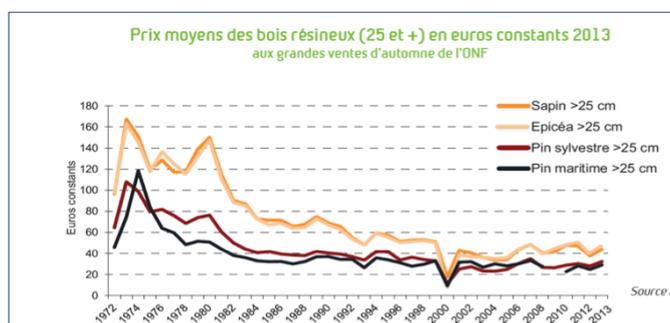
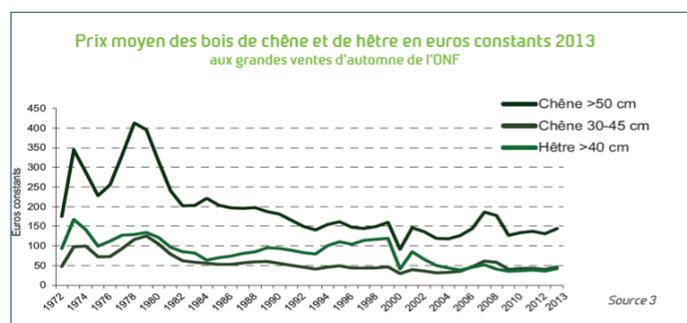


Faire progresser la gestion en forêt privée : quelles incitations publiques ?

Avec 75% de la couverture forestière métropolitaine, la forêt privée représente un grand enjeu national en termes de valorisation des biens et services qu'elle peut procurer et notamment la production ligneuse. De ce fait, les politiques publiques doivent le prendre en compte, mais sous quelles formes ? Pourquoi des incitations publiques sont-elles nécessaires ? Quelles sont les caractéristiques des dispositifs français de soutien à la forêt privée, de leurs atouts et de leurs limites ?

Pourquoi des incitations publiques en forêt privée ?

Sans soutien public, l'investissement forestier est économiquement irrationnel et a fort peu de raison d'exister. En effet, le temps de retour de la plupart des investissements forestiers est exceptionnellement long et dans presque tous les cas, l'investisseur ne perçoit pas les fruits de son investissement, ni même seulement son remboursement, qui est pour les générations suivantes. Ce long terme en fait aussi un investissement à risque : la rentabilité ne peut en être calculée sérieusement puisqu'il est impossible de prévoir l'évolution économique et physique à ce délai. Surtout, l'investissement forestier est peu rémunérateur comme le montrent bien les faits suivants : i) la sylviculture ne peut être l'activité principale de presque aucun propriétaire ; ii) la forêt domaniale, bien que comportant 80 % de futaie et procurant un revenu brut/ha (proche de 150 €/ha/an) à peu près triple de celui des forêts privées (de l'ordre de 50 €/ha/an), ne rapporte rien à l'État depuis des années ; iii) les forêts communales, dont le revenu brut est cependant aussi très supérieur à celui des forêts privées (de l'ordre de 80 €/ha/an) serait fortement déficitaire sans le versement compensateur de l'État. En fait, le revenu net des forêts privées est de l'ordre de 15 €/ha/an en moyenne : financer un reboisement, de l'ordre de 2 500 €/ha, représente 150 ans de ce revenu moyen/ha... et dans un contexte de baisse tendancielle du cours des bois qui atteint 40 % depuis 1980, en € constants (fig.1 et 2).



Figures 1. et 2 Prix des bois Depuis 1973, le prix des grumes feuillues est en baisse régulière en euros constants et particulièrement pour les chênes de plus de 50 cm de diamètre dont le prix est divisé par deux. Même érosion pour les résineux : depuis 1973, on observe une forte diminution du prix du bois d'œuvre résineux de 74 % pour les grumes de sapin, 71 % pour celles d'épicéa, 70 % pour le pin sylvestre et 61 % pour le pin maritime.

Le problème n'est pas seulement celui de la rentabilité, mais aussi un problème de trésorerie : une surface considérable de taillis simple, taillis-sous-futaie, futaies médiocres, ne comporte même pas le capital sur pied dont la réalisation permettrait de financer leur transformation ou leur conversion en futaie, sans parler du cas des parcelles sinistrées où ce capital a fondu.

Il n'est pas non plus possible de financer les investissements d'amélioration ou reconstitution par des prêts bancaires, ce qui est impraticable : le taux de prêt est supérieur à la rentabilité de l'opération et les recettes à tirer de l'investissement ne peuvent couvrir les remboursements, puisque ces recettes ne viendront pas avant 30 ou 50 ans. C'est aussi un problème de distorsion entre les prix de la matière première et celui des coûts de la main d'œuvre (effet "ciseau") : en euros constant, le prix des bois diminue alors que le prix de la main-d'œuvre augmente, malgré les efforts de productivité dus principalement à la mécanisation. En 1960, un m³ payait trois heures de travail en forêt, en 2010, neuf m³ payent une heure de travail. Soit un facteur 18 en 50 ans, bien au delà des progrès de productivité (fig.3). Ces différents constats n'incitent pas à l'investissement forestier qui, par sa nature même, va donc à l'encontre de tous les raisonnements économiques normaux et se heurte à des blocages financiers manifestes.

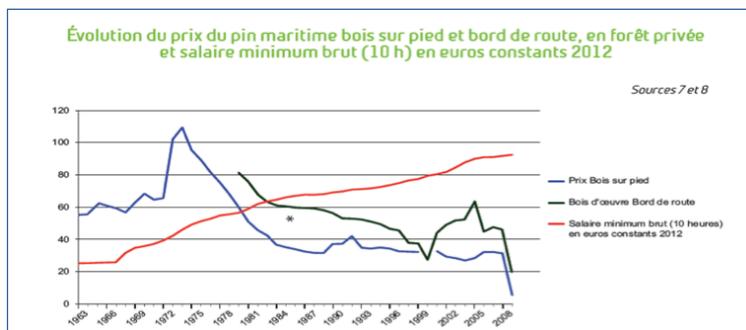
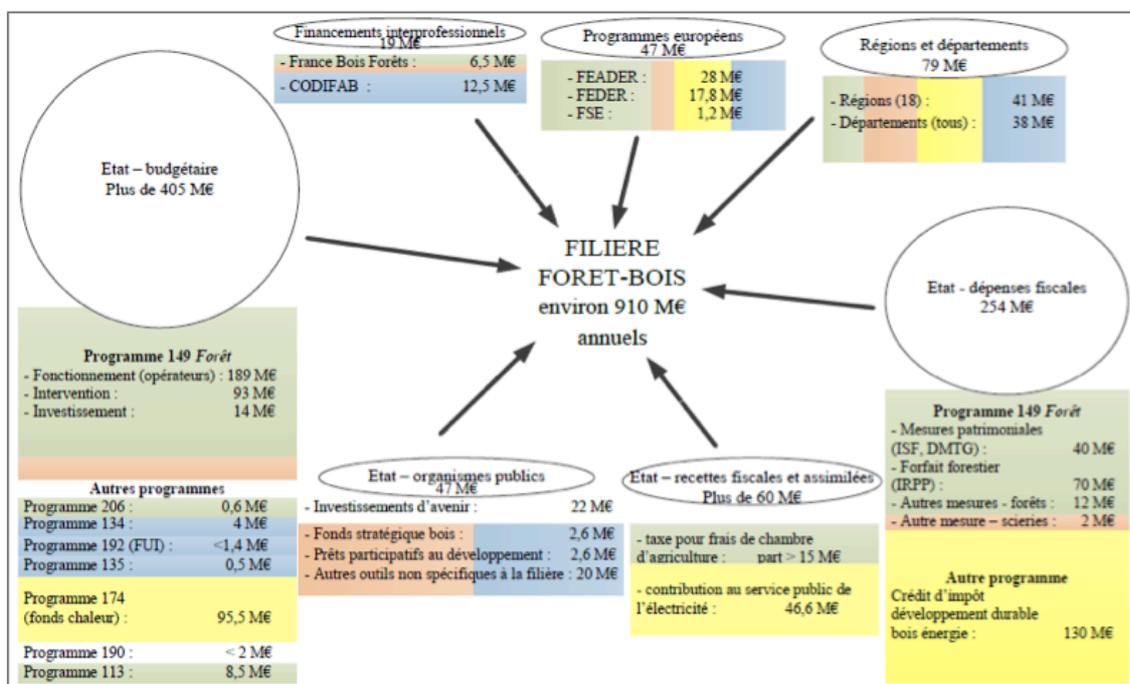


Figure 3. Effet «ciseau» prix des bois-coût du travail

Les soutiens publics à la filière forêt-bois

Les financements publics de l'ensemble de la filière sont assurés pour 70% par l'État à travers des dépenses budgétaires et fiscales, les 30% restants par diverses sources : profession, Europe, régions et départements (fig.4).

Figure 4. Les soutiens publics à la filière forêt-bois - Source : enquête de la Cour des Comptes relative aux soutiens à la filière bois (2014)



Code couleurs :
 forêt et exploitation forestière
 1^{ère} transformation
 2^{ème} transformation

L'investissement en forêt

Les soutiens d'origine budgétaire du programme 149 – Forêt ont fortement diminué

Le programme 149 – Forêt est le principal support des financements d'origine budgétaire apportés à la filière forêt-bois, mais il finance essentiellement les opérateurs de l'État, en premier lieu l'Office National des Forêts, et a été largement sollicité, par ailleurs, après les tempêtes de 1999 et de 2009. Les crédits du programme 149 – Forêt se caractérisent par une grande rigidité, liée à la forte part des dépenses de fonctionnement. L'extinction progressive des plans d'aide consécutifs aux tempêtes en 2011-2013 n'a pas redonné de marge de manœuvre budgétaire.

Dans ce contexte, la création par la loi de finances 2014 du fonds stratégique forêt-bois, matérialisé par une nouvelle action 13 au sein du programme 149 – *Forêt*, est peu significative pour l'instant. Le fonds est en effet alimenté par le transfert de crédits existants du programme 149 – *Forêt*, par la réorientation de 3,7 M€ de taxe additionnelle sur le foncier non bâti sur les bois et forêts, ainsi que par le produit d'une nouvelle indemnité de défrichement introduite par l'article 69 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, dont le produit est évalué par le ministère chargé de l'agriculture à 18 M€, chiffrage incertain. Par ce fonds, l'État entend concourir "au financement de projets d'investissement, d'actions de recherche, de développement et d'innovation". Le périmètre d'utilisation de ce fonds est progressivement précisé, notamment par l'ouverture d'un appel à projets 2017 dédié aux investissements innovants pour l'amont forestier. Malgré tout, le décalage entre les ambitions affichées pour la filière forêt-bois et les moyens budgétaires mis en œuvre reste entier. En tout état de cause, pour l'amont forestier, le poids administratif des dossiers à monter pour bénéficier de subventions d'investissement réserve cet exercice au plus gros chantiers, d'infrastructures notamment, les plantations sur de très grandes surfaces n'étant plus de mises, sauf en cas de reconstitution après tempête ou d'opérations collectives encadrées.

L'amont (c'est-à-dire la forêt) caractérisé par des mesures fiscales patrimoniales

Ce constat doit être mis en regard de l'existence d'autres dépenses en faveur du secteur forestier, notamment les dépenses fiscales. La direction du budget considère d'ailleurs "le levier budgétaire comme un levier subsidiaire en faveur des propriétaires forestiers". Alors que les dépenses budgétaires consacrées à la filière ont connu une baisse importante, souvent au détriment de l'amont, les dépenses fiscales sont plus stables. Elles sont estimées à 124 M€ en 2013 par la Cour des comptes même si le coût total de la fiscalité forestière est évalué, au sein du rapport annuel de performances du programme 149 pour le même exercice, à 167 M€. Hors coût fiscal du forfait forestier (70 M€), qui relève plus d'une modalité de calcul de l'impôt sur le revenu que d'une véritable mesure fiscale selon la Cour des comptes, le coût total de la fiscalité forestière est ramené à seulement 54 M€. Le périmètre des deux mesures fiscales les plus coûteuses en réalité - les exonérations au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) - n'est pas strictement forestier, ce qui conduit à une surestimation importante de ces dépenses. Le coût de ces deux mesures fiscales patrimoniales est évalué par la Cour des comptes à 20 M€ pour chacune.

Le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI) constitue la mesure la plus incitative à la gestion forestière productive. Composé de quatre volets, il entraîne une dépense fiscale de l'ordre de 7 millions d'euros en 2014 (tableau 1). Le volet "travaux", qui consiste à aider directement l'investissement en forêt, est le plus utilisé (environ 5 000 foyers fiscaux en 2011), pour une dépense fiscale limitée (2,8 M€ en 2014). Le volet "acquisition", qui aide à l'agrandissement des propriétés forestières, ne permet pas de porter un jugement sur l'efficacité du DEFI pour la dynamisation de la gestion forestière du fait de la méconnaissance de l'usage qui a été fait des parcelles ainsi acquises. Le volet du DEFI destiné à encourager la conclusion de contrats de gestion pour les petites propriétés souffre quant à lui d'un taux d'aide trop faible pour être utilisé. Enfin, le développement modeste de l'assurance contre les tempêtes en forêt a obéré le développement du volet assurance du DEFI, qui consiste notamment à prendre en

Catégorie	Coûts (M€)
Assurances	0,63
Acquisitions	3,35
Contrats	0,09
Travaux	2,82
dont travaux 2013	1,85
dont travaux 2012	0,34
dont travaux 2010	0,25
dont travaux 2009	0,28
dont travaux 2008	0,15
TOTAL	6,89

Tableau 1. Coût de la réduction d'impôt "DEFI" en 2014 au titre des revenus 2013 - Source : direction de la législation fiscale

La Cour des comptes a analysé les champs respectifs des aides à l'investissement forestier et du volet "travaux" de la mesure fiscale DEFI. Malgré des conditions d'accès très différentes, le périmètre des travaux sylvicoles couverts est très semblable et les dépenses fiscales de 2011 sont du même ordre de grandeur que la baisse des aides à l'investissement sylvicole entre 2008 et 2011.

Elles ne sont par contre pas à la hauteur des baisses observées depuis 2011. Il peut donc y avoir un certain effet de substitution partiel entre ces deux types de mesures, budgétaires et fiscales, en faveur de l'investissement en forêt. Ceci dit, le DEFIT travaux, dans ses conditions d'éligibilité actuelles, ne peut pas permettre de remplacer totalement les subventions d'investissement forestier pour les raisons suivantes :

1°) Cette réduction d'impôt ne concerne qu'une fraction réduite des propriétaires forestiers : i) *seuls sont éligibles au DEFIT travaux les propriétaires personnes physiques et les groupements forestiers* - ceci exclut les personnes publiques et les personnes morales de droit privé propriétaires de forêt, hors groupements forestiers ; ii) *parmi les propriétaires de + de 10 ha personnes physiques ou membres de GF, seuls sont éligibles au DEFIT travaux ceux payant l'IRPP*, or, seuls 50 % des ménages le paient et aucun élément ne permet de penser qu'une plus forte proportion de propriétaires forestiers seraient assujettis à cette impôt que la moyenne nationale. Ne sont ainsi potentiellement éligibles au DEFIT travaux qu'au mieux de l'ordre de 3 millions d'ha de forêt privée.

2°) Le plafonnement de la déduction d'IRPP cantonne le DEFIT travaux à de *menus travaux*. En effet, l'art. 199 decies du CGI plafonne la dépense éligible à 1 125 € pour une personne seule, par an, ce qui exclut bon nombre de chantiers forestiers.

3°) Comme indiqué plus haut, le DEFIT travaux, de par sa nature individuelle différenciée, ne peut pas remplacer l'appui aux opérations collectives.

Substituer le dispositif DEFIT travaux à un dispositif d'aides directes pour obtenir une réelle incitation à la gestion forestière impose donc un élargissement conséquent des conditions du DEFIT travaux, et probablement un crédit d'impôt directement imputable sur le revenu imposable.

Il existe aussi des dispositifs d'appui à l'investissement forestier privés ou semi-publics...

La question du renouvellement de la forêt française, de plus en plus déséquilibrée, préoccupe tous les acteurs : forestiers, transformateurs, pouvoirs publics, collectivités. Ainsi, depuis la disparition du Fonds forestier national et le tarissement progressif des aides du programme 149, de nombreuses sources innovantes de financement de plantation ou travaux d'amélioration par des fonds ou programme d'aides ont été mis en place, avec plus ou moins de ressources et de succès. Exemples : "Plantons pour l'avenir", "FA3R", "Reforest'Action", "Breizh Forêt Bois", etc.

L'animation et la formation

Une autre forme de soutien public concerne les actions d'information, formation, conseil, animation territoriale, indispensables pour diffuser le progrès sylvicole, améliorer la connaissance des propriétaires forestiers et pousser à la gestion productive. Ces actions sont principalement réalisées par le CNPF, donc sur une base d'incitations publiques, nationales ou régionales. Annuellement, de l'ordre de 11 M€ sont consacrés tous les ans à ces actions ; le CNPF touche annuellement de l'ordre de 600 000 propriétaires forestiers, avec différents niveaux d'actions : i) simple information par des revues régionales, plaquettes techniques, lettres électroniques; ii) sensibilisation par des réunions de vulgarisation et des contacts individuels; iii) formation : stages Fogefor et autres, ainsi que réunions des Cetef-GDF; iv) formation de formateurs et diffusion des connaissances.

Les résultats des différentes enquêtes (SSP 2012, Resofop 2015) montrent l'intérêt des propriétaires forestiers pour ces actions de développement. L'enquête SSP- MAAF 2014, constate par exemple que : *"Leur accès à l'information a (...) nettement augmenté par rapport à 1999 : en 2012, 13 % déclarent participer "souvent" ou "rarement" à des réunions d'information forestière et 29 % lisent des revues techniques. Ils n'étaient que 7 % et 19 % en 1999."*

Ce qu'il faut retenir

- Les freins à l'investissement forestier sont nombreux du fait de la nature très particulière de la forêt comme «objet économique» et de la difficulté de mobiliser des financements
- Des soutiens publics à l'investissement forestier sont nécessaires
- Les dispositifs français jouent à la fois sur des dépenses budgétaires (en baisse) et sur des dépenses fiscales
- Quelques dispositifs nouveaux comme le Fonds stratégique Forêt-Bois et DEFIT vont dans le bon sens, mais leurs moyens restent en deçà des ambitions affichées