

La politique de boisement et reboisement en France depuis le second conflit mondial

Remontant au XIV^e siècle, la politique forestière est la plus ancienne des politiques nationales. Elle a constamment élargi son périmètre d'application, des forêts domaniales, aux forêts communales, puis particulières. Mais ses méthodes ont évolué. Axée au XIX^e siècle sur une verbalisation répressive et pédagogique des délits, elle s'est ensuite orientée vers l'incitation, associant subventions et formations des collectivités et des individus. Ce système positif, fut malheureusement méconnu des acteurs, faute d'une information adéquate, et de ce fait minimisé, voire dénigré. Cet article présente l'un des axes dominants de la politique forestière depuis le second conflit mondial, à savoir le boisement et le reboisement.¹

L'héritage forestier pétainiste

L'héritage forestier du régime de Vichy (1940-44) est très important, quoique méconnu. Sensibilisé par le premier conflit mondial à la question stratégique de l'approvisionnement en bois comme matériau et comme source d'énergie (notamment gazogène), Pétain adopta très rapidement après l'obtention des pleins pouvoirs une série de lois forestières visant à : i) augmenter la récolte de bois en forêt publique et en forêt privée, mais sans compromettre la régénération, sous le contrôle d'organismes départementaux, les Groupements Interprofessionnels Forestiers ; ii) généralisation du régime forestier (ensemble de garanties permettant de préserver la forêt sur le long terme) à toute forêt communale et même à toute forêt sensible quel qu'en fût le statut ; iii) intensification des travaux de restauration des terrains en montagne reconnus d'utilité publique et de ce fait dispensés du Service de Travail Obligatoire (STO) ; iv) favoriser la qualité génétique des plantations, les pépinières d'État fournissant gratuitement des graines et plants d'origine certifiée. Evidemment, tout cela eut peu d'effet en raison de l'ingérence allemande, de l'occupation territoriale et de la décomposition administrative. Nombre de ces mesures furent reconduites sous la Quatrième République.



Figure 1. Blindé allemand équipé d'un gazogène à bois au cours de la 2^e guerre mondiale - Source

La nécessaire reconstruction

La France libérée et dotée d'un Gouvernement provisoire, le diagnostic de 1940 demeurait valable. Il était donc urgent de concevoir un programme pour accroître la superficie et la productivité forestières, 86% des besoins en pâtes, papiers et produits résineux étant alors couverts par des importations scandinaves et américaines. Ce programme était dicté par l'urgence, compte tenu des difficultés budgétaires – les importations étaient libellées en \$ - et des difficultés économiques – les destructions de la guerre, le retour des prisonniers, la reprise de la natalité creusaient la crise du logement -. Et si les dispositions antérieures furent gardées, c'est parce que les nouveaux pouvoirs publics promulguèrent simultanément la légalité républicaine restaurée et l'organisation forestière maintenue. Ainsi, l'orientation autoritaire ne fut pas remise en cause. Dès octobre 1944, des réflexions furent engagées, sous l'égide de Marcel Leloup, Conseiller d'État socialiste pour doter la France d'une «nouvelle politique forestière». Après quelques tentatives, un projet de «reconstitution forestière» fut élaboré.

¹D'autres volets importants de la politique forestière sont présentés dans les fiches : 1.06, 4.05, 5.09, 7.06, 8.04, 9.04, 9.05, 9.06, 9.08 et 9.09

Élue en juin 1946, l'Assemblée nationale constituante le vota à l'unanimité en septembre. Son axe majeur portait sur le reboisement avec incitation, «l'encadrement» de la forêt privée, initialement envisagé, ayant été écarté - mais pas définitivement. Le reboisement fut accéléré grâce à un dispositif qui améliorait un dispositif précédent (juillet 1930) fondé sur un financement annuel, assuré par un fonds alimenté par une



Figure 2. Plants de douglas en pépinière - Source : pépinières Moissenot

taxe sur les jeux. Ce financement devint constant et assuré par un fonds alimenté par une taxe sur les produits ligneux, sorte de TVA à 3% (août 1947). Le **Fonds Forestier National (FFN)** était né. L'application concernait uniquement les forêts publiques. Elle concerna toute personne morale ou physique, à commencer par les communes du Sud-Ouest dont les bois avaient brûlé entre 1942 et 1946. Le but ? Boiser 70 000 à 100 000 hectares par an : en deux générations, le patrimoine sylvicole national gagnerait 4 à 6 M d'hectares. Les années 1948-1952 furent celles du rodage ; 1952-1957, du premier plan quinquennal ; 1958-1962, du second : le rythme plafonna à 60 000 hectares par an et certains défauts furent corrigés.

L'utopique remembrement

La loi instituant le FFN était d'inspiration libérale pour rassurer l'Association générale des Producteurs de Bois et des Reboiseurs français (AGPB) créée en 1934 et la Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs (FNSPFS) qui venait d'être fondée. Le dispositif était assez souple dans ses modalités incitatives pour attirer tout reboiseur potentiel. Las ! Les parcelles reboisées, exigües et dispersées, aggravaient le morcellement de la forêt privée (fig.3). Les réflexions ciblèrent ce problème : les solutions mises en œuvre pour dynamiser l'agriculture ne pouvaient-elles pas servir pour dynamiser la sylviculture ? Les premières initiatives datent de 1949 mais se heurtèrent aux divergences entre l'Administration soucieuse d'un



Figure 3. Reboisements morcelés en Haute-Loire Source CG 43

contrôle plus grand, et le désir des représentants de la forêt privée d'obtenir une fiscalité avantageuse. Le constat que la moyenne des surfaces reboisées via le FFN était de 1,8 ha fut un déclic. La loi d'août 1954 aboutit à la création des Groupements Forestiers (GF) pour le reboisement et/ou pour la gestion sylvicole. Ces sociétés civiles particulières permettaient soit de réunir des fonds morcelés soit de maintenir les unités de gestion. Cependant, les résultats furent contrastés sans doute parce que les intéressés perceurent les GF comme amputant le principe de propriété. Un premier correctif fut apporté par la loi de 1960, dite loi d'orientation agricole, qui instituait une procédure de réglementation des boisements dans les départements soucieux de préserver l'équilibre Agriculture et Sylviculture. Elle définissait les zones à reboisement réglementé et les zones à reboisement indésirable. Un second correctif fut apporté par la loi de 1971, qui définissait les zones à vocation forestière. Par la suite, l'Administration proposa des boisements regroupés sans évoquer des transferts de propriété : ni les « périmètres d'action forestière » (1977) ni les « aménagements fonciers forestiers » (1985) ne touchèrent au sacro-saint principe de propriété. En tout cas, une étape venait d'être franchie : situer la politique forestière dans le cadre de la ruralité et bientôt de la «rurbanisation» (processus d'urbanisation rampante de l'espace rural, d'imbrication des espaces ruraux et des zones urbanisées).

L'encouragement d'une gestion forestière à vocation économique

La France comptait 3,5 millions de propriétaires forestiers dont 3 millions possédaient moins de 4 ha pour un total de 2 M d'hectares, soit 20% de la surface de la forêt privée. Devait-on les ignorer pour focaliser les aides sur les 69 mille propriétaires (2%) possédant plus de 25 ha, soit 5 millions d'ha, souvent de taillis. Jusque-là, la conversion de ces peuplements qui aurait reporté des exploitations et exigé des investissements n'avait pas été jugé prioritaire, raisonnement que quatre années de guerre avaient conforté, vu le rationnement énergétique. Entre les années 1960 et les années 1970, deux phénomènes jouèrent qui, aujourd'hui, paraissent opposés ; ils accompagnaient pourtant l'évolution sociétale. Dans les années 1960, les pouvoirs publics, conscients des demi réussites de la politique forestière antérieure, entendaient accroître les volumes récoltés, donc intensifier la sylviculture, ce que leurs détracteurs nommèrent « productivisme ».

Du côté des **forêts publiques**, au lendemain de la guerre, l'administration des Eaux-et-Forêts était vivement critiquée : les responsables ne juraient que par les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) tel EDF ou GDF. L'Office national des Forêts (ONF), destiné à gérer forêts domaniales et communales (pour celles-ci, l'ONF étant prestataire de services) fut créé dans ce sens (décembre 1964) et de manière peu conventionnelle : une loi de finances rectificative votée grâce au 49-3, introduit dans la constitution de la Cinquième République. Cela permit de contourner l'opposition administrative et le lobbying législatif. L'ONF tirerait son budget des recettes des massifs domaniaux (ce qui l'inciterait à une sylviculture dynamique), du remboursement de ses frais par les municipalités et de subventions complémentaires, l'Etat les fixant en fonction des missions données. Mais l'essentiel n'était-il pas que l'ONF inspirât d'autres gestionnaires, lui qui livrait 40% des grumes du marché ? Au demeurant, l'idée n'était pas neuve : au XVIIe siècle la gestion domaniale n'était-elle pas censée inspirer celle des autres ?

Du côté de la **forêt privée**, très peu de propriétaires particuliers avaient souscrit des contrats avec l'administration des eaux-et-forêts pour conserver ou reboiser leurs forêts (12 000 ha entre 1918 et 1963). Cependant, le vent ayant tourné, il n'était plus question de législation contraignante comme de 1940 à 1945, mais d'un affichage politique : le droit du propriétaire serait respecté en contrepartie de son devoir d'« assurer l'équilibre biologique du pays et la satisfaction des besoins en bois ». Aussi la loi d'août 1963 autorisa-t-elle l'Etat à déléguer ses prérogatives à un établissement public à caractère administratif qu'animeraient des professionnels de la Forêt. Eux aussi seraient des prestataires de service, appliquant les décisions du conseil d'administration, propriétaires élus qu'ils conseillaient par ailleurs. Ces Centres régionaux de la Propriété forestière (CRPF) devaient élaborer les orientations de production en fonction des débouchés territoriaux, encourager le développement des Groupements Forestiers et vulgariser les compétences sylvicoles. Parmi les fonctions des CRPF étaient la labellisation des Plans simples de Gestion (PSG), obligatoires pour toute propriété atteignant 25 hectares d'un seul tenant. Etablis pour dix à trente ans, ils indiquaient les objectifs de gestion et planifiaient les quotités de coupe, à l'instar des plans d'aménagement des bois communaux imposés par la grande ordonnance de 1669 ! C'était un engagement qui conditionnait l'accès aux subventions. Au début, nombre de propriétaires forestiers n'y virent qu'une tracasserie bureaucratique. Ils en comprirent l'intérêt plus tard, dans les années 2001-2003, une fois votées les déductions fiscales pour achat, travaux, investissements et exploitations, sans parler de l'impôt sur les grandes fortunes (IGF), ce



Figure 4. Session de formation pour les propriétaires forestiers - Source : CRPF Champagne-Ardennes

dernier étant calculé sur le capital détenu hors valeur des œuvres d'art et des forêts. Cependant, ces avantages – des « cadeaux fiscaux » aux yeux d'une partie des députés – ne furent votés qu'au prix de contraintes renforcées : aucune coupe rase de résineux supérieure à 4 hectares sans régénération artificielle dans un délai de cinq ans ; aucune coupe de feuillus supérieure à 100 hectares sans autorisation préalable. Là aussi, on semblait oublier l'existence de dispositions analogues, dont certaines remontaient à l'avant-guerre... la Première ! Et toujours pour bloquer dans les massifs périurbains la multiplication des lotissements.

L'émergence des préoccupations environnementales

Dans les années 1970, un phénomène nouveau paraissant opposé au souci de « productivisme » des années 1960, se fit jour avec l'émergence des préoccupations environnementales, liées au départ aux interrogations sur l'intégrité du couvert forestier. Du fait d'une confusion entretenue par les médias entre forêt française et forêts tropicales, les citoyens étaient persuadés du recul de la forêt. En réponse à cette évolution sociétale, et conscients des impacts sur la forêt induits par l'urbanisation et l'industrialisation, les pouvoirs publics voulurent rassurer les citoyens, et développèrent alors des mesures conservatoires au risque de décourager l'investissement sylvicole mis en exergue dans les années 1960.

Au cours des années 1970, les pouvoirs publics furent également interpellés par les évolutions des territoires ruraux. Entre 1955 et 2005, le nombre d'exploitations agricoles passa de 2,2 million à 540 mille et le pourcentage des actifs agricoles de 30% à 4%. Dans le même temps, la part de la forêt passa de



Figure 5. Fermeture du paysage par la forêt dans les Cévennes - Photo : J.C Guérin

20 à 28% du territoire français, traduisant le passage à l'état forestier de landes et fiches résultant de la colonisation végétale naturelle de terrains agricoles (principalement prairies) délaissés par l'agriculture (accrus). La question était de savoir ce qui serait fait de ces nouveaux espaces forestiers souvent médiocres, provoquant dans les secteurs de forte déprise rurale une fermeture de paysages autrefois ouverts en raison des pratiques agro-sylvo-pastorales. Cela rendait obsolètes les politiques visant à protéger les forêts contre la compétition des activités pastorales et agricoles ! Longtemps, on avait préservé les forêts publiques grâce à la soumission au régime forestier des massifs communaux (1669-1947) et au rappel de l'inaliénabilité des massifs domaniaux (1790-1960). Longtemps, on

avait préservé les forêts privées en condamnant les déboisements au nom de la « sécurité citoyenne » : érosion des sols, entretien des sources, fixation des dunes, etc. À la protection physique de ces milieux, la loi ajouta l'équilibre biologique d'une région (1969) et le bien-être des populations (1976).

Peu à peu, ces conceptions plus ou moins anciennes et répétées furent complétées par des mesures dont certaines transcrivaient des directives européennes en droit français. Cela tardait souvent et comme pour compenser l'attente, elles finissaient renforcées, voire compliquées. L'environnement n'était pas une mode passagère, contrairement à ce que certains avaient pensé mais à force de règlements mal expliqués, les propriétaires assimilèrent les contraintes à des nuisances, surtout dans le Sud-Ouest : une totale liberté de gestion y fut toujours réclamée, tradition girondine oblige... Eviter la dénaturation des forêts en raison de l'urbanisation périphérique était l'enjeu du texte de 1958 : les Plans d'Urbanisme directeurs qui intégraient les bois imposaient des règles spécifiques d'exploitation, ce qui poussa les collectivités à indemniser leurs propriétaires ou mieux, à acquérir ou à préempter leurs domaines. Celui de 1973 classa les massifs, les parcs et les bois nécessaires « au bien-être des citoyens » dans les Plans d'Occupation des

Sols (POS), statut qui les rendait rigoureusement inconstructibles – en principe car, en Provence, partie d'entre eux furent « mitée » par des constructions individuelles ou des lotissements -. La protection des forêts contre l'incendie fut l'objet d'une série de mesures législatives toujours prises au lendemain de sinistres majeurs tels que : i) le texte de 1950, prévoyant l'aggravation des peines contre les pyromanes responsables de morts) ; ii) le texte de 1966 instaurant des périmètres de Défense forestière contre l'Incendie, la reconstitution des massifs détruits et le nettoyage obligatoire autour des habitations ; iii) le texte de 1987 enfin, qui reprenait l'ensemble en durcissant surveillance et débroussaillage.

Apparut alors un concept nouveau : **il ne s'agissait plus de protéger une forêt ou les forêts, mais de protéger la nature en forêt** (Dreyfus, 1975). Les débuts furent timides avec la loi de 1957 qui reprenait celle de 1930 sur les espèces menacées. Celle de 1960 alla plus loin en soulignant l'importance des réserves biologiques et/ou esthétiques. Pourtant, ce n'est qu'en 1964 que la forêt fut inscrite comme élément essentiel dans la civilisation des loisirs. A cette date, il s'agissait seulement des forêts domaniales), l'accueil du public faisant partie des missions de l'ONF, et des forêts des collectivités ; des municipalités décidèrent d'accorder plus de place aux fonctions touristiques et récréatives, et même de limiter les fonctions productives. On était alors aux antipodes de ce qu'auraient souhaité Marcel Leloup et Edgard Pisani. En ce sens, la loi sur la protection de la nature (1976) tournait la page d'une politique forestière conçue dès avant la Libération : cette protection ne concernait-elle pas aussi le secteur privé ? Cette loi marquait un tournant dans la politique de protection de la nature. Elle visait à clarifier, coordonner de nombreux textes antérieurs afin de mieux sauvegarder la « nature » : flore, faune, animaux domestiques, forêts et bois entourant les zones urbaines, *etc.*, tout en préservant les spécificités du monde rural et les intérêts des agriculteurs. Au-delà de la nature, elle avait trait à l'homme et aux désirs légitimes des citoyens comme des ruraux.

L'affirmation des fonctions multiples de la forêt, l'ouverture vers la régionalisation, et l'intégration du secteur forestier

Au cours des trente dernières années, pas moins de trois lois (1985, 2001, 2014) sont venues parachever le dispositif législatif forestier français, en reliant entre elles des éléments contenus dans des lois précédentes, à travers le concept de **gestion durable**, donc **multifonctionnelle**, conciliant objectifs environnementaux, économiques et sociaux. Elles instituent aussi des orientations et des mesures nouvelles visant à assurer une décentralisation de la politique forestière vers les régions et à en renforcer les aspects contractuels et participatifs. Elles mettent en place des instruments novateurs pour faire

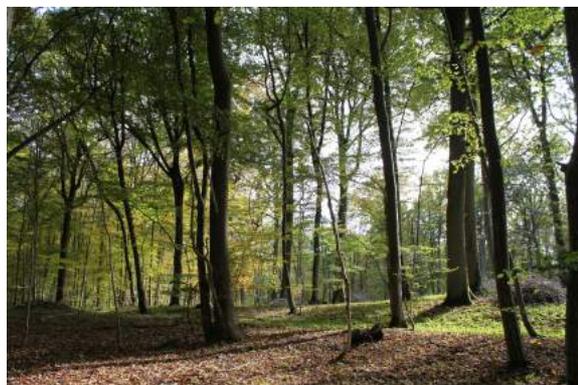


Figure 6. *En forêt* (photo : F. Martin)

de la **filière forêt-bois** une réalité plus qu'un concept, jouant un rôle accru comme acteur de la bioéconomie, en favorisant le couplage entre forêt et industries de transformation du bois. Cette intégration du secteur peut seule permettre une valorisation accrue de la ressource forestière nationale.

Ce qu'il faut retenir

- Le gouvernement de Vichy a pris des mesures fortes pour le développement de la ressource forestière et sa mobilisation
- Une politique ambitieuse de plantations pour approvisionner une filière industrielle : le Fonds Forestier National est créé en 1946
- La modernisation des institutions en charge de la gestion des forêts publiques et privées : création en 1964 de l'Office National des Forêts et des Centres Régionaux de la Propriété Forestière en 1964
- Les préoccupations environnementales concernant l'intégrité du couvert (déforestation - en fait dans les pays tropicaux, - et coupes rases) émergent dans les années 1970. Elles se poursuivent avec la protection de la biodiversité en forêt

Le morcellement de la forêt privée : peut-on réduire ce handicap ?

Le morcellement de la propriété forestière résulte des divisions lors des mutations telles que les successions, et de la déprise agricole conduisant au boisement spontané de terres agricoles, notamment les prairies. Il correspond à deux situations non exclusives : d'une part, une multitude de parcelles forestières non limitrophes possédées par un même propriétaire, et d'autre part, de petites surfaces souvent de moins de 1 ha possédées par un seul propriétaire. Cette situation, constatée depuis des décennies, n'a pu être que partiellement corrigée par des mesures incitatives (voire préférentielles) au regroupement du foncier ou de la gestion des peuplements forestiers. Pourtant de multiples études, colloques et concertations ont réuni sur ce sujet les compétences les plus éminentes de la forêt ! Quel est réellement ce morcellement ? Quelles sont les marges de manoeuvre pour en réduire les effets négatifs ?

Le morcellement : état des lieux

3,7 M propriétaires forestiers possèdent une superficie de 10 M ha, soit en moyenne moins de 3 ha par propriétaire. Ces données brutes cachent en fait des disparités. Peut-on prendre dans la statistique une superficie boisée de 1 ha formant parc d'une habitation à la campagne ? Les propriétaires de moins de 1 ha sont plus de 2 millions pour 745 000 ha soit seulement moins de 5 % de la forêt française, tandis que ceux possédant plus de 25 ha sont 57 000 pour près de 5 M ha, soit un peu moins du 1/3 de la forêt française, soit encore une moyenne de 86 ha par propriétaire (Source : IGD - IGN 2015). Quel est l'impact du morcellement de la forêt privée sur le niveau de production de biens et services divers de la forêt française ? La réponse à cette question doit permettre de savoir s'il est pertinent de développer des outils pour faire émerger une gestion et une production de la petite propriété forestière, ou si au contraire il faut privilégier la grande propriété forestière, notamment dans les orientations et programmes forestiers.

Pour la **production ligneuse**, le morcellement accroît les coûts de toutes les opérations liées à la sylviculture et à la récolte, du fait de la nécessaire mécanisation. Une étude réalisée par une coopérative forestière montre que les temps de travaux à l'hectare en sylviculture ainsi que leurs coûts peuvent varier du simple au triple entre une parcelle de 10 ha et une de 1 ha. On ne déplace pas un tracteur forestier de 100 cv pour un hectare, sauf à regrouper la demande de plusieurs propriétaires. Pour un critère comme la **biodiversité**, le morcellement devient un atout, car il induit une diversité plus grande du fait de la proportion plus importante de lisières et de la présence de nombreux bosquets. Le morcellement peut aussi être un frein aux remembrements ou échanges amiables du fait du nombre élevé de propriétaires (fig.1). Ainsi, dans une commune de Gironde, on trouve 4 000 comptes de propriété pour 4 000 ha de forêt. Pour améliorer sensiblement la gestion forestière, il faudrait supprimer au moins les trois quart d'entre eux. Mais comment ? Le droit de propriété reste incontournable et les frais, tout spécialement notariés, sont importants puisqu'aucune procédure ne peut se substituer à l'accomplissement des actes dès lors que les relations entre vendeur et acheteur ou encore échangistes restent purement amiables et privées. Le coût d'un regroupement est aussi très élevé, par rapport à la valeur de la forêt. En distinguant la superficie, c'est à dire le peuplement forestier, du foncier, des **solutions ont été proposées, soit pour regrouper la gestion forestière, soit pour regrouper le foncier.**

Le regroupement de la gestion forestière : quelles options ?

Les propriétaires forestiers ont comme en agriculture développé des **coopératives** spécialisées dans la sylviculture et l'exploitation forestière. L'article L. 321-1 du code forestier en fait même une des missions du Centre National de la Propriété Forestière (CNPF). Les coopératives ont pour la plupart un double objectif : la gestion et l'aménagement forestier d'une part, l'exploitation forestière et l'approvisionnement de l'industrie de transformation d'autre part. Au nombre de 19, les coopératives forestières gèrent 2 millions d'hectares de leurs adhérents, reboisent ou boisent 20 000 ha par an et mobilisent 7 M m3. Elles emploient 1 000 salariés directs. Elles ont recours largement à la sous-traitance d'entreprises de travaux forestiers pour les coupes et les travaux. Le Code forestier incite à la mise en commun de moyens humains et matériels en vue de la gestion forestière et la commercialisation des bois avec les « **organismes de gestion et d'exploitation forestière en commun** » (dits OGEC : L. 332-6 et D. 332-2 à 332-12) et les « **groupements d'intérêt économique et environnemental forestier** » (dits GIEEF : articles nouveaux L. 332-7 et L. 332-8). Les aides financières ou fiscales leur sont dédiées en priorité (C. for., art. L. 121-2). L'évaluation de l'efficacité de ce nouveau dispositif demandera un recul d'au moins dix ans.

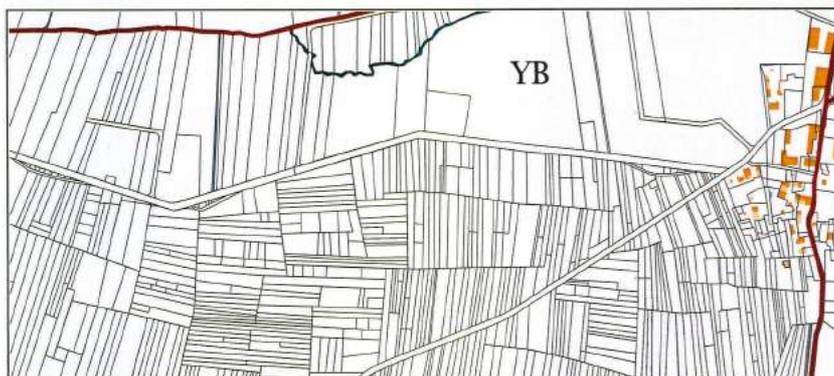


Figure 1. Extrait du plan cadastral de Reignac en Nord-Gironde 33860 (Section YB, échelle 1/6000 - service de la Documentation Nationale du Cadastre). Les parcelles bâties en haut à droite donnent la mesure du morcellement forestier (pin maritime). La commune, boisée à 70 %, a été l'objet d'un remembrement y compris forestier dans les années 80 !!

OGEC	GIEEF
Les OGEC sont mis en œuvre et organisés soit par des coopératives forestières, soit par des associations de sylviculteurs loi de 1901, soit par des syndicats professionnels de forestiers. Leurs statuts sont agréés par le préfet. Sur un périmètre défini, ses adhérents s'engagent pour une durée de 5 ans à utiliser exclusivement les compétences de l'organe constituant précité pour tout ou partie de la gestion et (ou) de la récolte des bois.	Les GIEEF procèdent de la même intention tout en l'ouvrant à n'importe quelle forme juridique de la propriété privée, en y ajoutant pour sa mise en œuvre les experts forestiers, pour un territoire forestier cohérent d'au moins 300 ha (ou 100 si au moins 20 sylviculteurs). Plan simple de gestion unique et mandat de gestion ou contrats d'approvisionnement en bois sont obligatoires. La reconnaissance ou le retrait de la qualité de GIEEF appartient au Préfet. Le propriétaire est responsable personnellement de la mise en œuvre du PSG et, en cas de défaillance, peut entraîner la déchéance du GIEEF. Dernier né de la politique forestière, il a pour objet dans un cadre très souple de réunir les propriétaires qui souhaitent être mieux informés et se prendre en main pour mobiliser plus de bois et être plus actifs en sylviculture. Il est trop tôt pour parler de réussite ou d'échec. Des contributions financières sont à l'étude pour les développer.

Il existe également d'autres instrument de gestion groupée : les associations syndicales. Très courantes en forêt, elles ont en général un objet particulier que les propriétaires ont accepté de mettre en commun.

Associations syndicales de gestion forestière	ASL et ASA
Elles constituent un moyen de gestion en commun sans toucher à la propriété (C. for., art. L. 332-1et Ordonnance du 1 ^o Juillet 2004). Elles sont adaptées à la réalisation d'un plan simple de gestion commun, en vue de recevoir des aides nécessitant une garantie de gestion ou des unités de propriété suffisante. Elles peuvent plus largement inclure des terrains à boiser ainsi que des terrains à vocation pastorale inclus à titre accessoire dans leur périmètre	Les associations syndicales libres – ASL – relèvent du droit des contrats privés et du consentement des propriétaires apporteurs de leur surface forestière ; les associations syndicales autorisées – ASA – sont des établissements publics, sous tutelle préfectorale. Elles rassemblent des propriétés forestières d'un périmètre soit pour réaliser un plan simple de gestion concerté avec éventuellement la mise en œuvre d'opérations de gestion voire d'exploitation forestières, soit pour la construction et l'entretien d'équipements tels que pistes, ponts, fossés.

Le regroupement du foncier forestier : quelles options ?

Elles relèvent du Code rural et du Code forestier, mais aussi de multiples initiatives prises par les C.R.P.F., les départements ou les régions où les problèmes de morcellement forestier se posent. On distingue :

a) les solutions offertes par le droit rural et forestier

L'**aménagement foncier agricole et forestier** (articles L. 123-18 et suivants du Code rural et L. 331-17 et 18 du Code forestier), autrefois appelé **remembrement**, obéit en forêt à un régime d'échange particulier : l'égalité doit se faire séparément pour les sols, en potentiel de production, et pour les peuplements, en valeur commerciale d'avenir par essence. Sauf si les intéressés admettent les dérogations proposées, (notamment des échanges en valeur vénale), ou si la commission départementale après avis du CNPF a toléré des écarts dans les limites prévues par les textes (L. 123-19 CR). Cette complexité rend l'opération onéreuse et fort peu de remembrements forestiers ont été effectués, sauf à l'occasion du passage de grands équipements linéaires (autoroutes, ...). De toutes les façons, et même si les propriétaires sont incités à céder leurs parcelles dans le cours de l'opération, le nombre d'unités de propriétés est souvent tel que le remembrement ne peut accroître de manière significative les surfaces d'un même propriétaire.

Les **échanges et cessions amiables** d'immeubles forestiers relèvent des articles L. 124-3 à 4-1 et L. 124-9 à 12 du Code rural. Bien des départements acceptent de prendre en charge de 60 à 80 % des frais de géomètre et de notaire (Pyrénées orientales, Hautes-Pyrénées, Lot-et-Garonne, Gironde, Landes, etc). Le dossier à constituer est relativement simple même si la procédure est longue et dépend des disponibilités financières du Conseil départemental. L'échange bénéficie de conditions avantageuses, variables suivant le contexte motivant l'échange : assimilation aux remembrements en ce qui concerne le transfert des privilèges, des hypothèques (fréquents en forêt) et des baux y afférents et, comme pour les remembrements, exonération fiscale dès lors que l'échange est effectué conformément à l'article L. 124-1 du Code Rural et art. 708 du CGI).

b) la solution classique du groupements forestier (GF)

Le GF a été institué par un décret du 30 décembre 1954 (actuellement repris dans l'article L 331-1 du Code forestier) pour permettre la conservation voire le regroupement de parcelles en vue de constituer une unité de gestion forestière, y compris en forçant des membres récalcitrant d'indivisions. Cette formule de groupements forcés a échoué : on en compte moins de 10. Les règles qui gouvernent les groupements n'ont plus aujourd'hui aucune spécificité ni juridique, ni fiscale sur les personnes physiques ou indivisions, et guère de différence avec les sociétés civiles classique (qu'ils sont par nature). Mais par rapport aux sociétés, seul le GF peut bénéficier de la réduction des droits de mutation à titre gratuit, et par assimilation de l'ISF, du crédit d'impôt travaux forestiers ou acquisition pour l'impôt sur le revenu, ainsi que de la réduction des plus-values. En conséquence, toute forme sociale de propriété forestière emprunte celle du GF. Le régime fiscal d'un GF suit le droit commun d'une société civile à objet civil, sauf exceptions : i) exonération des apports postérieurement à sa constitution des terrains forestiers ou à boiser de moins de 5 ha et d'un montant inférieur à 7 623 € ; ii) réduction des $\frac{3}{4}$ des droits de mutation à titre onéreux et gratuit des parts sociales ; iii) droit fixe de 125 € pour toute cession de parts à titre onéreux. L'essentiel des GF sont des sociétés familiales dont nous pouvons penser que la volonté de garder une unité de gestion forestière aurait de toutes les façons conduit ses membres vers une forme sociétaire.

c) les solutions du droit forestier : droit de préférence et droit de préemption

Les articles L. 331-19 à L. 331-21 du Code forestier organisent un droit de préférence : le voisin limitrophe d'une propriété forestière de moins de 4 ha mis en vente détient un droit de préférence sur tout autre acheteur. Une obligation à notification des voisins est mise en place, ces derniers ont 2 mois pour faire connaître leur accord. En l'absence de notification, la vente est nulle et se prescrit par 5 ans. Il est encore trop tôt pour faire le bilan de cette mesure qui date de 2010. De multiples ajustements sont intervenus depuis, voire des contentieux qui témoignent de la complexité de la question. La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 crée un nouveau droit de préemption et amende le droit de préférence : i) en faveur de l'État et des communes, celui de l'État primant celui des communes, un droit de préemption peut être exercé vis-à-vis de toute vente de forêts de moins de 4 ha contiguës d'une forêt domaniale ou communale relevant du régime forestier ; ii) en faveur des communes, un droit de préférence peut être exercé vis-à-vis de toute propriété de moins de 4 ha mise en vente, qu'elle soit contiguë ou pas d'une parcelle communale (*C. for., art. L. 331-24*). Le régime forestier doit y être appliqué, mais seulement dans un délai de 5 ans, ce qui laisse à la commune la possibilité de procéder à des échanges, voire à une réorganisation foncière.

d) les parcelles boisées vacantes et sans maître

Leur régime a fait l'objet de mesures nouvelles facilitant aux communes la récupération de propriétés forestières (limitrophes de la forêt communale) susceptibles d'être déclarées sous ce régime afin de lutter contre le morcellement forestier (articles L. 1123-1 et suivants du Code de la propriété des personnes publiques). Une information est organisée par les services fiscaux qui doivent transmettre annuellement aux communes via le préfet une liste des parcelles dont le propriétaire est inconnu et n'ayant pas acquitté de taxe foncière depuis plus de trois ans.

e) les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER) en forêt

Elles ont, entre autres pour mission (*C. rur. pêche marit., art. 141-1*) d'améliorer les structures foncières. Mais elles ne peuvent intervenir sur des parcelles classées en nature de bois et forêt au cadastre qu'à l'amiable, jamais à l'aide de leur droit de préemption sauf exceptions (énumérées à l'article L. 143-4 6° du Code rural). Elles ont droit à être informées de toutes transactions de propriétés forestières. Lorsque la SAFER met en vente des terrains boisés d'une superficie inférieure à 10 ha, le ou les propriétaires de terrains boisés contigus sont prioritaires sauf exception (*C. rur. pêche marit., art. L. 142-5-1*). Certaines SAFER se sont impliquées dans le foncier forestier en offrant des services d'échanges amiables multilatéraux et de portage de foncier comme en Gironde. La SAFER intervient évidemment sans son droit de préemption.

f) l'utilité de l'engagement des collectivités territoriales

Des pratiques intéressantes ont vu le jour en Alsace et Lorraine où la région et les départements ont directement alloué des subventions pour l'achat de petites parcelles contiguës (de 200 à 800 € par opération avec un plafond d'achat de 7 à 8 000 €, avec engagement de gestion durable). Beaucoup de départements ont aussi mis au point un service qui a pour objet d'améliorer le foncier forestier par échanges amiables multilatéraux. Remarque : les bourses foncières forestières se développent activement dans la plupart des régions : <http://www.foretpriveefrancaise.com/n/bourses-foncieres/n:125> ; Ce sont des opérations très longues, qui exigent beaucoup d'énergie et de ténacité pour des résultats qui demeurent souvent modestes au regard des réalités de terrain. Il convient de les réserver aux zones où existe un potentiel forestier important.

Remarques conclusives

Les instruments, qu'ils portent directement sur le foncier ou qu'ils regroupent des propriétaires en vue de la gestion forestière de leurs propriétés, ne manquent pas. Tout est en place dans le respect de la propriété privée. Pourtant le morcellement reste une réalité qui, si elle ne s'aggrave plus, n'en est pas moins réel tout en étant très inégalement réparti. Il est un frein de la gestion raisonnée des espaces forestiers et de la mobilisation du bois. Dans les années 1970, des zones de développement forestier avaient été définies dans lesquelles des moyens financiers et des actions de regroupement étaient entrepris, le plus souvent à la charge de ce qui est aujourd'hui le CNPF. Mais le bras financier qu'était le Fond Forestier National a disparu. Comment dans les temps actuels de finances publiques contraintes relancer le développement dans les zones où la gestion forestière est rendue difficile par le morcellement forestier ? Telle est la question essentielle qui reste à résoudre. De même dans le cadre de la fiscalité, le dispositif fiscal de réduction de la cotisation d'impôt sur le revenu lors de l'acquisition de parcelles forestières (« DEFIC Acquisition », Code général des impôts : [Article 199 decies H](#), jusqu'au 31 décembre 2017) veut contribuer à la réunion de parcelles, mais reste encore d'un effet très réduit, d'autant plus qu'il ne concerne maintenant que des acquisitions de moins de 4 ha. Une question mérite d'être posée : pourquoi ne transposerait-on pas en forêt les dispositions qui ont permis les grandes opérations immobilières urbaines des soixante dernières années ?



Figure 2. Une mobilisation accrue de la ressource : un objectif du regroupement forestier (Source : Approvalbois)

Ce qu'il faut retenir

- le nombre élevé de propriétaires de forêts (3,7 M) cache des situations très disparates.
- des unités de propriété forestière trop petites du fait du morcellement foncier ne sont pas aux standards des coûts d'exploitation actuels
- le regroupement du foncier reste onéreux et très lent même si les moyens existent
- pouvoirs publics et forestiers privés ont fait appel au regroupement de la gestion par le développement de la coopération forestière, ou l'incitation à plans simples de gestion concertés entre propriétaires et à la mise en commun de moyens humains et matériels, au travers notamment du Groupement d'intérêt économique et environnemental forestier (GIEEF) dernier né de la politique forestière de la France pour mobiliser la forêt morcelée

Des incitations publiques à la gestion forestière multifonctionnelle sont-elles nécessaires ?

De nombreux services écosystémiques forestiers sont des biens publics ou communs. Ainsi, ils sont accessibles à tous, sans contrepartie. Cette absence de prix conduit à une sous-estimation de leurs bénéfices pour la société. Ces caractéristiques, associées à une demande croissante pour le bois, les intérêts divergents entre les différents acteurs de la forêt et de la filière, et une mauvaise évaluation des risques climatiques peuvent conduire à une exploitation des écosystèmes forestiers mal adaptée aux enjeux actuels de préservation de la biodiversité et d'adaptation au changement climatique. Il est donc parfois nécessaire d'orienter les décisions de production par des incitations publiques pour une meilleure prise en compte de la multifonctionnalité de la forêt.

L'analyse économique des services écosystémiques forestiers et le besoin d'intervention publique

La gestion forestière, c'est avant tout la gestion d'un écosystème. Outre la production de bois, la forêt fournit un grand nombre de services écosystémiques (SE), des services de régulation (régulation du climat, de la qualité et de la quantité d'eau...) aux services culturels (récréation, patrimoine...), voir fiche 4.01. Ces différents services ont un intérêt pour l'ensemble de la société (des forestiers aux différents types d'utilisateurs de la forêt).

En ce qui concerne la production de bois, la fragmentation de la forêt française en petites propriétés privées (presque 2/3 des propriétaires privés possèdent une forêt de moins d'un hectare), les coûts d'exploitation élevés dans certains massifs forestiers (en montagne, par exemple) expliquent la faible mobilisation de bois observée dans certaines régions de France. Les mécanismes publics en faveur de l'augmentation de la production ligneuse sont présentés dans la fiche 9.04.

En l'absence de prix de marché, le propriétaire forestier ne considère pas les biens et services forestiers non marchands de la même manière que le bois dont il peut tirer un revenu. Bien sûr, le propriétaire de la forêt peut bénéficier directement du service non marchand comme les loisirs (ou indirectement pour la chasse) et en tenir compte dans la gestion de sa forêt, mais il ne tiendra pas forcément compte des bénéfices que peuvent en retirer d'autres personnes. En d'autres mots, la nature publique d'un certain nombre de services implique que les intérêts du gestionnaire privé ne concordent pas nécessairement avec ceux de la société.

De façon générale, l'autorité publique devrait mettre en place des outils incitatifs lorsque l'objectif privé ne coïncide pas avec le sien. Et cet objectif peut varier en fonction de la pondération faite par l'autorité publique sur les différents SE. En effet, une politique nationale pourrait être d'inciter à une mobilisation de bois accrue pour redresser la balance commerciale de la filière bois, tandis qu'un objectif communal pourrait être de privilégier les activités récréatives dans ses forêts péri-urbaines pour répondre à la demande de ses administrés. Nous nous intéressons ici au cas (le plus probable) de services environnementaux sous-évalués par les propriétaires forestiers privés, tout en ayant conscience que la spécificité de la forêt française peut conduire à d'autres priorités pour les décideurs publics.

Les caractéristiques des écosystèmes forestiers et de leur gestion

Dans le cadre d'une exploitation optimale des écosystèmes forestiers, les politiques publiques devraient avoir pour objectif d'orienter la gestion forestière de telle sorte qu'elle réponde aux objectifs sociaux en termes de fourniture et de demande de SE. Cependant, les forêts présentent un certain nombre de caractéristiques qu'il est nécessaire de prendre en compte, dont leur très grande diversité. Le morcellement de la propriété forestière ne doit pas échapper aux décideurs publics, au risque de mettre en place des politiques inappropriées. En outre, coexistent au sein des forêts françaises des propriétaires-entrepreneurs en recherche de rentabilité, et des petits propriétaires dont le profit n'est pas un objectif. Enfin, il est notable que les forêts publiques (communales et domaniales) et privées ne sont pas gérées suivant les mêmes objectifs. Une politique publique efficace se doit donc de prendre en compte cette diversité d'acteurs et de types de forêts.

Les forêts étant multifonctionnelles, il en résulte que les mesures de gestion forestière ont des impacts multiples. Dès lors, si une politique vise à promouvoir la fourniture d'un SE particulier, elle est également susceptible d'avoir des impacts indirects et potentiellement importants sur les autres services. Par exemple, l'augmentation de l'âge de coupe dans une forêt peut augmenter sa valeur récréative car les promeneurs préfèrent en général les vieux arbres ; cela est bon pour le stockage du carbone (dans une certaine limite) et pour la biodiversité dans certains cas. Toutefois, une activité récréative importante en forêt peut également avoir un impact négatif sur la biodiversité et augmenter le risque d'incendie. Il est alors important d'avoir une bonne connaissance des interactions entre SE et des impacts indirects des politiques publiques. Il est donc bon de réfléchir à la conception d'une politique publique qui prend en compte l'ensemble des SE.



Figure 2. En forêt de Fontainebleau - En contexte périurbain, les opérations de coupe ne sont pas toujours bien perçues des citoyens (crédit ONF)

Quelle intervention publique pour la gestion forestière ?

Il existe deux principaux instruments de politique publique pour l'environnement : réglementaires ou économiques. Les premières (normes, quotas ou lois) sont souvent mises en place de manière uniforme, même si des exceptions et modulations peuvent être envisagées selon les types d'agents concernés. L'avantage est que leur mise en œuvre engendre des coûts administratifs faibles. La reconstitution des peuplements obligatoire après une coupe rase fait partie de ces mesures réglementaires. Le second type d'instruments a pour objectif d'inclure les coûts environnementaux dans les décisions privées. Ces instruments visent à modifier les comportements des agents de manière incitative. Les plus connus sont les taxes, les redevances et les subventions, mais il existe d'autres instruments économiques reposant sur une approche volontaire, parmi lesquels les paiements pour services environnementaux (PSE).

Seuls les agents qui le souhaitent mettent en place les mesures suggérées, en échange d'une forme de rétribution monétaire ou non monétaire. En France, la gestion des sites Natura 2000 visant à maintenir la diversité biologique des milieux privilégie le recours à la contractualisation plutôt que la réglementation. La législation française prévoit des contrats permettant aux gestionnaires forestiers un remboursement des coûts engendrés par certaines prestations. Du point de vue de l'économiste, les politiques incitatives sont considérées comme plus efficaces que les instruments réglementaires, car elles sont censées prendre en compte l'hétérogénéité des coûts de fourniture des SE, relative aux différences entre les forêts et entre les propriétaires.



Figure 2. Site Natura 2000 dans le Vexin Français (source : http://sitesnatura2000duvexin.n2000.fr/Habitats_Epte)

Dans ce cas, le gestionnaire de la forêt ne modifiera ses pratiques que si les incitations fournies sont supérieures aux coûts. Mais dans le cas d'une réglementation, même différenciée, l'autorité publique ne peut tenir compte des différences de coûts entre les propriétaires. En effet, les coûts des mesures de préservation des SE, les coûts d'opportunité (c'est-à-dire les bénéfices perdus en modifiant les pratiques), et les coûts de mobilisation de bois ne sont des informations précisément connues que des propriétaires. Et seuls les propriétaires forestiers présentant les coûts les plus faibles et dégagant une rente monétaire en recevant une incitation supérieure à leurs coûts, seront intéressés à participer au programme de préservation. Les asymétries d'information entre l'autorité publique et les propriétaires privés posent d'autres problèmes. Par exemple, il est très difficile ou coûteux de contrôler si les mesures sont correctement réalisées. Il est alors possible de proposer des contrats basés sur la rémunération de l'effort ou de l'investissement. En revanche, la mise en œuvre d'incitations publiques peut engendrer des coûts de transaction (coûts de recherche d'information, de négociation et de contrôle) élevés, lors de la rédaction et l'exécution des contrats.

Lors de la conception des incitations, il est préférable que la cible soit le service même, comme la tonne de carbone séquestrée, la présence d'espèces spécifiques, ou la quantité d'eau potable fournie. Cependant, à cause des difficultés de mesure des résultats, la régulation est souvent ciblée sur les pratiques de gestion des peuplements (restrictions sur la récolte de bois ou sur le choix de l'essence d'arbre). Cependant, la relation entre la pratique de gestion de la forêt et la fourniture des services est influencée par un grand nombre d'autres facteurs qui dépendent des sols et du climat local, d'événements incertains et extrêmes (tempêtes, incendies...). Dès lors, une régulation basée sur les pratiques de gestion peut s'avérer moins efficace. Elle présente toutefois l'avantage de ne pas faire peser de risque supplémentaire sur le gestionnaire forestier.

Un autre avantage de ce type de politique est qu'elle est mieux acceptée de la part des propriétaires forestiers parce qu'ils sont compensés des coûts engendrés par les actions à mettre en place. En revanche, une grande partie des forestiers n'a pas seulement comme objectif de produire de bois mais aussi de fournir des aménités ou d'investir pour la protection de la nature. C'est pourquoi il est important que la régulation ne décourage pas les propriétaires qui, sans incitation, vont de toute façon fournir les services demandés par la société. Pour ces propriétaires-là, il peut être plus pertinent de récompenser ce "bon" comportement par des incitations non monétaires, comme par exemple proposer une expertise pour la gestion forestière, un plan de gestion, offrir une reconnaissance publique.



Figure 3. Les hautes futaies «cathédrales» de hêtre plaisent au promeneur mais sont sensibles aux tempêtes (crédit : ONF)

Quels sont les défis à relever pour de meilleures incitations publiques ?

Un grand défi pour la France est de savoir concilier les objectifs multiples des autorités publiques par rapport aux forêts. D'un côté, une mobilisation de bois plus importante est encouragée, de l'autre la protection des habitats naturels en forêt est primordiale. Même si ces deux objectifs ne sont pas nécessairement contradictoires, les mesures différentes appliquées par les autorités publiques peuvent être conflictuelles dans leur application concrète. **C'est pourquoi il est important que les politiques différentes soient coordonnées.**

La dimension spatiale des écosystèmes forestiers est cruciale lors de l'analyse économique et la conception des politiques publiques. Les mesures de conservation sont la plupart du temps prises à l'échelle des peuplements ou de la propriété, car l'objectif est d'aboutir à un changement dans la décision de production des propriétaires fonciers, mais les avantages écologiques sont mesurés à l'échelle du processus biologique (au niveau des habitats pour la préservation de la biodiversité, au niveau des bassins versants pour la protection de la qualité de l'eau). Par conséquent, les politiques environnementales doivent être adaptées à l'échelle du bien public à protéger. Souvent, le problème de la



Figure 4. Ruisseau d'Artigou, Payolle, Vallée de Campan, Hautes-Pyrénées - Source : JLPC

conservation va au-delà des limites des propriétés forestières, il faut alors réfléchir à des mécanismes permettant la coordination entre les propriétaires forestiers, tels que par exemple la mise en place de bonus d'agglomération (le montant de l'incitation étant lié au nombre de contractants).

Par ailleurs, dans un contexte de réchauffement climatique et de déplacement des espèces du sud vers le nord (et vers des altitudes plus élevées), il faut construire les incitations en adaptant le degré d'effort et la durée des mesures de conservation sur plusieurs sites reliés par un corridor (trame verte) permettant d'accompagner la migration géographique des espèces. En outre, en raison de l'incertitude des bénéfices écologiques de telles mesures, la durée des contrats avec les propriétaires forestiers devrait s'adapter à l'espèce visée et les résultats observés. Enfin, indépendamment du type de régulation choisie, il est important que les mesures utilisées soient flexibles et puissent être adaptées dans le temps aux changements climatiques et sociétaux et aux nouvelles informations scientifiques concernant notre compréhension de fonctionnement des écosystèmes.

Ces questions montrent que la recherche interdisciplinaire impliquant les disciplines écologiques et économiques est une condition préalable à l'avancement de la connaissance pour l'aide à la gestion des écosystèmes forestiers, et la conception et l'évaluation des politiques publiques pour une meilleure prise en compte des besoins de toute la société dans une optique de gestion durable des ressources forestières et des SE associés.

conservation va au-delà des limites des propriétés forestières, il faut alors réfléchir à des mécanismes permettant la coordination entre les propriétaires forestiers, tels que par exemple la mise en place de bonus d'agglomération (le montant de l'incitation étant lié au nombre de contractants).

Par ailleurs, dans un contexte de réchauffement climatique et de déplacement des espèces du sud vers le nord (et vers des altitudes plus élevées), il

Ce qu'il faut retenir

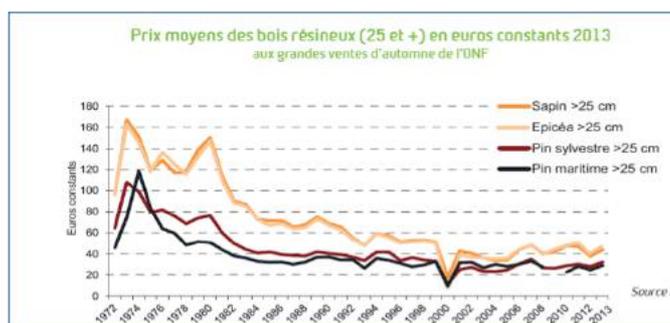
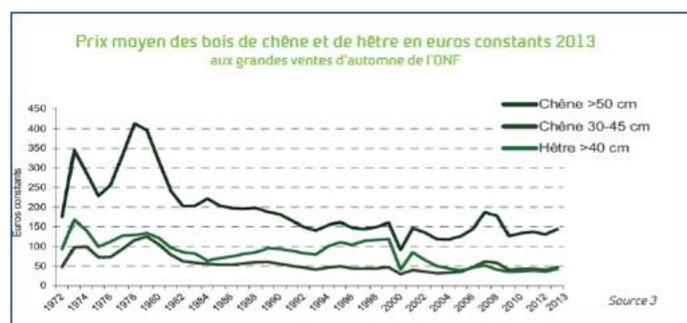
- Une meilleure prise en compte de la multifonctionnalité à travers les différents SE de la forêt (souvent de nature publique) passe par des politiques publiques lorsque les intérêts du gestionnaire ne coïncident pas avec ceux de la société.
- Les politiques incitatives sont plus efficaces que les instruments réglementaires, car elles sont censées prendre en compte l'hétérogénéité des coûts de fourniture des SE, liée aux différences entre les forêts et entre les propriétaires
- Les politiques publiques doivent permettre de concilier les objectifs multiples assignés aux forêts au bénéfice des propriétaires et de la société, aux échelles spatiales pertinentes
- Leur cohérence doit être recherchée par une meilleure coordination

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.

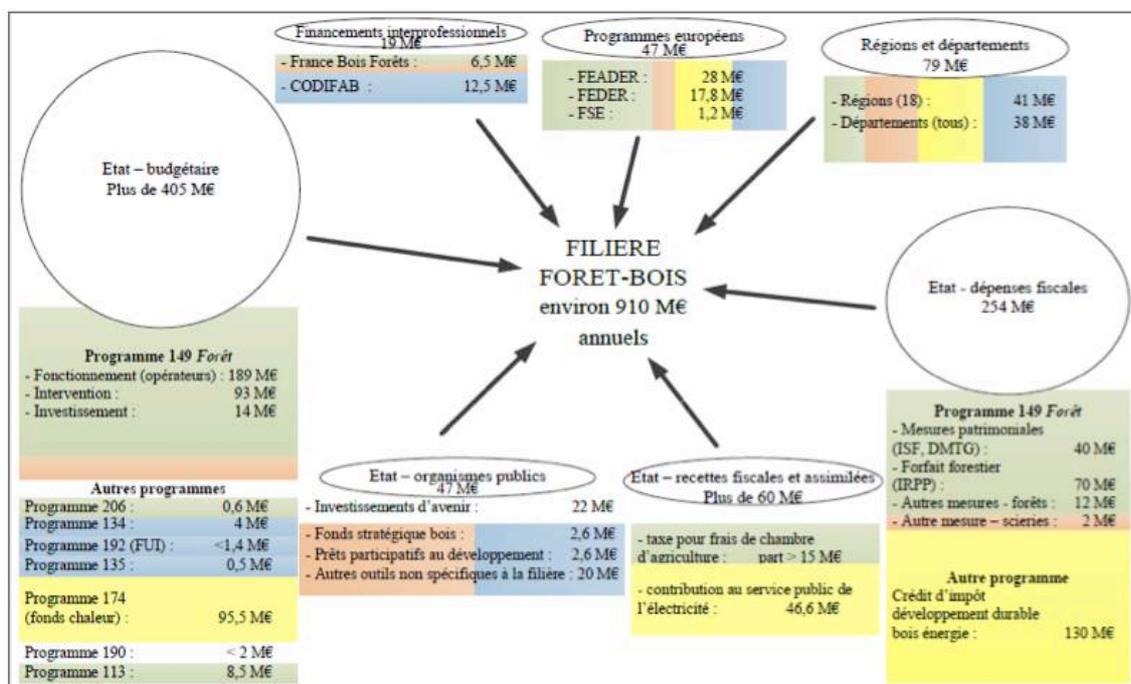


Figure 3. Effet «ciseau» prix des bois-coût du travail

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€, chiffre 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 DEFI 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 DEFITRavaux 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 DEFITRavaux 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 DEFITRavaux qu'au mieux de l'ordre de 3 millions d'ha de forêt privée.

2°) Le plafonnement de la déduction d'IRPP cantonne le DEFITRavaux 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 DEFITRavaux, de par sa nature individuelle différenciée, ne peut pas remplacer l'appui aux opérations collectives.

Substituer le dispositif DEFITRavaux à un dispositif d'aides directes pour obtenir une réelle incitation à la gestion forestière impose donc un élargissement conséquent des conditions du DEFITRavaux, 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 DEFITRavaux vont dans le bon sens, mais leurs moyens restent en deçà des ambitions affichées

Quelles politiques publiques pour la forêt et le bois : les quatre défis du contrat stratégique de filière

Depuis les années 80, de très nombreux rapports, parlementaires, issus de la Cour des comptes ou de l'administration, ont mis en relation le besoin d'une meilleure valorisation économique de la filière forêt-bois, et le constat d'un émiettement des politiques publiques relatives à ce secteur. Ils ont souligné l'importance d'une action interministérielle plus concertée, afin de mieux coordonner ces politiques. En effet, le secteur de la forêt et du bois concerne, au-delà du ministère chargé de la forêt, de nombreux ministères, et principalement ceux chargés de l'environnement, du logement, et de l'économie. Ces constats sont-ils partagés par la sphère publique ? L'important effort de structuration de la filière (cf. fiche 9.08) effectué depuis 2012 a-t-il suscité une structuration similaire des politiques nationales ? Quelles évolutions les dernières années ont-elles apporté ? En quoi s'agit-il d'un progrès ? Quels enjeux principaux sont-ils à relever désormais ?

Des constats partagés entre sphère publiques et filière forêt bois

La forêt couvre 30% du territoire métropolitain et constitue une ressource renouvelable essentielle à notre développement. Aujourd'hui les marchés d'amont et d'aval de la filière au sens large représentent 60 Mds € de chiffre d'affaires dont l'essentiel se situe à l'aval: 31,2 Mds € dans la 2ème transformation et 16 Mds € dans la distribution et la mise en oeuvre liée à la construction. Elle regroupe 440.000 emplois (Source: Contrat stratégique de filière bois décembre 2014), soit un nombre comparable à celui des industries agro-alimentaires, et deux fois environ ceux de l'industrie automobile (Ce périmètre est plus vaste que celui présenté dans la fiche 1.08 qui n'inclut pas la mise en oeuvre en construction). Elle présente des potentiels importants pour la réussite de la transition écologique et énergétique, et la transition vers une économie plus durable, plus circulaire et bas carbone. Dans le contexte de l'Accord de Paris sur le climat, la Loi pour la Transition Énergétique et la Croissance Verte et la loi en faveur de la biodiversité ont pour objectif de promouvoir une bio-économie du bois, moins émissive en gaz à effet de serre, permettant de combiner une meilleure valorisation de nos ressources avec une meilleure performance des secteurs utilisateurs, en particulier de l'énergie et de la construction. En application de cette volonté, la Stratégie Nationale Bas Carbone publiée en 2015, le Programme National Forêt Bois et la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie publiés en 2016, et la Stratégie Nationale de Mobilisation de la Biomasse en cours d'achèvement, appellent un développement important de la récolte, compatible avec la gestion durable et la préservation de la biodiversité, et offrant l'opportunité d'améliorer et de renouveler les peuplements, afin de les préparer mieux aux impacts attendus du changement climatique.



Figure 1. La filière forêt bois : une économie circulaire du carbone (source : CEI-Bois)

La filière est également concernée par le Plan National de gestion des déchets, par l'obligation de tri à la source, et par les filières de responsabilité élargie du producteur dans le secteur de l'ameublement.

Si la politique forestière relève du ministère chargé de la forêt, le soutien aux filières économiques qui utilisent le bois, et plus généralement le contexte législatif et réglementaire dans lequel évoluent les entreprises, pour la plupart des PME, relèvent d'une approche très largement interministérielle. Les filières industrielles (pâte, papier, panneaux de fibres, chimie du bois, première et deuxième transformation du bois d'oeuvre, énergie) relèvent de dispositifs de politique industrielle et économique du ministère chargé de l'économie, ou du Premier ministre, comme le Programme des Investissements d'avenir. En outre, de nombreuses politiques publiques, assurées par les ministères chargés de l'environnement et du logement ont une application directe sur la forêt et sur les filières de transformation du bois, qu'il s'agisse de la biodiversité, de la politique climatique (dans ses dimensions d'adaptation et d'atténuation), de l'énergie, de la construction, du logement, de prévention des risques, des déchets, enfin de l'économie circulaire.

La création du comité stratégique de filière au Conseil National de l'Industrie (CNI) et la signature du contrat stratégique de filière

C'est pourquoi la filière forêt bois a été reconnue en 2013 filière d'avenir par le gouvernement, et intégrée, en tant que quatorzième filière stratégique nationale au CNI. Les ministres chargés de l'économie et de la forêt président ce comité stratégique du CNI, dont le président de France Bois Industrie Entreprises (FBIE) assure la vice-présidence; il réunit tous les acteurs de l'amont à l'aval sur les différents marchés du bois, ainsi que les directions générales chargées de la forêt, de l'énergie, du climat, de la construction, et de l'industrie. L'année 2014 a été consacrée à la rédaction du projet de **contrat stratégique de filière**, sous le pilotage du bureau du comité stratégique, qui a donné lieu le 16 décembre 2014 à la signature solennelle, par la majorité des organisations professionnelles de la filière et par les quatre ministres chargés de l'agriculture, de l'économie, de l'environnement et du logement, de ce document, pour 3 ans. La Fédération Nationale du Bois a signé le contrat en février 2015, complétant ainsi la représentation professionnelle à 29 organisations, dont les centrales syndicales. L'association des régions de France a également signé

Figure 2. Signature du premier contrat de filière forêt-bois le 16 décembre 2014. Ségolène Royal, ministre de l'Ecologie, Emmanuel Macron, ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique, Stéphane Le Foll, ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Sylvia Pinel, ministre du Logement et de l'Egalité des territoires et Alain Rousset, président de l'Association des Régions de France ont signé ce contrat avec les représentants professionnels de la filière - Source : France Bois Forêt



Encadré 1.

La signature du contrat de filière a fait apparaître au sein des ministères chargés de l'environnement et du logement, le besoin d'une mission d'appui et de coordination, auprès des cabinets, des directions d'administration centrale et des établissements publics placés sous leur autorité, afin de les aider à faire valoir une vision plus systémique et plus partagée de l'action publique sur les forêts. Cette mission s'articule notamment selon quatre priorités, reliées entre elles : i) l'adaptation des forêts au changement climatique et leur place dans les engagements climat post 2020 de l'Union européenne ; ii) la création de chaînes de valeur compétitives ; iii) le développement de la filière bois construction ; iv) l'articulation des usages, le recyclage des déchets issus du bois et l'économie circulaire.

Les quatre défis du contrat stratégique de filière

Le contrat fait le constat du déficit d'investissements de l'amont à l'aval de la filière, et souhaite rompre avec le scénario tendanciel défavorable des dernières décennies, selon lequel la récolte stagne, la valeur ajoutée et les emplois diminuent, les exportations de produits bruts (grumes) augmentent, ainsi que les importations de produits à forte valeur ajoutée (papier, meubles, produits élaborés de construction). Il porte l'engagement des signataires de mettre en œuvre une stratégie interministérielle et interprofessionnelle, qui concourt à la réalisation des objectifs économiques et environnementaux de la France.



Figure 3. Améliorer l'approvisionnement des entreprises (source : Bois International)



Figure 4. Développer l'usage du bois dans la construction (source : projet réinventer Paris)

Cette stratégie vise le développement de la valeur ajoutée et des emplois de la filière forêt-bois en répondant aux marchés, notamment celui de la construction, et en valorisant la ressource française. Elle s'inscrit en cohérence avec les objectifs de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), du Plan National Forêt Bois (PNFB), et du Plan innovation forêt bois 2025, publié en avril 2016, à la demande des ministères signataires du contrat et du ministère chargé de la recherche.

Grâce à sa gouvernance spécifique, qui associe les 4 ministères signataires, les 32 actions du contrat sont menées avec le souci permanent d'harmoniser les politiques publiques et d'agir sur les leviers de la compétitivité des entreprises. Elles répondent à **4 défis majeurs** : **1. créer les outils de pilotage stratégiques**, **2. accompagner les entreprises en régions**, **3. améliorer l'approvisionnement des entreprises**, **4. développer le bois dans la construction**, ce dernier enjeu apparaissant comme un vecteur fort de valeur ajoutée pour la transformation des ressources nationales, à la fois du fait d'un fort intérêt des collectivités, et parce qu'il est susceptible de décider des investissements industriels dans les territoires. En outre la transformation du bois d'oeuvre permet de générer des sous-produits pour l'industrie et l'énergie.

Les défis sont pilotés dans des groupes de travail présidés par un professionnel, et associant les administrations. L'objectif est donc, d'une part, de donner une meilleure visibilité des enjeux liés à la forêt et au bois dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques, et d'autre part, de permettre l'appropriation de ces politiques par la filière bois, constituée très majoritairement de PME, dont les moyens individuels de pilotage stratégique sont souvent insuffisants.

Le bilan 2015 du contrat a été publié en février 2016. Le bilan 2016 sera disponible début 2017. Il permettra de mesurer l'avancement d'actions reconnues comme nécessaires au développement des marchés, et à l'articulation des usages du bois (tableau page suivante).

Défi 1	- la Veille Economique Mutualisée (tableau économique d'ensemble sur les flux de produits dans cette filière)
Défi 3	- la charte de contractualisation entre amont et énergie-première transformation, pour le développement des contrats d'approvisionnement et le lissage des effets de conjoncture entre offre et demande de bois, - le plan de valorisation des déchets de bois (assurant l'adéquation entre politiques déchets, énergie, et besoins des différents acteurs de la filière),
Défi 4	- l'intégration de la filière dans les actions du Plan de Transition Numérique du Bâtiment (pour généraliser l'intervention de la maquette numérique), - le lancement des projets démonstrateurs, dans le cadre du Plan sur les Immeubles de Grande hauteur en Bois financé par le Programme d'Investissement d'Avenir 2 en décembre 2015, dans le cadre de l'axe «Ville durable» de Industries du futur. - l'accompagnement des maîtres d'ouvrage, publics et privés, à travers la signature d'une Alliance bois construction rénovation, - la réalisation d'une étude prospective, soutenue par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe-, sur la demande finale et les externalités de la construction bois aux horizons 2020, 2030, et 2050, pour donner une visibilité de long terme aux acteurs publics et privés.

Ces travaux permettent de concrétiser un véritable progrès de gouvernance répondant au souhait d'une meilleure coordination des politiques publiques sur la forêt et le bois. Ils permettent aussi d'assurer un lien avec d'autres travaux des administrations et établissements publics qui concernent la forêt et le bois, notamment les propositions relatives au secteur des terres dans la négociation climat européenne, l'élaboration du deuxième Plan National d'Adaptation au Changement Climatique, la Stratégie Nationale de mobilisation de la Biomasse, l'Evaluation française des services écosystémiques (EFESE) et la Stratégie nationale des ressources, la performance environnementale du bâtiment neuf et les plans bois- construction 1, 2 et 3, enfin les Appels à manifestation d'intérêt Dynamic Bois de l'Ademe. Ont été également signées des conventions entre le Comité Stratégique de Filière et divers opérateurs de l'État : Banque publique d'investissement France en février 2015, l'Ademe en septembre 2016, Caisse des Dépôts (CDC) en décembre 2016.

Perspectives

Au-delà des résultats de ce premier contrat de filière, qui seront évalués à l'échéance du contrat, les travaux s'orientent vers les échelons régionaux. En effet, la dynamique engagée au plan national doit être rapidement relayée au niveau des nouvelles régions qui ont, depuis leur création, manifesté un fort intérêt pour la valorisation durable des ressources et pour la performance environnementale des secteurs utilisateurs de bois. En outre, la ressource forestière présente des contextes variés géographiquement, et de nombreuses politiques sont à décliner en régions (Programme National Forêt Bois, Stratégie Nationale de Mobilisation de la Biomasse, schémas régionaux des déchets etc.). De même, une meilleure lisibilité pour les services de l'État en région est nécessaire, afin de permettre une pleine efficacité de la gouvernance nouvelle, et l'inscription de la filière forêt bois dans les politiques publiques de la Transition climatique, énergétique et environnementale, au plus près du terrain.

Ce qu'il faut retenir

- les constats sur l'importance stratégique de la filière forêt bois pour la transition climatique et environnementale, et pour la valorisation de nos ressources, sont partagés entre la filière forêt-bois et le gouvernement
- pour relever les défis sur cette filière, il a été décidé en 2013 de la considérer comme 14ème filière d'avenir, et de créer un comité stratégique de filière au sein du Conseil national de l'industrie,
- un contrat stratégique de filière bois décliné en 4 défis et 32 actions a été signé fin 2014, pour 3 ans, par les 4 ministères les plus directement concernés, chargés de : la forêt, l'économie, l'environnement, le logement.
- Les 4 défis de ce contrat sont : créer les outils de pilotage stratégiques, accompagner les entreprises en régions, améliorer l'approvisionnement des entreprises, développer le bois dans la construction. Dans ce cadre, un plan en faveur des IGH bois a été financé par le programme des investissements d'avenir.
- La plupart des actions matérielles du contrat font l'objet de financements réunis par la filière, les administrations et les opérateurs de l'État.

Quelles organisations pour la profession et quelle est leur évolution ?

De l'amont, la production forestière, à l'aval, la transformation du bois (sciages, panneaux, papiers et cartons, meuble, construction, énergie, etc.), la filière forêt-bois compte un grand nombre d'acteurs professionnels, assez dispersés et aux intérêts plus ou moins divergents. A partir de 2012, un effort sans précédent de regroupement des professionnels et des pouvoirs publics de la filière bois a vu le jour, traduisant un nouvel élan pour le matériau et la forêt. Quels en sont les grandes lignes et les enjeux ?

Quels atouts et quels enjeux pour une filière regroupée ?

Il est fondamental que l'amont et l'aval de la filière, producteurs forestiers et transformateurs, travaillent de concert. Ensemble, forestiers, exploitants, transformateurs et pouvoirs publics peuvent constituer une force capable de peser sur des choix stratégiques. L'histoire récente du secteur forêt-bois en France a montré que la fragmentation du secteur n'a pu contrer, par exemple, la suppression en 200 d'un instrument majeur : le Fonds Forestier National, une incitation parafiscale (compte spécial du Trésor) créé en 1946, qui a permis d'accroître sensiblement la ressource forestière.. D'un côté, l'amont a un besoin majeur de l'aval pour commercialiser sa production et définir les besoins futurs qui orienteront ses choix sylvicoles. De l'autre, l'aval et l'économie de notre pays, la production de composants ou ouvrages stockant le carbone, l'amélioration de notre balance commerciale, comme la création d'emplois sont conditionnés par la sortie du bois de la forêt vers les industries de transformation. « Rien ne sert de pousser par l'amont, il faut tirer par l'aval » pourrait écrire de nos jours un forestier fabuliste. La société a une perception paradoxale de la forêt et du bois : le milieu forestier et le matériau bois sont recherchés, mais la coupe d'un arbre est rejetée. Face au risque de sanctuarisation de la forêt, il faut défendre le message de la gestion durable et le fait que l'on peut extraire du bois de la forêt pour la faire vivre la forêt » et non pour la piller. Dans le contexte des peurs de notre XXI^e siècle, l'acceptabilité psychosociologique d'une forêt exploitée passe par une explication scientifique que les forestiers doivent communiquer. L'enjeu majeur du couplage forêt-transformation du bois passe bien par le regroupement des acteurs tout en maintenant les subsidiarités nécessaires au « bien vivre » des structures composantes du tout.

Comment les inter-professions sont-elles organisées ?

Trois structures ont été mises en place, une d'amont (France Bois Forêt), une d'aval (France Bois Industries Entreprises), catalyseur et la troisième, transversale (France Bois Région). Elles sont décrites dans le tableau 1 (page suivante). Un comité de liaison assure la cohérence entre ces trois structures aux échelles nationales et régionales..

Comment sont organisés les pouvoirs publics ?

Les pouvoirs publics interviennent au niveau national principalement au travers de 4 ministères :

- pour la forêt, et les industries du bois dites de « première transformation » (sciage, tranchage, déroulage), le *Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt* avec sa Direction Générale des Politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires ;oppement Durable et de l'Energie,
- pour les autres industries (panneaux, pâte, industries du bois construction, ameublement), le *Ministère du Redressement Productif* chargé de l'Industrie ;
- pour les fonctions environnementales de la forêt (conservation de l'eau et des sols, biodiversité, énergie et climat), le *Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie* ;

- pour le bois en matière d'habitation, le *Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement*, rattaché au précédent, avec sa Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages.

Comme pour les autres secteurs d'activité socio-économique, les deux ministères chargés de l'enseignement et de la recherche (*Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche*, et *Ministère de l'Éducation Nationale*) sont également concernés. Le *Conseil Supérieur de la Forêt et du Bois* est l'instance de coordination de l'ensemble des acteurs publics, privés et de la société civile

Tableau 1. Organisation du secteur professionnel

<p style="text-align: center;">FRANCE BOIS FORET (FBF)</p>	<p style="text-align: center;">FRANCE BOIS INDUSTRIES ENTREPRISES (FBIE)</p>
<p>Cette interprofession regroupe 14 organisations professionnelles et prélève un financement de 6,2 millions d'euros environ au travers de la CVO (Contribution Volontaire Obligatoire) dont 50% est destiné à la communication :</p> <p>Fédération des Forestiers Privés de France (FBF) Office National des Forêts (ONF) Union de la Coopération Forestière Française (UCFF) Fédération Nationale des Communes Forestières (FNCOFOR) Fédération des Bois Tranchés (FBT) Syndicat industrie et services de la palette (SYPAL) Syndicat emballage industriel logistique associée (SEILA) Syndicat national des Industries de l'emballage léger en bois (SIEL) Fédération Nationale du Bois (exploitants, scieurs!) (FNB) Féd. Nat. des Entrepreneurs des territoires (FNEDT) Syndicat national des Pépiniéristes forestiers (SNPF) GIE semences forestières améliorées Union Nationale des Entreprises du Paysage (UNEP) Le Commerce du Bois (LCB)</p>	<p>Cette autre interprofession regroupe 11 organisations professionnelles et, au travers du Comité professionnel de Développement des Industries Françaises de l'Ameublement et du Bois et de la taxe affectée collectée par cet organisme, mobilise 11 M€ dont environ 30% est attribué à des actions de recherche et de développement par l'Institut technologique Forêt, Cellulose, Bois construction, Ameublement (FCBA).</p> <p>Union des Industries du Bois (UIB) Fédération Française des Producteurs de Pâtes de Cellulose (FFPC/COPACEL) Union Nationale des Industries Française de l'Ameublement (UNIFA) Fédération Française du Bâtiment Charpente Menuiserie Parquet (FFB-CMP) Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises (CAPEB) Union Nationale de l'Artisanat Charpente Menuiserie Agencement (UNA-CMA) Fédération Nationale du Bois (FNB) Fédération des services énergie environnement (FEDENE) Comité interprofessionnel du bois énergie (CIBE) Le Commerce du Bois (LCB) France Bois Région (FBR)</p>
<p style="text-align: center;">FRANCE BOIS REGION</p> <p>Transversalement à toutes ces professions existent aussi, au niveau régional, des interprofessions dont certaines (GIPEBLOR) sont très anciennes (40 ans). Ces vingt-deux « interpros » sont regroupées au sein de FRANCE BOIS REGION. A elles toutes, elles lèvent aux différents niveaux régionaux de l'ordre de 10M€.</p>	

Quels supports techniques pour la filière ?

La filière dispose de deux Centres Techniques Industriels (CTI), FCBA (Institut Technologique Forêt, Cellulose, Bois construction, Ameublement) pour l'ensemble de ces professions et le CTP (Centre Technique du Papier), associé pour les fibres et la pâte à FCBA au travers d'InTechFibres. Ces CTI travaillent en étroite collaboration avec les acteurs de la recherche fondamentale : l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), et le Centre International de Recherche Agronomique pour le développement (CIRAD).

9.06 2012, un ambitieux projet forêt-bois des professions

Les professionnels de FBF et FBIE ont élaboré un projet commun. Ce « Projet Forêt-Bois pour la France » a pour objectif de développer, à l'horizon 2020, une filière Forêt-Bois stratégique à haut potentiel écologique, économique et social (fig.1).

La vision stratégique des professions à l'horizon 2020 consiste en :

- Création de 25 000 emplois non délocalisables,
- Contribution à l'objectif de création de 500 000 logements par an et à la rénovation énergétique,
- Réduction du déficit commercial,
- Adaptation de la forêt au changement climatique,
- Maintien de la biodiversité et des services éco-systémiques,
- Optimisation de la collecte de bois,
- Valorisation de tous les usages du bois.

Un des principaux outils de ce projet est la mise en œuvre d'un **Fonds Forestier Stratégique Carbone (FFSC)**. Celui-ci sera alimenté par 25% des montants annuels issus de la mise aux enchères des quotas carbone et aura pour but de financer des reboisements et des actions collectives (promotion, innovation).

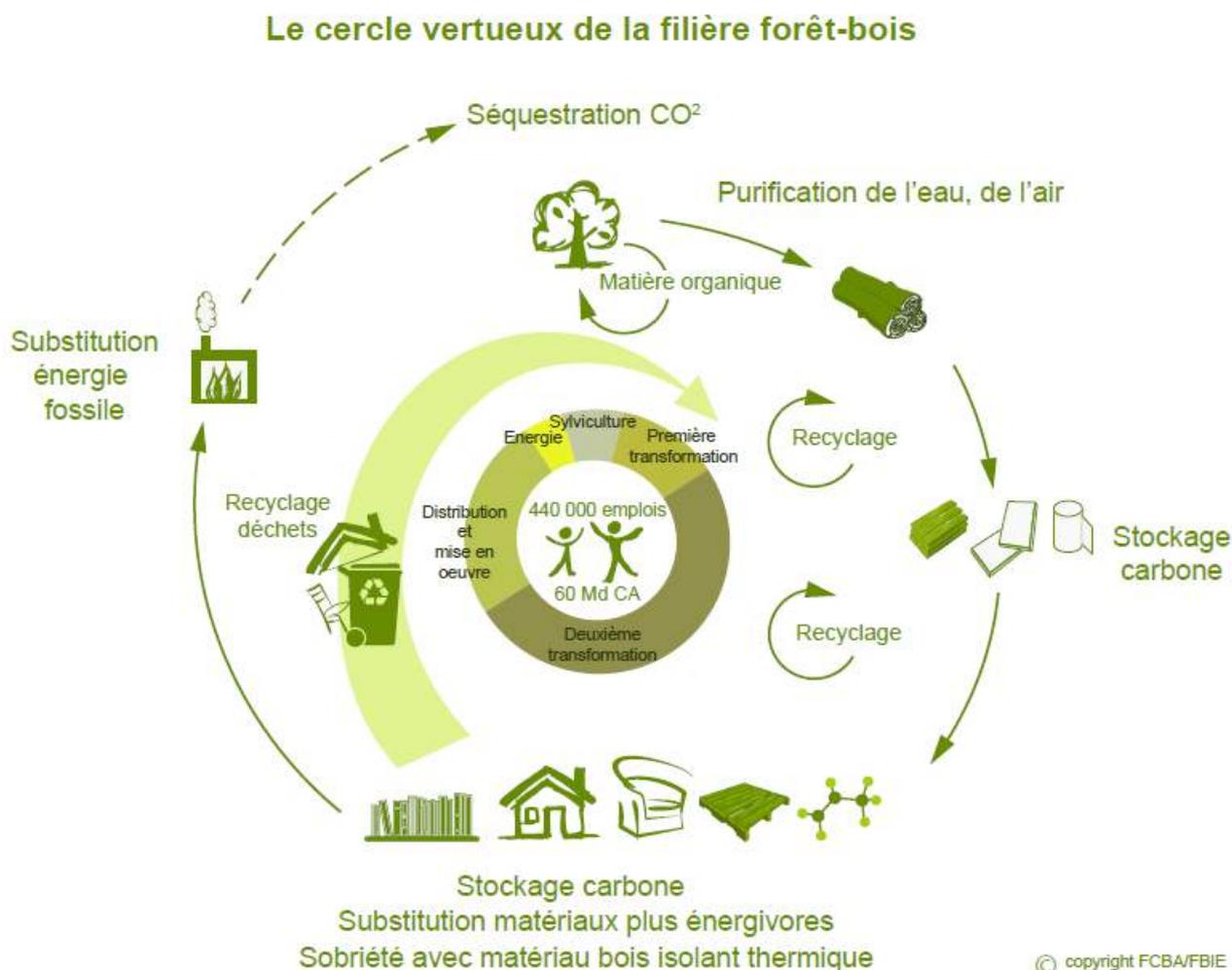


Figure 1. Cercle vertueux de la filière forêt-bois

2013-2014, Produire français : la filière bois dans le dispositif national

Le **Conseil National de l'Industrie** est une instance permanente d'expertise et de consultation pour le gouvernement, représentative de tous les acteurs de l'industrie, un lieu d'élaboration et de conduite d'actions de transformation du tissu productif français. Le Président de la République le 12 septembre 2013, a annoncé que la filière bois devenait la quatorzième filière stratégique nationale et à ce titre sera dotée d'un *Comité Stratégique de Filière* (CSF CNI) présidé par les Ministres chargés de l'Agriculture et de l'Industrie et vice-présidé par un industriel. Ce Comité s'est doté de sept groupes de travail (outils et analyse stratégique, financement et accompagnement des entreprises, emploi et compétences, innovation et développement technique, innovation et développement marchés, transition écologique, et approvisionnement) qui vont élaborer la stratégie de filière en 2014. Il a annoncé également le lancement dans le cadre du **Plan Nouvelle France Industrielle** (PNFI), *un projet industriel bois* piloté par deux industriels qui consiste à développer des bâtiments de grande hauteur, dix niveaux en logements et 15 en bureaux, à l'échéance de 2018. FCBA et le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) font partie de l'équipe.



Figure 2. Construire la ville de demain avec des immeubles en bois, aménager des espaces de vie innovants avec le bois

Ce qu'il faut retenir

- Le regroupement des professionnels du bois en trois entités travaillant en commun
- Réactivation du Conseil Supérieur de la Forêt et du Bois, et lancement d'un plan national d'action pour l'avenir, par les Ministères chargés de l'Agriculture, de l'Industrie et du Logement
- Un Comité Stratégique de Filière (CSF) du Conseil National de l'Industriel (CNI) va élaborer la stratégie de la filière dont l'une des actions sera le Plan Nouvelle France Industrielle (PNFI) bois visant à développer des bâtiments de grande hauteur avec du bois.

Allons-nous vers une politique forestière en Europe ?

La forêt est, par sa surface, la plus grande « infrastructure verte » du continent européen. Elle héberge une riche biodiversité, séquestre du carbone dans ses écosystèmes et ses produits, contribue aux énergies renouvelables, fournit un cadre de vie à ses citoyens, génère une importante activité économique et de l'emploi notamment en zone rurale. Paradoxalement, les traités de l'Union Européenne ne contiennent rien concernant le secteur forêt-bois. Cependant, certains actes législatifs de l'UE relatifs à des secteurs proches (développement rural, climat, énergie, biodiversité, économie bio-sourcée, etc.) ont des impacts sur lui. Cette situation qui n'identifie pas le secteur forêt-bois comme tel, fait que ces impacts sont soit positifs, soit négatifs mais jamais optimaux. Comment les acteurs du secteur forêt bois en Europe se sont-ils organisés pour compenser ces handicaps ? Une politique forestière européenne, à l'instar de la PAC (politique agricole commune) est-elle envisageable ?

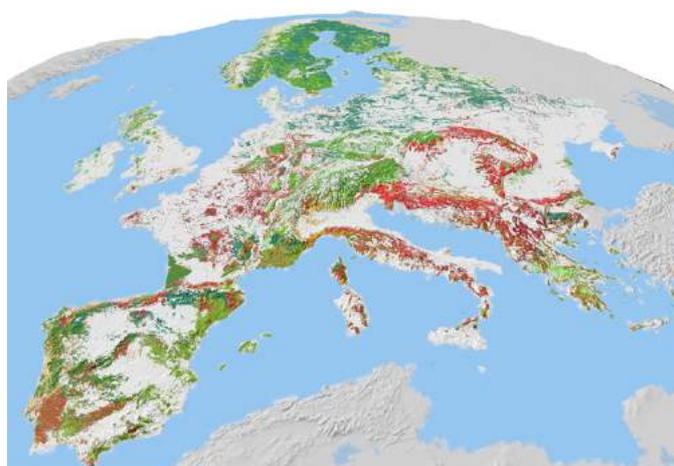


Figure 1. *Distribution des essences en Europe* (Source Alterra-EFI)

Quelles approches l'Union Européenne suit-elle pour mieux prendre en compte le secteur forêt-bois ?

Bien que les États membres restent maîtres de leur politique forestière, la coordination au niveau communautaire dans ce domaine présente pour eux un intérêt évident. Ils partagent en effet des valeurs, des objectifs et des préoccupations communes pour les forêts européennes et leur devenir. Plusieurs politiques communautaires bien que non ciblées sur les forêts, ont un impact sur elles, comme celles concernant le développement rural, le changement climatique, l'environnement ou l'énergie. Pour ces raisons, la Commission Européenne élabore une Stratégie forestière, actualisée périodiquement. Elle vise à renforcer la coordination des politiques liées à ce secteur, à contribuer à leur cohérence et à permettre la mise en place de synergies avec d'autres secteurs ayant un impact sur la gestion des forêts, tout en servant de texte de référence pour le développement de la politique des États membres dans ce domaine. Sa dernière version publiée en 2013 met en avant la gestion durable des forêts, leur multifonctionnalité, leur articulation avec la filière bois, comme principes de base. Ces principes deviennent de plus en plus importants dans un contexte de demandes croissantes sur les forêts et les produits forestiers, comme, par exemple, la biomasse forestière comme source d'énergie.

La Stratégie fixe des objectifs à l'horizon 2020 : i) faire en sorte que toutes les forêts de l'UE soient gérées selon les principes de la gestion durable ; ii) servir de base à une contribution compétitive et viable

de la sylviculture et de l'ensemble de la filière forêt-bois à la bio-économie. Pour atteindre ces objectifs, la Stratégie identifie huit domaines prioritaires interconnectés (cf. fig. 2) : contribuer aux demandes de la société en matière de développement rural et urbain, de compétitivité et de durabilité, de changement climatique et de protection de l'environnement et, pour ce faire, accroître coordination et communication, et améliorer la base de connaissances en stimulant recherche et innovation. Dans le domaine prioritaire du développement rural, pilier financier de la mise en oeuvre de la Stratégie, celle-ci

8 DOMAINES PRIORITAIRES	
COORDINATION ET COMMUNICATION	Travailler ensemble (coordination et communication)
	Les forêts dans une perspective mondiale
CONTRIBUTION AUX OBJECTIFS SOCIÉTAUX MAJEURS	Promouvoir nos communautés rurales et urbaines
	Stimuler la compétitivité et la durabilité de la filière bois, de la bioénergie et de l'économie verte
	Le rôle de la forêt dans la mitigation et l'adaptation au changement climatique
	Protection des forêts et amélioration des services écosystémiques
AMÉLIORER LA BASE DES CONNAISSANCES	Information et surveillance
	Recherche et innovation

Figure 2. Orientations stratégiques pour chacun des huit domaines prioritaires, pertinentes pour la Commission et les États membres Source : Commission Européenne

encourage des mesures forestières spécifiques visant à soutenir la gestion forestière durable. Elles concernent : le boisement, les systèmes agroforestiers, la prévention et réparation des dégâts (incendies, tempêtes) ; les investissements environnementaux et pour la transformation du bois, la mobilisation et la commercialisation des produits forestiers. La mise en oeuvre de la nouvelle Stratégie sera définie par un plan mis en place courant 2015 et évaluée en 2018. D'autres mécanismes financiers communautaires existent pour le secteur forêt-bois comme les Programmes Horizon 2020 pour la recherche et l'innovation, ou LIFE pour l'information et la protection.

L'idée d'une politique forestière dans l'UE analogue à la PAC ne fait pas l'objet d'unanimité et semble écartée aujourd'hui. Lors de l'élaboration de la nouvelle stratégie, des solutions pour améliorer la coordination et la mise en oeuvre ont été examinées avec les États membres, parmi lesquelles une directive-cadre sur la gestion durable des forêts. Toutefois, aucun consensus allant au-delà d'une approche volontaire ne s'est dégagé. En tout état de cause, il est important d'améliorer les liens avec les politiques de l'UE en rapport avec les forêts.

Quelles sont les approches des États européens - membres ou non de l'UE - pour développer le secteur forêt-bois ?

La foresterie européenne a donné lieu à l'une des plus anciennes coopérations internationales au monde : autour de 1900, il y eut la création des associations scientifiques et techniques de l'Union Internationale des Instituts de Recherches Forestières (IUFRO) et de *Silva Mediterranea* (aujourd'hui élargies à d'autres continents) et, dans les années 30, celle d'organes intergouvernementaux spécialisés (Centre International de Sylviculture à Berlin, Comité International du Bois à Vienne). Depuis 1947, une unité conjointe de la Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies et de la FAO basée à Genève travaille pour les 56 États membres communs à ces deux organisations (Grande Europe, plus USA, Canada, Israël et pays d'Asie centrale de l'ex-URSS) et pour leurs organes compétents (Comité du Bois, Commission européenne des forêts), particulièrement en matière de : ressources forestières, perspectives de production, consommation et commerce des produits forestiers, aspects sociaux et culturels, politiques.

En 1990, à l'initiative de la France et de la Finlande, s'est tenue à Strasbourg la première *Conférence Ministérielle pour la Protection des Forêts en Europe*, événement qui concrétisa une volonté commune de protéger ces écosystèmes dans le cadre d'une coopération régionale dépassant le cadre de l'UE.

Cela a été le début d'un processus volontaire, toujours en cours, rythmé par la préparation et l'organisation de conférences réunissant les Ministres des forêts de 46 pays pan-européens (cf. fig. 3) ainsi que le représentant de l'UE, au cours desquelles ceux-ci ont pris divers engagements au travers de déclarations et résolutions. Focalisés au début des années 1990 sur la question de la protection des forêts (on sortait alors à peine de la crise du dépérissement des forêts attribué aux « pluies acides »), les centres d'intérêt ont évolué vers des thématiques qui ont progressivement couvert, bien que de façon inégale, les trois piliers économique, social et environnemental du développement durable. Plate-forme d'échange et siège d'un apprentissage collectif, le processus pan-européen rebaptisé *Forest Europe* en 2009, a permis une percolation lente mais continue de concepts et méthodes de gestion durable des forêts qui, en dépit de leur caractère volontaire initial, constituent aujourd'hui des instruments clé de la politique forestière de nombreux pays de la région. On pense en particulier aux critères et indicateurs de gestion durable des forêts en 1998 (voir fiche 8.04) et aux programmes forestiers nationaux en 2003.

Deux séries d'événements ont contribué à insuffler une réorientation du processus. Tout d'abord, l'émergence de conventions mondiales contraignantes dans des secteurs connexes mais touchant à des composantes du système forestier : en 1992, la Convention sur la Diversité Biologique et la Convention-cadre des Nations unies sur les Changements Climatiques, et en 1994, la Convention des Nations unies sur la Lutte contre la Désertification; mais aussi, les désaccords persistants sur l'intérêt d'une convention mondiale sur les forêts manifestés lors des sessions successives du Forum des Nations Unies sur les Forêts.

Dans ce contexte, soucieux de renforcer le niveau des pays en matière de gestion durable des forêts, de (re)positionner le secteur forestier sur la scène internationale, voire de constituer une plate-forme permettant d'assurer une coordination avec les autres secteurs, les signataires de *Forest Europe* ont jugé opportun de tenter d'obtenir à l'échelle européenne ce qu'ils n'avaient pu obtenir à l'échelle mondiale. Ils ont engagé un processus de négociations visant à élaborer une convention-cadre sur la gestion durable des forêts. Le texte de cette convention rédigé de façon générique envisageait une série d'obligations générales ainsi que des obligations spécifiques structurées autour des six critères de gestion durable des forêts adoptés en 1998. Si un accord a été obtenu sur les composantes techniques du texte, des visions très divergentes entre les pays signataires de *Forest Europe* quant à l'ancrage institutionnel du futur Traité, ont conduit à une suspension provisoire des négociations sur le futur traité en fixant 2020 comme horizon pour l'obtention d'un accord.

Quelles sont les approches des acteurs (propriétaires, industriels, recherche et innovation) pour renforcer le secteur forêt bois en Europe ?

L'absence de politique commune de l'UE pour le secteur forêt-bois n'a pas empêché pour autant les acteurs de celui-ci de se mobiliser et de s'organiser à travers l'Europe. Au début des années 1990, a été créé l'**Institut Européen de la Forêt** (*European Forest Institute, EFI*) sur une initiative de la Finlande. Travaillant en réseau avec la majorité des établissements de recherche et d'enseignement supérieur en Europe, EFI est régi aujourd'hui par une convention internationale ratifiée par 25 États dont la France.



*: MCPFE alias *Forest Europe* depuis 2009

Figure 3. Pays signataires du processus *Forest Europe* (Source : Forest Europe)

Les objectifs d'EFI ont évolué progressivement pour se focaliser aujourd'hui sur deux grands domaines : a) **la recherche** sur les deux thèmes généraux «changement climatique et durabilité de la gestion forestière», et «forêt pour la société» ; b) **l'appui à la conception des politiques forestières** à travers notamment le forum «THINKFOREST» (voir encadré ci-dessous).



Les confédérations européennes des propriétaires forestiers privés et publics et celles des industries du bois et du papier constituent des structures de discussion, d'information réciproque et de pression. Ensemble, elles ont créé en 2005 une **plateforme technologique commune** qui, sur la base de consensus, a élaboré une perspective du secteur à l'horizon 2025, d'où a découlé une stratégie de recherche pour l'innovation centrée sur des objectifs prioritaires. Cet instrument s'est révélé très utile pour mobiliser et coordonner des moyens financiers supplémentaires provenant de l'UE et des États membres. Il a permis de consolider des réseaux de recherche déjà très structurés dans «l'Espace Européen de la Recherche», et de financer de nombreux projets dont certains ont donné des résultats porteurs d'innovation. Les évolutions récentes vont dans le sens d'une plus grande intégration des moyens provenant des régions, des États, de l'industrie et de l'UE.

Un «laboratoire d'idées» européen de haut niveau sur le futur des forêts en Europe et une interface entre les mondes scientifique et politique : le forum «Thinkforest»

Nous vivons dans un environnement changeant avec des relations complexes entre forêts, climat, autres écosystèmes et secteurs, la société et l'économie, avec leur dimension locale, régionale et planétaire, nous mettant au défi de répondre aux demandes multifonctionnelles faites aux ressources forestières tout en assurant leur gestion de manière véritablement durable. De nature transversale, ces questions exigent un engagement politique analogue à ceux consentis pour l'énergie, l'environnement, le commerce, le changement climatique, l'agriculture et l'eau. Du fait de politiques environnementales très diverses affectant les forêts, et des attentes croissantes les concernant venant d'autres secteurs et de la société en général, il apparaît nécessaire de renforcer la communication entre la communauté scientifique et le monde des politiques et des décideurs clés de l'UE. C'est pourquoi l'EFI, (Institut Européen de la Forêt) a créé ce forum en 2012.

«ThinkForest» a comme objectifs d'identifier les besoins d'informations en matière de politique forestière et de dégager une compréhension commune des problèmes. En aidant les décideurs et politiques à s'orienter à travers une masse foisonnante d'informations et en mettant à leur disposition la meilleure expertise et les données scientifiques les plus récentes, ce forum permet un fondement plus rationnel de la décision politique sur des questions forestières stratégiques. Il est présidé par Göran Persson, ancien Premier Ministre de Suède.

Ce qu'il faut retenir

- **La Stratégie forestière de l'UE constitue un cadre partagé par les États membres et la Commission et intègre davantage la filière bois**
- **Le processus pan-européen Forest Europe a permis des avancées significatives dans une compréhension commune des principes de la gestion forestière durable et de sa mise en oeuvre**
- **L'idée d'une politique forestière dans l'UE analogue à la Politique Agricole Commune est écartée aujourd'hui**
- **Le système recherche et innovation du secteur forêt-bois en Europe se structure**
- **La communication entre les mondes politique et scientifique est renforcée**

La gestion des forêts « publiques » par l'Office National des Forêts : quel dispositif et quels défis ?

Dans la plupart des pays d'Europe, et de manière différente selon leurs évolutions historiques, la propriété des forêts se partage entre des particuliers et des personnes morales (l'État, les collectivités et établissements publics). En France, la gestion des forêts appartenant à ces personnes morales relève essentiellement de l'Office National des Forêts (ONF). Quel est son statut ? Quelles sont ses missions ? Comment est-il organisé ? Quels sont ses principaux défis ?

L'ONF en bref

L'ONF est un établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1964 et placé sous la tutelle de l'État. Il est le gestionnaire unique de près de 10 Mha de forêts « publiques » (forêts domaniales, des collectivités, d'établissements publics ou reconnus d'utilité publique...), dont 4,6 Mha en métropole (25% des forêts françaises de métropole) et 5,6 Mha outre-mer. Il se voit en outre confier des missions d'intérêt général par l'État et réalise des activités concurrentielles, soit directement, soit par ses filiales. Juridiquement parlant, les forêts domaniales relèvent du domaine privé de l'État comme les forêts des collectivités relèvent du domaine privé des collectivités concernées. Le terme de forêts « publiques » constitue donc un raccourci de langage motivé par la nature des personnes morales considérées (État, collectivités, établissements publics...).

Quels sont les principaux cadres de la gestion des forêts « publiques » ?

Dans les forêts domaniales et des collectivités, les actes de gestion s'inscrivent dans un cadre réglementaire commun dénommé « régime forestier », sa mise en œuvre étant confiée par la loi à l'ONF qui apporte une garantie de gestion durable des forêts. Pour traduire concrètement le concept généraliste de gestion multifonctionnelle des forêts, l'ONF recherche un équilibre entre production de bois, protection de l'environnement et accueil du public, se basant pour ce faire sur les enjeux propres à chacune des forêts gérées.

L'ONF conduit de plus ses actions en application d'un contrat d'objectifs et de performance passé tous les cinq ans avec l'État. Le dernier en date, signé entre l'État, la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) et l'ONF, couvre la période 2016-2020. Il fixe les enjeux forestiers stratégiques pour les forêts domaniales et des collectivités, que ce soit en matière de sylviculture, d'approvisionnement de la filière bois, de préservation de la biodiversité, d'adaptation au changement climatique ou de réponses aux demandes de la société.

Les forêts domaniales de métropole

Si les forêts domaniales de métropole proviennent pour l'essentiel d'anciennes forêts royales ou ecclésiastiques, leur superficie a toutefois augmenté de 0,6 Mha aux 19^{ème} et 20^{ème} siècles, une moitié de cette augmentation étant due à l'action de restauration des terrains en montagne (RTM) et au reboisement des dunes du littoral aquitain.



Figure 1. Forêt domaniale de Montmorency
(photo Didier Dutour-ONF)

L'État est de fait le premier propriétaire forestier de métropole avec ses 1 300 forêts domaniales couvrant 1,7 Mha, soit 9% de la surface forestière totale. Les surfaces boisées de production ne couvrent toutefois que 1,3 Mha et sont composées à 66% de feuillus et à 34% de résineux. Le volume contenu dans les surfaces boisées de production est estimé à 182 m³/ha par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), soit un niveau de capital sur pied resté stable sur les 25 dernières années et jugé satisfaisant par l'État.

Les forêts des collectivités et des établissements publics

En métropole, une commune sur trois est propriétaire de forêt. Plus globalement, ce sont près de 15 600 collectivités et établissements publics qui sont propriétaires de 2,9 Mha de forêts, soit 16% de la surface forestière totale de métropole. Dans les forêts des collectivités, le bénéfice du régime forestier se traduit, pour les maires et conseils municipaux, par des responsabilités et des obligations, par un partenariat nourri avec l'ONF et par une aide financière de l'État, dénommée « versement compensateur ».

La nouvelle charte de la forêt communale, signée en décembre 2016 entre la FNCOFOR et l'ONF, précise les relations entre l'ONF et les collectivités en indiquant, par domaine d'activité, les missions et responsabilités respectives d'une part, en distinguant les missions de l'ONF relevant du régime forestier de celles relevant de conventions avec les collectivités d'autre part. Ces dernières années, le renforcement sensible du partenariat entre les communes forestières et l'ONF s'est traduit par la mise en place de diverses instances de concertation, comme le comité consultatif de la forêt communale, la commission nationale de la forêt communale ou le comité des ventes.

Les forêts « publiques » d'outre-mer

Les forêts « publiques » des cinq départements d'outre-mer (Guyane, Réunion, Guadeloupe, Martinique et Mayotte) couvrent une surface totale de 5,65 Mha, dont 97% en Guyane et 2% à La Réunion. Elles sont caractérisées par une très riche biodiversité et une diversité de statuts marquée : forêts domaniales de Guyane relevant ou non du domaine forestier permanent, forêts domaniales classiques, forêts domaniales du littoral situées dans la zone des « cinquante pas géométriques », forêts départemento-domaniales de La Réunion, forêts départementalo-domaniales des Antilles, forêts départementales, forêts du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres...

Missions d'intérêt général confiées à l'ONF

Les principales missions nationales d'intérêt général confiées conventionnellement à l'ONF par l'État ont trait à : i) la restauration des terrains en montagne (RTM), qui vise la connaissance et la prévention de risques naturels (avalanches, chutes de blocs, glissements de terrain, crues torrentielles) ainsi que la protection des enjeux humains à leur égard ; ii) la défense des forêts contre les incendies (DFCI) ; iii) la protection du littoral, grâce notamment à des actions de stabilisation des dunes ; iv) la préservation de la biodiversité.



Figure 2. Protection contre les avalanches (Isère) - (photo ONF)

Quelques faits saillants

L'ONF contribue de manière significative à l'approvisionnement régulier de la filière bois, commercialisant chaque année près de 40% du bois d'œuvre mis sur le marché en France, dont 80% du bois d'œuvre de hêtre, 50% du bois d'œuvre de chêne et 35% du bois d'œuvre de sapin. En 2016, il a mis en vente près de 15 Mm³ de bois et écoulé plus de 13,2 Mm³ de bois, dont 5,6 Mm³ en forêt domaniale et 7,5 Mm³ en forêts des collectivités. Dans le même temps, il développe significativement l'offre de bois façonnés ainsi que les volumes de bois commercialisés dans le cadre des contrats d'approvisionnement passés avec des entreprises de transformation du bois.



Figure 3. Récolte de bois en forêt de Tronçais (Allier) (photo Alain Blumet/ONF)

Une instruction de l'ONF de 2009 précise les modalités de prise en compte de la conservation de la biodiversité dans la gestion courante des forêts publiques. De plus, la part des surfaces de forêts domaniales placées sous statut de protection forte (arrêté de protection de biotope, réserve biologique intégrale ou dirigée, réserve naturelle nationale ou régionale, zone cœur de parc nationale) avoisine les 7%, soit un niveau nettement supérieur à l'objectif national de 2% fixé par la stratégie nationale de création des aires protégées (SCAP).



Figure 4. Scène de chasse en forêt (photo ONF)

Objectif central des contrats cynégétiques et sylvicoles associés aux nouveaux baux de chasse accordés en forêts domaniales, l'équilibre forêt-gibier de chaque lot de chasse est désormais évalué en début de bail selon trois niveaux : satisfaisant, dégradé ou compromis. En 2016, au niveau national, l'équilibre forêt-gibier en forêt domaniale est jugé satisfaisant sur deux tiers du territoire, le tiers restant comprenant 24 % de surface où l'équilibre est dégradé et 9 % où il est compromis, la présence du cerf étant souvent un facteur important des déséquilibres sylvo-cynégétiques observés sur ces deux dernières surfaces.

Compte tenu des pressions et enjeux spécifiques s'exerçant en forêts périurbaines ou dans les zones touristiques à forte fréquentation, et lorsqu'une gestion particulière s'avère nécessaire, des schémas d'accueil, permettant l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie d'accueil en forêt, sont élaborés en lien avec les collectivités et les services concernés de l'État qui apportent leur appui à l'ONF pour la mise en œuvre des programmes d'action retenus.

Quelles activités de recherche et développement face au changement climatique ?

L'ONF réalise des activités de recherche appliquée et de développement pour l'exercice de ses missions, notamment en matière d'atténuation et d'adaptation des forêts au changement climatique. Ainsi, le département Recherche-Développement-Innovation de l'ONF travaille en étroite collaboration avec ses divers partenaires afin de trouver les moyens qui permettront d'adapter la forêt au climat de demain en répondant notamment aux questions suivantes : a) comment prendre en compte les conditions climatiques futures dans le choix des espèces forestières ? b) quels types d'arbres et d'essences faut-il d'ores et déjà faire migrer pour accélérer l'adaptation des peuplements des forêts ? c) quel est l'impact du changement climatique sur la reproduction des arbres forestiers ?

Gouvernance de l'ONF

Les principales instances de la gouvernance de l'ONF sont les suivantes : i) Conseil d'administration ; ii) Comité de direction ; iii) Comité consultatif de la forêt communale ; iv) Comité consultatif des forêts d'outre-mer ; v) Comité scientifique.

Organisation de l'ONF en 2016

6 directions territoriales, 5 directions régionales, 51 agences territoriales, 320 unités territoriales et divers services spécialisés (8 agences travaux, 3 agences études, 3 agences RTM de massif, 1'agence DFCI Midi-Méditerranée...) composent l'organisation de l'ONF, pilotée par son Siège (fig. 5). L'ONF compte 10 000 personnes, soit près de 9 100 ETP travaillés dont 61% de personnels de droit public.



Figure 5. Organisation territoriale de l'ONF

Quels principaux défis à la gestion durable des forêts publiques?

Compte tenu des changements climatiques en cours et de ceux annoncés par la communauté scientifique internationale, l'un des objectifs premiers poursuivis par l'ONF, à savoir la gestion durable des forêts « publiques », conduira sans doute l'ONF : a) à bien veiller au bon continuum entre les acquis de la recherche et l'adaptation progressive des gestions forestières pratiquées ; b) à piloter les renouvellements des peuplements forestiers en tenant de plus en plus compte de l'autécologie des principales espèces forestières et des menaces respectives que les changements climatiques font peser sur les compositions spécifiques des principaux peuplements forestiers, par exemple en ce qui concerne la place à réserver au hêtre.

Dans les forêts « publiques » où l'équilibre sylvo-cynégétique est dégradé ou compromis, son rétablissement progressif, condition essentielle de la gestion forestière durable, devrait nécessiter non seulement beaucoup de constance dans les efforts déployés par les personnels de l'ONF pour ce faire, mais aussi une implication soutenue de la part de l'ensemble des acteurs et partenaires concernés (administrations, collectivités, chasseurs...).



Figure 6. Site d'observation instrumenté en forêt domaniale de Guebwiller. Il appartient au réseau RENECOFOR de 102 sites mis en place et gérés par l'ONF, visant au suivi à long terme des forêts en réponse aux évolutions du milieu, notamment du changement climatique - (source : E. Ulrich, ONF)

Ce qu'il faut retenir

- La gestion des forêts « publiques » s'effectue dans le cadre du régime forestier et en application du contrat d'objectifs et de performance passé tous les cinq ans entre l'État, la FNCOFOR et l'ONF.
- L'ONF est le gestionnaire unique de près de 10 Mha de forêts « publiques » dont 4,6 Mha en métropole (25% des forêts françaises de métropole) et 5,6 Mha outre-mer.
- Il commercialise près de 40% du bois d'œuvre mis annuellement sur le marché en France.