenses budgétaires et dépenses fiscales) ou par les Régions, sur ressources propres ou sur fonds d'origine européenne (FEADER), ou par des opérateurs spécialisés (ADEME), ou par la Banque publique d'investissement, en lien notamment avec ses partenaires bancaires et financiers avec lesquels elle investit en co-financeur minoritaire.

Recommandation n° 11 : Ce Comité de gouvernance appuiera ses travaux sur la tenue à jour continue d'un Tableau général permanent d'affectation Ressources / Emplois (TGPARE) des ressources et des emplois correspondants à tous les instruments de financements de la filière, en explicitant les circuits et flux de financements observables (exercices passés ou en cours) ou prévisionnels (conformément aux propositions établies notamment à l'attention de la DG du Trésor et de la Direction du Budget) relatifs à la réalisation des objectifs du Plan national Forêt – Bois et du Contrat national de filière, et en désignant ceux faisant respectivement l'objet d'incitations de nature fiscale, d'interventions directes par les budgets de l'Etat ou de ses opérateurs et/ou des Régions, et d'interventions de la Banque publique d'investissement. Le TGPARE sera établi et sa gestion sera suivie par une équipe interministérielle rassemblant des représentants des responsables de programmes concernés.

1.3. L'observatoire de la forêt et du bois

Les perspectives d'optimisation des instruments de gouvernance et de financement de la filière forêt – bois ne pourront se concrétiser sans que ne progressent parallèlement les conditions d'acquisition et d'utilisation des informations de pilotage nécessaires aux acteurs engagés à divers titres dans celle-ci.

L'idée même d'une « filière » suppose en effet une conception partagée, ou au moins connue et acceptée, des buts, des contraintes, et des conditions générales de la coopération entre acteurs intervenant dans les divers segments de celle-ci. Cette condition générale est loin, s'agissant de la filière forêt – bois, d'être remplie.

Il y reste en effet difficile de mettre au jour, sinon les logiques d'acteurs elles-mêmes, du moins et surtout les informations endogènes et exogènes qui les déterminent, et les leviers susceptibles de les faire évoluer vers une synergie et des partages de valeur plus efficaces :

- d'une part, les diverses catégories de producteurs et d'intermédiaires de marché n'ont qu'une faible propension à confronter mutuellement leurs perceptions, même à un degré d'agrégation encore élevé laissant sauf ce qui relève du secret des affaires ;
- d'autre part, les régulations publiques encadrant ces acteurs relèvent de finalités qui ne se recoupent pas nécessairement avec évidence, et se déclinent sur des horizons temporels hétérogènes, parfois sans rapport direct avec ceux des acteurs de la production et des marchés ;
- et enfin, dans ce contexte où l'incompréhension et la défiance risquent parfois de prendre le pas sur des postures plus coopératives, les instruments d'information statistique et de synthèse gérés par la puissance publique peuvent apparaître en décalage par rapport aux bouclages opérationnels et stratégiques nécessaires aux acteurs professionnels ; au surplus, il n'apparaît pas avec évidence qu'ils contribuent à une évaluation toujours partagée de la pertinence des régulations d'ordre public, et au final de l'efficacité des politiques publiques.

Cette situation ne facilite pas la perception collective des axes de définition, de développement, de qualification et d'intégration des données opérationnelles et des informations de pilotage.

L'alignement stratégique³⁸ des systèmes d'information correspondant est pourtant

³⁸ Des systèmes d'information (SI) sont stratégiquement « *alignés* » quand ils contribuent adéquatement à représenter, pour un groupe d'acteurs en coopération, leurs objectifs respectifs (concurrents, concourants, ou partagés), leurs contraintes, ainsi que les processus opérationnels majeurs et les régulations où ils sont engagés. Cette notion est mise en œuvre notamment dans les arbitrages de haut niveau relatifs à « l'urbanisation » des SI.

« **Urbaniser** » un système d'information (S.I.), c'est ainsi mettre en cohérence sa structure *conceptuelle*, son organisation *fonctionnelle*, son architecture *applicative*, et son *infrastructure* technique, pour « **l'aligner** » sur les objectifs stratégiques des organismes et acteurs qui le mettent en œuvre, et optimiser leurs interactions mutuelles et avec leurs environnements.

une condition nécessaire essentielle tant de leur cohérence opérationnelle que de leur valeur ajoutée pour l'optimisation structurelle et le pilotage de la filière (§ 1.3.1).

Le risque est grand, dès lors, que s'accroisse la superposition ou la juxtaposition d'expertises acquises et d'initiatives nouvelles, en sorte que des systèmes existants s'affinent parfois au-delà du strict nécessaire et à des coûts discutables pour la collectivité, cependant que parallèlement se développent des instruments d'information nouveaux limités aux perceptions et besoins de certaines catégories d'acteurs (§ 1.3.2).

Il est donc urgent de ***promouvoir une vision mieux charpentée des besoins en données opérationnelles et en informations de synthèse et de pilotage.***

Pour cela la mission recommande d'assigner plus clairement les rôles de gouvernance transversale (associant les pouvoirs publics et leurs partenaires privés), de maîtrise d'ouvrage (pouvant être déléguée à un ou plusieurs opérateurs spécialisés), et d'exploitation des divers systèmes d'information qu'il conviendra d'articuler pour disposer, aux meilleures conditions financières et techniques, d'un véritable observatoire de la forêt et du bois, capable d'apporter aux diverses catégories d'acteurs tous les services qu'ils en attendent et d'approfondir le dialogue avec les acteurs des domaines connexes de la biomasse (§1.3.3).

1.3.1. L'alignement stratégique des systèmes d'information sur les ressources, les marchés, l'emploi, la valeur créée, les régulations et les financements

Les informations mises en jeu pour le pilotage opérationnel et la régulation publique de la filière forêt – bois sont complexes et s'organisent selon des types multiples. On ne cite ci-après que quelques éléments de cette typologie, pour en montrer la variété, et sa répartition diverse tout au long des cycles d'exploitation de la forêt et des chaînes de valorisation du bois.

Données physiques relatives aux ressources primaires :

- Les surfaces forestières disponibles, caractérisées selon leurs mailles géographiques (sylvoécotones, massifs), leurs conditions de formation (changements d'usage de terres, facteurs géologiques, hydrologiques, pédologiques, climatiques, etc.), leur potentiel et leurs conditions d'exploitation (pentes et reliefs, altitude, accessibilité et dessertes), leurs régimes de propriété et de gestion.
- Les volumes de bois vivant disponibles sur pied, par catégories (feuillus / résineux, etc.), essences, qualités, unités et types d'usage (bois fort-tige pour usages en bois d'œuvre ; les fractions exploitables de la canopée et des rémanents pour usage en bois-énergie ; etc.) ; les conditions de croissance, d'extension et de renouvellement, selon les types de peuplements (à essence unique, mixte avec essence dominante, etc.), et selon les scénarios de massifs et les itinéraires sylvicoles mis en œuvre.
- Les flux de production biologique, la mortalité, les potentiels de récolte et les prélèvements effectifs, selon les critères de durabilité mis en jeu et les arbitrages d'optimisation technico-économique des exploitations.
- L'efficacité du cycle du carbone (selon les stratégies sylvicoles mises en œuvre,

et les arbitrages effectués sur les fonctions environnementales et sociales des forêts) ; le dimensionnement et l'évolution des capacités du puits forestier.

Données de marché sur les produits bruts et transformés :

- Parts des bois transformés (récoltés sur le territoire national ou importés) d'origine certifiée (PEFC et FSC).
- Volumes récoltés, par essence et par nature (bois d'œuvre, bois de trituration, bois de feu).
- Cours observés sur les grumes, le bois de chauffage, etc., selon les essences, qualités, origines, etc.
- Volumes et répartition par segments d'usage et niveau de valeur ajoutée, des productions intérieures de sciages, pâtes à papier, panneaux, structures et autres composants de bois-construction, etc.
- Bilan, selon la typologie ci-dessus, des flux d'importation et d'exportation, UE et hors UE.
- Balance commerciale des échanges avec les autres pays de l'Union Européenne, et hors UE.
- Evolution des marchés de la construction et de la part de marché des produits en bois.
- Evolution de la production de chaleur et d'électricité à base de ressources renouvelables et part de la biomasse bois.
- Prix observés sur certains produits transformés « standards ».

Données sur la structure, la distribution et les performances du capital physique disponible dans les activités d'exploitation et de transformation :

- Situation des dessertes et des équipements d'exploitation (moyens d'abattage et de débardage ; mécanisation, etc.
- Répartition sur le territoire des unités industrielles correspondant aux différents segments de la récolte, de la transformation (bois-industrie et bois d'œuvre) ou de la valorisation énergétique du bois, en fonction notamment de la disponibilité et de l'adéquation (qualitative et quantitative), ainsi que de l'accessibilité des ressources primaires nécessaires et des coûts d'acheminement de celle-ci, etc.
- Caractéristiques de performance et d'adaptation aux marchés (technologies et procédés mis en jeu, maîtrise de la qualité, productivité, etc.) des installations industrielles, par catégories, sur les différents segments.
- Natures, niveaux et répartition des investissements de développement, de modernisation ou de diversification.

Données sur la situation du « capital humain » engagé dans la filière :

- Typologie et distribution (qualitative et quantitative) des emplois et des qualifications entre les divers segments de la filière.
- Perspectives de développement de l'emploi.
- Adéquation des compétences nécessaires à court et moyen terme, et du système de formation professionnelle.
- Disponibilité des connaissances scientifiques et technologiques.

- Accessibilité et diffusion de l'innovation, etc.

1.3.2. Des réponses partielles et en devenir

Pour répondre à ces besoins d'information, coexistent actuellement :

D'une part, un ensemble de **dispositifs publics** qui répondent, selon les cas et dans les diverses catégories d'information citées au § 1.3.1, à des objectifs différenciés :

- production de données statistiques,
- gestion d'informations de conduite opérationnelle des processus administrés (gestion forestière, cadastre, fiscalité, paiements liés aux politiques d'aménagement et de développement rural, etc.),
- synthèses d'informations de pilotage pour les échelons des exécutifs de l'Etat et des Collectivités,
- et semble-t-il dans une moindre mesure, informations consolidées nécessaires à l'évaluation des politiques publiques.

D'autre part, des **dispositifs d'origine privée** conçus, développés et exploités à l'initiative des organisations interprofessionnelles, ou par des associations.

a. Les dispositifs publics

On y distingue notamment :

- Les outils et systèmes statistiques de **l'Inventaire forestier national** adossés, plus spécialement depuis la fusion intervenue en 2010 entre les deux organismes, au système des bases d'information géographique de l'Institut géographique national. Les synergies entre les deux organismes maintenant fusionnés³⁹ permettent d'accroître la différenciation (typologies), la finesse (granularités), et la fiabilité (outils de recoupement, de suivi et d'actualisation) des informations produites sur les ressources primaires. Se pose cependant, pour certaines catégories d'information, la question du rapport : utilité / coûts d'acquisition et de mises à jour. Cette question dépasse le seul registre des optimisations et arbitrages internes de l'Institut national de l'information géographique et forestière : elle touche aux conditions de valorisation de ces informations dans les processus de la gestion forestière, dans l'arbitrage des décisions d'aménagement, comme dans le calibrage et l'évaluation des régulations publiques.
- Les **enquêtes statistiques annuelles** de production, de branches ou d'entreprises réalisées par l'INSEE, ou par le Service de la Statistique et de la Prospective (SSP) du ministère chargé de l'agriculture et des forêts. La cohérence des décisions prises respectivement par ces deux organismes pour l'évolution de ces enquêtes devrait faire l'objet d'un examen attentif, que la mission n'a pas eu le temps de réaliser. On peut cependant observer que l'INSEE, depuis 2007, limite dans le secteur de

³⁹ Dans l'institut national de l'information géographique et forestière : décret n° 2011-1371 du 27/10/2011.

la forêt et du bois son activité de recueil statistique aux seules enquêtes annuelle de production (les enquêtes annuelles d'entreprises et de branches n'ayant pas été poursuivies). Le SSP, de son côté, a poursuivi son enquête annuelle de branche pour les sciages, conduite à l'échelle des départements. Il reste que, du fait notamment de la réduction du champ d'intervention de l'INSEE dans l'observation statistique de la filière, certains acteurs privés de celle-ci ont été conduits à prendre de manière pas totalement concertée, des initiatives tendant à les doter de leurs propres outils d'observation.

- Pour autant, il faut souligner les rapprochements opérés depuis 2009 dans le cadre du **partenariat AGRESTE**, entre le service statistique du ministère chargé de l'agriculture et des forêts (pilote dans ce processus), celui des ministères chargés de l'économie et des finances, et de l'industrie, d'une part, et d'autre part l'interprofession France Bois Forêt, le Comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB), et l'Institut technologique Forêt, Cellulose, Bois-Construction, Ameublement (FCBA) pour consolider les processus de collationnement et de publication des données relatives aux récoltes et aux prix du bois, ainsi qu'aux productions de sciages et de produits connexes.

Un complément d'investigation aurait été nécessaire auquel la mission, dans les délais impartis, n'a pu procéder, pour rendre compte des outils et systèmes d'information développés en propre par l'Office national des Forêts, qui dispose d'un fort pouvoir de marché, spécialement par la montée en puissance des dispositifs de contractualisation sur les marchés du bois d'œuvre et, peut-être dans une moindre mesure, du bois-industrie et du bois-énergie. Il en est de même pour les coopératives forestières qui constituent ensemble un acteur aussi important que l'ONF pour les ventes de bois contractualisées, et qui produisent des informations sur les volumes mis en marché et les prix du bois. On ne devrait pas oublier non plus les experts forestiers dont la part dans la mise en marché groupée des bois est significative.

De même aurait-il été utile de compléter l'information réunie par la mission sur les outils exploités en propre, et/ou les partenariats externes ou internes aux administrations, développés par ailleurs par les Services centraux ou déconcentrés de l'Etat, ou à l'échelon des Collectivités territoriales. Au moins faut-il ici citer l'initiative prise par la DGPAAT dans le cadre du schéma directeur des systèmes d'information du ministère chargé de l'agriculture et de la forêt pour structurer une approche d'ensemble des processus de la gestion, de la fiscalité et du défrichement forestiers, en vue de les optimiser en les appuyant sur une nouvelle génération de système d'information (cf. notamment le projet Daphné).

Enfin, un complément d'investigation serait également à mener sur l'intérêt d'établir des liens, au moins au plan des méthodes et des outils de base, avec les systèmes d'information développés par France AgriMer (FAM) pour l'observation des diverses filières des produits de l'agriculture, des industries agroalimentaires, et de la pêche.

b. Les outils de veille et d'observation d'origine privée

Face à cette pluralité d'instruments publics faiblement coordonnés, on observe une assez grande diversité d'initiatives d'origine privée.

Parmi celles-ci, l'**Observatoire économique** développé par France Bois Forêt (FBF) est particulièrement représentatif de la fragmentation des sources et moyens d'information sur la filière. Mais il démontre aussi la capacité des acteurs de la filière à susciter un foisonnement important d'initiatives souvent judicieuses, mais plus ou moins coordonnées ou redondantes.

Cet *Observatoire économique* propose ainsi, et notamment, des instruments trimestriels d'analyse et de synthèse de la conjoncture économique où apparaissent des informations globales relatives à l'évolution des chiffres d'affaires, des prix, des stocks, et des flux d'importation et d'exportation, ainsi qu'aux évolutions de l'emploi, des marges, et des décisions d'investissement. Ces informations sont disponibles à des degrés plus ou moins aboutis selon les divers segments de l'aval de la filière :

- scieries (à dominante respectivement en résineux ou en feuillus) : la répartition de leurs production vers les segments de la deuxième transformation, et vers la papeterie, les panneaux et le bois énergie est peu analysée ; mais des informations sont proposées sur l'origine des bois, notamment quant à leur certification ;
- ameublement, bâtiment, emballage-bois et palettes ; et secteurs clients (commerces de meubles ; négoce en matériaux ; productions industrielles hors énergie).

Cet *Observatoire* fait actuellement l'objet de projets variés d'enrichissement, avec des partenaires de l'amont comme de l'aval de la filière, voire externes à celle-ci. Ceux-ci sont prêts dans certains cas à assurer une maîtrise d'œuvre technique pour la production, la consolidation, et la transmission des informations. Sans être exhaustif, on peut citer ici les partenaires et initiatives suivants :

- l'ONF, les Coopératives (UCFF), et d'autres regroupements d'acteurs de l'amont (RESOFOP, LCB, French Timber, ...) pour les volumes et les prix des ventes de bois (sur pied ou façonnés), et pour les flux et les prix des bois importés, par catégories ;
- les interprofessions régionales Gipeblor et Fibra, pour le développement de recueils et synthèses sur les données disponibles auprès des douanes ;
- le Centre d'Etude et d'Economie du Bois pour des études de prix et des analyses qualitatives ;
- l'institut technologique FCBA (Forêt – Cellulose – Bois Construction – Ameublement), qui procède à la demande de FBF, mais aussi du CODIFAB et du SSP, à des études dites « d'états des lieux » des données existantes sur la filière, et qui publie un document de représentation économique synthétique de la filière (année de référence : 2010) ;
- le groupement Cel Eco Construction, pour une enquête systématique auprès d'un millier d'entreprises de la construction pour caractériser le marché, les entreprises, les bois utilisés, etc.
- le groupement AprovalBois, pour la mise en place d'une méthode

- harmonisée de recensement des emplois dans la filière ;
- et d'autres initiatives en cours pour l'observation des offres d'emplois, etc.

La mission reconnaît la qualité et le potentiel de cet outil, mais s'interroge sur la capacité de l'interprofession France Bois Forêt à conduire seule avec ces nombreux partenaires les discussions complexes nécessaires au raccordement cohérent et efficace (pertinence du choix des types et définitions des données à la source au regard de besoins différenciés ; vérifications d'intégrité, d'exhaustivité ; évaluation des redondances, des marges d'erreurs, des recouvrements ; etc.) de leurs propres sources de données, avec les divers produits de son *Observatoire*.

Il conviendrait ainsi d'évaluer plus finement les articulations de cet Observatoire avec les principales sources d'information de l'amont, notamment celles d'origine publique. Mais l'on doit aussi s'interroger sur la coexistence d'instruments susceptibles d'être développés parallèlement par d'autres grands acteurs.

Les questions ci-après pourraient ainsi faire l'objet, avec celles ayant trait à la coordination des systèmes d'information publics, et aux éléments déjà articulés au sein de l'*Observatoire économique* de FBF, d'un processus concerté de coordination sur la cartographie des ressources d'information de la filière :

- quels sont les outils SI développés localement par les CRPF ?
- ont-ils des liens avec les SI des Chambres d'agriculture ? ...
- quelles sont les perspectives et conditions de réalisation (responsabilités, coûts, etc.) d'un observatoire spécialisé pour le bois-énergie, qui fonctionnerait en lien avec l'observatoire de FBF, comme l'a proposé le Comité Interprofessionnel pour le Bois-Energie (CIBE) ?
- sur quels systèmes d'information la COPACEL (interprofession des papiers et celluloses) établit-elle ses propres instruments d'évaluation de conjoncture, d'analyse de filière, et de pilotage ?
- quels motifs aurait-on à se coordonner avec le CITEPA, qui semble en mesure de proposer des choix argumentés de méthodes et d'outils pour l'élaboration de son inventaire des émissions de GES dans le secteur de la forêt, sur la base de critères physiques et d'activité qui ne sont pas sans rapport avec un des leviers majeurs de financement à moyen terme de la filière (§ 1.2.4).

D'autre part, la mission n'a pu que constater qu'il reste exceptionnel⁴⁰ de trouver des évaluations de la valeur ajoutée réelle apportée aux opérateurs et décideurs de la filière par ces systèmes d'informations, et sur l'efficacité (maîtrise des coûts, optimisation des scénarios de projets, ...) de leurs processus de construction et de maintenance.

⁴⁰ Il convient de saluer la démarche d'analyse de la valeur à laquelle il a été procédé en amont de la décision de lancement du projet Daphné (élément majeur du système d'information de la DGPAAT) ; il semble cependant qu'une telle démarche demeure encore assez rare.

1.3.3. Observatoire et Systèmes d'information : une stratégie de pilotage à définir

De ce qui précède résulte à l'évidence que les instances de pilotage stratégique de la filière ne peuvent ignorer les enjeux et les difficultés d'un alignement progressif et maîtrisé des systèmes d'information de celle-ci.

Il leur reviendra en particulier d'assumer le fait que les conditions de définition, d'intégrité, de cohérence et d'interprétation des informations consolidées obtenues auprès d'acteurs aux attentes et aux capacités fort diverses, sont susceptibles d'affecter lourdement la qualité de la gouvernance d'ensemble de la filière en ce qui concerne :

- la mise en œuvre des instruments de coordination verticale de celle-ci, notamment les contrats de filière ;
- l'évaluation de l'impact en son sein, et de la cohérence transversale à son point de vue, des instruments de politique publique dont elle est tributaire dans les domaines du climat, de l'énergie, de la biodiversité, de l'aménagement des territoires, mais aussi du logement, de l'industrie, de la recherche, de la formation professionnelle et de l'emploi ;
- leur déclinaison et l'évaluation de leurs effets sur la filière à l'échelon des massifs et dans le cadre des compétences exercées par les collectivités territoriales ;
- l'arbitrage des décisions de financement, notamment dans l'utilisation des ressources du Fonds national forêt – bois.

Il n'est donc pas excessif de considérer que le Conseil supérieur de la forêt et du bois (CSFB) et le Comité stratégique de filière (CSF) auront à exercer conjointement une maîtrise d'ouvrage de niveau politique pour l'orientation globale des instruments d'observation et de pilotage de la filière. Il leur reviendra à ce titre de faire procéder, dans des conditions suffisantes de compétence et de neutralité, à l'évaluation de l'adaptation de ces instruments aux besoins de la décision publique et de l'évaluation des politiques publiques. Ils auront aussi à veiller à ce que, au long des processus de décision et d'évaluation de niveau politique, la concertation entre acteurs publics et privés soit étayée par une connaissance adaptée, synthétique et partagée des déterminant physiques, environnementaux, économiques et sociaux de la filière. Il leur faudra enfin disposer d'instruments non contestés de mesure et d'analyse des performances constatées au long de celle-ci, et dans l'interaction de ses divers segments, en matière économique, sociale et environnementale.

Ces objectifs généraux de la gouvernance stratégique de la fonction Système d'information au niveau de la filière prise dans son ensemble déterminent les options concrètement disponibles pour faire assurer dans les meilleures conditions d'efficience le développement d'outils synthétiques d'observation et de pilotage.

La mission n'a pu, dans les délais impartis, engager une discussion précise de ces options avec l'ensemble des acteurs qu'elle a rencontrés. **Une mission complémentaire pourrait être diligentée** en vue de les préciser, notamment en ce qui concerne les enjeux de la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information de la filière.

Les échanges d'expérience auxquels ses membres ont pu participer permettent cependant à la présente mission de formuler dès ce stade les recommandations suivantes.

Recommandation n° 12 : De même que la gouvernance du Fonds national forêt – bois appelle la mise en place d'une instance spécialisée émanant conjointement du Conseil supérieur de la forêt et du bois et du Comité stratégique de la filière Bois au sein du Conseil national de l'industrie (cf. recommandation n° 10), de même la gouvernance stratégique de la fonction Système d'information à l'échelle de la filière pourrait être confiée à un Comité de pilotage réunissant des compétences reconnues de niveau décisionnaire parmi les acteurs publics, les interprofessions et les grands opérateurs de celle-ci. Il travaillerait dans le cadre d'un mandat régulièrement actualisé. Celui-ci devrait comporter notamment l'objectif d'établir un bilan annuel, discuté entre les acteurs, et à présenter synthétiquement aux instances de gouvernance stratégique de la filière (CSFB et Comité stratégique de filière), des ressources engagées pour la construction, l'interfaçage et la maintenance des divers composants de systèmes d'information qui y coexistent, et sur les progrès réalisés vers l'alignement stratégique de ces composants par une définition harmonisée des objectifs, des concepts et des fonctions portés par le système d'information de la filière.

Recommandation n° 13 : Sous l'impulsion du Comité de pilotage, il conviendrait de procéder de manière concertée à une analyse de la valeur des systèmes statistiques et d'observation physique et économique mis en œuvre sur les différents segments de la filière forêt – bois.

Cette analyse devrait inviter les acteurs de la filière à distinguer clairement ce qui relève respectivement :

- d'un besoin d'observation et de synthèse des paramètres - clés, d'ordre structurel ou conjoncturel, caractérisant les modes de fonctionnement (structures de coopération, dépendances amont - aval, concurrence d'accès aux ressources primaires, arbitrages de marchés, modèles d'organisation industrielle, etc.) et les performances économiques, environnementales et sociales de la filière dans son ensemble ;
- des systèmes d'information opérationnels (processus, dont les processus de financements et paiements, de fiscalisation, etc.), lesquels doivent être appropriés aux besoins spécifiques de chaque groupe d'acteurs ;
- de l'information d'évaluation des politiques publiques, qui doit rendre compte de l'ensemble des questionnements portés par l'Etat et toutes les parties prenantes.

Recommandation n° 14 : Le Comité de pilotage du système d'information de la filière bois devrait promouvoir une activité transversale permanente d'urbanisation et d'administration⁴¹ des systèmes d'information opérationnels dans les différents segments de la filière, et au sein des administrations publiques. Cette mission serait déléguée, dans des conditions de neutralité dûment vérifiables, à un opérateur habilité à établir, tenir à jour et diffuser les référentiels nécessaires aux acteurs de la filière en vue de l'alignement stratégique mutuel de leurs SI. Des mandats cohérents devraient être assignés aux acteurs chefs de file représentatifs des divers segments de la filière (interprofessions, grands opérateurs), pour qu'ils proposent sur cette base des scénarios de développement et/ou d'adaptation concertés de leurs systèmes d'information.

⁴¹ Pour la notion d'urbanisation des SI : voir note n° 38 ci-dessus. Dérivée de celle-ci, la notion *d'administration des SI* vise toutes les activités de référencement et mise en cohérence : des cartographies des processus-métiers et des architectures fonctionnelles et applicatives ; des modèles, dictionnaires et répertoires communs ou partagés ; des ressources-clés nécessaires à l'interopérabilité des SI et aux processus d'échange de l'information.

Recommandation n° 15 : La mise en œuvre de ces scénarios pourrait, dans certains cas, faire appel à des opérateurs spécialisés auxquels pourraient être délégués, dans des conditions rigoureuses de définition des objectifs, de contrôle opérationnel et d'évaluation, la conduite des projets de conception et développement des systèmes d'information de pilotage de la filière, ainsi que leur exploitation, en lien avec l'opérateur désigné (cf. recommandation n° 14) pour administrer les référentiels partagés nécessaires au processus d'alignement stratégique des principaux systèmes d'information opérationnels au sein de la filière.

La mission, enfin, souligne l'intérêt de rapprocher la problématique des systèmes d'information et de l'observatoire de la filière forêt – bois, de celle de ***l'observatoire de la biomasse***. Les ressources en biomasse forestière constituent en effet une part importante de la biomasse disponible pour des usages non-alimentaires. Ces usages concernent non seulement la contribution de la biomasse au développement des énergies renouvelables (bois-énergie, mais aussi biogaz, et biocarburants de deuxième génération), mais aussi (outre la construction) les filières émergentes de la chimie bio-sourcée, spécialement de la chimie du végétal.

Elle signale à cet égard que des arbitrages agro-sylvo-industriels seront désormais rendus possibles (et même nécessaires) par le développement du nouveau concept des bio-raffineries pour les applications de la chimie du végétal, comme aussi par certaines technologies en développement concernant les biocarburants de deuxième génération. Ces unités sont encore peu nombreuses. Mais le fonctionnement de celles qui sont déjà opérationnelles semble indiquer que la flexibilité des procédés qui y sont mis en œuvre leur permet d'utiliser des ressources d'origine forestière aussi bien qu'agricole.

Le pouvoir de marché des entreprises qui pilotent le développement des bio-raffineries peut donc avoir une incidence significative sur des choix de sylviculture et d'exploitation forestière, et cela pas nécessairement dans le sens d'une gestion durable effective du maximum des surfaces forestières exploitables en France⁴².

Recommandation n° 16 : Le parallélisme des problématiques et les exigences d'interopérabilité transversale des outils d'observation et d'aide à la décision suggèrent que soit précisément évaluée l'option consistant à placer sous la même responsabilité et dans le cadre de méthodes harmonisées d'urbanisation et d'administration des systèmes d'information, le pilotage des travaux de conception et de développement de l'observatoire de la forêt et du bois et de l'observatoire de la biomasse

⁴² Cette recommandation est à rapprocher de la recommandation n° II-2.1.4 formulée en 2012 dans son rapport par la mission conjointe CGAAER – CGEDD – CGEIET sur les usages non alimentaires de la biomasse. Cette recommandation est notamment étayée par les considérations développées à l'annexe 7 (« Les systèmes de production de données ») de ce rapport. – Sur le potentiel des biocarburants de deuxième génération, du biométhane de deuxième génération, de la chimie du végétal et des bio-raffineries, on se reportera aux parties 3.1 à 3.3 et à l'annexe 11 du même rapport.

On notera également que la création d'un observatoire de la biomasse figurait, aux côtés des mesures ayant trait à l'atténuation du changement climatique dans le secteur de la forêt et du bois, dans les propositions portées par la DGPAAT auprès de la DGEC au premier semestre 2012 dans le cadre des discussions amont au sujet de l'emploi des recettes attendues de la mise aux enchères des quotas CO2 dans le cadre du Système européen des quotas d'émission.

2. Le soutien aux entreprises et aux utilisations du bois

Pour assurer une bonne valorisation du potentiel offert par la ressource forestière et reconquérir des parts de marché permettant de rééquilibrer le commerce extérieur, les industries de transformation du bois ont besoin de poursuivre et d'intensifier leurs efforts de modernisation et de gains de compétitivité. Cet objectif vaut particulièrement pour le secteur clé des scieries dont l'activité est déterminante pour l'équilibre de l'ensemble de la filière de la forêt et du bois. A cet effet, la mobilisation des moyens d'intervention de la Banque publique d'investissement, de dispositifs d'incitation de nature fiscale et de financements bancaires assortis de garanties publiques est indispensable pour développer l'investissement productif dans les entreprises du bois (§ 2.1).

Dans le même temps, les différents segments de valorisation du bois doivent être rééquilibrés et dynamisés. La mission s'est concentrée sur les deux segments qui utilisent les volumes les plus importants de bois et qui sont structurants pour l'ensemble de la filière. Il s'agit d'une part des usages du bois dans la construction (§ 2.2) qui offre un potentiel important de développement et, d'autre part, de l'utilisation du bois pour la production d'énergie (§ 2.3) qui fait l'objet d'une politique publique volontariste qu'il conviendrait d'infléchir.

Enfin, les leviers clés que représentent l'innovation et la formation pour le développement du secteur nécessitent une attention accrue et des interventions adaptées au tissu de PME que constituent les industries du bois (§ 2.4).

2.1. Renforcer les capacités d'investissement des entreprises

Les investissements dans les industries de première transformation du bois, en particulier les scieries, sont comparables à ceux des industries lourdes et exigent, en moyenne, 1 à 1,5 euro d'investissements pour 1 euro de chiffre d'affaires. De plus, les retours sur investissements sont lents et la rentabilité par rapport au capital investi reste faible.

En raison de sa position charnière entre l'amont forestier et les segments de l'aval, le secteur des scieries constitue un enjeu clé pour la filière. Les besoins en investissements y sont importants et ils vont s'accroître avec la nécessité de fournir des bois séchés et de développer le positionnement sur certains produits techniques demandant une élaboration plus poussée.

Or ce secteur présente des caractéristiques propres :

- les scieries sont des entreprises familiales (même les plus importantes d'entre elles) et elles disposent d'autant moins de fonds propres que l'activité dégage des résultats faibles (le résultat courant avant impôt est en moyenne de 2 % du chiffre d'affaires sur la décennie 2000). Ce sont des entreprises non cotées qui n'appartiennent pas à des groupes qui leur permettraient de mobiliser les ressources financières nécessaires à leur expansion comme en Allemagne ou dans les pays scandinaves ;

- si la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 (LME) a permis de réduire les délais de paiement par les clients, elle a contraint la trésorerie des entreprises de sciage qui doivent également payer à 45 jours et sur une période très courte leur approvisionnement annuel en bois vendu sur pied. Par ailleurs les marges arrière qu'imposent les distributeurs à leurs fournisseurs semblent avoir augmenté dans la mesure où les distributeurs ont fait supporter aux fournisseurs les effets de la réduction des délais de paiement. Ces pratiques contraignent fortement le secteur et pèsent sur la rentabilité et donc sur la capacité à investir ;
- l'activité du secteur est cyclique et s'inscrit dans un marché des sciages largement mondialisé. En effet, si la demande en sciages est liée à la santé des secteurs du bâtiment et de l'ameublement, le niveau des prix des sciages dépend du cours du dollar, de l'activité économique mondiale et des échanges internationaux.

En conséquence, compte tenu des performances globales du secteur plutôt moyennes et de la faible rentabilité attendue, les banques sont peu enclines à accompagner les projets et elles répugnent à financer des investissements supérieurs à la moitié du chiffre d'affaires, ce qui ne correspond pas aux besoins d'équipements industriels.

L'activité d'OSEO dans la filière bois témoigne de ce constat. Ainsi en 4 ans, son activité « garantie » a doublé et son activité « financement classique » et « court terme » s'est fortement développée, ce qui a été une condition à l'engagement des banques. Ces interventions se sont avérées déterminantes pour soutenir le développement du secteur qui ne bénéficie plus d'aides directes à l'investissement sur le budget de l'Etat depuis l'arrêt des subventions ADIBois.

Tenant compte des caractéristiques et du rôle stratégique du segment de la 1^{ère} transformation, il est donc nécessaire de constituer une gamme d'outils de financement adaptés pour renforcer les capacités d'investissement et pallier aux spécificités du secteur.

Quatre types de mesures sont proposés :

- des apports en fonds propres selon des conditions d'exigence de rentabilité des capitaux adaptées aux résultats du secteur ;
- des prêts participatifs destinés à renforcer le haut de bilan et à sécuriser des plans de financement d'investissements ;
- une adaptation de la fiscalité pour soutenir l'investissement ;
- un dispositif de financement du besoin en fonds de roulement garantis par les stocks.

Par ailleurs une adaptation du régime d'assurance crédit est proposée avec la mise en place d'une garantie publique.

2.1.1. Créer un nouveau fonds commun de placement à risque sectoriel

Un fonds commun de placement à risque a été lancé le 13 novembre 2009 pour une durée de quatre ans. Doté de 20 M€, ce Fonds Bois est géré par CDC-entreprises. Il a pour souscripteurs l'Office national des forêts (ONF), le Fonds stratégique d'investissement (FSI), le Crédit Agricole et Eiffage, chacun pour 5 M€. Son objectif est d'apporter des fonds propres à l'entreprise par une prise de participation

minoritaire dans son capital, et ainsi de multiplier sa capacité d'endettement auprès des banques et d'Oséo. Le fonds investisseur participe à la gouvernance de l'entreprise et apporte son appui au dirigeant. Il peut rester jusqu'à 7 ans au capital des sociétés qu'il accompagne. Lors de la sortie, une prime de non conversion est versée en complément des coupons annuels, si le projet a réussi. Dans le cas contraire, le Fonds ne dispose d'aucune garantie et peut perdre tout son investissement. Ses cibles prioritaires sont les entreprises de sciage, de la construction en bois, de la menuiserie-charpente, ainsi que de l'énergie à base de bois, pour des apports moyens de 1 à 2 M€ pouvant aller jusqu'à 4 M€.

Alors qu'aucun investissement en fonds propres n'a été réalisé depuis 2008 dans l'industrie de première transformation du bois par des fonds d'investissement privés, fin mars 2013, le Fonds Bois avait réalisé 7 prises de participation pour un montant de 13,2 millions d'euros (soit une participation moyenne par dossier de 1,88 M€) complété par 13,4 M€ de co-investissements privés (autres fonds, personnes physiques). L'effet de levier est très important puisque ces apports ont entraîné 135 millions d'euros d'investissements dans la filière. Une huitième prise de participation est en cours pour 1,2 M€ dans une scierie de feuillus et une dernière opération est recherchée avant de clore la phase d'investissement de quatre ans.

Les entreprises concernées relèvent majoritairement de la 1^{ère} transformation : quatre scieries, une entreprise de panneaux, une de granulés bois et une entreprise de palettes. Pour les investissements entrés en production, la croissance annuelle de chiffre d'affaires d'élève à 21 %.

Pour certains interlocuteurs professionnels, l'attractivité de ce fonds serait limitée du fait du taux de rémunération attendu en logique d'investissement de marché (8 à 12 % in fine dont 3 à 5 % par an en taux fixes), qu'ils estiment inadapté à la rentabilité moyenne des entreprises du secteur. Toutefois si l'on considère l'effet de levier sur les autres financements, ces opérations ont permis d'obtenir un coût de financement inférieur à 4 % (moyenne pondérée de 3,66 %) et à 3 % en coût annuel hors prime in fine (moyenne pondérée de 2,77 %).

Dans un contexte difficile pour l'investissement et la mobilisation des financements bancaires, la mission estime qu'un nouveau fonds commun de placement à risque sectoriel est à constituer pour prendre le relais du fonds actuel. Son périmètre devrait permettre de poursuivre le soutien actif de la première transformation, notamment faire émerger des projets de valorisation des bois feuillus, et de financer des industries de la deuxième transformation dans la construction bois. Le cas échéant, la stratégie d'investissement pourrait être ouverte au secteur de l'ameublement. Les conditions devront être revues au regard de la rentabilité de ces secteurs. Une attention particulière devra également être portée aux situations de transmission d'entreprises.

Pour ce faire, le montant de ce fonds de deuxième génération devrait être au moins de 40 M€.

La part publique serait assurée par la Banque Publique d'Investissement (BPI) qui assurerait la gestion du fonds en s'appuyant sur le savoir-faire acquis par CDC Entreprises. Outre l'apport de la BPI qui pourrait être de 50 %, il conviendra de rechercher d'autres souscripteurs parmi les banques (Crédit agricole notamment) et, le cas échéant, des groupes privés des secteurs de la construction ou de la distribution

de matériaux. Les interprofessions FBF et FBIE (via le CODIFAB, notamment en cas d'extension au meuble) pourraient également intervenir. Si la prise d'engagement couvre une période quatre ans, les apports financiers sont faits au fur et à mesure des prises de participation ce qui est compatible avec la trésorerie des fonds interprofessionnels.

Recommandation n° 17 : Pour prendre le relais du Fonds Bois qui a permis d'accélérer le développement d'entreprises de la première transformation, un nouveau fonds commun de placement sectoriel devrait être lancé d'ici 2014. Doté d'au moins 40 M€, souscrits pour moitié par la Banque publique d'investissement qui en assurera la gestion, ce fonds aura vocation à soutenir le développement d'entreprises de la 1^{ère} et de la 2^{ème} transformation du bois.

2.1.2. Pérenniser et amplifier les prêts participatifs au développement

Les prêts participatifs au développement (PPD) ont pour objet de renforcer le haut de bilan comptable de la PME à un moment clé de son développement, en apportant à l'entreprise un surcroît de ressources à moyen terme qui lui fait le plus souvent défaut pour sécuriser un plan de financement.

Destinés à financer les dépenses immatérielles (études d'implantations, formations aux nouvelles techniques, travaux d'aménagements et d'adaptation lors de l'implantation de nouveaux matériels, mises aux normes de sécurité, études et diagnostics,...) et/ou à renforcer le fonds de roulement de l'entreprise, ces prêts gérés par OSEO interviennent ainsi en complément des autres dispositifs de prêts d'OSEO et surtout des financements bancaires traditionnels qui portent sur les investissements matériels lourds et les travaux. Les PPD sont toujours associés à un crédit bancaire d'une durée de quatre ans minimum, portant sur le même programme d'investissement, réalisé depuis moins de six mois et d'un montant au moins égal au double du PPD.

Actuellement le montant d'un PPD est compris entre 40 000 € et 200 000 €. Sa durée est de sept ans avec possibilité d'un différé d'amortissement du capital de deux ans (ou d'une durée de cinq ans sans différé). Son taux fixe (3,24 % en mars 2013) est référencé sur le taux moyen mensuel des emprunts d'Etat. Aucune garantie n'est exigée. Le montant plafond peut être majoré en cas d'intervention de collectivités par des dispositifs équivalents (11 conseils régionaux ainsi que des conseils généraux en disposent).

L'Etat, en l'occurrence le ministère en charge de l'agriculture au titre du programme 149, apporte une dotation servant de garantie. L'effet d'entraînement minimum de cette dotation s'élève à un facteur 15 (1 € de dotation de l'Etat entraîne 5 € de PPD, adossés à 10 € de concours bancaires).

Grâce à une dotation de l'Etat de 2,3 M€ pour la période 2011- 2012, OSEO avait la possibilité de réaliser 11,5 M€ de prêts sur l'ensemble du secteur de la première transformation du bois avec pour objectif de lever au minimum 23 M€ de financements bancaires.

Fin 2012, après un an et demi d'activité, 57 projets ont été réalisés pour 8,5 M€ de PPD correspondant à un montant d'investissement de 85 M€ soit un effet de levier de 50 de la dotation attribuée par l'Etat. Cet effet de levier très important justifie de privilégier ce mode d'intervention publique par rapport à la distribution de subventions de faible montant. En ce sens l'attribution d'une dotation supplémentaire de un million d'euros en 2013 depuis le programme 149 est très pertinente et elle permet de porter l'enveloppe de PPD à 16,5M€.

Désormais étendue sur 16 régions, l'activité de distribution des PPD a bénéficié au sciage (55 %), aux emballages bois (21 %), à l'exploitation forestière (13 %) et aux charpentes / menuiseries (8 %). Les entreprises bénéficiaires sont très majoritairement des PME puisque 90 % des entreprises concernées ont moins de 50 salariés.

OSEO peut également garantir les prêts bancaires associés jusqu'à 60 % de leur montant (70 % en cas de complément de garantie par le conseil régional concerné) limitant ainsi le risque de la banque partenaire ce qui facilite, de facto, le financement du projet mais renchérit le coût d'accès aux financements.

La mission recommande d'inscrire le dispositif des PPD dans la durée en lui donnant plus d'envergure, tant du point de vue du montant que des secteurs visés.

Pour soutenir des projets d'envergure, il paraît souhaitable de porter le plafond des prêts à un montant de 500 000 €. Le périmètre des entreprises éligibles devrait être étendu afin de pouvoir prendre en compte l'ensemble des entreprises de la première transformation et celles de la construction bois, voire de l'ameublement.

En conservant le niveau actuel de sinistralité estimée et afin de pouvoir accorder 20 M€ de PPD chaque année, la dotation publique en garantie devrait être portée à 4 M€ par an sur la période 2014-2017. Ensuite les remboursements de prêts permettent d'en accorder de nouveaux sans besoin de nouvelle garantie sauf ajustement pour tenir compte des réalisations effectives et des défaillances éventuellement constatées et susceptibles d'affecter le coefficient multiplicateur. Le fonds stratégique forêt-bois a vocation à fournir cette dotation d'apport en garantie à OSEO.

Recommandation n° 18 : Attribuer chaque année à Oséo à partir du fonds stratégique national, au moins jusqu'en 2017, une dotation de 4 M€ en garantie d'un montant de 20 M€ de prêts participatifs au développement d'un montant plafond porté à 500 K€ et susceptibles de bénéficier aux entreprises de la 1^{ère} et de la 2^{ème} transformation du bois. Les contrats régionaux de filière devraient prévoir une garantie des prêts bancaires apportée par le Conseil régional en complément de celle apportée par Oséo pour le compte de l'Etat.

2.1.3. Instaurer un régime fiscal favorable à l'investissement

Compte tenu d'une activité irrégulière et de résultats faibles d'une part, des besoins de développement d'activités de transformation à valeur ajoutée et des nécessaires gains de compétitivité à effectuer d'autre part, il est souhaitable de soutenir dans la durée l'effort d'investissement des industries du bois. Par référence à des dispositifs existant dans les secteurs agricole et du livre, les entreprises de 1^{ère} transformation du bois

(code NAF 16-10) devraient pouvoir provisionner une partie de leur bénéfice fiscal dans l'objectif de financer des investissements de modernisation.

La provision serait constituée à hauteur de 70 % du bénéfice fiscal, sans plafond annuel, mais dans la limite d'un montant cumulé sur 5 ans plafonné à 5 M€. Ce taux élevé est justifié par le fait que le résultat courant avant impôt est faible dans le secteur (2 % en moyenne pour les scieries de plus de 20 salariés sur les dix dernières années).

La provision doit être consacrée dans la période de cinq années de sa constitution à un investissement de productivité, de diversification ou de valorisation de la production propre à développer les activités de l'entreprise en France. A défaut, elle est réintégrée dans les résultats de l'entreprise au terme des 5 ans.

La mesure ne sera réellement mise en œuvre que par les entreprises de plus de 10 salariés, soit un potentiel d'environ 350 entreprises.

Selon les données de l'INSEE (enquête ESANE), le résultat courant avant impôt fluctue fortement selon les années (25,2 M€ en 2010). En prenant pour hypothèse un résultat de 30 M€, le montant global de la provision pouvant être constituée serait au maximum de $30 \times 0,7 = 21$ M€. Le montant total de l'impôt sur les sociétés qui ne serait pas prélevé serait donc inférieur à 7 M€.

L'investissement dans du matériel qui serait d'un montant supérieur à 21 M€ générerait au minimum plus de 4 M€ de TVA (au taux de 19,6%). De plus, le chiffre d'affaires supplémentaire résultant de l'investissement induirait également une recette de TVA de nature à compenser tout ou partie de la moindre rentrée fiscale sous forme d'impôt sur les sociétés (on estime dans ce type d'activité que 1 M€ d'investissement génère 1 M€ de chiffre d'affaire). De plus l'effet serait positif sur l'emploi dans la mesure où 1 M€ d'investissement conduit à la création de 5 emplois directs auxquels s'ajoutent les emplois indirects (construction de matériel, mobilisation du bois..).

La mise en œuvre de cette proposition consisterait à insérer dans le code général des impôts un article 39 octies G ainsi rédigé :

« Les entreprises de première transformation du bois peuvent constituer, au titre des exercices clos avant le 1er janvier 2019, une provision pour investissement.

La dotation annuelle de cette provision ne peut excéder chaque année 70 % du résultat fiscal de l'entreprise. A la clôture du cinquième exercice suivant la première dotation, la somme des dotations ne peut être supérieure à 5 millions d'euros.

Elle doit être utilisée, au plus tard à la clôture du cinquième exercice suivant la première dotation annuelle, pour l'acquisition d'immobilisations amortissables. Lorsque elle est utilisée conformément à son objet, elle est rapportée au résultat pour sa fraction utilisée par parts égales sur l'exercice d'acquisition de l'immobilisation amortissable et les quatre exercices suivants. Le montant non utilisé à la clôture du cinquième exercice suivant la première dotation annuelle est rapporté au résultat de l'exercice.

Le présent article s'applique dans les limites et conditions prévues par le règlement (CE) n°1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application du traité aux aides « de minimis ».

La provision doit répondre aux conditions de l'article 38 de l'annexe III du CGI, elle doit figurer, d'une part, au compte 148 du PCE « autres provisions réglementées » et, d'autre part, à la déclaration de résultats. L'exploitant doit mentionner dans le tableau de provision l'objet précis de la provision déduite.

Recommandation n° 19 : Insérer en loi de finances un article 39 octies G afin d'instaurer une provision pour investissement plafonnée à 70 % du résultat annuel fiscal des entreprises de 1^{ère} transformation du bois (code NAF 1610 A) et à un montant de 5 M€ cumulé sur cinq exercices.

2.1.4. Améliorer les conditions de financement du besoin en fonds de roulement

La capacité globale d'endettement (lignes court, moyen et long terme) des scieries se trouve rapidement saturée en raison :

- d'immobilisations structurelles dues à un approvisionnement concentré dans le temps qui dans certaines régions (zones de montagne) nécessite des stocks importants de grumes, au stockage de sciages pour un pré séchage naturel avant la mise en séchoirs (une année pour le chêne), au stockage pour le compte des clients, notamment de la grande distribution ;
- des systèmes de caution bancaire pour garantir les achats de bois sur pieds et de l'allongement du crédit client.

Il en résulte que les montants élevés de crédits à court et moyen termes obèrent la possibilité d'emprunt pour des investissements de modernisation ou d'innovation, les banquiers raisonnant sur l'endettement global.

La mission recommande que des mesures spécifiques au secteur soient prises pour réduire les besoins de financement à court terme afin de préserver la capacité des entreprises à s'endetter pour leurs besoins d'investissement.

Aussi elle suggère que Oséo et les banques développent des dispositifs de prêts bancaires assis sur la valeur des stocks eux-mêmes, pour les entreprises qui disposent de moyens perfectionnés et informatisés pour assurer un suivi précis de leurs stocks.

La prise en considération du stock a déjà été instaurée par décret du 1^{er} février 2000, à la suite de la tempête de 1999, avec l'instauration d'un système de prêts bonifiés proportionnés à la valeur du stock. De tels prêts ne doivent pas être inclus dans le calcul de la capacité globale d'endettement des entreprises pour avoir une efficacité.

Pour renforcer la trésorerie, elle propose également qu'Oséo développe son dispositif de prêts bancaires à moyen terme, assortis d'une garantie de 70 % maximum du risque mais avec un plafond actuel de 1,5 M€ qui devrait être ajusté afin de l'adapter à la réalité de l'activité de l'entreprise concernée, le complément de garantie de 30 % pourrait être apporté par les stocks.

Enfin la garantie qu'Oséo peut accorder (jusqu'à 50 % les cautions bancaires) pour les achats de bois sur pied pourrait être complétée par les dispositifs régionaux de garantie prenant en considération les stocks, dans le cadre des contrats régionaux de filière.

Recommandation n° 20 : Mettre en place, par Oséo et le système bancaire, de nouveaux dispositifs de prêts bancaires garantis par la valeur des stocks afin de redonner une réelle capacité d'endettement aux entreprises leur permettant ainsi de mener des projets de modernisation et de développement.

Dans le cadre des contrats régionaux de filière, compléter par des dispositifs régionaux les garanties accordées par Oséo sur les cautions bancaires pour achats de bois et sur les prêts de moyen terme destinés à renforcer la trésorerie des entreprises.

2.1.5. Adapter le régime d'assurance-crédit

Pour se protéger contre la défaillance d'un fournisseur dans le règlement de la marchandise livrée, le fournisseur a la faculté de demander à un assureur crédit de couvrir ce crédit entre entreprises dans le cadre d'une police d'assurance.

Malheureusement dans une phase durable de la sinistralité des entreprises, pour protéger leur modèle économique et satisfaire à leurs contraintes prudentielles, les assureurs crédit sont amenés à diminuer voire à cesser leurs garanties sur un certain nombre d'entreprises à risque.

Afin d'amortir l'effet de ces diminutions et de préserver la confiance dans les relations clients/fournisseurs, l'Etat avait mis en place une solution de couverture pour les risques que les assureurs crédits ne veulent plus couvrir. Mis en place en 2009 par le ministère chargé de l'économie, ce dispositif appelé CAP et CAP+ a désormais cessé.

La mission propose que le fonds stratégique forêt-bois accorde sa garantie à une société de réassurance qui apporterait une garantie publique aux assureurs crédits pour les risques qu'ils ne veulent plus couvrir. En considérant un chiffre d'affaires éligible de 2,5 Mds € et 20 % de clients à risque élevé, le montant annuel à assurer serait de 500 M€ pour un encours moyen inférieur à 100 M€ soit une dotation de l'ordre de 2 M€.

Recommandation n° 21 : Le fonds stratégique forêt-bois devrait attribuer une dotation estimée à environ 2 M€ à une société de réassurance qui apporterait une garantie publique aux assureurs crédits acceptant de couvrir des ventes de produits bois à des clients à risque.

2.2. Accroître la part du matériau bois dans la construction

Le secteur de la construction est le principal débouché du bois matériau avec 65 % de l'utilisation des sciages et 50 % des panneaux. La moitié du bois est utilisé dans la rénovation, un quart dans les constructions neuves, le reste étant consommé en coffrages. Près des $\frac{3}{4}$ des 10 millions de m³ de bois utilisé dans la construction sont issus de résineux en partie importés. Les usages sont variés : structures porteuses, façades, menuiseries, revêtements de sol et de murs,...

La construction neuve en bois représenterait un chiffre d'affaires de l'ordre de 2 milliards d'euros assuré par environ 2400 entreprises dont seulement 7 % construisent plus de 20 maisons par an. L'ossature bois à base de panneaux préfabriqués en usine ou assemblés sur site est le système constructif utilisé dans 75 % des cas, loin devant le système des poteaux poutres (12 %), le bois massif empilé (5 %), les panneaux massifs contrecollés (4 %) ou le colombage (3 %).

Dans la construction de maisons individuelles, la part de marché du bois progresse depuis 15 ans et dépasse dorénavant les 10 %. Elle reste cependant très inférieure à celle d'autres pays (84 % au Japon). En logement collectif et en bâtiments tertiaires, la part de marché se situe entre 4 et 5 %. Toutefois le potentiel de croissance est réel notamment pour les maisons individuelles à ossature bois, les opérations d'extension et de surélévation, ainsi que pour le tertiaire public.

Développer l'utilisation du bois dans la construction est un objectif prioritaire car cela permet, d'une part, de valoriser au mieux le bois et de pouvoir assurer en retour une rémunération de l'investissement en forêt et, d'autre part, de fixer du carbone dans la durée.

Le développement de l'usage du bois dans la construction réside à la fois dans des actions portant sur la demande mais également sur l'offre afin d'éviter d'accroître les importations qui sont déjà élevées.

L'offre qui repose encore en partie sur un tissu de PME/PMI positionnées sur leurs marchés locaux évolue pour faire émerger des entreprises capables de fournir et de mettre en œuvre des produits industriels préfabriqués en série pour un marché plus ouvert. Les mesures de soutien aux entreprises de transformation du bois (B-II-1) devront bénéficier à ces unités qui sont essentielles pour tirer l'ensemble du secteur du bois matériau.

En parallèle des mesures d'adaptation techniques, normatives et réglementaires sont nécessaires afin de soutenir le développement de la demande, ainsi que des mesures d'incitation.

2.2.1. Caractériser les performances techniques des produits

En 2009 une trentaine de freins à l'usage du bois dans la construction ont été identifiés à partir d'une étude réalisée conjointement par le FCBA et le CSTB.

Un programme d'études et d'essais techniques a été élaboré pour améliorer la

caractérisation des performances techniques des produits bois (solidité, thermique, acoustique, environnement, incendie, santé...) au regard des exigences de la directive produits de construction 89/106/CEE. Pour des raisons de contraintes budgétaires, ce programme d'un coût global de 5 M€ n'a pu être engagé que partiellement. Les études programmées sur la période 2011-2014 ont déjà bénéficié d'un financement de plus de 2,4 M€ partagé à parts égales entre la DGALN et les professionnels du bois ((France Bois Forêt et CODIFAB). Les résultats de ces études permettront de faire évoluer les référentiels normatifs aboutissant à une révision des documents techniques unifiés (DTU), à la réalisation d'un catalogue de solutions constructives à base de bois intégrant les critères d'exigence des réglementations en vigueur et à l'édition d'un guide pour la réhabilitation des maisons individuelles.

De nouvelles propositions ont été préparées par le FCBA pour la période 2013-2016 sur une base annuelle de l'ordre de un million d'euros qui semble insuffisante par rapport aux besoins.

L'utilisation accrue de bois feuillus dans la construction est un enjeu majeur pour l'avenir de la forêt française tant sur le plan écologique qu'économique. Des travaux technologiques sont à réaliser en matière de qualification des bois feuillus par essence et par produit (bardages, platelages, bois reconstitués,...). Avec notamment des financements de France Bois Forêt, quelques travaux sont engagés par le FCBA principalement sur la qualification en structure du châtaignier et du hêtre, la qualification des bois modifiés thermiquement. Compte tenu des enjeux pour la forêt française, il paraît indispensable de changer d'échelle et de construire un plan d'action ambitieux pour la valorisation des bois feuillus dans la construction. A cet effet un cadre d'étude est en cours de définition entre le FCBA et DHUP/BBF pour proposer les actions prioritaires à mener à partir de 2014.

Enfin et pour renforcer la crédibilité du matériau bois, il paraît souhaitable de publier les référentiels techniques des solutions bois dans les bases de données généralistes utilisées par l'ensemble des professionnels de la construction et pas seulement sur des sites dédiés au bois.

Recommandation n° 22 : Inscrire dans le plan national forêt-bois une action ambitieuse sur la caractérisation et la qualification des performances techniques des produits en bois pour la construction avec un volet spécifique aux essences feuillues. Renforcer significativement les moyens financiers consacrés à ces travaux à partir d'une dotation du fonds stratégique de filière. Mobiliser des compétences en régions voire à l'étranger en complément des ressources disponibles au FCBA et au CSTB afin d'accélérer le calendrier de réalisation des travaux.

2.2.2. Relever l'enjeu de la normalisation et de la caractérisation des produits innovants

En France un produit ou un composant ne peut être prescrit que si ses performances sont connues, si les règles de conception des ouvrages réalisés à partir de ce produit sont maîtrisées et si les règles de mise en œuvre du produit dans l'ouvrage sont définies. Pour les produits et techniques traditionnels existent des normes sur les produits et des codes de construction (règles de calcul, DTU) partagés par tous les acteurs. En revanche pour le domaine non traditionnel, à base de techniques non

courantes ou de produits innovants, une évaluation adaptée est exigée, notamment par les assureurs dans le cadre de la couverture du risque lié à la garantie décennale.

La présence d'experts français dans les groupes de normalisation européens et dans les instances de réglementation de la construction qui fixent les exigences principales (solidité, thermique, acoustique,...) est un enjeu essentiel. A cet effet il convient de veiller à renforcer les moyens du bureau de normalisation bois ameublement (BNBA) du FCBA pour soutenir la place du bois français au sein du comité européen de normalisation (CEN) influencé par les caractéristiques des bois du Nord.

Destiné à justifier de l'aptitude à l'emploi d'un produit non traditionnel, l'avis technique (ATEc) est un document qui définit les règles de qualité du produit ainsi que les règles de conception et de construction à respecter pour que l'ouvrage de destination puisse satisfaire aux exigences auxquelles il est soumis. L'ATEc est délivré nominativement à une entreprise par un groupe spécialisé (GS) d'une commission constituée par arrêté du ministre en charge de la construction et selon une procédure gérée par le CSTB. Les produits en bois sont concernés par plusieurs GS qui sont organisés par domaine technique (structures, enveloppes, isolation,...) et composés de spécialistes techniques bénévoles issus des différentes catégories de professionnels de la construction.

Cette procédure fait l'objet de nombreuses doléances de la part des fabricants français de produits en bois (délais, coûts, complexité des dossiers, opacité des décisions,...). Il semble que la structure des entreprises françaises du bois construction, constituée de PME, soit un handicap pour leur permettre de déléguer dans les GS des experts suffisamment disponibles et capables de rivaliser sur le plan technique avec ceux d'autres filières, mais également pour constituer les dossiers au niveau d'exigence attendu (description du produit ou du procédé, chantiers référence, justificatifs) ce qui nécessite de disposer d'un bureau d'études de haut niveau de compétence.

Un dispositif allégé, l'appréciation technique d'expérimentation (ATEx), vise à définir les preuves nécessaires à un fabricant pour lui permettre de réaliser un ouvrage de référence démontrant la faisabilité d'un procédé. La procédure associe le CSTB et le contrôleur technique de l'ouvrage après avis d'un comité d'experts qui évalue *a priori* la faisabilité au regard des exigences de sécurité et de risques de désordres. L'ATEx est valable deux ans et en principe pour un seul projet (pour certaines techniques comme l'isolation, il est multi projets). Ce délai doit permettre au fabricant de réunir les preuves (essais, études) nécessaires à la procédure d'ATEc qui bénéficie des données venant du suivi de l'ATEx.

Un autre dispositif simplifié, le « Pass innovation » a été mis en place par le CSTB depuis 2008, notamment pour faciliter l'utilisation de produits et procédés qui n'ont pas encore fait l'objet d'un retour d'expérience suffisant pour faire l'objet d'un avis technique. Apprécié par un expert du CSTB dans un délai rapide et pour un coût faible, le risque est exprimé selon trois niveaux (très limité, moyen, non maîtrisé). Le « Pass innovation » est délivré une seule fois pour une durée de deux ans qui doit permettre de réunir les éléments nécessaires et d'avoir un retour d'expérience pour obtenir un ATEc. Si des « Pass innovation » ont déjà été délivrés pour des éléments de structure à base de bois, il s'avère que le dispositif se heurte sur le terrain à la réticence des contrôleurs techniques qui demandent à disposer d'une notice technique permettant le contrôle des ouvrages. Pour pallier ces difficultés, la procédure a été

modifiée en novembre 2011, afin de réduire les délais d'obtention pour les procédés ayant déjà fait l'objet d'une évaluation par un autre Etat membre de l'Union européenne (vérification de la transposition de l'évaluation au contexte français) et impliquer un comité d'experts du GS compétent qui examine une notice descriptive complète destinée à être rendue publique.

Ces procédures qui s'imposent à tous les matériaux paraissent particulièrement contraignantes pour le développement des produits bois issus de PME. En 2009, le CSTB et le FCBA ont créé « Synerbois », une équipe commune de 6 personnes, chargée d'accompagner la mise sur le marché de produits innovants non traditionnels. Cet appui est déterminant pour optimiser une démarche globale de caractérisation (calculs, essais,...) et d'évaluation (ATEc, ATEx) et disposer de l'expertise nécessaire sur les exigences fondamentales de la construction.

Il serait toutefois souhaitable que ces procédures évoluent avec un objectif de simplification et qu'une forme de capitalisation des résultats d'essais soit engagée afin d'éviter de réitérer certaines demandes pour chaque entreprise voire chaque essence. De même il est souhaitable de développer des accords de reconnaissance mutuelle des essais et des dispositifs d'évaluation avec des organismes européens équivalents. En ce sens, l'accord conclu en juillet 2012 entre le CSTB et le DIBt allemand est très opportun pour faire converger les dispositifs respectifs d'évaluation des procédés de construction (avis technique vs allgemeine bauaufsichtliche Zulassung). Il serait souhaitable de concrétiser dès que possible des accords du même type avec d'autres partenaires, notamment le BBA britannique et le BBRI belge avec lesquels des contacts sont engagés.

Recommandation n° 23 : Renforcer les moyens du bureau de normalisation bois et ameublement (FCBA). Renforcer l'offre d'appui auprès des PME de la construction bois de l'équipe Synerbois commune au CSTB et au FCBA. Développer les partenariats entre le CSTB et d'autres organismes disposant de moyens d'essais et conclure des accords avec des partenaires étrangers sur la reconnaissance mutuelle des dispositifs d'évaluation des procédés de construction. Inclure les coûts des études et essais nécessaires à la caractérisation des produits et procédés dans l'assiette des aides à l'innovation (OSEO).

Recommandation n° 24 : Mettre en place une mission interministérielle pour évaluer les dispositifs de caractérisation des produits innovants utilisés dans la construction et les faire évoluer pour en faciliter l'accès aux PME notamment du bois et autres matériaux biosourcés.

2.2.3. Assurer le suivi et faire évoluer les dispositifs d'obligation ou d'incitation à l'utilisation du bois dans la construction neuve

La loi du 3 août 2009 a fixé pour ambition de développer significativement l'usage du bois dans la construction en valorisant ses atouts environnementaux. Le décret n°2010-273 du 15 mars 2010 a concrétisé cet objectif en multipliant par 10 le seuil minimum d'utilisation du bois dans les constructions neuves :

- 35 dm³ / m² de SHON pour les immeubles d'habitation d'au plus deux logements avec charpente réalisée en majorité en bois ;

- 5 dm³ pour les bâtiments à usage industriel, de stockage ou de service de transport ;
- 10 dm³ pour tout autre bâtiment.

Un arrêté du 13 septembre 2010 fixe la méthode de calcul du volume de bois incorporé aux constructions avec une annexe indiquant les ratios pour les différents types d'ouvrage à base de bois. Il convient de noter que ces textes font l'objet d'un contentieux en annulation de la part des industries du ciment et du béton.

Sous réserve de confirmation de la conformité des textes, un suivi de la mise en œuvre de ces mesures est indispensable afin de pouvoir évaluer leurs effets d'ici 2015 et envisager d'augmenter les seuils d'utilisation du bois. En particulier, un doublement du seuil d'incorporation pourrait être envisagé à court terme pour les constructions sous maîtrise d'ouvrage publique.

Recommandation n° 25 : Mettre en place un indicateur afin d'assurer le suivi de la mesure « volume moyen de bois effectivement utilisé par m² de construction neuve ». Sur la base d'une évaluation à mener d'ici la fin 2015, envisager de modifier le décret n°2010-273 afin d'augmenter les seuils d'utilisation du bois dans la construction.

Pour donner une meilleure visibilité aux projets qui utilisent de manière volontaire et significative les matériaux d'origine végétale et animale dont le bois, un label « bâtiment biosourcé » a été mis en place par décret n°2012-518 du 19 avril 2012. Un arrêté du 19 décembre 2012 précise le contenu et les conditions d'attribution du label. A l'instar du label énergétique, il définit 3 niveaux d'exigence (de une à trois étoiles), chaque niveau nécessitant un taux minimal d'incorporation de matière biosourcée exprimé en kg/m² de surface de plancher. Le premier niveau de label pour une maison individuelle fixe le seuil d'incorporation du bois à au moins 42 kg/m² ce qui représente une exigence 2,5 fois supérieure à celle du décret de 2010. Des exigences complémentaires sont imposées à ces bâtiments nouveaux : dans le cas où le bâtiment est composé de bois, des documents doivent attester que ces matériaux sont issus de forêts gérées durablement. Le label est délivré à la demande du maître d'ouvrage par un organisme conventionné avec l'Etat et accrédité par le COFRAC. La dynamique est significative avec une part de marché qui atteint 10 % dans certaines régions. Ce label pourrait être étendu à la prise en compte d'un bilan global de performance environnementale ce qui devrait donner un avantage aux matériaux d'origine locale.

Il est évidemment encore trop tôt pour mesurer l'apport de ce label sur l'utilisation supplémentaire de bois dans la construction.

Recommandation n° 26 : Effectuer avant fin 2015 une évaluation de la diffusion du label « bâtiment biosourcé » et de son impact sur l'utilisation supplémentaire de bois dans la construction.

2.2.4. Evaluer et si nécessaire réviser le cadre réglementaire et normatif

Le corpus réglementaire et normatif en vigueur dans le secteur de la construction est complexe et basé sur une culture et des pratiques qui n'ont pas toujours pris en compte les spécificités du matériau bois.

Divers points liés aux réglementations sismique, thermique et incendie ont été évoqués. En particulier les exigences de la RT 2012 semblent inadaptées aux techniques de construction en bois massifs empilés.

De même l'échéancier des versements de fonds dans le cadre de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) qui est calé sur le processus de construction traditionnel n'est pas adapté à la construction bois.

Dans la ligne de l'objectif de simplification des normes et des règles promu par le gouvernement, une évaluation des textes en vigueur devrait être conduite pour identifier les obstacles non justifiés susceptibles de contraindre l'utilisation du bois.

Des avancées ont été enregistrées comme par exemple le décret relatif à la surface hors d'œuvre des constructions publié le 18 octobre 2009 qui, en supprimant l'obligation de permis de construire en cas d'isolation par l'extérieur, permet la mise en œuvre d'un bardage en bois après une simple déclaration préalable.

Recommandation n° 27 : Faire réaliser une mission chargée de recenser les textes réglementaires à réviser et de faire des propositions d'améliorations pour lever des obstacles non justifiés à l'utilisation du bois dans la construction dès lors que le niveau de sécurité et les intérêts des clients seraient préservés.

Recommandation n° 28 : Instaurer un échéancier des paiements pour les ventes en état futur d'achèvement adapté au calendrier de la construction bois.

2.2.5. Territorialiser les actions de développement de l'usage du bois dans la construction

Si dans certaines régions (Aquitaine, Auvergne, Bretagne, Limousin), les DREAL ont un rôle moteur pour animer le secteur avec les professionnels, il est souhaitable de les mobiliser plus largement pour identifier et accompagner les projets les plus remarquables concourant au développement du bois dans la construction. A cet effet un « appel à projets » interne sera lancé en 2013 par la DHUP avec l'objectif que d'ici deux ans chaque DREAL pilote au moins un projet de rapprochement entre production et consommation ou de formation d'acteurs. Les moyens financiers d'accompagnement sont cependant très limités (50 K€ prévus en 2013). Toutefois une partie des plus de 400 ETPT dédiés à la qualité de la construction et surtout mobilisés sur la sécurité incendie pourrait être redéployée pour renforcer la capacité d'animation. Cette capacité d'impulsion de l'Etat devrait être mutualisée avec celle disponible dans certaines interprofessions régionales afin de concevoir en lien étroit avec les collectivités territoriales un volet « développement de l'usage du bois dans la construction » inséré dans le schéma régional forêt-bois.

Recommandation n°29 : Concevoir au sein de chaque schéma régional forêt-bois un volet dédié au développement de l'usage du bois dans la construction préparé conjointement par les services de l'Etat (DREAL) et du conseil régional, ainsi que l'interprofession lorsqu'elle existe. Prévoir dans le contrat régional de filière de consacrer des moyens humains au sein des DREAL pour accompagner les actions incitatives soutenues par des financements régionaux.

2.2.6. Soutenir des projets à vocation de démonstration

Il est important de démontrer par des réalisations concrètes la faisabilité technique et économique de constructions performantes utilisant le bois.

Plusieurs initiatives sont en cours telles que :

- le programme « 100 constructions publiques en bois local », porté par la Fédération des communes forestières (FNCOFOR) et prévu sur la période 2012-2016, a déjà permis de faire émerger 18 projets au cours de la première année et permet de démontrer la faisabilité technique et économique de constructions publiques performantes utilisant du bois « local » ;

- le projet « Atlantique Bois Eco-Rénovation - ABER », piloté par le pôle de compétitivité Xylofutur, consiste à promouvoir l'utilisation de matériaux bois dans la rénovation des bâtiments collectifs de logements sociaux sur la façade atlantique avec un soutien des conseils régionaux accordé aux bailleurs sociaux (20 % de majoration des aides). Le référentiel pour l'isolation existe pour les bâtiments collectifs et est en cours de mise au point pour la maison individuelle dans les conditions de climat atlantique. Ce projet pourrait être étendu à d'autres régions après adaptation du référentiel d'isolation thermique. Un guide d'aide à la décision sera produit pour les organismes de logements sociaux maîtres d'ouvrage et pour les maîtres d'œuvre.

Recommandation n° 30 : Favoriser les rencontres de partage et de retour d'expériences autour des solutions constructives afin de mettre en valeur auprès des professionnels de la construction et des maîtres d'ouvrage les performances des projets les plus innovants. Capitaliser les références techniques dans des outils facilement accessibles (action commune FCBA et CSTB).

2.2.7. Renforcer les compétences

La formation des acteurs de la chaîne de construction est un enjeu clé. Des architectes et des bureaux de conception ont acquis une bonne maîtrise des techniques de la construction bois. Les priorités semblent surtout concerner la formation continue des ingénieurs des bureaux de contrôle peu familiers des solutions bois, ainsi que la formation initiale et continue des personnels de chantier qui doivent maîtriser les techniques spécifiques de pose. Un groupe de travail a identifié les besoins et un cadre national d'action est en cours de finalisation. Il doit être partagé par l'ensemble des acteurs du secteur concernés afin de pouvoir mettre en œuvre les projets de manière concertée tant au plan national (DHUP et interprofessions, mais également ministère de l'éducation nationale et ministère de la culture pour les écoles d'architecture) que régional en s'appuyant sur France Bois Régions.

Recommandation n° 31 : Inscrire dans le plan national forêt-bois un programme de formation à la construction bois, avec des outils d'ingénierie pédagogique mutualisés au niveau national et des actions de formation financées par les conseils régionaux au titre de leur compétence sur la formation professionnelle.

2.3 Faire évoluer les dispositifs de soutien à la valorisation énergétique du bois

Le plan d'action national en faveur des énergies renouvelables 2009-2020 prévoit un objectif de production supplémentaire de 20 Mtep par rapport à 2006 afin d'atteindre en 2020 l'objectif de 35,7 Mtep, soit 23% d'énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie finale. L'effort escompté pour la biomasse est important : passer de 350 MW en 2006 à 2300 MW (soit de 0,2 Mtep à 1,4 Mtep). Cet objectif n'a pas été décliné en sous-objectifs par filière (biomasse-bois, incinération de déchets, biogaz, etc.). Cependant, la croissance est principalement attendue de la biomasse d'origine forestière.

L'atteinte des objectifs fixés nécessiterait en 8 ans la mobilisation supplémentaire de 21 Mm³ en 2020, à comparer aux 40 Mm³ de bois commercialisé toutes destinations confondues.

Or le bois énergie ne constitue pas à lui seul un moteur économique suffisant pour générer la coupe des peuplements forestiers existants. La production de bois pour l'énergie provient directement des houppiers, branchages et rémanents liés aux coupes de gros bois ou indirectement du processus de transformation dans la mesure où chaque m³ transformé de bois rond génère 50% de sous produits. L'accroissement de la récolte souhaitée requiert donc une relance de la valorisation du bois d'œuvre puisque c'est la vente de bois d'œuvre plus rémunératrice qui déclenche l'acte de vente par le propriétaire.

Les sources d'approvisionnements actuelles pour l'usage énergétique démontrent cette situation, puisque 20% sont des produits issus directement de la forêt, 40% des produits issus de l'activité des industries du bois et 40% des bois de recyclage issus de l'emballage, du bâtiment et autres.

C'est pourquoi la mission insiste sur la nécessité de développer les utilisations du bois en matériau afin d'assurer simultanément la production de ressource à usage énergétique.

Dans ce contexte de ressource difficile à mobiliser, des inflexions devraient être apportées à l'utilisation des dispositifs de la politique énergétique si l'on veut tendre vers les objectifs ambitieux fixés pour la part du bois dans le développement des énergies renouvelables.

2.3.1. Le bilan des dispositifs actuels

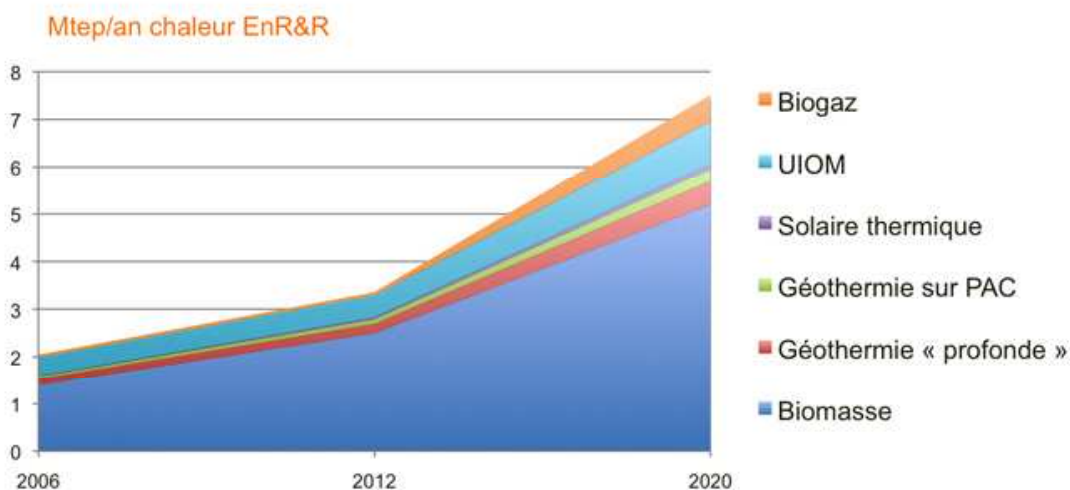
2.3.1.1. Le fonds chaleur

Créé en décembre 2008 et géré par l'ADEME, le fonds chaleur est destiné à soutenir le développement de la production de chaleur à partir des énergies renouvelables (biomasse, géothermie, solaire,...). Les aides qu'il procure doivent faciliter l'installation de nouveaux équipements de production de chaleur ainsi que le développement des réseaux de chaleur. Ce fonds doit contribuer à augmenter de 5,47 Mtep la production

d'énergie renouvelable à l'horizon 2020 dont 80 % à partir de biomasse.

Sur la période 2009-2012, il a permis la création de 2 445 installations aidées à hauteur de 912 M€, pour une production totale de 1,1 Mtep, soit en moyenne sur la période 0,280 Mtep chaque année. La biomasse est la première source de production de chaleur. En 2012, elle y a participé à hauteur de 0,22 Mtep, soit 75 % de la production supplémentaire, pour un montant d'aides de 98 M€ attribués à 140 projets de chaufferies (soit 44 % des aides totales).

Ces résultats honorables ne paraissent néanmoins pas suffisants au regard du graphique suivant qui relate les objectifs nationaux de production de chaleur inscrits dans le plan de développement des énergies renouvelables à l'horizon 2020. Ainsi l'objectif fixé pour la biomasse n'est atteint qu'à hauteur des trois quarts fin 2012 et il ne le serait qu'à 60 % en 2020 si la tendance se poursuivait et à la condition que les moyens d'intervention du fonds chaleur soient maintenus à leur niveau actuel (218 M€ en 2013, en baisse régulière depuis 2010).



2.3.1.2. Le dispositif des appels à projets de production d'électricité

En application du décret n° 2002-1434 du 4 décembre 2002, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) est chargée de la mise en œuvre de la procédure d'appels à projets, sur la base d'un cahier des charges arrêté par le ministre en charge de l'énergie sur proposition de la CRE.

Quatre appels à projets se sont succédés depuis 2003, pour des objectifs de puissance recherchée de 200, 300, 250 et 200⁴³ MWe. La taille des projets fixée par le cahier des charges a fluctué, étant respectivement supérieure à 12 MWe, à 5 MWe, à 3 MWe et de nouveau supérieure à 12 MWe. L'objectif était d'atteindre à l'horizon 2020 une capacité de 2 000 MWe environ, soit un équivalent de 1,2 Mtep par an.

36% de la puissance prévue par le premier appel d'offres (2003) a été installée. La situation n'évoluera pas. La dernière centrale attendue pour l'appel d'offres « CRE 2 »

⁴³ Pour ce dernier appel d'offres, le ministre a finalement retenu des candidats bien au-delà de la puissance cible, portant la puissance cumulée des projets lauréats à 420 MWe.

est en construction à mars 2013. Le taux de réalisation des deux premiers appels d'offres est compris entre 30 et 40%. Il est trop tôt pour se prononcer sur la réussite des troisième et quatrième appels d'offres mais de manière certaine l'ensemble de la puissance retenue ne sera pas mise en service.

Ce bilan traduit plusieurs difficultés liées à la conception de ces appels d'offres :

- ✓ une approche des projets centrée sur la production d'électricité sans préoccupation suffisante de la valorisation de la chaleur dont une part importante est dissipée dans l'atmosphère ce qui constitue une utilisation non optimale de la ressource renouvelable ;
- ✓ des projets conçus de manière non coordonnée qui ont conduit à envisager le recours à la même ressource forestière pour alimenter des projets différents conduisant à une demande supérieure aux capacités d'un bassin d'approvisionnement ;
- ✓ une matière première bois considérée à tort comme une ressource inerte d'exploitation aisément programmable, en application de moteurs purement économiques, alors que la gestion forestière s'inscrit dans une logique patrimoniale où le prix du bois n'est pas le seul déterminant pour permettre sa mobilisation ;
- ✓ une taille trop importante des projets qui se satisfait mal de la dispersion des forêts et du caractère pondéreux ou foisonnant de la matière bois, avec une prise en compte insuffisante des coûts de transport des bois sur de longues distances qui induit également des consommations d'énergie fossiles et des émissions de CO₂. Globalement les entreprises ont des difficultés à mettre en œuvre leurs plans d'approvisionnement conformément aux engagements, trop contraignants, des cahiers des charges par rapport à la réalité du terrain.

Au vu de ces éléments, la mission recommande l'arrêt des appels d'offre centrés sur la seule production d'électricité à partir du bois.

Recommandation n° 32 : Au vu d'une valorisation énergétique non optimale de la ressource en bois et du faible taux de réalisation des projets retenus, la mission recommande l'arrêt du dispositif des appels d'offre dits CRE destinés à soutenir la seule production d'électricité à partir de biomasse bois et de privilégier des unités de production de chaleur et d'électricité par cogénération d'une taille adaptée à la capacité d'approvisionnement des bassins forestiers. A cet effet, il paraît souhaitable d'au moins maintenir les crédits du fonds chaleur dédiés au soutien des chaufferies à bois y compris dans les entreprises de première transformation

2.3.1.3. Le dispositif de l'obligation d'achat d'électricité

Selon l'article L.314-1 du code de l'énergie, il est possible de vendre l'électricité produite par des installations de moins de 12 MWe à un acheteur obligé (EDF dans la majorité des cas) selon un tarif fixé par arrêté.

Sont éligibles les installations qui valorisent les déchets ménagers ou assimilés (biogaz, biomasse, incinération), les installations qui alimentent un réseau de chaleur ainsi que les installations qui utilisent des énergies renouvelables (éolien, hydraulique, photovoltaïque) ou encore les installations efficaces énergétiquement (cogénération).

Pour ce qui concerne les installations ayant recours à des matières non fossiles d'origine végétale, le tarif d'achat a été fixé par un arrêté du 16 avril 2002, révisé le 28 décembre 2009, puis le 27 janvier 2011. L'arrêté de 2009 permet le versement d'une prime complémentaire pour les installations comprises entre 5 et 12 MWe en fonction de leur efficacité énergétique. L'arrêté de 2011 abaisse le seuil de versement de la prime complémentaire à 1 MWe dans le cas où le projet est mis en œuvre par une entreprise de sciage.

Au 31 décembre 2012, trois installations fonctionnaient sous le régime de l'arrêté de 2002 pour une puissance totale de 9,4 MWe (une de ces installations n'a pas produit en 2012 pour autant le producteur n'a pas demandé à résilier son contrat d'obligation d'achat). Une installation a démarré son activité sous le régime de l'arrêté de 2009 pour une puissance nominale de 12 MWe correspondant au plafond. Un projet de 12 MWe a commencé à fonctionner à la fin de l'année 2012 sous le régime de l'arrêté de 2011. Aucun projet de scieries n'a vu le jour à l'heure actuelle.

Il semble que le tarif d'achat soit fixé à un montant trop bas pour permettre la réalisation d'unités de petite taille. Par ailleurs le tarif d'achat est calculé sur la production nette d'électricité après déduction de la consommation résultant du fonctionnement interne de l'unité, à la différence des appels d'offres CRE qui retiennent la production brute d'électricité (l'écart entre les deux est estimé à 15 %).

2.3.2. Adapter les dispositifs de soutien à la valorisation énergétique du bois

Le bilan qui précède conduit à privilégier l'utilisation de la biomasse forestière pour la production de chaleur par des unités d'une taille adaptée à la ressource mobilisable dans le bassin d'approvisionnement forestier et qui permettent d'optimiser l'utilisation de la chaleur produite (en réseau de chaleur ou par l'industrie). A cet effet, il paraît souhaitable de maintenir les moyens d'intervention du fonds chaleur pour autant qu'un effort simultané soit fait pour soutenir la mobilisation du bois (voir § 1.2).

La production d'électricité à partir de biomasse forestière serait limitée aux seules installations de cogénération.

La mission recommande le développement des unités de cogénération dimensionnées en fonction, d'une part, des besoins de chaleur du site considéré et, d'autre part, de la proximité de la ressource en bois. Ceci aboutit à privilégier des unités de cogénération de 1 à 3 MWe en conformité avec les besoins énergétiques de la majorité des acteurs économiques des grands bassins forestiers. De telles unités permettent d'atteindre des efficacités énergétiques intéressantes dépassant 65%.

Les réseaux de chaleur correspondent dans un nombre réduit de cas à ces conditions car les centres bourgs alimentés par une unité de 1 MWe doivent valoriser 4 MWth de chaleur, ce qui correspond aux besoins annuels de 13 000 habitants et exclu de fait le milieu rural où un réseau trop étendu conduirait à des déperditions en ligne. De plus, dans le cas des réseaux de chaleur, la production d'électricité n'est réalisée que pendant une partie de l'année.

En revanche, les entreprises de sciage représentent un réel potentiel au regard des ambitions de production d'énergies renouvelables :

elles requièrent pour leur activité de la chaleur pour alimenter des séchoirs qui fonctionnent toute l'année, pour climatiser les bâtiments nécessitant une température constante pour des procédés de collage notamment, pour disposer de températures élevées pour des procédés de chauffage des bois ;
elles génèrent par leur activité environ 50 % de produits connexes dont une partie (les écorces notamment) peuvent utilement être transformées sur place pour produire simultanément chaleur et électricité ;
elles connaissent parfaitement les circuits d'approvisionnement en bois et pourront ainsi gérer une mobilisation croissante des bois au meilleur rapport coût (y compris environnemental)/efficacité ce qui aura un effet d'entraînement sur l'ensemble du secteur forestier.

Sachant qu'une unité de cogénération de 1 MWe consomme environ 14 000 m³ de biomasse (écorces essentiellement), les scieries concernées par la mesure doivent avoir une taille de plus de 20 000 m³ sciages pour satisfaire à leur approvisionnement. 80 entreprises seraient donc en mesure de s'équiper à titre individuel, soit environ le quart des 320 entreprises industrielles qui assurent 80 % de la production française de sciages. .

A l'horizon 2020, ces 80 unités mettant en place des unités de cogénération de 1,5 MWe en moyenne contribueraient à une capacité totale de production d'électricité de 120 MWe, soit l'équivalent de la moitié de la puissance projetée moyenne d'un appel à projets CRE et plus que la puissance réellement installée.

Cette capacité pourrait être doublée par évolution de la structure du secteur (concentration d'entreprises), ainsi que par un abaissement du seuil d'éligibilité à 0,5 MWe, ce qui permettrait d'inclure des scieries de bois feuillus qui sont de taille plus petite. Une capacité prévisionnelle portée à 240 MWe serait comparable à un appel d'offre CRE mais avec l'assurance de la faisabilité. Elle permettrait d'améliorer de manière importante la capacité à atteindre en 2020 les objectifs fixés en matière de production d'énergie à partir de biomasse.

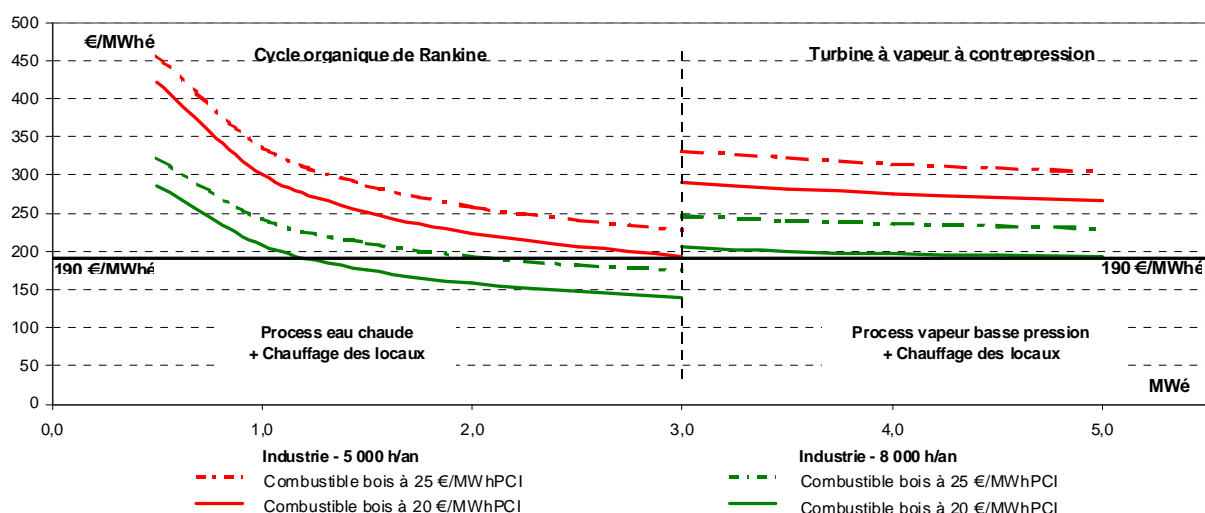
En tout état de cause le nombre de projets restera limité par le nombre d'entreprises susceptibles d'être concernées, sans risque d'un développement non contrôlé de la filière, à la différence de la situation rencontrée avec le photovoltaïque.

Les unités de cogénération pour cette taille d'installations doivent avoir recours à une technologie spécifique type cycle organique de Rankine (ORC) qui met en œuvre des fluides au lieu de la vapeur. Cette technologie entraîne une part de la production électrique auto consommée supérieure, ce qui est pénalisant au regard de la référence à l'efficacité énergétique nette prise pour le régime d'obligation d'achat (contrairement aux appels à projets CRE basés sur l'efficacité brute). En revanche, elle permet d'obtenir des températures très élevées, supérieures à 200°, nécessaires aux technologies de thermochauffage du bois ou autres procédés innovants, alors que la température de la vapeur reste de 90°.

Selon les éléments recueillis auprès de cabinets d'études et du Comité interprofessionnel du bois énergie (graphique ci-dessous), le coût de production de l'électricité se situerait entre 180 (pour 3MWe) et 220 €/MWh (pour 1 MWe cycle ORC) pour des industries fonctionnant 8 000 heures par an avec un coût du combustible à 25 €/MWhPCI (soit environ 70 €/t de bois). La charge d'investissement est plus élevée pour les unités de petite capacité car les équipements perfectionnés

tels que les filtres pèsent proportionnellement davantage dans le montant total des investissements.

Graphique : Coût de l'électricité produite à partir de bois en industrie



L'arrêté du 27 janvier 2011 fixe un tarif d'achat de l'électricité à 43,4 €/MWh et prévoit une prime de $77,1 + 9,64 \times (V-50)/10$ €/MWh pour les installations, à partir de 1 MWe, exploitées par une entreprise référencée sous le code NAF 1610A (scieries). Pour une efficacité énergétique V de 65 %, le tarif d'achat est de 134,96 €/MWh. Au vu des éléments de coût de production du graphique ci-dessus, ce tarif est insuffisant pour que des projets se concrétisent. Il est inférieur d'environ 20 % au prix d'achat demandé pour les projets compris entre 3 et 5 MWe retenus à l'issue des appels d'offres.

Sur la base d'une efficacité énergétique estimée à 65%, il est proposé que le tarif d'achat atteigne 190 €/MWh au lieu de 134,96 €/MWh soit une majoration de 55 €/MWh. Ce tarif reste cohérent avec ce qui est pratiqué pour d'autres sources d'énergies renouvelables, notamment le biogaz ou l'éolien offshore. Il paraîtrait pertinent d'intégrer au tarif d'achat un indice public, actualisé au moins annuellement, reflétant l'évolution du prix du bois en raison de la sensibilité du coût de production à ce facteur (voir le graphique ci-dessus).

Il convient de noter que quatre projets initiés par les plus grosses scieries françaises ont pu être retenus au titre de l'appel d'offres « CRE 3 » pour des capacités situées entre 3,3 et 4,6 MWe mais, selon les informations recueillies, à un tarif plus élevé que celui de l'arrêté et de surplus basé sur la production brute d'électricité. Dans ces cas, la technologie vapeur a été utilisée, avec des investissements moindres qu'en ORC. Ces projets sont déjà ou seront effectivement réalisés ce qui démontre le potentiel offert par les scieries pour produire de l'électricité en cogénération pour autant que les conditions d'achat assurent la rentabilité de l'opération.

Pour évaluer le coût de la mesure, le nombre d'entreprises concernées sur la base de leur capacité de production permet une évaluation fiable du montant plafond. Sur la base d'une hypothèse de 80 réalisations, au rythme de 10 installations par an sur les 8 ans à venir, et d'une majoration de 55 €/MWh du tarif d'achat, le surcoût annuel

s'établit à 5,77 M€ (10 unités x 1,5 MWe x 7000 h x 55).

Avec 80 installations en place, le coût serait à terme de l'ordre de 46 M€ par an pour une capacité totale de 120 MWe. Si le seuil d'éligibilité était abaissé à 0,5 MWe, le nombre de projets augmenterait mais la charge totale pour la CSPE ne devrait pas dépasser 60 M€ à terme.

Ce montant à charge de la CSPE reste faible au regard des simulations de charges prévisionnelles réalisées à l'échéance 2020 par la CRE. De fait les projets qui seraient portés par des scieries n'induiraient pas réellement de charge nouvelle pour la CSPE puisque la production de ces installations viendrait se substituer à celle des projets retenus par les appels à projets CRE mais qui ne seront pas réalisés.

Par ailleurs, ce coût est à rapprocher des avantages de compétitivité et des avantages environnementaux induits.

En matière environnementale, pour 10 unités par an, la non circulation de 8 400 camions sur environ 300 km (aller-retour), permet d'économiser 1 Ml/an de gasoil, soit 100 000 tep. Au tarif de 1,4 €/litre, pour les 80 unités, l'économie sera de 11,2 M€, voire supérieure au regard de la hausse prévisible des carburants d'origine fossile. L'émission de 15 000 tonnes de CO₂ par an sera évité et 120 000t de CO₂ au terme des 8 ans. De plus, les installations de cogénération de moins de 3 MWe ne sont pas sources de pollution car dotées de systèmes performants de dépoussiérage des fumées permettant de respecter les réglementations en vigueur (arrêté du 25.07.1997 applicable à partir de 4 MW).

Sur le plan économique, une économie serait réalisée grâce à la réduction des importations de bois secs ; en effet celles-ci grèvent notre balance commerciale de 700 M€/an. Cette situation est notamment liée au manque de compétitivité des entreprises françaises quant au coût du séchage par rapport à leurs homologues européennes (selon l'étude PIPAME 2012 seulement 7,5 % de la production française serait séchée). Le séchage effectué à partir de chaleur venant d'une unité de cogénération permettrait de réduire de moitié le coût du séchage mais également de développer des produits thermochauffés et ainsi de renforcer significativement la compétitivité des entreprises françaises de sciage.

Enfin cette mesure bénéficiera directement aux équipementiers français (Compte, Weiss) qui réalisent déjà 85% des installations en France.

Par rapport à la concurrence potentielle souvent mise en avant entre bois énergie et bois pour les industries de trituration, rappelons que la dizaine d'unités papetières existantes, détenues par des groupes financiers étrangers, ont déjà bénéficié de tarifs de rachat au travers des appels d'offres CRE, à un tarif majoré en raison d'une rémunération basée sur la production brute. De plus les produits connexes de scierie qui représentent moins de 30% de leur approvisionnement, seront d'autant plus abondants que le secteur des scieries sera conforté.

Il convient en outre de faire évoluer la rédaction de l'arrêté de janvier 2011 afin de permettre aux entreprises de sciage qui le souhaitent de créer une entité juridique indépendante pour l'exploitation de l'unité de cogénération. Ce point est important afin de permettre le regroupement d'entreprises de taille moyenne ou d'une entreprise de

sciage et d'une entreprise de récupération de déchets ou d'exploitation forestière qui souhaiteraient créer en commun une unité de cogénération. Le code APE figurant dans l'arrêté de 2011 devrait être modifié pour permettre à une filiale détenue majoritairement par une scierie (code APE 16-10) de bénéficier du tarif d'achat.

De plus, dès lors que l'investissement est justifié par les besoins de production de chaleur renouvelable, il convient de mobiliser le fonds chaleur dont c'est la fonction (subvention au taux moyen de 25%).

Recommandation n° 33 : Favoriser le développement d'unités de production d'électricité en cogénération dans les entreprises détenues majoritairement par des scieries (code APE 16-10) en révisant les modalités suivantes figurant à l'annexe A de l'arrêté du 27 janvier 2011 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant à titre principal l'énergie dégagée par la combustion de matières non fossiles d'origine végétale :

- Calcul du tarif d'achat : le tarif applicable serait égal à $T + X$ (modifié), formule dans laquelle $T = 4,34 \text{ c€/kWh}$ et $X = 13,21 + 0,964 \cdot (V - 50) / 10 \text{ c€/kWh}$;

- Conditions d'éligibilité à la prime X : P_{max} doit être supérieure à 5 MW. Toutefois, dans le cas d'une installation exploitée par une société détenue majoritairement par une entreprise référencée sous le code NAF 1610A dont l'énergie thermique est exclusivement valorisée pour le séchage et autres traitements thermiques de la production de cette même entreprise, P_{max} doit être supérieure à 0,5 MW.

Par ailleurs la formule d'achat devrait inclure une clause de révision basée sur un indice de prix du bois destiné à l'énergie qui soit public et actualisé au moins annuellement.

2.3.3. Optimiser l'utilisation des déchets de bois en fin de vie

Les déchets de bois non traités constituent une ressource importante pour les industries de la trituration et pour l'usage énergétique. Une partie de ce gisement ayant un pouvoir calorifique intéressant échappe à la valorisation en énergie. Des objectifs de valorisation matière devraient toutefois conduire à augmenter les taux de valorisation pour les déchets de meubles usagers ou les déchets non dangereux du bâtiment. De plus la mise en décharge des déchets de bois à l'horizon 2016 devrait être interdite.

Toutefois selon les professionnels, la transcription de la directive IED se traduirait, en France, par un classement en déchets pour les combustibles de classe A (déchets propres de bois), alors que dans les pays limitrophes (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Italie, Espagne), les bois propres de classe A sont classés dans la catégorie « combustibles commerciaux » en application de cette même directive. Selon une étude FCBA-ADEME de 2009, les volumes en jeu s'établissent entre 1,5 million de tonnes (produits d'emballage) et 2,4 Mt si l'on ajoute les produits issus du bâtiment des travaux publics. Sur le plan économique, l'écart de valorisation se situe entre 20 et 30 €/t selon que les broyats sont considérés comme déchets ou combustibles commerciaux. Cette situation pourrait conduire à favoriser l'exportation de ces déchets dans les pays limitrophes, ce qui concourra à créer une tension supplémentaire sur le marché du bois énergie.

Il est envisagé de sortir du statut de déchets les bois propres d'emballages pour leur permettre de retrouver le statut de combustible commercial. Toutefois cette procédure requiert le respect d'un processus qualité chez les collecteurs qui peut correspondre à la certification ISO 9001 de l'entreprise, ce qui paraît rédhibitoire pour la plupart des PME concernées.

La mission appelle l'attention sur la mise en cohérence souhaitable de la transcription de la directive européenne avec ce qui est fait dans les pays européens voisins afin d'éviter de créer des distorsions de concurrence et se priver d'une ressource de matière première utile pour atteindre les objectifs de production d'énergie renouvelable à base de biomasse bois.

2.4. Renforcer l'innovation et conforter la formation

La diversité de la forêt française qui compte 128 essences différentes est un atout sur le plan écologique mais elle constitue une contrainte sur le plan industriel. De même le tissu des entreprises, formé de PME, présente des avantages en matière de gestion des territoires mais il constitue un frein dans la capacité à investir dans l'innovation.

Globalement la filière bois propose peu d'innovations de rupture mais plutôt des innovations incrémentales. Cependant des perspectives existent tant dans les produits pour la construction qu'en ce qui concerne la chimie biosourcée.

La présente mission n'a pas eu la possibilité d'approfondir ce thème important de l'innovation qui justifierait qu'une mission spécifique lui soit consacrée dans le futur. Une telle mission pourrait traiter également des compétences nécessaires aux entreprises et du dispositif de formation. Innovation et formation sont en effet des leviers pour renforcer la compétitivité et l'attractivité de la filière bois.

2.4.1. Le soutien public à l'innovation

Spécialisé dans l'appui aux PME, Oséo soutient les projets d'innovation à composante technologique. Depuis 2010, Oséo a financé chaque année en moyenne une quarantaine de projets d'innovation relevant de la filière bois. En 2012, les soutiens à l'innovation se sont élevés à 4,82 M€ attribués à 39 projets.

Le soutien peut intervenir sous forme de subvention ou d'avance remboursable pour des programmes de recherche-développement, des projets innovants présentant des ruptures technologiques ainsi que des projets collaboratifs labellisés par un pôle de compétitivité. En complément et pour les PME qui peuvent justifier du caractère innovant d'un projet, un prêt pour l'innovation (PPI) sur 7 ans, avec différé d'amortissement de deux ans et sans prise de garantie, peut leur être accordé pour un montant limité à 1,5 M€ afin de financer les dépenses liées au lancement d'une innovation de produit, de procédé ou de service.

Les innovations sont le plus souvent de type incrémental et portent sur de nouveaux procédés, des améliorations de procédés existants ou le développement de machines spéciales, les innovations de rupture étant peu nombreuses. Les problématiques environnementales constituent l'une des principales opportunités pour les entreprises et, ce, à tous les niveaux de la filière. Dans les opérations de transformation amont, les industriels cherchent à optimiser le rendement matière (introduction d'une caméra de détection de défauts sur une ligne de déroulage, optimisation du sciage de quartiers de bois en merrains, amélioration de la gestion des stocks grâce à un système de traçabilité des grumes,...). Pour le traitement du bois, les produits et procédés moins polluants sont recherchés. La récupération de déchets de bois puis leur valorisation font également l'objet de projets. Pour les applications au secteur du bâtiment, les innovations portent sur des éléments pour maisons à ossature bois et sur l'amélioration de l'efficacité énergétique. Dans la fabrication d'articles en bois l'éco

conception est privilégiée. Un autre axe perceptible à travers les projets est la recherche de l'amélioration de la logistique et de la traçabilité des produits.

Les entreprises de la filière bois n'ont guère accès aux aides du Fonds unique interministériel (FUI) co-financeur, avec les collectivités territoriales, des projets collaboratifs de recherche-développement labellisés par les pôles de compétitivité et sélectionnés lors de deux appels à projet par an. En effet la plupart des PME ne disposent pas en interne des ressources humaines pour concevoir et monter de tels projets à fort contenu innovant. Pourtant les aides sont importantes (jusqu'à 45 % en zone d'un pôle) mais le seuil d'aide fixé, de fait, à au moins 750 K€ est peu adapté aux projets portés par des PME du bois qui font appel préférentiellement aux aides à l'innovation d'Oséo.

Les entreprises peuvent également bénéficier d'aides à l'innovation de collectivités territoriales mais il n'a pas été possible d'en faire le recensement.

Il faut enfin noter que les projets des PME du bois, à faible contenu de recherche-développement, sont peu adaptés aux dispositifs de financement de l'Agence nationale de la recherche ou de l'Union européenne, sauf lorsque l'entreprise est partenaire d'un projet conçu par un organisme de recherche ou un centre technique industriel.

2.4.2. Mettre en réseau les institutions

Deux pôles de compétitivité ont des actions spécifiquement dédiées à la filière forêt-bois : Xylofutur et Fibres Grand Est.

Xylofutur est le seul pôle de compétitivité centré sur les produits et matériaux des forêts cultivées. Il compte environ 140 membres : industriels, centres de recherche et de formation, institutions et organisations professionnelles. Il a pour mission principale de faire émerger des projets innovants sur les secteurs et process suivants : les produits issus de bois massif dans les secteurs de la construction et de l'emballage, les produits issus des fibres et de la chimie des composants ligno-cellulosiques, la gestion et l'exploitation des forêts.

Depuis sa création le pôle a labellisé 123 projets pour un coût total de 250 M€ avec un taux moyen de succès d'environ 50 % pour l'obtention de financements. Pour l'année 2012, 26 projets impliquant 90 partenaires (dont un tiers d'entreprises) ont été labellisés. Parmi ces projets, 11 ont été financés dont 3 portés par des entreprises, les autres projets étant pilotés par des centres techniques ou de recherche. Les financements obtenus s'élèvent à 3,44 M€ (28 % pour des entreprises) pour un coût total des projets de 10,64 M€. Les principaux financeurs sont l'Agence nationale de la recherche (45 % du montant total d'aides, sur les programmes Agrobiosphère et Villes et bâtiments durables), les collectivités territoriales (40 %), ainsi que pour 15 % le FUI, Oséo et l'ADEME.

De son côté le pôle Fibres Grand Est, centré sur les régions Alsace et Lorraine, se concentre sur les éco-matériaux, l'optimisation de l'impact environnemental des matériaux fibreux et l'amélioration de leurs propriétés. Entre 2005 et fin 2011, le pôle

avait labellisé 150 projets dont environ la moitié a obtenu un financement pour un montant total d'aides publiques de 36,4 M€. Oséo est le premier financeur (41 %) devant l'ANR (31 %) puis les collectivités (9 %), l'Union européenne, le FUI et l'Ademe. Les financements ont bénéficié à des entreprises pour 63 % de leur montant sachant que les PME portent une part significative des projets (la moitié des projets labellisés en 2011). Environ 40 % des projets concerneraient le bois. Parmi les projets structurants figure la création d'une filière de chimie verte issue du bois.

Il paraît souhaitable que les deux pôles Xylofutur et Fibres renforcent leurs coopérations avec d'autres pôles de compétitivité, avec des clusters au niveau européen, ainsi qu'avec des partenaires travaillant sur des thématiques liées au bois en dehors de leur périmètre géographique. Plusieurs initiatives ont déjà été prises en ce sens. Avec l'appui financier de l'Union européenne, des pôles de compétitivité et clusters de cinq pays européens (Allemagne, Croatie, Espagne, Finlande, France dont Xylofutur) collaborent pour mieux coupler la gestion durable des forêts et les besoins industriels dans les domaines des énergies renouvelables et des éco-matériaux pour la construction durable. Un réseau des pôles de compétitivité intervenant sur la thématique du bâtiment durable a été initié sous l'égide de la DHUP et il a notamment permis de développer des systèmes constructifs innovants en bois destinés à la rénovation (pôles Xylofutur et Génie civil éco-construction). Une initiative du même ordre est engagée entre quatre pôles (Xylofutur, Fibres, Agrimip innovation et Industries agro-ressources) sur la chimie verte qui représente un fort potentiel pour le bois.

Sur le plan national, deux ensembles émergent respectivement dans le Nord-Est (pôle Fibres, ENSTIB et CRITT Bois à Epinal, INRA) et dans le Sud-Ouest (pôle Xylofutur, INRA, FCBA et université à Bordeaux), complétés par des groupes de compétences situés principalement à l'ENSAM de Cluny, à l'Ecole supérieure du bois (ESB) de Nantes, au CRITT Bois de Rodez, auxquels s'ajoutent bien entendu les ressources essentielles des centres techniques (FCBA, Centre technique du papier) et le CSTB.

Globalement les ressources tant en compétences qu'en infrastructures restent quantitativement limitées. Il conviendrait d'en renforcer le fonctionnement en réseau afin de favoriser la complémentarité des compétences, d'optimiser le développement et l'utilisation de plates-formes spécialisées d'innovation décentralisées (à l'exemple de celle créée sur les menuiseries à l'ESB) et de développer le nombre de projets d'innovation. Sur ce dernier point, une coopération renforcée entre les deux pôles de compétitivité permettrait de favoriser le montage de projets labellisés en commun et d'impliquer plus largement des entreprises situées hors de leurs zones géographiques d'influence en s'appuyant notamment sur les centres techniques et les interprofessions régionales pour identifier les besoins des entreprises en recherche-développement et innovation.

La mise en place d'un tel réseau de compétences en appui à l'innovation dans la filière bois devrait figurer dans les priorités du Plan national forêt-bois et du comité de filière CNI et bénéficier d'un soutien financier spécifique pour aider à sa mise en place. Quelques plates-formes d'innovation décentralisées adossées à un établissement d'enseignement et en lien étroit avec une structure d'innovation pourraient être mises en place dans le cadre des contrats de filière de certaines régions. Ces plates-formes pourraient servir d'outils pédagogiques et de démonstration.

2.4.3. Renforcer la formation

La formation de compétences spécialisées sur le matériau bois est un enjeu important car « le bois, c'est la science du détail » comme l'a dit un des interlocuteurs de la mission.

Globalement, le dispositif spécialisé de formation supérieure, principalement l'ENSTIB à Epinal, l'ESB à Nantes et l'ENSAM à Cluny, reste fragile avec des difficultés pour recruter des enseignants spécialisés sur le bois en raison des standards universitaires. Il semble que certains lycées professionnels spécialisés connaissent également des difficultés si l'on en juge par la situation du lycée de Mouchard.

La formation initiale et continue des architectes a progressé au cours des quinze dernières années, notamment grâce aux actions menées par le Comité national de développement du bois (CNDB). Des modules de formation dédiés au bois ont été instaurés dans la plupart des écoles d'architecture où le bois est devenu populaire. Un master en architecture de la construction en bois a été développé depuis une dizaine d'années par l'ENSTIB et les écoles d'architecture de Nancy et Strasbourg. Il permet de former chaque année une trentaine d'étudiants architectes et ingénieurs.

En revanche, il manque encore des spécialistes dans l'ingénierie même si la fédération des bureaux d'études spécialistes du bois compte une soixantaine d'adhérents contre seulement cinq il y a une quinzaine d'années. Un effort important reste à faire pour que le bois soit intégré dans les formations en ingénierie à l'image de ce que l'ENPC a mis en place sur l'usage du bois dans les ouvrages d'art.

Globalement une meilleure synergie paraît souhaitable entre les spécialistes universitaires et des structures de développement (CRITT, GRETA, CNDB,...) afin de démultiplier la formation continue.

La mise en place d'un réseau des établissements de formation supérieure et professionnelle spécialisés sur le bois paraît souhaitable afin de conforter et d'optimiser l'existant avec le souci des complémentarités, de proposer des développements (par exemple en formation continue) favorisant les synergies de compétences.

Le plan national forêt-bois devra comporter un volet consacré au renforcement des compétences et à la formation. De même chaque contrat régional de filière devrait prévoir une action dédiée à la formation professionnelle sur les métiers du bois qui sera adaptée aux particularités des besoins des entreprises et de l'offre de formation locale.

Recommandation n° 34 : Confier aux conseils généraux une mission consistant à identifier les besoins en matière de recherche, d'innovation et de formation dans la filière bois, à évaluer le dispositif de formation et de soutien technique et financier à l'innovation et à proposer des évolutions pour renforcer la compétitivité de la filière.

Recommandation n° 35 : Prévoir dans le plan national forêt-bois un volet consacré à l'innovation et à la formation et inscrire dans chaque contrat régional de filière des actions adaptées aux réalités du territoire.

3. Assurer l'approvisionnement des industries et valoriser le potentiel forestier

La France possède un capital forestier de haute qualité, le troisième d'Europe en superficie, mais le valorise insuffisamment. Chaque année, plus de 40% de la production biologique reste en forêt.

La mission propose de mettre en place, là où se concentre l'essentiel du gisement d'exploitation supplémentaire, c'est-à-dire sur les petites et moyennes propriétés forestières, une structure innovante de regroupement territorial permettant d'accroître le niveau de gestion durable et d'accroître la récolte de bois de ces forêts : c'est dans ce but qu'est conçue l'ASTER, association syndicale forestière territoriale (§ 3.1).

Mais pour exploiter ces bois et les sortir des forêts, un effort important devra être fait pour développer et améliorer la desserte des massifs et, également, pour renforcer les entreprises de travaux forestiers (§ 3.2).

Enfin, la mise en marché des bois constitue, à l'amont de l'exploitation et de la récolte, un secteur-clé qui reste encore mal adapté aux besoins d'approvisionnement des unités de transformation du bois : le développement de la contractualisation apparaît comme une voie à privilégier (§ 3.3).

3.1. Améliorer le niveau de gestion durable et accroître la récolte de bois de la petite et moyenne forêt privée

La forêt privée française couvre 11 Mha et le volume de bois sur pieds qu'elle contient s'accroît de 1,6 % par an (contre 0,1 % en forêt domaniale et 0,7 % en forêt communale).

Cette surface et cette capitalisation de la ressource recouvrent deux réalités différentes :

- les forêts de plus de 25 hectares représentent 5 Mha : 80% de ces forêts sont, comme la loi les y oblige, dotées d'un plan simple de gestion (PSG) ; pour ces forêts, il s'agit d'obtenir une couverture complète par des PSG et de s'assurer de l'effectivité de la gestion, notamment pour ce qui concerne la réalisation des coupes de bois et des travaux sylvicoles prévus par les plans de gestion ;

- les petites et moyennes forêts d'une surface inférieure à 25 hectares représentent 6 Mha : appartenant souvent à des propriétaires non identifiés, n'habitant en général pas à proximité de leur forêt ou qui, pour la plupart, n'attendent pas de leur bien une source de revenu essentielle, ces forêts sont peu ou pas gérées.

Peu ou pas exploitées, elles contiennent des volumes de bois importants qui constituent une grande partie de l'écart, estimé à 40 % par l'IFN, entre la production totale de la forêt française et les prélèvements effectifs. C'est sur ces forêts qui contiennent l'essentiel du gisement d'exploitation supplémentaire, qu'il s'agit de

concentrer l'effort afin d'amener les propriétaires à en assurer la gestion durable et à les inscrire dans un circuit économique de récolte et de valorisation du bois.

Le défi est d'importance face à des propriétaires qui n'ont le plus souvent pas conscience que leur forêt constitue aussi la matière première d'une filière économique et qui ont davantage le souci de l'impact des tempêtes de plus en plus probables du fait du changement climatique ou celui d'un grand gibier en densité excessive susceptible d'anéantir leurs efforts de sylviculteur. Sur ces deux derniers points, la mission propose des solutions pour développer l'assurance forestière (§ 4.2), d'une part, et pour tendre vers un équilibre sylvo-cynégétique (§ 4.1.3), d'autre part.

Face à ce défi, la mission propose la mise en place d'associations syndicales territoriales forestières (ASTER) au service d'un regroupement territorial de la gestion et de la valorisation des forêts privées.

3.1.1. L'ASTER, un nouvel outil au service de la gestion groupée

La mission considère, après bien d'autres, qu'il faut favoriser le regroupement de la gestion des forêts privées afin d'inciter les propriétaires forestiers à entrer dans une démarche d'acteur économique, d'une part en améliorant le niveau de gestion durable de leurs biens forestiers, d'autre part, en favorisant le regroupement de l'offre de bois et la mise en marché contractualisée pour améliorer l'approvisionnement des industries d'aval.

Il s'agit en effet d'améliorer la transparence et la fluidité (cf. à cet égard le paragraphe 1.3. relatif à l'observatoire de la forêt et du bois et les recommandations qu'il comporte) d'un marché qui fonctionne encore aujourd'hui sur des bases insuffisamment adaptées à la sécurité d'approvisionnement quantitatif et qualitatif nécessaire au développement des industries du bois.

A cette fin, la mission propose de favoriser la création d'associations syndicales territoriales forestières (ASTER), regroupant des propriétaires forestiers, sur un territoire pertinent d'une surface moyenne de 2 000 ha (entre 500 et 5 000 ha). Sur ce territoire, l'ASTER réunit :

- l'ensemble des propriétaires de petite et moyenne forêt privée ;
- ainsi que les propriétaires de forêt privée de superficie supérieure à 25 ha qui le souhaitent.

La mission s'est longuement interrogée sur les modalités de création de l'ASTER et sur l'équilibre entre incitation et obligation. Force lui a été de constater, au travers des expériences passées, que les avantages financiers ne sont pas suffisants à eux seuls pour entraîner une adhésion volontaire d'un grand nombre de propriétaires.

De plus, le contexte actuel, très contraint sur le plan des finances publiques, ne permet pas de proposer des avantages fiscaux et aides publiques suffisamment incitatifs pour conduire les propriétaires vers une gestion effective et généralisée.

L'ASTER a le statut d'établissement public local à but non lucratif. Elle s'apparente à une association syndicale de gestion forestière mais, pour les motifs que nous venons de rappeler, elle peut être créée d'office par le préfet.

Pour cela, l'ordonnance du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires doit être modifiée dans son article 1b, pour mentionner explicitement « la gestion forestière groupée et l'équipement des bois et forêts » en déclinaison de l'objectif « de préserver, de restaurer ou d'exploiter les ressources naturelles », et dans son article 43 pour permettre que l'ASTER puisse être constituée d'office sans qu'il soit nécessaire de passer par l'étape de l'ASA.

Recommandation n° 36 : Inscrire dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt le principe de la création d'associations syndicales territoriales forestières (ASTER) regroupant les propriétaires forestiers privés sur un territoire pertinent au regard de la gestion durable et de la potentialité de récolte de bois, identifié par le schéma régional de la forêt et du bois et couvert par une stratégie locale de développement forestier. Cette association peut être constituée d'office par le préfet.

3.1.2. Les modalités de création des ASTER

Les ASTER seront créées dans les zones à enjeux prioritaires, identifiées en l'état actuel par le Programme pluriannuel régional de développement forestier (PPRDF) et, dans l'avenir (cf. § 1.1.4), par le volet territorial du schéma régional de la forêt et du bois (SRFB), et, de ce fait, couverte par une stratégie locale de développement forestier (SLDF) impliquant l'ensemble des acteurs ou ayant vocation à l'être.

La mission souligne l'importance de ces stratégies locales de développement forestier : en permettant de construire avec l'ensemble des acteurs concernés par les questions de forêt et de bois un constat partagé et un projet de développement territorial concerté, elles peuvent être le point de départ d'une dynamique de progrès faisant du secteur forêt-bois un atout de développement local, de création de richesses, d'activités et d'emploi, de qualité de la biodiversité, des paysages et, plus largement, de qualité de la vie. C'est pourquoi la mission recommande qu'un nombre accru de ces SLDF soient menées chaque année, à hauteur d'au moins 40 projets par an bénéficiant d'un soutien de 50 K€ par projet.

Recommandation n° 37 : Encourager l'élaboration de stratégies locales de développement forestier et prévoir à cet effet au moins 2 M€ /an dans les contrats régionaux de filière.

Dans ce contexte d'un projet territorial forêt-bois partagé par l'ensemble des parties prenantes, l'ASTER est constituée d'office par le préfet, à la demande des propriétaires qui en souhaitent la création, sur délibération de l'instance de gouvernance de la SLDF et avec l'assentiment des communes concernées.

Là où existe une association syndicale libre de gestion forestière ⁽⁴⁴⁾ ou une association syndicale autorisée de desserte ⁽⁴⁵⁾, on s'appuiera sur elle, et sur la dynamique dont elle est porteuse, pour constituer l'ASTER.

⁴⁴ Il existe aujourd'hui une vingtaine d'ASGF pour une surface d'environ 10 000 ha (source : CNPF)

⁴⁵ on en compte aujourd'hui plus d'un millier qui sont plus ou moins actives (source : CNPF)

Dès lors, la création de l'ASTER s'opérera de la façon suivante :

- un territoire à enjeux prioritaires est identifié par le SRFB ;
- dans ce territoire, selon la dimension, une ou plusieurs SLDF sont élaborées pour établir le projet forêt bois du territoire partagé par l'ensemble des acteurs ;
- ce projet de territoire identifie les secteurs où des ASTER doivent être créées ainsi que, pour chacune d'elles, les propriétaires leaders prêts à assumer le portage de l'ASTER ;
- l'enquête publique est conduite ;
- sur délibération de l'organe de gouvernance de la SLDF, à la demande des propriétaires impliqués dans l'opération et avec l'accord par délibération des communes concernées, le préfet crée d'office l'ASTER.

C'est pourquoi la mission propose :

- de renforcer dans le code forestier la notion d'intérêt général et d'y ajouter celle de l'effectivité de la gestion (§ 4.1.1) ;
- de créer la possibilité de constituer d'office une ASTER au regard de l'objectif de gestion durable dans le cadre de l'exploitation des ressources naturelles ;
- d'imposer l'adhésion à l'ASTER de tous les propriétaires forestiers non dotés d'un document de gestion durable.

Les propriétaires dotés d'un document de gestion et qui souhaiteront continuer de le mettre en œuvre par eux-mêmes ou par leur gestionnaire pourront continuer de le faire ; ils seront cependant tenus d'adhérer à l'ASTER, éventuellement par voie de convention, pour les travaux collectifs de desserte concernant directement leur propriété.

Il convient de préciser que les forêts publiques ne sont pas concernées par la mise en place des ASTER. Cependant des synergies pourront être utilement recherchées lorsque des parcelles de forêts communales se trouvent imbriquées dans des massifs à dominante de forêt privée, notamment pour la réalisation d'infrastructures de desserte.

3.1.3. Les activités de l'ASTER au service du propriétaire forestier

L'ASTER fait élaborer, par un opérateur sélectionné après mise en concurrence, un plan simple de gestion territorial (PSGT) qui définit et organise la gestion durable des forêts sur le territoire couvert par l'ASTER en dépassant les limites des propriétés foncières. Ce PSGT concrétise les orientations du projet territorial forêt-bois, il est établi dans le respect des règles de gestion durable et ne modifie aucunement la propriété foncière

Elle signe avec un opérateur, sélectionné par appel à la concurrence (et qui peut être le même que le précédent), un contrat de gestion pluriannuel pour l'application du PSGT. L'ASTER est ainsi le maître d'ouvrage unique des coupes, ventes de bois, travaux et actions diverses que prévoit le PSGT. Elle s'appuie sur cet opérateur unique pour leur mise en œuvre.

En cas de choix d'une coopérative pour assurer la gestion groupée, l'ASTER peut adhérer à cette société coopérative en tant que membre associé coopérateur. Cette

adhésion devra être interrompue dès la fin du contrat liant l'ASTER et la coopérative.

L'ASTER porte le projet d'amélioration de la voirie forestière (routes, pistes, câble, places de dépôt ...) établi éventuellement au niveau du projet territorial forêt-bois et finalisé par le PSGT sur son périmètre territorial.

Elle peut jouer un rôle d'intermédiation foncière de proximité pour aider les propriétaires qui souhaitent céder leurs parcelles forestières mais elle n'a en aucun cas vocation à acquérir du foncier.

L'ASTER apporte un ensemble de services au propriétaire :

- elle lui permet de mettre en œuvre sans souci son obligation de gestion de sa forêt : le PSG groupé répond à toutes les prescriptions constitutives de la gestion forestière durable, conformément au Code forestier ;
- elle lui permet de bénéficier de la reconnaissance de l'effectivité de la gestion durable et, à ce titre, d'être éligible à l'ensemble des aides publiques et fiscales ;
- elle lui fournit l'assurance de son patrimoine : toutes les forêts gérées par l'ASTER seront assurées dans le cadre d'un contrat global d'assurance ;
- les recettes de vente de coupes de bois ou de contractualisation de services environnementaux, réduites des charges de gestion de l'ASTER et des travaux programmés par le PSGT, sont reversées aux propriétaires ;
- l'amélioration, la valorisation de son patrimoine forestier et la possibilité de participer à la vie de l'ASTER et aux décisions qu'elle prend pour l'application du PSGT : l'AG de l'ASTER fonctionne sur la base d'un homme, une voix.

Enfin dès lors que les propriétaires s'inscrivent dans le cadre d'une politique volontariste de l'Etat, il est légitime qu'ils soient prioritaires dans le bénéfice des incitations que celui-ci met en place pour soutenir cette politique. Il en sera ainsi pour les aides à la desserte qui seront dorénavant réservées aux zones bénéficiant d'une démarche de projet collectif territorialisé et prioritairement aux ASTER.

Les aides aux opérations sylvicoles de conversion/plantation/adaptation aux changements climatiques seront également prioritaires sur les ASTER et versées sous la forme d'une subvention globale à l'association qui sera le maître d'ouvrage unique pour l'ensemble des opérations menées en application du PSGT.

Recommandation n° 38 : Dans la programmation des aides publiques, donner priorité aux actions réalisées par les ASTER, sous la forme d'une subvention globale à l'ASTER maître d'ouvrage.

3.1.4. Aider le démarrage des ASTER

S'agissant d'une mesure nouvelle qui nécessitera un temps d'appropriation et de conviction, la mission propose de fixer un objectif à la fois ambitieux et réaliste en suggérant le lancement rapide de quelques expériences dans des territoires dynamiques.

L'objectif ne peut raisonnablement porter sur la totalité des forêts privées de petite et

moyenne superficies. Pour la durée du prochain plan national de la forêt et du bois, un objectif fixé aux 2/3 de cette surface, soit 4 Mha, représenterait un potentiel d'exploitation supplémentaire d'environ 20 Mm³ et un gisement potentiel d'emplois supplémentaires directs en exploitation et première transformation du bois estimé à 35 000 emplois.

Sur la base de 2 000 ha par ASTER en moyenne, ce sont 2 000 ASTER qu'il faudrait créer, soit 300 par an sur 7 années, avec une montée en puissance qui ne peut être que progressive.

L'ASTER ne disposant pas de fonds propre à sa création et les propriétaires ne pouvant être motivés si une mise de fonds initiale leur est demandée, il est nécessaire que la collectivité soutienne sa mise en place et son démarrage sur les trois premières années par une aide de 50 000€ versée selon l'échéancier suivant :

- 30 000 € la première année, notamment pour aider à la réalisation du PSGT dont le coût est évalué à 20 000€ ;
- 15 000€ la seconde année ;
- 5 000€ la troisième année.

En régime de croisière, le coût annuel serait de l'ordre de 15 M€/an. Les moyens correspondants devront être inscrits dans le fonds stratégique forêt-bois.

L'objectif de l'ASTER au plan économique est de permettre une mise en marché groupée et régulière de bois qui assureront des rentrées financières régulières permettant d'assurer le fonctionnement courant de la structure.

Après déduction des aides publiques directement attribuées à l'association, chaque propriétaire verse à l'ASTER :

- une participation aux frais fixes de gestion de l'association syndicale prélevée lors des ventes de bois ;
- une participation aux dépenses de gestion groupée engagées par l'ASTER dans sa propriété ;
- une taxe d'infrastructure correspondant aux éventuels travaux d'infrastructure concernant sa propriété

Recommandation n°39 : Accorder une aide de 50 K€ répartie sur les trois premières années de démarrage du fonctionnement de l'ASTER. Les moyens correspondant seront inscrits dans le fonds stratégique forêt bois.

3.2. Faciliter la mobilisation du bois

Les besoins du secteur de l'énergie et potentiellement du secteur de la construction (voir § 2.2 et 2.3) justifient qu'un effort important soit fait pour augmenter la mobilisation du bois. Cette augmentation de la récolte est possible sans compromettre la préservation du patrimoine forestier puisque, selon l'Inventaire forestier national, 40 % de l'accroissement biologique des forêts reste aujourd'hui capitalisé. Le potentiel est surtout localisé dans les forêts privées, notamment celles de tailles moyennes et petites.

Outre l'insuffisance de gestion effective (voir § 3.1), ces zones sous exploitées sont, le plus souvent, soit dépourvues d'infrastructures permettant de sortir le bois des massifs forestiers soit pourvues d'une desserte (pistes, places de dépôt) inadaptée aux moyens mécaniques modernes.

Une mobilisation accrue des volumes disponibles nécessite un effort soutenu de développement ou d'amélioration des infrastructures de desserte (§ 3.2.1). Il est également indispensable de disposer d'entreprises compétentes et bien équipées pour assurer l'exploitation du bois selon des modalités compatibles avec les exigences de la gestion durable (§ 3.2.2).

3.2.1. Développer et améliorer les infrastructures de desserte des forêts

Malgré les investissements réalisés avec le Fonds Forestier National – et largement ralentis depuis sa disparition -, le manque de desserte constitue une raison de l'absence de récolte de bois dans nombre de massifs forestiers, notamment ceux où la propriété privée est dominante.

La desserte, ce sont les pistes et les routes en forêt qui permettent le débardage puis la sortie des bois jusqu'au réseau public routier. Ce sont aussi les places de dépôt sur lesquelles les bois peuvent être entreposés et, dans le cas des contrats d'approvisionnement, triés selon les termes du contrat. Ce sont enfin, et de plus en plus souvent, les opérations par câble-mât qui permettent d'enlever les bois et de les amener jusqu'au grumier sans créer de nouvelles pistes et sans impact ni sur les sols ni sur les paysages, en montagne, mais aussi en plaine sur des sols fragiles où cette technique est appelée à se développer.

Le soutien aux infrastructures collectives nécessaires à la mobilisation des bois est une priorité notamment dans les zones sous exploitées. Des objectifs chiffrés et les formes de desserte à retenir devront être déterminés au niveau régional, en cohérence avec les objectifs de mobilisation de bois supplémentaire, dans le cadre des plans d'actions territoriaux élaborés pour mettre en œuvre les schémas régionaux de la forêt et du bois. Pour des raisons d'efficience, la mission considère que les efforts en matière de création ou d'amélioration de la desserte des forêts doivent être concentrés en totalité sur les territoires sur lesquels se fait une démarche de projet collectif, en priorité sur les territoires couverts par les ASTER lorsque celles-ci seront créées. Les ASTER assureront la maîtrise d'ouvrage pour l'ensemble des forêts

privées, y compris par voie de convention avec les propriétaires dotés d'un plan de gestion mis en œuvre à titre individuel et dont la forêt serait desservie par la voirie à créer. Des accords seront recherchés entre les ASTER et les collectivités concernées pour les forêts publiques non domaniales susceptibles d'être intéressées par le projet de desserte afin d'envisager une maîtrise d'ouvrage conjointe ou déléguée par convention.

La mission évalue les besoins prioritaires à 2000 km/an en se focalisant sur des opérations inscrites dans une stratégie locale de développement forestier. Sur la base d'un coût unitaire de 50000 €/km, le coût total annuel serait de 100 M€. Il lui paraît indispensable d'inciter à ces travaux d'infrastructures d'intérêt collectif par le biais d'une subvention à un taux significatif pour permettre la réalisation effective de ce type de projets. Sur la base d'un taux d'aide publique proposé à 50 %, le coût annuel de dépenses publiques serait de 50 M€ partagés par moitiés entre le Fonds stratégique de la forêt et du bois et le FEADER.

Recommandation n°40 : Accorder une subvention de 50 % aux travaux de desserte forestière et de création de places de dépôt réalisés dans le cadre d'un projet collectif placé en priorité sous maîtrise d'ouvrage d'une ASTER. Les moyens correspondants proviendront pour moitié du fonds stratégique de la forêt et du bois et pour moitié du FEADER.

3.2.2. Renforcer les entreprises de travaux forestiers

En 2011, les entreprises de prestation de services d'exploitation forestière étaient environ 7400 et elles employaient de l'ordre de 12000 personnes. Une majorité de ces entreprises sont unipersonnelles et seulement 10 % seraient réellement structurées selon leur fédération professionnelle. Ces entreprises de travaux forestiers réalisent 80 % du volume de bois exploité.

3.2.2.1 Développer la mécanisation des bois feuillus

La mécanisation de l'abattage progresse et atteindrait 65 % pour les résineux mais resterait inférieure à 10 % pour les feuillus⁴⁶. De fait les feuillus présentent des spécificités (grande hétérogénéité) qui sont autant d'obstacles à la mécanisation de la récolte. La mise au point notamment d'appareils adéquats ou l'adaptation des machines existant pour les résineux nécessitent des efforts importants et coûteux de recherche et développement. Des travaux de recherche technologique sont en cours pour concevoir une machine adaptée aux spécificités des bois feuillus : doté d'un budget de 3,9 M€ et soutenu par l'ANR le programme ECOMEF vise à créer une machine spécifiquement adaptée à la récolte des feuillus, intégrant des technologies innovantes de la robotique.

⁴⁶ Source FNEDT. En 2004, une étude de l'AFOCEL estimait ces taux à 44 % pour les résineux et 2,5 % pour les feuillus.

Recommandation n° 41 : Le programme ECOMEF est porteur d'espoir pour le développement de la récolte mécanisée des bois feuillus qui est un enjeu majeur pour la forêt française. Il convient de le soutenir et de le prolonger jusqu'à aboutissement à la conception d'une machine spécifique pour la récolte des feuillus. Dans l'attente, il serait souhaitable d'apporter en parallèle des adaptations aux têtes d'abattage prévues pour les résineux afin de leur permettre d'intervenir dans les peuplements feuillus.

3.2.2.2. Faire évoluer les relations avec les donneurs d'ordre

Une machine d'exploitation coûte environ 450 K€, soit l'équivalent de deux années de chiffre d'affaires d'une entreprise unipersonnelle, et elle permet de récolter en moyenne 20000 m³ en résineux et seulement 12000 m³ en feuillus. Pour rentabiliser ces équipements, l'organisation des chantiers est essentielle et il est important d'améliorer la visibilité de ces petites entreprises quant à leur planning d'activités. A cette fin, le développement de contrats de prestation de services inscrits dans la durée est à recommander. L'Office national des forêts (cf. § 3.3), les coopératives et demain les ASTER ont un rôle essentiel à jouer en la matière pour dynamiser le maillon de l'exploitation forestière. En particulier la charte préparée entre l'ONF et les entrepreneurs des territoires mériterait d'être signée dès que possible.

Le développement de la contractualisation devrait être l'occasion de clarifier et moderniser la relation entre le donneur d'ordre et l'entrepreneur. Il n'est pas admissible en effet, et contre productif pour le devenir de la filière, que le donneur d'ordre ait l'entière maîtrise de la facturation, montant et délais, alors que l'informatique des machines d'abattage permet d'enregistrer toutes les informations nécessaires à une connaissance exacte du travail fourni par l'entrepreneur et partant une rémunération juste dudit travail. Cette pratique fausse la relation entre le client et l'entrepreneur.

Recommandation n° 42 : Développer la contractualisation des activités d'exploitation entre propriétaires publics et privés et entrepreneurs des territoires.

3.2.2.3. Soutenir l'équipement des entreprises

Les entreprises d'exploitation forestière abattent, ébranchent et façonnent les arbres puis les débardent vers une place de dépôts. Comme on l'a vu ci-dessus, l'abattage mécanisé progresse surtout pour les résineux. Le débardage fait appel à des porteurs (tracteur équipé d'une grue et d'une remorque), à des « débusqueurs » (tracteur équipé d'une pince ou d'un treuil), voire à des câbles aériens en zone de montagne ou au cheval dans des secteurs à fort intérêt écologique. En 2011, le parc de machines était estimé à 800 machines d'exploitation, 1400 porteurs et 1300 « débusqueurs ».

Les coûts induits par la mécanisation sont importants et la durée d'amortissement des machines est relativement courte car elles fonctionnent dans des conditions difficiles. Il est donc essentiel de faciliter l'accès aux crédits bancaires, notamment de maintenir la possibilité d'accès des entreprises de travaux d'exploitation forestière aux prêts participatifs de développement (voir § 2.1) et aux dispositifs de garantie associés. En

ce sens l'activité d'exploitation forestière devra être explicitement considérée dans les contrats régionaux de filière.

Pour soutenir la structuration et conforter le développement de la mécanisation de ce maillon fragile et essentiel, à l'interface de la forêt et de l'industrie du bois, la mission propose que soient restaurées des subventions à l'acquisition des matériels d'exploitation forestière. En effet, si le niveau d'équipement en machines d'exploitation a augmenté de manière importante en Aquitaine à la suite des tempêtes, cette situation n'est pas transposable à l'échelle nationale. Sur la base du besoin de renouvellement du parc existant et des perspectives de poursuite de la croissance de la mécanisation, une hypothèse de 200 opérations d'un coût moyen de 200 K€ paraît réaliste. Pour un taux de subvention fixé à 30 %, le coût annuel pour les finances publiques serait de 12 M€ à imputer sur le fonds stratégique de la forêt et du bois.

Enfin un point de crispation qu'il conviendrait d'examiner avec la direction de la législation fiscale concerne le taux de TVA fixé à 19,6 % sur l'essence utilisée pour les outils manuels d'exploitation forestière (tronçonneuses, débroussailleuses) et sur certains véhicules à usage professionnel, sans possibilité de récupération.

Recommandation n° 43 : Attribuer une subvention au taux de 30 % pour l'acquisition d'équipements neufs d'exploitation forestière.

3.2.3. Renforcer les compétences

La poursuite de l'effort de mécanisation est indispensable pour renforcer l'attractivité de l'activité d'exploitation forestière. Il doit être accompagné par un effort de formation des opérateurs afin que ceux-ci soient en mesure de respecter les cahiers des charges, notamment pour la préservation de l'écosystème, et d'utiliser au mieux les possibilités offertes par l'informatique embarquée des machines pour parvenir progressivement à une seule opération de cubage sur laquelle serait notamment basée la facturation de la prestation d'exploitation.

A cet effet, il serait souhaitable que la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère chargé des forêts évalue l'adéquation aux besoins des entreprises du dispositif actuel de formation sur les travaux forestiers. En particulier, une formation spécifique de conducteur de machine d'exploitation forestière serait à mettre à l'étude, de préférence dans le cadre d'un partenariat avec les entreprises de travaux forestiers et les constructeurs de machines.

Une mission pourrait être confiée au CGAAER sur ce sujet. Celle-ci pourrait examiner la question spécifique de l'emploi et de la formation des stagiaires pour faciliter l'accueil de ceux-ci dans des entreprises qui exercent par nature un métier à risques.

Recommandation n° 44 : Evaluer l'adéquation du dispositif de formation aux besoins des entreprises de travaux forestiers (le cas échéant par une mission à confier par la DGER au CGAAER) et étudier la création d'une formation dédiée pour les conducteurs de machines d'exploitation forestière.

3.3. Moderniser la mise en marché des bois : garantir la mise en vente et développer la contractualisation

Un élément majeur de la compétitivité des entreprises de 1^{ère} transformation du bois concerne leur approvisionnement et en particulier, outre le coût, la sécurité pour l'entreprise quant à la garantie des quantités, la régularité de l'approvisionnement, et en tout état de cause la visibilité sur le rythme approvisionnement, ainsi que la transparence quant à la qualité et la fraîcheur des produits qu'elle achète.

En la matière, il y a lieu d'agir à deux niveaux:

- d'une part, de s'assurer que les documents de gestion durable, en forêt publique comme en forêt privée, qui comportent des programmes de coupes sont effectivement appliqués dans les délais prévus de façon à garantir la mise en vente de ces coupes, ce qui est de nature à offrir une meilleure transparence sur les volumes qui vont être réellement disponibles sur le marché ;
- d'autre part, à l'instar de ce qui est pratiqué dans d'autres pays, l'Allemagne notamment, de poursuivre la modernisation des modes de vente en développant significativement les volumes de bois vendus sous forme de contrats d'approvisionnement ce qui est de nature à sécuriser ces approvisionnements, tout au moins s'agissant de la quantité.

Il ne s'agit pas d'évoluer vers un système unique de vente car la plupart des chefs d'entreprises souhaitent conserver de la flexibilité et disposer d'un stock d'approvisionnement contractualisé et d'un stock d'approvisionnement issu des ventes classiques. Cependant pour permettre aux entreprises de disposer au moins de 2/3 de leur approvisionnement sous forme de contrats, il faudrait que de l'ordre de 20 Mm3 soient contractualisés ce qui revient peu ou prou à doubler l'effort actuel.

3.3.1. Garantir la mise en vente des coupes

La planification de la gestion forestière, coupes et travaux notamment, s'inscrit dans un ensemble cohérent de documents-cadres de niveau régional :

- orientations régionales forestières,
- directives régionales d'aménagement des bois et forêts de l'État,
- schémas régionaux d'aménagement des bois et forêts des collectivités,
- schémas régionaux de gestion sylvicole des bois et forêts des particuliers.

Le code forestier fixe les conditions d'élaboration et le contenu des documents de gestion forestière, aménagements forestiers pour les forêts publiques et plans simples de gestion pour les forêts privées.

Pour permettre une gestion prévisionnelle de leurs approvisionnements par les entreprises, il est donc important que les programmes de coupes qu'ils comportent conduisent à la réalité d'une mise en vente. Il faut donc que :

- les documents de gestion, aménagements ou plans simples de gestion, constituent

de véritables engagements de mise en vente des coupes prévues de la part des propriétaires forestiers au regard de la gestion durable de leurs forêts : c'est la traduction du caractère « effectif » de la gestion durable souligné par la mission ;

- la planification des coupes de bois prévues dans ces documents de gestion soit respectée dans les délais prévus, sauf cas de force majeure tels que tempête, incendie, attaques de parasites ou dépérissement.

S'agissant des collectivités, le renforcement du caractère contractuel de l'aménagement se justifie pour deux raisons :

- d'une part, les communes forestières sont signataires, par leur fédération nationale FNCOFOR, du contrat d'objectifs et de performance de l'établissement et sont donc parties prenantes de ses résultats. Il existe donc un engagement de leur part à contribuer à l'équilibre financier général de l'ONF, en particulier en favorisant la commercialisation de leurs bois ;
- d'autre part, elles bénéficient directement du financement du coût de la gestion de leurs forêts par le biais du versement compensateur de l'État (116,7 M€ en 2013). Ce versement compensateur réduit à moins de 20% la part restant à leur charge du coût réel de cette gestion. L'engagement des communes forestières à respecter le programme des coupes défini dans les aménagements forestiers pourrait être considéré comme une contre-partie au financement du régime forestier dont elles bénéficient.

S'il est bien entendu que la dynamique d'un marché ne se décrète pas, il est en revanche important pour faire évoluer la dynamique de la filière que, parallèlement aux efforts faits pour accroître la demande de produits à base de bois, les propriétaires forestiers affichent clairement les disponibilités de la ressource par un acte formel de mise en vente. Il est proposé d'introduire dans le code forestier une disposition allant en ce sens.

Recommandation n° 45 : Modifier le code forestier de façon à ce que les documents de gestion forestière constituent un engagement des propriétaires publics et privés de mettre en vente les coupes de bois qui y sont prévues sauf cas de force majeure. Le délai de mise en vente peut être avancé de 5 ans mais ne peut pas être repoussé au-delà de 2 ans par rapport à la date figurant dans le document de gestion. Pour les collectivités, une dérogation à cette obligation emporterait une augmentation des frais de garderie versés à l'ONF, pour les particuliers elle aurait pour conséquence la perte du caractère durable de sa gestion et par conséquent le bénéfice des avantages fiscaux.

3.3.2. Développer la contractualisation

3.3.2.1. Forêts publiques

➤ **Fixer des objectifs plus ambitieux dans le contrat d'objectifs et de performance de l'ONF**

L'ONF a incontestablement modernisé ses modes de ventes, qui s'effectuaient traditionnellement excepté en Alsace et Moselle en bloc et sur pied à l'automne de chaque année, pour mieux répondre aux approvisionnements des industriels.

Après avoir étalé ses ventes dans l'année, ventes de printemps et d'automne, il a été autorisé à expérimenter les contrats d'approvisionnement de bois sur pied pour l'industrie dans les années 1990.

Les deux derniers contrats d'objectifs et de performance de l'ONF, 2007-2011 et 2012-2016, ont clairement fixé des objectifs de volumes de bois à vendre sous forme de contrats d'approvisionnement.

	Objectif fin 2011	Objectif fin 2016
Forêts domaniales	35%	40%
Forêts communales	25%	25%

En 2016, environ 5 millions de m3 de bois issus de la forêt publique devraient être commercialisés sous forme de contrats d'approvisionnement par l'ONF. En ajoutant les volumes commercialisés par les coopératives sous forme de contrats d'approvisionnement, soit la quasi totalité des 7,5 millions de m3 qu'elles mettent en vente, seul le tiers de la récolte commercialisée serait mis à disposition des industriels de la 1ère transformation sous forme de contrats d'approvisionnement.

Cela signifie que les 2/3 de la récolte de bois commercialisée en France sont encore vendus lors de ventes traditionnelles, contraignant la plupart des industriels à consacrer une part importante de leur énergie à leurs approvisionnements dans des conditions médiocres de transparence et de visibilité.

Recommandation n° 46: Les objectifs de volumes de bois vendus par l'ONF sous forme de contrats d'approvisionnement, fixés dans le prochain contrat d'objectifs et de performance entre l'État, la FNCOFOR et l'ONF devraient être doublés pour les bois de qualités courantes.

➤ Permettre à l'ONF de fiabiliser ses contrats

Dans le but de renforcer la fiabilité des contrats conclus par l'ONF à partir de la ressource des forêts des collectivités, la mission recommande d'accroître le nombre de syndicats de gestion : le contrat d'objectifs et de performance de l'ONF en vigueur l'identifie précisément en ouvrant la réflexion sur le développement des syndicats intercommunaux de gestion forestière (SIGF) et des syndicats mixtes de gestion forestière (SMGF) dans le but de « permettre une meilleure valorisation économique du patrimoine forestier des communes adhérentes » et en portant l'engagement de la FNCOFOR d' « inciter au regroupement de la gestion des forêts communales afin de permettre une gestion forestière durable à l'échelle d'un territoire ou d'un massif, de regrouper l'offre de bois et de développer des contrats d'approvisionnement. »

A ce jour, ces regroupements ne représentent que 3,5% de la surface totale des forêts des collectivités relevant du régime forestier, à travers 215 structures représentant une surface totale de 101 500 hectares et une surface moyenne de 414 ha ⁽⁴⁷⁾ : tant en surface globale qu'en surface unitaire, on est donc dans des petits nombres. La mission recommande qu'un effort déterminé soit engagé pour accroître ces chiffres et

⁴⁷ Source : ONF, présentation pour la réunion du groupe CGAAER forêt bois du 6 février 2013

obtenir un doublement du total des surfaces des forêts regroupées.

La suppression de l'aide pécuniaire qu'apportait l'Etat au montage de ces structures a marqué un coup d'arrêt à ces créations qui se sont surtout développées dans les années 1970 et au début des années 1980 : l'évaluation des parts apportées par chaque collectivité représente un coût de l'ordre de 70 €/ha. L'objectif retenu ici impose donc de trouver le financement de cette somme, soit 7 M€ représentant, pendant 7 ans, 1 M€/an qui pourrait être réparti à égalité entre le fonds stratégique et les collectivités territoriales.

Recommandation n° 47 : Doubler les surfaces de forêts des collectivités regroupées dans le but d'accroître le volume de bois contractualisé par l'ONF à partir des bois des collectivités et d'en renforcer la visibilité et la fiabilité.

La mission veut souligner également les difficultés que l'ONF peut rencontrer pour constituer et respecter les contrats d'approvisionnement qu'il négocie avec les acheteurs. Ces contrats nécessitent de regrouper des lots de bois provenant de plusieurs forêts, domaniales et communales.

Gestionnaire de l'ensemble des forêts publiques, l'ONF possède en principe à ce titre un avantage pour construire des contrats d'approvisionnement avec des bois provenant de la forêt domaniale ou de celle des collectivités.

Cependant, à la différence des coopératives qui achètent le bois à divers propriétaires, y compris d'ailleurs à l'ONF, pour regrouper l'offre et conclure des contrats d'approvisionnement plus consistants, l'ONF ne peut s'appuyer, hors les forêts domaniales, que sur des engagements des communes forestières d'inscrire leur coupe dans un contrat. Or, il peut arriver que des communes remettent en cause leur engagement, voire même se rétractent après la conclusion du contrat, espérant de meilleurs prix dans des ventes ponctuelles. De telles situations ne devraient pas se produire: a minima, la commune qui s'engage par délibération en acceptant la forme de vente par contrat ne doit pas pouvoir, sauf cas de force majeure, se dédire de cet engagement.

Cette situation explique en partie la différence du ratio de volumes commercialisés sous forme de contrats d'approvisionnement entre les coopératives (proche de 100% des volumes) et l'ONF (de l'ordre de 30%).

Un mécanisme de ventes groupées de bois provenant de divers propriétaires publics a été mis en place dans le but de permettre à l'ONF de signer des contrats plus importants ; il a été par la suite complété par un dispositif d'exploitation groupée de ces bois dégageant les communes propriétaires de toutes les sujétions liées à l'exploitation des coupes : l'ensemble est complexe et lourd en terme de gestion des contrats d'approvisionnement. Il conviendrait d'engager un travail de simplification en recherchant au mieux la satisfaction des souhaits des communes et des coûts de gestion les plus modérés.

A travers cette augmentation du nombre de syndicats et cette évolution dans les relations contractuelles entre l'ONF et les communes, l'objectif est de permettre que l'ONF, en renforçant le nombre et la fiabilité des contrats d'approvisionnement qu'il signe en son nom et celui des collectivités publiques, puisse mieux jouer le rôle d'opérateur structurant du marché que lui confère sa mission de gestionnaire des forêts publiques françaises.

La mission considère que ce sujet mérite d'être approfondi y compris pour étudier les relations qui pourraient être organisées entre les ASTER et l'ONF lorsqu'il y a imbrication de forêts publiques et privées au sein d'un même massif.

➤ **Faire évoluer les modalités techniques de contractualisation**

La mise à disposition des bois dans le cadre d'un contrat d'approvisionnement peut être faite sous trois formes :

- Le contrat de bois sur pieds : ils sont particulièrement bien adaptés aux contrats d'approvisionnement de bois d'industrie (ou d'énergie) provenant de peuplements artificiels majoritairement résineux. Dans ce cas, l'investissement humain et financier pour l'ONF est moindre car il doit seulement définir les parcelles dont tout ou partie des bois constitue le contrat.
- Le contrat de bois façonnés : dans ce cas, l'ONF exploite les bois, les classe suivant leurs qualités et les ventile dans les différents contrats qu'il doit honorer. Ce type de contrat est relativement bien adapté aux contrats de résineux de qualité standard. Les charges pour l'ONF (coûts d'exploitation, temps de personnel pour le classement et le cubage...) sont très élevées.
- Le contrat à l'unité de produit : du fait de la grande variabilité des arbres feuillus, le classement de ces bois suivant leurs qualités est plus difficile que pour les résineux. Même s'il est fait correctement, les découpes qui sont faites par l'ONF pour séparer les différentes qualités ne correspondent pas nécessairement aux découpes qu'en ferait un scieur qui a besoin de la grume entière pour déterminer les différents produits qu'il en tirera. L'exploitation des bois est réalisée par l'acheteur titulaire du contrat et le cubage et le classement sont réalisés de façon contradictoire sur les grumes entières. Ce type de contrat est le mieux adapté aux bois feuillus et à certains résineux mais il représente aussi une charge importante pour l'ONF.

Si les régions de l'Est de la France ont une grande expérience de la vente des bois façonnés, du cubage et du classement par qualités, ce n'est pas encore le cas, malgré des progrès en la matière (le cahier des charges recommande en effet le développement du façonnage, du tri par destination et par qualités), des régions qui vendaient traditionnellement en bloc et sur pied. Dans ces régions, il s'ensuit des difficultés dans les réceptions des tranches des contrats ou des imperfections dans le cadencement des livraisons et la définition de la qualité des bois. Ces difficultés sont accrues quand il s'agit de contrats de bois de feuillus, en particulier, on l'a vu, pour ce qui est de la découpe des grumes.

Par ailleurs, le principe adopté par l'ONF de conclure un contrat d'approvisionnement avec une entreprise sur la base de ses historiques d'achats laisse peu de possibilité à tout nouvel entrant. S'il est légitime que l'ONF conforte l'approvisionnement de ses clients habituels, il ne peut être admis que les nouveaux entrants ne puissent bénéficier de contrats qui, souvent, constituent la condition sine qua non de leur installation. Une formule équilibrée, et pleinement respectueuse du droit de la concurrence, devra être mise en place en la matière.

Dans ce contexte, la mission observe que l'ONF a fait un effort important pour améliorer la mise en marché des bois dont il a la responsabilité et que l'accroissement des volumes vendus dans le cadre de contrats d'approvisionnement pose des problèmes liés, d'une part aux facteurs clés de la logistique associée à ces contrats (abattage, façonnage, débardage et transport) et, d'autre part, à la charge financière et humaine que cela représente. Il conviendra que l'ONF recherche une contractualisation de la logistique associée avec les entrepreneurs des territoires, de façon à minimiser ses coûts et à améliorer la visibilité du volume d'activités que ces entreprises sont en mesure de réaliser.

Enfin, la mission considère que la contractualisation des ventes de bois doit être améliorée au regard du respect du cadencement des livraisons qui est essentiel pour les industriels, mais aussi des modalités de présentation, et pour améliorer l'équité de traitement des clients.

Recommandation n° 48 : L'ONF doit développer des contrats d'approvisionnement de façon ciblée au regard de l'essence, de la qualité des produits, des besoins des industriels et proposer des contrats à l'unité de produit.

3.3.2.2. La propriété privée

Au cours des quinze dernières années, les coopératives forestières ont presque doublé les volumes de bois qu'elles ont offerts sur le marché par la voie de contrats d'approvisionnement pour atteindre près de 8 Mm³/an, ce qui représente la quasi totalité des volumes mis en vente. Elles ont donc bien réussi le développement de la contractualisation des approvisionnements des industries de transformation du bois.

Le facteur limitant le développement des volumes contractualisés est le niveau de la récolte de bois provenant de la petite et moyenne forêt privée française. C'est donc au travers des mesures proposées sur l'amélioration de la gestion durable des forêts privées qu'il faut rechercher les facteurs de progrès (cf § 3.1).

4. Garantir la pérennité du patrimoine forestier

La forêt se gère dans la durée, le temps des arbres est bien le temps long. La pérennité du patrimoine forestier appelle ainsi une gestion durable qui s'avère aujourd'hui mal définie par la loi et dont les conditions de mise en œuvre doivent être améliorées.

Dans ce but, la mission propose (§ 4.1) de renforcer les concepts de la gestion durable par un référentiel constitué d'indicateurs et de critères pertinents et de faire évoluer les documents d'application de cette gestion dans le but d'en garantir l'effectivité, de simplifier, de rationaliser et de regrouper. Il importe également de ramener une densité de grande faune trop souvent excessive à des niveaux ne compromettant pas la gestion durable. Enfin, la démarche d'écocertification doit être clairement positionnée en dehors du champ de la loi.

Pour appuyer les efforts des propriétaires privés en faveur d'une gestion durable dynamique et effective, la mission examine les différents leviers d'aide relevant de la subvention publique ou de l'incitation fiscale, en privilégiant les aides à la gestion groupée, en encourageant le développement de l'assurance contre les risques en forêt et, dans ce contexte nouveau marqué par les incertitudes du changement climatique, en recommandant de renforcer la recherche et l'expérimentation (§ 4.2).

4.1. Assurer la gestion durable des forêts

La notion de « gestion durable » apparaît dès la première page du code forestier, article L.112-2, comme le moyen pour le propriétaire forestier de « contribuer à l'équilibre biologique et à la satisfaction des besoins en bois et autres produits forestiers. » Affirmé ainsi très simplement, ce principe général nécessite cependant d'être défini de manière précise (§ 4.1.1).

Vient ensuite la mise en œuvre de cette gestion durable, notamment à travers les documents de planification de la gestion forestière (§ 4.1.2).

La gestion durable est perturbée, au-delà des efforts des sylviculteurs, par le développement très important des populations de grands ongulés. Face à ce phénomène qui inquiète et décourage les propriétaires forestiers, des propositions sont formulées en vue de rétablir l'équilibre sylvo-cynégétique (§ 4.1.3).

Enfin, à la suite du Sommet de la Terre de Rio-de-Janeiro, en 1992, est apparu le concept de certification de la gestion durable des forêts. Il convient d'articuler cette « écocertification » par rapport à la gestion forestière durable édictée par le code forestier (§ 4.1.4).

4.1.1. Définir la gestion durable : concepts et référentiel

Aujourd'hui, la gestion durable apparaît dans le code forestier non par son contenu mais par ses objectifs. Ainsi, selon l'article L. 121-4, elle tend à garantir la diversité biologique des bois et forêts, leur productivité, leur capacité de régénération, ... ; à assurer l'équilibre sylvo-cynégétique ... ; à contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ... La garantie de gestion durable est apportée par les documents de gestion durable, aménagement forestier, règlement type de gestion (RTG) et plan simple de gestion (PSG) listés à l'article L. 122-3.

L'édifice reste de portée générale et se trouve complexifié par l'article L. 116 de la loi Grenelle 2 qui, à travers le nouvel article L. 125-2 du code forestier, dispose que « les forêts gérées durablement peuvent faire l'objet d'une écocertification de gestion durable. » Laquelle devra être définie dans ses critères et modalités par un décret qui n'a toujours pas été rédigé. Cet article peut introduire une confusion entre cette écocertification de gestion durable et la gestion durable au sens des articles L121-4 et L122-3 du code forestier.

Pour lever toute ambiguïté, il conviendrait donc de définir la gestion durable forestière par son contenu, à travers un certain nombre de critères et indicateurs « objectifs » qui permettraient :

- au niveau de chaque forêt, d'expliciter ce que sera cette gestion forestière durable et d'en suivre l'application et les effets ;
- au niveau national, par agrégation, de suivre l'évolution de la qualité de la forêt française dans ses différentes composantes.

Bien sûr, ces critères et indicateurs devront être choisis en conformité avec les critères de gestion durable arrêtés dans le cadre européen (IGD).

Une gestion forestière respectant ces critères de gestion durable apporterait la garantie de gestion durable. Et l'écocertification resterait ce qu'elle est depuis son apparition sur la scène internationale, une démarche d'ordre privé et volontaire qui ne relève pas du cadre législatif (cf. § 4.1.4).

C'est dans cette logique que la mission présente les propositions suivantes :

- compléter l'article L. 121-4 pour ajouter les dimensions manquantes dans l'énoncé des objectifs de la gestion durable : ajouter ainsi les objectifs de santé et vitalité des écosystèmes forestiers par l'adaptation des peuplements aux changements climatiques, renforcer la notion d'équilibre sylvo-cynégétique, évoquer la garantie d'un approvisionnement pérenne des industries du bois matériau ;
- introduire dans l'article L. 112-2 la dimension essentielle de l'effectivité de la gestion durable et remplacer la « sage gestion économique » par une formule plus explicite, par exemple : « conformément aux conditions de la gestion durable » ; et renforcer dans ce même article la notion d'intérêt général pour mettre véritablement le propriétaire forestier devant sa responsabilité d'assurer cette gestion durable pour son intérêt propre mais aussi au bénéfice de la Nation toute entière ;
- ajouter à l'article L. 124-1 la notion de critères de gestion durable, par exemple :

« Présentent des garanties de gestion durables, les forêts gérées conformément à (...) dès lors que ce document intègre les critères de gestion durable pertinents pour la forêt parmi une liste et selon des modalités fixées par décret. » ;

- élaborer une batterie d'indicateurs nationaux, en harmonie avec les IGD et faciles à renseigner : ces indicateurs pourront être officialisés par un décret en dressant la liste et un arrêté interministériel fixant la définition et le mode de calcul de chacun d'eux . Au niveau régional, le nouveau schéma régional de la forêt et du bois, soit directement, soit à travers les DRA, SRA, SRGS, précisera ceux qui sont adaptés à la région ; et, pour chaque forêt, en fonction de ses caractéristiques et des objectifs de la gestion qu'il met en place, le document de gestion durable en retiendra un nombre limité permettant de suivre de manière pertinente l'effectivité de la gestion et les évolutions de la forêt. C'est sur la base de documents de gestion ainsi complétés d'indicateurs de gestion durable que la garantie de gestion durable sera accordée à la forêt ;

- supprimer la mention de l'écocertification de l'article L. 125-2 tout en gardant la notion de critères mais pour définir, non pas l'écocertification, mais la gestion forestière durable.

La définition de critères de gestion durable constitue incontestablement un exercice délicat. Certes, il faut arriver à donner un contenu à la notion de gestion durable, mais il importe de bien dimensionner cette batterie de critères : ni trop nombreux, ni trop complexes, faciles à renseigner et permettant de bien mesurer à la fois l'effectivité de la gestion et ses effets au regard des enjeux prioritaires.

Selon les trois volets de la multifonctionnalité, et en évaluant chaque fois le niveau des enjeux, les critères de gestion durable pourraient porter sur :

- le maintien de la surface de la forêt ;
- la protection des sols ;
- la récolte : volume et type de produit ;
- la fonction écologique : ici les critères ne sont pas simples à identifier. Plus qu'au bois mort difficile à évaluer, on pourrait penser à un ratio à la surface du nombre de gros bois et très gros bois, arbres morts, creux ou à cavités : ce sont tous des éléments forts de biodiversité. On peut penser aussi au suivi d'un milieu ou d'une espèce spécifique si l'analyse des enjeux en a confirmé l'existence. Des critères seraient également pertinents pour suivre les services rendus par les écosystèmes forestiers, notamment en matière de régulation du cycle de l'eau ;
- la fonction sociale : maintien des traces de l'histoire si l'analyse en a identifié ; mesures en faveur de l'accueil du public ;
- l'équilibre forêt-gibier ;
- les éléments particulièrement caractéristiques de la forêt et correspondant à un enjeu fort.

Le travail devra être mené, sous l'égide du Conseil supérieur de la forêt et du bois, en impliquant l'ensemble des acteurs de la gestion forestière. Il pourrait s'articuler selon les trois niveaux ci-dessous :

- une liste nationale procédant de la liste des IGD définirait les critères et, sous une forme à préciser, des valeurs-cibles ;
- le nouveau schéma régional de la forêt et du bois fixerait la liste des critères qui, en fonction des spécificités régionales et des priorités stratégiques, seraient adaptés à la

région ;

- au niveau de l'unité de gestion, le document de gestion durable retiendrait, en fonction des caractéristiques et potentialités de la forêt et des objectifs du propriétaire, un petit nombre d'indicateurs avec leur valeur avant application du document de gestion et leur valeur-cible à échéance du document de gestion durable.

Bien sûr, chaque unité de gestion ne peut pas systématiquement épanouir chacune des composantes de la multifonctionnalité ; les critères retenus par le document de gestion durable en tiendront compte et se focaliseront sur les enjeux majeurs de la forêt considérée.

L'approche en terme de multifonctionnalité sera facilitée par le regroupement de la gestion forestière que la mission préconise par ailleurs à travers la création des ASTER (cf. § 3.1) tant au niveau de l'analyse, car l'élaboration du plan simple de gestion territorial s'accompagnera d'une étude plus poussée que ce que peut faire le propriétaire individuel au niveau de sa forêt, que de la réponse aux enjeux : l'échelle plus vaste facilite en effet les modalités de mise en place de la multifonctionnalité, les actions pouvant se répartir en fonction des caractéristiques des différentes forêts regroupées.

Recommandation n° 49 : Réviser les articles L. 112-2, L. 121-4 et L. 124-1 du code forestier pour compléter les objectifs de la gestion durable, renforcer les notions d'intérêt général et d'effectivité de la gestion, introduire les critères de gestion durable ; supprimer la mention de l'écocertification (art L125-2) ; dresser une batterie nationale d'indicateurs de gestion durable appelés à se décliner dans les schémas régionaux de la forêt et du bois et dans les documents de gestion durable en fonction des spécificités et des enjeux locaux.

4.1.2. Appliquer la gestion durable : les documents de gestion durable

Les documents de gestion de la forêt privée, plans simples de gestion (PSG), règlements-types de gestion (RTG), codes de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) sont plus protecteurs de la ressource que réellement mobilisateurs. S'ajoutant à l'insuffisance de gestion effective, cette situation conduit à constater, selon les données de l'Inventaire forestier national, que la récolte de bois est significativement inférieure à l'accroissement annuel de la forêt.

Dans un plan simple de gestion, les coupes peuvent être avancées ou retardées de 5 ans. De plus, un propriétaire pourra être poursuivi s'il effectue une coupe non autorisée, alors qu'aucune pénalité n'est prévue pour le cas où le propriétaire n'effectue pas les coupes inscrites à son PSG. Ainsi, un propriétaire a le droit de ne rien couper dans sa propriété pendant toute la durée du PSG.

D'évidence, cela est contraire à la gestion durable, et surtout au développement de l'économie du pays mais également, à terme, au maintien du rôle des forêts dans l'atténuation du changement climatique.

Les règlements-types de gestion ne sont pas toujours accompagnés d'un programme de coupes et de travaux. Mis en œuvre par les coopératives ou les experts, on peut supposer que ceux-ci proposeront des coupes et des travaux à leur détenteur mais, à

elle seule, l'adhésion d'un propriétaire à un RTG n'assure pas que des actes de gestion durable seront effectivement posés.

Ceci est encore plus vrai pour les codes de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) qui ne sont aucunement accompagnés d'un programme de coupes et de travaux et qui ne font que manifester l'intention du propriétaire sur le mode « si je fais quelque chose, je le ferai dans le respect de ce CBPS ». Le code forestier sanctionne d'ailleurs cette nuance, en n'accordant aux forêts relevant du CBPS que la « présomption de garantie de gestion durable ».

On le voit, le paysage des documents de gestion durable en forêt privée est relativement complexe et les outils en vigueur ne peuvent pas être considérés comme constituant de façon certaine un engagement à mettre en œuvre la gestion durable qu'ils promeuvent.

Une amélioration a été apportée avec l'instauration de l'obligation déclarative d'un bilan de la mise en œuvre du document de gestion durable pour l'application des exonérations partielles de droits de mutation à titre gratuit et d'impôt de solidarité sur la fortune que le propriétaire doit produire tous les dix ans pour les parcelles cadastrales concernées par l'exonération. Cette obligation s'est concrétisée par un imprimé CERFA sur lequel, en référence avec ce que programmait le document de gestion durable, le propriétaire doit indiquer l'année de réalisation des coupes et travaux et leurs caractéristiques (localisation, nature, surface, volumes). Mais ce bilan n'est assorti d'aucune sanction dans le cas où le programme prévu n'a pas été respecté...

Notons enfin que, appliqués à des surfaces souvent limitées, ces documents de gestion ne peuvent prétendre à porter un aménagement du territoire cohérent, et ils ne permettent pas une massification de l'offre de bois. Une ouverture en faveur du regroupement des PSG a été faite par la loi avec le « PSG concerté » (article L 122-4 du code forestier). L'outil a été utilisé puisqu'il existe aujourd'hui 1140 PSG concertés mais, le plus souvent, ils regroupent moins de cinq propriétés pour une surface moyenne inférieure à 200 ha. On n'est donc pas encore à l'échelle d'un aménagement forestier pouvant avoir un impact d'aménagement du territoire et apporter une garantie d'approvisionnement à la filière de transformation.

Comme nous l'avons vu plus haut (§ 3.1), la forêt privée française qui couvre 11 Mha, regroupe deux réalités différentes.

Les forêts de plus de 25 ha, dites « grandes forêts », représentent 5 Mha et pour 80 % d'entre elles, ces forêts sont, comme la loi les y oblige, dotées d'un PSG. Pour ces forêts, les priorités sont de :

- généraliser les PSG de sorte que chaque forêt soit dotée d'un tel document de gestion de gestion durable ;
- favoriser le regroupement des forêts sous PSG, en priorité lorsqu'elles sont inférieures à 100 ha, afin de constituer des unités de gestion plus conséquentes permettant des économies d'échelle dans la gestion et dans les travaux et une massification de l'offre ;
- renforcer ces PSG dans leur dimension récolte de bois de sorte que la quantité et la qualité des bois qui doivent être proposés à la vente sur la durée du PSG soit connue et permette une anticipation en termes de valorisation de

ces bois ;

- enrichir les PSG des critères de gestion durable dès lors que ceux-ci auront été définis et leurs modalités d'application mises en place (cf. supra) ;
- s'assurer de l'effectivité de la gestion décrite par ces PSG.

Les petites et moyennes forêts, inférieures respectivement à 4 et 25 ha, couvrent 6 Mha. L'enjeu ici est d'organiser une gestion groupée de ces forêts, trop petites pour être gérées individuellement avec l'efficacité, les économies d'échelle et la massification des bois nécessaires. C'est l'objectif que nous poursuivons avec l'ASTER (cf. § 3.1). Dans les territoires où une ASTER sera mise en place, ces petites et moyennes propriétés devront adhérer à cette association ; dans les secteurs où l'ASTER n'aura pu encore être mise en place, les propriétaires concernés pourront continuer de recourir aux documents de gestion durable en vigueur mais ils seront encouragés à rejoindre une organisation de producteurs, coopérative forestière en particulier.

Les solutions que la mission propose ci-après sont animées par les soucis de garantir l'effectivité de la gestion, de simplifier, de rationaliser, et de regrouper :

- L'effectivité de la gestion durable :

Instaurer dans le code forestier le principe qu'un document de gestion (aménagement forestier, PSG, RTG, CBPS) doit être appliqué effectivement et que cette obligation relève de la responsabilité du propriétaire.

La transcription financière de ce principe impose que les aides publiques ou les avantages fiscaux ne soient accordés que sur confirmation de la gestion effective de la forêt en application du document de gestion durable du propriétaire. Ainsi, dès lors que le document de gestion durable n'est pas mis en œuvre, la garantie de gestion durable qu'il apporte à la forêt est retirée et les avantages qui s'y rattachent sont suspendus.

- La garantie apportée par la gestion groupée des forêts privées :

L'outil que nous préconisons (§ 3.1), l'ASTER, association syndicale territoriale de gestion forestière, sera développé progressivement sur l'ensemble du territoire, en commençant par les secteurs où une stratégie locale de développement forestier (SLDF), notamment plan de développement de massif (PDM), a été mise en œuvre créant déjà une dynamique de coopération et de développement forestier.

Dans le cas d'une ASTER, le document de gestion durable est le plan simple de gestion territorial (PSGT) qui définira, selon les parcelles, les objectifs forestiers, les itinéraires techniques de sylviculture et de renouvellement des peuplements, les modalités d'exploitation et de mise en vente des bois, le programme des coupes et de travaux ; il pourra aussi définir les modalités territoriales de valorisation des services environnementaux du massif forestier. Il fixera les critères de gestion durable permettant de suivre l'effectivité, la qualité et les résultats de la gestion durable qu'il définit (cf. supra § 4.1.1). Il constitue ainsi le document de gestion durable du massif forestier, apportant la garantie de gestion durable pour le massif forestier et ouvrant droit pour les propriétaires concernés aux aides financières et aux avantages fiscaux.

Dans les territoires où une ASTER n'a pas encore été créée, les documents de gestion actuels continueront d'être mis en œuvre mais avec les évolutions suivantes.

- **Le plan simple de gestion (PSG) :**

Le PSG comporte un programme de coupes et de travaux séquencé sur la durée du PSG. Il ouvre à son détenteur l'accès à des aides budgétaires et des avantages fiscaux dès lors que le programme de coupes qu'il annonce comporte une évaluation de chaque coupe projetée en volume et type de produit et sur confirmation de la réalisation des coupes et travaux inscrits au programme prévisionnel du PSG.

Dans son bilan à 10 ans, le propriétaire indiquera le volume total de bois vendu à l'occasion de chacune de ses coupes, la nature des produits vendus, le volume correspondant ainsi que l'acheteur. La réalisation des coupes, et des travaux consécutifs, peut être avancée de cinq ans ou retardée de deux ans. Cette règle vaut également pour les RTG et les CBPS/PCT ainsi que pour les aménagements forestiers.

Le CRPF assure de façon systématique une visite quinquennale de contrôle des PSG : si le taux de réalisation des coupes et travaux est inférieur à 80 % de ce que prévoit le PSG, il est demandé au propriétaire de signer un mandat de vente et de travaux avec l'expert ou la coopérative de son choix, en vue de porter ce taux à 100% dans les deux années suivantes, sauf impossibilité pour le marché d'écouler les produits concernés, certifiée par l'opérateur choisi.

Faute d'avoir atteint ce taux deux ans plus tard, l'administration est en droit de faire réaliser les coupes et travaux par un autre opérateur, et tous les avantages fiscaux (ISF, DMTG) sont supprimés pour une durée de 5 ans. Il est proposé à cet effet de créer un article L. 312-9.

- **Règlement type de gestion (RTG) :**

Pour que la garantie de gestion durable soit effective, les propriétaires de bois et forêts gérés conformément à un règlement-type de gestion devront établir un programme de coupes et travaux (PCT) indiquant les parcelles, la date, le volume à prélever, les travaux à réaliser, selon un modèle et une nomenclature unique fournie par le CNPF, sous forme numérisée, et le transmettre au CNPF en vue d'une consolidation des prévisions de récoltes régionales.

- **Code des bonnes pratiques sylvicoles :**

Comme pour le RTG, le CBPS n'est pris en compte au titre des documents de gestion durable que s'il est accompagné d'un programme de coupes et de travaux. De la sorte, la notion de présomption de garantie de gestion durable (L124-2) est supprimée.

L'engagement du propriétaire est accompagné d'un état des propriétés précisant les références cadastrales des parcelles, un programme de coupes et travaux (PCT), ainsi qu'un plan de situation de ses parcelles. Ce programme de coupes et travaux peut être rendu exécutoire par l'administration, en cas de dépassement des dates d'exécution, si les conditions de marché le permettent.

Recommandation n° 50 : Subordonner l'attribution des aides publiques et fiscales à l'effectivité de la gestion durable et renforcer le rôle du CRPF et de l'administration dans le suivi de la réalisation des coupes et des travaux inscrits dans les PSG ; renforcer le volet des PSG dédié aux coupes, réduire la période d'exécution des coupes à – 5 ans et + 2 ans ; imposer au RTG et au CBPS de comprendre un programme de coupes et de travaux ; l'adhésion à une ASTER vaut reconnaissance de mise en œuvre de la gestion durable..

4.1.3. Rétablir l'équilibre sylvo-cynégétique

Les dégâts de la grande faune aux jeunes classes d'âge de la forêt française réduisent la durabilité de celle-ci sur près de 20% de sa surface. A terme la production durable de près de 13 millions de m3 est menacée.

La sylviculture jardinatoire est incompatible avec une maîtrise insuffisante des populations de gibier et la sylviculture régulière ne peut supporter les coûts supplémentaires de protection des plantations et des régénérations naturelles. La question des dégâts de gibier constitue un réel point de blocage pour les propriétaires forestiers : « à quoi bon engager des travaux coûteux si les cerfs, chevreuils ou sangliers doivent tout me détruire ? »...

Les outils actuels de gestion de la grande faune (plan de chasse essentiellement), ont réussi à faire croître les niveaux de population, mais, souvent mal dimensionnés et mal maîtrisés, ils s'avèrent inefficaces pour réguler les populations à la baisse.

L'analyse des orientations régionales forestières confirme que chaque région dénonce les dégâts de gibier et appelle à la restauration de l'équilibre sylvo-cynégétique, mais aucune d'entre elles n'a réussi à inverser la tendance : de fait au long de la dernière décennie, la situation s'est encore le plus souvent dégradée.

Le cycle de vie de la faune est beaucoup plus court que celui de la forêt et la jouissance à court terme d'une chasse peut prendre le pas sur les impératifs d'une gestion forestière à long terme. C'est pourquoi la gestion de la grande faune doit rester conditionnée par les objectifs de pérennité et d'équilibre des peuplements forestiers.

Enfin, les densités trop élevées de grands animaux font courir un risque accru d'épizootie susceptible de mettre en péril le milieu et la santé de la faune sauvage et domestique (peste porcine, tuberculose bovine,...).

Il est ainsi urgent de mettre en place les moyens de réguler les populations de la grande faune sauvage au niveau local, en vue de rétablir l'équilibre sylvo-cynégétique et ainsi la durabilité des forêts françaises sur tout le territoire.

Face à cette situation, la mission préconise trois voies d'action :

- **Affirmer que la gestion durable d'une forêt nécessite de maîtriser les populations de grand gibier à un niveau permettant le renouvellement des peuplements :**

Le schéma régional forêt bois (SRFB), appelé à remplacer les anciennes ORF, doit déterminer, selon les grands secteurs forestiers homogènes de la région, le niveau et les conditions de l'équilibre sylvo-cynégétique qu'il s'agit de restaurer.

Le code forestier et le code de l'environnement doivent être revus pour affirmer que les documents d'orientations cynégétiques doivent respecter le schéma régional de la forêt et du bois, garantissant une pleine compatibilité entre les politiques forestières et cynégétiques sur le terrain.

Cette affirmation doit se traduire par le respect des dispositions arrêtées par le schéma régional forêt-bois (SRFB), dans les deux documents-cadres de la gestion cynégétique, les orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats (ORGFH) et le schéma départemental de gestion cynégétique (SDGC). Ce principe devrait être introduit dans les articles L. 414-8 (pour les ORGFH) et L. 425-1 (pour les SDGC) du code de l'environnement ; il devrait également être repris dans l'article L 122-1 du code forestier.

Recommandation n° 51 : Identifier dans le schéma régional de la forêt et du bois le niveau et les conditions de l'équilibre sylvo-cynégétique pour chacun des grands secteurs forestiers de la région. Inscire dans les codes forestier et de l'environnement que les orientations régionales et les schémas départementaux cynégétiques, ORGFH et SDGC, doivent être rendus compatibles avec les schémas régionaux de la forêt et du bois.

- **Augmenter la part du montant des dégâts générés par la faune de leur territoire à la charge directe des chasseurs de chaque unité cynégétique :**

Il est essentiel de directement responsabiliser les chasseurs sur la gestion du territoire cynégétique qui leur est confié. On le sait, c'est souvent lorsque la question prend une dimension pécuniaire qui touche concrètement les acteurs concernés que ceux-ci adoptent des attitudes permettant d'améliorer sinon de résoudre le problème posé.

Le principe que la mission recommande consiste à mettre directement à la charge des chasseurs un pourcentage significatif des dégâts aux cultures provoqués par la faune du territoire de l'unité cynégétique sur laquelle ils exercent le droit de chasse : la mission propose de fixer ce taux à 70%.

Cette formule a été appliquée avec succès en Indre-et-Loire où la taxe à l'hectare, modulée localement, est devenue la source principale du financement des dégâts de gibier. Les « points noirs » se sont résorbés en un an.

Recommandation n° 52 : Mettre directement à la charge des chasseurs 70 % du montant des dégâts aux cultures dans l'unité cynégétique sur laquelle ils exercent le droit de chasse.

- **Supprimer le plan de chasse pour le chevreuil et le sanglier dans les départements à risque :**

Le plan de chasse est un outil de protection de la faune : il a pleinement joué son rôle depuis sa mise en place et a permis un retour spectaculaire de la grande faune dans notre pays. Depuis plusieurs années, il est patent que le plan de chasse ne réussit pas, faute d'un dimensionnement à la hauteur des besoins, à jouer le rôle inverse de réduire les densités de grand gibier.

Ceci est particulièrement vrai pour le chevreuil ainsi que, lorsque le plan de chasse existe, pour le sanglier.

La mission recommande donc que, dans les départements à risque, c'est à dire ceux où la densité des animaux compromet gravement l'équilibre sylvo-cynégétique, le plan de chasse pour le chevreuil devienne facultatif et puisse être abrogé pendant le temps nécessaire au retour à l'équilibre et qu'aucun plan de chasse pour le sanglier ne soit instauré. Pendant de telles périodes, les propriétaires forestiers détenteurs des droits de chasse mèneront les actions cynégétiques qui s'imposent et organiseront les chasses qui permettront de ramener la densité de ces espèces à un niveau conforme aux conditions de l'équilibre et de renouvellement des peuplements. L'article R. 425-1-1 qui fixe la liste des espèces soumises à plan de chasse sur tout le territoire national en application de l'article L. 425-6 du même code de l'environnement devrait être modifié dans ce sens.

L'exemple de la Bavière est significatif : le plan de chasse y a été supprimé avec succès. Afin de s'assurer de l'efficacité de la régulation de la grande faune, les forestiers allemands se chargent des opérations cynégétiques.

Recommandation n° 53 : Rendre le plan de chasse pour le chevreuil facultatif et ne pas instaurer de plan de chasse pour le sanglier dans les départements où la densité des animaux compromet gravement l'équilibre sylvo-cynégétique.

4.1.4. Promouvoir la gestion durable des forêts

La certification de la gestion forestière durable est née avec le sommet de la Terre de Rio de Janeiro (1992) dans l'objectif de protéger les forêts tropicales d'une déforestation portant à cette époque sur plus de 15 Mha défrichés chaque année. Le dispositif de certification FSC ⁽⁴⁸⁾ a été alors créé avec l'engagement de WWF.

Très vite, la règle de l'égalité a conduit à vouloir appliquer cette certification aux forêts tempérées et notamment européennes. On est passé ainsi de forêts tropicales faisant l'objet d'une exploitation minière à des forêts tempérées, souvent gérées de longue date, avec tout un corpus législatif, réglementaire, technique, etc. Dès la première heure, le positionnement de cette "écocertification" avec la gestion durable en place et les documents de gestion durable en vigueur s'est posé.

La dimension commerciale de cette certification a imposé sa loi et les pays européens ont dû malgré tout se soumettre. FSC ayant une approche au niveau de la forêt et de la propriété, le système est vite apparu inadapté à la structuration des forêts européennes du fait de leur grande fragmentation. A l'initiative des forestiers privés, un système original a été proposé, PEFC, basé sur une approche régionale : un référentiel par région ou par vaste ensemble géographique auquel adhèrent les propriétaires du territoire concerné. En France, PEFC s'est mis en place en 1999 avec une association nationale d'impulsion, d'encadrement et de représentation dans la structure internationale PEFCC basée à Genève, et une vingtaine d'associations, dénommées entités régionales, chacune élaborant, dans un cadre défini par PEFC

⁴⁸ Forest Stewardship Council

France, un référentiel régional de gestion durable. Après deux périodes de cinq ans organisées ainsi, il a été décidé de rédiger un seul référentiel national, commun à toutes les entités régionales, qui est en place depuis 2012.

Ce référentiel national, comme les précédents, édicte que la certification impose le respect des règles légales nationales mais le référentiel ajoute des exigences à la base que constitue l'édifice réglementaire du pays. Lorsque les critères définissant la gestion forestière durable seront arrêtés (cf. supra § 4.1.1), PEFC les reprendra à son compte, mais pourra décider d'aller plus loin dans le cadre de la démarche d'amélioration continue qui le caractérise.

Au niveau mondial, PEFC est dorénavant le système le plus représenté et la perspective de l'approbation à l'automne 2013 du référentiel PEFC chinois va renforcer cette position. En France, PEFC représente 35 % de la surface forestière, soit 5,2 Mha ⁽⁴⁹⁾, et 60 % du volume commercialisé. Récemment installé dans notre pays, FSC ne dispose pas encore d'un référentiel national et, sur la base de son référentiel international, n'a certifié à ce jour que 16 000 ha.

L'écocertification forestière est très vite devenue une donnée commerciale et il est évidemment essentiel que les transformateurs, dès lors qu'ils sont eux-mêmes certifiés à travers une chaîne de contrôle ⁽⁵⁰⁾, puissent trouver les bois certifiés dont ils ont besoin pour alimenter leurs unités et répondre aux demandes des acheteurs.

Périodiquement des voix s'élèvent chez les transformateurs pour dénoncer le manque de bois certifiés PEFC ou pour demander une certification FSC qui leur permettraient de répondre à des appels d'offres ou aux exigences fixées par certains distributeurs. Le sujet a pu être exprimé à l'occasion des ateliers bois d'avenir en région, mais il n'apparaît pas dans le récapitulatif des principales propositions des ateliers dressé par la DGPAAT.

Selon la principale enseigne européenne de grande surface de bricolage, trois points sont essentiels :

- l'achat de bois légal, donc qui respecte les règlements en la matière et notamment le règlement européen FLEGT ;
- la promotion des certificats PEFC et FSC, sans privilégier l'un ou l'autre, et en affichant à côté du produit le logo du certificat correspondant, et avec l'objectif à terme de 100% de bois certifiés ;
- la promotion du bois français et du bois local.

Plus qu'une posture éthique, ce positionnement est de nature commerciale. Le respect de la légalité des bois est évidemment essentiel ; les consommateurs, de plus en plus attentifs aux dimensions environnementales de leur consommation, recherchent la confirmation qu'en achetant un produit bois, ils ne se retrouvent pas involontairement du côté des « pilleurs de la nature » : les certificats de gestion durable constituent pour eux des gages de responsabilité et de fiabilité. Et, de plus en plus également, les consommateurs sont sensibles à la proximité, à la provenance locale des produits

⁴⁹ Ces 5,2 Mha se décomposent ainsi : forêts domaniales : 1,574 Mha ; forêts des collectivités : 1,549 Mha ; forêts privées : 2,117 Mha. Cette surface totale monte à 7,7 Mha si l'on ajoute la forêt guyanaise certifiée pour 2,425 Mha à l'automne 2012. (source : PEFC France, 31 mars 2013)

⁵⁰ 2 853 entreprises certifiées PEFC dont 575 scieurs, 584 imprimerie et chaîne graphique, 438 négoce, 321 exploitants, ... (source : PEFC France janvier 2013)

qu'ils achètent.

L'important donc est que les forêts françaises accèdent au niveau de certification en surface et en volume qui permettra de répondre aux demandes du marché. La filière en est bien consciente : ainsi France Bois Forêt vient de décider de soutenir l'action que PEFC France entreprend en direction des communes forestières avec l'objectif d'atteindre un taux de certification de 70%, et en direction des propriétaires de plus de 25 ha qui, sur 2,5 Mha, ne sont pas encore certifiés. Selon cette même logique, toutes les ASTER devront adhérer au dispositif de certification dès que le plan de gestion des forêts qu'elles regroupent sera établi.

Nous l'avons dit au début de ce chapitre (cf. § 4.1.1), l'écocertification est une démarche d'ordre privé et volontaire, elle n'a pas à figurer dans la loi. La suppression de l'article L. 125-2 du code forestier mettrait fin à cette confusion qu'il introduisait entre l'écocertification et la gestion durable. Cette écocertification n'est pas l'affaire de l'État. Celui-ci définit la gestion durable et monte une batterie convaincante de critères et d'indicateurs.

Les organismes de certification de la gestion forestière durable développent leur action de leur côté et selon leur logique, avec la participation active des organismes regroupant les professionnels mais également l'implication de toutes les parties représentatives de la société civile concernées par la gestion durable de la forêt ce qui peut aider à une meilleure perception de la gestion forestière par nos concitoyens. En même temps que la politique de l'amélioration permanente peut aider à faire progresser également la qualité de cette gestion durable, cette certification indépendante est le moyen de rassurer les consommateurs et de les inciter à consommer plus de bois et de produits à base de bois.

Il est légitime alors que l'Etat, comme il l'a fait en 2005 ⁽⁵¹⁾, base sa politique d'achat public de bois sur ces écocertifications qui, non seulement respectent les règles de droit de la gestion forestière durable mais vont au-delà, et qu'il impose des produits certifiés dans les achats publics de produits à base de bois.

La mission suggère qu'un bilan de cette circulaire soit dressé et qu'une nouvelle circulaire soit établie pour relancer une dynamique qui, vraisemblablement, n'est pas allée au bout de ses objectifs.

Recommandation n°54 : Retirer du code forestier (art. L125-2) la mention relative à l'écocertification qui relève de l'initiative privée.

⁵¹ circulaire du premier ministre en date du 5 avril 2005 portant sur les moyens à mettre en œuvre dans les marchés publics de bois et produits dérivés pour promouvoir la gestion durable des forêts

4.2. Appuyer les efforts des propriétaires privés en faveur d'une gestion dynamique, durable et effective

La relance de l'investissement en forêt constitue un enjeu majeur pour l'avenir de la forêt française et pour l'atteinte d'une double performance écologique et économique.

Sur le plan de la performance écologique en effet, il est indispensable d'assurer de façon régulière le renouvellement de la forêt, d'une part pour maintenir ou améliorer son potentiel de fixation du carbone, qui est lié à la dynamique de croissance des peuplements, d'autre part pour faciliter son adaptation aux effets, tels qu'ils sont prévus actuellement, du changement climatique et notamment de l'élévation de température et des variations des régimes hydriques.

Ce renouvellement de la forêt est aussi indispensable sur le plan de la performance économique de façon à favoriser ou maintenir un équilibre global des classes d'âges sur l'ensemble du territoire de façon à créer les meilleures conditions d'une récolte régulière et donc d'un approvisionnement optimum des industries de transformation. Simultanément il peut être opportun, en fonction des territoires et des stratégies locales de développement forestier, dans le cadre bien entendu d'une gestion durable, de faire évoluer la répartition des essences en tenant compte des données écologiques et des tendances de la demande du marché.

Ces opérations de renouvellement et d'adaptation nécessitent des travaux d'investissement : amélioration des peuplements, conversion des peuplements par régénération naturelle ou plantation qui nécessitent désormais le plus souvent une protection contre la dent du gibier, création ou amélioration de la desserte pour la sortie des produits.

Les travaux qui ne sont pas exécutés aujourd'hui pénaliseront la forêt de demain et la longueur des cycles forestiers ne doit pas être une raison pour remettre à plus tard ce qui doit être fait maintenant, au contraire. En revanche la longueur de ces cycles constitue la justification majeure d'une intervention publique dans des travaux dont le retour sur investissement est très long. C'est pourquoi l'Etat a toujours aidé les propriétaires privés dans la réalisation de ces travaux par des aides financières directes et par une fiscalité incitatrice. Dans le contexte contraint des finances publiques, la mission propose de cibler l'intervention du fonds stratégique forêt-bois (cf. § 1.2.3) sur les investissements forestiers réalisés dans le cadre d'une gestion groupée et d'adapter certains dispositifs d'incitation fiscale pour améliorer leur efficacité vis à vis des investissements à consentir en forêt.

4.2.1. Soutenir l'investissement dans les forêts privées

Il est particulièrement urgent maintenant, après vingt années de diminution des surfaces forestières renouvelées, en raison de la disparition du fonds forestier national, d'apporter un appui au traitement de peuplements souvent appauvris dans

les forêts privés ; de fait les forêts publiques, notamment les forêts des collectivités, déjà soutenues par ailleurs, ne sont pas éligibles à cet appui de l'Etat.

La mission évalue les besoins d'interventions sylvicoles à 50000 ha/an, se répartissant ainsi :

- 30000 ha situés dans les forêts privées de petite et moyenne taille dont la gestion durable est assurée par des associations syndicales territoriales forestières nouvellement créées (cf. § 3.1). Le coût unitaire moyen des travaux est évalué à 2000 €/ha, il en résulte un montant annuel de travaux de 60 M€ qu'il est proposé de subventionner à hauteur de 60% ce qui représente une dépense publique de 36 M€. Cette dépense serait consentie à partir du Fonds stratégique de la forêt et du bois, totalement sous forme de subvention ; cette modalité de financement paraît bien adaptée dans ce cas car l'aide sera versée au maître d'ouvrage unique qu'est l'ASTER, qui facilitera l'exécution de travaux importants de sylviculture pour le compte des petits et moyens propriétaires qui seront réunis en son sein.

Recommandation n°55 : Soutenir les efforts des propriétaires forestiers privés réunis dans une association syndicale territoriale forestière (ASTER) en subventionnant à hauteur de 60% les travaux de renouvellement et d'adaptation de leurs forêts par un financement du Fonds stratégique national attribué à l'ASTER maître d'ouvrage.

- 20000 ha situés chez les propriétaires de forêts de plus de 25 ha, dotés d'un PSG qu'ils appliquent. Le même coût unitaire moyen de 2000 €/ha est retenu et les investissements représentent donc un montant total annuel de 40 M€. Un taux d'aide de 40%, un peu inférieur au taux retenu pour les propriétaires adhérents à une ASTER dont il est proposé de favoriser le développement induit une dépense publique de 16M€.

Il est proposé pour cette catégorie de propriétaires d'utiliser l'incitation fiscale pour des raisons de commodité de mise en œuvre de la mesure. En effet, la mission fait l'hypothèse qu'elle concerne un nombre de propriétaires d'environ 40000 qui effectuent en moyenne tous les 10 ans une intervention sylvicole de ce type sur 5 ha. Afin d'éviter la multiplication de procédures administratives d'attribution de subventions, l'utilisation du dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement forestier créé par la loi de juillet 2001 paraît l'outil idoine pour la mise en œuvre de cette mesure (cf. ci-dessous).

4.2.2. Adapter le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement forestier

4.2.2.1. Réviser le périmètre du dispositif DEFI

La loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001 a mis en place une réduction d'impôt sur le revenu pour les personnes physiques qui réalisent des investissements forestiers dans le cadre de la gestion de leur patrimoine privé. Défini à l'article 119 decies H du CGI, ce dispositif a fait l'objet de nombreux aménagements depuis sa création et il a été reconduit jusqu'au 31 décembre 2013.

A ce jour, le DEFI comprend quatre volets :

- acquisitions : en vue de lutter contre le morcellement forestier une réduction

- d'impôt de 18 %, sur une base plafonnée à 5700 € (ou 11400 € pour un couple), est accordée pour l'acquisition de terrains boisés de plus de 5 hectares ;
- gestion : une réduction d'impôt de 18 %, sur une base limitée à 2000 € (ou 4000 € pour un couple), est accordée au titre de la rémunération versée pour la réalisation d'un contrat de gestion d'une forêt inférieure à 25 ha avec un expert forestier, une coopérative forestière, une organisation de producteurs ou l'Office national des forêts ;
 - travaux : cf. ci-dessous ;
 - assurance : cf. § 4.2.3.

La question du morcellement forestier n'est bien sûr pas à négliger. Toutefois il est apparu à la mission, d'une part que ce morcellement concernait largement des propriétés de très petite taille dont il était illusoire d'attendre une contribution significative à l'accroissement de la récolte de bois, d'autre part, que la lutte contre ce morcellement nécessitait d'abord de mettre en œuvre les dispositifs législatifs et réglementaires prévus à cet effet. La mission considère que, dans l'ordre des priorités, l'accent doit être mis d'abord sur le regroupement de la gestion et de la mise en marché des bois (cf. mesure § 3.1).

Par ailleurs, s'agissant du dispositif d'aide à la gestion le même raisonnement s'applique. La mission constate d'ailleurs que les dépenses fiscales effectives attachées à ce volet sont insignifiantes (60 K€ au titre des revenus de l'année 2011 selon la direction de la législation fiscale).

C'est pourquoi elle propose de simplifier et de mieux cibler en supprimant du dispositif DEFI les deux volets relatifs aux acquisitions et à la gestion.

Recommandation n° 56 : Ne pas prolonger les volets « acquisitions » et « gestion » du dispositif DEFI qui arrivent à échéance au 31/12/2013.

4.2.2.2. Le DEFI « travaux »

Dans l'objectif de soutenir les efforts des propriétaires privés qui, dans le cadre de leur document de gestion durable, mettent en œuvre des travaux forestiers, le DEFI « travaux », aux termes de la loi de 2001, leur apporte un soutien à travers une réduction d'impôt initialement égale à 25 % du montant de ces travaux dans un plafond annuel de 6 250 € pour un célibataire ou 12 500 € pour un couple. Le taux de la réduction d'impôt a été ramené à 22% en 2011 et 18% en 2012.

La mission considère que compte tenu des enjeux soulignés plus haut sur l'importance de relancer activement les investissements en forêt, il est indispensable de renforcer l'incitation aux propriétaires forestiers en même temps que de donner un signal fort de l'engagement de l'Etat dans une politique de relance des investissements sylvicoles cohérente avec ses autres objectifs notamment d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. C'est pourquoi elle propose d'une part, de porter le taux de l'incitation fiscale à 40% et, d'autre part, d'assurer une équité entre les sylviculteurs concernés en transformant la réduction en crédit d'impôt. Ainsi que cela a été mentionné plus haut, cette mesure serait limitée aux propriétaires dotés d'un plan de gestion durable qu'ils mettent en œuvre à titre individuel, les propriétaires qui s'inscrivent dans le cadre d'une gestion groupée conformément aux

propositions de la mesure du § 3.1 bénéficiant d'une subvention attribuée à leur association maître d'ouvrage. Dans tous les cas, l'attribution du crédit d'impôt comme de la subvention serait conditionnée à la souscription d'une assurance (cf. § 4.2.3).

Recommandation n° 57 : Pérenniser et faire évoluer le dispositif DEFI pour les travaux : accorder un crédit d'impôt correspondant à 40% du montant des travaux sans modification des plafonds et en conservant la possibilité de report sur 4 ans. Le bénéfice du DEFI « travaux » est réservé aux propriétaires qui mettent en œuvre directement un plan de gestion durable et qui ont souscrit un contrat d'assurance

4.2.3 Inciter à assurer les forêts contre les risques

4.2.3.1 Un dispositif reconnu insuffisant

Les propriétaires forestiers privés sont particulièrement attentifs à la menace que font peser les catastrophes dont l'actualité climatique récente (tempêtes Lothar et Martin en 1999 et Klaus en 2009) a montré l'acuité. L'Etat n'est pas en reste puisqu'il a été appelé lors de ces événements extrêmes à faire jouer la solidarité nationale pour des montants financiers importants (de 50 à 70 M€ par an pendant 17 ans) inscrits dans la durée aux fins de nettoyage et reconstitution des peuplements détruits ⁽⁵²⁾.

Le Comité national de la gestion des risques en forêt (CNGRF) a fait le constat du faible développement des outils de gestion du risque en forêt : moins de 5% de la surface forestière privée française, soit 410000 ha, est aujourd'hui assurée. Face à ce constat, la loi de modernisation de la pêche et de l'agriculture de juillet 2010 a prévu en son article 68 la mise en place d'un dispositif de soutien à la gestion du risque « tempête » en forêt et inscrit en corollaire le principe de non-intervention de l'Etat postérieurement à une tempête à partir de 2017.

La fin de cette prise en charge par l'Etat est liée d'une part, à la mise en place d'un compte épargne assurance pour la forêt (CEAF) qui permet la constitution d'une épargne de précaution pour financer le nettoyage et la reconstitution des peuplements après un sinistre et, d'autre part, à une incitation fiscale temporaire et dégressive à la souscription d'une garantie d'assurance « tempête », conditionnant d'ailleurs l'ouverture d'un CEAF.

Même si l'évaluation de ce dispositif récent est difficile, il semble bien que le manque de culture assurantielle de ce secteur, une offre insuffisante de la part des assureurs, un coût de couverture du risque élevé et une insuffisance d'intérêt pour le CEAF soient des facteurs explicatifs forts de cette situation.

En tout état de cause, les enjeux attachés au maintien en bon état des peuplements forestiers soulignés en introduction impliquent que leur reconstitution après destruction par un sinistre soit assurée dans les meilleures conditions. Dans le contexte des finances publiques et face à un risque qui est assurable, il est justifié que l'Etat souhaite ne plus avoir à assumer ce type de dépenses qui pour être exceptionnelles n'en ont pas moins une certaine durée et pour un montant significatif. Il est naturel par ailleurs que les propriétaires privés cherchent, eux aussi, à faire face dans des

⁵² Plan Lothar et Martin : 720 M€ sur 10 ans ; plan Klaus : 475 M€ sur 9 ans.

conditions financières acceptables aux surcoûts imposés par des aléas climatiques dont l'occurrence pourrait être plus fréquente dans le contexte d'évolution climatique.

C'est pourquoi la mission fait sienne l'analyse partagée au sein du CNGRF de la nécessité de mettre en place un régime assurantiel qui sécurise les capitaux sur pieds des propriétaires contre les sinistres. Elle considère nécessaire qu'une incitation publique soutienne cette orientation et facilite le développement d'une offre d'assurance adaptée et performante.

4.2.3.2 Concentrer l'intervention de l'Etat sur l'aide à la prime d'assurance

La mission inscrit sa proposition dans l'esprit de la loi de 2010 qui entérine le fait que la gestion des risques en forêt passe dorénavant par le régime d'assurance, dégageant l'Etat de toute intervention en cas de sinistre. Elle propose, dans un souci d'efficacité, de simplification et d'équité, de ne retenir qu'un seul volet de subvention aux primes d'assurance et de mettre fin au compte épargne assurance pour la forêt.

Certes le CEAF est de mise en place trop récente pour en qualifier l'efficience. Mais il est apparu à la mission que :

- d'une part, il était conçu pour les opérations de nettoyage et de reconstitution consécutives à des sinistres de faible ampleur, ce pour quoi justement l'intérêt de l'assurance est unanimement reconnu ;
- d'autre part, il devenait redondant avec la proposition ci-dessus de renforcer l'utilisation de l'outil DEFI « travaux » ;
- enfin, le système qu'il proposait d'intérêts bénéficiant d'une défiscalisation à l'impôt sur le revenu était susceptible de profiter surtout aux propriétaires assujettis à l'impôt et probablement davantage à ceux concernés par l'ISF.

Il est donc proposé de concentrer l'aide de l'Etat sous la forme d'une subvention de 50% à la prime annuelle d'assurance, le régime souscrit devant apporter une couverture de 80% des dépenses susceptibles d'être engagées en cas de sinistre. Les 20% restant seront couverts par le propriétaire, souvent en partie grâce à la vente des chablis (facilitée en cas d'adhésion à une structure collective) ainsi qu'avec le DEFI « travaux ».

La totalité de la surface de la propriété devra être assurée de façon à faciliter la mutualisation du risque et l'intervention des assureurs ; cette mesure est de nature à diminuer à terme la tarification. L'aide publique, toujours dans l'esprit de la loi de 2010, doit s'accompagner du développement de l'offre assurantielle, de nature aussi à diminuer dans le temps la tarification. La profession forestière doit donc s'efforcer de démarcher et attirer sur le marché français des assureurs disposant déjà d'une offre adaptée et mise en œuvre à l'étranger.

Sur la base d'un montant moyen de la prime estimé à 10€/ha/an, le coût pour l'Etat serait de 5€/ha/an. Toutefois, ce chiffre est approximatif car il pourra être inférieur si l'on se réfère à ce que l'on constate dans différents pays européens. D'une part, le prix pourra baisser avec l'entrée de nouvelles compagnies d'assurance sur le marché, d'autre part, l'Etat ne soutient que la partie de la prime correspondant à la reconstitution du peuplement assuré, non pas celle qui relève de la perte de valeur et dont le montant sera différent selon le niveau d'indemnisation souhaité par le

propriétaire.

La mission reprend à son compte l'objectif retenu par le CNGRF d'une surface assurée de 1,6 Mha à l'horizon 2017, soit une multiplication par un facteur 4 des surfaces aujourd'hui assurées. Le dispositif devrait faire l'objet d'une évaluation à cette date et poursuivi éventuellement avec l'objectif d'atteindre 5Mha assurés.

La charge pour l'État de cette aide à la prime d'assurance peut donc être évaluée à 8 M€/an à l'horizon 2017 et à terme à 25 M€. C'est ce montant cible qui a été retenu dans la maquette de tableau emplois-ressources présenté au § 1.2.3 dans la mesure où l'objectif de développer fortement l'assurance des forêts est considéré comme prioritaire par la mission tant dans l'intérêt des propriétaires que des finances publiques sur le long terme. En intervenant selon ces nouvelles modalités, l'État se met à l'abri d'interventions financières d'ampleur selon un calendrier impossible à maîtriser. Dorénavant, l'implication financière de l'État est précisément identifiée, régulière et à un niveau inférieur à ce qu'elle a été au cours de la dernière décennie.

Cette aide sera apportée au propriétaire à travers le véhicule fiscal du DEFI Assurances, sous la forme d'un crédit d'impôt. Cette ouverture au crédit d'impôt est essentielle tant pour des raisons d'équité que pour renforcer l'efficacité de la mesure.

Recommandation n°58 : Supprimer le compte d'épargne et d'assurance forestier. Pérenniser et adapter le dispositif DEFI « assurance » : accorder un crédit d'impôt de 50 % du montant de la part correspondant à la reconstitution du peuplement assuré des primes d'assurance souscrites par les propriétaires forestiers.

4.2.4. Renforcer la recherche et l'expérimentation pour mieux adapter les forêts au changement climatique

Les perspectives de changements climatiques créent une situation nouvelle et particulièrement difficile pour la gestion forestière qui s'inscrit sur le long terme alors que l'on ne maîtrise pas ce que seront les conditions climatiques dans les décennies futures. Les forestiers ont souvent travaillé sur des révolutions dépassant la centaine d'années mais, jusqu'à maintenant, l'environnement écologique était considéré comme stable : la station sur laquelle le forestier installait ou favorisait une essence garderait les mêmes caractéristiques jusqu'aux prochaines opérations de régénération. Aujourd'hui, il n'en va pas de même et le sylviculteur ne peut pas avoir la certitude que l'essence sur laquelle il va investir sera encore à sa place à terme. Ce risque de modification des aires de répartition des essences s'ajoute à l'aggravation des risques de tempête, à la modification des régimes hydriques, aux dégâts de la grande faune sauvage, et pourrait conduire à démobiliser certains propriétaires de forêt de continuer à investir ce qui serait lourd de conséquences.

Il importe donc d'améliorer les connaissances des impacts du changement climatique sur les écosystèmes forestiers et d'intensifier la recherche et l'expérimentation sur l'adaptation des forêts mais également sur la possibilité d'accueillir de nouvelles essences, peu ou pas présentes dans nos forêts et qui pourraient, dans l'avenir, y être bien en situation.

En accompagnement de ces recherches, il importe d'amplifier également le transfert des connaissances ainsi que la diffusion des outils et des méthodes qu'elles auront permis de mettre au point, vers les professionnels pour qu'ils les appliquent au plus vite sur le terrain.

Le volet forestier du Plan national d'action contre le changement climatique (PNACC) intègre ces objectifs mais il est bâti sur les moyens financiers et humains existants et, face à un enjeu pourtant capital, il n'a pas réussi à mobiliser des moyens nouveaux.

Sur les différentes mesures que proposent les cinq actions du volet forestier du PNACC, un travail intéressant a souvent déjà été mené. La mission propose de l'amplifier sur trois points qui lui paraissent prioritaires.

En premier lieu, l'adaptation de la forêt au changement climatique appelle des travaux de recherche qui ont la caractéristique de se situer à la frontière de la recherche fondamentale et de la recherche appliquée. Les deux supports identifiés par le PNACC pour porter ces travaux ne correspondent pas véritablement au besoin⁵³. Les projets concernant la forêt ont du mal à y être acceptés et, par exemple en 2012, un projet orienté sur la plantation et la lutte contre la végétation concurrente a été rejeté alors qu'il est de premier intérêt pour les forestiers face au changement climatique.

La mission recommande qu'un axe dédié au thème spécifique de « la forêt face au changement climatique » soit prévu dans la programmation de l'ANR afin de soutenir les travaux de recherche prioritaires qu'appelle l'objectif de mieux préparer un système écologique qui couvre 30% du territoire national.

Dans cette même action, il est essentiel de stabiliser et de renforcer le Réseau mixte technologique (RMT) d'adaptation de la forêt au changement climatique qui assure le transfert vers les professionnels avec des moyens très limités mais d'une façon efficace. Créé en 2008, le RMT AFORCE a su réunir les acteurs forestiers et mener à bien plusieurs projets pertinents. Il a été renouvelé pour 2012 et 2013, et l'interprofession nationale France Bois Forêt a décidé de le soutenir. Il convient de lui donner les moyens de poursuivre dans la durée son travail en direction des propriétaires et des gestionnaires forestiers.

En deuxième lieu, la première mesure de l'action sur les données écologiques n'a pas avancé. Elle porte sur la création d'une plate-forme nationale de géomatique forestière destinée à apporter aux acteurs de la filière les informations leur permettant de prendre les bonnes décisions au regard du changement climatique. Elle rejoint ainsi l'objectif d'un système d'information transparent, complet et pertinent évoqué au § 1.3.

Très importante également est la mesure qui vise à identifier des indicateurs pertinents du changement climatique. Plus que vers le grand public, la mission considère que c'est vers les propriétaires et gestionnaires qu'il s'agit de bâtir ainsi des indicateurs, reliés aux indicateurs de la gestion durable (IGD), afin d'aider, autant que cela sera possible, le propriétaire forestier à mesurer l'impact du changement climatique sur sa forêt.

⁵³ Il s'agit respectivement du programme GICC porté par le MEDDE qui traite plutôt des impacts du changement climatique et des deux programmes de l'ANR Agrobiosphère qui privilégie une approche systémique et Bioadapt centré sur l'approche génétique. Ces programmes ne sont pas spécifiques à la forêt.

Enfin en matière d'adaptation des peuplements forestiers au changement climatique, doit être particulièrement soutenue la mesure consistant à favoriser une sylviculture en phase avec le changement climatique et à définir les modalités de régénération, de renouvellement et d'adaptation des peuplements en vue de renforcer leur résistance au changement climatique. Ce thème est crucial et les moyens pour le faire progresser doivent être amplifiés. La mission estime que le RMT AFORCE a un rôle majeur à jouer dans ce registre.

Afin de conférer une visibilité renforcée à ces enjeux liés à la connaissance, un volet du plan national de la forêt et du bois devra être consacré à la recherche et à l'expérimentation forestières et des moyens dédiés sont à prévoir dans le cadre de la programmation du Fonds stratégique forêt-bois en partenariat avec les Régions.

Recommandation n° 59 : Un volet du plan national de la forêt et du bois sera consacré à la recherche et à l'expérimentation forestières, en priorité pour renforcer les connaissances et concevoir des méthodes de sylviculture favorisant l'adaptation des forêts au changement climatique. Des moyens dédiés seront prévus dans la programmation du Fonds stratégique pour soutenir ces actions en partenariat avec les Régions.

Conclusion

Partant du constat, après de nombreux travaux antérieurs, que le secteur de la forêt et du bois constitue un secteur hétérogène et faiblement intégré, soumis à des contraintes parfois contradictoires, la mission relève l'enjeu clef d'une meilleure articulation entre tous les maillons de la chaîne de transformation et valorisation du bois et propose une stratégie intégrée de filière dotée d'un pilotage stratégique, d'une gouvernance renouvelée et d'un financement adapté. Ces éléments lui paraissent majeurs pour redonner confiance et dynamisme à des acteurs publics et privés souvent attentistes ou désorientés. Ils lui semblent aussi conditionner la crédibilité de l'Etat à définir et mettre en œuvre cette politique, avec tous ses partenaires.

La mission considère qu'il est fondamental de redonner de la cohérence et de la fluidité aux rapports de marché existant entre les différents segments de la filière et entre les opérateurs eux-mêmes. Ses propositions pour le soutien aux entreprises de transformation, pour la dynamisation de l'utilisation du bois, pour la mobilisation de la ressource et la modernisation des achats, pour le soutien aux investissements des propriétaires privés lui paraissent de nature à faire participer la « nouvelle filière forêt/bois » au choc de compétitivité dont a besoin notre pays, tout en garantissant les fonctions sociales et environnementales de la forêt et en particulier son rôle vis à vis de l'enjeu majeur de la lutte contre le changement climatique.

Les mesures ciblées qu'elle a proposées en ce sens vont de pair avec une inflexion substantielle de la politique de fiscalité forestière, mais n'entraînent pas d'aggravation de la dépense totale de l'Etat. Elles prennent en compte l'hypothèse, jugée par la mission à la fois légitime, nécessaire et réaliste, d'une affectation à la politique nationale de la forêt et du bois du quart environ des recettes que l'on peut raisonnablement escompter, avec des hypothèses prudentes de valorisation, de la mise aux enchères des quotas CO2. Elle attire l'attention sur la transparence nécessaire qu'il conviendra à l'avenir d'instaurer sur les engagements financiers des collectivités territoriales, et spécialement des Régions, pour des actions de soutien à la filière. Elle signale enfin le rôle déterminant que devra tenir dans le dispositif la Banque publique d'investissement, tant dans l'arbitrage local de ses interventions, que dans la définition d'ensemble de sa doctrine et sa mise en œuvre en faveur des secteurs de la forêt et du bois.

Remerciements

La mission remercie les nombreux contributeurs à son travail, d'une part les personnes rencontrées dont la liste figure en annexe 3 pour la qualité de leur accueil et la pertinence de leurs suggestions, d'autre part les ingénieurs généraux, Michel de Galbert, Olivier de Lagarde et Max Magrum, pour leurs écrits et relectures.

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission



Le ministre du redressement productif

*La ministre de l'écologie,
du développement durable et de l'énergie*

*Le ministre de l'agriculture,
de l'agroalimentaire et de la Forêt*



Paris, le

10 DEC. 2012

Le ministre du redressement productif

La ministre de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie

Le ministre de l'agriculture,
de l'agroalimentaire et de la Forêt

à

Monsieur le président du conseil
général de l'économie, de l'industrie,
de l'énergie et des technologies

Monsieur le président du conseil
général de l'environnement et du
développement durable

Monsieur le président du conseil
général de l'alimentation, de
l'agriculture et des espaces ruraux

Objet : Mission relative à la filière bois.

La forêt française métropolitaine couvre aujourd'hui une surface de 16 millions d'hectares auxquels s'ajoutent près de 8 millions d'hectares outre mer. La forêt métropolitaine est caractérisée par une grande diversité d'essences avec une prédominance d'essences feuillues. La forêt privée représente les trois-quarts de la forêt de production, la forêt domaniale environ 10 % et les autres forêts publiques, communales 15 %. Ces proportions varient fortement d'une région à l'autre. La surface forestière privée est constituée pour plus de la moitié d'unités de moins de 25 hectares, avec un nombre de propriétaires privés très élevé, aux environs de 3,2 millions.

La filière bois française est très importante en termes de retombées socio-économiques, avec un chiffre d'affaire global de 60 milliards d'euros, plus de 400 000 emplois et la présence d'acteurs industriels français dans toute la chaîne de valeur. La seule filière bois-énergie représente l'équivalent de près de 60 000 emplois (dont 36 000 pour les activités relatives à l'approvisionnement) et un chiffre d'affaires annuel de 2,8 milliards d'euros.

VP 2012 - 304

La contribution du secteur forestier en faveur de l'atténuation du changement climatique grâce à la séquestration de carbone en forêt et dans les produits bois est majeure. Le secteur constitue aujourd'hui pratiquement le seul « puits » de carbone dont dispose la France. Cette contribution s'intègre désormais dans les objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre au titre du protocole de Kyoto, au-delà de son rôle de fournisseur d'énergie renouvelable.

Outre la séquestration du CO₂ dans les peuplements forestiers au cours de leur croissance, l'exploitation et la transformation forestière permettent la séquestration du carbone dans les produits bois. Ainsi, en complément du stock de carbone dans l'écosystème forestier, se constitue un stock de carbone dans les produits issus de l'exploitation de la forêt. Ce stock sera d'autant plus important que les produits auront des durées de vie plus longues.

L'utilisation du bois à des fins énergétiques, notamment des sous-produits de la valorisation en bois d'œuvre, permet également une réduction des émissions de gaz à effet de serre, par substitution aux énergies fossiles.

Enfin la forêt est soumise à une impérieuse obligation d'adaptation au changement climatique attendu, en raison notamment des très longues durées des cycles de production. Cela a notamment été identifié dans le cadre du plan national d'adaptation au changement climatique de 2011.

Plusieurs rapports récents ou encore en cours dressent un diagnostic de la filière, de ses opportunités et de ses difficultés :

- le rapport du Conseil économique, social et environnemental sur « la valorisation de la forêt française » présenté le 10 octobre dernier ;
- les conclusions du récent rapport conjoint de trois conseils généraux intitulé « Valorisations non alimentaires de la biomasse » ;
- les travaux menés, à la fois par la filière (projet porté FBF-FBIE) et en inter-services ayant abouti au projet de « plan d'action pour la filière forêt bois » de janvier 2012 ;
- les conclusions des rencontres régionales en cours de la filière forêt-bois portées par le Ministre du redressement productif, le Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et le Ministre délégué à l'agroalimentaire ;
- les travaux parlementaires de la mission d'information sur la biomasse au service du développement durable, dont les rapporteurs sont M. François-Michel Lambert et Mme Sophie Rohfrisch, qui a été créée par la commission du développement durable de l'Assemblée Nationale le 18 juillet dernier.

Dans le cadre de la conférence environnementale des 14 et 15 septembre dernier a été décidé le lancement d'une mission de création d'un fonds bois carbone et d'un « comité national de filière » associant nos trois départements ministériels.

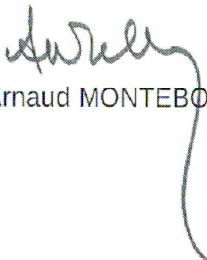
Nous avons convenu à cette fin que celle ci serait confiée aux trois Conseils Généraux que vous dirigez, chacun désignant un missionnaire qui en sera particulièrement en charge.

Votre mission aura ainsi pour objectifs :

1. de faire un état des lieux des études existantes – en particulier celles mentionnées ci-dessus, et des verrous qu'elles identifient à chacune des étapes de création de valeur économique (gestion forestière, scierie, première et deuxième transformation, co-produits et déchets de bois) ;
2. de proposer un ensemble de mesures concrètes, de court, moyen et long terme, pour lever les obstacles identifiés, en vous appuyant sur les recommandations des études précitées : Ce programme complet devra être élaboré à partir des actions et des acteurs existants, enrichi par des propositions nouvelles – incluant notamment des mesures législatives (dont fiscales), réglementaires, de soutien, ou d'animation – là où des manques ou des freins au développement auront été identifiés. Les propositions d'ordre législatif pourront être présentées sous la forme d'articles à insérer dans la future loi d'avenir sur la forêt, la future loi sur la transition énergétique, ou encore la prochaine loi de finances ;
3. à partir de l'évaluation des dispositifs de soutien actuellement mis en œuvre et les besoins non couverts aujourd'hui, d'identifier les possibilités d'optimisation des dispositifs existants et les besoins en financements supplémentaires pour alimenter les dispositifs d'appui aux investissements, matériels et immatériels, nécessaires à la gestion durable des forêts et à la mobilisation des volumes supplémentaires de bois attendus. Il conviendra de s'assurer de la bonne articulation des investissements aidés à l'amont (gestion durable des forêts, mobilisation du bois) et à l'aval (bois d'œuvre, bois-industrie, bois-énergie). C'est dans ce cadre que la création d'un fonds bois carbone sera expertisée ;
4. de proposer la gouvernance la mieux à même d'accompagner la mise en œuvre des mesures recommandées et d'articuler les orientations de toute la filière bois au sein des différentes politiques publiques. Votre réflexion sur la création d'un « comité national filière bois » se situera dans un paysage institutionnel où existent déjà le Conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois (article L. 113-1 du code forestier nouveau), les Commissions régionales de la forêt et des produits forestiers (article L. 113-2 du code forestier nouveau), les cellules biomasse placées auprès des Préfets de région, ou encore la Conférence Nationale de l'Industrie. Au-delà de la création du « comité national filière bois », la mission s'interrogera sur la pertinence d'une gouvernance au niveau des grands massifs forestiers sur la base du modèle des Agences de l'eau en tenant compte des limites de ce modèle.

En outre, nos services, et notamment la DGEC, la DGALN, la DGPAAT et la DGCIS, sont à votre entière disposition pour vous fournir les documents utiles et participer à toute réunion nécessaire à la conduite de cette mission.

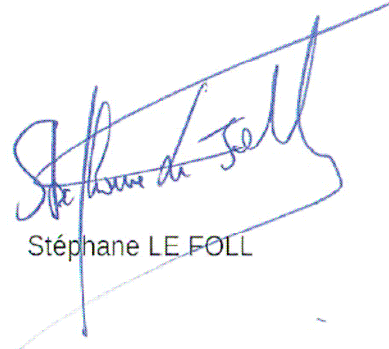
Une première note d'étape sera produite d'ici fin février 2013. Les résultats de la mission sont attendus pour fin avril 2013.



Arnaud MONTEBOURG

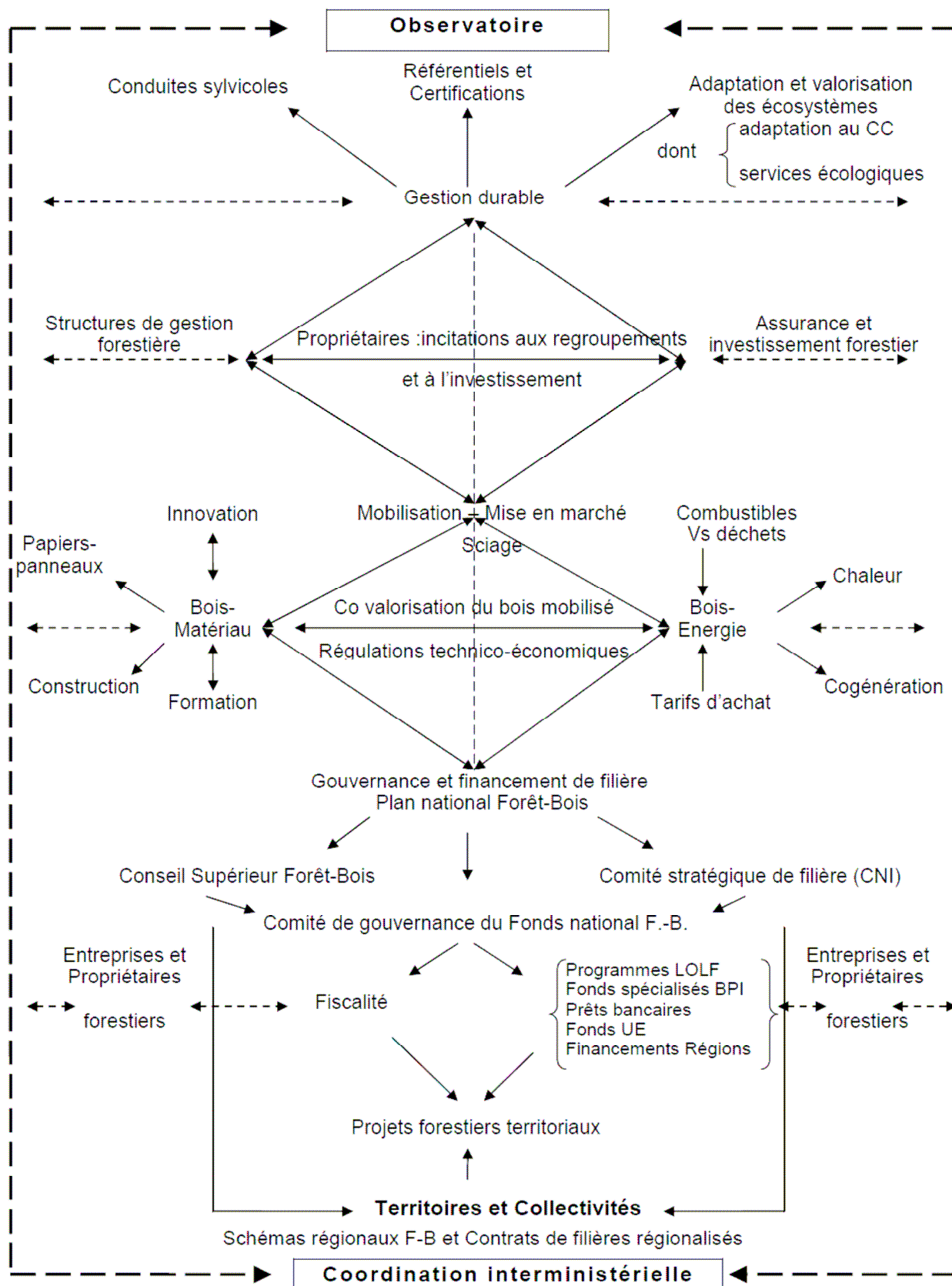


Delphine BATHO



Stéphane LE FOLL

Annexe 2 : Leviers structurels et gouvernance de la filière Forêt/Bois



Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Assemblée nationale

Jean-Yves CAULLET, député de l'Yonne, parlementaire en mission, et président de l'ONF

Myriam VERGES, assistante parlementaire

Association des régions de France

Béatrice GENDREAU, présidente du groupe forêt-bois, vice-présidente du Conseil régional Aquitaine

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

- **Cabinet**

Christophe SCHRAMM, conseiller (énergie)

Marie RENNE, conseillère (biodiversité)

Paul DELDUC, conseiller (biodiversité)

Dominique DRON, chargée de mission sur le financement de la transition écologique

- **Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)**

Jean-Marc MICHEL, directeur général

Katy NARCY, sous-directrice de la qualité de la construction (DHUP)

Yves DUCLERE, chef du bureau QC2 (DHUP)

José RUIZ, sous-directeur (DEB)

Jean-Paul TORRE, chargé de mission (DEB)

- **Direction générale de l'énergie et du climat**

Pascal DUPUIS, chef du service du climat et de l'efficacité énergétique

Olivier de GUIBERT, adjoint au chef du département de lutte contre l'effet de serre

Nicolas BARBER, chef du bureau des énergies renouvelables

Fantine LEFEVRE, adjointe au chef du bureau de la qualité de l'air

Martine LECLERCQ, chargée de mission au bureau des économies d'énergie et de la chaleur renouvelable

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, et de la forêt

- **Cabinet**

Patrick FALCONE, conseiller (forêt)

- **Secrétariat général**

Béatrix de VAREILLES, bureau de la fiscalité

Anne COYNE, sous direction des systèmes d'information

- **Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT)**

François MOREAU, chef du service de la forêt, de la ruralité et du cheval

Jacques ANDRIEU, sous-directeur de la forêt et du bois

Jean-Luc GUITTON, adjoint au sous-directeur de la forêt et du bois

Elisabeth VAN de MAELE, chef du bureau des investissements forestiers

Laetitia POFFET, bureau des investissements forestiers

Pierrick DANIEL, chef du bureau du développement économique

Jean-Marie LEJEUNE, bureau du développement économique

Michel HUBERT, bureau du développement économique

Sophie BRAINVILLE, bureau du développement économique

Denys ROCHER, bureau du développement économique

Thanya LAHLOU, chef du bureau de la forêt, des territoires et de la chasse

Edith MERILLON, chef du bureau des établissements publics

Coralie NOEL, sous-directrice de la biomasse et de l'environnement

Elsa DELCOMBEL, chef du bureau de la stratégie environnementale et du changement climatique

Muriel TROUILLET, bureau de la stratégie environnementale et du changement climatique

Aurélien MILLION, chef du bureau de la biomasse et de l'énergie

Ministère du redressement productif

- **Cabinet**

Boris VALLAUD, directeur de cabinet

Samia BUISINE, conseillère éco-industries

- **Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)**

Yves ROBIN, chef du service de l'industrie

Didier BASSET, bureau des matériaux du futur et nouveaux procédés

Banque Publique d'Investissement (BPI)

Benjamin RICHARD, chargé de mission auprès du directeur général pour la préfiguration de la BPI

Vanessa GIRAUD, gestionnaire du fonds bois, CDC-entreprises

Anne-Sophie HERELLE, directeur d'investissement, Fonds stratégique d'investissement (FSI)

Martial ROZIER, responsable du département financement-garantie OSEO

Sylvie COGNEAU, responsable du département innovation OSEO

Isabelle VALLEE, responsable bois-papier-arts graphiques à la direction de l'expertise OSEO

Office national des forêts

Pascal VINÉ, directeur général

Jacques VALEIX, chef de l'inspection

Albert MAILLET, directeur de l'environnement et des risques naturels

Marianne RUBIO, direction de l'environnement et des risques naturels

ADEME

Rémi CHABRILLAT, directeur productions et énergies durables

Damien SIESS, directeur adjoint productions et énergies durables

Commission de régulation de l'énergie (CRE)

Jean-Yves OLLIER, directeur général

Christine BOEDA, chef du département des énergies renouvelables

FCBA institut technologique

Georges-Henri FLORENTIN, directeur général

Serge LENEVE, responsable de Synerbois, unité commune CSTB-FCBA

Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB)

Bertrand DELCAMBRE, président

Charles BALOCHE, directeur technique

Stéphane HAMEURY, chef adjoint de la division valorisation des technologies innovantes

Pôle de compétitivité Xylofutur

Nicolas LANGLET, directeur

Ecole Nationale Supérieure des Technologies et Industries du Bois (ENSTIB)

M. TRIBOULOT, directeur

CRITT Bois d'Epinal

M. OHNIMUS, directeur

Jean-Sébastien LOFFER, responsable du pôle construction

CDC Climat

Benoit LEGUET, directeur de la recherche

Valentin BELLASSEN, chef du pôle mécanismes de projet, agriculture, forêt

Chaire Economie du climat (Université Paris-Dauphine, CDC-Climat)

Christian de PERTHUIS, directeur de la chaire, président du comité pour la fiscalité écologique
Raphaël TROTIGNON, responsable du programme sur les prix et marchés du carbone

Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)

Claude VIDAL, directeur général adjoint
Stéphanie WURPUILLOT-LUCAS, chef du service de l'inventaire forestier statistique

France bois industrie entreprises (FBIE)

Luc CHARMASSON, président de FBIE, de l'UIB et de FIBC (bois construction)
Jean-Marie LACOMBE, président de l'UNIFA (ameublement)
Emmanuelle BOUR-POITRINAL, déléguée générale

France bois forêt (FBF)

Laurent DENORMANDIE, président
Jean- Emmanuel HERMES, directeur général

Fédération nationale du Bois (FNB)

Nicolas DOUZAIN-DIDIER, délégué général

Comité interprofessionnel du bois énergie (CIBE)

Bruno de MONCLIN, président
Jean-Pierre TACHET , conseiller technique

AFCOBOIS

Loic de SAINT-QUENTIN, délégué général

Union des coopératives forestières de France (UCFF)

Pierre DUCRAY, directeur

Fédération Forestiers privés de France

Henri PLAUCHE-GILLON, président
Luc BOUVAREL directeur général

Centre national de la propriété forestière

Henri PLAUCHE-GILLON, président
Thomas FORMERY, directeur général

Compagnie nationale des experts forestiers

Roland SUSSE, président

Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR)

Jean-Claude MONIN, président

Fédération nationale entrepreneurs des territoires (FNEDT)

Gérard NAPIAS, président

Patrice DURAND, directeur

Tammouz Enaut HELOU, chargé des travaux et services forestiers

Entreprises

- **450** (compte épargne CO2) : Jean-Luc BARADAT, directeur général
- **Compagnie française du panneau** (panneaux de particules): Eric CHARRIOT, directeur général
- **Groupe Parisot** (meubles) : Vincent HEURAUX
- **Chauvin** (construction de maisons bois massif) : Laurent CHAUVIN, directeur général
- **ALD** (maisons à ossature bois) : Philippe GOUGET, dirigeant
- **Simonin** (lamellé-collé, composants de construction) : M. BALANCHE, directeur
- **Prolignum** (bois abouté, poutres contrecollées) : Etienne RENAUD, directeur général
- **Eurochêne** (scierie de feuillus) : Eric JULIEN, président
- **Lorin** (scierie de résineux) : Jean-François LORIN, dirigeant
- **Chauvin Frères** (scierie de résineux) : Fabrice CHAUVIN, dirigeant
- **Eurekons** (consultant) : Denis POTY, président
- **Techniwood** (construction bois) : Dominique PELISSIER, secrétaire général