



Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

RAPPORT

Des orientations régionales forestières au Schéma régional de la forêt et du bois

établi par

Charles Dereix

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

François Signoles

Inspecteur général de l'agriculture

Antoine Zeller

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Sommaire

Résumé.....	4
Liste chronologique des recommandations.....	6
1. Le constat.....	10
1.1. fiche d'identité des ORF actuelles.....	10
1.2. des constantes mêlant forces et faiblesses.....	11
1.2.1. un document «trop».....	11
1.2.2. un document «pas assez».....	12
1.2.3. un document affirmant la multifonctionnalité.....	13
1.2.4. un document unificateur.....	13
1.2.5. un document consensuel	14
1.3. un bilan décevant.....	14
1.4. au-delà des ORF.....	15
1.4.1. Le besoin de hiérarchiser	15
1.4.2. Le besoin d'une démarche de filière.....	16
1.4.3. La recherche d'un cadre d'action interprofessionnel.....	17
1.4.4. Le souci d'actualiser.....	18
1.4.5. Le besoin d'orientations « régionalo-centrées » ?	19
1.4.6. La crainte d'un travail trop lourd et disproportionné.....	21
2. Demain, quelles ORF ?.....	22
2.1. un document fort	22
2.2. un document stratégique	23
2.3. un document volontariste	23
2.4. un document « socle » ou « clé-de-voûte »	23
2.5. un document ramassé	23
2.6. un document contingent	24
2.7. un document «actuel»	24
2.8. un document vivant	24
2.9. un document hiérarchisé	25
2.10. un document de filière	25
2.11. un document « segmenté ».....	26
2.12. un document quantifié	26
2.13. un document « évaluable »	27
2.14. un document accompagné de moyens.....	27
2.15. un document intégrant un regard pluri-régional	28
2.16. un document source	28
2.17. un document placé sous le signe de l'innovation	30
2.18. un document d'équilibre sylvo-cynégétique	30

2.19. un document bâti avec le conseil régional.....	31
2.20. un document multi-acteurs	33
2.21. un document connu	33
2.22. un document qui arrive à point nommé	34
3. Vers une nouvelle architecture des documents stratégiques de la forêt et du bois	
.....	35
3.1. un programme national de la forêt et du bois	35
3.2. un schéma régional de la forêt et du bois dans chaque région	35
3.3. les diverses déclinaisons du SRFB.....	36
Conclusion.....	39
Annexes.....	40
Annexe 1 : Lettre de mission.....	41
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	43
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	45

Résumé

Mots clés : orientations régionales forestières, stratégies forestières, programme forêt bois, commission régionale forêt et produits forestiers

«Nous avons besoin d'orientations régionales forestières, des ORF qui traduisent les orientations nationales dans la région et qui constituent le document-clé de voûte pour la politique régionale de la forêt et du bois» Tel est le message permanent que la mission constituée pour procéder à une évaluation des ORF, en réponse à la demande du directeur des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires en date du 23 juillet 2012, a entendu lors de ses déplacements sur le terrain.

Les ORF ont été instituées par la loi du 4 décembre 1985 dans le but de créer un cadre régional cohérent de priorités et d'actions pour la mise en valeur des forêts et le développement du secteur économique de la transformation du bois. Une première série d'ORF ont été rédigées à la charnière des années 1980/1990 ; une deuxième génération dix ans plus tard. Avant d'envisager un nouveau chantier de réécriture de telles orientations, le DGPAAT a souhaité pouvoir disposer à la fois d'une évaluation portant sur la pertinence et l'actualité des ORF, sur leur application et leurs usages en région, mais aussi d'éventuelles suggestions d'évolution de leur contenu ou de leur cadre d'élaboration.

Au terme de ses travaux, la mission est conduite à conclure que les ORF ont eu un impact positif, notamment en créant des connexions entre forêt publique et forêt privée, entre amont et aval, entre sectoriel et territorial, mais elles n'ont pas réussi à jouer pleinement les rôles que leur confiait le code forestier : elles ont, le plus souvent, échoué à constituer dans la durée le document de référence capable d'inspirer les politiques et les programmes traitant de la forêt et du bois en région, même si elles en ont été l'amorce. De plus, leur statut s'est révélé insuffisant face à d'autres schémas ou stratégies impactant la forêt mais mis en place postérieurement, notamment à partir du Grenelle de l'environnement.

Retenant à son compte le message rappelé ci-dessus, la mission présente différentes recommandations afin de donner aux prochaines ORF, qu'elle propose de rebaptiser « schéma régional de la forêt et du bois », la force, la légitimité et l'opérationnalité nécessaires.

Ce schéma régional doit procéder d'un programme national de la forêt et du bois (PNFB) de niveau interministériel qui définit les orientations et les objectifs de la politique de l'État pour la forêt et le bois. Son statut, fixé par la loi, emporte l'obligation qu'il soit pris en compte et respecté par les autres stratégies et programmes qui traitent de la forêt et du bois en région, en particulier les documents cynégétiques et les schémas « grenelliens ». Il est ainsi le document stratégique et réaliste, concis et hiérarchisé, qui, sur une durée limitée, de sept ans par exemple, et qui pourrait avantageusement être calée sur les

programmes européens, traduit la politique forêt bois nationale ; il constitue le socle partagé, connu, reconnu et respecté de la politique régionale de la forêt et du bois.

Pour cela, il effectue les grands choix stratégiques, il fixe les priorités et les traduit en objectifs cibles ; il identifie également les indicateurs de pilotage et de résultats qui permettront de le suivre, l'évaluer et, si nécessaire, l'actualiser. Il doit être accompagné des moyens humains et financiers à la hauteur des enjeux.

En matière de changement climatique comme sur le thème de l'innovation, le schéma régional propose les travaux prioritaires de recherche et de développement qui pourraient être mis en œuvre dans la région et qui s'intégreront dans des programmes nationaux garantissant la cohérence et la complémentarité des actions.

Son élaboration doit intégrer une réflexion de niveau pluri-régional, sous la responsabilité de préfets/DRAAF désignés, sur les thèmes qui seraient pénalisés par une approche trop régionalo-centrée.

Ces nouvelles ORF, ce schéma régional de la forêt et du bois, donc, est élaboré, comme cela se fait déjà, sous la responsabilité de la commission régionale de la forêt et des produits forestiers au terme d'une procédure ouverte à l'ensemble des acteurs qui ont à connaître de la forêt et du bois tout en assurant une meilleure association des conseils généraux. Concernant la relation entre l'État et la Région, deux options sont possibles entre lesquelles la mission n'a pas tranché :

-soit la procédure actuelle est maintenue, les services de l'État conservant l'initiative de ce document et en coordonnant la rédaction en relation étroite avec le conseil régional ; cette option n'entraîne pas de modification du fonctionnement de la CRFPF ;

-soit son engagement et son élaboration sont placés sous la responsabilité conjointe du préfet de région et du président du conseil régional qui, de ce fait, l'approuvent et le signent conjointement. Dans le même esprit de cette responsabilité et de cet engagement partagés, la CRFPF est dorénavant placée sous la double présidence du préfet de région et du président du conseil régional.

La conception de ce SRFB rend caduc le PPRDF dont l'objectif d'identification des territoires à enjeux prioritaires et des stratégies à développer dans ces territoires sera intégrée dans le volet territorial du SRFB : la mission propose donc de supprimer l'outil PPRDF. Une fois le SRFB approuvé, une analyse de conformité des DRA, SRA, SRGS, trop récemment rédigés pour être fondamentalement repris, sera effectué et les adaptations majeures qui seraient nécessaires seront effectuées.

Compte-tenu du rôle de référence du SRFB, la mission recommande enfin que le travail d'élaboration du programme national comme de ces nouveaux schémas régionaux soit entrepris sans délai afin de s'inscrire dans un calendrier en phase avec le prochain règlement de développement rural et les prochains programmes européens.

Liste chronologique des recommandations

Recommandation n°1 : La mission recommande la rédaction d'un « programme national de la forêt et du bois », document cadre de l'État pour la politique nationale de la forêt et du bois.....	23
Recommandation n°2 : La mission recommande que les ORF prennent la dénomination de Schéma régional de la forêt et du bois (SRFB), que leur statut soit affirmé dans la loi et qu'il emporte l'obligation qu'elles soient prises en compte et respectées dans les démarches, schémas et programmes qui connaissent de la forêt et du bois dans la région.	23
Recommandation n°3 : La mission recommande que les ORF soient conçues comme le document stratégique et volontariste qui traduit la politique forêt bois nationale dans la région et constitue le socle partagé et reconnu de la politique régionale de la forêt et du bois.....	24
Recommandation n°4 : La mission recommande que les ORF se traduisent par un document concis et réaliste, connecté aux moyens envisageables.....	25
Recommandation n°5 : La mission recommande que la durée de vie des ORF soit fixée à 7 ans, le plus possible en phase avec les programmes européens, et que les ORF soient un document vivant, suivi et actualisé si nécessaire par la CRFPF.	25
Recommandation n°6 : La mission recommande que les ORF affichent nettement les priorités de la politique régionale de la forêt et du bois, les expriment en tenant compte des spécificités infra-régionales, les traduisent en objectifs-cibles et arrêtent une courte liste d'indicateurs de pilotage et de résultats permettant à la CRFPF d'en assurer le suivi et l'évaluation. Ces ORF devront être accompagnées des moyens humains et financiers à la hauteur des enjeux.....	28
Recommandation n°7 : La mission recommande que, sous une forme à définir par la DGPAAT, l'élaboration des ORF dans chaque région s'accompagne, pour les sujets qui appellent un examen à cette échelle, d'une réflexion de niveau pluri-régional et sous la responsabilité d'un préfet/DRAAF coordonnateur désigné à cet effet.....	29
Recommandation n°8 : La mission recommande que, une fois les nouvelles ORF élaborées, une rapide analyse de conformité soit conduite, à la diligence de la DGPAAT, sur les DRA, SRA et SRGS.....	30
Recommandation n°9 : La mission recommande que, sur le thème du changement climatique, les ORF, au-delà des spécifications bien établies pour la région, s'expriment en termes de vulnérabilité et de points de vigilance, et identifient les thèmes régionaux qui appelleraient des travaux de recherche et qui pourraient être inscrits dans un programme arrêté au niveau national.....	31
Recommandation n°10 : La mission recommande que, sur le thème de l'innovation, les ORF identifient les thèmes régionaux qui appelleraient des travaux de recherche ou de développement et qui pourraient être inscrits dans un programme arrêté au niveau national.....	31

Recommandation n°11 : La mission recommande que le code de l'environnement soit revu sur ses dispositions sylvo-cynégétiques pour établir que les orientations régionales et schémas départementaux cynégétiques, ORGFH et SDGC, soient compatibles avec les ORF	32
Recommandation n°12 : La mission recommande que la préparation des nouvelles ORF soit mise à profit pour que soit examinée la question de savoir si la répartition des compétences et des rôles entre État et Région doit ou non être revue.....	34
Recommandation n°13 : La mission recommande que la procédure d'élaboration des ORF prévoie l'association de l'ensemble des acteurs concernés, intégrant une saisine formelle des conseils généraux. Une fois approuvées, les ORF feront l'objet d'une large communication dans la région.....	35
Recommandation n°14 : La mission recommande que l'élaboration du programme national de la forêt et du bois soit entreprise sans tarder de sorte que celle des futures « schémas régionaux de la forêt et du bois » puisse être menée à bien dans un calendrier en phase avec celui du prochain RDR.....	35
Recommandation n°15 : La mission recommande de supprimer le PPRDF en tant que tel et d'en inclure le contenu à la fois dans le volet territorial du schéma régional de la forêt et du bois et dans les programmes et plans d'action régionaux.....	39

Introduction

Les orientations régionales forestières (ORF) ont été créées par la loi n° 85-1273 du 4 décembre 1985 relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt : «La politique de mise en valeur économique, écologique et sociale de la forêt relève de la compétence de l'État. Elle donne lieu à des orientations régionales forestières portant sur la **mise en valeur des forêts** publiques et privées ainsi que sur le développement du **secteur économique** qui en exploite et transforme les produits. Ces orientations sont élaborées par les **commissions régionales** de la forêt et des produits forestiers et arrêtées par le **ministre** chargé des forêts après **avis du conseil régional**».

La circulaire du 5 mai 1986 précise que les ORF «devront constituer un **cadre cohérent de priorités et d'actions** à mener pour le développement de la **forêt et de la filière bois**, guidées par les **spécificités physiques, économiques ou sociales de la région ou de ses sous-ensembles.**» Elles doivent constituer ainsi la «**synthèse** entre les réalités régionales et la politique forestière nationale». Elle souligne également le **lien** entre les ORF et les **contrats de plan** État/régions, les ORF ayant vocation à «en préciser les **objectifs**».

Ces deux textes positionnent les ORF comme un document cadre traduisant en région, dans le respect des spécificités régionales et infra-régionales, les objectifs de la politique nationale pour le développement de la forêt et de la filière bois et permettant de fixer des priorités d'action qui s'appliqueront notamment dans les CPER. Sur ces bases, une première génération d'ORF ont été établies et approuvées par le ministre de mars 1990 à septembre 1991.

La circulaire du 28 juillet 1995 confirme que les ORF constituent «le **premier élément d'une déclinaison régionale** de la politique forestière nationale. Mais, constatant que «certaines dispositions des ORF (*de première génération*) sont anciennes» et qu'elles n'ont «peut-être pas assez fait valoir l'importante contribution de la forêt à son rôle écologique et social», elle souhaite que chaque commission régionale de la forêt et des produits forestiers procède à un «examen du contenu des ORF» et «s'interroge sur la nécessité et la nature des améliorations à leur apporter. Elle rappelle que «les ORF sont des **documents stratégiques**. La mise en évidence des **points-clés** (enjeux, blocages et opportunités majeurs) se doit d'y tenir la place essentielle (...). Ces orientations stratégiques doivent intégrer les aspects de la politique forestière de transformation et de promotion de l'emploi du **bois** et les **liens** avec la **politique agricole, environnementale et d'aménagement du territoire**».

Cette deuxième circulaire confirme que le champ des ORF porte à la fois sur l'amont et l'aval de la filière forêt bois et que les ORF sont un document stratégique qui identifie des points-clés de progrès. Elle ouvre, mais d'une façon tout à fait «générique», les ORF vers l'agriculture, l'environnement et l'aménagement du territoire.

Constatons que la loi de 1985 et ces deux circulaires installent les ORF dans un cadre propre au ministère en charge de l'agriculture. Même si les ORF doivent aborder l'ensemble de la filière de l'amont jusqu'à l'aval et s'élargir à des thématiques qui

dépassent la responsabilité de celui-ci, elles sont approuvées par lui seul. Elles n'ont dès lors pas la portée juridique qu'appelleraient leurs ambitions de traiter de la filière forêt bois dans son ensemble et sous tous ses éclairages.

Dans la lettre de mission qu'il adresse le 23 juillet 2012 au Vice-président du CGAAER (cf. annexe 1), le directeur général des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires constate «qu'en amont du lancement d'un chantier de réécriture de telles orientations il serait souhaitable et nécessaire de pouvoir disposer d'une évaluation des ORF actuelles. Cette évaluation pourrait porter à la fois sur la pertinence et l'actualité de telles orientations mais également sur leur application et leurs usages en régions. (...) Toute suggestion d'évolution de tels documents ou du cadre actuel d'élaboration serait bienvenue».

Pour répondre à cette demande, la mission, constituée par décision du vice-président du CGAAER en date du 7 septembre 2012, a privilégié une analyse globale à l'examen, région par région, de la façon dont les ORF y ont été appliquées.

A partir de l'étude critique de 19 ORF, de plusieurs entretiens téléphoniques avec les personnes en charge du dossier dans les DRAAF (PACA, Franche-Comté, Auvergne, Nord – Pas-de-Calais, ...) et d'une série de rencontres dans six régions choisies pour leur représentativité (Midi-Pyrénées, Aquitaine, Bourgogne, Pays de la Loire, Haute-Normandie et Limousin), la mission a ainsi cherché à dégager les constantes dans l'élaboration, la composition et l'usage des ORF actuelles, à voir comment les termes fondateurs des ORF soulignés dans les textes de référence ci-dessus y avaient été pris en compte et y vivaient, afin de proposer, pour ce document «clé-de-voûte» de l'application de la politique forestière nationale en région, un ensemble de pistes de progrès susceptibles de permettre que les ORF ainsi rénovées jouent pleinement le rôle stratégique qui est le leur.

La lettre de mission évoque largement la question du changement climatique et constate que tant l'adaptation de la forêt que son rôle d'atténuation «ont été peu intégrés formellement au sein des ORF ou des documents qui en découlent, DRA, SRA, SRGS». Elle voit là un motif premier de poser la question du renouvellement des ORF.

La mission partage ce sentiment ; mais elle constate aussi que d'autres évolutions sont intervenues depuis la rédaction des dernières ORF qui, elles aussi, interrogent la pertinence de ces documents : l'orientation du Grenelle de l'environnement de «mobiliser plus tout en préservant mieux»⁽¹⁾, l'objectif «urmattien» de mobiliser plus de bois⁽²⁾, la réduction des financements publics à la suite de la disparition du FFN, la baisse de l'investissement forestier et le retard pris dans le renouvellement des peuplements, l'approfondissement de la décentralisation, ...

Plus largement, la mission a constaté au long de son travail que si, dès 1985, le positionnement des ORF était net, juste et clairvoyant, pour autant, les ORF qui en sont issues présentent des écarts qui justifient véritablement que l'on envisage une nouvelle génération d'ORF clairement redéfinies.

1 « Produire plus de bois tout en préservant mieux la biodiversité ; une démarche territoriale concertée dans le respect de la gestion multifonctionnelle des forêts » protocole d'accord du 4 septembre 2007 cosigné par FNE , FNCOFOR, FPF et ONF

2 Discours du président de la République sur le développement de la filière bois à Urmatt (Bas-Rhin) le 19 mai 2009

1. Le constat

1.1. fiche d'identité des ORF actuelles

Il existe des ORF dans toutes les régions; leur date d'approbation par le ministre est variable d'une région à l'autre mais se situe le plus généralement sur les deux années 1999 et 2000.

- Leur élaboration s'est faite selon des modalités diverses mais toujours sous le pilotage de la commission régionale de la forêt et des produits forestiers (CRFPF). En général, des groupes de travail ont été constitués au sein de la CRFPF, largement ouverts à l'ensemble des familles professionnelles ; parfois, des commandes ont été passées à l'IFN ou à des cabinets extérieurs. La durée moyenne d'élaboration a été de deux années, la rédaction du texte relevant le plus souvent du chef du service régional de la forêt et du bois. On peut ainsi dire, avec l'Ile-de-France, que les ORF «sont le fruit du travail, de la réflexion et de la concertation réalisés par la CRFPF et par les groupes de travail spécialisés qu'elle a créés».
- Le document ORF prend des formes très diverses.
En terme de pagination, bien sûr : des plus «synthétiques», les ORF Nord – Pas-de-Calais qui tiennent sur 7 pages, aux plus volumineuses, celles de Champagne-Ardenne, avec un tome 1 de 136 pages et un tome 2 (annexes) de 161 pages, ou les ORF nouvellement rédigées en Auvergne avec 313 pages. Dix ORF ont moins de 100 pages avec un groupe de cinq autour de 40/60 pages, et quatre autres supérieures à 75 pages. Neuf ORF dépassent les 100 pages et trois ont plus de 200 pages avec dans deux cas un chiffre qui tangente ou dépasse les 300 pages. Faut-il de tels volumes pour bâtir un «cadre cohérent de priorités et d'actions» ? Est-ce le signe du souhait de la région de faire de ses ORF un document de référence pour la forêt régionale ?

En terme de découpage, également. Plusieurs ORF sont organisées en deux tomes, un premier tome d'analyse et de propositions, un deuxième tome d'annexes, d'état des lieux ou d'indicateurs de suivi. D'autres comprennent deux parties, une première partie d'état des lieux et d'enjeux, une deuxième de propositions. Les ORF les plus courtes sont en général ouvertes par un chapitre d'introduction qui positionne le document, établit quelques données de base et d'état des lieux, peut faire un retour sur les ORF précédentes et afficher les grandes orientations ; le document est ensuite découpé en chapitres thématiques correspondant aux segments de la filière avec, chaque fois, analyse et propositions ou une structuration atouts/faiblesses/propositions. En somme, et avec raison, chaque région a adopté très librement pour ses ORF la forme qui lui convenait le mieux.

- Certaines régions présentent en annexe un rapide bilan des ORF précédentes, mais, le plus souvent, le bilan est sommaire, présenté en tête du document ou en introduction des chapitres thématiques, sous la forme de tableaux recensant les aides allouées à la filière ou l'évolution de quelques grands paramètres. Plus qu'un bilan des ORF précédentes, dont l'apport est difficile à appréhender et qui, en général, ne définissaient pas d'indicateurs, ce retour en arrière jette sur l'évolution

d'une filière un regard mitigé au constat que tant de choses restent à faire. Les ORF de Midi-Pyrénées l'expriment bien avec un bilan sommaire très pertinent des orientations de 1990 qui, sur deux pages et d'une façon volontairement «partiale et engagée», «cherche dans le passé des éléments de réponse sur les questions fondamentales qui engageront l'avenir» et, sans «oublier les progrès importants accomplis», montre les limites de l'action et la fragilité de la situation.

- L'état des lieux, dans ces ORF, peut se traduire par des développements plus ou moins longs dans la partie analyse/enjeux/propositions, par des annexes particulièrement fournies voire, comme en PACA, sous ces deux formes avec un tome 1, «monographie purement descriptive des réalités forestières en PACA», de 95 pages auxquelles s'ajoutent 38 annexes représentant plus de 50 pages essentiellement de cartes et de tableaux de chiffres ; il peut également prendre une forme beaucoup plus condensée avec un rappel des éléments-clés en tête des chapitres thématiques.
- Élaborées sous l'égide des commissions régionales de la forêt et des produits forestiers, les ORF sont arrêtées par le ministre chargé des forêts après avis du conseil régional : sur ce dernier point, on note une implication variable des Régions se traduisant le plus souvent par un accord sans commentaires, parfois par la présence du logo du Conseil régional sur la couverture du document, parfois par une délibération marquant une certaine distance avec le texte.

Ainsi, en région Pays-de-Loire où, dans sa délibération du 17 décembre 1999, le conseil régional se «déclare satisfait de cette révision et de la prise en compte des évolutions du contexte économique, environnemental et social de la forêt», «note l'équilibre des priorités» mais «souligne l'intérêt d'orienter les actions vers des axes qui rejoignent les objectifs de la Région» : suivent cinq priorités qui semblent afficher une priorisation des orientations à laquelle les ORF ne procèdent pas...

De même en PACA où la délibération du 18 février 2000 «prend acte», «donne un avis favorable» et «recommande pour ce qui concerne la mise en œuvre effective des ORF au cours des années futures» huit thématiques, générales parfois ou ciblées sur des priorités, outils ou pistes d'action. Ces précisions marquent autant de priorités du Conseil régional qui, forcément, vont impacter la mise en œuvre des ORF.

1.2. des constantes mêlant forces et faiblesses

Chaque «ORF» a ses qualités et ses défauts ; il ne s'agit évidemment pas pour nous de donner des bons ou des mauvais points à ces documents mais de voir comment l'outil a été appréhendé dans les différentes régions. L'analyse globale que nous avons ainsi menée nous conduit à identifier les forces et les faiblesses des ORF de la façon suivante :

1.2.1. un document «trop»...

- touffu, littéraire et bavard

La pagination parfois très volumineuse des ORF que nous venons d'évoquer illustre bien ce caractère qui se retrouve à la fois dans les parties descriptives des ORF mais aussi, plus gênant, dans la présentation des objectifs.

- large et idéaliste

Les ORF manquent de réalisme, elles recherchent trop l'exhaustivité, une sorte de perfection, avec des propositions trop nombreuses et d'évidence inaccessibles au regard de la capacité d'action des acteurs et des moyens financiers. Le panorama est tellement vaste ! Aux dires-mêmes des acteurs avec qui nous nous sommes entretenus, les ORF sont souvent ainsi empreintes de «vœux pieux»...

Ainsi, à titre d'exemple -mais on pourrait en trouver tant d'autres-, en Midi-Pyrénées où, pour répondre aux aspirations des propriétaires, il est souligné l'intérêt de pouvoir proposer à chacun «une palette de solutions en fonction de ses motivations et de ses orientations» et, sur le constat que la mobilisation des bois se heurte à des difficultés nombreuses et de nature variée, d'assurer «un surcroît d'accompagnement local pour rechercher des solutions adaptées, techniquement et administrativement, et d'un coût acceptable par les financeurs.» Comment réaliser un travail aussi fin ?

- intemporel

La durée de vie du document n'est pas indiquée ; il n'est pas prévu de modalités de suivi ou de mise à jour ; et, malgré la demande des circulaires de 1986 et 1995, les ORF ne sont pas connectées avec les grands programmes d'action régionaux type CPER ou programmes européens.

1.2.2. un document «pas assez»...

- hiérarchisé

Ici, le «pas assez» est en vérité un «pas du tout». Aucune des ORF n'organise ses propositions sous une forme hiérarchisée.

Parce qu'elle a tiré enseignement de cette lacune à travers un «contrat d'aide à la compétitivité» dont nous reparlerons plus loin, citons la Franche Comté dont les ORF comprennent d'abord des orientations générales de la politique forestière dans la région sur 26 pages, ensuite 10 orientations particulières pour le long terme, elles-mêmes découpées en orientations élémentaires au nombre de 3 à 9 selon le cas et représentant un total de 50 orientations élémentaires couvrant 46 pages du document, enfin 10 actions prioritaires à moyen terme développées sur 31 pages. Pour le moins, l'économie de la construction n'est pas évidente.

- sélectif

Ce point rejoint le précédent : dans ces longues listes d'orientations, quelles sont celles qui sont les plus prioritaires, celles qui répondent le mieux aux enjeux et qui mériteraient de trouver au plus vite une traduction opérationnelle ?

Ainsi, en Champagne-Ardenne, comment sélectionner parmi les 230 objectifs, priorités, préconisations, orientations, propositions, mesures ou actions (tous les termes sont utilisés) qui se succèdent au long des chapitres thématiques, 55 pour la sylviculture et la gestion durable, 20 pour le bois et ses valorisations, 76 pour la mobilisation et la transformation, 57 pour la Recherche et Développement et 22 pour la formation ? L'hésitation sur la dénomination de ces propositions et leur nombre confirment bien la complexité du sujet et la difficulté de faire progresser la filière.

- quantifié

C'est un fait général, les ORF sont avant tout des documents descriptifs et qualitatifs : les mesures proposées sont très rarement quantifiées. Citons pour illustration le Limousin où plus de 50 actions sont proposées pour la forêt : une seule est quantifiée, l'objectif de plantations nouvelles dans le but d'équilibrer les classes d'âge fixé à 1500 ha/an. Pas de quantification non plus pour les 90 actions proposées pour l'aval de la filière ni pour les 8 actions concernant la recherche.

- précis

Les objectifs affichés sont toujours pertinents mais ils restent souvent généraux et les

moyens pour les atteindre sont rarement identifiés.

En Poitou-Charentes, à côté d'objectifs et d'actions souvent concrets et clairs, nombre de propositions relèvent de la généralité sans que ne soient précisés les moyens et les modalités de mise en œuvre : meilleur équilibre entre les volumes feuillus de petits bois, moyens bois et gros bois ; incitation des propriétaires à la régénération naturelle diffuse ; développement de la fonction d'accueil et accroissement des investissements correspondants ; prestation de qualité des experts forestiers avec intégration du long terme dans la gestion, etc.

Même écueil en Picardie où, face aux problèmes que rencontrent les scieries, les ORF affirment, sans plus de précision, que «des mesures appropriées doivent être prises pour assurer le maintien de scieries feuillues en zone rurale près des massifs forestiers» et que, «en ce qui concerne le sciage, toutes les actions visant à améliorer la qualité, la présentation, le conditionnement des sciages produits doivent être encouragées».

- stratégique

L'éclatement des ORF en multiples pistes d'action est porteur à la fois de complexité (comment choisir, comment bâtir un programme d'aides clair, lisible et attractif ?), de coût (s'il faut mettre des moyens sur chaque ligne...), de saupoudrage (au gré des demandeurs qui vont choisir telle ou telle mesure) et de perte d'efficacité (comment créer ainsi une dynamique, un effet d'entraînement ?). En refusant de choisir, en laissant trop de questions pendantes, les ORF perdent leur dimension stratégique.

- percutant et clair

Tout cela contribue à produire des documents confus, qui manquent de lignes de force, et qui sont, en conséquence, d'une applicabilité difficile.

- connecté à un financement

Nous signalions plus haut le côté idéaliste des ORF : le coût des mesures proposées n'est très généralement pas avancé et aucun regard n'est porté vers les capacités de financement envisageables. Les liens avec les programmes d'action communautaires ou nationaux sont ténus. Le document se déploie comme si un monde idéal pouvait s'ouvrir et permettre à une filière en difficulté d'accéder à l'ensemble des solutions sur l'ensemble des sujets...

- appuyé sur des indicateurs pertinents

Le thème des indicateurs de suivi semble avoir inspiré les rédacteurs, qui, en règle générale, n'en sont pas avares et en dressent des listes parfois imposantes en fin de chaque chapitre thématique ou y consacrent des annexes atteignant ou dépassant la vingtaine de pages. La capacité à renseigner ces indicateurs n'a sans doute pas toujours été vérifiée. Ce foisonnement et cette complexité n'ont pas permis de suivre l'avancée de la mise en œuvre des ORF.

1.2.3. un document affirmant la multifonctionnalité

La plupart des ORF ont été rédigées avant la loi d'orientation forestière de juillet 2001 qui a introduit la multifonctionnalité dans le code forestier : pourtant, et c'est l'un de leurs atouts, que le terme soit explicitement cité ou pas, la multifonctionnalité y est déjà totalement présente avec la valorisation des différentes fonctions de la forêt et la recherche de l'équilibre entre elles.

1.2.4. un document unificateur

-les ORF embrassent l'ensemble de la filière, de l'amont jusqu'à l'aval, de la forêt jusqu'au produit fini. Elles se placent bien dans la ligne de la loi de 1985 qui fixait clairement aux ORF (approuvées, rappelons-le, par le seul ministre de l'agriculture) de traiter à la fois de la mise en valeur des forêts et du «développement du secteur

économique qui en exploite et transforme les produits»,

-sur l'amont forestier, elles constituent un dénominateur commun forêt privée et forêt publique,

-leur élaboration a été partout le fait d'un travail en commun qui a permis de réunir l'ensemble des acteurs pour partager un constat et bâtir ce document.

Ces éléments très positifs nous ont été rappelés lors de tous nos déplacements : «Les ORF ont permis de rassembler le monde forestier amont-aval», elles ont constitué «un lieu de rencontre entre acteurs», elles ont permis d'évoluer vers une filière plus «soudée», plus «participative». Elles ont favorisé une approche interprofessionnelle et le renforcement des interprofessions régionales.

1.2.5. un document consensuel

Naturellement, le consensus que manifestent les ORF est un point fort, un point essentiel, puisqu'il traduit que l'ensemble des acteurs adhèrent à ce texte.

Mais on a souvent l'impression, à la lecture des ORF, que chacun a cherché à y retrouver «ses petits» et que ce consensus est bâti sur le plus petit dénominateur commun : était-ce le gage indispensable pour obtenir l'approbation de la CRFPF ?

Les débats ne sont pas toujours allés jusqu'à leur terme et cela implique que les différends devront être arbitrés ailleurs. Ainsi, lorsque le dialogue entre approche «protectionniste» et approche «productiviste», pour caricaturer quelque peu, se solde par des formules très «équilibrées» du genre : «Pour les espèces vulnérables rencontrées en forêt, des recommandations particulières pourraient être formulées et diffusées, en maintenant une exploitation raisonnée et judicieuse de la forêt, dans des conditions économiques normales», comment doit-on traduire concrètement une telle mesure ?

1.3. un bilan décevant

Les ORF de cette deuxième génération n'ont donc pas réussi à répondre pleinement aux objectifs que leur assignait le code forestier. L'analyse qui précède nous conduit à les caractériser de la façon suivante :

- un document qui a permis d'avancer : elles ont permis des progrès, une meilleure habitude de travailler ensemble mais sans réussir à dépasser les logiques de chacun des acteurs de la filière ;
- un document qui n'a pas entraîné une dynamique d'action calée sur des priorités, qui n'est pas parvenu à constituer le socle solide sur lequel peut se bâtir et se financer une politique forêt bois en région et en référence duquel peuvent être élaborés les programmes et plans d'action ;
- un document dont le statut s'est révélé insuffisant face à d'autres schémas ou stratégies de niveau régional ou départemental apparus ultérieurement et qui, par des approches diverses, impactent la forêt : les documents cynégétiques ou les schémas «grenelliens», par exemple ;
- un document dont le contenu trop général n'a pas permis de progresser significativement sur des enjeux fondamentaux tels que le regroupement de la forêt privée ou la récolte de bois :

- un document qui a permis d'élaborer les DRA, SRA, SRGS créés par la loi d'orientation forestière de 2001 même si, au fur et à mesure que le temps passait, les liens se distendaient au point que, pour l'élaboration des plus récents d'entre eux, il n'est pas facile de dire jusqu'où les ORF les ont inspirés...
- un document qui n'a pas été suivi dans le temps par la CRFPF, dont les indicateurs n'ont pas toujours été renseignés, ou, lorsqu'ils l'ont été, n'ont servi ni à évaluer ni à faire évoluer les ORF ;
- un document oublié, «ça n'est pas mon livre de chevet !», «j'ai relu ces ORF avant de vous rencontrer» ;
- un document dépassé, qui n'est plus d'actualité, qui n'est plus considéré comme une référence ;
- un document évidemment muet sur les questions qui sont apparues ou qui se sont amplifiées depuis leur rédaction, notamment le changement climatique ;
- mais un document jugé essentiel : «les ORF doivent traduire les orientations nationales dans la région, ce doit être le document «clé-de-voûte» pour la politique forêt bois dans la région», «nous avons besoin d'un document de référence régional», «nous avons besoin d'ORF» ... mais pas celles que nous avons aujourd'hui !

1.4. au-delà des ORF...

Plusieurs régions, sur la base de constats proches de celui qui précède, ont ressenti, à des moments différents, la nécessité d'aller au-delà de leurs ORF ; elles ont entrepris des démarches ou élaboré des documents que nous avons jugé utile d'étudier car il y a là autant d'éléments pour envisager une nouvelle génération d'ORF permettant de dépasser les écueils que nous venons d'identifier.

1.4.1. Le besoin de hiérarchiser

Toulouse, décembre 2005 : au moment où commence à se réfléchir la nouvelle programmation européenne, la CRFPF **Midi-Pyrénées** adopte, sur proposition de la DRAAF, des «orientations prioritaires pour la filière forêt-bois». Le constat était que les ORF de décembre 1999 constituaient «une belle monographie», «un document consensuel», un document très complet («on y trouve tout»), mais qu'elles n'étaient «pas un document d'orientation», qu'on «ne pouvait pas en sortir de priorités»⁽³⁾.

Le maître-mot de ce nouveau document est le mot «priorité» : dans un texte court, six pages seulement, il est cité 23 fois ! «L'objectif commun prioritaire » y est affirmé : «parvenir, dans le cadre d'un développement durable, à une augmentation de la récolte de bois destinée majoritairement à une valorisation locale». Pour l'atteindre, «il convient d'identifier clairement les priorités des actions à conduire et donc les priorités des investissements qui devront être aidés dans la prochaine génération des programmes de soutien (FEADER, CPER, FEDER,...)».

Quatre axes de développement sont définis : la mobilisation des bois, les valorisations de

³ Entretiens DRAAF/SRDDTR du 29/11/2012

la ressource, la structuration de la filière et la gestion des espaces forestiers. Les trois premiers sont détaillés d'une façon qui reste très globale et qualitative ; le quatrième apporte une innovation très intéressante en adaptant les analyses, les objectifs et les actions aux spécificités forestières de quatre unités territoriales infra-régionales homogènes, le Massif Central, les Causses, les vallées, plaines et coteaux et, enfin, les Pyrénées : la démarche est pertinente tant les réalités forestières sont différentes selon ces territoires.

Objectif de prioriser, nécessité de se connecter aux programmes susceptibles d'apporter des financements, volonté de prendre en compte des spécificités infra-régionales, ce document marque un progrès mais il garde un petit côté «cosmétique» : il offre une présentation plus ramassée mais il ne retouche pas les ORF au fond.

1.4.2. Le besoin d'une démarche de filière

A l'achèvement du premier contrat de progrès pour la filière forêt bois 2007/2010, la Région **Limousin** et l'État ont souhaité évaluer la politique menée et ont commandé un audit de cette filière. Ce travail a été confié au cabinet Ernst et Young qui a effectué au long de l'année 2011 une «étude évaluative et prospective pour un positionnement stratégique de la filière forêt bois en Limousin».

Cette étude a l'intérêt de marquer une rupture avec les approches habituelles : elle a de fait jeté un certain trouble ! Ses conclusions, présentées en octobre 2011, n'étaient pas très favorables : l'État et la région y étaient critiqués pour n'avoir pas su choisir les actions (pas de hiérarchisation !), l'interprofession régionale pour sa composition déséquilibrée et pour son fonctionnement «juge et partie» Surtout, l'étude apportait la confirmation que, face à une ressource forestière importante, «l'affaire était mal engagée» et que la stratégie État/Conseil régional ne permettait pas de relever les défis. Sans identifier forcément les clés du succès, elle proposait un scénario de développement «ambitieux et qui réclame une remise en cause forte des pratiques et des cultures».

L'interprofession régionale APIB (Association Pôle Interprofessionnel Bois), quelque peu secouée par le rapport, a pris l'initiative de faire une contre-proposition et, en mai 2012, a présenté un livre blanc sur la filière à vocation «d'ouverture au dialogue et au débat avec l'ensemble des partenaires de la filière».

DRAAF et Conseil régional ont estimé que ce livre blanc constituait trop un catalogue d'actions et n'était pas assez hiérarchisé. Effectivement, à la lecture de ce document on voit combien on revient facilement, comme avec les ORF, aux analyses par segment et aux propositions classiques, respectant les préoccupations et intérêts de chacun et juxtaposant une longue liste de points bien sûr «essentiels».

Devant cette situation, DRAAF et Conseil régional ont décidé de confier à l'interprofession régionale le travail d'élaboration d'une stratégie globale positionnant les différents acteurs et identifiant, sur la base des actions stratégiques décrites par l'étude Ernst et Young, les actions concrètes à mener pour atteindre les objectifs. Le but est d'arriver ainsi à une véritable stratégie de filière, à la «construction collective d'un programme pluriannuel d'actions visant au développement de la filière bois en cohérence avec les grandes orientations stratégiques de l'État et de la Région», permettant «de rassembler les acteurs/animateurs de la filière autour d'un projet commun, de fixer d'une seule voix les priorités et les actions à mener, de répartir les rôles en toute transparence et d'améliorer la

visibilité de la filière auprès des parties intéressées.⁽⁴⁾»

L' idée est que, dans l'avenir, l'APIB soit pleinement légitime et reconnue pour jouer ensuite le rôle-pivot de vérifier que les projets proposés par les différents acteurs répondent bien aux priorités de la stratégie de filière.

Dans toute cette démarche, les ORF ne sont guère citées : elle seront d'évidence, à l'issue de ce travail, faciles à élaborer et pourront retranscrire les objectifs, les priorités et les axes d'action qui auront été actés. Mais, d'une certaine façon, elles arriveront après la bataille ! A moins que, à quelques éléments de contexte près, ce travail mené par l'interprofession à la demande des autorités publiques ne produise en fait des ORF sans le dire...

1.4.3. La recherche d'un cadre d'action interprofessionnel

La Franche-Comté a adopté une politique de contrats d'aide à la compétitivité (CAC). « Le CAC est un outil global qui permet d'identifier une stratégie par filière, de mettre en œuvre des actions répondant aux objectifs fixés et de favoriser la gouvernance de l'innovation pendant la durée du CPER. Il s'agit de coordonner, planifier et évaluer les interventions publiques bénéficiant à une filière afin de mieux anticiper et accompagner ses évolutions et mutations industrielles ⁽⁵⁾ ». Un CAC a même durée de vie que le CPER. Cinq CAC, dédiés aux «filières présentant de réelles potentialités de développement économique» déclinent ainsi les grands axes du contrat de projet État-région et fixent les grandes lignes d'action : la filière forêt bois bénéficie d'un tel CAC.

En juillet 2007, des assises régionales de la filière forêt bois ont réuni l'ensemble des acteurs de la filière, de l'amont à l'aval : décision y a été prise d'en bâtir un. Ce CAC a été préparé en suivant avec la participation de tous les acteurs ; il a été signé le 18 juin 2008 par le préfet, le président du conseil régional, les quatre présidents de conseil général, le président de la chambre des métiers, le délégué de l'ADEME et le président de l'interprofession régionale (ADIB). Il définit, pour la période du CPER, 2007/2013, «la stratégie commune et les objectifs à atteindre pour cette filière ainsi que la nature des projets à mettre en œuvre pour répondre à ces objectifs. » Il est animé par l'ADIB et dispose d'un budget annuel de 1,4 M€ dont 147 000 € de l'État et 690 000 € de la Région. Le conseil régional est totalement impliqué dans ce CAC.

Ce dernier constitue ainsi un cadre d'actions. Chaque porteur de projet bâtit son projet selon les axes d'action définis par le CAC et le propose à la conférence de filière, laquelle regroupe les financeurs du CAC et les porteurs de projet, soit une quarantaine de personnes. Le CAC «s'inscrit dans les ORF», mais, face à des ORF datant de 2001 et particulièrement touffues ⁽⁶⁾, il se place dans l'opérationnalité, il fixe une ligne de conduite, il structure la demande des acteurs, il coordonne les actions : il met en place une gouvernance, un pilotage, des modalités opérationnelles, des indicateurs.

Le compte-rendu de la conférence en date du 1 avril 2011 en porte trace. La représentante de la DRAAF y confirme que la conférence est «le lieu d'échange qui permet une transparence sur l'ensemble des financements de la filière, une meilleure coordination des interventions» ; la représentante du conseil régional y constate «avec satisfaction, l'émergence d'une vision collective de filière depuis la création du CAC».

4 Projet de filière, réunion de lancement du 11 octobre 2012

5 Préambule du CAC forêt bois du 18 juin 2008

6 Cf. la diversité et le nombre d'orientations rappelés au § 1.2.2

En Bourgogne, en cette année 2013, se termine le deuxième Contrat Interprofessionnel de Progrès pour la filière forêt-bois. Ce CIP, sous-titré « contrat de progrès filière bois », « définit les orientations stratégiques de la filière forêt bois pour les années 2009-2013. Il en précise les modalités de mise en œuvre avec l'appui des pouvoirs publics. Ces orientations se traduisent par des axes de progrès et des actions qui précisent le cadre dans lequel les projets viendront s'insérer».

Il est co-signé par le préfet et le président du conseil régional d'une part, par le président de l'association pour la promotion et la valorisation des activités du bois APROVALBOIS d'autre part. Les premiers «s'engagent à soutenir la mise en œuvre de ces axes de progrès et à financer prioritairement les projets qui s'inscriront dans le cadre de ce CIP. » L'interprofession régionale, quant à elle, «s'engage sur l'animation, le suivi et l'évaluation des actions du contrat de progrès» : elle représente l'ensemble des professionnels et «constitue l'interlocuteur unique du conseil régional et de l'État pour tout ce qui concerne ce contrat de progrès». Un comité d'orientation et de suivi est constitué qui se réunit une fois par an au minimum ; il associe les signataires du contrat de progrès et des représentants des entreprises et des partenaires techniques.

Dans cette région où, selon les propos de l'ensemble des acteurs que nous avons rencontrés, les ORF «ne sont plus connues», «portent le poids de leur âge et ne sont plus la référence qu'elles ont pu être pendant leurs six premières années», «sont trop littéraires, pas stratégiques, pas percutantes, pas assez claires, pas assez calées avec des indicateurs» ..., ce CIP qui engage l'État et le conseil régional, qui définit une «stratégie, des orientations générales et des axes de développement» (4 axes de progrès et 12 actions), qui est piloté par une interprofession reconnue et qui, de plus, prévoit des moyens et des modalités de financement (2,550 M€/an) tend à constituer le cadre d'action de référence pour les acteurs de la forêt et du bois.

En Bourgogne donc, comme en Franche-Comté, les ORF sont désormais rangées au rayon des antiquités !

Sans doute, ces démarches ne signifient-elles pas que les acteurs ont atteint une pleine maturité de filière ; sans doute, ces contrats n'arrivent-ils pas à régler tous les problèmes mais ils créent un cadre de priorisation, de financement et de gouvernance dans lequel les acteurs peuvent inscrire leurs projets.

1.4.4. Le souci d'actualiser

En Auvergne, l'ancienneté d'ORF qui ont été approuvées à la veille des tempêtes de décembre 1999, leur décalage dans une actualité marquée par «le changement climatique, l'accroissement constaté des volumes de bois en forêt et les attentes sociétales exprimées à l'issue du Grenelle de l'environnement» mais aussi le constat que l'axe majeur de ces ORF, l'accroissement de la récolte de bois, a été atteint, ont conduit la DRAAF à proposer à la CRFPF, qui l'a accepté, de rédiger de nouvelles ORF.

Ces nouvelles ORF, élaborées au long de l'année 2011, affichent trois objectifs : «accroître la récolte de bois d'1 million de m³ en 2020 (la mission note avec satisfaction que l'objectif est clairement quantifié : +0,5 Mm³ BO, +0,5 Mm³ BIBE) ; préparer la forêt et les sylviculteurs au changement climatique ; maintenir la biodiversité ordinaire et préserver la

biodiversité extraordinaire». Elles identifient «quatre domaines d'intervention, la filière sapin, la pineraie, la chênaie pédonculée de l'Allier et les feuillus de montagne et de l'étage collinéen», procédant ainsi à travers cette localisation selon une entrée par les grands types de peuplements à une «typologie priorisante» très intéressante des enjeux, constats et actions à mener selon les trois objectifs ci-dessus. Elles tracent enfin «cinq axes d'action : rechercher la production de valeur ajoutée locale ; accroître la capacité de transformation de la filière et assurer son approvisionnement ; renforcer l'animation à tous les niveaux et la coopération entre l'ensemble des partenaires ; fluidification des circuits logistiques et commerciaux entre les différents compartiments ; prise en compte des attentes sociétales, notamment environnementales».

Cette approche a paru tout à fait pertinente à la mission ; or, ce n'est pas celle qui est finalement retenue. En effet, elle débouche sur un tableau de présentation des actions transversales et thématiques pour parvenir aux objectifs dont les quatre pages sont construites sur une logique toute différente, à partir des critères d'Helsinki, et ne reprenant que de très loin la logique précédemment mise en avant. Y aurait-il, comme peut le laisser penser la lecture du compte-rendu de la réunion de la CRFPF du 16 février 2011 -qui a cependant émis un avis favorable sur ces ORF-, des débats qui n'auraient pas été totalement conclus ? Et des différends qui auraient empêché de mener la logique jusqu'à son terme ?

En Midi-Pyrénées, la CRFPF, dans sa réunion du 13 décembre 2011 et sur proposition de la DRAAF, a décidé d'entreprendre un travail d'actualisation des ORF de 1999. «Cette actualisation sera conduite en concertation avec les acteurs locaux, experts, collectivités et différents services de l'État concernés. Un comité d'élaboration sera mis en place et piloté par la DRAAF sous l'égide de la CRFPF. Le travail sera porté par la DRAAF avec la participation très active de l'association interprofessionnelle Midi-Pyrénées Bois (⁷)».

Le travail a avancé au long de l'année 2012 au point qu'en commission permanente du 18 septembre 2012 une version de travail a été diffusée aux membres de la commission pour relecture. Mention est portée dans le compte-rendu de séance que le chargé de mission forêt bois au conseil régional «informe la commission que le conseil régional s'est engagé dans une démarche de révision de sa politique d'appui au secteur forêt-bois au titre d'un travail prospectif sur sa politique de soutien économique. Un travail a été confié dans ce sens à l'association Midi-Pyrénées Bois (analyse de la filière et propositions d'actions, sous hypothèse d'opérationnalité et d'efficacité renforcées)».

Dans cette région où le conseil régional développe une politique forestière déterminée à travers un plan bois carbone durable et la mène en pleine intelligence avec les services de l'État, cette démarche du conseil régional n'est aucunement le signe d'une divergence entre État et Région. Mais, la mission ne peut s'empêcher de noter que, sur un secteur professionnel aussi éclaté que celui de la forêt et du bois, des démarches relativement similaires sont ainsi menées de façon simultanée, sous des maîtrises d'ouvrage différentes, et en impliquant forcément des acteurs identiques, en particulier ici l'interprofession régionale...

1.4.5. Le besoin d'orientations « régionalo-centrées » ?

«Je vous demande d'approuver les orientations régionales sur la filière forêt bois telles

⁷ Elle a recruté à cet effet une chargée de mission

que présentées dans le rapport joint». En s'adressant ainsi à l'assemblée régionale lors de sa session des 25 et 26 juillet 2009, le président du conseil régional de Bretagne ne propose pas aux élus du conseil régional d'approuver les ORF (elles l'ont été déjà en novembre 1998), non, il leur soumet un rapport régional d'orientation qui « a pour vocation de définir un cadre de référence pour le compte de la Région. Il doit permettre de clarifier et d'amplifier le soutien régional à la filière forêt bois. En conséquence cette stratégie permettra de soutenir toute dynamique individuelle ou collective s'inscrivant dans le cadre des priorités ainsi établies sous réserve du respect des orientations budgétaires régionales votées annuellement. »

Certes, ce rapport cite les ORF de 1999 et affirme que «la nouvelle stratégie régionale au bénéfice de la filière doit s'inscrire pleinement en conformité avec elles» ; certes, ce rapport explique que ces orientations régionales sont le fruit d'une longue réflexion engagée dès 2006 par l'interprofession régionale Abibois et d'un travail associant l'ensemble des professionnels et des partenaires institutionnels ; mais il s'agit bien là d'un document de politique régional, présenté sous le seul timbre du conseil régional et qui «redéfinit le cadre d'intervention pour le compte de la Région au regard de ses seules compétences propres et qui s'articule autour de (ses) six objectifs majeurs».

La mission interprète ces démarches comme la marque d'une insatisfaction partagée par la plupart des acteurs par rapport à leurs ORF, du besoin de combler le vide laissé par des ORF dont nous avons souligné les insuffisances et, plus encore peut-être, la rapide obsolescence. Ce qui frappe en effet, c'est le besoin de disposer, à échéances rapprochées et régulières, d'un document politique clair et reconnu. Mais, en se positionnant à côté des ORF, ces démarches ne reproduisent-elles pas, au moins pour partie, les mêmes faiblesses qu'elles ?

A travers ces différents exemples, la mission voit également la confirmation de la volonté de diverses Régions de s'impliquer fortement dans la politique régionale de la forêt et du bois. Cette implication prend des formes différentes : un partenariat très fort entre services de l'État, Région et interprofession régionale, un partenariat mais avec des modalités de travail propres à la région, ou un positionnement plus indépendant du conseil régional.

Sans anticiper déjà sur ce qu'elle proposera plus loin, la mission considère qu'il y a là un motif supplémentaire de rechercher des synergies permettant de travailler d'une manière plus resserrée, plus clairement partagée et tout orientée vers l'efficacité d'une action cohérente et coordonnée, dans le respect naturellement des prérogatives de chacun.

La mission note encore la place réservée aux interprofessions régionales. Elles sont souvent considérées par les services de l'État et par la Région comme l'interlocuteur capable de représenter l'ensemble des acteurs de la filière forêt bois et de parler d'une seule voix en leur nom à tous.

Ceci facilite d'évidence la gouvernance mais il importe alors de s'assurer qu'effectivement l'interprofession régionale dispose de la légitimité nécessaire et qu'elle représente bien l'ensemble des familles de la forêt et du bois et pas seulement, comme cela est parfois dénoncé, le secteur de la première transformation. L'implication des propriétaires forestiers à l'égal de celle des entreprises est parfois une vraie difficulté. Il conviendra également que les interprofessions régionales parviennent à construire des budgets qui ne soient pas alimentés, comme c'est souvent le cas aujourd'hui, à plus de 80% par l'État et les collectivités territoriales.

1.4.6. La crainte d'un travail trop lourd et disproportionné

Au terme de ce rapide tour d'horizon de quelques actions significatives menées en région, ajoutons que, sur la question de nouvelles ORF, certaines DRAAF sont demandeuses, d'autres moins : la crainte première est celle d'un travail trop lourd qu'elles considèrent ne plus avoir les moyens de faire.

Plus largement, DRAAF et DDT font le constat de moyens humains réduits les amenant à se focaliser sur le régalien («mais on est vite débordé») et les empêchant dorénavant de suivre les dossiers biomasse, les SLDF ou certains projets et d'y jouer leurs rôles d'expertise et d'animation. «On fait trop de choses, les procédures sont de plus en plus compliquées, on n'est plus assez nombreux pour analyser à fond les dossiers».

Au niveau national, les professionnels ne sont pas véritablement enthousiastes : à la direction générale de l'ONF et au CNPF, la position peut se résumer de façon simple : «ne nous demandez pas encore un travail considérable» ; et surtout, « ne nous demandez pas de refaire DRA, SRA, SRGS qui nous ont pris tant de temps»⁽⁸⁾.

Le propos illustre assez bien le fait que les ORF ne sont pas reconnues pour ce qu'elles sont ou plutôt ce qu'elles devraient être : «Les ORF, on n'en a plus besoin maintenant que les DRA, SRA, SRGS sont faits. Maintenant, il faut travailler sur le terrain. On fera un bilan dans cinq ans et, s'il apparaît des problèmes, on fera un autre outil. Et si l'on doit réfléchir aux ORF, ce sont celles d'après-demain» !

En somme pour eux, et la mission ne peut qu'être attentive à ce point de vue, il faut maintenant «arriver au concret» et, sur la base de ces documents d'orientation sylvicole, descendre en forêt, finir d'élaborer et mettre en œuvre les documents de gestion durable adaptés aux objectifs et aux enjeux. Cette volonté, aussi justifiée soit-elle, ne doit cependant pas faire oublier, comme en témoignent les exemples régionaux que nous venons de présenter, le souci de disposer d'un cadre politique régulièrement revu et capable de définir les priorités d'action dans un contexte devenu particulièrement mouvant.

Sur le terrain, la position est plus nuancée. La crainte d'un travail supplémentaire et exagérément pesant est réelle. Mais est très réel aussi le constat que les ORF ne jouent pas leur rôle alors qu'on aurait tant besoin d'un document qui exprime un discours clair, partagé et reconnu sur la forêt et le bois et qui s'impose à l'ensemble des démarches, un document « clé-de-voute » pour la filière forêt bois. Est très réelle également, face à tous ces documents, démarches et schémas, forestiers ou autres, qui se sur-empilent les uns sur les autres, cette nécessité tout simplement exprimée : « mettez de la cohérence dans tout ça, on ne s'y retrouve plus » !

Pour la mission, la conclusion s'impose : oui, il faut de nouvelles ORF. Mais le défi est rude d'arriver, sans recréer une charge de travail insupportable, à définir l'outil qui permettra de donner cette logique et cette cohérence, de fonder une politique partagée et dynamique, de faire de la forêt et du bois des atouts de développement durable au cœur de chaque région.

⁸ Estimation CNPF : un SRGS représente en moyenne un ETP sur une année complète.

2. Demain, quelles ORF ?

Tous nos interlocuteurs en région ont confirmé la nécessité d'ORF: nous essayons ici, à la suite des nombreux entretiens que nous avons eus dans ces six régions, de formaliser les caractéristiques que pourraient avoir ces ORF «revisitées».

Mais le point-clé initial est qu'elles doivent être la traduction régionale d'une politique forestière nationale. Des orientations forestières nationales claires doivent donc en constituer la source. Et ce discours national ne doit pas être seulement «le dire du ministère de l'agriculture» mais il doit être« le dire de la politique forestière nationale» incluant l'ensemble des ministères concernés !

A la source d'une nouvelle génération d'ORF, doit donc se trouver un «plan national forêt bois» de caractère interministériel.

La politique forêt bois reste de niveau national ; elle s'applique en région, selon les spécificités de chaque région, à travers des ORF qui doivent réunir les qualités suivantes.

Recommandation n°1 : La mission recommande la rédaction d'un « programme national de la forêt et du bois », document cadre de l'État pour la politique nationale de la forêt et du bois.

2.1. un document fort

Les formules employées par nos interlocuteurs sont simples et claires : «La forêt est la dernière roue du carrosse ; il faut la renforcer», «il faut des ORF plus fortes», «il faut un cadre fort», «le document ORF, soit il est suffisamment fort, soit il n'est pas ! ».

Il est essentiel de renforcer le statut des ORF, en complétant l'article L122-1 du code forestier de sorte que les autres schémas, stratégies ou programmes qui abordent les questions de la forêt et du bois dans la région aient à leur endroit une obligation de conformité ou de compatibilité, l'obligation de les prendre en compte, à l'égal des schémas « grenelliens ». Dans cet esprit, la mission recommande d'en changer la dénomination et, plutôt que d'« orientations régionales », de parler de « schéma régional de la forêt et du bois » (SRFB). La durée de vie que nous proposons plus bas pour ce document, durée courte de sept ans (§ 2.7), l'éloigne de fait d'un document d'orientations ; sa vocation à embrasser l'ensemble de la filière (§ 2.10) est mieux explicitée par la présence du mot « bois » dans sa dénomination.

Notons ici que, a priori, les changements que nous proposons au long du présent rapport n'imposeraient pas une évaluation environnementale sur ces ORF «revisitées»⁽⁹⁾.

⁹ Réunion SDFB du 19/02/2013 : l'évaluation environnementale étant faite sur DRA/SRA/SRGS, elle ne s'appliquerait pas aux ORF.

Recommandation n°2 : La mission recommande que les ORF prennent la dénomination de Schéma régional de la forêt et du bois (SRFB), que leur statut soit affirmé dans la loi et qu'il emporte l'obligation qu'elles soient prises en compte et respectées dans les démarches, schémas et programmes qui connaissent de la forêt et du bois dans la région.

2.2. un document stratégique

Il pose les problématiques, analyse les points de friction et arrête des choix; il identifie les lignes directrices partagées ; il dit les termes de référence globaux ; et donc il fixe les enjeux et les objectifs majeurs, les orientations et axes de travail. Il récuse le «consensus mou», il va au bout des débats, il marque véritablement des choix sur lesquels les actions seront définies. Il n'est cependant pas un plan d'action mais il sera à la source des programmes et plans d'action en région (cf. §2.6).

2.3. un document volontariste

Il décline la politique forestière nationale et ses grands objectifs: «compte tenu de ce que l'État «veut faire», il dit ce que la région «peut faire», ce que la région «s'engage à faire». «Voilà comment dans notre région, compte-tenu de nos caractéristiques forestières, économiques et humaines, nous allons appliquer la politique forestière nationale ; voilà comment nous allons nous organiser pour ce faire».

2.4. un document « socle » ou « clé-de-voûte »

C'est sur lui que les acteurs de la politique forêt bois en région s'accordent et se retrouvent, sur lui que les collectivités territoriales construisent leurs politiques, sur lui que les territoires de projet élaborent leurs projets de développement. Il constitue également un document de référence pour les autres schémas régionaux qui ont des impacts sur la forêt et le bois.

Recommandation n°3 : La mission recommande que les ORF soient conçues comme le document stratégique et volontariste qui traduit la politique forêt bois nationale dans la région et constitue le socle partagé et reconnu de la politique régionale de la forêt et du bois.

2.5. un document ramassé

Il n'est pas une longue et magnifique thèse sur la forêt mais un document clair, court, allant à l'essentiel.

En particulier, on n'intégrera pas l'état des lieux de la filière dans ce document.

Un tel atlas géographique et thématique est évidemment indispensable pour bâtir non seulement les ORF mais aussi les différents plans et programmes concernant la forêt et le

bois à quelque titre que ce soit, documents « grenelliens » notamment. Mais il est distinct des ORF. D'autant qu'il doit être éminemment vivant, mis à jour et enrichi chaque fois que de nouvelles données sont réunies, et régulièrement suivi par la CRFPF sous la garde de laquelle il doit être placé.

2.6. un document contingent

Il ne vise pas un « idéal », il ne reprend pas des « vœux pieux » et inaccessibles, il n'est pas en apesanteur ; il est réaliste, connecté aux moyens envisageables. C'est sur lui que pourront se bâtir les programmes RDR, FEDER, CPER et autres programmes régionaux de filière ou contrats interprofessionnels de progrès.

Recommandation n°4 : La mission recommande que les ORF se traduisent par un document concis et réaliste, connecté aux moyens envisageables.

2.7. un document «actuel»

Il n'est pas intemporel mais il est cadencé sur le rythme de ces grands programmes européens ou nationaux ; on peut imaginer deux formules :

- une durée de 7 ans qu'il serait pertinent de caler sur les programmes budgétaires européens
- ou une durée plus longue de 15 ans mais avec actualisation à mi-parcours, en lien avec ces programmes, et amendement si des évolutions fortes le nécessitent.

De ces deux formules évoquées au long de ses entretiens en région, la mission privilégie la première tant il lui paraît important que le schéma régional forêt bois, si l'on veut qu'il constitue la référence reconnue pour tout ce qui touche à la forêt et au bois, soit dans son temps, dans l'actualité. D'autant plus que l'expérience vécue avec les ORF actuelles et celles qui les ont précédées montre qu'elles sont vite tombées dans un certain oubli, pour ne pas dire un oubli certain. D'ailleurs, nous l'avons vu, c'est une des raisons qui expliquent pourquoi, en de nombreuses régions, différents documents, plus ou moins proches des ORF, ont été élaborés dès avant la fin des années 2000.

2.8. un document vivant

Il est suivi formellement chaque année par la CRFPF, avec présentation d'un bilan d'application en séance. Et il peut être amendé par la CRFPF qui l'a approuvé si des évènements ou des évolutions le commandent ou en fonction d'avancées significatives de la connaissance notamment dans le domaine complexe du changement climatique.

Il ne s'agit bien sûr pas de retoucher en permanence les ORF, surtout au moment où l'on réduit leur durée de vie, mais de leur apporter les modifications nécessaires pour qu'elles restent un document d'actualité et de référence.

La mission recommande également que le bilan annuel de chaque région soit transmis à la DGPAAT/SDFB afin que celle-ci présente chaque année en conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois (CSFPFTB) une agrégation de la mise en œuvre des ORF en région et de leur contribution aux objectifs du programme national forêt bois.

Recommandation n°5 : La mission recommande que la durée de vie des ORF soit fixée

à 7 ans, le plus possible en phase avec les programmes européens, et que les ORF soient un document vivant, suivi et actualisé si nécessaire par la CRFPF.

2.9. un document hiérarchisé

Il fixe les priorités et les hiérarchise, il sait « dire non » en écartant les sujets moins prioritaires et il privilégie la voie de l'intégration territoriale en posant le principe de concentrer prioritairement les moyens sur les territoires à enjeux identifiés par sa déclinaison territoriale que constitue le programme pluriannuel régional de développement forestier (PPRDF).

Nous proposerons plus loin (§ 3.3) que ce travail de priorisation territoriale, actuellement fait par le PPRDF, soit pleinement intégré au nouveau schéma régional de la forêt et du bois.

2.10. un document de filière

Les ORF embrassent la forêt dans toutes ses dimensions, sous tous ses aspects ; elles traitent de la filière en son entier, de l'amont forestier jusqu'au produit fini. Cet aspect doit être explicite. C'est pourquoi nous proposons d'ajouter le mot bois au mot forêt dans la dénomination du document et d'appeler ainsi ces nouvelles ORF « schéma régional de la forêt et du bois », SRFB.

Les ORF traduisent donc **la multifonctionnalité de la forêt** : elles sont un document de politique complet traitant de la forêt telle que l'abordent les quatre ministères en charge de l'agriculture et de la forêt, de l'écologie, du logement et de l'industrie et qui, application régionale du programme national comme nous l'avons suggéré plus haut (cf. Recommandation n°1), sert de référence aux schémas stratégiques grenelliens, SRCAE, SRCE(TVB), SCAP ainsi qu'aux SCOT, au plan ADEME et autres documents régionaux qui impactent la forêt.

Elles traduisent également **la transformation du bois de la récolte jusqu'au produit fini** : elles sont un document à dimension économique qui doit trouver comment traiter un sujet sur lequel les ORF ne peuvent pas être prescriptives et où l'initiative viendra des acteurs économiques et dépendra beaucoup de l'état du marché.

L'exemple de la région PACA peut être cité à titre d'illustration. Sur le thème des scieries, les ORF ne choisissent pas et conviennent qu'il faut assurer « le maintien d'un tissu de scieries de petite et moyenne dimension en milieu rural (proximité de la ressource) » mais « également le maintien et éventuellement la reconstitution d'un tissu de scieries de moyenne taille dans la frange littorale ou rhodanienne (proximité de la consommation). ». Pas simple ! De fait, c'est l'opportunité qui va commander. Et, tant la région que l'Etat soutiendront une entreprise de sciage importante, lorsqu'elle veut réunir ses deux unités de montagne et du littoral sur un troisième site, comme le petit entrepreneur de l'arrière pays dont le projet est sain, car « on tient à ces petites scieries à caractère familial et qui créent de l'emploi rural ».

Ici, l'objectif est bien d'obtenir le maximum de valeur ajoutée sur place, au plus près du massif et des acteurs territoriaux, en réponse aux demandes du marché.

Sur ce point aussi, on réfléchira à la façon d'analyser au niveau régional les éléments concourant au déficit de la balance commerciale nationale. Comment s'exprime dans la région le bilan entrée/sortie des bois ? Les entreprises de l'aval trouvent-elles sur place le bois dont elles ont besoin ou l'importent-elles ? Pourquoi ? Et quelles actions peuvent être entreprises pour y remédier ?

Les ORF devront également présenter des propositions quant à la valorisation des bois dont, au terme de la démarche évoquée plus bas (§ 2.12), elles auront quantifié l'augmentation de récolte qu'elles retiennent comme objectif : modernisation de l'outil de transformation actuel, ouverture à l'installation de nouvelles unités, ...

Au-delà donc d'orientations prioritaires que les ORF peuvent fixer (maillons de la filière ou zones géographiques prioritaires), le document pourrait, comme nous le redirons plus loin (§ 2.15) affirmer le principe de la mise en place d'une cellule ad hoc chargée d'examiner les projets industriels d'envergure au niveau, selon leur dimensionnement, régional (associant alors DRAAF et DIRECCTE), interrégional (sous la coordination d'un Préfet désigné) ou national...

Les ORF doivent enfin évoquer la filière sous l'angle social et humain : la forêt et le bois c'est beaucoup d'emploi, un travail souvent difficile, des besoins de formation. Cette dimension des l'emploi, de la formation, de l'attractivité des métiers a beaucoup été exprimée lors des ateliers « bois » de la préparation de la loi d'avenir : elle a toute sa place dans ces ORF.

2.11. un document « segmenté »

Il est intégrateur, mais il segmente les priorités par zone ou thématique homogène, comme le font aujourd'hui les ORF de Midi-Pyrénées lorsqu'elles identifient les enjeux et priorités pour la gestion durable des espaces forestiers selon les quatre grandes zones forestières homogènes de la région, ou celles d'Aquitaine avec les massifs infra-régionaux du pin maritime, d'Adour-Pyrénées et de Dordogne/Garonne, ou encore celles de Bourgogne avec ses six grandes zones et la question si essentielle des peuplements feuillus médiocres ou enfin celles d'Auvergne et leurs quatre thématiques territorialisées, sapinière, pineraie, chênaie pédonculée, feuillus de montagne et de l'étage collinéen. Pour chacune de ces zones homogènes, les problèmes ne sont pas les mêmes et appellent des réponses adaptées, par essences et/ou par thèmes prioritaires.

2.12. un document quantifié

Il évalue, sur des sujets tels que la récolte, la desserte ou le renouvellement des peuplements, la part que la région prend dans les objectifs quantitatifs nationaux. Il dit, par exemple, au terme d'une analyse régionale circonstanciée, le volume supplémentaire de récolte de bois que la filière régionale se donne comme objectif de mettre en marché (en tenant compte bien sûr du niveau de prix, de la desserte, de l'acceptabilité sociale et environnementale, ...).

Tous les items des ORF ne pourront donner lieu à une telle quantification. Sur certains registres, par exemple la contribution à la lutte contre le changement climatique ou la protection des milieux, où la quantification sera plus difficile, les ORF pourront en rester à une évaluation plus qualitative mais qui devra bien « marquer la ligne ».

2.13. un document « évaluable »

Dans tous les cas, des indicateurs de « pilotage » et des indicateurs de résultat devront être définis, peu nombreux, simples et faciles à renseigner ; ils constitueront un tableau de bord qui sera suivi dans le temps par la CRFPF à l'ordre du jour de laquelle le sujet sera inscrit chaque fois que de besoin et au moins une fois par an.

Le Plan national forêt bois retiendra lui aussi des critères et indicateurs : il sera pertinent d'identifier une (courte) liste d'indicateurs que les ORF devront suivre systématiquement et qui permettront une agrégation nationale, les ORF pouvant bien sûr et à l'initiative de ses rédacteurs, ajouter quelques indicateurs plus spécifiques leur permettant de suivre leurs objectifs prioritaires.

2.14. un document accompagné de moyens

Selon les propos de tous nos interlocuteurs, « sans moyen, les ORF restent lettre morte ». Ces moyens ne relèvent pas directement des ORF mais de l'État, de l'UE et des collectivités à travers les programmes évoqués plus haut (§ 2.6).

Cette question des moyens comporte deux volets, un volet financier, un volet humain.

- Le **volet financier** renforce la nécessité de la création d'un fonds spécifique forêt bois, dont l'absence pèse lourdement depuis la disparition du FFN, par exemple sous la forme d'un fonds stratégique lié au carbone.
Une piste doit être également regardée de très près, celle de la création dans la banque publique d'investissement (BPI) d'une ligne spécifique forêt bois, à côté de celle qui semble avoir déjà été actée pour les industries agro-alimentaires.
Sur ces points, la mission interministérielle sur la filière bois⁽¹⁰⁾ présentera des propositions.
- Le **volet humain** impose qu'il y ait en DRAAF et en DDT les moyens humains et les compétences nécessaires ainsi que la connaissance du terrain pour porter, dans les responsabilités qui sont les leurs, les ambitions des ORF notamment en termes d'expertise, d'animation et de contrôle. Le travail mené par les DRAAF à la suite de la feuille de route de décembre 2011⁽¹¹⁾ semble déjà montrer les difficultés à aller dans ce sens.

Recommandation n°6 : La mission recommande que les ORF affichent nettement les priorités de la politique régionale de la forêt et du bois, les expriment en tenant compte des spécificités infra-régionales, les traduisent en objectifs-cibles et arrêtent une courte liste d'indicateurs de pilotage et de résultats permettant à la CRFPF d'en assurer le suivi et l'évaluation. Ces ORF devront être accompagnées des moyens humains et financiers à la hauteur des enjeux

¹⁰ Mission relative à la filière bois commanditée le 10 décembre 2012 par les trois ministres du redressement productif, de l'environnement, du développement durable et de l'énergie, de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt à leurs trois conseils généraux

¹¹ Feuille de route pour l'accomplissement des missions forestières en services déconcentrés (2012-2016) adressée aux préfets le 16 décembre 2011 par le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire

2.15. un document intégrant un regard pluri-régional

La région administrative n'est pas forcément le bon niveau pour aborder certains sujets ; la mission n'a cependant pas remis en cause le principe d'orientations régionales forestières car c'est bien au niveau régional qu'existent la gouvernance et les moyens financiers. Cependant, certaines questions sont clairement de niveau interrégional et pourraient être pénalisées par un examen trop « régionalo-centré ».

Le sujet est délicat : l'approche interrégionale n'est facile ni au plan politique entre conseils régionaux, ni au plan technique entre administrations ; de plus, le périmètre peut être différent selon les thématiques. L'approche enfin ne peut être identique selon que l'on parle de questions économiques ou de sujets plus strictement sylvicoles.

Il s'agirait ainsi de distinguer :

- les questions d'installation, de modernisation ou d'approvisionnement de grandes unités industrielles de transformation ou de cogénération : s'agissant d'activités concurrentielles menées par des acteurs économiques et à leur initiative, elles relèvent plus, dès lors que l'enjeu dépasse le cadre régional (cf. § 2.10), d'une approche économique du ressort d'une cellule ad hoc de niveau inter-régional, sous la coordination d'un préfet désigné, ou national, que des ORF...

- et les questions de logique forestière sur des massifs homogènes de dimension inter-régionale, ex: massif des Pyrénées ou Massif central : à l'image de ce qui se fait déjà en application de la loi « montagne » pour les massifs forestiers de montagne, à travers l'élaboration d'un schéma stratégique forestier de massif (¹²), ces questions mériteraient, en zone de plaine et de colline, d'être réfléchies en inter-région, à l'échelle du grand massif forestier ; elles pourraient l'être sous la responsabilité d'un Préfet/DRAAF coordonnateur, comme cela se fait déjà communément, dans le champ des activités agricoles, pour des questions comme le lait, la viticulture ou les abattoirs.

Le thème de l'innovation pourra enfin donner corps à une approche interrégionale (cf. § 2.17).

Recommandation n°7 : La mission recommande que, sous une forme à définir par la DGPAAT, l'élaboration des ORF dans chaque région s'accompagne, pour les sujets qui appellent un examen à cette échelle, d'une réflexion de niveau pluri-régional et sous la responsabilité d'un préfet/DRAAF coordonnateur désigné à cet effet.

2.16. un document source

Les schémas régionaux stratégiques forestiers (DRA, SRA, SRGS) sont élaborés dans le cadre des ORF : ils explicitent les modes de mise en valeur et les grands itinéraires techniques sur lesquels seront bâtis les aménagements, PSG et autres documents de gestion durable.

Nous rappelions plus haut la crainte de l'ONF et du CNPF d'avoir à remettre en chantier

12 cf. article 9 bis de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne introduit par la loi d'orientation agricole n°2006-11 du 5 janvier 2006

des documents qui viennent d'être établis et qui leur ont demandé beaucoup de temps et beaucoup d'argent. Effectivement, les « ORF revisitées » ne doivent aucunement déclencher une remise en cause de ces documents encore très jeunes et dont l'élaboration a nécessité un lourd travail. En tant que de besoin, les DRA, SRA, SRGS seront revus pour garantir leur compatibilité avec ces ORF « revisitées » ; vraisemblablement, les questions de cadrage de la sylviculture qui sont le point-clé de ces documents devraient être peu touchées par ces modifications, en particulier les tableaux-maîtres qui en sont un apport essentiel (cf. § 3.3).

Il conviendra cependant de conduire une rapide analyse juridique : aujourd'hui, le code forestier (art. L122-2) dit que les DRA, SRA, SRGS sont « arrêtés » par le ministre « dans le cadre défini par les ORF ». Que se passe-t-il si l'on transforme les ORF dans le cadre desquelles les DRA, SRA, SRGS ont été élaborés ?

Sur cette question formelle, la mission suggère que, sur la base des nouvelles ORF et à la diligence de la DGPAAT, une rapide analyse de conformité soit menée sur les DRA, SRA et SRGS existants afin d'identifier d'éventuels éléments à enjeux forts qui mériteraient d'être repris sans attendre, les modifications mineures étant renvoyées au moment de la réécriture de ces documents.

Recommandation n°8 : La mission recommande que, une fois les nouvelles ORF élaborées, une rapide analyse de conformité soit conduite, à la diligence de la DGPAAT, sur les DRA, SRA et SRGS.

Sur le changement climatique, peu de choses très précises peuvent être dites au niveau régional ; les DRA/SRA/SRGS identifient la liste des essences préconisées selon les stations et indiquent des fourchettes d'âge et de diamètre d'exploitabilité; elles indiquent également que des études apporteront des précisions selon les évolutions climatiques.

Au-delà donc des grands principes de stratégies « sans regret », que le plan national forêt bois devra clairement reprendre, les ORF devront s'exprimer en terme de vulnérabilité et de points de vigilance ; elles pourront annoncer des spécifications déjà bien identifiées pour telle station et telle essence ; elles auront vocation à lister les thèmes sur lesquels des travaux de recherche, à caler dans le cadre d'un travail national, seraient à lancer de façon prioritaire.

Les DRA/SRA Sud du Massif-Central de la région Midi-Pyrénées offrent une bonne illustration de cet aspect. Elles écrivent⁽¹³⁾ : « Après les nombreux dépérissements observés consécutivement à la sécheresse de l'été 2013 dans la région, une étude commune CRPF/ONF a été lancée pour analyser les dépérissements et tirer les conclusions pour le choix des essences. Dès son élaboration, cette étude devra être intégrée dans le présent document pour compléter et préciser le choix des essences et leur diamètre d'exploitabilité. » Au moment de l'élaboration des DRA/SRA, la connaissance était insuffisante. L'étude, programmée par les DRA/SRA, a permis d'apporter des précisions sur les recommandations « adéquation essence/station » ainsi que sur les diamètres d'exploitabilité. Les DRA/SRA peuvent maintenant être enrichis de ces données nouvelles. C'est vraisemblablement à travers de telles études que, peu à peu, la connaissance des phénomènes bioclimatiques en région pourra progresser et que les lignes sylvicoles pourront être précisées pour mieux y répondre.

13 DRA et SRA « Sud du Massif Central » rédigés par la direction territoriale Sud-Ouest de l'ONF et approuvés par décret ministériel du 18 juillet 2006, p 66.

Sur ce thème délicat et encore plein d'incertitude du changement climatique, le plan national forêt bois pourrait donc reprendre clairement les « acquis » et notamment les éléments de « stratégie sans regret » évoqués ci-dessus, arrêter une première liste d'actions de travaux et de recherche à mener et définir une méthodologie de remontée des propositions et demandes des régions en vue d'assurer une cohérence, une complémentarité et un appui aux actions qui seront menées en région.

Recommandation n°9 : La mission recommande que, sur le thème du changement climatique, les ORF, au-delà des spécifications bien établies pour la région, s'expriment en termes de vulnérabilité et de points de vigilance, et identifient les thèmes régionaux qui appelleraient des travaux de recherche et qui pourraient être inscrits dans un programme arrêté au niveau national.

2.17. un document placé sous le signe de l'innovation

Dans une filière souvent encore en devenir et soumise à nombre de difficultés, l'innovation doit être un maître-mot et les ORF doivent en tracer les voies locales dans le respect du cadre national de Recherche et Développement : innovation sur la gestion forestière notamment face aux périls des changements climatiques, innovation sur les produits, les process, les marchés en particulier pour trouver des débouchés porteurs et en phase avec le marché aux produits feuillus de qualité secondaire encore très présents dans nos forêts.

Chaque région identifiera ainsi ses propositions et thèmes de travail dans le champ de l'innovation et les fera remonter au niveau national afin qu'elles s'intègrent, à travers une structure ou un organisme dédié qui reste à identifier, dans un programme cohérent de progrès. Comme pour la question du changement climatique (§ 2.16), une méthodologie de dialogue devra donc être prévue entre les niveaux régionaux et national.

Sur cette thématique de l'innovation pourrait être ouvert un troisième champ d'approche dans l'interrégionalité tant il apparaît que l'on a tout à gagner à regrouper les forces de travail, de réflexion et de recherche, à l'image de ce qu'entreprennent les pôles d'excellence tels que Xylofutur ou Fibres Est.

Cette innovation pourra également porter sur l'organisation et la gouvernance à la recherche de formes de travail mieux créatrices d'une approche véritablement interprofessionnelle des questions de filière, de synergie et d'efficience.

Recommandation n°10 : La mission recommande que, sur le thème de l'innovation, les ORF identifient les thèmes régionaux qui appelleraient des travaux de recherche ou de développement et qui pourraient être inscrits dans un programme arrêté au niveau national.

2.18. un document d'équilibre sylvo-cynégétique

Les orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats (ORGFH) et les schémas départementaux de gestion cynégétique (SDGC) constituent typiquement des documents qui, comme nous le disions au premier point de ce chapitre (§ 2.1), doivent avoir, à l'endroit des ORF, obligation de conformité ou de

compatibilité, obligation de les prendre en compte et de les respecter.

Ce sujet présente une importance de tout premier ordre. Toutes les ORF, en effet, dénoncent les surdensités de grands ongulés, poussent un véritable « cri d'alarme » et affichent l'objectif d'un équilibre sylvo-cynégétiques. Citons parmi tant d'exemples, celui de la région Pays de la Loire où les ORF constatent « une forte augmentation des dégâts aux plantations et semis » qui crée « une situation insupportable financièrement pour l'économie forestière et met en péril le renouvellement et donc la gestion durable des forêts », et intègrent dans leurs priorités d' « obtenir une réduction des populations de chevreuils et de cerfs et biches à un niveau compatible avec le renouvellement des peuplements ». Ou les ORF de Lorraine qui, sur le constat que « la rupture de l'équilibre, déjà signalée par les précédentes ORF, est réelle » affichent « la nécessité absolue de lever cette contrainte et de rétablir cet équilibre, comme étant celui qui permet une régénération naturelle et artificielle d'essences adaptées et bien représentées, dans le peuplement actuel du massif, sans protection ».

Le constat est malheureusement que la situation n'a progressé que très rarement et que, le plus souvent, elle s'est dégradée, fortement même. Sur ce point, les ORF sont un échec : elles n'ont pas trouvé les moyens ou eu la capacité de renverser les situations de déséquilibre qu'elles déploraient.

Il est donc tout à fait essentiel d'introduire dans la loi que les ORGFH et le SDGC doivent « respecter » les ORF ou en « tenir compte » ou « être en cohérence », dans le but d'atteindre l'équilibre sylvo-cynégétique au niveau indiqué par les ORF, selon la formule qui sera retenue au terme d'une analyse juridique spécifique.

Recommandation n°11 : La mission recommande que le code de l'environnement soit revu sur ses dispositions sylvo-cynégétiques pour établir que les orientations régionales et schémas départementaux cynégétiques, ORGFH et SDGC, soient compatibles avec les ORF.

2.19. un document bâti avec le conseil régional

Le conseil régional est souvent très impliqué dans les questions forêt bois en application de deux de ses compétences fortes, le développement économique et l'aménagement du territoire ; il peut apporter des moyens financiers non négligeables, nous l'avons vu dans les régions que nous avons visitées (¹⁴), et c'est particulièrement vrai dans les régions où des programmes associant l'Etat, le conseil régional et l'interprofession sont en place depuis plusieurs années.

Nous avons évoqué plus haut (chapitre 1.4) différents positionnements que nous avons rencontrés entre conseil régional et services de l'Etat. Le plus souvent, les relations se placent sous le signe de la coopération et de la recherche de la meilleure efficacité. Des tensions peuvent toutefois apparaître, et cela a été le cas dans certaines régions lors de la préparation des PPRDF créés par la loi LMAP du 27 juillet 2010.

Doit-on renforcer la place de la Région dans l'élaboration des ORF ? Et si oui, selon

¹⁴ En Midi-Pyrénées, le conseil régional apporte 2 M€/an ; en Aquitaine, il a consacré 22 M€ à la tempête ; en Bourgogne, au titre du CPER 2007/2013, il a inscrit 14 M€ pour la filière...

quelles modalités ? Deux options sont possibles entre lesquelles la mission n'a pas tranché.

-La première option vise à maintenir la situation actuelle tout en veillant à l'amélioration des synergies entre les deux niveaux. Le renforcement de ces synergies entre l'État et les Régions dans l'élaboration des futures ORF est une évidence, dans le droit fil de ce qui s'était généralement passé dans les années 1998/99 lors de la préparation de la seconde génération d'ORF et de ce qui s'est également généralement passé depuis dans les régions qui, comme nous l'avons vu en fin de première partie, ont arrêté sous différentes formes et appellations de nouveaux documents.

Dans le cadre d'une politique forestière qui est nationale, les ORF sont appelées à demeurer le document « clé-de-voute » de l'application de cette politique en région. Il revient à l'État de veiller à la cohérence de la mise en œuvre de cette politique nationale, et ce d'autant plus que le caractère interministériel de cette dernière doit être renforcé. De même, il lui faut assurer, quels que soient les choix de la politique régionale, une certaine égalité de traitement. Par ailleurs, leur co-signature avec la Région, et a fortiori la co-présidence de la CRFPF qui en découlerait assez naturellement, auraient deux conséquences dont il faut, au préalable, apprécier la portée : d'une part, elles placerait toutes les forêts sur un même plan alors que les forêts dépendant du régime forestier, qu'elles soient domaniales ou communales, relèvent d'une responsabilité qui ne peut être partagée ; d'autre part, elles conduiraient à modifier le niveau d'approbation des DRA et SRA. La qualité des collaborations entre services de l'État et des Régions ne gagnerait pas à une cogestion des dossiers.

-La deuxième option recommande que, comme les documents « grenelliens » ou comme l'organisation des récents ateliers d'avenir pour l'agroalimentaire et pour le bois, les ORF soient dorénavant établies sous la double responsabilité du préfet et du président du conseil régional, par les services de l'État dans la région et ceux du conseil régional, préparant ainsi le socle commun des RDR, CPER et autres programmes et plans d'action. Le conseil régional constitue d'évidence le partenaire premier des services de l'État pour l'identification de ces spécificités et de leur traduction en politique forêt bois au niveau de la région. Cette deuxième proposition en appelle assez naturellement deux autres :

- **la signature des ORF par le Préfet et le Président du conseil régional**, et non plus, comme c'est le cas aujourd'hui par arrêté ministériel du (seul !) ministre de l'agriculture ; s'agissant d'un document directeur de niveau régional, cette co-signature paraît légitime et gage d'un co-portage harmonieux d'un document ainsi clairement partagé. L'actuelle signature par le ministre semble traduire une certaine défiance sur la capacité des acteurs régionaux à construire des ORF adaptées, qui paraît peu en phase avec les orientations de l'acte III de la décentralisation. Cette double signature évitera que les ORF soient considérées comme « le truc de l'État » et leur donnera une force, une légitimité et une reconnaissance régionale indiscutable.
- **la double présidence de la CRFPF** par le Préfet et le Président du conseil régional : la CRFPF étant l'instance d'élaboration puis de suivi des ORF, il paraît logique, pour la mise en œuvre d'une politique partagée, qu'elle soit également partagée par les deux acteurs, donc co-présidée.

Nos interlocuteurs des services de l'État comme des conseils régionaux ont, de manière assez systématique, considéré ces propositions de façon très naturelle et positive : « La co-signature préfet/président, on en a l'habitude » ! « Les ORF co-portées par l'État et le

conseil régional ? Oui, c'est ce qu'on fait pour les table rondes de la loi d'avenir, on les construit ensemble. » « Une cosignature des ORF, ça aurait du sens, ça donnerait une légitimité politique. »

Remarquons que la signature au niveau régional des ORF posera la question de celle des DRA/SRA/SRGS : il semble envisageable que, sur de tels documents à caractère majoritairement technique, ce soit le préfet de région, sur proposition de l'ONF pour les DRA et les SRA (avec, peut-être, pour les DRA, et par parallélisme avec les aménagements des forêts domaniales, une remontée au ministère), sur proposition du CRPF pour les SRGS.

Recommandation n°12 : La mission recommande que la préparation des nouvelles ORF soit mise à profit pour que soit examinée la question de savoir si la répartition des compétences et des rôles entre État et Région doit ou non être revue.

2.20. un document multi-acteurs

Les ORF ne sont pas « l'affaire des seuls forestiers », elles constituent le document partagé de l'ensemble des acteurs ayant à connaître de la forêt et du bois. Elles sont donc un document à l'élaboration duquel sont associés l'ensemble des membres de la CRFPF, notamment la DREAL, les conseils généraux, les chasseurs, l'ADEME, la DIRECCTE, ...

En ce qui concerne les conseils généraux, il conviendra de prévoir une saisine formelle appelant une délibération de chaque assemblée départementale. Les conseils généraux interviennent souvent en faveur de la forêt et il importe que leurs actions puissent être coordonnées avec celles que traceront les ORF et que, pour les thématiques retenues comme prioritaires par l'assemblée départementale, elles viennent en synergie au bénéfice de la filière forêt bois dans son ensemble.

On utilisera également, en application de l'article L120-1 du code de l'environnement, le vecteur d'une consultation du public par voie électronique, comme pour le PPRDF ou les schémas « grenelliens », même si cette procédure peut apparaître quelque peu superfétatoire pour un tel document.

Au terme de ces consultations, une synthèse en sera établie et le projet, éventuellement enrichi en fonction de ces retours, sera soumis à la CRFPF avant signature par l'autorité compétente selon le choix qui sera fait plus haut (cf. § 2.19 ci-dessus).

2.21. un document connu

Une fois approuvées, les ORF doivent être installées dans le paysage institutionnel à hauteur de leur statut de document de référence pour tout ce qui touche à la forêt et au bois. Elles doivent être un document connu, reconnu, communiqué, valorisé, mis en avant ! Il s'agit de donner de la notoriété. Il faut créer le réflexe chez chacun : « il s'agit d'une question forêt ou bois ? Je regarde ce que disent les ORF » !

Il s'agira donc de soigner la communication. Et de revenir régulièrement sur le sujet,

comme nous l'avons dit plus haut, en CRFPF à raison a minima d'une séance par an permettant de suivre l'application de ces ORF et, bien sûr, de la faire connaître.

Recommandation n°13 : La mission recommande que la procédure d'élaboration des ORF prévoie l'association de l'ensemble des acteurs concernés, intégrant une saisine formelle des conseils généraux. Une fois approuvées, les ORF feront l'objet d'une large communication dans la région.

2.22. un document qui arrive à point nommé

Le lancement d'ORF « revisitées » arrive au bon moment avec le futur RDR 3 2014/2020 (et des CPER sur la même période ?). Il faudrait donc ne pas tarder pour les lancer même s'il y aura vraisemblablement, comme pour le RDR 2, du retard dans ce calendrier : il faudrait pouvoir boucler ce travail pour le premier semestre 2014...

Incontestablement, le travail de la présente mission sur les ORF se connecte avec celui qui a été engagé pour la préparation du volet forêt bois de la loi d'avenir : les propositions de modification du code forestier que nous recommandons ici pourraient ainsi s'y retrouver.

Il pourrait être pertinent de profiter de la dynamique créée en région par les « ateliers bois loi d'avenir ». Ces ateliers vont identifier des propositions de niveau national et d'autres de niveau régional : un nouveau cycle de réunions pourrait être décidé pour formaliser, sur la base d'un état des lieux qui existe déjà en région (et qu'il n'est le plus souvent pas nécessaire de refaire), les bases de ces ORF « nouvelle manière » qui seraient ensuite peaufinées par les services de l'État et du conseil régional avant d'être proposées en premier examen à la CRFPF...

Recommandation n°14 : La mission recommande que l'élaboration du programme national de la forêt et du bois soit entreprise sans tarder de sorte que celle des futures « schémas régionaux de la forêt et du bois » puisse être menée à bien dans un calendrier en phase avec celui du prochain RDR.

3. Vers une nouvelle architecture des documents stratégiques de la forêt et du bois

A travers cette longue liste de recommandations, nous dessinons une nouvelle architecture des documents stratégiques de la forêt et du bois, avec un programme national de la forêt et du bois duquel découlent les ORF que nous dénommerons « schémas régionaux de la forêt et du bois » :

3.1. un programme national de la forêt et du bois

Sous la responsabilité du ministre de l'agriculture et de la forêt, ce programme, de caractère interministériel, exprime le dire de l'ensemble du gouvernement sur les secteurs de la forêt et du bois sous les différents éclairages de la multifonctionnalité. Il est établi sous l'égide du conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois avec la participation de tous ses membres (ministères, professionnels, collectivités territoriales, ONGe, etc.)

Sa durée est courte, 7 ans par exemple, et il serait pertinent qu'elle soit calée sur les cycles des grands programmes européens.

Il constitue le document de référence national pour tout ce qui traite de la forêt et du bois. Il est décliné dans les programmes et plans d'action dans les champs de la forêt et du bois, RDR notamment ; il est pris en compte, et ses dispositions sont respectées, dans les autres programmes nationaux qui abordent, avec des entrées qui peuvent être très diverses, les thèmes de la forêt et du bois.

Il est suivi par le conseil supérieur qui réserve chaque année un point de l'ordre du jour d'une de ses séances à l'examen de sa mise en œuvre ; il peut être « retouché » par le conseil supérieur de façon à garder toute son actualité et sa qualité de document de référence et d'impulsion.

3.2. un schéma régional de la forêt et du bois dans chaque région

Lui-aussi de caractère interministériel, donc établi en inter-services au niveau de l'administration, il constitue, dans chaque région, le dire partagé et reconnu sur la forêt et le bois au niveau régional. Comme pour le programme national, sa durée est courte, 7 ans par exemple, lui garantissant de constituer un document d'actualité, et il serait pertinent que, de la même façon, elle soit calée sur les cycles des grands programmes européens. Il est le document de référence au niveau régional sur la forêt et le bois. Il a toutes les caractéristiques et le contenu que nous venons d'échelonner au long de la partie qui précède.

Le SRFB se substitue aux anciennes ORF. Il est élaboré par la CRFPF, avec la participation de tous ses membres (ensemble des administrations, représentants des professionnels et des collectivités locales, ONGe et « usagers » de la forêt, etc.).

Il a même statut que les autres schémas, notamment « grenelliens » ou économiques, de niveau régional, et ses dispositions sont prises en compte et respectées dans tous les schémas et documents régionaux qui abordent les thèmes de la forêt et du bois.

Il est suivi par la CRFPF qui réserve chaque année un point de l'ordre du jour de l'une de ses séances à l'examen de sa mise en œuvre ; il peut être « retouché » par la CRFPF de façon à garder toute son actualité et sa qualité de document de référence.

3.3. les diverses déclinaisons du SRFB

Dans l'architecture actuelle, les trois grands types de documents suivants procèdent des ORF :

- les cadres de la gestion sylvicole, DRA, SRA, SRGS selon la structure foncière : ces documents mettent en commun, selon les principales zones écologiques de la région, les grands éléments d'analyse des caractéristiques et enjeux des forêts, les choix d'objectifs et de modalités de gestion durable, en particulier d'essences et d'itinéraires sylvicoles en fonction des milieux et en tenant compte du changement climatique.

Ces documents d'orientation encadrent et facilitent l'élaboration des documents de gestion durable à l'échelle de la propriété forestière et, d'une façon appelée à croître, à celle de plusieurs propriétés regroupées dans un cadre territorial ;

- le plan d'action territorial régional, le PPRDF : créé par la LMAP du 27 juillet 2010, ce document a vocation à identifier les territoires à enjeux prioritaires de gestion forestière et de mobilisation des bois, et à bâtir un programme territorialisé d'actions, notamment à partir de stratégies locales de développement forestier (SLDF), visant à développer résolument cette gestion et cette mobilisation des bois ; il permet de concentrer les moyens d'actions disponibles, humains et financiers, sur ces secteurs prioritaires ; il permet en particulier, à partir des SLDF qu'il met en place, d'identifier les secteurs où des structures appropriées seront créées pour organiser le regroupement de la gestion des forêts privées. Notons cependant que, lorsque, en région, nous avons évoqué les PPRDF, le plus souvent on nous a dit que « lors de l'élaboration du PPRDF, on n'a pas parlé des ORF » !
- les programmes et plans d'action financiers (RDR, CPER, contrats de filière, etc.) qui apportent les moyens financiers de l'action : nous avons pu voir, dans la première partie de ce rapport, que le lien entre les ORF et ces programmes et plans d'action était loin de toujours exister et, s'il avait existé, d'avoir résisté au temps.

Tous ces documents sont-ils utiles, indispensables ?

- Les DRA, SRA, SRGS ont vocation à cadrer les aménagements forestiers en forêt publique pour les deux premiers, les plans simples de gestion et autres documents de gestion durable en forêt privée pour les troisièmes. En mettant en commun, pour toutes les forêts dont ils traitent, toute une série d'informations et d'éléments techniques, ils allègent et facilitent l'élaboration de ces documents de gestion durable et contribuent à une certaine normalisation de ces documents. Les tableaux maîtres de choix des essences objectifs par station et ceux qui indiquent, selon les unités stationnelles et selon les essences, les grands critères d'exploitation en termes de diamètre et d'âge en constituent notamment un apport précieux.

Mais faut-il réellement trois familles de document selon la structure foncière ? Ne pourrait-on pas regrouper tout cela en un seul document ? A cette dernière question, la mission répond par la négative. Au motif que, même si l'on veut regrouper la gestion des forêts par unités de plus vaste dimension et accroître

résolument les surfaces forestières en gestion durable, en mobilisation et en renouvellement des peuplements, il n'en reste pas moins vrai que chaque forêt appartient à un propriétaire et que celui-ci garde le pouvoir et la responsabilité, dans le respect des textes, de fixer les objectifs qu'il veut assigner à sa forêt et les choix de gestion en découlant.

Par grande famille, on peut considérer que

- l'État, à travers l'ONF, privilégie, pour ses forêts domaniales, le long terme et les essences nobles et intègre à un haut niveau les dimensions de protection des milieux et d'accueil du public,
- les collectivités locales assument également les dimensions d'intérêt public que rappelle le code forestier mais veulent répondre également aux demandes de leurs administrés comme à l'objectif d'un développement territorial équilibré dans lequel la forêt et le bois sont des atouts de création d'activités, d'emploi, de valeur ajoutée et de qualité de la vie,
- les propriétaires privés qui s'engagent dans la gestion forestière tendent à privilégier des révolutions plus rapides et des essences à âge d'exploitabilité plus court, attachent une importance plus grande au retour économique et recourent plus volontiers aux traitements irréguliers.

Ces objectifs différents se traduisent par des itinéraires et des modalités de gestion différents qui justifient l'existence de documents d'orientations spécifiques. La mission considère donc qu'il convient de conserver ces trois types de documents. Pour autant, il serait certainement intéressant de procéder à une évaluation de ces documents pour voir de quelle façon ils répondent aux objectifs qui leur sont assignés.

- Le PPRDF se veut à la fois un document d'orientation et de programmation : d'une part il a vocation à identifier les territoires à enjeux prioritaires, d'autre part, il doit élaborer un programme d'actions à mener dans ces territoires et en identifier les financements et échéanciers.

Ce que nous disions plus haut sur la priorisation par secteurs homogènes (§ 2.11) et sur la quantification des objectifs (§ 2.12) nous conduit à proposer de supprimer l'outil spécifique PPRDF en tant que tel et d'en reporter

- le volet identification des territoires à enjeux prioritaires et des lignes d'action à y développer, dans le volet des ORF dédié à la dimension territoriale,
- la partie programmation de l'action, dans les programmes et plans d'action régionaux.

Notons que cette évolution pourra apporter le bénéfice connexe d'apaiser les tensions qu'a pu susciter, de façon parfois vive dans certaines régions, la création d'un outil dont le financement restait très incertain et quelque peu polémique. Il ne faut pas oublier en effet le contexte dans lequel a été créé ce document, autour de la question de l'utilisation des « centimes forestiers » issus de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti forestier. L'insertion de ce travail dans le nouveau schéma régional forêt bois comme élément d'identification territoriale lui conférera un rôle que le PPRDF ne peut actuellement pas tenir dans les régions où son financement n'est pas assuré.

- Avec les programmes et plans d'action financiers, RDR, CPER, et autres contrats de filière ou de progrès, on n'est plus dans l'orientation mais dans l'action : ces documents gardent ô combien toute leur pertinence, et il convient, plus que cela ne se fait aujourd'hui, que ces documents de financement et de moyens soient bâties dans le prolongement des ORF pour permettre la réalisation de leurs grands objectifs.

Nous ramenons donc ainsi la déclinaison régionale des futurs schémas régionaux de la forêt et du bois aux deux familles de documents :

- les documents cadres de la gestion sylvicole, DRA, SRA, SRGS
- les programmes et plans d'action financiers

Recommandation n°15 : La mission recommande de supprimer le PPRDF en tant que tel et d'en inclure le contenu à la fois dans le volet territorial du schéma régional de la forêt et du bois et dans les programmes et plans d'action régionaux.

Conclusion

En créant les Orientations régionales forestières à une époque où la décentralisation commence à s'installer dans notre pays, la loi de 1985 rappelle que la politique forestière est de la compétence de l'État mais qu'elle s'applique dans chaque région à travers le « cadre cohérent de priorités et d'actions » que cet outil nouveau doit mettre en place.

Cet objectif a été insuffisamment atteint. Les ORF n'ont le plus souvent pas su affirmer les choix et identifier les priorités de progrès pour la mise en valeur des forêts et le développement du secteur économique de la transformation du bois. Elles n'ont pas réussi à se positionner comme le document de référence pour la forêt et le bois dans la région.

Ce constat ne condamne pas un outil dont tous les acteurs conviennent qu'il est indispensable.

Déclinaison régionale du programme national de la forêt et du bois, le schéma régional de la forêt et du bois que nous proposons nous semble susceptible, sous la double responsabilité du préfet et du président du conseil régional, de constituer ce socle partagé, connu, reconnu et respecté, sur lequel une politique régionale de la forêt et du bois pourra être bâtie à la hauteur des ambitions de ce début de siècle.

Signatures des auteurs

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET

Direction générale des
politiques agricole,
agroalimentaire et des
territoires

Le Directeur général

3 rue Barbet de Jouy
75349 Paris 07 SP

Monsieur Jacques BRULHET
Vice-Président

Monsieur le Président de la 4^e section

CGAAER
251 rue de Vaugirard
75732 Paris Cedex 15

Objet : Lettre de cadrage CGAAER 2012, les
orientations régionales forestières

Paris, le 23 juillet 2012

La forêt française est confrontée à de nouveaux défis. Elle devra répondre aux besoins d'ordre économique, social et environnemental dans le prochain siècle, ou tout au moins à l'horizon 2050. Elle sera notamment confronté aux enjeux du changement climatique.

Adaptation :

La forêt est, sans doute avec la construction, un des domaines où les décisions d'investissement ont la durée de vie la plus longue : selon les essences, une plantation a une durée de vie de 50 à plus de 100 ans. A cette échelle de temps, il est nécessaire de prendre en compte dès aujourd'hui les changements de conditions impliquées par le changement climatique. Il est par exemple montré par des travaux de recherche que l'aire de répartition du hêtre en France va drastiquement diminuer. Un premier rapport sur les multiples enjeux de cette adaptation, assorti de propositions a été publié en 2007 (rapport ROMAN-AMAT). Il faut donc aider la forêt à s'adapter à ces nouvelles conditions par une sylviculture permettant un renouvellement adapté des peuplements. Ce renouvellement est concrètement lié à la mobilisation du bois et aux investissements de plantation ou de régénération naturelle qui s'ensuivent. A défaut, la forêt se trouvera moins capable de faire face aux attaques sanitaires et climatiques correspondant aux nouvelles conditions, les écosystèmes associés seront menacés, la productivité de la forêt, et donc le puits de carbone forestier, diminueront : il ressort d'études de l'INRA que celui-ci pourrait s'annuler avant 2050 si rien n'est fait.

Atténuation :

La gestion forestière et la production de la filière bois sont devenues depuis les accords de Durban un item important de la contribution française à la lutte contre le réchauffement climatique. Ainsi, la préservation du puits de carbone forestier national est un enjeu important tant du point de vue environnemental qu'économique (via les impacts sur les industries émettrices). A cela s'ajoute la contribution de la biomasse « bois » au développement d'énergies renouvelables correspondant à des engagements européens. La nécessité d'optimiser la contribution des forêts à une économie décarbonée (matériaux et énergie substitués aux origines fossiles : chaleur issue de la biomasse, biocarburants de G2, chimie du végétal) à divers horizons temporels : 2020, 2050, 2100.

A ce stade, et dans le cadre défini par le code forestier, ces éléments d'anticipation des effets du changement climatique ont été peu intégrés formellement au sein des orientations régionales forestières (ORF) ou des documents qui en découlent (DRA SRA SRGS). Aussi la question du renouvellement de ces documents est aujourd'hui ouverte.

En amont du lancement d'un chantier de réécriture de telles orientations il serait souhaitable et nécessaire de pouvoir disposer d'une évaluation des ORF actuelles. Cette évaluation pourrait porter à la fois sur la pertinence et l'actualité de telles orientations mais également sur leur application et leurs usages en régions.

.../...

Cette phase évaluative devrait précéder l'éventuel lancement d'une nouvelle phase d'écriture d'orientation régionale ou pan régionale. Toute suggestion d'évolution de tels documents ou du cadre actuel d'élaboration serait bienvenue. La prise en compte des travaux de référence internationaux, communautaires et nationaux en la matière sera nécessaire.

Un travail de fond au cours de l'année 2012 serait souhaitable de la part du CGAAER sur le sujet.

Le Directeur général des politiques agricole,
agroalimentaire et rurales

Eric ALLAIN

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Jacques Andrieu	MAAF/DGPAAT	Sous-directeur de la forêt et du bois	21/09/2012
Elisabeth Van de Maele		Chef du Bureau des Investissements Forestiers	
Etienne Chapelant		Chargé de mission au BIF	
Bernard Gamblin	ONF	Directeur technique et commercial bois	25/10/2012
Henri Plauche-Gillon	CNPF	Président	25/10/2012
Thomas Formery		Directeur général	
Jacques Levert	DRAAF PACA		26/10/2012 (téléphone)
	DRAAF Franche-Comté		
Michel Sallenave	DRAAF Midi-Pyrénées	Directeur	29 et
Marie-Claire Guéro		Chef du SRDDTR	30/11/2012
Jacques Dimon		Adjoint au chef du SRDDTR	
Gilles Barreau	Midi-Pyrénées Bois	Vice-Président	
Pascal Legrand	CRPF Midi-Pyrénées	Directeur	
Robert Cabé	URCofor Midi-Pyrénées	Président	
Irène Sénaffe		Directrice	
Jean de Torres	UR des syndicats de propriétaires forestiers privés Midi Pyrénées	Président	
Olivier Brusq		Vice-président	
Thomas Pétreault	Conseil régional Midi-Pyrénées	Chargé de mission forêt bois carbone	
Michael Douette	DREAL Midi-Pyrénées	Chef de la division Biodiversité	
Laurence Tribollet		Chargée de mission forêt Natura 2000	
Jacques Mirault	ONF DT Sud-Ouest	Directeur-adjoint	
Henri Dedieu	Coopérative forestière	Président	
Christophe Bernard	Cofogar (Alliance Forêt Bois)	Directeur-adjoint	
Cécile Goubé		Attachée de direction	
Béatrice Gendreau	Conseil régional Aquitaine	Vice-présidente en charge de la filière forêt bois	07/01/2013
Bernard Lazarini		Chargé de mission forêt bois	
Hervé Durand	DRAAF Aquitaine	Directeur	
Olivier Rogé		Chef du SERFOB	
Jean-Roch Gaillot	DRAAF Bourgogne	Directeur	15/01/2013
Maclou Viot		Directeur-adjoint	
Nadège Palandri		Chef du SEFAR	
Jean-Michel Mériaux		Responsable Pôle forêt bois biomasse	

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Jean-Denis Noirot Pierre Adami Laurent Tisne	DDT Côte d'Or	Technicien au PFBB Chef du SPAE Chef du bureau chasse forêt	
Florence Laubier Jean-Dominique Robin Jean Croisel	DDT Saône et Loire	DIRECTRICE-ADJOINTE Chef de la mission forêt Chargé de mission forêt	
François Roche-Bruyn Christelle Rousselet Marie-Cécile Deconninck Jean-Baptiste Schwebel	Conseil régional Bourgogne SGAR Bourgogne APROVALBOIS CRPF Bourgogne ONF DT Bourgogne-Champagne-Ardenne	Chef du SGAR DIRECTRICE DIRECTRICE-ADJOINTE Directeur commercial bois	
Hugues Dollat	DREAL Bourgogne	Directeur-adjoint	
Vincent Favrichon Mathieu Batard Catherine Maison Bernard Delvit Loïc Le Calvez François-Xavier Dubois Christian Weben Antoine Couka	DRAAF Pays de la Loire CRPF Pays de la Loire ONF Agence Pays de la Loire	Directeur Chef du SREFAR TF au SREFAR TF au SREFAR TF au SREFAR Directeur Ingénieur Directeur	21/01/2013
Nicolas Vizier Alain Unvoas	ATLANBOIS Conseil régional Pays de la Loire	Délégué général	
Françoise Sarrasin Julien Bertron	DREAL Pays de la Loire	Mission Énergie-Climat	
Anne Perret Rémy Clatot Isabelle Porquet	DRAAF Haute-Normandie	DIRECTRICE-ADJOINTE Chef du SREFAR ingénierie pôle Forêt Bois Biomasse	29/01/2013
Odile Lobréaux Olivier Boulay Patrice Mengin-Lecreulx Jean-François Cheny	ANORIBOIS ONF Agence Haute-Normandie	ingénierie pôle FBB Délégué général Directeur Directeur forêt aménagement	
Anne-Marie Boulengier Pierre Rigondaud Benoit Bouteufeux Patrick Druelle Thierry Coutant Fabienne Ménadie	DRAAF Limousin Conseil régional Limousin	Directrice Chef du SRAF Chargé de mission Chef de l'unité forêt bois Directeur agriculture et forêt Chargée de mission forêt filière bois	30/01/2013
Gaël Lamoury	APIB	Délégué général	

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
APIB	Association Pôle interprofessionnel bois (Limousin)
APROVALBOIS	Association pour la promotion et la valorisation des activités du bois en Bourgogne
BIBE	Bois industrie bois énergie
BO	Bois d'œuvre
BPI	Banque publique d'investissement
CAC	Contrat d'aide à la compétitivité
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CIP	Contrat interprofessionnel de progrès
CNPF	Centre national de la propriété forestière
CPER	Contrat de projet État région
CRFPF	Commission régionale de la forêt et des produits forestiers
CRPF	Centre régional de la propriété forestière
DDT	Direction départementale des territoires
DGPAAT	Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DRA	Directive régionale d'aménagement
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
ETP	Équivalent temps plein
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FFN	Fonds forestier national
LMAP	Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche
ONF	Office national des forêts
ONGe	Organisation non gouvernementale environnementale
ORF	Orientations régionales forestières
ORGFH	Orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats
PACA	Provence Alpes Côte d'Azur
PNFB	Programme national forêt bois
PPRDF	Programme pluriannuel régional de développement forestier
RDR	Règlement de développement rural
SCAP	Stratégie de création d'aires protégées
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDFB	Sous-direction de la forêt et du bois
SDGC	Schéma départemental de gestion cynégétique

SLDF	Stratégie locale de développement forestier
SRA	Schéma régional d'aménagement
SRCAE	Schéma régional climat air énergie
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SRFB	Schéma régional de la forêt et du bois
SRGS	Schéma régional de gestion sylvicole
TVB	Trame verte et bleue