



CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 14121

Mise en place d'une veille économique mutualisée de la filière forêt-bois

établi par

Guy Fradin

Ingénieur général des ponts, des eaux et de la forêt

mars 2015

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	4
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	5
1. CONTEXTE.....	6
2. DÉMARCHE.....	7
3. RECOMMANDATION.....	8
CONCLUSION.....	10
ANNEXES.....	11
Annexe 1 : Lettre de mission.....	12
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	15
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	17
Annexe 4 : Liste des textes de références.....	18

RÉSUMÉ

Le projet d'une veille économique mutualisée au sein de la filière forêt/bois a notamment avancé au cours de l'année 2014 à travers la préparation d'un protocole d'accord entre les partenaires de la filière visant à définir les dispositifs et engagements de chacun.

Le protocole n'a toutefois pu être finalisé notamment du fait d'un désaccord sur la désignation de l'opérateur chargé du portage opérationnel du dispositif.

Le missionnaire s'est efforcé de dégager un consensus sur le choix de l'opérateur, sans succès. Mais les entretiens avec les différentes acteurs ont conduit ceux-ci à convenir que la logique conduirait à définir d'abord un cahier des charges de l'opération.

C'est donc dans cette démarche que se sont engagés les professionnels dans le cadre d'une gouvernance partagée (comité directeur et comité technique) avant d'ouvrir une consultation pour le choix de l'opérateur.

Mots clés : Veille économique, filière forêt/bois, interprofession France/Bois/forêt

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 (à tous les partenaires) : Confirmer la gouvernance du dispositif telle qu'elle est prévue dans le projet de protocole élaboré en 2014	8
Recommandation 2 (à tous les partenaires) : Mettre en place un groupe de travail restreint représentant FBIE, FBF et l'Etat, composé de personnes à compétence reconnue.....	8
Recommandation 3 (à l'Etat) : revoir la géométrie de sa participation, notamment financière, pour participer au projet à égalité avec les professionnels.	9
Recommandation 4 (à tous les partenaires) : ne pas créer de structure juridique pour porter cette veille économique.	9

Par lettre en date du 13 octobre 2014 vous avez confié au CGAAER la mission de faire progresser la mise en place d'une veille économique mutualisée pour la filière forêt/bois. Le Vice-président du CGAAER m'a chargé de cette mission dont j'ai l'honneur de vous rendre compte ci-dessous.

1. CONTEXTE

La lettre de mission rappelle que la complexité de la filière forêt/bois rend difficile le suivi de sa situation économique. Pour autant la prise de décision des acteurs, qu'ils soient publics ou privés, requiert un outil de veille économique et au demeurant des initiatives ont été prises depuis longtemps en ce sens par certaines organisations de la filière.

Malheureusement ces initiatives ne sont pas coordonnées et il manque aujourd'hui le cadre directeur d'un système d'information constituant un réel outil de pilotage.

A cet égard la mission interministérielle commanditée en 2013 a dédié un chapitre spécifique à l'observatoire de la forêt et du bois dans son rapport «vers une filière intégrée de la forêt et du bois» tant il est vrai que l'idée même de filière suppose une conception partagée des objectifs, contraintes et modalités de coopération entre acteurs et sa traduction dans la définition, la qualification et le partage des informations de pilotage.

Le plan national d'action pour l'avenir des industries de transformation du bois de l'automne 2013 a retenu la mise en place d'un observatoire économique mutualisé et le contrat de filière signé un an plus tard a précisé les engagements des professionnels (constitution d'un outil de veille économique et de flux de la matière) et de l'Etat (position sur les objectifs, la gouvernance et le financement de l'outil).

Dans ce contexte positif et évolutif la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires a piloté l'an dernier un groupe de travail rassemblant l'ensemble des acteurs publics et privés qui ont permis d'aboutir à un projet de protocole portant essentiellement sur :

- la gouvernance de la veille économique comportant un comité de direction et un comité technique ;
- le principe de confier à un opérateur unique la mise en œuvre de la veille économique mutualisée.

Il est important de noter que ce point est considéré par le protocole comme un facteur clef de réussite.

- Les livrables de la veille économique et notamment un tableau économique d'ensemble (TEE) ; toutefois ces livrables ne sont pas définis précisément et le cahier des charges de l'opérateur non plus.
- Les principes et modalités de financement reposant sur une prise en charge par les acteurs professionnels (CODIFAB et FBF) pour les 2/3 et par les administrations partenaires pour le 1/3 restant.

Ce protocole n'a pas été signé dans la mesure où le consensus ne s'est pas fait sur le choix de l'opérateur chargé du portage opérationnel du dispositif.

C'est pourquoi, à la demande des professionnels, le ministre a sollicité le CGAAER pour conduire une mission de médiation et obtenir un consensus sur les modalités de poursuite du projet.

2. DÉMARCHE

La lettre de mission, suivant une démarche on ne peut plus logique, demandait au missionnaire d'établir un cahier des charges et de consulter les opérateurs potentiels sur la base de ce cahier des charges pour évaluer leur capacité à assurer le portage de la veille économique mutualisée, puis de préciser les modalités de gouvernance et confirmer les contributions financières, enfin d'essayer de trouver un consensus sur le choix de l'opérateur ainsi que cela a été évoqué lors de la réunion au Cabinet du ministre de l'agriculture fin septembre 2014.

De fait, les questions du choix de l'opérateur et du cahier des charges sont étroitement liés : soit on désigne l'opérateur sur la base objective du cahier des charges, soit on choisit l'opérateur et on construit le cahier des charges avec lui dans le cadre d'un dialogue partenarial.

Toutefois il apparaît que la construction d'un cahier des charges pose le problème du partage des objectifs entre tous les partenaires et il faut convenir qu'actuellement ce n'est pas encore le cas. Dans ce contexte il était difficile d'établir un cahier des charges en quelques semaines sans la construction d'un groupe de travail compétent et représentatif.

C'est pourquoi le missionnaire s'est attaché à essayer de forger un consensus sur la désignation de l'opérateur, qui apparaissait comme un des points de blocage de façon à avancer de façon concrète. Disons tout de suite que cet objectif n'a pas été atteint. Disons aussi que la totalité des acteurs rencontrés, quelles que soient leurs interrogations, sont farouchement attachés à l'avancée et la nécessité du projet.

Certaines des institutions susceptibles de remplir cette mission de portage de la veille économique mutualisée étaient citées par la lettre de mission : FCBA, France Agrimer, mais d'autres ont été considérées par le missionnaire : IGN, GIP Ecofor, Laboratoire d'économie forestière et bien entendu France/bois/Forêt qui en tant qu'interprofessions a développé elle-même un observatoire économique.

Toutefois il est apparu au cours des entretiens que pour des raisons qui tiennent

- à l'étendue des compétences,
- à la connaissance de la filière, notamment de sa partie aval,
- à l'acceptation par les différents acteurs de la filière,

seuls deux organismes pourraient prétendre à assurer le rôle d'opérateurs à France/bois/Forêt qui ajoute un certain savoir faire à la légitimité de l'interprofession pour conduire une telle mission et le FCBA qui présente l'avantage d'être en principe un outil de l'ensemble de la filière, il rassemble d'ailleurs en son conseil d'administration l'ensemble des acteurs. Il sait par ailleurs parfaitement où se trouvent les compétences de chacun des partenaires susceptibles de contribuer à l'observatoire.

Cependant aucun de ces deux opérateurs éventuels n'a rassemblé l'unanimité des avis, pour des raisons touchant essentiellement à l'étendue des compétences et à la confiance partagée.

C'est pourquoi le missionnaire a exploré l'idée de confier à France Agrimer cette mission. Cet établissement public, n'est en rien impliqué dans la filière forêt/bois (cela pose même un problème de nature juridique) ce qui est un inconvénient mais aussi un avantage dans la mesure où il ne peut être suspecté de parti pris vis à vis d'un seul des acteurs de la filière. En revanche il est compétent en matière d'observatoire économique puisqu'il en met en œuvre plusieurs et notamment celui des prix et des marges agricoles. Il est aussi chargé de l'observatoire national de la biomasse, avec l'ADEME et le FCBA ; retenir France Agrimer c'est assurer un lien privilégié - nécessaire - entre la veille économique mutualisée de la filière forêt/bois et l'observatoire de la biomasse.

Le missionnaire n'a pas non plus recueilli l'unanimité sur cette hypothèse.

Cependant les discussions qui ont eu lieu au sein de la filière à l'occasion de cette mission ont permis finalement de dégager un consensus sur la poursuite de la démarche entamée l'an dernier dans la préparation du protocole et les professionnels se sont finalement mis d'accord pour préparer ensemble un cahier des charges de la veille économique mutualisée avant d'organiser une consultation pour valider l'offre la meilleure.

3. RECOMMANDATIONS

Dans ces conditions le missionnaire fait les recommandations suivantes :

1. Confirmer la gouvernance du dispositif telle que prévue dans le protocole : un comité directeur restreint des financeurs (CODIFAB/FBF/État) et un comité technique comprenant les représentants des partenaires du projet.
2. Mettre en place un groupe de travail restreint, représentant FBF, FBIE et l'Etat, composé de personnes à la compétence reconnue.

Le mandat de ce groupe est d'élaborer le cahier des charges de la veille économique mutualisée et notamment :

- les objectifs. Il faut en particulier définir la dénominateur commun à tous les partenaires, la VEM doit répondre aux besoins de chacun et organiser notamment le retour sur investissement de chaque contributeur,
- Le périmètre initial : pour des raisons d'efficacité et de financement, il est probable qu'il est préférable de définir d'abord un périmètre restreint (le tableau d'emploi économique, les analyses de comparateur, les études économiques...) qui pourra être élargi par la suite au fur et à mesure de la stabilisation du dispositif,
- les «livrables», standard ou «sur mesure»,
- les modalités de recueil (il faut notamment purger la question du paiement des données), stockage, et de traitement des données et les engagements prospectifs des fournisseurs de données de l'opérateur : suivi des prix, approche des coûts, capitalisation sur séries longues, analyse des flux,
- les modalités de valorisation et diffusion des données et bien entendu les règles de confidentialité qui est un point crucial,
- les modalités de consultation des opérateurs potentiels,
- la confirmation ou la réévaluation du coût évalué à 24 KE/an pour les trois premières années.

Les conclusions du groupe devraient être réunies au comité technique pour validation puis au comité directeur pour décision à la fin juin (de fait comme cette orientation de travailler au cahier des charges fait consensus, des travaux préparatoires ont déjà commencé)

- préciser la propriété des données et les conditions de leur utilisation.

Il pourrait être opportun de s'assurer des services d'un consultant. Il appartiendra au comité directeur d'en décider et aux acteurs d'apprécier si S. Lochu, bien connu et apprécié des partenaires, pourrait être celui-ci.

3. l'Etat doit être un acteur majeur du projet et à ce titre devrait considérer la possibilité pour lui d'être partie prenante du projet ; cela suppose notamment une contribution financière supérieure à ce qu'était prévu l'an dernier.
4. Les entretiens ont évoqué parfois l'idée de créer une structure juridique autonome recueillant les fonds des contributeurs, portant la gouvernance du projet et conventionnant avec l'opérateur retenu.

Le missionnaire ne recommande pas de retenir cette solution, plus complexe, plus lourde, portant des conséquences financières (paiement de la TVA). Lorsque l'opérateur sera choisi chacun des financeurs pourra conventionner avec lui selon ses modalités propres et en fonction des décisions collectives.

CONCLUSION

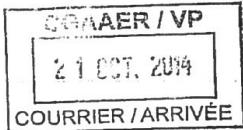
Formellement, l'objectif de la mission n'a pas été atteint puisqu'il s'agissait de forger le consensus autour du choix d'une opérateur.

Toutefois on peut penser que la démarche à laquelle les professionnels ont été conduits de rédiger d'abord un cahier des charges et beaucoup plus logique et porteuse d'avenir quant à la solidité du projet dans le temps.

Signatures de l'auteur

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



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

LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le 13 OCT. 2014

N/Réf : CI 0723222

à

Monsieur Bertrand HERVIEU
Vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture et
des Espaces Ruraux (CGAAER)
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Objet : mission CGAAER portant sur la mise en place d'une veille économique mutualisée de la filière forêt-bois.

Le secteur forestier se caractérise par l'hétérogénéité de ses acteurs, il est alors difficile d'acquérir une vision globale de sa situation économique, fine et suivie, et ainsi de juger de l'effet des différentes mesures et actions mises en œuvre tant au niveau des politiques publiques que des acteurs professionnels eux-mêmes.

Le développement de la connaissance et de la culture économique revêt pourtant un enjeu stratégique en termes d'outil nécessaire aux investissements, à l'accroissement de la performance des entreprises, de visibilité de la filière, de son potentiel et de sa vitalité pour organiser l'action professionnelle et interprofessionnelle et orienter l'appui public à son développement.

Des initiatives de veille économique ont déjà été prises par certaines Organisations interprofessionnelles et Fédérations professionnelles, tant à l'amont qu'à l'aval de la filière. Elles s'avèrent pertinentes mais demeurent isolées. Le manque de coordination ne permet pas à ces observations économiques ponctuelles, réalisées sur un périmètre restreint, d'être valorisées autant qu'il le faudrait pour qu'elles puissent constituer à elles seules un réel outil de pilotage de la filière.

.../...

A cet égard, si la réalisation ponctuelle, voire répétée, d'une observation partielle s'avère finalement coûteuse et parfois contre-productive, la mise en place d'une observation pérenne, partagée et suffisamment étayée serait à même de fournir non seulement la visibilité des marchés, la lecture des effets de politique nationale mais offrirait également à la recherche les moyens de modéliser plus précisément le secteur et ses segments de marché. La mise en place d'un outil d'observation économique permettrait de fournir à chacun des acteurs, partenaires privés ou institutionnels, une lecture experte et adaptée, pédagogique et utile, qui rassemble et fédère, pour créer les conditions nécessaires au développement de la filière.

Dans cette perspective, l'Etat a décidé fin 2012 d'accompagner les acteurs de la filière forêt-bois dans la construction d'un système de veille économique mutualisée. Ce projet a initialement suscité certaines réserves, exprimées par les acteurs privés de la filière forêt-bois. Celles-ci se sont résorbées grâce à la réalisation d'une étude de faisabilité, restituée en septembre 2013, laquelle a permis de mettre en évidence – aux yeux de l'ensemble des parties prenantes, publiques et privées – la nécessité de doter la filière d'un tel outil.

La mise en œuvre de cette veille économique mutualisée constitue donc désormais une stratégie inscrite dans le Plan National d'Action pour l'avenir des industries de transformation du bois, présenté par le Ministre chargé de l'Agriculture au Conseil Supérieur de la Forêt et du Bois le 17 octobre 2013, et sa pertinence a été réaffirmée dans les conclusions du groupe de travail « Outils et analyse stratégique » du Comité Stratégique de la Filière Bois (CSF bois), chargé de l'élaboration d'un contrat de filière.

Des réunions organisées entre des représentants de l'Etat (Direction Générale des Politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires (DGPAAT), Direction Générale des Entreprises, Direction Générale de l'Energie et du Climat, Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie) et des Organisations Professionnelles (France Bois Forêt, France Bois Industries Entreprises, Comité de Développement des Industries du Bois et de l'Ameublement, Union de la Coopération Forestière Française, Fédération Nationale du Bois, Union des Fabricants de Contreplaqué) ont permis de formaliser un projet de protocole d'entente comportant certains points précis quant à l'organisation de la veille économique : la composition du Comité de direction et du Comité technique assurant la gouvernance du dispositif, les enveloppes financières maximales que chaque Organisation Professionnelle (OP) et chaque administration était prête à y dédier, ainsi que ses priorités de travail.

Mais ces réunions ont aussi fait apparaître des points de blocage, notamment sur le choix de l'opérateur chargé du portage opérationnel du dispositif de veille, la définition de son champ de compétence (recueil et hébergement des données, analyse statistique et économique, diffusion de l'information) et la détermination du coût annuel relatif à son fonctionnement.

.../...

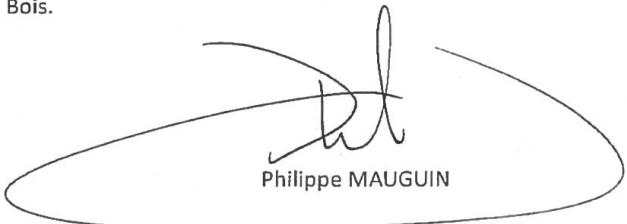
Il est à présent nécessaire d'aboutir à un consensus concernant ces points précis et d'avancer rapidement dans la mise en œuvre concrète de l'outil économique au service des professionnels, en accord avec la volonté exprimée à plusieurs reprises par le Ministre. A ce stade des discussions, il paraît donc souhaitable de confier au CGAAER une mission qui permettra de trouver un accord sur les différents points d'achoppement encore en suspens.

Dans cette perspective, je vous demande de bien vouloir désigner un missionnaire afin qu'il :

- établisse un cahier des charges de la veille économique mutualisée sur la base du projet de protocole d'entente, en cours d'approbation par les OP et les Administrations, parties prenantes au projet. Grâce à ce cahier des charges, les opérateurs envisagés pour faire le portage de la veille économique mutualisée seront interrogés sur leur capacité technique à remplir la mission et, le cas échéant, sur les coûts de fonctionnement qu'elle induit. Les organismes à rencontrer sont l'Institut Technologique Forêt Cellulose Bois-construction Ameublement, l'Institut Géographique National, FranceAgriMer, le Service de la Statistique et de la Prospective du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, ainsi que tout autre opérateur qui sera jugé pertinent ;
- précise les modalités de gouvernance de l'observatoire et, en particulier, le lien qui sera établi entre son Comité de direction et l'organisme réceptacle ;
- confirme les contributions financières maximales qui pourraient émaner des OP et des Administrations ;
- recueille l'avis des OP sur le choix d'un opérateur qui satisferait leurs exigences techniques et leurs moyens financiers.

Le rapport de mission devra être remis à la fin du mois de novembre 2014.

Le missionnaire désigné pourra s'appuyer, en tant que de besoin, sur les services de la DGPAAT, et en particulier sur le Bureau du Développement Economique de la Sous-Direction de la Forêt et du Bois.



Philippe MAUGUIN

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction
FALCONE Patrick	MAAF Cabinet	Conseiller
MOREAU François	MAAF DGPAAT	Chef de service
BORZEIX Véronique	MAAF DGPAAT	Sous-directrice
DANIEL Pierrick	MAAF DGPAAT	Chef de bureau
DUPAS Mylène	MAAF DGPAAT	
VANDERHERVEN	MAAF DGPAAT	Adjoint S/D
MILLION Aurélien	MAAF DGPAAT	Chef de bureau
GUILHEMSANS Marie-Françoise	MAAF/SAJ	Directrice
SEDILLOT Béatrice	MAAF SSP	Chef de service
REY Geneviève	ONF	DGA
HELLEISEN Philippe	ONF	
FLORENTIN Georges Henri	FCBA	DG
GUINARD	FCBA	Chef de service
BARLIER André	FAM	Sous-directeur
EGRIN	FAM	
FREMONT Jean-Marc	IGN	Conseiller du DG
SLAK Marie Françoise	IGN	Chef département
COUSIN Jean-Luc	IGN	Directeur adjoint
FUCHS Franck	IGN	Chef de service
PEYRON Jean-Luc	ECOFOR	Directeur
ROMAN-AMAT Bernard	LEF	Directeur
LE CROGENNEC Stéphanie	MEDDE	Sous-directrice
PLAUCHE-GILLON Henri	FPF/CNPF	Président
D'AMECOURT Antoine	FPF/CNPF	Président
FORMERY Thomas	CNPF	Directeur général
BOUVAREL Luc	FPF	Directeur

Nom Prénom	Organisme	Fonction
JARLIER	FNCOFOR	Président
LESTURGEZ Alain	FNCOFOR	Directeur général
LE PICARD Cyril	UCFF	Président
DE NORMANDIE Laurent	FBF/FNB	Président
HERMES Jean Emmanuel	FBF	Directeur
TOPAN Eric	FBF	Conseiller
DOUZAIN-DIDIER Nicolas	FNB	
CHARMASSON Luc	FBIE	Président
MASSART	FBIE	Vice-président
BOUR-POITRINAL Emmanuelle	FBIE	Directrice
GOUVION SAINT CYR Audouin	CODIFAB	Directeur
MILLEREUX Dominique	FIBC	Secrétaire général
BOURY Sabine	UFC	Déléguée générale
LOCHUT Serge		Consultant

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

CNPF	Centre national de la propriété forestière
CODIFAB	Comité de Développement des Industries du Bois et de l'Ameublement
DGPAAT	Direction générale des politiques agricole, alimentaire et des territoires
ECOFOR	GIP économie forestière
FAM	France Agri Mer
FBF	France bois forêt
FBIE	France bois industries entreprises
FCBA	Centre technique du bois et de l'ameublement
FIBC	Fédération de l'industrie bois construction
FNB	Fédération nationale du bois
FNCOFOR	Fédération nationale des communes forestières
FPF	Forestiers privés de France
IGN	Institut géographique national
LEF	Laboratoire d'économie forestière
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MEDDE	Ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie
ONF	Office national des forêts
SAJ	Service des affaires juridiques
SSP	Service statistique et prospective
UCFF	Union des coopératives forestières de France
UFC	Union des fabricants de contreplaqué
VEM	Veille économique mutualisée

Annexe 4 : Liste des textes de références

Projet de protocole