

N° 382

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} avril 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux soutiens à la filière forêt-bois,

Par MM. Alain HOUPERT et Yannick BOTREL,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	7
1. <i>Une forêt française morcelée et largement composée d'espèces d'arbres qui offrent peu de débouchés</i>	7
2. <i>Une politique forestière sans stratégie, sans pilote et sans résultats</i>	8
3. <i>Un opérateur public, l'ONF, insuffisamment tourné vers la mobilisation de la ressource bois</i>	12
4. <i>Un modèle économique de pays en développement, qui conduit à un déficit commercial de la filière de 6 milliards d'euros par an</i>	13
5. <i>Des soutiens publics à la filière forêt-bois nombreux et peu cohérents</i>	14
6. <i>L'amont caractérisé par des mesures fiscales patrimoniales</i>	17
7. <i>La dispersion dommageable des soutiens à l'aval</i>	19
II. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	22
1. <i>Construire le pilotage stratégique de la filière bois et l'axer sur un objectif de valorisation économique</i>	22
2. <i>Veiller au rapprochement des interprofessions</i>	23
3. <i>Tourner l'ONF vers une logique de résultats</i>	24
4. <i>Recomposer et renouveler la forêt française</i>	24
5. <i>Réformer prudemment la fiscalité applicable à l'amont forestier</i>	26
6. <i>Ne plus faire du bois énergie une priorité</i>	27
7. <i>Réorienter les aides à l'aval et soutenir davantage le bois d'œuvre</i>	28
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER	29
ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES ET RAPPORT PARTICULIER DE LA COUR DES COMPTES SUR L'ONF	55

Mesdames, Messieurs,

En application de l'article 58, paragraphe 2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la commission des finances a confié à la Cour des comptes, par un courrier en date du 20 novembre 2013, une **enquête sur les soutiens à la filière forêt-bois**.

Ce travail a été demandé à la Cour des comptes à la fin de l'année 2013 parce que **la France n'est pas la puissance forestière qu'elle pourrait être**.

Ensuite, parce que le **déficit commercial de la filière forêt-bois** représente **10 % du déficit total de notre balance commerciale**, soit environ **6 milliards d'euros par an**. Une telle situation résulte du choix d'un **modèle économique de pays en développement** qui témoigne d'un **déplacement de la valeur ajoutée vers les marchés étrangers**, en raison de déséquilibres entre l'exportation de bois brut (les grumes notamment) et l'importation de produits transformés, comme les meubles et les papiers ou cartons.

Et, enfin, parce que **la structuration de cette filière stratégique de l'amont à l'aval ne semble pas optimale**, et tout ceci **en dépit de nombreux dispositifs publics de soutien** et de dotations budgétaires importantes aux opérateurs de la filière, tels que le Centre national de la propriété forestière (CNPF) ou l'Office national des forêts (ONF). Au total, pas moins de **910 millions d'euros par an** seraient consacrés à la filière.

Il devait donc s'agir, pour la commission des finances, sur la base du rapport de la Cour des comptes, de formuler des préconisations permettant **d'optimiser la mobilisation de la ressource bois et sa valorisation commerciale**, en améliorant le fonctionnement la filière, en articulant plus efficacement son amont et son aval et en réorientant, le cas échéant, les dispositifs publics de soutien, ceci afin d'accroître la performance et la lisibilité des politiques publiques conduites en la matière.

Vos rapporteurs spéciaux s'inscrivent, à cet égard, dans la continuité des travaux conduits sur l'ONF en 2009, sur la base d'une enquête confiée à la Cour des Comptes, par notre ancien collègue Joël Bourdin, alors rapporteur spécial¹. Ils relèvent que **les faiblesses identifiées il y a six ans subsistent** et ne sont malheureusement pas toutes en voie d'être résolues.

¹ « L'ONF à la croisée des chemins », rapport n° 54, 2009-2010 fait par Joël Bourdin au nom de la commission des finances.

L'enquête de la Cour des comptes conduite en 2014 a été remise le 9 novembre 2014. Selon l'usage, les travaux de la Cour des comptes ont donné lieu, mercredi 1^{er} avril 2015, à une **audition pour « suite à donner »** au Sénat, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.

Cette audition a donc mis en présence les magistrats chargés de l'enquête, en l'espèce Mmes Evelyne Ratte, présidente de la septième Chambre, Michèle Pappalardo, conseillère maître et Sandrine Rocard, conseillère référendaire ainsi que le **ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt**, en la personne de M. Hervé Durand, directeur général adjoint des politiques agricoles, agroalimentaires et des territoires, le **ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique**, avec M. Pierre Angot, sous-directeur de la chimie, des matériaux et des éco-industries à la direction générale des entreprises, et, enfin, le **ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie**, à travers M. Pascal Dupuis, chef du service climat et efficacité énergétique à la direction générale de l'énergie et du climat.

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Une forêt française morcelée et largement composée d'espèces d'arbres qui offrent peu de débouchés

La forêt couvre **31 % du territoire français métropolitain**, ce qui fait de la France le quatrième pays le plus boisé d'Europe. La forêt française est diverse et en son sein cohabitent des forêts très différentes : le million d'hectares du sud-est, garrigue de chênes verts, n'a rien à voir avec le million d'hectares de pins maritimes du sud-ouest, qui est lui-même très éloigné des surfaces de taillis du Massif Central. Au total, la filière forêt-bois française emploie environ 440 000 personnes et réalise un **chiffre d'affaires de 60 milliards d'euros par an**, soit près de **3 % du PIB** (données 2012).

Les **forêts publiques**, appartenant à l'État et aux collectivités territoriales, sont gérées et exploitées par l'Office national des forêts (ONF). Bien qu'elles n'occupent que **25 % de la surface forestière totale**, elles fournissent **36 % du bois commercialisé**.

Les **75 % restants relèvent de forêts privées**, détenues par 3,3 millions de propriétaires forestiers, traduisant, comme le relève la Cour des comptes, un « *extrême morcellement* ». Il s'agit du **premier facteur de sous-exploitation des forêts privées**, auquel peut s'ajouter une conjoncture économique difficile associée à la volatilité du prix du bois. Les propriétés sont souvent de taille trop modeste pour pouvoir être exploitées de manière rentable¹. La Cour des comptes souligne que des propriétés plus grandes le pourraient, mais que les revenus qui y sont attachés demeurent trop faibles par rapport aux investissements nécessaires - compte tenu du cours du bois - et trop espacés dans le temps pour mobiliser l'intérêt de leur propriétaire.

L'expérience montre que **la part des propriétaires qui récoltent du bois croît avec la taille de la propriété**. En 2011, un quart des propriétaires de forêts de plus de quatre hectares déclarent ne pas gérer leurs bois, une moitié de ces forêts ne sont exploitées que pour les besoins personnels de leurs propriétaires et un quart seulement, plutôt de grande taille, sont gérées dans un souci de mise en valeur et de rentabilité économique.

Il résulte de ce contexte que **46,5 % de l'accroissement biologique annuel moyen des arbres en forêt privée** a fait l'objet d'une récolte de bois

¹ Les handicaps de la gestion isolée d'une petite parcelle sont en effet multiples : complexité des investissements tels que la création de desserte ; faible attractivité des lots de bois de faible volume et des chantiers de petite surface vis-à-vis des entrepreneurs de travaux et des exploitants forestiers ; inéligibilité aux aides à l'investissement forestier... Les petits propriétaires forestiers ne sont pas en cause dans la faible mobilisation de la ressource, surtout que leurs bois sont souvent des terres agricoles abandonnées parce que pauvres ou inadaptées à l'exploitation. Chaque propriétaire ne peut donc pas être considéré comme un professionnel potentiel de la filière.

pendant la période 2005-2010, en tenant compte des chablis issus de la tempête Klaus (le taux tombe à 40,5 % sans tenir compte de ces chablis). En **forêt domaniale et dans les forêts des collectivités, respectivement 74,7 % et 63,3 %** ont été prélevés pendant la même période. Au total, moins de la moitié (48 %) de la production biologique annuelle de l'ensemble des forêts françaises (86,4 millions de m³) a ainsi été prélevée en moyenne chaque année (de 2000 à 2011). Il convient donc de bien distinguer la mobilisation commerciale du bois de l'accroissement biologique des forêts.

Le constat d'une sous-exploitation de la forêt française est récurrent depuis près de quarante ans et le rapport Meo-Bétolaud date de 1978 (rapport). Il préconisait une augmentation de 12 millions de m³ dans les dix ans. Il a été suivi par les rapports Duroure en 1982, Bianco en 1998, Juillot en 2003, Puech¹ en 2009, qui vise à nouveau à augmenter la récolte annuelle de 12 millions de m³ à court terme puis de 21 millions de m³ d'ici 2020, puis Attali² et Caillet³ en 2013. Les taux de prélèvement de bois comparés en forêt publique et en forêt privée montrent que les marges de manœuvre concernent surtout la forêt privée.

Par ailleurs, les forêts de feuillus, au sein desquels les chênes sont prédominants, occupent les deux tiers de la forêt française. Or il est constaté un recul constant des débouchés pour ces espèces d'arbres. La composition de la production biologique française de bois (60 % de feuillus, 40 % de résineux) offre peu de débouchés parce que **la majorité de nos espèces d'arbres ne correspond pas à la demande en bois des marchés les plus porteurs**, comme celui de la construction. En 2010, dernière année pour laquelle des statistiques détaillées sont disponibles, 39,9 millions de m³ de bois ont été commercialisés, dont 66 % de résineux (cette proportion passe à 75 % pour les grumes). La composition de la forêt française représente donc un autre facteur de sous-exploitation, car il accroît le manque d'incitation à une gestion dynamique.

2. Une politique forestière sans stratégie, sans pilote et sans résultats

La Cour des comptes dénombre **cinq ministères** - chargés respectivement de l'agriculture et de la forêt ; de l'industrie ; de l'écologie et de l'énergie ; du logement ; du budget et des finances- **mettant en œuvre une ou plusieurs politiques qui concernent la filière forêt-bois**, même si l'action du ministère chargé de l'agriculture, dont le périmètre inclut la

¹ « Mise en valeur de la forêt française et développement de la filière bois », *rapport de Jean Puech au Président de la République, avril 2009.*

² « Vers une filière intégrée de la forêt et du bois », *rapport interministériel de Christophe Attali, Guy Fradin, Charles Dereix, Patrick Lavarde et Catherine de Menthière, avril 2013.*

³ « Bois et Forêts de France : nouveaux défis », *rapport au Premier ministre de Jean-Yves Caillet, député, juin 2013.*

première transformation du bois, est historiquement prépondérante. Celle du ministère chargé de l'industrie est croissante et met l'accent sur une logique de filière industrielle. Avec l'appui de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le ministère chargé de l'énergie conçoit et gère la politique en faveur des énergies renouvelables, dont le bois énergie, et traite des questions climatiques. La direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), sous l'autorité conjointe de ce ministère ainsi que de celui chargé du logement, s'est engagée dans la filière bois depuis le Grenelle de l'environnement. Le ministère chargé de l'écologie porte enfin les problématiques environnementales, très présentes en forêt. Le financement de la filière, y compris par des mesures fiscales, intéresse également le ministère chargé des finances.

Comme l'observe la Cour des comptes, chaque ministère adopte « une vision des enjeux et des objectifs prioritaires pour la filière façonnée par ses compétences ministérielles : mobiliser davantage de bois en forêt, préserver la biodiversité au sein des forêts, mieux approvisionner les industries du bois, augmenter la part du bois dans les constructions, développer l'usage du bois en tant qu'énergie renouvelable, etc. ». Il en ressort que la forêt est ainsi souvent abordée sous des angles partiels et peut donner lieu à des divergences de vue. La Cour des comptes indique avoir relevé les **griefs adressés par les ministères chargés de l'industrie et de l'agriculture au ministère chargé de l'écologie et de l'énergie** de privilégier la dimension écologique de la forêt au détriment de son rôle économique, et d'être à l'origine d'une politique de subventionnement excessive des chaufferies à bois. Le ministère chargé de l'industrie considère que le choix du ministère chargé de l'agriculture de valoriser le feuillu, notamment en construction, est une erreur, ce dernier ne pouvant être compétitif par rapport au résineux, à qualités identiques.

L'existence de rencontres entre ministères sur des sujets ciblés ne suffit pas à pallier **l'absence d'un lieu de concertation et de décision interministérielle sur ces sujets**, ni même d'un dialogue construit entre les ministères sur la filière. Il manque donc un pilote et une stratégie cohérente pour la filière. La **signature par quatre ministres**, le 16 décembre 2014, **du contrat de filière** du comité stratégique de la filière bois (CSF)¹ représente tout de même une avancée timide dans la concertation interministérielle. Cette démarche est postérieure à l'enquête de la Cour des comptes, mais cette dernière avait relevé l'existence d'une autre initiative interministérielle : le plan national d'action pour l'avenir des industries de

¹ Ce contrat de filière a ainsi été signé par Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, Alain Rousset, président de l'association des régions de France et Luc Charmasson, président de France Bois Industries Entreprises (FBIE) et vice-président du CSF.

transformation du bois signé en octobre 2013 par les ministres chargés de la forêt et de l'industrie. Mais alors, bien que le ministère chargé de la construction et du logement ait souhaité adhérer à cette démarche de filière, le ministère chargé de l'écologie et de l'énergie aurait manifesté peu d'intérêt pour ce plan.

L'absence de pilote au niveau gouvernemental est aggravée par l'existence d'**instances de concertation multiples entre l'État et les professionnels** et autres parties prenantes de la filière : outre le conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois, créé en 2002, il existe les comités stratégiques de filière « chimie-matériaux » et « éco-industries » rattachés au Conseil national de l'industrie ainsi que le plus récent comité stratégique de filière (CSF) « industries du bois », créé le 14 janvier 2014. Ainsi que le déplore la Cour des comptes, la gouvernance qui s'est mise en place en 2014 avec ce CSF, suite à la prise de conscience gouvernementale d'une lacune dans ce domaine, n'évite pas l'écueil d'une partition entre l'amont forestier et l'aval industriel de la filière, sous l'influence respective des ministères chargés de l'agriculture et de l'industrie : *« une grande vigilance sera nécessaire pour rendre cohérents le contrat de filière et le programme national de la forêt et du bois, élaborés par des instances et selon des calendriers disjoints, mais dont les périmètres doivent nécessairement se recouper, sauf à vider de son sens la notion de filière forêt-bois »*. L'**Allemagne** offre à l'inverse l'exemple d'une **concertation opérationnelle réussie** entre les acteurs publics et privés de l'amont comme de l'aval de la filière

Vos rapporteurs spéciaux déplorent également l'existence de plusieurs établissements publics sous tutelle du ministère chargé de l'agriculture chargés de la mise en valeur des forêts privées. Il s'agit là du problème des **responsabilités concurrentes** des chambres d'agriculture (qui, en vertu de l'article L. 322-1 du code forestier *« ont compétence pour contribuer à la mise en valeur des bois et forêts »*) et du Centre national de la propriété forestière ou CNPF (appuyé sur ses délégations régionales, les centres régionaux de la propriété forestière ou CRPF). Le ministère chargé de l'agriculture indique que ce recouvrement *« résulte d'une situation qui s'explique historiquement par la proportion importante de la forêt paysanne en 1960, mais qui n'est plus aujourd'hui une situation dominante »*. Pour contribuer à une information réciproque de ces organismes agricoles et forestiers, des participations croisées au sein de leurs instances de gouvernance ont été établies. Le code rural dispose aussi que les actions menées par les chambres sont mises en œuvre *« en liaison avec les CRPF »*. Dans la pratique, la Cour des comptes souligne que *« les interventions des chambres d'agriculture en matière de développement forestier sont très variables selon les zones, parfois de même nature que celle des CRPF, avec ou sans coordination avec ces derniers, parfois inexistantes »* et que *« le CNPF, dont le pilotage interne et par l'État est peu directif, pose également la question de l'évaluation de l'efficacité de ses actions »*.

Du côté des **organisations professionnelles**, le paysage est tout aussi insatisfaisant, en raison d'un **maquis institutionnel dense et peu cohérent** : les interprofessions France Bois Forêt¹ (FBF) et le comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois² (CODIFAB) cohabitent ainsi avec le comité interprofessionnel du bois énergie (CIBE) et avec d'autres organisations professionnelles comme France bois industries entreprises³ (FBIE), la fédération nationale du bois⁴ (FNB), l'union des industries du bois (UIB), le comité interprofessionnel du bois énergie (CIBE) et le syndicat des énergies renouvelables (SER). L'enchevêtrement de ces structures⁵ est le produit de l'histoire bien plus que celui d'une volonté politique en tant que telle.

Les périmètres des CVO et de la taxe affectée se sont « construits en fonction de la volonté des différentes organisations représentatives des professionnels de la forêt et du bois de rejoindre l'un ou l'autre des deux modes de financement ». Pourtant, bien que les périmètres aient été modifiés dans le but de limiter les doublons, des industriels de la première ou de la deuxième transformation peuvent relever, selon l'activité considérée, des deux systèmes de financement. Ainsi que le remarque la Cour des comptes, « la frontière entre ces deux systèmes est donc poreuse ».

Ce tableau, déjà complexe, est aggravé par l'existence d'interprofessions régionales, dont la place au sein du paysage interprofessionnel national n'est pas stabilisée. En dépit de l'article L. 632-1 du code rural et de la pêche maritime, qui dispose que « lorsqu'une organisation interprofessionnelle nationale est reconnue, les organisations interprofessionnelles régionales constituent des comités de cette organisation

¹ L'interprofession FBF, créée en 2005, réunit les organismes représentatifs des secteurs de la forêt et de la production de bois, de la première transformation du bois et du négoce et de l'emballage en bois. Grâce à sa reconnaissance par l'État, elle collecte des contributions volontaires obligatoires (CVO) auprès des membres des secteurs qui la constituent, proportionnelles au produit des ventes de bois ou au chiffre d'affaires réalisé. Compte tenu de l'amélioration du recouvrement, la CVO collectée annuellement a fortement augmenté depuis 2006 et s'élève à 6,5 millions d'euros en 2013.

² Le CODIFAB est l'unique organisme collecteur d'une taxe affectée, créée en 1971, assise à l'origine sur le seul chiffre d'affaires des industries de l'ameublement, afin de financer des actions collectives au profit du secteur de l'ameublement. Après la création de France Bois Forêt, l'article 109 de la loi de finances pour 2007 a étendu la taxe affectée existante à l'ensemble des industries du bois. Les panneaux et contreplaqués ont été inclus en 2007, le bois dans la construction en 2009. Le produit de la taxe a atteint 108 millions d'euros sur la période 2006-2013, soit 13,5 millions d'euros par an en moyenne.

³ La FBIE, association créée le 1^{er} décembre 2010, regroupe les organisations professionnelles (unions, fédérations et syndicats) de l'aval de la filière, en réunissant les secteurs industriels des premières et deuxième transformations et les entreprises utilisatrices du matériau bois.

⁴ La FNB réunit des scieurs et des exploitants forestiers. Elle adhère à la fois à FBF et à FBIE. Elle n'a pas souhaité intégrer l'UIB, ni signer le contrat de filière du comité stratégique de la filière bois.

⁵ Vos rapporteurs spéciaux ont pu recueillir les observations des responsables de plusieurs de ces structures : MM. Luc Charmasson, président de FBIE et vice-président du comité stratégique de filière, Henri Griffon, président du CODIFAB, Philippe Siat, président de la FNB, Laurent Denormandie, président de FBF, Antoine d'Amécourt, président de Forestiers privés de France et du CNPF et Luc Bouvarel, directeur général de Forestiers privés de France.

interprofessionnelle nationale et sont représentées au sein de cette dernière », les organisations régionales ne s'inscrivent pas toujours dans ce cadre national. Ainsi, le 25 août 2011, le Gouvernement a répondu négativement à la demande des professionnels aquitains d'être reconnus en tant qu'organisation interprofessionnelle au motif qu'il ne peut être reconnu qu'une organisation interprofessionnelle par produit ou groupe de produits. Parmi ces structures régionales peuvent être mentionnées France bois régions (FBR), le syndicat des sylviculteurs du sud-ouest (SYSSO) la fédération des industries du bois d'Aquitaine (FIBA) et le récent comité de développement forêt-bois Aquitaine (CODEFA), créé en 2012. D'après la Cour des comptes, « seuls les propriétaires forestiers privés aquitains restent pour la plupart aujourd'hui à l'écart des démarches interprofessionnelles et s'y sont même opposés ».

3. Un opérateur public, l'ONF, insuffisamment tourné vers la mobilisation de la ressource bois

Créé en 1966, l'Office national des forêts (ONF) est un établissement public industriel et commercial (ÉPIC) dont la **situation financière reste fragile**.

En vertu d'un statut dérogatoire, il peut employer des **agents fonctionnaires** qui représentent les **deux tiers de son personnel** (9 400 agents au total en 2014). Doté d'un budget annuel d'environ **850 millions d'euros**, l'ONF assure la gestion des 4,7 millions d'hectares de forêts publiques, soit environ 25 % de l'ensemble de la surface forestière de notre pays.

Ses missions sont regroupées en quatre activités : gestion des forêts domaniales, gestion des forêts des collectivités, mise en œuvre de missions d'intérêt général et réalisation de prestations de service.

Un contrat pluriannuel, le contrat d'objectifs et de performances (COP), passé entre l'État et l'ONF, détermine les orientations de gestion et les programmes d'actions de l'établissement, les moyens de leur mise en œuvre, les obligations de service public procédant du régime forestier, les missions d'intérêt général qui sont confiées à l'ONF, ainsi que l'évaluation des moyens nécessaires à leur accomplissement. Le premier COP couvrait la période 2007-2011 et le second porte sur 2012-2016, ce dernier ayant été co-signé par le président de la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) aux côtés de l'État et de l'ONF, exprimant l'association de cette fédération à la gouvernance de l'établissement.

La situation financière difficile de l'office est connue. Sans certaines interventions de l'État, comme sur l'exercice 2012, l'ONF n'aurait pas été en mesure de payer ses agents. En 2015, l'État apportera un versement compensateur de 140,4 millions d'euros, soit **20 millions d'euros de plus que ce que prévoit le COP**. Et il ne s'agit que de la dotation en loi de

finances initiale, des subventions d'équilibre exceptionnelles étant souvent versées à l'ONF en cours d'exercice.

4. Un modèle économique de pays en développement, qui conduit à un déficit commercial de la filière de 6 milliards d'euros par an

La filière forêt-bois française rappelle le **modèle économique des pays en développement**. En effet, de manière caricaturale, ces derniers ont longtemps subi des **échanges inégaux dans le commerce mondial** : exportateurs de matières premières, ils réimportaient des produits transformés à plus haute valeur ajoutée. Sur la base d'observations empiriques, les économistes Raúl Prebisch et Hans Singer ont, à ce sujet, bâti dans les années 1950 le concept de « dégradation des termes de l'échange », selon lequel les prix des produits manufacturés s'accroissent et enrichissent les pays développés tandis que les prix des matières premières ont tendance à baisser ou à progresser beaucoup plus lentement, ne contribuant pas au développement des pays en développement. Une telle stratégie n'est pas facteur d'une croissance dynamique.

C'est pourtant **ce modèle économique que la France privilégie concernant sa filière forêt-bois**. Celle-ci témoigne donc d'un déplacement de la valeur ajoutée vers les marchés étrangers, en raison de déséquilibres entre l'exportation de bois brut (les grumes notamment) et l'importation de produits transformés, comme les meubles et les papiers ou cartons.

Il en ressort que la filière forêt-bois contribue chaque année au déficit de la balance commerciale française, à hauteur d'environ 10 %, soit six milliards d'euros¹, même si la situation tend, en apparence seulement, à s'améliorer (- 5,7 milliards d'euros en 2014). Ainsi que l'explique la Cour des comptes, cette légère contraction du déficit commercial de la filière depuis 2011 « traduit le recul des échanges commerciaux d'une filière qui reste structurellement déficitaire, les exportations portant surtout sur des produits bruts ou peu transformés, tandis que les importations concernent plutôt les biens de consommation ou intermédiaires ». Cette amélioration conjoncturelle, qui n'est qu'un recul en trompe-l'œil, ne doit pas dissimuler le problème d'un déficit structurel annuel de l'ordre de six milliards d'euros.

Par ailleurs, la contribution à ce solde déficitaire est **inégaie entre l'amont et l'aval de la filière** (395 millions d'euros pour l'amont contre 5,2 milliards d'euros pour l'aval) et présente un contraste selon les secteurs considérés : près des **deux tiers du déficit de la filière** s'expliquent par les soldes des secteurs de **l'ameublement** (- 2 milliards d'euros en 2013) et des **papiers et cartons** (- 1,6 milliard d'euros en 2013). Ce constat illustre la

¹ 6,7 milliards d'euros en 2010 et 2011, 6,1 milliards d'euros en 2012 et 5,8 milliards d'euros en 2013. Les données 2013 ont été corrigées en 2015. C'est pourquoi la Cour des comptes indique dans son rapport un déficit de 5,6 milliards d'euros en 2013.

problématique des situations économiques différentes de l'amont et l'aval de la filière bois.

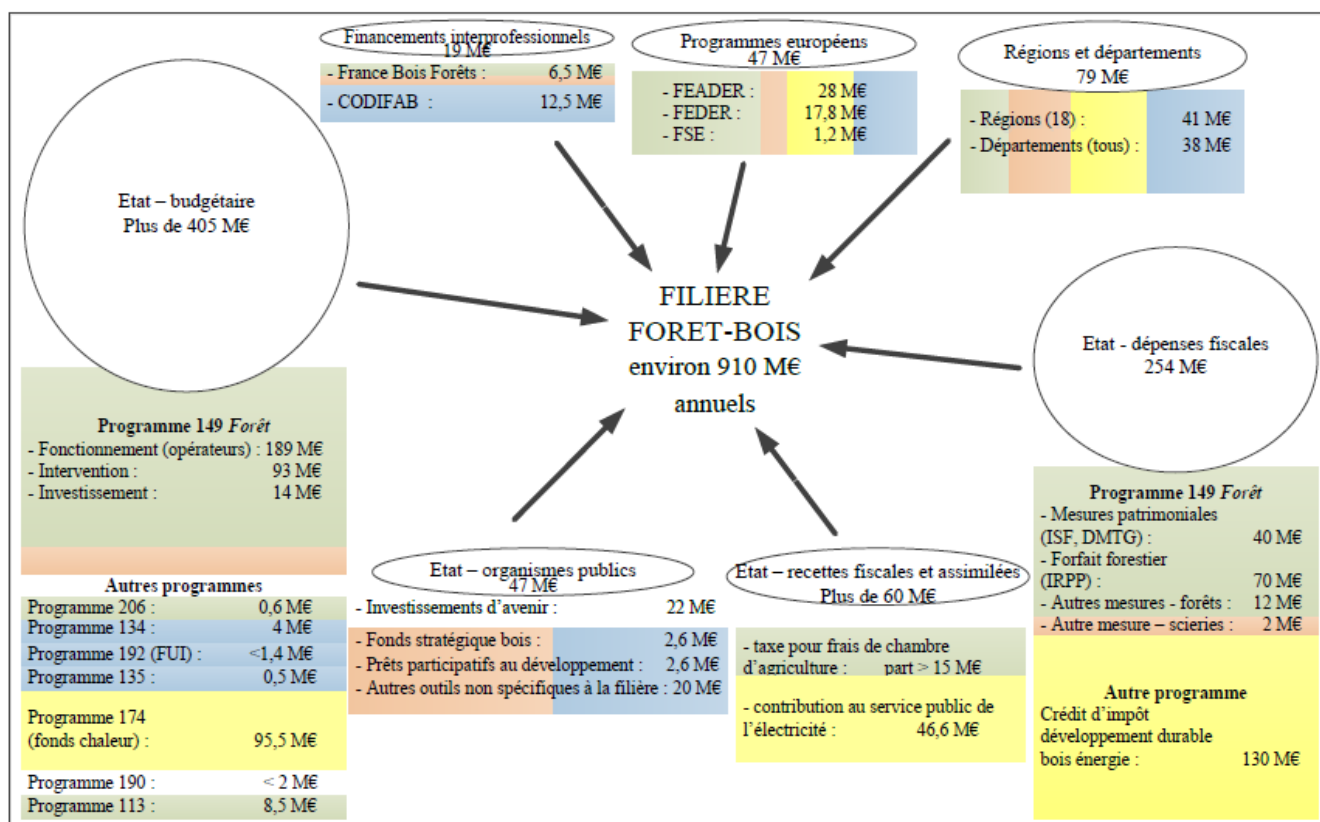
5. Des soutiens publics à la filière forêt-bois nombreux et peu cohérents

La filière forêt-bois doit faire face à de multiples enjeux dont la cohérence n'est pas naturelle, notamment entre ceux de l'amont et ceux de l'aval¹. Elle est, en effet, traversée par des **intérêts divergents entre l'amont et l'aval** et des conflits d'usage entre activités.

Les différents maillons de la filière bénéficient de soutiens financiers d'origine et de nature très diverses, qui s'élèvent au total à **910 millions d'euros par an** selon la Cour des comptes, sans compter les soutiens non spécifiques à la filière. La filière bénéficie aussi de **soutiens de nature non financière**, à travers l'action d'établissements publics et l'appui de centres techniques industriels eux-mêmes largement financés par des soutiens publics.

¹ L'amont, caractérisé par des logiques économiques et financières de long terme et par des préoccupations écologiques (biodiversité, paysage, protection des sols ou de la ressource en eau), doit faire face au morcellement des forêts et à des bois où dominant des espèces d'arbres ne correspondant pas à la demande actuelle. Il conduit à des récoltes dont l'usage se répartit entre le bois énergie (37 %, dont 80 % ne sont pas commercialisés car autoconsommés), le bois d'œuvre (36 %) et le bois destiné à l'industrie des panneaux et du papier (21 %). L'aval, éclaté entre ces trois différents débouchés de la filière ainsi qu'entre les industries de première transformation et de deuxième transformation du bois, doit répondre à des exigences de compétitivité industrielle, de rentabilité économique de court terme et recourt de manière marquée aux importations.

Les soutiens publics à la filière forêt-bois



Code couleur : vert : forêt et exploitation forestière ; saumon : première transformation ; bleu : deuxième transformation ; jaune : bois-énergie.

Source : Cour des comptes

Bien que « le levier budgétaire soit devenu inopérant faute de crédits suffisants », l'État, à travers ses dépenses budgétaires¹ et fiscales (autour notamment du programme 149 « Forêt » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »), ses recettes fiscales fléchées et les financements de ses établissements publics, apporte la plus large part de ces soutiens : 84 % soit environ **770 millions d'euros**. Le secteur du bois énergie bénéficie de près de 36 % des soutiens provenant de l'État et de ses établissements publics.

¹ Pour la direction du budget, citée par la Cour des comptes, le levier budgétaire doit être considéré « comme un levier subsidiaire en faveur des propriétaires forestiers ». Le programme 149 « Forêt » représentait ainsi 273 millions d'euros d'AE consommés en 2013, dont 90 % sont destinés au financement de l'ONF et du CNPF. Il convient de relever la création par la loi de finances initiale pour 2014 du 29 décembre 2013 d'un fonds stratégique pour la forêt et le bois, visant à rétablir une cohérence d'intervention dans ce secteur. Ce fonds repose sur une dotation budgétaire et est ciblé sur les investissements forestiers. La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoit aussi son financement par les compensations financières réglées par les bénéficiaires d'autorisation de défrichement qui auront choisi ce mode de compensation. Tout défrichement donne, en effet, désormais droit à une compensation en reboisement ou en nature. Le produit attendu de ces compensations financières pour défrichement est estimé à 18 millions d'euros par an.

Les **collectivités territoriales** sont la deuxième source de financement de la filière. Elles apportent moins de 10 % des soutiens totaux (environ 80 millions d'euros, répartis pour moitié entre les régions et les départements), mais leurs apports sont beaucoup plus significatifs pour l'aval de la filière, dont elles soutiennent le développement économique de façon prioritaire.

Les **fonds européens** (fonds européen agricole pour le développement rural - FEADER, fonds européen de développement régional - FEDER et fonds social européen - FSE) constituent un financement d'appoint pour la filière (environ 50 millions d'euros par an¹), tout comme les fonds d'origine **interprofessionnelle** (environ 20 millions d'euros pour les CVO et la taxe affectée au CODIFAB).

Le groupe **Caisse des dépôts et consignations** (CDC) intervient auprès de l'amont forestier, de la filière industrielle du bois et sur le bois énergie au travers de ses différentes filiales et de différentes. La CDC assure également la gestion d'un fonds commun de placement à risque (FCPR), le fonds stratégique bois², créé en novembre 2009 suite au rapport Puech. Mais la Cour des comptes estime que la présence du groupe CDC « *n'est toutefois pas le fait d'une stratégie préalable et chaque entité agit isolément dans son secteur d'activité, les orientations et les perspectives d'évolution de chacune restant définies dans le cadre de logiques et d'objectifs qui leur sont propres* ». Cette faible coordination ne permet donc pas à la filière de bénéficier pleinement des actions de la CDC.

Bpifrance finance pour sa part, depuis 2011 (au travers d'Oséo de 2011 à 2013), les prêts participatifs au développement bois (PPD-bois), en faveur des entreprises du secteur engageant un programme de développement, d'extension d'activité, de mise aux normes, d'innovation non technologique, d'internationalisation ou de croissance externe. Au 31 décembre 2013, 91 projets, dans quinze régions, avaient été financés par un PPD bois, pour un montant global de 13 millions d'euros.

Le **programme d'investissements d'avenir** (PIA) n'a pas identifié la filière bois-forêt en tant que telle parmi les 35 actions financées mais celle-ci bénéficie cependant de divers engagements financiers au titre de plusieurs de ces actions (centres d'excellence, énergie, financement des entreprises,

¹ Les actions conduites en France au bénéfice de la filière bois, avec des financements au titre du FEDER ou du FSE, représentent un coût total de 526 millions d'euros en 2007-2013, cofinancé à hauteur de 133 millions d'euros par les fonds européens, soit 124,6 millions d'euros pour le FEDER (94 %) et 8,5 millions d'euros pour le FSE (6 %). 1 127 projets ont ainsi pu être financés.

² Doté de 20 millions d'euros, le fonds stratégique bois vise à renforcer les fonds propres des PME et PMI de la première et deuxième transformation de la filière bois, afin de faire émerger un tissu d'entreprises plus robustes et mieux organisées pour structurer la filière et répondre à la demande en produits bois. Il regroupe à parts égales quatre souscripteurs : l'ONF, Bpifrance (auparavant CDC Entreprises), le Crédit agricole et le groupe Eiffage. Neuf investissements ont été soutenus par le fonds à hauteur de 15,4 millions d'euros, auxquels se sont ajoutés 17 millions d'euros de co-financements, ce qui a permis la mise en place de 160 millions d'euros d'investissements.

emploi et égalité des chances, ou, encore, économie sociale et solidaire). Ces concours financiers intéressant la filière bois-forêt sont évalués par la Cour des comptes à 68 millions d'euros au total.

Au total, la Cour des comptes estime que les soutiens à la filière se sont **empilés sans lien entre eux et sans hiérarchisation** des priorités de financement, du fait d'une gouvernance non unifiée. Vos rapporteurs spéciaux regrettent ce phénomène de **saupoudrage des soutiens publics, nombreux, diversifiés et peu cohérents**. Un tel phénomène découle en grande partie des faiblesses relevées en matière de pilotage.

6. L'amont caractérisé par des mesures fiscales patrimoniales

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 millions d'euros 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 millions d'euros. **Hors coût fiscal du forfait forestier** (70 millions d'euros), 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 millions d'euros**.

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 patrimoniales¹ est évalué par la Cour des comptes à 20 millions d'euros pour chacune.

La Cour des comptes rappelle les **deux justifications principales** - pleinement légitimes aux yeux de vos rapporteurs spéciaux - qui sont à l'origine de l'exonération au titre des DMTG - sur laquelle a été calquée ensuite l'exonération au titre de l'ISF : d'une part, le **temps long** qui caractérise la production forestière et le faible rendement de la forêt et, d'autre part, le fait d'éviter que, pour payer les droits de succession, il soit **procédé à des coupes de bois abusives en forêt** pour payer les droits de succession, ce qui contrevient au principe de gestion durable². Il est certain

¹ Du fait de ces mesures, n'est retenu dans l'actif taxé au titre de l'ISF ou dans l'actif faisant l'objet d'une succession ou d'une donation que le quart de la valeur des forêts. Pour bénéficier de ces mesures, le propriétaire doit produire un certificat du directeur départemental des territoires et de la mer (DDTM) attestant que les forêts sont susceptibles de présenter l'une des garanties de gestion durable prévues par le code forestier et s'engager, par écrit, à appliquer pendant trente ans aux bois et forêts objets de l'exonération l'une de ces garanties de gestion durable.

² Cette deuxième justification - éviter les coupes - est moins recevable dans la mesure où un des problèmes de la filière est l'insuffisante mobilisation du bois en forêt privée.

que l'exonération de DMTG présente au moins l'intérêt d'un effet protecteur au regard du morcellement forestier. La Cour des comptes juge que ces deux dispositifs ne concourent pas suffisamment à **l'objectif de valorisation économique des forêts**.

La Cour des comptes porte des appréciations **plus positives sur le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI)**, composée de quatre volets¹, pour lesquels la dépense fiscale totale est plus réduite puisqu'elle s'élève à près de 7 millions d'euros en 2014. Le DEFI a été modifié par la loi de finances rectificative pour 2013 mais cette réforme ne s'applique qu'aux revenus 2014 et ne peut donc pas encore être évaluée. Dans ce contexte, la direction de la législation fiscale a communiqué un chiffrage actualisé sur le coût de la réduction d'impôt DEFI en 2014, obtenue au titre des revenus 2013.

Coût de la réduction d'impôt « DEFI » en 2014 au titre des revenus 2013

Catégorie	Coût (M€)
Assurance	0,63
Acquisition	3,35
Contrat	0,09
Travaux	2,82
<i>dont travaux 2013</i>	<i>1,85</i>
<i>dont travaux 2012</i>	<i>0,34</i>
<i>dont travaux 2010</i>	<i>0,25</i>
<i>dont travaux 2009</i>	<i>0,23</i>
<i>dont travaux 2008</i>	<i>0,15</i>
Total	6,89

Source : direction de la législation fiscale

En revanche, la complexité² et la faible diffusion du **compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA)**, créé par la loi de finances rectificative pour 2013, sont relevées par la Cour des comptes. Son coût serait

¹ Le volet « travaux », qui consiste à aider l'investissement en forêt, est le plus utilisé, pour une dépense fiscale limitée (2,9 millions d'euros). Le volet « acquisition », qui encourage 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. La Cour des comptes note que l'absence d'évaluation de ces deux volets du DEFI n'a pourtant pas empêché de les modifier à plusieurs reprises. Le volet « contrat » 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, l'absence de développement de l'assurance contre les tempêtes en forêt a obéré le développement du volet « assurance » du DEFI, qui consiste notamment à prendre en charge une part des cotisations du propriétaire forestier.

² La Cour des comptes appelle l'attention sur la fragilité de cette nouvelle mesure fiscale, qui n'améliore pas la lisibilité de la fiscalité forestière en raison de sa complexité. Elle introduit une nouvelle défiscalisation qui ne bénéficie qu'à une faible part des propriétaires (les redevables de l'ISF ou des DMTG), dans le but d'encourager l'assurance alors qu'une mesure de prise en charge à 76 % des cotisations d'assurance existe déjà avec le volet « assurance » du DEFI.

donc quasi-nul. Un autre dispositif représente un coût annuel de l'ordre de 2 millions d'euros, il s'agit de la **majoration des dotations aux amortissements** en faveur des entreprises de la filière bois, prévue à l'article 39 AA *quater* du code général des impôts.

En outre, la Cour des comptes souligne un **effet de substitution partiel entre les mesures budgétaires et les mesures fiscales**, surtout dans le domaine du soutien à l'investissement : sans être à la hauteur des baisses des aides directes à l'investissement forestier, le DEFI couvre ainsi un périmètre de travaux sylvicoles semblable en dépit de conditions d'accès très différentes.

7. La dispersion dommageable des soutiens à l'aval

La Cour des comptes identifie des **soutiens nombreux et de nature très diverse** apportés à l'aval de la filière, qui recouvre il est vrai des activités hétérogènes.

Vos rapporteurs spéciaux retiennent de l'enquête la vulnérabilité de la **filière industrielle** du bois, qui représente 90 % du déficit commercial structurel de l'ensemble de la filière forêt-bois (plus de 5 milliards d'euros par an). Elle est composée d'environ 60 000 entreprises des première et deuxième transformations du bois qui emploient directement près de 220 000 personnes, dont près de 71 000 salariés dans le sciage et le travail du bois (charpentes, menuiserie, placages, panneaux et emballage), segment d'activité le plus important, avant l'industrie du papier et carton.

Ainsi, les soutiens à l'usage du bois dans la **construction** sont modestes, alors qu'il s'agit du principal débouché en France pour le bois matériau et ses dérivés¹. La Cour des comptes déplore également des actions insuffisantes au profit du secteur de l'**ameublement**, qui contribue significativement au déficit du commerce extérieur de la filière (2 milliards d'euros par an).

À l'inverse, la filière **bois énergie** se développe nettement (46 % de l'énergie d'origine renouvelable en France en 2009).

Le soutien repose notamment sur le crédit d'impôt développement durable (CIDD), créé en 2005, rattaché au programme 174 « Énergie, climat et après mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et renommé crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en 2015². Le CITE vise à permettre une diffusion large des équipements énergétiques³

¹ 65 % des sciages et 50 % des panneaux de bois sont consacrés à la construction.

² Le CIDD est devenu le CITE suite à l'article 3 de la loi de finances pour 2015, qui a prévu de porter le taux unique de réduction d'impôt à 30 % pour toutes les catégories de dépenses engagées pour la rénovation énergétique des logements, y compris pour les appareils de chauffage au bois et autre biomasses, et de supprimer l'obligation de réaliser un bouquet de travaux.

³ Entre 450 000 et 500 000 de ces appareils performants sont vendus chaque année aux particuliers.

pouvant contribuer à l'atteinte des objectifs de la France en matière d'économies d'énergie et d'énergies renouvelables. Son coût pour les seuls équipements bois représentait 270 millions d'euros en 2009, 130 millions d'euros en 2012 et serait de l'ordre de 100 millions d'euros en 2014¹. Ce coût est à mettre en regard du coût total de la mesure : 620 millions d'euros en 2014 et 890 millions d'euros en 2015.

Un second dispositif de soutien public est incarné par le **fonds chaleur**, rattaché au programme 174 « Énergie, climat et après mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », et qui, pour 100 millions d'euros par an environ, finance divers investissements au terme de procédures d'appels à projet².

De même, il convient de relever l'essor au sein de la filière bois énergie de l'activité de **production d'électricité**. Le **soutien à la production d'électricité** à partir de bois s'est élevé à 124 millions d'euros en 2013 et à 46,6 millions d'euros par an, en moyenne, sur la période 2006-2013. Il s'agit de la charge annuelle de la contribution au service public de l'électricité constatée par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour les installations sous tarif d'achat ou sous appel d'offres³.

Il faut noter que le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte réforme certains de ces mécanismes de soutien en

¹ Ce coût diminue suite à la baisse du taux du CIDD et à la suppression du CIDD pour le logement neuf.

² Ces crédits ne sont pas inscrits au budget de l'État, dans la mesure où la gestion du fonds est déléguée à l'ADEME, dont les ressources proviennent surtout de taxes affectées. Le fonds alloue des aides aux entreprises et aux collectivités pour l'équipement en systèmes de production de chaleur utilisant les énergies renouvelables ou valorisant la chaleur de récupération. Quatre sources de production d'énergie sont couvertes : le bois, le biogaz, la géothermie et l'énergie solaire. La biomasse est la principale filière à en bénéficier. Ce fonds a permis de soutenir près de 1 860 installations d'énergies renouvelables et de réseaux de chaleur sur la période 2009-2011 (373 en biomasse, 181 en géothermie, 1030 en solaire, 269 en réseaux de chaleur). Pour la période 2009-2013 il a été doté d'une enveloppe de 1,12 milliard d'euros. Dans le cadre du contrat de filière entre le Gouvernement et les organisations professionnelles du bois du 17 décembre 2014, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a annoncé que 30 millions d'euros issus du fonds chaleur de l'ADEME seront dédiés à l'exploitation forestière.

³ Le bilan des quatre appels d'offres qui se sont succédé depuis 2003 est qualifié de « contrasté » par la Cour des comptes. En effet, les projets sont « conçus de manière non coordonnée, induisant un recours à la même ressource forestière pour alimenter des projets différents et une demande supérieure aux capacités d'un bassin d'approvisionnement, non compatible avec la dispersion des forêts et les coûts logistiques. Le matériau bois tend à être considéré comme une ressource inerte, à l'exploitation aisément programmable, en application de moteurs purement économiques, sans tenir compte des impératifs de gestion durable ». Cette politique de soutien public aux projets d'installations utilisant le bois-énergie pour produire de la chaleur et de l'électricité fait de plus en plus courir un risque de déséquilibre sur les marchés locaux d'approvisionnement en bois : « le lancement de certaines installations de taille trop importante crée dans certaines régions de France des tensions susceptibles de se répercuter dans les prix de la biomasse et donc dans le coût de l'électricité et d'accroître le risque pour les porteurs de projet ».

vue d'accélérer le développement des énergies renouvelables¹. Il prévoit, en particulier, la création d'un **nouveau dispositif de soutien à la production d'énergies renouvelables à partir de biomasse**, appelé complément de rémunération. Ce dispositif, complémentaire du régime de l'obligation d'achat, concerne les tarifs d'achat d'énergie pour les installations de grande taille² et prendrait la forme d'une prime versée aux producteurs vendant directement de l'énergie sur le marché de l'électricité. La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a, par ailleurs, annoncé la création d'un **fonds de financement de la transition énergétique et de croissance verte**, qui serait doté de 1,5 milliard d'euros sur trois ans et dont les actions ne se réduiraient pas à la filière bois. Un tel fonds ne figure pas dans le projet de loi de transition énergétique, qui se contente de prévoir un fonds de garantie pour la rénovation énergétique dans le but de faciliter le financement des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements.

¹ Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte fixe, en outre, un objectif de développement des énergies renouvelables de 32 % de la consommation d'énergie en 2030. Dans l'étude d'impact, cet objectif est décomposé en : 40 % pour la production d'électricité, 38 % pour la consommation finale de chaleur et 15 % pour la consommation finale de carburants. Dans ce cadre, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie s'est engagé à un doublement de la dotation du fonds chaleur à l'horizon 2017.

² Un décret précisant les installations éligibles est en cours de préparation.

II. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Construire le pilotage stratégique de la filière bois et l'axer sur un objectif de valorisation économique

Vos rapporteurs spéciaux plaident en faveur d'un **lieu de concertation et de décision interministérielle**, garant de l'efficacité des nombreuses mesures de soutien et réunissant tous les acteurs de la filière, la question de l'articulation entre l'amont et l'aval, eux-mêmes subdivisés entre plusieurs secteurs, représentant un enjeu de premier plan. Ce pilotage, **sous l'égide du ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt** qui deviendrait chef de file au niveau interministériel de toute la filière bois, doit pouvoir reposer sur une stratégie de cohérence au profit de la filière : autour de **l'objectif central de valorisation économique de la ressource bois**, des objectifs précis doivent être fixés pour chacune des parties prenantes, de l'amont jusqu'à l'aval. Seule une stratégie hiérarchisant les priorités et recourant à une évaluation continue des ressources disponibles conduira à un pilotage efficace de la filière.

Ce pilotage doit favoriser **l'intégration de la filière** et garantir un dialogue entre l'amont et l'aval. Un dialogue de ce type doit favoriser une **concertation fondée sur l'évaluation**, d'une part, de la ressource en bois disponible et, d'autre part, des besoins quantitatifs et qualitatifs des industries du bois¹. Il s'agira ainsi de **régulariser les approvisionnements** de l'aval, surtout si cette démarche se décline dans les territoires par massif forestier.

La signature du contrat de filière, le 16 décembre 2014 va dans le bon sens, mais elle demeure une avancée timide : il convient d'aller plus loin que le comité stratégique de filière (CSF) et d'élaborer un cadre élargi de concertation. Les professionnels devront être associés à la définition de cet outil et participer au pilotage de la filière, sans omettre les industries de première transformation. La FNB a, en effet, refusé de signer le récent contrat de filière et porte un regard sévère sur l'action du Gouvernement, qui serait impuissant face aux déséquilibres entre les exportations de bois brut et les produits transformés. Les pouvoirs publics doivent remettre cette structure dans le jeu de la concertation et construire, dans ce contexte, une **stratégie associant tous les segments de la filière**.

¹ Une telle évolution suppose la mise en place, par l'État et/ou par les acteurs privés, d'un observatoire économique de la filière, prévu depuis plusieurs années. Le présent rapport montre plus généralement qu'une approche définitionnelle fine de la filière bois et de ses sous-filières est nécessaire, comme l'a d'ailleurs fait la Cour des Comptes. Des analyses plus quantitatives sur les montants financiers et le nombre d'emplois en jeu de l'amont à l'aval par sous-secteur seraient pertinentes.

À court terme, la cohérence entre le contrat de filière issu du CSF et le « programme national de la forêt et du bois » issu du conseil supérieur de la forêt et du bois doit être recherchée.

S'agissant de la gouvernance de la forêt privée et tout particulièrement des **doublons entre les chambres d'agriculture et le CNPF**, des améliorations sont possibles. Il incombe notamment au CNPF de mieux exercer ses missions et au ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt de renforcer sa tutelle sur le CNPF. Par exemple, la vérification de l'application des documents de gestion durable doit faire partie des priorités d'action du CNPF. Si un rapprochement entre les acteurs est clairement souhaitable, la méthode proposée par la Cour des comptes - confier au CNPF l'intégralité de la mission de développement forestier pour les forêts privées et en décharger les chambres d'agriculture - semble prématurée à vos rapporteurs spéciaux.

2. Veiller au rapprochement des interprofessions

Le maquis institutionnel caractérisant les interprofessions de la filière interdit le pilotage stratégique qu'ils appellent de leurs vœux et affaiblit la capacité de mobilisation de la ressource bois et sa valorisation commerciale.

C'est pourquoi il est souhaitable que les pouvoirs publics et les organisations professionnelles opèrent **un rapprochement le plus étroit possible entre ces structures de représentation**, qu'elles soit dédiées à l'amont (forestiers privés, France Bois Forêt-FBF, fédération nationale du bois-FNB) ou consacrées à l'aval (comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois - CODIFAB, France bois industries entreprises - FBIE, union des industries du bois - UIB, comité interprofessionnel du bois énergie - CIBE, syndicat des énergies renouvelables - SER). Une réflexion devra donc être conduite s'agissant du **champ des CVO et de la taxe affectée** pour atténuer la partition entre l'aval et l'amont.

La **création d'un organisme interprofessionnel unique** serait la réalisation la plus ambitieuse. *A minima*, une **fusion entre, d'une part, les structures de l'amont et, d'autre part, les structures de l'aval** doit être conduite. Ces fusions incluraient évidemment dans leur périmètre les différentes interprofessions et associations régionales, de manière à articuler les actions locales avec le cadre national. À ce stade, s'agissant de l'amont, la création d'associations syndicales territoriales forestières (ASTER) représente une avancée à la condition qu'elle s'accompagne d'une mise en réseau des structures dédiées à l'amont.

3. Tourner l'ONF vers une logique de résultats

L'ONF ne se consacre pas **suffisamment à la mobilisation de la ressource bois**, alors que selon la Cour des comptes la « *récolte de bois pourrait être accrue, ainsi que le recommande le COP* »¹.

Partant de ce constat, vos rapporteurs spéciaux recommandent de **tourner l'ONF vers une logique de résultats** et d'**accroître ses récoltes de bois**, ainsi que le préconise également la Cour des comptes. Ils rejoignent à cet égard, de manière plus générale, les préconisations de notre ancien collègue Joël Bourdin dans son rapport². Ce dernier invitait ainsi à diffuser une **culture de la performance** dans cette administration ancienne, marquée par le poids de ses traditions.

De même, les efforts de l'office en matière d'**organisation interne** doivent être poursuivis, notamment pour ce qui concerne sa fonction ressources humaines³ et la mise en place d'une comptabilité analytique.

Par ailleurs, il doit, plus que jamais, mettre en place une **véritable politique commerciale**, structurée et dotée d'une expertise autonome⁴.

Enfin, une **clarification des relations entre l'ONF, l'État et les collectivités territoriales** est souhaitable⁵. La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt contribue à cette clarification puisqu'elle oblige les collectivités ne respectant pas leur programme de coupes à s'en justifier devant les services de l'État.

4. Recomposer et renouveler la forêt française

Vos rapporteurs spéciaux jugent nécessaire de **rapprocher l'offre de bois de la forêt publique et des forestiers privés de la demande des marchés**, cette inadaptation représentant un facteur considérable de sous-exploitation. Il n'est pas raisonnable que la production de bois se répartisse

¹ La Cour des comptes observe également que « *l'amélioration de la politique commerciale, déjà engagée, la réduction des coûts, notamment ceux de la gestion de la forêt des collectivités, par une meilleure définition de ce qui incombe au régime forestier et la mise en œuvre de diverses méthodes de regroupement des forêts et de leur gestion, le recentrage des activités concurrentielles sur les seules opérations rentables, un financement plus exhaustif des diverses missions de service public sont autant de pistes d'amélioration du résultat* ».

² « *L'ONF à la croisée des chemins* », n° 54, 2009-2010, cité précédemment.

³ *La réduction des effectifs engagée depuis 2007 s'est ainsi accompagnée d'une augmentation marquée de la masse salariale, sans que ne soit exigée, en contrepartie de ces mesures favorables, une évolution suffisante des métiers et des compétences des agents.*

⁴ *La connaissance du marché peut être améliorée au sein de l'ONF, qu'il s'agisse de données sur sa clientèle, du suivi des cours du bois ou de la prévision des récoltes.*

⁵ *Opérateur principal de l'État pour le programme 149 « Forêt », l'ONF n'est pas toujours rémunéré pour les services qu'il rend et le calcul des frais de garderie des forêts des collectivités continue de manquer d'équité. Le calcul du coût du régime forestier devrait inciter les communes à opter pour des politiques actives d'exploitation de leurs forêts.*

entre 60 % de feuillus et 40 % de résineux alors que ces derniers représentent les deux tiers du bois commercialisé et même 75 % pour les grumes.

C'est pourquoi **la composition des forêts françaises et donc la production biologique de bois doit progressivement évoluer en accroissant en son sein la part des résineux**. Il s'agit ainsi de créer de nouveaux débouchés au profit de la filière, en étant à l'écoute de la demande en bois des marchés, notamment celui de la construction. Il s'agit aussi d'inciter les forestiers privés à procéder à des choix de gestion plus dynamiques. Il s'agit enfin de répondre à des préoccupations écologiques : les résineux poussant en moyenne plus vite que les feuillus, leur capacité de captation du carbone est plus élevée et ils présentent donc un bilan plus favorable pour l'environnement. Cette évolution au profit des résineux doit se faire progressivement, en fonction de la nature des sols et des conditions écologiques, en restant **vigilant sur les effets indirects en termes d'acidification ou de refroidissement**.

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur l'opportunité de recourir à des dispositions législatives contraignantes en faveur du **renouvellement des forêts françaises**, qu'il s'agisse de résineux comme de feuillus. Ils ne considèrent pas qu'il relève du législateur d'imposer des dispositions en ce sens. Le pouvoir réglementaire, la diffusion de bonnes pratiques ou des accords internes à la filière seraient sans doute des échelons plus pertinents, alors qu'en tout état de cause, cette problématique du renouvellement forestier constitue un sujet de premier plan qui concerne l'intégralité des acteurs de la filière de la forêt-bois française. Il s'agit à la fois d'un enjeu écologique et économique puisqu'il doit assurer la viabilité et la pérennité dans le temps de la filière. Par exemple, le repeuplement en peupliers est aujourd'hui insuffisant et mettra en difficulté la sous-filière bois emballage à moyen voire à court terme.

À cet égard, certains professionnels du secteur ont fait valoir à vos rapporteurs spéciaux que la suppression du compte d'affectation spéciale « Fonds forestier national » (FFN) depuis 2000 a été préjudiciable au développement de la filière, notamment en matière de reboisement. S'il apparaît difficile de créer un nouveau compte d'affectation spéciale, la **question des outils financiers** à mobiliser en faveur du reboisement ou, au moins, du renouvellement de la forêt française se pose. Vos rapporteurs spéciaux n'ont pas tranché sur la question de savoir qui doit supporter le coût de ces actions et comment ces charges doivent se répartir entre les pouvoirs publics et les acteurs privés de la filière. Ils relèvent que le renouvellement de la forêt ne se fait pas que par les plantations, mais aussi par la **régénération naturelle**. Il en est ainsi dans le Jura et les Vosges pour l'épicéa, le sapin ou le pin sylvestre, dans le centre ou l'ouest pour le chêne, dans le nord-est ou la Normandie pour le hêtre : ce constat démontre que la diminution des plantations n'est pas toujours synonyme d'un manque de renouvellement.

5. Réformer prudemment la fiscalité applicable à l'amont forestier

La fiscalité forestière doit constituer un levier au service de la politique forestière, mais il importe d'aborder avec prudence les évolutions en matière de **réforme de certaines dépenses fiscales** destinées aux propriétaires forestiers, dans la mesure où les dispositifs patrimoniaux - les exonérations au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) - présentent un intérêt en dépit d'une connexion partielle seulement avec l'objectif de valorisation économique des forêts. Le régime des DMTG conserve un effet anti-morcellement qui est bienvenu. Le régime d'exonération d'ISF en faveur de la forêt privée permet d'accroître l'attractivité des investissements en forêt.

La **suppression de l'exonération d'ISF** concernerait moins de 1 % des propriétaires forestiers (au nombre de 3,3 millions), pour des surfaces représentant, au total, seulement 8 % de la forêt privée française¹. Ces données rassemblées par la Cour des comptes n'avaient jamais été réalisées auparavant. Votre rapporteur spécial Yannick Botrel estime pertinent d'ouvrir la voie à la **suppression progressive** de cet avantage fiscal, mais sous la condition d'évaluations préalables et d'un suivi des effets de la réforme : dans le cas d'effets pervers identifiés, il conviendrait de rétablir l'exonération. Votre rapporteur spécial Alain Houpert ne juge, quant à lui, pas utile de réduire ou d'abandonner cette exonération fiscale. Il estime qu'une telle réforme ne conduirait pas à accélérer la mobilisation de la ressource et aurait un effet destructeur sur l'investissement en forêt.

En revanche, vos rapporteurs spéciaux considèrent qu'il convient de ne pas réduire le coût global des dépenses fiscales dont bénéficie la filière : ils préconisent un rééquilibrage progressif des soutiens publics vers les mesures fiscales à visée incitative. Il doit donc s'agir, en particulier, de **favoriser les mesures d'incitation à l'investissement**, telles que les quatre volets du dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI) ou, encore, le compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA).

Ils jugent, en outre, urgent de **limiter les exportations de bois brut afin de relocaliser la valeur ajoutée de la filière en France**. Ils déplorent qu'il n'existe pas, à ce stade, de réflexion aboutie sur la question de la balance commerciale de la filière et sur la concurrence entre les bois français et les bois étrangers.

Alors que le Premier ministre vient de confier à notre collègue député Christian Franqueville une **mission sur l'exportation des grumes et l'état de la balance commerciale de la filière forêt-bois**, ils retiennent d'un

¹ La valeur moyenne des forêts déclarées est de 61 757 euros pour la tranche d'ISF de 790 000 euros à 1,29 million d'euros et est quinze fois plus élevée - 937 269 euros - pour les patrimoines de plus de 16,54 millions d'euros. Cette décomposition par tranche de patrimoine taxable de la valeur des forêts montre que la valeur moyenne de l'actif forestier croît avec le niveau de patrimoine.

échange avec le président de la FNB que le coût de la certification à l'export s'élèverait à 17 euros par m³ en Allemagne contre un euro par m³ en France, soit un moindre coût qui encourage l'exportation de grumes de notre pays.

Avant même la remise du rapport de notre collègue cet été, ils identifient la piste d'une **hausse du coût de la certification du bois à l'export** ou la création d'une nouvelle **contribution à l'export** de bois brut¹. L'interdiction des exportations ou la limitation par quota des quantités leur semblent être des pistes moins pertinentes.

6. Ne plus faire du bois énergie une priorité

Les soutiens à la filière sont désormais trop orientés vers l'aval, ou, pour être plus précis, vers le bois énergie, alors que sa valeur ajoutée est faible. Vos rapporteurs spéciaux font part de leurs doutes sur la pertinence des soutiens apportés à la filière du bois énergie dont les performances économiques et financières sont sujettes à interrogations. Cet accompagnement public **ne doit plus être une priorité aussi marquée** et les producteurs d'électricité à partir de bois ou les fabricants de chaudières à bois ne doivent pas demeurer les privilégiés des aides financières à la filière.

En effet, le secteur du bois énergie concentre à lui seul environ 36 % des soutiens de l'État, avec un rôle important des aides de l'ADEME. Et, surtout, ces aides ne cessent de croître, alors qu'au minimum, une **stabilisation du montant de ces soutiens** est préconisée par vos rapporteurs spéciaux.

La mise en œuvre des mesures de soutien au bois énergie doit être, selon la Cour des comptes, accompagnée d'une **veille continue et organisée au niveau de l'amont comme de l'aval** de la filière forêt-bois **en fonction des conflits d'usage et des tensions** qu'ils pourraient créer au niveau de la ressource.

Les instances, présentes ou futures, de pilotage de la filière doivent s'approprier ces sujets afin de proposer aux pouvoirs publics les **modifications à apporter aux mesures de soutien pour en limiter les éventuels effets de concurrence**, en particulier sur les plans d'approvisionnement en bois des autres secteurs industriels, et pour en adapter, au niveau national comme local, la mise en application aux ressources des bassins forestiers. Par exemple, le soutien à la production d'électricité par appel à projets devrait privilégier les unités de production de chaleur ou de cogénération d'une taille adaptée à la capacité d'approvisionnement des bassins forestiers.

Dans ce contexte, outre le soutien renouvelé à la forêt et à la mobilisation de la ressource bois en amont, vos rapporteurs spéciaux

¹ Une telle proposition figurait déjà, en octobre 2013, dans le rapport au Premier Ministre de notre collègue député Jean-Yves Caultet « Bois et Forêts de France : nouveaux défis ».

préconisent de **revaloriser progressivement la part des autres usages du bois** dans les dispositifs de soutien public.

7. Réorienter les aides à l'aval et soutenir davantage le bois d'œuvre

Compte-tenu des observations légitimes de la Cour des comptes sur la faiblesse des mesures de soutien à l'aval hors bois énergie, **les dispositifs en faveur de l'aval - à l'exception donc du bois énergie - doivent être renforcés**. Le bois d'œuvre et, surtout, le secteur de l'ameublement, qui contribue significativement au déficit du commerce extérieur de la filière, doivent être encouragés. Cet encouragement doit être envisagé avec la **préoccupation de relocaliser toute la chaîne de valeur en France** : le soutien à l'aval hors bois énergie ne doit en aucun cas conduire à accroître le niveau global de nos importations de bois transformés, déjà situé à des niveaux très élevés. Pour votre rapporteur spécial Alain Houpert, au-delà des aides à l'aval de la filière, il conviendrait de rendre nos industries de transformation généralement **plus compétitive**. À cet égard, il juge que le coût élevé de la main d'œuvre et la lourdeur de la législation du travail représentent de véritables handicaps dans la compétition internationale.

Vos rapporteurs spéciaux constatent, par ailleurs, que la question de **l'innovation dans le domaine du bois** n'est que très peu abordée par les rapports consacrés à la filière. Pourtant cinq pôles de compétitivité¹ travaillent de près ou de loin en France sur le bois, ce qui devrait dégager des perspectives économiques nouvelles pour la filière française, qui souffre d'une concurrence importante à l'international.

De la même manière, selon votre rapporteur spécial Yannick Botrel, la question de la montée en gamme et du luxe dans l'aval de la filière bois doit être posée alors qu'elle n'est que très peu évoquées dans les nombreux rapports consacrés à la filière. La **stratégie du haut de gamme et du luxe** a permis le développement de pans entiers de l'artisanat et de l'industrie en France. Cet axe d'amélioration pourrait en conséquence profiter également à nos industries du secteur du bois.

¹ « Xylofutur », « Matériaux et applications pour une utilisation durable » (MAUD), « Fibres 17 », « Techtera », sur les textiles et matériaux souples, et, enfin, « Axelera » sur la chimie-environnement.

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER

Au cours de sa réunion du mercredi 1^{er} avril 2015, la commission a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les soutiens à la filière forêt-bois de Mme Évelyne Ratte, présidente de la septième chambre de la Cour des comptes, M. Hervé Durand, directeur général adjoint des politiques agricoles, agroalimentaires et des territoires au ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt, M. Pascal Dupuis, chef du service climat et efficacité énergétique à la direction générale de l'énergie et du climat au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et M. Pierre Angot, sous-directeur de la chimie, des matériaux et des éco-industries au ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique.

Mme Marie-France Beauvils, présidente. – L'audition de ce jour fait suite à la demande de notre commission, à la Cour des comptes, d'une enquête portant sur les soutiens à la filière forêt-bois. Il est en effet utile de se demander si la France retire tous les bénéfices économiques qu'elle pourrait en attendre. On peut observer que le déficit commercial de la filière forêt-bois représente environ six milliards d'euros par an et illustre un déplacement de la valeur ajoutée vers les marchés étrangers. Cela doit conduire à nous interroger sur la structuration de cette filière stratégique de l'amont à l'aval et sur l'efficacité des nombreux dispositifs publics de soutien. L'enquête de la Cour des comptes dont les résultats nous seront présentés dans quelques instants constitue un travail utile pour nos collègues Alain Houpert et Yannick Botrel, en leur qualité de rapporteurs spéciaux de la mission « Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales ». Pour présenter cette étude et réagir à son contenu, nous avons le plaisir d'accueillir :

– Evelyne Ratte, présidente de la septième chambre de la Cour des comptes, accompagnée de Michèle Pappalardo, conseillère maître et Sandrine Rocard, conseillère référendaire ;

– Hervé Durand, directeur général adjoint des politiques agricoles, agroalimentaires et des territoires au ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt ;

– Pierre Angot, sous-directeur de la chimie, des matériaux et des éco-industries au ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique ;

– et enfin Pascal Dupuis, chef du service climat et efficacité énergétique au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Mme Évelyne Ratte, présidente de la septième chambre à la Cour des comptes. – Il me revient, en tant que présidente de la septième chambre de vous présenter les constats et les recommandations issus de cette enquête sur les soutiens à la filière forêt-bois, qui a été menée dans le cadre d'une formation inter-chambres associant la deuxième et la septième chambre de la Cour. Je suis entourée pour ce faire de Sandrine Rocard, conseillère référendaire à la septième chambre, rapporteure générale de la formation inter-chambres, et de Michèle Pappalardo, conseillère maître à la deuxième chambre, contre-rapporteuse de l'enquête. Les quatre objectifs de cette enquête, tels qu'ils ont été définis en février 2014 avec les sénateurs Yannick Botrel et Joël Bourdin, sont les suivants :

- présenter pour la période 2006-2013 les enjeux et les difficultés des principales composantes de la filière : la forêt, les scieries, les industries du bois, le bois énergie ;

- recenser et quantifier les soutiens publics directs et indirects qui sont apportés ;

- évaluer la contribution de ces soutiens à l'atteinte des objectifs qui sont assignés à la filière ;

- analyser la gouvernance de la filière, en ce qu'elle facilite ou non la cohérence et l'efficacité des différents soutiens.

Il se trouve que la filière forêt-bois a déjà fait l'objet de nombreux rapports émanant de parlementaires, d'organismes d'inspection, de personnalités ou d'institutions diverses, souvent demandés par les pouvoirs publics. Nous avons donc décidé d'une méthode pour apporter quelque chose de nouveau. L'originalité des travaux que nous présentons tient d'abord au point d'entrée choisi : celui des soutiens publics à la filière, dont l'estimation financière est en soi un apport. L'enquête a notamment permis de quantifier et d'analyser les aides apportées non seulement par l'État mais aussi par les collectivités territoriales, auparavant méconnues, grâce à une enquête spécifique menée auprès de l'ensemble des régions métropolitaines et de vingt-deux départements. Nous nous sommes appuyés également sur des entretiens auprès des parties prenantes de la filière, mais aussi sur les contrôles récents de sept organismes - Centre national de la propriété forestière, institut technologique Forêt cellulose bois-construction ameublement (FCBA), Comité national pour le développement du bois (CNDB), France Bois Forêt (FBF) - ou de politiques publiques dans le domaine forêt-bois, ce qui a permis d'affiner le diagnostic des difficultés de la filière et de formuler des recommandations opérationnelles.

Le contrôle de l'Office national des forêts (ONF), établissement public à caractère industriel et commercial chargé de gérer les forêts publiques, c'est-à-dire celles de l'État (10 %) et celles des collectivités territoriales (15 %), a été mené en parallèle. Il a fait l'objet d'un rapport particulier de la Cour, rendu public fin novembre 2014, et que votre

commission a souhaité annexer au rapport d'enquête. Cet établissement est par conséquent peu abordé dans le rapport présenté aujourd'hui, si ce n'est pour évaluer le soutien financier qui lui est apporté par l'État et pour évoquer son rôle important dans la filière. Les forêts publiques gérées par l'ONF, qui représentent un quart des forêts françaises, sont en effet à l'origine de 40 % des bois vendus en France. La Cour a souligné, à cet égard, dans son rapport particulier, la nécessité pour l'ONF de respecter les objectifs de production de bois qui lui sont fixés par la tutelle. Pour le reste, ce rapport particulier constate les difficultés de cet établissement à trouver un équilibre économique et propose des pistes d'économies de dépenses ou de mobilisation de recettes dans les différents segments de son activité. Sont évoqués à ce titre la réduction de ses coûts de gestion notamment pour les forêts des collectivités, l'amélioration de sa politique commerciale, un recentrage sur les activités concurrentielles les plus rentables, un meilleur financement des missions de service public qu'il assure. La Cour a identifié par ailleurs des pistes d'économies en matière de ressources humaines, de recherche, de formation, de participations dans diverses filiales. Mais l'ONF ne constituait pas l'objet principal du rapport que je vais présenter maintenant.

Il est nécessaire tout d'abord de se représenter ce qu'est la filière forêt-bois : c'est une filière complexe, hétérogène et qui doit faire face à de multiples enjeux.

Le premier maillon de la filière est la forêt. La forêt française est composée aux trois quarts de forêts privées et d'un quart de forêts publiques, qui doivent faire face tout à la fois, à travers ce qu'on appelle la « gestion durable », à des enjeux économiques, écologiques et énergétiques. Dans sa fonction économique de premier maillon de la filière, la forêt française présente de nombreux handicaps – morcellement de la propriété forestière privée, difficultés à « sortir le bois de la forêt » etc. – qui expliquent sa sous-exploitation. La moitié seulement de la production biologique a été prélevée annuellement depuis une dizaine d'années. Sa composition, avec deux tiers de feuillus, ne correspond pas à la demande actuelle des marchés du bois les plus porteurs comme celui de la construction. La forêt est par ailleurs source d'une grande biodiversité. Elle contribue à la lutte contre l'effet de serre en tant que puits de carbone. Elle apporte enfin une contribution majeure à l'atteinte des objectifs de la France en matière d'énergie renouvelable grâce à l'usage du bois comme combustible.

L'aval industriel de la filière est hétérogène. On y distingue :

- la première transformation du bois, c'est-à-dire, schématiquement, les scieries, maillon central de la filière ;

- la seconde transformation du bois, constituée par les industries qui produisent des meubles, des charpentes et menuiseries, des parquets, du papier-carton ou encore de l'emballage.

À l'exception de quelques industries de niche, cet aval industriel est vulnérable, en perte de vitesse et il présente un déficit commercial structurel.

La filière bois énergie, qui repose sur l'utilisation du bois comme combustible pour fournir de la chaleur ou de l'électricité, connaît, à l'inverse, un fort développement.

Notre rapport s'organise de la manière suivante :

Le premier chapitre recense l'ensemble des soutiens publics qui sont apportés aux différents maillons de la filière. Le deuxième chapitre présente l'organisation et le pilotage de la filière, dans leurs composantes aussi bien publique qu'interprofessionnelle, au niveau national comme au niveau local, afin d'analyser les conséquences de cette gouvernance sur la cohérence des soutiens. Après ces approches transversales de la filière (financement et organisation) le rapport tente d'apprécier dans les deux chapitres suivants la contribution des soutiens à l'atteinte des objectifs assignés à la filière :

- d'une part dans les activités amont, soit les soutiens dirigés vers la forêt privée, c'est-à-dire les aides d'origine budgétaire, les mesures fiscales et l'action du Centre national de la propriété forestière en faveur des propriétaires forestiers privés ;

- d'autre part dans les activités aval, en examinant les aides à l'investissement pour les industries de première et seconde transformation du bois et les soutiens aux filières bois énergie, bois-construction et au secteur de l'ameublement.

Voici nos principaux constats et recommandations.

Premier constat : les soutiens publics aux différents maillons de la filière sont nombreux, d'origine et de nature très différentes, et atteignent environ 910 millions d'euros par an ces dernières années.

L'État, à travers les dépenses budgétaires, fiscales, les recettes fiscales fléchées et les financements d'établissements publics apporte 84 % de ces soutiens, le bois énergie bénéficiant de 36 % de ces soutiens étatiques. Les collectivités territoriales sont la deuxième source de financement, avec 9 % des soutiens totaux, mais leurs apports sont plus significatifs pour l'aval de la filière : développement économique de l'aval de la filière, scieries comprises, et animation de la filière au niveau local. Les fonds européens (5 %) et les fonds d'origine interprofessionnelle (2 %) constituent un financement d'appoint pour la filière.

La filière bénéficie aussi de l'action et de l'appui d'établissements publics et de centres techniques industriels, dont les budgets sont en partie financés dans ce cadre. On peut citer à ce titre : l'Office national des forêts (ONF) et le Centre national de la propriété forestière (CNPF), chargé de conseiller les propriétaires forestiers.

On observe un empilement des soutiens d'origine et de nature très diverses, sans lien entre eux et sans hiérarchisation des priorités de financement.

Le deuxième constat c'est que la gouvernance actuelle de la filière, faible et éclatée, ne permet pas d'apporter une cohérence à ces soutiens dispersés, que ce soit la gouvernance publique ou la gouvernance interprofessionnelle.

Du côté de la gouvernance publique, la collaboration interministérielle est peu aboutie et fait écho à la multiplicité des enjeux de la filière. La filière est placée de fait sous l'égide de cinq ministères qui ont insuffisamment collaboré entre eux ces dernières années. Elle a pâti de l'absence d'une instance de concertation, de stratégie et de décision. La démarche de filière mise en place en 2014 est positive, mais force est de constater qu'elle n'a pas évité l'écueil d'une partition entre l'amont forestier et l'aval industriel de la filière. C'est ainsi que des travaux sont menés, en suivant des calendriers non harmonisés, par deux instances différentes : le comité stratégique de filière « industries du bois » au sein du conseil national de l'industrie d'une part et le conseil supérieur de la forêt et du bois présidé par le ministre de l'agriculture, d'autre part. Ce point mérite toutefois une actualisation, car depuis le moment où nous avons déposé le rapport, un contrat de filière a été signé le 16 décembre 2014 par les trois ministères historiquement compétents, auxquels ont été associés le ministère chargé du logement, l'association des régions de France et certaines organisations professionnelles de la filière. Mais, dans cet ensemble, on note l'absence du maillon central que constituent les scieries, représentées par la Fédération nationale du bois (FNB), ces dernières estimant que le contrat est susceptible d'aggraver leurs difficultés. Plus généralement, la cohérence des orientations de ce contrat de filière, qui doit être soumis au conseil supérieur de la forêt et du bois pour avis, alors même qu'il a déjà été signé, avec celles du futur plan national forêt-bois que ce conseil supérieur devra élaborer, reste un point de vigilance majeur. Par ailleurs, une meilleure articulation entre les politiques et les soutiens mis en œuvre au plan national, d'une part, et par les régions et départements, d'autre part, reste à établir. L'État, au niveau déconcentré, et les régions et départements ont un rôle majeur à jouer dans l'animation et le financement de la filière dans les territoires.

Du côté de la gouvernance interprofessionnelle, nous avons vu que les professionnels de la filière forêt-bois offrent eux aussi un front divisé. Ces instances sont en effet multiples ; la place des interprofessions régionales au sein du paysage interprofessionnel n'est pas arrêtée. La Cour a constaté que l'action de l'interprofession France Bois Forêt (FBF), regroupant la forêt et la première transformation du bois, pouvait être améliorée : la politique de guichet menée actuellement doit évoluer vers une démarche plus stratégique au bénéfice de la filière. Des outils communs aux professionnels de la filière font défaut. Le Comité national pour le développement du bois, chargé

notamment de la communication sur le bois, devrait être repris en main par les professionnels pour en faire un outil utile pour la filière. L'observatoire économique de la filière, projet confié au départ à FBF, doit se mettre en place avec les pouvoirs publics.

Au terme de ces constats la Cour fait cinq recommandations pour améliorer la gouvernance de la filière. Il s'agit de créer un cadre de discussion interministérielle pérenne pour le pilotage de la stratégie de soutien à la filière ; de confier aux comités régionaux de la filière et du bois la responsabilité de l'animation et du financement de la filière au niveau local ; de confier intégralement au centre national de la propriété forestière la mission de développement forestier pour les forêts privées et d'en décharger les chambres d'agriculture ; et, enfin, de fusionner FBF, France Bois Industries Entreprises et le CODIFAB dans un organisme interprofessionnel unique, doté d'un contrat d'objectifs avec l'État et dont l'action territoriale s'articule avec celle des interprofessions régionales.

Notre troisième constat réside dans l'inadaptation des soutiens dirigés vers l'amont aux objectifs de valorisation économique de la forêt.

La dimension économique de la gestion forestière est insuffisamment développée dans la forêt privée. L'État met en œuvre trois soutiens principaux en sa faveur : les dépenses budgétaires, les dépenses fiscales, le soutien au centre national de la propriété forestière. Tous se révèlent inadaptés pour obtenir les résultats escomptés en termes de desserte par les voies forestières, d'investissement forestier, de regroupement foncier, technique et économique et, in fine, de récolte du bois au bénéfice de l'ensemble de la filière. Le levier budgétaire semble inopérant, faute de crédits suffisants. Les perspectives de financement de l'investissement forestier et du développement économique de la filière, qui reposent sur la création en 2014 d'un nouveau fonds stratégique forêt-bois faiblement doté et dont le périmètre d'intervention et le pilotage restent à définir, sont incertaines. En loi de finances pour 2015, le fonds est aussi peu doté qu'en 2014.

Les mesures fiscales en faveur des propriétaires forestiers, favorisent une approche patrimoniale plutôt qu'économique de la forêt. Une partie de l'effort fiscal est dispersée sur de nombreux dispositifs, dont l'efficacité n'est souvent pas démontrée au regard des objectifs qui sont visés. Les dépenses fiscales sont dominées par deux exonérations de type patrimonial, qui consistent à exonérer 75 % de la valeur des forêts pour le calcul de l'ISF d'une part et des droits de mutation à titre gratuit d'autre part. Ces mesures fiscales anciennes, les plus coûteuses du dispositif fiscal sont déconnectées objectifs de la politique forestière. Les conditions de gestion durable de la forêt qui sont posées ne sont, de plus, pas opérationnelles et en tout état de cause, leur respect n'est pas contrôlé.

Le Centre national de la propriété forestière (CNPFF), dont le pilotage interne et par l'État est peu directif, n'est pas en mesure d'évaluer l'efficacité de ses missions de conseil et d'appui technique auprès des propriétaires forestiers privés. Le CNPFF argue que la forte dégradation de la situation économique de la production forestière et la suppression des aides publiques relatives à l'amélioration forestière incitent la majorité des propriétaires forestiers à renoncer à investir et à gérer au minimum leurs forêts, ce qui est une manière de reconnaître un échec.

Face à ces constats, la Cour fait deux recommandations visant à faire évoluer le cadre des soutiens à l'amont forestier : d'une part, la suppression des mesures fiscales patrimoniales, au profit des mesures encourageant directement l'investissement en forêt ; d'autre part le renforcement de la tutelle du CNPFF, pour que ce dernier définisse et mette en œuvre au niveau local des priorités d'action, notamment la vérification de l'application des documents de gestion durable.

Le quatrième constat, c'est que les soutiens à l'aval de la filière sont dispersés et non coordonnés. Certes, les aides à l'investissement pour les scieries et les industries du bois ont eu un effet positif, en encourageant les banques à financer les investissements indispensables à la modernisation de l'appareil productif. Ces investissements n'ont cependant pas été à la hauteur des enjeux de compétitivité et de structuration auxquels la filière était confrontée, en raison principalement de la fragilité de la plupart des entreprises et des handicaps structurels et techniques de la filière. Ces soutiens doivent être régulièrement évalués et adaptés aux objectifs qui leur sont assignés en termes de développement des industries de la filière. De ce point de vue, une stratégie de développement reste à définir pour le secteur de l'ameublement, qui est le segment qui contribue significativement au déficit du commerce extérieur de la filière.

Les soutiens apportés à l'utilisation du bois dans la construction restent modestes, malgré leur croissance. Leur impact est toujours limité par des obstacles d'ordre culturel chez les prescripteurs et par des facteurs d'ordre technique, faute d'une réglementation adaptée à l'usage du bois. Les plans d'action adoptés fin 2013 font à juste titre du bois de construction un des vecteurs stratégiques de développement économique de la filière. L'effort de soutien des pouvoirs publics à ce secteur devra être constant et pérenne pour que les objectifs dans ce domaine soient atteints.

Enfin, les mesures de soutien au bois énergie, nombreuses et qui représentent plus du cinquième des soutiens financiers à la filière, ont fait la preuve de leur efficacité, même si les objectifs poursuivis en matière de développement du bois énergie sont encore loin d'être atteints. Toutefois, leur mise en œuvre doit être accompagnée d'une veille continue et organisée au niveau de l'amont comme de l'aval de la filière sur les conflits d'usage et les tensions qui peuvent être créées au niveau de la ressource forestière.

Les deux recommandations formulées par la Cour concernant les soutiens à l'aval de la filière visent à limiter ces conflits d'usage globalement et localement : d'une part, en évaluant régulièrement et de façon concertée la ressource en bois et les besoins qualitatifs et quantitatifs des industries du bois, d'autre part en privilégiant dans les appels à projets les unités de production de chaleur ou de cogénération d'une taille adaptée à la capacité d'approvisionnement des bassins forestiers.

En conclusion, la France dispose, avec la quatrième forêt d'Europe, d'un potentiel économique majeur mais cette filière souffre d'un sous-investissement chronique qui se traduit notamment par un déficit commercial important. Ce n'est pas faute de soutiens publics qui quantitativement sont importants avec près d'un milliard d'euros par an. Ce qui manque c'est une organisation administrative et interprofessionnelle cohérente, un pilotage plus ferme et un engagement politique fort et durable sur des objectifs clairs et partagés. Si ces conditions sont réunies, la filière sera alors en capacité de répondre correctement à la demande finale, en particulier, en bois construction et en bois énergie, à faire face à la concurrence et à conquérir de nouvelles parts de marchés en France et au niveau international. L'aval de la filière doit pour cela gagner en compétitivité : maîtriser la disponibilité, la régularité et le coût de ses approvisionnements en bois et adopter une stratégie industrielle créatrice de valeur ajoutée.

M. Hervé Durand, directeur général adjoint des politiques agricoles, agroalimentaires et des territoires au ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt. – Je salue tout d'abord le travail de la Cour des comptes qui revêt, en particulier, un grand intérêt parce qu'il offre une vision d'ensemble des soutiens financiers apportés à la filière forêt-bois.

Le secteur du bois énergie bénéficie, par le biais du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, de plus du tiers des dépenses de l'État au profit de la filière. Je souligne en particulier l'importance des soutiens de l'ADEME issus du fonds chaleur, relevant du programme 174 « Énergie, climat et après mines ».

Pour notre part, 90 % des crédits du programme 149 « Forêt » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » ont été destinés aux opérateurs de l'État en 2013, dont près de 60 % pour l'Office national des forêts (ONF). Le reste des moyens se concentre sur les aides à la reconstitution des forêts en Aquitaine suite à la « tempête Klaus » de 2009, la marge dégagée sur le programme, qui se limite à une dizaine de millions d'euros, étant affectée à la desserte forestière, à la lutte contre le risque d'incendie et à la restauration des terrains en montagne.

L'enquête dont nous discutons ce matin s'inscrit dans la continuité de nombreux constats ayant été réalisés par la Cour des comptes dans le cadre de contrôles conduits ces dernières années, portant notamment sur l'institut technologique forêt cellulose bois-construction ameublement

(FCBA), le comité national pour le développement du bois, l'interprofession France Bois Forêt (FBF), le centre national de la propriété forestière (CNPF) et l'ONF. Certaines des recommandations de la Cour des comptes ont été prises en compte lors de la préparation de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, mais également pour la rédaction du Plan national d'action pour l'avenir des industries de transformation du bois présenté le 17 octobre 2014 au conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois. Je tiens également à signaler la mise en place du comité stratégique de la filière bois qui a, depuis, produit un contrat de filière signé, le 16 décembre dernier, par les ministres concernés et le président de l'Association des régions de France.

L'enquête de la Cour des comptes prévoyait initialement dix-sept recommandations qui ont, sous le bénéfice de nos échanges, été réduites à neuf. Nous partageons d'ailleurs globalement les appréciations portées par la Cour des comptes, à quelques nuances près que je vous préciserai volontiers dans la suite de l'audition.

M. Pierre Angot, sous-directeur de la chimie, des matériaux et des éco-industries au ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique. – Nous saluons également le travail mené par la Cour des comptes et souscrivons aux observations et conclusions.

La participation financière du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique est relativement faible comparée à celle des autres et elle n'est généralement pas dédiée à la filière, en particulier lorsqu'il s'agit de fonds uniques interministériels. Les contributions sont toutefois spécifiques lorsqu'elles soutiennent les centres techniques dans le cadre de la recherche et développement en faveur de la filière. Notre ministère a surtout un rôle d'animation et d'expertise plutôt que de financement.

Nous travaillons de façon relativement étroite avec le ministère chargé de l'agriculture afin d'articuler l'amont et l'aval de la filière. Ainsi, nous avons constaté une difficulté concernant les scieries qui, bien qu'encore nombreuses, n'atteignent pas le même degré de modernisation que dans d'autres pays.

S'agissant du contrat de filière, un travail important a été mené s'agissant de l'approvisionnement, alors que des tensions existent régulièrement en la matière. Ainsi, 30 millions d'euros ont été fléchés en faveur de la remobilisation du bois et le fonds stratégique pour la filière bois a été réévalué de 40 millions d'euros, avec 25 millions d'euros issus de soutiens publics et le reste provenant de contributions privées.

M. Pascal Dupuis, chef du service climat et efficacité énergétique à la direction générale de l'énergie et du climat au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. – Nous saluons à notre tour la qualité de l'enquête de la Cour des comptes dont nous partageons le constat ainsi que le sens global de l'ensemble des recommandations.

La forêt est importante pour l'énergie mais avant tout essentielle pour le climat, en tant que « pompe à carbone ». Chaque année, la forêt s'accroît de 120 millions de mètres cubes, dont seule la moitié est exploitée, ce qui est regrettable puisque cela signifie que la pompe s'engorge et qu'il serait possible d'en faire un meilleur usage du point de vue du changement climatique.

Dans le contexte d'une forêt sous exploitée, risquant ainsi d'être fragilisée, et d'une élévation des températures et d'un changement climatique inéluctables, l'arbre est susceptible de moins bien résister aux intempéries et aux parasites qui, pour leur part, s'adaptent vite au changement. C'est pourquoi l'exploitation pleine et entière de la forêt est importante en ce qu'elle permet de pallier ce risque, au moins pour partie.

Concernant l'énergie, des objectifs ambitieux ont été fixés en termes de développement des énergies renouvelables, la biomasse, et plus spécifiquement le bois énergie, occupant ainsi une place importante. L'objectif 2020 appelle ainsi la mobilisation de 20 millions de mètres cubes de bois supplémentaires par an. Cette politique bénéficie ainsi de soutiens financiers, notamment par le biais du fonds chaleur, avec 200 millions d'euros consacrés à la biomasse, dont 100 millions d'euros pour le seul bois énergie. Par ailleurs, les appels d'offres au titre de la contribution au service public d'électricité constatée par la commission de régulation de l'énergie, dits « appels d'offre CRE », effectués pour le développement de la cogénération électrique, représentent environ 50 millions d'euros par an entre 2006 et 2013. Ce chiffre a probablement doublé depuis, sous l'effet du développement de nouvelles installations et de la baisse du prix de l'électricité. Nous sommes bien conscients que cela constitue une pression importante sur la filière et nous prenons soin de prévenir les conflits d'usage. La ressource étant rare, les usages « chaleur » ou « cogénération » - c'est-à-dire la production simultanée de chaleur et d'électricité - sont privilégiés et doivent continuer de l'être.

Il est vrai que l'exploitation d'une parcelle de bois n'a que très rarement de sens si elle n'est destinée qu'à la production d'énergie, elle doit produire à la fois du bois d'œuvre, du bois industrie et du bois énergie. Les conflits d'usage existent le plus souvent entre le bois d'industrie et le bois énergie et sont gérés, notamment par l'instauration, dans chaque région, des « cellules biomasse » qui donnent un avis sur chaque projet, qu'il s'agisse d'une chaufferie ou d'une installation de production électrique et de chaleur. Ces avis ont progressivement pris davantage de poids puisqu'alors qu'ils étaient auparavant facultatifs, ils sont devenus obligatoires dans le cadre du fonds chaleur et vont probablement l'être également pour les projets de cogénération électrique ou « appels d'offres CRE ».

Nous partageons également la préconisation de la Cour des comptes de voir le bois se développer dans la construction puisque, d'une part, un mètre cube de bois stocké correspond à une tonne de dioxyde de carbone

évité. Actuellement, environ 10 millions de tonnes de bois sont stockés par an et ce chiffre pourrait être beaucoup plus important, en fonction des normes techniques. D'autre part, le bois peut ensuite être récupéré.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». – Mettez dix personnes autour d'une table pour parler de la forêt, il y aura autant d'avis différents. La forêt, terre de légendes, est obscure et j'espère qu'à la fin de cette réunion elle sera percée de rais de lumière.

La Cour des comptes estime que les soutiens à la filière se sont empilés sans lien entre eux et sans hiérarchisation des priorités de financement, du fait d'une gouvernance non unifiée. Cela conduit à un phénomène de saupoudrage des soutiens publics, diversifiés et parfois incohérents. Ne faudrait-il pas, comme le préconise la Cour des comptes, un lieu unique de concertation et de décision interministérielle, garant de l'efficacité des mesures de soutien et réunissant tous les acteurs de la filière ? La Cour des comptes estime que les soutiens financiers à la filière forêt-bois s'élèvent tout de même à 910 millions d'euros par an.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». – J'ai une pensée amicale à destination de notre ancien collègue Joël Bourdin avec qui j'avais lancé cette enquête auprès de la Cour des comptes.

Quelle que soit la forme de pilotage retenu, celle-ci devra favoriser l'intégration de la filière et garantir un dialogue entre l'amont et l'aval, il faudra donc se poser la question de la bonne articulation entre les deux niveaux. Quelle stratégie de mise en cohérence de la filière proposez-vous ? Comment favoriser une concertation fondée sur l'évaluation, d'une part, de la ressource en bois disponible et, d'autre part, des besoins quantitatifs et qualitatifs des industries du bois ?

Nous savons qu'il faut régulariser les approvisionnements de l'aval, par exemple en déclinant une telle démarche dans les territoires, par massif forestier. Il me paraît nécessaire que des objectifs précis soient fixés pour chacune des parties prenantes, de l'amont jusqu'à l'aval. Seule une stratégie hiérarchisant les priorités et recourant à une évaluation continue des ressources disponibles conduira à un pilotage efficace de la filière. Une telle évolution suppose la mise en place d'un observatoire économique de la filière, par l'État et/ou par les acteurs privés. Où en est-on d'un tel observatoire ? Une approche définitionnelle fine de la filière bois et de ses sous-filières est nécessaire. À court terme, comment garantir la cohérence entre le contrat de filière issu du Comité stratégique de filière et le programme national de la forêt et du bois issu du Conseil supérieur du bois ?

Par ailleurs, la filière forêt-bois contribue chaque année au déficit de la balance commerciale française, à hauteur d'environ 10 %, soit six milliards

d'euros, et la contribution à ce solde déficitaire résulte essentiellement de l'aval. Comment limiter les exportations de bois brut afin de relocaliser la valeur ajoutée de la filière en France ? Il semble qu'il n'existe pas, à ce stade, de réflexion aboutie sur la question de la balance commerciale de la filière. C'est sans doute pour cela que le Premier ministre a récemment confié à notre collègue député Christian Franqueville une mission sur l'exportation des grumes et l'état de la balance commerciale de la filière forêt-bois. Un professionnel m'a indiqué que le coût de la certification à l'export s'élèverait à 17 euros par mètre cube en Allemagne contre un euro par mètre cube en France, soit un moindre coût qui encourage l'exportation de bois brut. Que pensez-vous de renchérir le coût de l'export par une nouvelle contribution ou par des certifications plus chères ?

M. Alain Houpert. – Monsieur Angot, l'enquête montre que les dispositifs en faveur de l'aval – à l'exception donc du bois énergie – doivent être renforcés. Le bois d'œuvre, en particulier le secteur de l'ameublement, qui contribue significativement au déficit du commerce extérieur de la filière, doivent être encouragés. Quelles sont vos propositions en faveur de l'ameublement ?

Monsieur Dupuis, Comment limiter les éventuels effets de concurrence qui résulte des nombreux encouragements au bois énergie, en particulier sur les plans d'approvisionnement en bois des autres secteurs industriels ? Comment adapter, au niveau national comme local, les soutiens aux ressources des bassins forestiers ? Par exemple, le soutien à la production d'électricité par appel à projets ne devrait-il pas privilégier les unités de production de chaleur ou de cogénération d'une taille adaptée à la capacité d'approvisionnement des bassins forestiers ?

Enfin, Monsieur Durand, les exonérations au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et des droits de mutation seraient largement déconnectées de l'objectif de valorisation économique des forêts. Le régime des droits de mutation à titre gratuit conserve un effet anti-morcellement bienvenu. Qu'en pensent la Cour des comptes et le ministère de l'agriculture ? Quel est l'avis des ministères s'agissant de l'éventuelle suppression de l'exonération d'ISF ? Je considère pour ma part que ce serait une nouvelle révocation de l'édit de Nantes. Cela concernerait selon la Cour des comptes moins de 1 % des propriétaires forestiers, pour des surfaces représentant, au total, seulement 8 % de la forêt privée française.

M. Gérard César, rapporteur pour avis de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». – Je félicite la Cour des comptes pour la qualité de ce rapport. Toutefois, je m'étonne de la disparition du fonds stratégique pour la filière dans la loi de finances pour 2015. Par ailleurs, de nombreux propriétaires ignorent la délimitation précise de leurs parcelles. Un aménagement foncier à la charge des conseils départementaux vous semble-t-il envisageable pour remédier à cette difficulté ? Enfin, je

m'interroge sur la place des chasseurs au regard de notre politique forestière.

Mme Marie-France Beauvils, présidente. – Il est parfois plus intéressant de mettre des chasseurs dans la forêt que d'exploiter la forêt elle-même.

M. Hervé Durand. – Sur les questions concernant la gouvernance, il est important de garder à l'esprit que la forêt est au centre d'une pluralité d'enjeux, ce qui nécessite inévitablement d'associer de nombreux acteurs. À cet égard, le contrat de filière, qui sera intégré dans le programme national de la forêt et du bois, constitue une étape décisive pour le secteur de la forêt au sens large. En outre, le conseil supérieur de la forêt sera particulièrement attentif à la représentation de l'ensemble des acteurs. Ces initiatives constituent de réelles avancées.

Concernant l'association des collectivités territoriales, nous avons tenu à associer les régions dans le cadre de l'élaboration des contrats de filière. Aujourd'hui, les collectivités territoriales sont engagées à nos côtés pour décliner ce contrat. Il faut désormais formaliser cette coopération au niveau régional. Une révision de nos comités régionaux est en cours, ce qui devrait permettre d'apporter une réponse aux remarques de la Cour des comptes.

Concernant la fusion des interprofessions, il convient de rappeler qu'il s'agit de structures de droit privé dont il faut respecter le statut. Il leur revient de s'organiser.

Sur l'impôt de solidarité sur la fortune, si le nombre de propriétaires bénéficiant du dispositif fiscal est faible, il représente une part substantielle des bois qui sont mis sur le marché, dans un secteur qui présente une faible rentabilité. Il est cependant nécessaire d'exiger des contreparties en vérifiant que les plans simples de gestion sont correctement élaborés et respectés.

Enfin, il est indispensable de disposer d'indicateurs économiques fiables et performants. Un travail ministériel est en cours pour améliorer les outils de veille et de connaissance. Des progrès importants sont attendus d'ici la fin de l'année.

M. Pierre Angot. – Je partage ce qui vient d'être dit sur la veille économique. Toutefois, la « biodiversité » de la profession rend particulièrement complexe la mise en place d'un observatoire efficace.

Concernant l'ameublement, il s'agit d'une industrie sinistrée du point de vue français. D'après un rapport réalisé en 2012, sur un marché national d'environ 7 milliards d'euros, 6,8 milliards d'euros correspondent à des importations, contre seulement 2,5 milliards d'euros d'exportations. La difficulté de sortir du bois de façon industrielle et l'importance des feuillus dans nos forêts expliquent ces difficultés. Le plan bois, qui cible les

constructions qui intègrent des éléments meublants en bois, devrait permettre d'encourager le développement de ce secteur.

M. Pascal Dupuis. - La volonté de mettre en cohérence de la gouvernance est légitime. Il est toutefois nécessaire de tenir compte de la prégnance des enjeux sectoriels.

Concernant les conflits d'usage, les « cellules biomasse » constituent un premier exemple de bonne gouvernance. Il s'agit d'une structure assez souple regroupant en région les services en charge de l'énergie, de l'industrie, de l'agriculture et de la forêt, ainsi que l'ADEME. Les professionnels sont également associés. L'avis de ces cellules, qui était au départ simplement consultatif, est devenu conforme dans le cadre du fonds chaleur. Nous proposons désormais d'étendre la procédure d'avis conforme aux projets de cogénération.

L'évaluation en continue de la filière est extrêmement importante. L'ADEME finance des études visant à évaluer les volumes additionnels disponibles et nécessaires. Nous contribuons par ailleurs à la structuration de l'observatoire de la biomasse.

Pour ce qui est de l'objectif consistant à privilégier les approvisionnements locaux, je rappelle que le fonds chaleur vise essentiellement les projets de chaufferie. Par ailleurs, le prochain appel d'offre pour des installations de cogénération sera d'une taille plus limitée, visera des projets plus petits et prendra en compte le critère de localisation de l'approvisionnement.

M. Michel Bouvard. - Au-delà de ce rapport, qui me semble satisfaisant, le problème réside dans la mise en œuvre très lente des mesures, qui n'a d'égale que le rythme de croissance des arbres. Par ailleurs, l'écart entre la théorie et la pratique est particulièrement important. Certaines interventions entendues ce matin me font penser aux « villages Potemkine » : les services de l'État déclarent encourager la forêt de production, alors que sur le terrain les maires ne disposent d'aucune marge de manœuvre. À titre d'illustration, neuf mois sont nécessaires pour monter un groupement forestier familial.

Concernant le rapport, je tiens à faire cinq observations.

Premièrement, le service « restauration des terrains en montagne » doit être sorti des politiques en faveur de la forêt. Il s'agit d'une politique de protection des risques naturels qui ne doit pas subir les coupes budgétaires imposées à l'ONF.

Deuxièmement, je me félicite de la recommandation de la Cour des comptes sur les conflits d'usage et de la mise en place des procédures d'avis conforme. Je constate néanmoins que près de dix ans ont été nécessaires pour convaincre l'administration que le développement des chaufferies sans accroissement de la ressource constitue un vrai problème. De nombreux

établissements industriels ont été mis en difficulté et ont renoncé à des investissements en France car une partie de la ressource dont ils bénéficiaient était brûlé dans des chaufferies.

Troisièmement, une remise en cause du statut de l'ONF me semble inévitable, compte tenu notamment des performances de la société forestière de la Caisse des dépôts et consignations.

Quatrièmement, je tiens à rappeler que les politiques européennes ont beaucoup varié dans le temps, notamment lorsque les interventions en faveur de la forêt ont été considérées comme des distorsions de concurrence. Aujourd'hui, le Fonds européen de développement régional aide de nouveau le secteur. Il faut désormais que les documents d'orientation dans les régions désignent la forêt de production comme une véritable priorité et que les moyens nécessaires lui soient attribués par le biais de dispositifs adaptés.

Enfin, il est impératif d'expliquer aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) que la forêt a non seulement une fonction de protection mais également une fonction de production. Les pratiques observées sur le terrain sont orthogonales par rapport aux discours tenus à Paris.

M. Éric Doligé. – Je suis d'accord avec mon collègue Bouvard et je me permets d'intervenir pour illustrer nos échanges concernant les conflits d'usage. Le département du Loiret dispose de la première forêt domaniale de France. Je constate que nous exportons beaucoup de bois brut vers l'étranger et qu'une part significative de la production de meubles est délocalisée vers les pays nordiques, ce qui pose de nombreux problèmes tant en matière d'activité économique que d'environnement. Le premier producteur de panneaux solaires est confronté à des difficultés d'approvisionnement considérables. Le manque de vision interministérielle est très pénalisant, surtout avec le développement du bois énergie : toutes les mesures qui sont prises pour permettre d'augmenter la production des chaufferies à bois ont des conséquences sur la production de produits transformés, telles les plaquettes. Je vois le cas d'une entreprise qui est obligée de parcourir 500 à 600 kilomètres tous les jours pour récupérer du bois, ce qui est totalement aberrant. Dans un tel contexte, leurs prochains investissements pourraient être réalisés à l'extérieur du territoire national.

Par ailleurs, de nombreux problèmes persistent concernant la substitution des hectares de bois détruits. Pour un hectare détruit, les collectivités territoriales sont parfois contraintes de rendre jusqu'à cinq hectares, souvent pris sur des terres agricoles.

L'ONF a également indiqué vouloir fermer certaines routes forestières du département si nous n'apportons pas des financements pour entretenir la forêt. Il est inacceptable de demander aux collectivités territoriales de se substituer à l'office.

Enfin, il demeure particulièrement difficile d'identifier les bons interlocuteurs au sein des différents ministères lorsque nous sommes sollicités par des entrepreneurs. On ne sait pas nous-mêmes à qui s'adresser. Les délais sont donc très longs pour avoir des retours. Cette situation est particulièrement destructrice du point de vue économique.

M. Marc Laménie. – Cette enquête est très dense : on y apprend beaucoup de choses. Dans le rapport, il est rappelé qu'une multiplicité d'instances interviennent, dont certaines ne se réunissent jamais. À l'heure où l'on nous parle de simplification, certaines des recommandations formulées par la Cour des comptes concernant l'empilement de ces structures devraient certainement être suivies. Le coût des opérateurs, en particulier de l'ONF, est-il considéré comme exorbitant ? Pourrait-il être réduit ? Ces opérateurs doivent avant tout être efficaces pour soutenir le développement des entreprises de la filière bois, qui est peut-être sous-exploitée.

M. Claude Raynal. – La filière bois a de tous temps été considérée comme importante, en particulier dans les territoires ruraux. Mais elle est aujourd'hui totalement sous-utilisée. À la lecture de ce rapport, on apprend à la fois beaucoup et pas grand-chose. Je citerai à cet égard la conclusion du rapport : « *Cette situation est d'autant plus regrettable que le diagnostic sur les faiblesses et les atouts et de cette filière est largement partagé, depuis de nombreuses années, par les parties prenantes et la plupart des observateurs* ». J'ai démarré ma vie professionnelle il y a trente ans à l'agence française pour la maîtrise de l'énergie. Je pense qu'un rapport qui aurait été écrit il y a trente ans décrirait de la même façon les forces et les faiblesses de la filière bois, avec des formulations identiques. Par exemple : « *Malgré ses faiblesses, la filière bois représente une production de richesse qu'il convient de préserver et de développer* ». C'était déjà ce que l'on disait il y a trente ans !

M. Gérard Longuet. – Et ce sera encore vrai dans trente ans !

M. Claude Raynal. – Il y a là un aveu d'échec collectif terrible. Les ministères saluent le rapport mais j'aurais aimé savoir ce qui sera fait dans l'avenir. Malheureusement, je n'ai pas senti d'allant positif dans les propos tenus.

Je ne rejoins pas la Cour des comptes s'agissant des recommandations. Conformément à son rôle, elle fait des propositions s'adressant aux administrations afin qu'elles améliorent tel ou tel aspect. Ne faudrait-il pas plutôt reconstruire cette filière totalement « à l'envers » ? C'est-à-dire sans partir des structures existantes mais en partant des objectifs fixés. Une fois cette étape atteinte, il conviendrait d'analyser si nos structures permettent de les atteindre, et, ensuite seulement, de remettre en cause ces structures. Nous sommes face à un véritable échec : on ne produit pas les bonnes essences de bois, pas au bon endroit... Ne faudrait-il pas recadrer les relations avec les propriétaires privés ? Sans les priver de leur droit de propriété, ne faut-il pas aller plus loin que ce qui existe aujourd'hui ?

Pendant trente ans, on a démolì la filière industrielle – tout le monde est responsable et au premier chef les acteurs économiques de la filière – et la forêt est de plus en plus inexploitée. Je m'interroge donc : ne doit-on pas redéfinir une stratégie et ensuite la mettre en œuvre, sans tenir compte de l'existant ?

M. Roger Karoutchi. – Ce n'est pas dans les Hauts-de-Seine que les problèmes de la filière bois sont les plus sensibles, puisque nous n'avons qu'une seule forêt. Mais je partage le constat de Claude Raynal. J'ai le souvenir, lorsque j'étais député européen, en 1998, d'un débat sur les aides à la forêt et à la filière bois en France. Dix-sept ans après, j'entends les mêmes propos concernant le manque de coordination, la nécessité de transformer le bois brut et d'éviter d'importer alors même que nous avons l'un des plus grands domaines forestiers... J'entends encore le commissaire européen français de l'époque essayant de défendre tant qu'il pouvait le Gouvernement français. J'ai l'impression que, sur cette filière, les mêmes remarques sont formulées, les mêmes problèmes sont identifiés mais il ne se passe quasiment rien. Je félicite la Cour des comptes pour ses travaux mais il ne s'agit certainement pas du premier rapport sur la filière bois qui dresse ce constat. Soit on a délibérément voulu abandonner cette filière, soit il existe un problème au niveau gouvernemental, droite et gauche confondus. Y a-t-il une damnation de la filière bois en France ?

M. François Patriat. – Tout le monde partage la conception selon laquelle la forêt a un rôle social, environnemental et économique important. Aujourd'hui, le prix de la forêt, tout comme celui des terres agricoles au demeurant, augmente régulièrement car on y voit un potentiel d'avenir. De surcroît, nous sommes, dans ce domaine, un pays sous-développé : beaucoup de pays viennent ponctionner nos ressources, les transforment et nous les renvoient ensuite – un peu comme nous avons fait nous-mêmes à l'égard d'autres pays sous-développés à d'autres époques.

Dans le même temps, on constate des blocages à cause de certains conflits d'usage, déjà évoqués par Éric Doligé. J'ai le souvenir d'un très bon projet étranger d'implantation d'une scierie en Bourgogne. Celui-ci devait créer environ 300 emplois dans un endroit difficile de la Nièvre. Après deux années d'étude, à cause de je ne sais quel crapaud ou libellule, le projet a finalement dû être abandonné. Je me souviens également avoir participé, peu de temps avant sa mort, à un déjeuner avec Antoine Veil qui expliquait que, face à la diagonale aride de la France, il fallait sept ou huit implantations industrielles majeures de transformation du bois. Or, à chaque fois, les services du ministère de l'environnement se sont opposés à ces installations, comme dans le cas du projet d'une grande usine à Sardy-lès-Épiry dans la Nièvre, à cause d'une espèce de crapaud ou de libellule. 300 emplois étaient en jeu tout de même.

Certaines des recommandations de la Cour des comptes me paraissent un peu anodines : organiser une concertation entre l'amont et

l'aval de la filière, privilégier les appels à projets etc., j'entends bien. En revanche, une proposition m'a un peu choqué : vous dites qu'il faudrait supprimer l'avantage fiscal sur les forêts au titre de l'ISF, cela me paraîtrait mettre gravement en péril la filière en décourageant les investisseurs.

M. Gérard Longuet. - Il faut supprimer l'ISF tout court !

M. François Patriat. - On n'insiste pas assez sur la régénération de la forêt. On considère que la forêt pousse toute seule. Or il y a un formidable besoin de replanter la forêt mais il n'y a pas d'accompagnement.

La conclusion du rapport évoque l'instauration d'une gouvernance unifiée, associant l'ensemble des parties, prenant en compte l'amont et l'aval, l'État et la région. J'attends donc que l'on fasse des propositions concrètes afin de savoir qu'est-ce qu'une gouvernance unifiée et quelle forme prendrait un financement unifié.

M. Francis Delattre. - J'ai appris à connaître la filière bois en gérant un système de chaufferie au niveau local, qui a permis d'économiser 35 % sur les charges de copropriétés et de logements sociaux de 10 000 logements. La ressource utilisée pour cette installation a deux origines : d'une part, les emballages des supermarchés, et d'autre part, les têtes de chêne des forêts domaniales. Lorsque le système fonctionne en réseau, il n'y a aucun problème pour s'alimenter correctement. Il y a aujourd'hui un véritable marché, même pour les bois de qualité moyenne. Nous avons d'ailleurs conclu des contrats de production de longue durée avec certains propriétaires, y compris pour des bois qui se renouvellent rapidement.

Ma deuxième remarque porte sur les avantages fiscaux en matière d'impôt sur la fortune et de droits de mutation à titre gratuit. Certains critiquent le fait que les propriétaires privés ne joueraient pas le jeu du plan de gestion attaché à ces exploitations. Le problème est qu'il n'y a pas toujours de marché, sinon les propriétaires joueraient le jeu. Il est vrai qu'il peut y avoir certains abus si ces forêts ne produisent jamais rien. En revanche, pour les forêts exploitables, je considère qu'il faut conserver des incitations fiscales.

M. Jean-Claude Requier. - Tout d'abord, en tant qu'élu du Lot, je souhaite rappeler le succès du fonds chaleur, tandis que la production d'électricité à partir de biomasse patine.

Deuxièmement, la Cour des comptes note la gouvernance éclatée. C'est un peu à l'image de la forêt française : dispersée, morcelée et mal exploitée. Nous souffrons de deux maux : l'indivision - on ne sait plus à qui appartient les parcelles, personne ne s'y retrouve - et les tempêtes. Personne ne s'occupe des bois, sauf là où il y a des cèpes, dans ce cas bien sûr tout le monde est propriétaire de ces parcelles ! Je souhaiterais poser une question à la présidente Evelyne Ratte. Vous avez indiqué que les contrats passés avec l'État risquent d'aggraver les difficultés des scieries. Pourriez-vous préciser ce point ?

M. Antoine Lefèvre. – Je me réjouis tout d’abord de retrouver la présidente Evelyne Ratte, qui, lorsqu’elle était préfète de l’Aisne, a pu découvrir les qualités de notre forêt, en particulier celle de Saint-Gobain.

La principale difficulté identifiée dans le rapport est la gouvernance dispersée, aussi bien pour la filière publique que pour la filière privée. La politique de guichet a également été évoquée. Comment peut-on mettre fin à cette politique dans un délai raisonnable ? Concernant les avantages fiscaux, on voit bien l’intérêt de supprimer progressivement les mesures patrimoniales au profit de mesures aux effets économiques. Mais quels seraient les effets collatéraux et sur quelle période envisager cette suppression progressive ?

M. Gérard Longuet. – Nous oublions que la forêt est nécessairement conflictuelle : les propriétaires n’ont pas les mêmes intérêts que les utilisateurs, qui eux-mêmes sont souvent en conflit entre eux, que ce soient les chasseurs, les forestiers, les grands scieurs, les petits scieurs... Nous avons, à l’égard de la forêt, des attitudes extrêmement ambiguës car la forêt est souvent le résultat de l’échec de l’agriculture. Il y a du bois lorsque l’on ne peut pas produire autre chose à plus forte valeur ajoutée.

Je craignais un certain angélisme sur la gouvernance. D’autant plus que le système est d’une complexité effrayante. Chaque situation est profondément différente, y compris à l’intérieur d’une région. Ajoutons à cela qu’il y a un allié objectif de l’inertie en forêt : c’est le temps. En effet, le bois se bonifie généralement avec le temps.

En annexe du rapport, la Cour des comptes affiche comme priorité l’utilisation de la forêt au plan industriel, c’est-à-dire comme produisant une matière première prévisible en quantité, en prix et en qualité. Ce choix s’oppose aux comportements des administrations, en particulier des DREAL, mais aussi des associations. Ceux qui souhaitent que la forêt ne soit pas utilisée sont quantitativement plus nombreux et politiquement plus puissants que ceux qui veulent l’exploiter. Il faudrait pourtant faire dominer cette priorité. Certains propriétaires privés sont puissants mais ils ne s’intéressent pas à la condition économique de l’aval, ce qui explique le problème des exportations de bois brut évoquées par Alain Houpert.

En Lorraine, si l’industrie du meuble s’est totalement effondrée ces trente dernières années, ceci est dû à des erreurs de marketing mais aussi à la réalité des coûts salariaux et des coûts d’approvisionnement élevés en raison de l’insécurité de l’approvisionnement.

Le seul vœu que je forme est que cette priorité domine, au moins du côté de la politique publique destinée à la filière car il n’y a pas de véritable politique publique tant qu’il y a plusieurs priorités contradictoires. La forêt est d’abord un outil économique, un lieu de production, que l’État doit soutenir sur l’ensemble de la chaîne.

Mme Marie-France Beauvils, présidente. – Les services de l'État ont été fortement sollicités pour démontrer la cohérence entre l'action des différents ministères : il sera donc intéressant d'entendre vos réactions, avant de laisser le mot de la fin à la présidente Ratte.

M. Hervé Durand. – En tant qu'ancien directeur départemental de l'Île-de-France et ancien directeur régional d'Aquitaine, je peux dire que l'État est, certes, interpellé, mais il faut avoir conscience qu'au plan local, une conciliation est nécessaire avec les différents partenaires, qui ne partagent pas tous, loin s'en fait la même vision.

Il faut rester optimiste. La forêt constitue une ressource stratégique. Notre priorité est de mobiliser les bois – l'ONF s'acquitte d'ailleurs plutôt bien de cet engagement, sans qu'il soit forcément possible d'en dire autant pour tous les acteurs du secteur privé.

Il faut se féliciter de l'activation de l'usage du bois comme source d'énergie, usage ancien qui atteint aujourd'hui des proportions importantes. Il y a certes eu des tensions locales quant aux priorités à retenir, afin d'ordonner les différents usages du bois, mais le travail s'est fait en associant les collectivités territoriales – c'était tout le sens de la « cellule biomasse » – ainsi que les autorités préfectorales. Cet attrait pour le créneau bois énergie fait partie des bonnes nouvelles, et on voit sur le terrain se développer de nombreux projets. Avec l'observatoire de la biomasse, il s'agit de se doter d'une vision juste de l'ensemble de la ressource disponible et de la façon de la mobiliser. Plusieurs façons d'utiliser la ressource coexistent : on travaille aujourd'hui sur les essences, dont certaines peuvent s'inscrire dans des circuits courts, utiles pour le créneau bois énergie, on travaille également à l'amélioration du cycle de production.

On parle beaucoup des scieries, mais il faut aussi parler des usages et des créneaux disponibles, ainsi que de la façon dont les valoriser. Le bois construction reste évidemment un sujet. Par rapport aux essences produites dans le nord de l'Europe, nous rencontrons des problèmes de certification, d'agrément. Il s'agit de capter de la valeur, de mettre en phase le bois construction avec les projets de développement urbain sur les territoires, mais aussi de lever les hypothèques qui existent : le référencement de la grande distribution, la certification.

Mobiliser les bois, c'est donc non seulement servir le mieux possibles les créneaux d'usage disponibles, mais aussi mener une bataille pour parvenir à dégager des créneaux de valeur permettant de ramener plus de valeur aux propriétaires forestiers, condition indispensable à une gestion efficace de la forêt.

Quant à la stratégie du Gouvernement, si elle peut être perçue comme complexe, je confirme que c'est bien le Conseil supérieur de la forêt et du bois qui, dans notre analyse et dans notre esprit, est la structure interministérielle en charge de ces questions.

Mme Marie-France Beaufiles, présidente. – Plusieurs collègues ont souligné le peu de changements intervenus dans la filière ces trente dernières années. Partagez-vous ce point de vue ? Percevez-vous des évolutions en cours ?

M. Hervé Durand. – Je souhaiterais d’abord insister sur le fait que le contrat de filière présente l’amorce d’une vision articulée entre l’amont et l’aval. Le Fonds stratégique bois, alimenté en particulier par la taxe sur les défrichements, permettra de dégager d’importantes marges de manœuvre supplémentaires. Ce qui est en cours au titre de notre plan national forêt-bois est, pour nous, un enjeu crucial : on va déboucher sur la ré-articulation du contrat de filière et la définition de nouvelles orientations par rapport aux nouveaux moyens budgétaires. Les choses avancent. Du point de vue des différentes structures qui interviennent dans le domaine de la forêt, je pense que les travaux de la Cour des comptes relèvent un certain nombre de pistes intéressantes : le rôle des interprofessions, reconnues au niveau européen et qui devraient voir leur rôle renforcé, le centre national de la propriété forestière (CNPF) – la Cour des comptes propose, dans une de ses recommandations, que la tutelle soit renforcée – l’ONF, qui remplit des missions diverses et importantes, au-delà de la mobilisation des bois et de l’exploitation des forêts : la multitude de tâches à laquelle l’établissement est confronté doit être prise en compte.

Il ne faut pas perdre de vue que la forêt reste avant tout un enjeu économique : sans oublier pour autant ses composantes environnementales, il me semble important d’aller vers une gestion de la forêt qui soit celle d’un secteur économique.

Mme Marie-France Beaufiles, présidente. – Je pense qu’il serait particulièrement intéressant pour nous d’entendre Pascal Dupuis quant aux antagonismes, observés par certains de nos collègues, entre les directions régionales de l’environnement, de l’aménagement et du logement (DREAL) et les exploitants des forêts.

M. Pascal Dupuis. – Je représente ici le ministère de l’écologie, du développement durable et de l’énergie, mais mes compétences sont davantage centrées sur les questions énergétiques. Il me sera donc difficile de répondre, sur le fond, aux questions relatives aux enjeux écologiques.

En matière de forêt, les intérêts sont divers et pas toujours faciles à concilier. Les DREAL ont une tâche difficile à réaliser. Il me serait difficile de porter un jugement sur le travail de mes collègues en région. Ils me semblent porter un intérêt certain aux questions du climat et du bois énergie.

Je voudrais revenir sur le fait que les choses bougent : les objectifs de long terme que nous nous sommes fixés, vers 2008-2009, en matière d’énergies renouvelables et de développement du bois énergie, prévoient un accroissement très fort de la part des énergies renouvelables, dont la moitié serait portée par la biomasse sous toutes ses formes et principalement par le

bois. Il ne s'agit certes pas de la démarche coordonnée que chacun ici appelle de ses vœux, mais l'initiative est bonne à prendre et constitue une opportunité pour le redémarrage de la filière. Qu'il y ait eu des contre-références, c'est certain : il faut que l'on s'en instruisse et que l'on progresse. Mais encore une fois, nous commençons à sentir un mouvement dans la filière. Beaucoup de moyens sont investis sur le bois énergie, qui est aujourd'hui la partie la plus dynamique de la filière. En effet, 1,2 milliard d'euros sont dédiés, sur cinq ans, aux projets du fonds chaleur dont 50 % des initiatives concernent la forêt. Je voudrais également préciser que les objectifs fixés sont à vingt et trente ans, ce qui permet d'engager un effort inscrit dans la durée.

Sur la coordination, il est certain qu'il existe des usages conflictuels sur la ressource : il est vrai qu'en matière de cueillette, c'est le premier qui est présent qui pourra bénéficier des ressources du bois.

Nous avons également une thématique sur les prix : le prix du bois énergie doit être proche et de préférence inférieur à celui du bois industrie et du bois d'œuvre. Comme le bois industrie n'est pas très cher en ce moment, il y a un sujet de fixation des prix pour que puissent continuer à coexister ces deux usages du bois, avec une certaine priorité au bois destiné à l'industrie. Nous appliquons une méthode concertée, avec la « cellule biomasse » par exemple. La concertation est cependant appelée à laisser la place, devant la montée en puissance des enjeux économiques, à une régulation économique.

M. Alain Houpert. – Comme disait le grand Buffon, « la forêt, c'est la nature cultivée ». Il est vrai qu'existe une sorte de schizophrénie entre la ressource et la transformation. Nous connaissons bien, François Patriat et moi-même, la Côte d'Or, où il y a deux grands massifs. Les chenus sont envoyés en Chine pour y être transformés et reviennent sous forme de parquet. Nous avons aussi le premier massif européen de Douglas, hérité de la crise industrielle du XIX^e siècle, celui du Morvan. Autrefois, le bois partait en Belgique, en Allemagne, tandis qu'il reste désormais sur place : l'entreprise belge Fruitier s'est installée, ainsi que des industriels allemands, ce qui a permis de créer 150 emplois. Cet exemple montre que des évolutions sont possibles et que des solutions existent. Après avoir entendu la Cour des comptes, je pense qu'il faut opérer un rapprochement le plus étroit possible entre les différentes organisations professionnelles d'amont et d'aval. Ne faudrait-il pas également ouvrir une réflexion s'agissant du champ des cotisations volontaires obligatoires (CVO) et de la taxe affectée au CODIFAB ?

Je voudrais adresser une question à Hervé Durand concernant l'offre de bois. L'offre de bois de la forêt publique et des forestiers privés est éloignée de la demande. La composition de la production française de bois (60 % de feuillus, 40 % de résineux) offre peu de débouchés parce que la majorité de nos espèces d'arbres ne correspondent pas à la demande des marchés les plus porteurs, comme celui de la construction. Alors que cette

inadaptation représente un facteur considérable de sous-exploitation, comment faire évoluer la composition des forêts françaises et donc la production biologique de bois ? Comment accroître la part des résineux en tenant compte du sous-sol de nos forêts ?

M. Yannick Botrel. – La filière bois énergie, nous l’avons bien entendu à travers les réactions de mes collègues sénateurs, est organisée différemment selon les territoires. Des conflits d’usage entre la filière bois énergie et les industriels ont été mis en exergue dans certains endroits. Je me retrouve dans la réaction de Francis Delattre. En Bretagne, un important bocage subsiste. Jusqu’à récemment, le bois abattu pour assurer l’entretien des forêts était fréquemment brûlé en bout de parcelle. Aujourd’hui au contraire, il est valorisé, tâche dont s’acquittent notamment des collectivités publiques. J’ai rencontré des scieurs qui ont intégré la filière bois énergie à leur parcours industriel et qui valorisent désormais les déchets de site. L’exploitation forestière produit en effet beaucoup de déchets : le bois d’œuvre va aux usages qui lui sont réservés, mais les pieds et toutes les coupes restaient souvent, là aussi, à l’abandon. Pour ce qui me concerne, je considère que dans cette région, la filière bois énergie est un bon complément à l’activité forestière.

Par ailleurs, je voudrais en savoir plus sur le renouvellement de la forêt, sujet de premier plan qui concerne l’intégralité des acteurs de la filière de la forêt-bois. Dans les démarches effectuées pour préparer cette matinée de travail, j’ai rencontré des scieurs en Bretagne dont la production sert pour une large part à la fabrication d’emballages et de conditionnements légers en bois. Ils m’expliquaient que, selon eux, la suppression du « Fonds forestier national » a été préjudiciable à la filière, en ce sens qu’elle aurait pénalisé le reboisement. Ils me disent, de façon très claire, que le repeuplement en peupliers est aujourd’hui insuffisant et mettra en difficulté la sous-filière bois emballage à moyen voire à court terme. Quelles incitations sont prévues pour faciliter le reboisement ?

Enfin, la question de l’innovation dans le domaine du bois n’est que très peu abordée par les rapports consacrés à la filière, qu’il s’agisse de celui de la Cour des comptes, du rapport interministériel dit « Attali » de 2013 ou encore du rapport de contrôle de notre collègue député Jean-Yves Collet, qui abordent cette question sans pour autant beaucoup la développer. Pourtant, cinq pôles de compétitivité travaillent de près ou de loin en France sur le bois, ce qui devrait dégager des perspectives économiques nouvelles pour la filière française. Quels objectifs stratégiques sont associés à ces pôles de compétitivités ? Y a-t-il une réflexion en la matière ? Ne faudrait-il pas également s’intéresser à la montée en gamme voire à la production de luxe, qui a profité à d’autres secteurs industriels français ? Pensez-vous que cet axe d’amélioration pourrait profiter à nos industries du secteur du bois ?

M. Pierre Angot. – Je voudrais d’abord réagir quant aux différentes visions qu’on peut avoir de la forêt : forêt patrimoniale, ou forêt comme outil

de production. Lors de la vente d'une parcelle forestière, je me suis intéressé au prix de la forêt. J'ai trouvé un document de la SAFER évoquant un « modèle hédoniste », là où on aurait pu s'attendre à voir des calculs de valeur actualisée nette. Cette anecdote me semble bien révélatrice...

Sur les problèmes dans l'industrie, des tensions très importantes sont apparues l'année dernière sur le marché du bois, et les industriels ont tendance à attribuer leur apparition à la filière bois énergie. Il est aussi important de renouveler le bois, d'anticiper les besoins : c'est l'intérêt de l'observatoire dont on parlait tout à l'heure.

Il est vrai que des problèmes existent sur les déchets. Un sénateur a fait valoir que la France est proche d'un modèle d'économie du tiers-monde en ce qui concerne le bois : l'industrie du papier souffre, en effet, que les déchets de fabrication du bois aillent à l'export.

Le ministère de l'économie dispose d'une expertise centrée sur les questions de transformation : il faut stimuler la transformation du bois, mais sans couper notre réflexion de l'amont, au risque de voir encore augmenter le phénomène d'import. Il s'agit donc de comprendre quels sont les besoins de l'amont, et de quelle façon profiter de l'offre de bois en France pour apporter une valeur ajoutée significative à l'industrie du bois française. Dans le plan bois construction, un axe de travail majeur concerne la qualité du design, tout à la fois pour la construction à proprement parler et pour les ameublements meublants.

Sur ces bois atypiques du point de vue du marché que sont les feuillus, il faut aussi réfléchir aux normes techniques pour qu'ils puissent entrer sur le marché, notamment s'agissant de la sécurité incendie.

M. Hervé Durand. – Je rejoins tout à fait notre collègue. Concernant l'innovation dans le domaine du bois, un pôle de compétitivité comme Xylofutur travaille sur les propriétés mécaniques du pin maritime, sa résistance, afin de comprendre comment il pourrait être utilisé dans le domaine de la construction. L'innovation consiste à travailler avec les essences disponibles sur notre territoire pour mieux servir les industriels de la construction et mieux cerner la compétitivité comparée de nos forêts pour les industriels. A la vérité, sur les bois de construction, la concurrence vient du nord : les producteurs de bois là-bas sont plus compétitifs et répondent immédiatement aux cahiers de charges des industriels.

La première bataille à mener est celle de la valorisation de la forêt car elle conditionne tout : l'organisation de la filière en amont et en aval, le renouvellement de la forêt... L'enjeu aujourd'hui est donc de mobiliser la forêt, qui ne l'est pas assez. Il faut cerner les créneaux d'usage qui ont le plus de valeur. Aujourd'hui, les niveaux de valorisation sont faibles, ce qui induit que nous restions dans des horizons de rentabilité peu satisfaisants.

La question des différentes essences est importante et même lourde. Plusieurs enjeux coexistent : celui de notre préparation au changement

climatique et celui du maintien de la diversité qui existe actuellement. Toutefois, pour planter de nouvelles essences, encore faut-il déjà exploiter celles qui existent déjà. Un problème majeur auquel nous faisons face est par exemple celui de l'exploitation des feuillus.

Mme Évelyne Ratte – Je remercie l'ensemble des sénateurs pour leurs observations et leur avis plutôt positif sur notre enquête. Il est toujours intéressant d'avoir un éclairage issu « du terrain ».

En réponse à Gérard Longuet, je dirais que c'est la première fois que la Cour des comptes effectue une synthèse sur ce sujet, même si de nombreux rapports, assez anciens, ont pu déjà être réalisés. Nous avons décidé d'aller plus loin et de nous demander s'il existait une politique publique dédiée à cette filière, l'une de nos premières préoccupations ayant dès lors été de vérifier si des objectifs explicites lui étaient assignés. Ceux-ci sont contenus dans le concept de développement durable, qui a pour première priorité le développement économique. Cet objectif s'articule également avec des enjeux environnementaux et sociaux, en particulier l'emploi.

Dès lors, notre ambition a notamment été, même si le sénateur Claude Raynal n'en a pas paru convaincu, de réinterroger les dispositifs fiscaux au regard de cet objectif de développement économique, en rencontrant des difficultés puisque les services compétents disposent de très peu d'études à ce sujet. Nous avons même réalisé nous-mêmes une évaluation de la dépense fiscale concernant l'exonération d'ISF, laquelle s'avère d'ailleurs moins importante qu'indiqué jusqu'à présent. À la suite de cet important travail d'analyse, nous sommes arrivés à la conclusion qu'une extinction progressive de cette fiscalité serait souhaitable. S'agissant en particulier des droits de mutations à titre gratuit, nous sommes prudents en prévoyant une suppression par étape qui permettrait d'en évaluer l'impact au fur et à mesure et de revenir éventuellement sur les effets pervers constatés.

Sur les onze mesures fiscales, nous considérons que deux d'entre elles coûtent très cher et que les sommes concernées pourraient utilement être redéployées vers des dispositifs de soutien plus efficaces à destination de cette filière.

Dans cette enquête, la Cour des comptes ne s'est pas intéressée spécifiquement à la question de la place de la chasse vis-à-vis de la forêt. De nombreux travaux ont été menés précédemment, en particulier des contrôles sur la gestion des fédérations de chasseurs, dans le cadre desquels apparaissait plutôt la problématique des relations entre la chasse et l'agriculture.

De même, nous n'avons pas formulé de proposition concernant la connaissance des parcelles de forêt, qui constitue un sujet spécifique et

complexe qui aurait certainement nécessité que nous prenions l'attache du ministère de la justice et du ministère des finances.

Je partage les observations de Michel Bouvard, que je remercie pour sa lecture très précise de l'enquête, lorsqu'il relève le fait que le domaine de la forêt de protection, en particulier la restauration des terrains en montagne (RTM), devrait être sorti du champ des politiques en faveur de la forêt.

Pour conclure, près d'un milliard d'euros consacrés chaque année par le budget de l'État aux soutiens à la filière forêt-bois, ce n'est pas rien, et je ne m'attendais d'ailleurs pas nécessairement à cette somme au début de l'enquête. Cela vaut la peine qu'une meilleure organisation se développe, que des priorités soient clairement définies pour que ce milliard d'euros soit utilisé de la façon la plus efficace possible.

Mme Marie-France Beauvils, présidente. – Je remercie l'ensemble des intervenants pour cette audition « pour suite à donner » très intéressante, d'autant que l'enquête est publiée alors que le bois constitue une ressource énergétique appelée à se développer et qu'il revêt ainsi un intérêt économique nouveau.

Par ailleurs, la Cour des comptes ouvre des pistes de réflexion en matière fiscale qui mériteront d'être étudiées d'ici au prochain projet de loi de finances.

La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel.

ANNEXE :
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
À LA COMMISSION DES FINANCES
ET RAPPORT PARTICULIER DE LA COUR DES COMPTES
SUR L'ONF

Cour des comptes



LES SOUTIENS À LA FILIÈRE FORÊT-BOIS

Enquête demandée par la commission des finances du Sénat

Novembre 2014

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
RÉSUMÉ	7
RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I - DES SOUTIENS PUBLICS DISPERSÉS, DE NATURE ET D'ORIGINE DIFFÉRENTES	19
I - Le total des soutiens publics apportés à la filière	19
II - Les financements de l'État	21
A - Dépenses budgétaires	21
B - Dépenses fiscales.....	27
C - Financements issus de prélèvements fiscaux ou assimilés	29
D - Autres financements et garanties de l'État mis en œuvre par des organismes publics	31
III - Les financements et les soutiens mis en œuvre à l'échelon régional et départemental	33
A - Des politiques forestières régionales développées, dotées de financements importants	33
B - Des soutiens variés et significatifs mis en œuvre par les départements	35
IV - Les financements provenant de programmes européens	36
A - Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)	36
B - Le fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds social européen (FSE).....	37
V - Les financements issus de cotisations volontaires obligatoires ou de taxes sur la filière	38
A - Contributions volontaires obligatoires (CVO) collectées par France Bois Forêt.....	38
B - Taxe affectée au comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB)	39
CHAPITRE II - UNE GOUVERNANCE FAIBLE ET ÉCLATÉE	43
I - Les lacunes de la gouvernance publique	43
A - Une action interministérielle peu aboutie.....	43
B - Des instances de concertation multiples entre l'État et les parties prenantes.....	44
C - Des responsabilités concurrentes du Centre nationale la propriété forestière et des chambres d'agriculture	46
D - Une absence de coordination des actions de la Caisse des dépôts	47
E - Une articulation entre politiques et soutiens nationaux et territoriaux à la filière généralement insuffisante	48
II - La dispersion des actions interprofessionnelles	50
A - Des instances interprofessionnelles multiples.....	50
B - Des actions interprofessionnelles à améliorer ou à développer.....	54
CHAPITRE III - DES SOUTIENS INADAPTÉS AUX OBJECTIFS DE VALORISATION ÉCONOMIQUE DE LA FORÊT	59
I - Des objectifs très partiellement atteints pour la forêt	59
A - Des objectifs constants, centrés sur la gestion durable des forêts	59
B - Des résultats décevants en matière de valorisation économique de la forêt.....	60

II - Un levier budgétaire devenu inopérant.....	64
A - Les soutiens d'origine budgétaire du programme 149 – <i>Forêt</i> ont fortement diminué.....	64
B - Les perspectives de financement d'origine budgétaire sont très incertaines.....	65
III - Une fiscalité favorisant une approche patrimoniale plutôt qu'économique de la forêt.....	66
A - Des dépenses fiscales nombreuses et insuffisamment évaluées.....	66
B - Des mesures fiscales patrimoniales déconnectées des objectifs actuels de la politique forestière...	67
IV - Le Centre national de la propriété forestière : un rôle de conseil pour la forêt privée dont l'efficacité est incertaine	71
A - Un établissement public animé par les propriétaires forestiers avec un pilotage et une tutelle peu directs.....	71
B - Des activités conformes aux objectifs en termes de volume, mais dont l'efficacité n'est pas démontrée	72
CHAPITRE IV DES SOUTIENS INSUFFISANTS AUX ACTIVITÉS INDUSTRIELLES ET AU BOIS-ÉNERGIE.....	77
I - Des aides à l'investissement limitées	77
A - L'outil ADIBOIS	78
B - Les financements de Bpifrance	79
C - Le fonds stratégique bois de CDC Entreprises.....	80
D - L'amortissement dégressif majoré	81
II - Un soutien modeste à l'usage du bois dans la construction.....	82
A - Des outils statistiques faibles, des mesures réglementaires ne pouvant être évaluées	82
B - Une action volontariste du ministère chargé du logement	82
III - Un faible soutien au secteur de l'ameublement	85
IV - Des soutiens au bois-énergie tournés vers la production des énergies renouvelables.....	86
A - Un fonds chaleur efficace.....	87
B - Un soutien à la production d'électricité aux résultats peu significatifs	88
CONCLUSION GÉNÉRALE	93
ANNEXES.....	101

Avertissement

En application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la Cour des comptes a été saisie, par lettre du président de la commission des finances du Sénat en date du 20 novembre 2013, d'une demande d'enquête sur les soutiens à la filière forêt-bois. Une réponse lui a été apportée par lettre du Premier président en date du 30 décembre 2013. Le champ des investigations de la Cour a été arrêté lors d'une réunion tenue le 11 février 2014 entre les représentants de la Cour et MM. Botrel et Bourdin, membres de la commission des finances du Sénat chargés du suivi de l'enquête. Il a fait l'objet d'une lettre du Premier président du 21 février 2014 (voir annexe 1).

L'enquête a été notifiée aux ministères chargés respectivement de l'industrie, de l'énergie et du logement, à la direction du budget, au comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB), à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), au centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), à Bpifrance et au Commissariat général à l'investissement.

L'instruction s'est appuyée sur les entretiens menés auprès des parties prenantes de la filière forêt-bois et sur leurs réponses aux questionnaires transmis. Elle s'est également appuyée sur des contrôles conduits par la Cour entre 2012 et 2014, dont les constats ont été actualisés, portant sur : l'Institut technologique forêt cellulose bois-construction ameublement (FCBA), le Comité national pour le développement du bois (CNDB), l'interprofession France Bois Forêt (FBF), le Centre national de la propriété forestière (CNPF), les dépenses fiscales et budgétaires relatives à la forêt, l'Office national des forêts (ONF), la Société forestière de la Caisse des dépôts et la politique publique en faveur du développement des énergies éoliennes, solaires et biomasse. Par ailleurs, une enquête a été menée auprès des 22 régions métropolitaines et de 22 départements, afin de quantifier et de caractériser les soutiens apportés par les collectivités territoriales à la filière forêt-bois.

La Cour a adressé un relevé d'observations provisoires le 24 juillet 2014 à 66 destinataires : les ministères intéressés, les établissements publics et organismes privés concernés, les régions et départements interrogés, l'interprofession France Bois Forêt, les associations France Bois Industries Entreprises et France Bois Régions, le comité stratégique de filière « industries du bois » ainsi que la fédération nationale des communes forestières. Aucun de ces destinataires n'a souhaité être auditionné par la Cour.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse de l'enquête de la Cour, a été préparé par une formation interchambres créée par un arrêté du Premier président de la Cour des comptes en date du 26 mars 2014, présidée par Mme Ratte, présidente de chambre, et composée de MM. Aulin, Gros, Guédon, Mme Pappalardo, M. Perrot, Mme Ulmann et M. Vialla, conseillers maîtres.

Le rapporteur général était Mme Rocard, conseillère référendaire. M. Gros, conseiller maître en service extraordinaire, était rapporteur général adjoint. Les rapporteurs étaient Mme Ulmann, conseillère maître, MM. Charvet, Huet et Paul-Loubière, rapporteurs extérieurs. Le contre-rapporteur était Mme Pappalardo, conseillère maître.

Le présent rapport a été délibéré par la formation interchambres le 22 septembre 2014.

Il a été examiné et approuvé le 15 octobre 2014 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Lefas, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Résumé

La filière forêt-bois, complexe et hétérogène, doit faire face à de multiples enjeux.

La forêt française est composée de forêts privées (trois quarts de la surface forestière) et de forêts publiques (de l'État et des collectivités), qui doivent répondre tout à la fois, à travers une « gestion durable », à des enjeux économiques, écologiques et énergétiques. Dans sa fonction économique de premier maillon de la filière forêt-bois, elle présente de nombreux handicaps, qui expliquent sa sous-exploitation. Sa composition (deux tiers de feuillus) ne correspond pas à la demande actuelle des marchés du bois les plus porteurs. La forêt est par ailleurs source d'une grande biodiversité. Elle contribue à la lutte contre l'effet de serre en tant que puits de carbone et apporte une contribution majeure à l'atteinte des objectifs de la France en matière d'énergie renouvelable grâce à l'usage du bois comme combustible.

L'aval industriel de la filière est hétérogène, mais globalement vulnérable et en perte de vitesse. Il présente un déficit commercial structurel. La filière bois-énergie connaît à l'inverse un fort développement. La filière est traversée par des intérêts divergents et des conflits d'usage entre secteurs. Son développement, la réduction de son déficit commercial et la création d'emplois reposent sur sa capacité à répondre à la demande, en particulier en bois-construction et en bois-énergie, à faire face à la concurrence et à conquérir de nouvelles parts de marché en France et à l'international. Les indispensables gains de compétitivité sont à trouver dans une maîtrise de la disponibilité, de la régularité et des coûts des approvisionnements en bois et dans une stratégie industrielle créatrice de valeur ajoutée.

Les nombreux soutiens publics à la filière, d'origine et de nature très différentes, s'élèvent à environ 910 M€ annuels.

Forts d'un diagnostic largement partagé depuis de nombreuses années par les parties prenantes de la filière, les pouvoirs publics mettent en œuvre un ensemble de soutiens financiers aux différents maillons de la filière qui s'élèvent à environ 910 M€ par an ces dernières années. La filière bénéficie aussi de l'action et de l'appui d'établissements publics et de centres techniques industriels, dont les budgets sont en partie financés dans ce cadre, tels que l'Office national des forêts (ONF), le Centre national de la propriété forestière (CNPFF), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Institut technologique forêt cellulose bois-construction ameublement (FCBA), ainsi que de soutiens de nature réglementaire, comme les normes d'usage du bois dans la construction.

La répartition entre les différentes sources de financement n'a pas connu d'évolution significative au cours de la période 2006-2013. L'État, à travers ses dépenses budgétaires, fiscales, ses recettes fiscales fléchées et les financements de ses établissements publics, apporte la plus large part (84 %). Le secteur du bois-énergie bénéficie de 36 % de ces soutiens de l'État. Les collectivités territoriales sont la deuxième source de financement de la filière. Elles apportent 9 % des soutiens totaux, mais leurs apports sont beaucoup plus significatifs pour l'aval de la filière, dont elles soutiennent le développement économique de façon prioritaire. Les fonds européens constituent un financement d'appoint pour la filière (5 %), tout comme les fonds d'origine interprofessionnelle mis en œuvre par l'interprofession France

Bois Forêt et par le comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB) (2 %).

On observe un empilement de ces soutiens d'origine et de nature très diverses, sans lien entre eux et sans hiérarchisation des priorités de financement.

La gouvernance actuelle de la filière ne permet pas d'apporter une cohérence à ces soutiens dispersés.

À la multiplicité des enjeux de la filière identifiés par la Cour répond une coordination interministérielle peu aboutie. Placée sous l'égide de multiples ministères qui collaborent insuffisamment entre eux, la filière dans son ensemble a pâti de l'absence d'une instance unique de concertation, de stratégie et de décision. La démarche de filière récemment mise en place sous l'égide des ministères chargés de l'agriculture et de l'industrie n'a pas évité l'écueil d'une partition entre l'amont forestier et l'aval industriel de la filière.

Une meilleure articulation entre les politiques et soutiens mis en œuvre au plan national, d'une part, et par les régions et les départements, d'autre part, reste à définir.

Les professionnels de la filière offrent eux aussi, à travers leurs instances interprofessionnelles, un front divisé. Ces instances sont en effet multiples et la place des interprofessions régionales au sein du paysage interprofessionnel n'est pas arrêtée. La Cour a constaté que l'action de l'interprofession France Bois Forêt pouvait être améliorée et que des outils communs, au service de la filière, le Comité national pour le développement du bois et l'observatoire économique de la filière, devaient être pour l'un repris en main par les professionnels et pour l'autre rapidement développé avec les pouvoirs publics.

Dans ce contexte, la Cour émet des recommandations pour améliorer la gouvernance de la filière, notamment en constituant un cadre partagé de décision, en hiérarchisant les priorités, et en associant pouvoirs publics et professionnels.

Les soutiens à l'amont forestier se révèlent inadaptés aux objectifs de valorisation économique de la forêt.

Malgré une grande constance des enjeux et des objectifs de la politique forestière, centrés sur la gestion durable des forêts, la dimension économique de la gestion forestière est insuffisamment développée, essentiellement en forêt privée¹. L'État met en œuvre trois soutiens principaux à cette forêt – les dépenses budgétaires, les dépenses fiscales, l'action du centre national de la propriété forestière – qui se révèlent inadaptés pour obtenir les résultats escomptés en termes de desserte, d'investissement forestier², de regroupement foncier, technique et économique et, *in fine*, de mobilisation du bois.

Le levier budgétaire est devenu inopérant faute de crédits suffisants. Les perspectives de financement de l'investissement forestier et du développement économique de la filière, qui reposent sur la création en 2014 d'un nouveau fonds stratégique forêt-bois faiblement doté et dont le périmètre d'intervention et le pilotage restent à définir, sont incertaines.

Les mesures fiscales en place, visant à « aider le secteur sylvicole », favorisent une approche patrimoniale plutôt qu'économique de la forêt. Une partie de l'effort fiscal est dispersée sur de nombreux dispositifs, dont l'efficacité n'est souvent pas démontrée au regard

¹ Le modèle économique de l'Office national des forêts repose sur la fonction productive de la forêt, très développée pour les forêts de l'État et, dans une moindre mesure, pour les forêts des collectivités.

² En particulier pour assurer le bon renouvellement des peuplements forestiers.

des objectifs implicites qui sont visés. Les dépenses fiscales sont cependant dominées par deux mesures patrimoniales anciennes qui sont déconnectées des problèmes de la politique forestière et de ses objectifs.

Le Centre national de la propriété forestière (CNPF), dont le pilotage interne et par l'État est peu directif, n'est pas en mesure d'évaluer l'efficacité de ses actions, qui peuvent avoir des effets différés dans le temps et dont le lien avec l'opération de gestion est parfois ténu. Il argue que la forte dégradation de la situation économique de la production forestière et la suppression des aides publiques relatives à l'amélioration forestière incitent la majorité des propriétaires forestiers à renoncer à investir et à gérer au minimum leurs forêts.

Ainsi, l'atteinte des objectifs de la politique forestière en forêt privée paraît peu probable. La Cour émet des recommandations visant à faire évoluer le cadre des soutiens à l'amont forestier afin d'y remédier.

Les soutiens à l'aval de la filière sont dispersés, non coordonnés et parfois insuffisants.

Les nombreux et divers soutiens apportés aux secteurs de la première et deuxième transformation du bois, et en particulier les aides à l'investissement, ont eu un effet vertueux en encourageant les partenaires bancaires à financer les investissements indispensables à la modernisation de l'appareil productif. Ils n'ont cependant pas été à la hauteur des enjeux de compétitivité et de structuration de la filière, en raison principalement de la fragilité de la plupart des acteurs et des handicaps structurels et techniques de la filière.

Il conviendrait que ces soutiens soient régulièrement évalués et adaptés en fonction des objectifs qui leur sont assignés en termes de développement des différents segments de la filière industrielle du bois. De ce point de vue, une stratégie structurée de développement reste à définir pour le secteur de l'ameublement, qui contribue significativement au déficit du commerce extérieur de la filière.

Les soutiens apportés à l'utilisation du bois dans la construction restent, quant à eux, modestes, malgré leur croissance. Leur impact est toujours limité par des obstacles d'ordre culturel chez les prescripteurs et par des facteurs d'ordre technique, faute d'une réglementation adaptée à l'usage du bois. Les plans d'action adoptés fin 2013 font à juste titre du bois-construction l'un des vecteurs stratégiques de développement économique de la filière bois. L'effort de soutien des pouvoirs publics à ce segment de la filière devra être constant et pérenne pour que les objectifs dans ce domaine soient atteints.

Enfin, les mesures de soutien au bois-énergie, qui représentent plus d'un cinquième des soutiens financiers à la filière, ont fait la preuve de leur efficacité, même si les objectifs poursuivis en matière de développement du bois-énergie sont encore loin d'être atteints. Toutefois, leur mise en œuvre doit être accompagnée d'une veille continue et organisée au niveau de l'amont comme de l'aval de la filière forêt-bois sur les conflits d'usage et les tensions qu'elles pourraient créer au niveau de la ressource.

Les instances de pilotage stratégique de la filière, et en particulier le tout nouveau comité stratégique de filière, doivent s'approprier ces sujets afin de proposer aux pouvoirs publics d'éventuelles modifications à apporter aux mesures de soutien pour en limiter les éventuels effets de distorsion, en particulier sur l'approvisionnement en bois des autres secteurs industriels, et pour en adapter, au niveau national comme local, la mise en application aux ressources des bassins forestiers. Les recommandations formulées par la Cour concernant les soutiens à l'aval de la filière visent principalement cet objectif.

Recommandations

En premier lieu, pour améliorer la gouvernance de la filière forêt-bois et permettre ainsi une meilleure cohérence des soutiens qui lui sont apportés, la Cour recommande à l'État de :

1. créer une instance interministérielle unique de réflexion et de pilotage stratégique de la politique de soutien à la filière forêt-bois ;
2. organiser une gouvernance unifiée et élaborer une stratégie pour la filière. Dans un premier temps, éviter les contradictions entre le contrat de filière issu du comité stratégique de filière « industries du bois » et le « programme national de la forêt et du bois » issu du conseil supérieur de la forêt et du bois ;
3. confier aux comités régionaux de la forêt et du bois la responsabilité de l'animation et du financement de la filière au niveau local ;
4. confier intégralement au centre national de la propriété forestière la mission de développement forestier pour les forêts privées, et en décharger les chambres d'agriculture ;

En deuxième lieu, pour améliorer la pertinence et l'efficacité des soutiens apportés à l'amont forestier de la filière, la Cour recommande à l'État de :

5. supprimer par étapes successives l'exonération applicable à la forêt privée pour le calcul de l'impôt de solidarité sur la fortune et des droits de mutation à titre gratuit ;
6. renforcer la tutelle sur le centre national de la propriété forestière et veiller à ce que ses priorités d'action, parmi lesquelles devrait figurer la vérification de l'application des documents de gestion durable, soient définies et mises en œuvre au niveau local ;

En troisième lieu, pour améliorer la pertinence et l'efficacité des soutiens apportés à l'aval industriel de la filière, la Cour recommande à l'État de :

7. organiser une concertation entre l'amont et l'aval de la filière pour évaluer régulièrement la ressource en bois disponible et les besoins quantitatifs et qualitatifs des industries du bois ;
8. privilégier, dans les appels à projets, les unités de production de chaleur ou de cogénération d'une taille adaptée à la capacité d'approvisionnement des bassins forestiers.

Enfin, la Cour recommande aux professionnels de la filière de :

9. fusionner France Bois Forêt, France Bois Industries Entreprises et le CODIFAB dans un organisme interprofessionnel unique, doté d'un contrat d'objectifs avec l'État et dont l'action territoriale s'articule avec celle des interprofessions régionales.

Introduction

Depuis une trentaine d'années, la filière forêt-bois a fait l'objet de nombreuses études, le plus souvent à la demande des pouvoirs publics, dans l'ensemble convergentes sur les principaux constats et sur les objectifs à poursuivre.

Dans le présent rapport, qui répond à la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour concentre ses analyses uniquement sur les soutiens publics qui sont apportés à la filière par l'État et les collectivités locales. Ce document a donc pour objet de quantifier ces soutiens publics, pour la période 2006 – 2013, d'examiner les conditions de leur mise en œuvre et d'évaluer leur contribution à l'atteinte des objectifs assignés à la filière.

Toutefois, ayant contrôlé par ailleurs l'Office national des forêts³, la Cour n'aborde pas ici, les enjeux propres à la gestion de la forêt publique française et au soutien à l'Office national des forêts, mais fait porter son analyse sur les autres formes de soutiens apportées à la filière forêt-bois.

Par ailleurs, tout en se référant de façon ponctuelle à des politiques ou à des outils mis en œuvre dans d'autres pays, la Cour ne propose pas dans ce rapport de comparaisons internationales sur les soutiens apportés à la filière forêt-bois. Cela tient à la fois aux contraintes de temps présidant au déroulement de l'enquête et aux enseignements limités que l'on peut retirer d'un tel exercice, compte tenu de la diversité des contextes forestiers et industriels rencontrés à l'étranger (en termes de structure de la propriété forestière, d'essences forestières, de modes de gestion de la forêt, de tissu industriel à l'aval de la filière). Un panorama succinct des soutiens budgétaires et fiscaux existant à l'étranger, établi à partir d'une étude de 2010 de la direction générale du Trésor, est cependant présenté en annexe 3.

³ Cour des comptes, *Rapport particulier : l'Office national des forêts*, juin 2014, 61 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Présentation de la filière forêt-bois

Un schéma d'ensemble de la filière forêt-bois est présenté ci-après (schéma n°1). Cette filière, complexe et hétérogène, emploie environ 440 000 personnes⁴ et réalise un chiffre d'affaires de 60 Md€⁵, soit près de 3 % du produit intérieur brut français (en 2012). Elle contribue en 2013 au déficit de la balance commerciale française pour 5,6 Md€⁶, soit 9,2 %, avec une situation contrastée selon les secteurs considérés (cf. annexe 6). Elle doit faire face à de multiples enjeux dont la cohérence n'est pas naturelle, notamment entre ceux de l'amont et ceux de l'aval de la filière.

1 - L'amont de la filière : la forêt et son exploitation

La forêt couvre 31 % du territoire français métropolitain, ce qui fait de la France le 4^{ème} pays le plus boisé d'Europe. Elle est composée à 75 % de forêts privées, détenues par 3,3 millions de propriétaires forestiers. Les forêts publiques, appartenant à l'État et aux collectivités territoriales, sont gérées et exploitées par l'Office national des forêts. Les peuplements feuillus, au sein desquels les chênes sont prédominants, occupent les deux tiers de la forêt française.

À travers une « gestion durable » érigée en principe de niveau législatif, la forêt doit répondre tout à la fois à des enjeux économiques, écologiques et énergétiques (cf. annexe 4). Les aménagements forestiers en forêt publique et les documents de gestion durable en forêt privée (cf. glossaire) comportent les modalités techniques de cette gestion durable pour chaque forêt ou massif forestier.

La forêt française, dont l'exploitation représentait en 2012 un chiffre d'affaires estimé à environ 20 Md€ (un tiers du chiffre d'affaires global de la filière forêt bois) et un nombre d'emplois évalué à 190 000 personnes⁷ (43 % des effectifs de l'ensemble de la filière), présente, dans sa fonction économique de premier maillon de la filière forêt-bois, de nombreux handicaps. Il s'agit de son morcellement, qui va de pair avec une taille moyenne limitée des propriétés, de son accessibilité parfois restreinte, de l'insuffisance de la desserte routière forestière, mais aussi de l'orientation que souhaite donner chaque propriétaire à la gestion de sa forêt. Le contexte de crise économique, qui s'accompagne d'une baisse du prix du bois, n'encourage pas l'exploitation des forêts, surtout privées. La moitié seulement (48 %) de la production biologique annuelle des forêts françaises (86,4 Mm³) a ainsi été prélevée en moyenne chaque année, entre 2000 et 2011.

Par ailleurs, la composition de cette production biologique (60 % de feuillus, 40 % de résineux) ne correspond pas à la demande en bois actuelle des marchés les plus porteurs, comme celui de la construction. La récolte de grumes est ainsi composée aux trois-quarts de résineux.

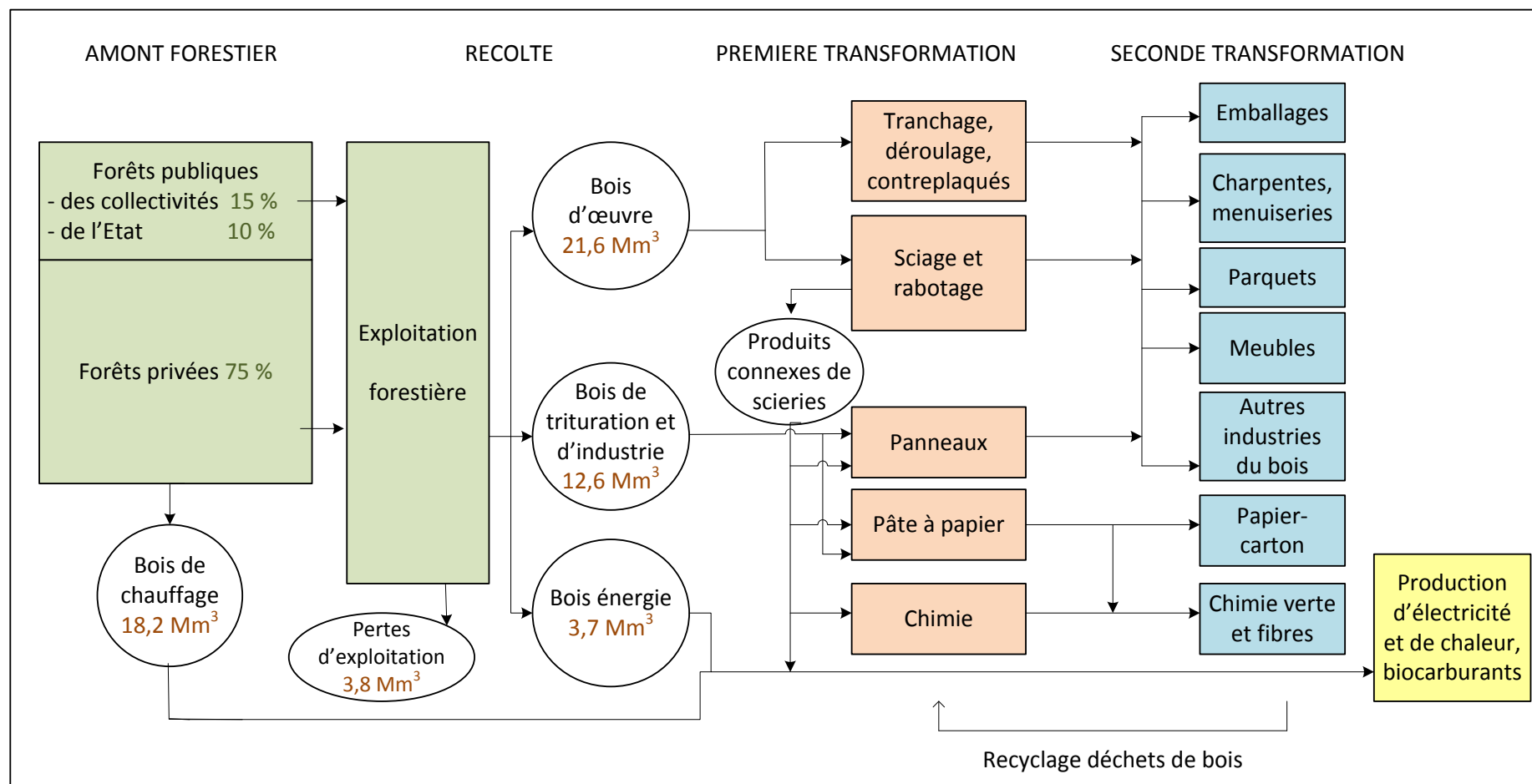
⁴ Ce qui représente environ 1,7 % de l'emploi en France fin 2011.

⁵ Source : *Projet forêt-bois pour la France* de juillet 2012, présenté par France Bois Forêt et France bois industries entreprises.

⁶ Source : *Agrreste conjoncture, bois et dérivés*, avril 2014 – n° 1/2.

⁷ Source ci-dessus mentionnée.

Schéma n° 1 : ensemble de la filière forêt-bois et répartition de la récolte de bois en forêt



Données : - en Mm³ : répartition de la récolte annuelle moyenne de bois de 59,9 Mm³ de bois rond en 2005-2011, établie par Agreste-SSP ;

- en % : répartition des surfaces forestières françaises selon leur propriétaire.

Source : Cour des comptes, d'après Agreste GraphAgri 2013 - FCBA

La forêt revêt également une fonction sociale et récréative et joue un rôle important en matière de protection de l'environnement. Elle est la source d'une grande biodiversité et contribue à la lutte contre l'effet de serre en tant que puits de carbone ; elle apporte en outre une contribution majeure à l'atteinte des objectifs de la France en matière d'énergie renouvelable, grâce à l'usage du bois comme combustible.

2 - L'aval de la filière : les activités industrielles et le bois-énergie

L'aval de la filière recouvre des activités hétérogènes (cf. annexe 5) et des enjeux multiples (cf. annexe 6), avec de nombreuses interactions entre secteurs :

- la filière industrielle du bois⁸ est composée d'environ 60 000 entreprises des première et deuxième transformations du bois. Ces entreprises ont un chiffre d'affaires estimé entre 35 et 40 Md€ et emploient directement près de 220 000 personnes, dont près de 71 000 salariés⁹ dans le sciage et le travail du bois (charpentes, menuiserie, placages, panneaux et emballage), segment d'activité le plus important, avant l'industrie du papier et carton. L'aval industriel de la filière est très hétérogène, mais globalement vulnérable. En perte de vitesse, il présente un déficit commercial structurel ;
- la filière bois-énergie¹⁰ connaît à l'inverse un fort développement. Le bois-énergie représentait en 2009 près de 46 % de l'énergie d'origine renouvelable en France¹¹. L'utilisation du bois à des fins énergétiques contribue à l'entretien de la forêt et permet de valoriser le bois récolté – hors grumes – ainsi que les produits connexes des scieries.

3 - Les conditions du développement de la filière

La filière est traversée par des intérêts divergents entre l'amont et l'aval et des conflits d'usage entre activités.

Dépendant d'une ressource à la fois locale et aux coûts déterminés par les échanges internationaux (européens ou mondiaux), les acteurs de la filière doivent être capables d'anticiper et de suivre l'évolution des marchés du bois transformé et des différentes utilisations qui peuvent en être faites pour pouvoir saisir les possibilités de développement. Les perspectives de croissance et le potentiel de développement restent articulés autour de la demande en bois-construction et en bois-énergie et plus particulièrement, s'agissant des nouveaux produits, autour du bois massif utilisé dans l'emballage, l'ameublement et la construction et autour du bois fibre, utilisé en particulier dans l'industrie papetière ou valorisé dans de nouvelles applications.

Le développement de la filière, la réduction de son déficit commercial et la création d'emplois reposent sur sa capacité à répondre à la demande, à faire face à la concurrence et à conquérir de nouvelles parts de marchés en France et à l'étranger. Les indispensables gains de compétitivité sont à trouver dans une maîtrise de la disponibilité, de la régularité et des coûts des approvisionnements en bois, ainsi que dans une stratégie industrielle créatrice de valeur ajoutée, qui optimise la valorisation du bois à chaque maillon de la filière et s'appuie sur des

⁸ Divisions 16 et 17 de la nomenclature d'activités française (NAF).

⁹ Source : Agreste Graph'agri 2013, *La Forêt et les industries du bois*.

¹⁰ On appelle « bois-énergie » l'ensemble des modes de production d'énergie, sous forme de chaleur et d'électricité essentiellement, qui utilisent la biomasse constituée par le bois.

¹¹ *Chiffres clés de l'énergie*, Commissariat général au développement durable, octobre 2010.

investissements pour restructurer et moderniser l'appareil de production (en particulier les scieries).

Le présent rapport analyse, pour la période 2006-2013, les soutiens mis en œuvre par les pouvoirs publics concernant tant l'amont que l'aval de la filière.

Dans un premier temps, la Cour quantifie l'ensemble des soutiens publics qui sont apportés aux différents maillons de la filière (chapitre I), puis présente l'organisation et le pilotage de la filière, dans leurs composantes publique et interprofessionnelle, nationale et territoriale, afin d'analyser les conséquences de cette gouvernance sur la cohérence des soutiens (chapitre II).

Après ces analyses transversales, elle cherche à mesurer la contribution des soutiens à l'atteinte des objectifs assignés à chaque maillon de la filière : d'une part dans ses activités amont, en s'intéressant aux soutiens dirigés vers la forêt privée, c'est-à-dire les aides d'origine budgétaire, les mesures fiscales et l'action du Centre national de la propriété forestière en faveur des propriétaires forestiers (chapitre III) ; d'autre part dans ses activités aval, en examinant les aides à l'investissement pour les industries de première et seconde transformation du bois et les soutiens aux filières bois-énergie, bois-construction et au secteur de l'ameublement (chapitre IV).

Chapitre I

Des soutiens publics dispersés, de nature et d'origine différentes

Après avoir donné une vue d'ensemble des soutiens publics apportés à la filière (I), le rapport présente les montants et les modalités d'attribution de ces soutiens, qui proviennent de l'État (II), des collectivités territoriales (III), de programmes européens (IV) et des organismes interprofessionnels (V).

I - Le total des soutiens publics apportés à la filière

Les soutiens publics directs et indirects apportés à la filière forêt-bois en 2006-2013 sont récapitulés dans le tableau n° 1 et le schéma n° 2 ci-après.

Tableau n° 1 : montant cumulé des soutiens publics directs et indirects apportés annuellement à la filière forêt-bois en 2006-2013

État	Dépenses budgétaires	405 M€
	Dépenses fiscales	254 M€
	Recettes fiscales et assimilées	60 M€
	Soutiens mis en œuvre par des organismes publics	47 M€
Régions et départements		79 M€
Programmes européens		47 M€
Organismes interprofessionnels		19 M€
Total		910 M€

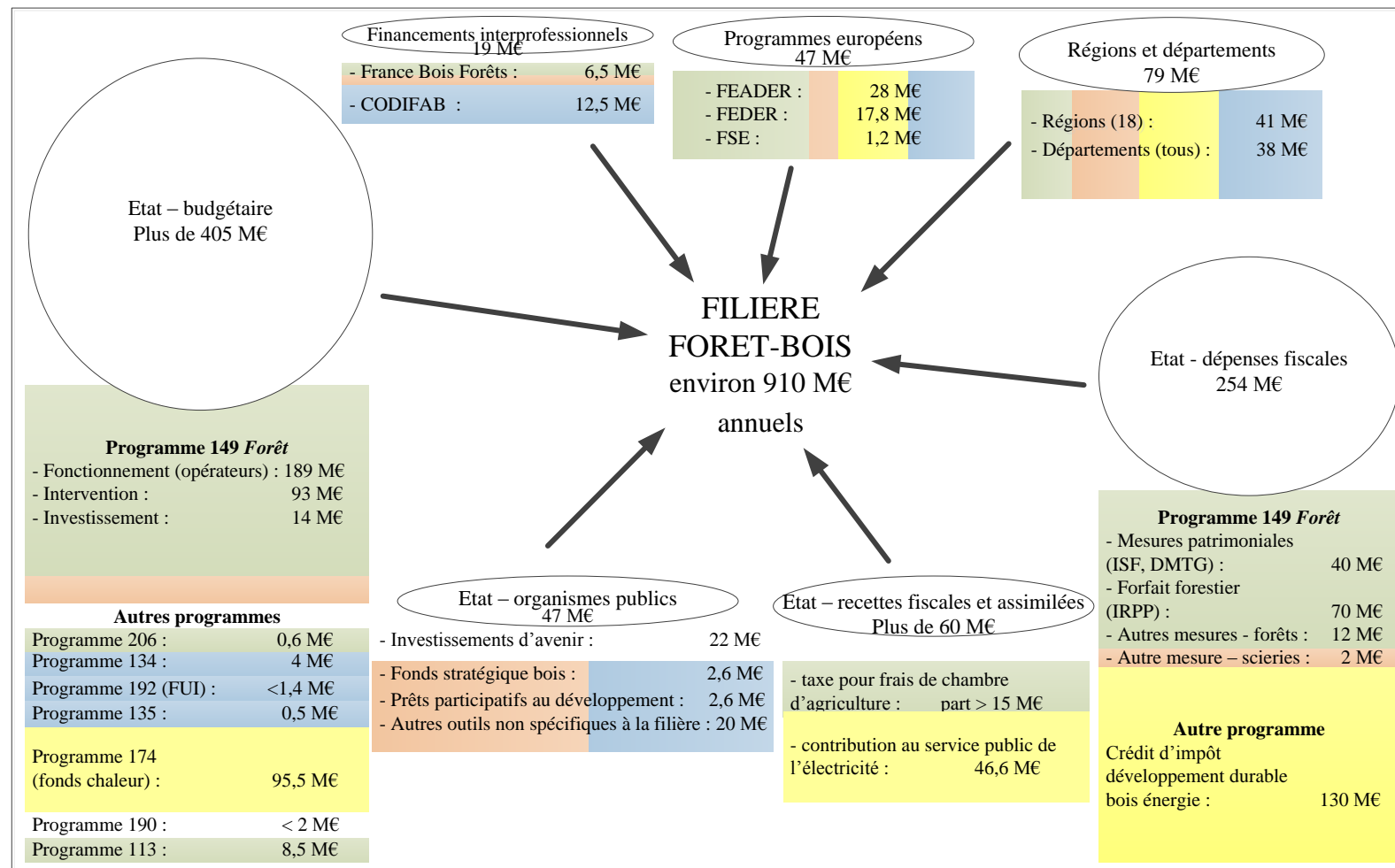
Source : Cour des comptes, données financeurs

Seuls les financements explicitement affectés à la filière¹² sont repris.

Les maillons de la filière sont représentés par la couleur qui les caractérise dans le schéma n° 1 *supra*, lorsqu'ils ont pu être clairement identifiés comme principaux bénéficiaires des soutiens.

¹² Y compris à des entreprises de la filière (comme pour le fonds bois ou les outils Bpifrance non spécifiques à la filière).

Schéma n° 2 : récapitulatif des soutiens apportés à la filière forêt-bois en 2006-2013



Code couleur : vert : forêt et exploitation forestière ; saumon : première transformation ; bleu : deuxième transformation ; jaune : bois-énergie.

Source : Cour des comptes, données des financeurs

Les montants sont :

- soit des montants annuels, reflétant les données les plus récentes (2013 ou 2012), lorsqu'elles étaient disponibles et suffisamment représentatives de l'effort engagé pendant la période 2006-2013 ;
- soit des moyennes annuelles, pour les soutiens ayant connu de fortes variations au cours de la période 2006-2013 ou pour les soutiens de nature pluriannuelle, comme ceux provenant des fonds européens.

Au total, les différents maillons de la filière forêt-bois bénéficient de soutiens financiers d'origine et de nature très diverses, qui s'élèvent à 910 M€ annuellement, sans comptabiliser les soutiens non spécifiques à la filière. Celle-ci bénéficie aussi de soutiens de nature non financière, à travers l'action d'établissements publics et l'appui de centres techniques industriels eux-mêmes largement financés par des soutiens publics.

L'État, à travers ses dépenses budgétaires et fiscales, ses recettes fiscales fléchées et les financements de ses établissements publics, apporte la plus large part de ces soutiens (84 % ; environ 770 M€). Le secteur du bois-énergie bénéficie de près de 36 % de ces soutiens provenant de l'État et de ses établissements publics.

Les collectivités territoriales sont la deuxième source de financement de la filière. Elles apportent moins de 10 % des soutiens totaux (environ 80 M€), mais leurs apports sont beaucoup plus significatifs pour l'aval de la filière, dont elles soutiennent le développement économique de façon prioritaire. Elles apportent par ailleurs beaucoup plus que ce qui était attendu d'après les estimations disponibles et plus que l'État dans certains domaines d'intervention.

Les fonds européens constituent un financement d'appoint pour la filière (environ 50 M€), tout comme les fonds d'origine interprofessionnelle (environ 20 M€), qui restent très modestes malgré une montée en puissance pendant la période 2006-2013.

II - Les financements de l'État

Les financements de l'État se présentent sous des formes très diverses : dépenses budgétaires (A), dépenses fiscales (B), financement par des prélèvements fiscaux ou assimilés affectés à la filière (C), financements et garanties de l'État mis en œuvre par des organismes publics (D).

A - Dépenses budgétaires

1 - Le programme 149 - *Forêt*, principal support des financements d'origine budgétaire apportés à la filière forêt-bois

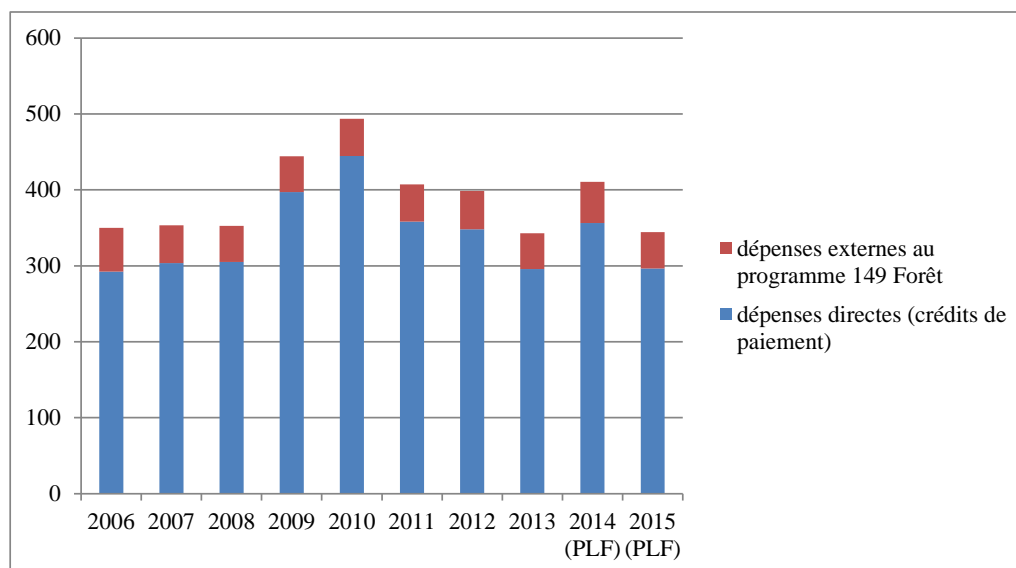
Le programme 149 – *Forêt* est le plus faiblement doté de la mission agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR), gérée par le ministère chargé de l'agriculture. Conformément à la structuration du programme en actions en vigueur jusqu'en 2011, les crédits dépensés dans le cadre du programme permettent le financement de la mise en œuvre

du régime forestier par l'Office national des forêts dans les forêts publiques, de l'amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt, du développement économique de la filière forêt-bois, ainsi que de la prévention des risques et de la protection de la forêt (cf. annexe 7).

Les dépenses dites « complètes » de ce programme¹³ ont représenté entre 350 et 500 M€ par an pendant la période 2006-2013 et s'élèvent en 2013 à 343 M€ (cf. tableau n°2).

Tableau n° 2 : dépenses complètes du programme 149 – Forêt

En M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (PLF)	2015 (PLF)
Dépenses complètes	349,9	353,3	352,8	444,3	493,6	407,4	398,6	343	410,8	344,2



Source : Cour des comptes, d'après rapports annuels de performance 2006 à 2013 relatifs au programme 149 – Forêt et projet de loi de finances 2014

En tenant compte notamment des subventions versées au Centre national de la propriété forestière (16,6 M€ en 2013, dont 16,05 M€ de subvention pour charges de service public), 90 % des crédits du programme 149 – Forêt sont destinés aux opérateurs de l'État en 2013.

L'Office national des forêts est l'opérateur le plus important. Il bénéficie en 2006-2013 d'une large part des crédits du programme (58,6 % en 2013). Les subventions qui lui sont versées recouvrent à la fois le versement dit compensateur, pour sa gestion des forêts des collectivités, la rémunération des missions d'intérêt général qui lui sont confiées par voie de conventions spécifiques et une subvention d'équilibre, pour un montant total de 173,5 M€ en 2013.

Ces opérateurs constituent un soutien non financier à la filière. Le ministère chargé de l'agriculture a souligné leur rôle structurant pour cette dernière. Le Centre national de la propriété forestière a en effet pour mission, par ses actions de communication et de conseil,

¹³ Les dépenses « complètes » sont le résultat de la somme des dépenses directes du programme 149 – Forêt et des dépenses externes au programme, correspondant à la contribution de différents programmes à la politique forestière (principalement le programme 215 – Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture).

d'agir auprès des propriétaires forestiers pour les inciter à la gestion de leurs forêts et donc à la mobilisation des bois. Les résultats de son action ne sont cependant pas probants (cf. *infra*). L'ONF quant à lui « contribue, par son action en tant que premier vendeur de bois du pays, à la structuration de la filière (la gestion active des forêts publiques contribue directement au maintien sur le territoire des entreprises d'aval [...]) et du marché (les prix de vente de l'ONF ont un rôle important dans la formation des prix du marché) ».

Le deuxième déterminant principal des dépenses du programme 149 – *Forêt* entre 2006 et 2013 est le soutien financier à la reconstitution des forêts après tempête et aux aides au stockage et au transport de bois consécutives à ces tempêtes. 741 M€ d'aides, d'un montant largement décroissant entre 2006 et 2013, ont ainsi été engagées après la tempête Lothar de 1999. La tempête Klaus de janvier 2009, centrée sur la forêt productive d'Aquitaine, a déclenché quant à elle un plan d'aides de 415 M€, complété de 60 M€ en 2013, qui explique le niveau plus élevé de dépenses observée à compter de 2009.

Les actions financées par le programme 149 – *Forêt* hors aides consécutives aux tempêtes et hors subventions aux opérateurs de l'État concernent principalement l'amont de la filière, jusqu'aux scieries. Sont ainsi mises en œuvre :

- des aides aux investissements forestiers que sont la création de dessertes forestières pour améliorer l'accès aux parcelles et permettre ainsi leur exploitation et les investissements sylvicoles¹⁴ ;
- des aides aux petites entreprises d'exploitation forestière, pour l'acquisition de matériel moderne permettant la mécanisation de la récolte de bois et l'adaptation aux besoins en bois-énergie ;
- des aides aux investissements dans les scieries (cf. *infra*), afin d'améliorer leur compétitivité ;
- des dépenses liées à la protection de la forêt, comme des subventions aux collectivités pour la construction des infrastructures de défense des forêts contre l'incendie et pour la restauration de zones forestières de montagne ayant un rôle avéré de protection contre les risques d'avalanches ou de coulées boueuses.

Le programme finance également des actions plus transversales bénéficiant à l'ensemble de la filière, qu'il s'agisse d'animation de la filière en région, de travaux de recherche, d'étude, d'évaluation et de prospective, ou encore du soutien aux organismes tels que l'Institut technologique forêt cellulose bois ameublement (FCBA), le Comité national pour le développement du bois (jusqu'en 2013) et l'Union de la coopérative forestière française.

De façon beaucoup plus marginale, le ministère chargé de l'agriculture finance les actions de suivi et de protection de la santé des forêts menées par les opérateurs en forêt privée et publique sur un autre programme (programme 206 – *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*), pour un montant s'élevant à 0,6 M€ en 2013.

¹⁴ Il peut s'agir de travaux de conversion de taillis en futaies ou de divers travaux d'amélioration des peuplements. Les travaux sylvicoles ou investissements forestiers sylvicoles font partie des interventions nécessaires en forêt, dans le cadre d'une gestion intégrant un volet économique (exploitation et vente de bois). En aidant l'investissement forestier, on améliore la compétitivité de la gestion forestière, mise à mal par la hausse du coût des travaux, qui n'est pas accompagnée par une hausse des prix du bois.

2 - Une contribution marginale de nombreux autres ministères ou programmes, excepté sur le bois-énergie

a) Financements du ministère chargé de l'industrie, au titre du programme 134 – Développement des entreprises et du tourisme

La direction générale des entreprises (DGE)¹⁵ du ministère chargé de l'industrie apporte un soutien aux centres techniques industriels de la filière : l'Institut technologique forêt cellulose bois-construction ameublement (FCBA), également financé par le ministère chargé de l'agriculture, et le Centre technique du papier (CTP) (cf. annexe 8). Les subventions contribuent au financement d'actions collectives destinées à renforcer la compétitivité durable de l'industrie du bois. Dans le but d'améliorer les procédés et les produits fabriqués à partir du bois, elles portent sur l'innovation et la recherche, le développement, la gestion et la diffusion de l'information scientifique et technique, la promotion de la filière, la normalisation. Ces centres apportent donc un soutien de nature technique à la filière. De 2006 à 2013, l'effort consenti à leur profit est passé de 6,2 M€ à 4 M€ (cf. annexe 8).

La DGE porte également des actions collectives et des appels à projets qui constituent un levier pour favoriser l'émergence d'une offre innovante. La DGE a ainsi lancé en mars 2012 un appel à projets « Équipement intégré de la maison » doté d'une enveloppe de crédits de 0,5 M€ sur le programme 134. L'objectif de cet appel à projets était de fédérer les entreprises des différentes filières de l'équipement de la maison (ameublement, agencement, électroménager, luminaires, arts de la table, linge de maison, domotique) et de favoriser ainsi l'émergence de nouveaux produits et services concourant à l'amélioration du cadre de vie. Deux projets sont en cours de réalisation dont l'un (Mobil'R) concerne l'équipement de lieux de vie facilitant l'autonomie des seniors. Le but des entreprises associées dans ce projet est de développer des produits novateurs et design comportant des parties en bois.

b) Financements du ministère chargé de l'industrie au titre du programme 192 – Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle

Le fonds unique interministériel (FUI), géré par Bpifrance (ex-OSEO) soutient, en cofinancement avec les collectivités territoriales, les projets de recherche et de développement labellisés par les pôles de compétitivité et sélectionnés lors de deux appels à projet par an. Ces projets présentent des retombées économiques en termes d'emplois, d'investissements, de développement de la filière. Pour être éligibles, les projets doivent viser la mise sur le marché de nouveaux produits dans les trois ans à compter de la fin du programme de recherche et développement. Peuvent en bénéficier les projets collaboratifs associant centres de recherche et entreprises. Les entreprises de la filière bois n'ont guère accès aux aides du FUI car la plupart d'entre elles ne disposent pas des ressources humaines pour concevoir et monter de tels projets à fort contenu innovant. Le seuil d'aide fixé, de fait, à au moins 0,75 M€ est peu adapté aux projets portés par des PME du bois qui font appel préférentiellement aux aides à l'innovation de Bpifrance (voir *infra*).

Dans le cadre du programme 192, la DGE a ainsi, durant la période 2006-2013, financé 13 projets intéressant la filière bois et portés par cinq pôles de compétitivité : Xylofutur¹⁶,

¹⁵ Anciennement direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS).

¹⁶ Sur les produits et matériaux des forêts cultivées.

Matériaux et applications pour une utilisation durable ou MAUD, Fibres¹⁷, Techtera sur les textiles et matériaux souples et Axelera sur la chimie-environnement. Le montant total du soutien du FUI est de 10,9 M€, complété par un financement des collectivités territoriales de 6,6 M€.

Deux de ces pôles de compétitivité mènent à titre principal des actions relatives à la filière forêt-bois (cf. annexe 8) :

- le pôle Xylofutur avec ses projets ABOVE (3,5 M€) et ABOVE + 2 (2,2 M€), concernant respectivement la mise au point du collage du bois avant séchage et la valorisation des produits issus du sciage, notamment dans la construction ;
- le pôle Fibres Grand Est avec le projet de création d'une filière de chimie végétale à partir du bois.

c) Financements du ministère chargé du logement au titre du programme 135 – Développement et amélioration de l'offre de logement

En 2009, un groupe de travail rassemblant des représentants des organisations professionnelles du bâtiment, de la filière bois et les pouvoirs publics a été constitué, à l'initiative de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN). Il avait pour objectif d'identifier les freins réglementaires, normatifs et techniques au développement de l'usage du bois dans la construction et de proposer des actions pour les surmonter. Le groupe de travail a recensé les actions à engager et élaboré un premier programme ayant pour objectif de caractériser les produits bois susceptibles de répondre au mieux aux besoins de la construction (solidité, acoustique, résistance et réaction au feu, etc.). À la fin de 2013, le programme bois-construction a été financé par la DGALN à hauteur de 1,6 M€, complété d'un financement équivalent des organisations interprofessionnelles de la filière bois, le CODIFAB et France Bois Forêt (cf. annexe 9).

Le ministère chargé du logement apporte par ailleurs un soutien de nature réglementaire à la filière, pour faciliter l'usage du bois dans la construction. Ainsi :

- la suppression de l'obligation de permis de construire en cas d'isolation par l'extérieur a fait l'objet d'un décret publié le 18 octobre 2009. Désormais la mise en œuvre d'un bardage en bois est soumise à une simple déclaration préalable ;
- la loi du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a fixé des objectifs en termes de performance énergétique des constructions neuves (article 4) et d'augmentation significative du taux minimum d'incorporation de bois dans la construction (article 34). Son décret d'application¹⁸ prévoyait une multiplication par 10 du seuil minimum d'incorporation de bois dans les constructions neuves. Il a été annulé à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel¹⁹ ;
- pour développer l'usage de matériaux biosourcés dans la construction, la DGALN a mis en place un label qui définit un cadre réglementaire, d'application volontaire et sans aide financière, pour valoriser leur utilisation. Le label a été défini par décret du 19 avril 2012

¹⁷ Sur les nouveaux matériaux textiles, papier et bois.

¹⁸ Décret du 15 mars 2010 relatif à l'utilisation du bois dans certaines constructions.

¹⁹ Décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013 par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré le décret contraire à la Constitution, en ce qu'il porte atteinte aux exigences découlant de l'article 4 de la déclaration de 1789, notamment à la liberté d'entreprendre.

relatif au label « bâtiment biosourcé ». À l'instar du label énergétique, il dispose de plusieurs niveaux d'exigence (une, deux ou trois étoiles) à la fois quantitatifs (fonction de la masse mis en œuvre), mais également qualitatifs (disposer de fiche de déclaration environnementale et sanitaire, bois issu de forêts gérées durablement, faible émission de composés organiques volatils, justifier d'un écolabel).

d) Financements du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines*, placé sous la responsabilité de la direction générale de l'énergie et du climat, permet en premier lieu de doter le fonds chaleur créé en 2008 et géré par l'ADEME (cf. annexe 10). L'objectif de ce fonds est de permettre aux installations produisant de la chaleur à partir d'énergies renouvelables d'être économiquement compétitives par rapport aux installations utilisant une énergie conventionnelle. Le soutien apporté par le fonds chaleur aux différentes filières de production thermique²⁰ ne peut concerner que les secteurs de l'habitat collectif, du tertiaire, de l'agriculture et de l'industrie, à l'exception donc des particuliers. Le fonds chaleur est articulé en deux volets : un appel d'offres national annuel « Biomasse chaleur industrie agriculture tertiaire » (BCIAT) pour les projets de grandes installations biomasse portés par les entreprises et une gestion au niveau régional pour les installations collectives ayant recours aux énergies renouvelables et les installations de biomasse (hors BCIAT).

Initialement, il avait été prévu de doter le fonds chaleur de 179 M€ en 2009 pour atteindre 500 M€ en 2012 et 800 M€ en 2020. Les décisions budgétaires successives ont limité l'enveloppe du fonds à 1,2 Md€ sur la période 2009-2013²¹, soit 240 M€ par an en moyenne. 1,1 Md€ ont été engagés fin 2013. Le montant des aides attribuées aux projets bois sur la période 2009-2013 a été de 477 M€ (95,5 M€/an), soit 46 % du total des aides du fonds.

Le programme 190 – *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable* (cogéré avec le ministère chargé de la recherche) permet, au travers de l'ADEME, de financer des études et de soutenir des opérations de recherche (soutien à la R&D et à des démonstrateurs) concernant la filière bois. Les priorités retenues sont l'évaluation des gisements de biomasse forestière, la mobilisation et ses impacts environnementaux et la valorisation de la biomasse (énergie, construction, chimie du végétal et produits biosourcés). Par ailleurs, l'ADEME participe au financement de thèses d'université²². Les soutiens consacrés par l'ADEME à ces actions sur la période 2006-2013 se sont élevés à 18,8 M€, financés par le programme 190, par des ressources attachées à des taxes et par des cofinancements obtenus dans le cadre de thèses.

Le ministère chargé de l'écologie finance également, à travers le programme 113 – *Paysages, eau et biodiversité*, l'Office national des forêts (missions d'intérêt général pour 4,8 M€ en 2013) ainsi que des actions destinées à conserver les espèces et habitats naturels dans les sites Natura 2000 (3,4 M€ en 2007-2013), sans qu'il soit possible d'isoler la part consacrée aux forêts.

²⁰ Énergie solaire thermique, géothermie valorisée directement ou par l'intermédiaire de pompes à chaleur biomasse y compris le biogaz ; énergies de récupération ; chaleur issue d'installations de cogénération (hors installations lauréates des appels d'offres de la CRE) bénéficiant ou non d'un tarif d'achat de l'électricité.

²¹ Document de politique transversale – PLF 2012 Lutte contre le changement climatique. Programme 174 – *Énergie, climat et après-mines*.

²² Cinq thèses soutenues, sur la thématique forêt-bois, entre 2006 et 2013.

Le ministère chargé de l'écologie finance enfin, à travers le programme 181 – *Prévention des risques* les actions menées par l'Office national des forêts pour la connaissance, la surveillance et l'information sur les risques naturels en montagne et liés aux incendies de forêt (pour 3,5 M€ en 2013).

B - Dépenses fiscales

1 - Un effort fiscal dispersé, en faveur des propriétaires forestiers privés

Dix mesures fiscales rattachées à la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales en 2013 concernent le secteur forestier et, pour une seule mesure, la première transformation du bois²³. Ces mesures, rattachées au programme 149 – *Forêt*, sont précisées en annexe 11 et assorties d'une estimation de leur coût. À l'exception d'une mesure fiscale relative à l'assurance forêt, introduite dans le projet de loi de finances pour 2011, la liste des mesures fiscales relatives à la forêt présentée dans le projet de loi de finances est inchangée depuis 2008.

Les avantages consentis concernent la plupart des impôts et taxes auxquels les propriétaires forestiers sont susceptibles d'être assujettis, pour des montants souvent faibles, voire négligeables. Ils mettent en œuvre des mécanismes fiscaux variés puisqu'ils agissent sur l'assiette (exonérations), sur le taux (taux réduits) ou sur le montant de l'impôt (réductions d'impôt). Cette complexité est accrue par la mise en œuvre de diverses modalités supplémentaires, qui prennent par exemple la forme de plafonnements ou d'abattements. Neuf mesures concernent des impôts d'État et une un impôt local, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, avec compensation par l'État. S'y ajoute une modalité de calcul de l'impôt sur le revenu applicable au revenu de la vente de bois issu de la forêt, appelée forfait forestier. Les mesures fiscales relatives à la forêt et au bois, ayant toutes le même objectif « d'aider le secteur sylvicole », se caractérisent donc par une certaine dispersion de l'effort fiscal.

La fiscalité forestière mêle aujourd'hui des mesures très anciennes et récentes, les plus anciennes ayant été introduites en 1941 et en 1959, les plus récentes par la dernière loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche datant de juillet 2010²⁴. La grande ancienneté de certaines mesures fiscales relatives à la forêt, dont font partie les mesures les plus coûteuses, nécessite que soit vérifiée leur pertinence, le contexte forestier ayant largement évolué depuis les années 1950.

2 - Une part importante de l'effort financier de l'État au profit du secteur forestier

Le coût total de la fiscalité forestière est évalué, au sein du rapport annuel de performances du programme 149 – *Forêt* pour 2013, à 167 M€. Cette estimation de l'effort fiscal en faveur de la forêt doit être considérée avec prudence. En effet, une mesure ne fait l'objet d'aucune estimation, deux mesures sont considérées comme présentant un coût négligeable (c'est-à-dire inférieur à 0,5 M€), sans chiffrage et, de façon plus générale, les méthodes d'évaluation des dépenses fiscales forestières par les services de la direction

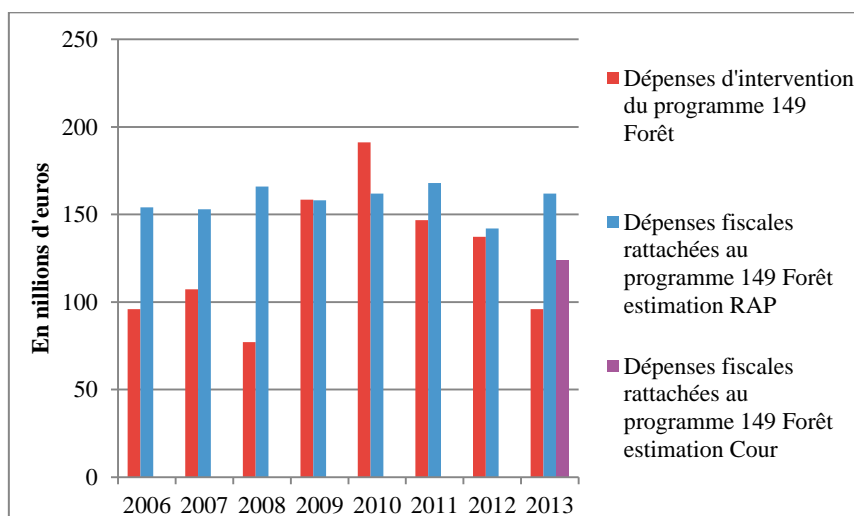
²³ Mesure d'aide à l'équipement pour les scieries : majoration de l'amortissement dégressif pour certains matériels.

²⁴ En dehors de la période 2006-2013, la loi du 30 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 introduit des modifications au dispositif fiscal.

générale des finances publiques (DGFIP), examinées par la Cour, se révèlent d'une inégale précision. Le périmètre de deux mesures fiscales, les plus coûteuses, n'est par ailleurs pas strictement forestier, ce qui conduit à une surestimation importante des dépenses. Une estimation plus proche de la réalité des dépenses, fondée sur les éléments recueillis par la Cour auprès de la DGFIP, aboutit à un effort fiscal de 124 M€ en faveur de la forêt en 2013.

Même après correction, le coût de la fiscalité forestière représente une part significative des dépenses complètes du programme 149 – *Forêt*, qui est de 36,1 % en 2013 (cf. annexe 11). Il est plus pertinent encore de le rapprocher des seules dépenses d'intervention du programme 149 – *Forêt*, qui présentent un champ d'action davantage comparable puisqu'elles bénéficient à des acteurs économiques de la filière, des propriétaires forestiers aux opérateurs industriels. Excepté en 2009 et en 2010, années marquées par les aides consécutives à la tempête Klaus, le coût de la fiscalité forestière excède toujours les dépenses d'intervention du programme. En 2013, ce coût représente 1,3 fois les dépenses d'intervention du programme. La fiscalité forestière occupe donc une place importante dans l'effort financier consenti par l'État en faveur du secteur forestier.

Graphique n° 1 : comparaison des dépenses fiscales et budgétaires en faveur de la filière forêt-bois (programme 149 – *Forêt*)



NB : Les dépenses fiscales sont le coût cumulé des mesures fiscales et de la modalité de calcul de l'impôt sur le revenu (forfait forestier) rattachées au programme 149 – Forêt. Le chiffrage de ces dépenses, issu des rapports annuels de performances, est définitif jusqu'en 2011 et actualisé pour 2012 et 2013. La Cour a procédé à une réestimation des dépenses fiscales pour l'année 2013.

Source : Cour des comptes, d'après rapports annuels de performances

3 - Une mesure fiscale encourageant l'usage du bois-énergie : le crédit d'impôt développement durable

Le crédit d'impôt développement durable (CIDD) vise à permettre une diffusion large des équipements énergétiques qui peuvent contribuer à l'atteinte des objectifs de la France en matière d'économies d'énergie et d'énergies renouvelables. Créé par la loi de finances pour 2005 et modifié à plusieurs reprises depuis cette date, tant en matière de taux que d'assiette, il est désormais ciblé sur les équipements les plus performants au plan énergétique et ceux

utilisant les énergies renouvelables. La loi de finances pour 2012 a notamment prorogé le dispositif jusqu'en 2015. Ses modalités de calcul ont été revues au 1^{er} janvier 2014.

En matière de bois-énergie, le CIDD a pour but de développer la diffusion d'équipements performants chez les particuliers (entre 450 et 500 000 appareils vendus chaque année), d'accompagner la structuration de la filière (création du label Flamme Verte) tout en soutenant l'activité économique et l'emploi et d'améliorer les performances énergétiques et environnementales des produits mis sur le marché, sous l'effet du renforcement des seuils de performance exigés pour bénéficier de l'outil fiscal.

Plus de sept millions de logements ont été bénéficiaires de ce soutien entre 2005 et 2011²⁵. Le soutien aux équipements bois représentait 270 M€ en 2009, 130 M€ en 2012 et sera de l'ordre de 100 M€ en 2014. Le coût diminue du fait de la baisse du taux du CIDD, des « rabots budgétaires » et de la suppression du CIDD pour le logement neuf.

L'éco-prêt à taux zéro, mis en place dans la loi de finances pour 2009, est cumulable sous condition de ressources avec le CIDD. L'éco-prêt seul permet aux ménages d'obtenir, sans condition de ressources, un prêt d'un montant maximal de 30 000 € pour financer les travaux lourds de rénovation énergétique en résidence principale (acquisition d'équipement de production d'énergie renouvelable notamment), de sorte que les mensualités de remboursement de prêt soient comparables aux économies d'énergie issues de la rénovation.

C - Financements issus de prélèvements fiscaux ou assimilés

1 - Une part de la taxe pour frais de chambre d'agriculture applicable aux forêts

La taxe pour frais de chambre d'agriculture²⁶ appliquée aux forêts, représentant 19 M€ en 2013 et couramment dénommée « centimes forestiers », est affectée *in fine* : pour 50 %, au Centre national de la propriété forestière (CNPF) ; pour 5 % aux organisations représentatives des communes forestières ; pour 45 % aux chambres départementales d'agriculture qui, en vertu de l'article L. 322-1 du code forestier, « ont compétence pour contribuer à la mise en valeur des bois et forêts ».

En application de la loi du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009, « une part du produit de la taxe perçue sur tous les immeubles classés au cadastre en nature de bois est reversée à partir de 2011 par les chambres départementales d'agriculture aux chambres régionales d'agriculture à hauteur de 33 % de la recette fiscale, déduction faite des versements au Fonds national de péréquation et d'action professionnelle des chambres d'agriculture (destinés au CNPF). Cette part est portée à 43 % en 2012 ». La loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la forêt précise les modalités d'utilisation de ce prélèvement : il « finance les actions du plan pluriannuel régional de développement forestier » et « prioritairement les dépenses des chambres départementales d'agriculture liées à des actions validées à ce titre ». À compter de 2014, ce prélèvement, qui représente 3,7 M€

²⁵ Selon une étude de l'ADEME menée en 2013 sur le marché du bois domestique, 7,4 millions de ménages sont équipés d'un appareil de chauffage au bois. Le parc est composé principalement de foyers fermés ou inserts (près de 50 %), de poêles (environ 25 %), de foyers ouverts (17 %) et de chaudières (7 %).

²⁶ Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (article 1604 du code général des impôts) établie dans la circonscription territoriale de chaque chambre départementale d'agriculture, qui constitue l'organe consultatif et professionnel des intérêts agricoles auprès des pouvoirs publics.

en 2013, alimente le fonds stratégique de la forêt et du bois créé au sein du programme 149 – *Forêt*.

Ces dispositions ont été conçues pour s'assurer de l'utilisation des « centimes forestiers » au bénéfice de la forêt. Les trois-quarts de ces derniers, au moins, constituent en tout état de cause un apport financier à la filière forêt-bois à prendre en compte.

2 - Un soutien bénéficiant à la production d'électricité à partir de bois

Le soutien à la production d'électricité à partir de bois s'est élevé à 124 M€ en 2013 et à 46,6 M€ en moyenne annuelle pour la période 2006-2013. Il s'agit de la charge annuelle de la contribution au service public de l'électricité constatée par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour les installations sous tarif d'achat ou sous appel d'offres. Ce soutien est en effet organisé autour de ces deux outils, sous l'égide de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et de la CRE.

a) Les obligations d'achat avec tarifs réglementés pour la production d'électricité à partir de bois

Le tarif d'achat²⁷, qui est fixe pendant 20 ans (cf. annexe 12) est défini par arrêté²⁸ et l'obligation d'achat est contractée pour une durée de 12 à 20 ans selon les technologies et leur degré de maturité. En 2011, le bénéfice des tarifs a été ouvert aux installations à partir de 1 MW pour les scieries et 5 MW pour les autres installations. Ce soutien pourrait être soumis à de nouvelles règles émanant de l'Union européenne précisées dans l'annexe 12.

b) Les appels d'offres

Lorsque les objectifs arrêtés par la programmation pluriannuelle des investissements (cf. glossaire) paraissent ne pas pouvoir être atteints, le gouvernement peut lancer des appels d'offres pour de nouvelles capacités de production. L'administration contrôle ainsi les volumes des nouveaux projets, fixe les tarifs d'achat de l'électricité et sélectionne les projets sur des critères tels que le prix, la protection de l'environnement, l'acceptabilité locale et l'approvisionnement. La CRE est chargée de la mise en œuvre de la procédure d'appels d'offres. Quatre appels d'offres se sont succédé depuis 2003, pour des objectifs de puissance recherchée de 200, 300, 250 et 420 MW. L'objectif était d'atteindre à l'horizon 2020 une capacité de 2 300 MW environ, soit un équivalent de 1,2 Mtep par an. Le bilan de ces appels d'offres est présenté au chapitre IV.

²⁷ Le tarif d'achat est constitué d'un tarif de base et d'une prime pour les installations dont la puissance électrique est supérieure ou égale à 5 MW (1 MW pour les scieries), dont l'efficacité énergétique est supérieure ou égale à 50 % et dont l'approvisionnement et les rejets atmosphériques respectent certaines conditions.

²⁸ Arrêté du 27 janvier 2011 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant à titre principal l'énergie dégagée par la combustion de matières non fossiles.

D - Autres financements et garanties de l'État mis en œuvre par des organismes publics

1 - Les financements dans le cadre du programme d'investissements d'avenir

La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 a affecté une enveloppe de 35 Md€ au programme d'investissements d'avenir, ventilée autour de cinq priorités stratégiques d'investissement²⁹, elles-mêmes déclinées en 35 actions, dont la mise en œuvre est confiée par convention à des organismes publics.

La filière bois-forêt n'a pas été identifiée, en tant que telle, comme une de ces 35 actions financées par les investissements d'avenir. Elle bénéficie cependant, d'engagements financiers au titre de plusieurs de ces actions (cf. annexe 13). Ces concours financiers intéressant la filière bois-forêt, d'un montant de 68 M€, sont orientés vers les centres d'excellence (17,7 M€), en particulier ARBRE³⁰ et le projet XYLOFOREST³¹, la formation (18,6 M€), les énergies renouvelables (13 M€ pour le bois-construction), la réindustrialisation (17,7 M€ d'aides) et l'économie sociale et solidaire (1 M€). Un soutien maximal d'un montant de 7,5 M€ sera par ailleurs apporté aux études techniques et économiques nécessaires à la réalisation d'immeubles de grande hauteur en bois, prévue par le plan de la « Nouvelle France Industrielle » consacré aux industries du bois. L'ensemble de ces soutiens sont d'origine budgétaire.

2 - Le fonds stratégique bois porté par CDC Entreprises

Le rapport Puech de 2009 avait préconisé la création d'un fonds stratégique bois pour renforcer les fonds propres des PME et PMI de la filière bois. Le Fonds stratégique bois, fonds commun de placement à risque (FCPR), est créé en novembre 2009 sous l'égide de la Caisse des dépôts. Doté de 20 M€, il regroupe à parts égales quatre souscripteurs : l'ONF, CDC Entreprises, le Crédit agricole et le groupe Eiffage.

L'objectif principal du fonds est de contribuer au développement des PME de la première et deuxième transformation du bois, et éventuellement à leur regroupement, afin de faire émerger un tissu d'entreprises plus robustes et mieux organisées pour structurer la filière et répondre à la demande en produits bois.

Neuf investissements ont été soutenus par le fonds à hauteur de 15,4 M€, auxquels se sont ajoutés 17 M€ de co-financements, ce qui a permis la mise en place de 160 M€ d'investissements.

La période d'investissement du fonds s'est terminée le 12 novembre 2013. Un fonds bois de deuxième génération est en cours de structuration afin de poursuivre l'action de financement de la filière. Bpifrance a accepté de le doter à hauteur de 25 M€ pour une taille cible de 40 M€. La stratégie d'investissement sera dans la droite ligne du premier fonds, avec l'objectif d'élargir le spectre des bénéficiaires (durée plus longue du fonds, ouverture à l'ameublement et aux opérations de transmission).

²⁹ L'enseignement supérieur et la formation (11 Md€), la recherche (7,9 Md€), les filières industrielles et les PME (6,5 Md€), le développement durable (5,1 Md€) et le numérique (4,5 Md€).

³⁰ « Aménager et rénover avec le bois pour la réhabilitation énergétique » (ARBRE) est l'un des trois axes principaux du plan bois-construction porté par la DHUP.

³¹ Plateforme de recherche, d'innovation et de services pour les systèmes forêts cultivées – produits et matériaux bois.

Tableau n° 3 : modalités de mobilisation du fonds stratégique bois

Cible	<ul style="list-style-type: none"> - PMI françaises - 1^{ère} transformation du bois : scieries (résineux et feuillus), panneaux - 2^{ème} transformation du bois : charpentes et autres menuiseries, maisons à ossature bois, emballage bois, bois-énergie
Critères de sélection	<ul style="list-style-type: none"> - Entreprise rentable / plan de développement crédible - Chiffre d'affaires de 5 M€ minimum - Résultat d'exploitation positif (deux des trois derniers exercices) - Cession envisageable dans les quatre à six années à compter de l'investissement initial - Possibilité de rapprochement avec des partenaires ou des concurrents - Activité principale située en France
Montage financier	<ul style="list-style-type: none"> - Prise de participation minoritaire en fonds propres ou quasi fonds propres - Investissement unitaire de 1 M€ à 2 M€ (maximum 4 M€) - Durée de détention de l'investissement : 5 à 7 ans

Source : Cour des comptes, éléments fournis par CDC Entreprises

3 - Les financements portés par Bpifrance (ex OSEO)

Jusqu'en 2011, OSEO n'avait pas déployé d'outils particuliers en soutien à la filière. Ce sont les dispositifs classiques de l'opérateur (prêts, garanties, crédit-bail) qui finançaient les professionnels de la filière selon les besoins individuels. Ainsi ont été accordés aux entreprises de la filière bois environ 20 M€ de prêts chaque année depuis 2009. Le soutien peut également intervenir sous forme de subvention ou d'avance remboursable pour des programmes de recherche-développement, des projets innovants présentant des ruptures technologiques ainsi que des projets collaboratifs labellisés par un pôle de compétitivité. En complément, pour les PME qui peuvent justifier du caractère innovant d'un projet (produit, procédé ou service), des prêts pour l'innovation (PPI) peuvent être accordés.

La réussite mitigée du dispositif ADIBOIS (cf. *infra*) a conduit le ministère chargé de l'agriculture, en partenariat avec OSEO, à rechercher de nouvelles solutions. Une convention signée le 23 juin 2011 a instauré les prêts participatifs au développement bois (PPD bois) en faveur des entreprises du secteur engageant un programme de développement, d'extension d'activité, de mise aux normes, d'innovation non technologique, d'internationalisation ou de croissance externe. Le prêt participatif de développement bois est susceptible d'être accordé aux PME créées depuis plus de 3 ans, pour financer des investissements immatériels, des investissements corporels ayant une faible valeur de gage, et une augmentation du besoin en fonds de roulement générée par le projet de développement³². Il peut être d'un montant de 40 000 à 200 000 €, pour une durée de 7 ans avec différé d'amortissement en capital de deux ans, avec un taux fixe préférentiel (3,28 % en 2013). Il n'est conditionné par aucune garantie

³² Les restructurations financières, création ou transmission d'entreprises sont exclues du champ d'application du dispositif.

ni sûreté réelle à la charge du dirigeant de l'entreprise, mais il doit être systématiquement associé à une intervention bancaire d'un montant au moins égal au double du PPD bois.

Au 31 décembre 2013, 91 projets, dans 15 régions, avaient été financés par un PPD bois, pour un montant global de 13 M€.

Pour consolider la mise en place et le développement des PPD bois, un mécanisme de garantie spécifique a été créé : le fonds de modernisation des scieries. Il est abondé par le ministère chargé de l'agriculture (programme 149 – *Forêt*) et sa gestion est assurée par Bpifrance. Doté initialement de 1,5 M€, le fonds a été porté à 3,3 M€ en 2013, montant autorisant un volume général de PPD bois à hauteur de 16,5 M€.

III - Les financements et les soutiens mis en œuvre à l'échelon régional et départemental

Afin de quantifier et de caractériser les soutiens apportés à la filière par les collectivités territoriales, exercice qui n'avait jamais été effectué auparavant, la Cour a mené une enquête spécifique auprès des 22 régions métropolitaines et des 22 départements composant les régions Aquitaine, Bourgogne, Centre, Franche-Comté et Limousin. Dix-huit régions (soit 82 %) et tous les départements interrogés ont répondu à cette enquête³³, qui portait sur le montant et la nature des crédits apportés à la filière, sur les politiques mises en œuvre, sur les moyens humains qui y étaient consacrés, ainsi que sur les collaborations développées avec les acteurs locaux de la filière.

Près de 15 % des surfaces forestières françaises sont par ailleurs détenus par des communes forestières, dont plus de 5 000 adhèrent à la fédération nationale des communes forestières, qui conduit des actions d'intérêt général en collaboration avec l'Office national des forêts, gestionnaire des forêts communales. L'échelon communal est donc un des échelons territoriaux de la filière forêt-bois, mais il est bénéficiaire de soutiens à ce titre et non financeur.

A - Des politiques forestières régionales développées, dotées de financements importants

Les régions ont financé la filière forêt-bois pour des montants annuels variant entre 30 et 50 M€ en 2006-2013, selon une répartition détaillée – par région, par année et par type d'actions financées – donnée ci-après et dans l'annexe 14. Au total, la contribution des régions pour la période 2006-2013, en contrepartie ou non du FEADER³⁴, s'élève à près de 330 M€, soit environ 41 M€ annuels, ce qui correspond au montant des subventions versées en 2013.

³³ Les régions Corse, Languedoc-Roussillon, Pays de la Loire et Poitou-Charentes n'ont pas répondu à l'enquête. Les données du présent chapitre n'intègrent donc pas leurs financements.

³⁴ Fonds européen agricole pour le développement rural – cf. *infra*, IV-A.

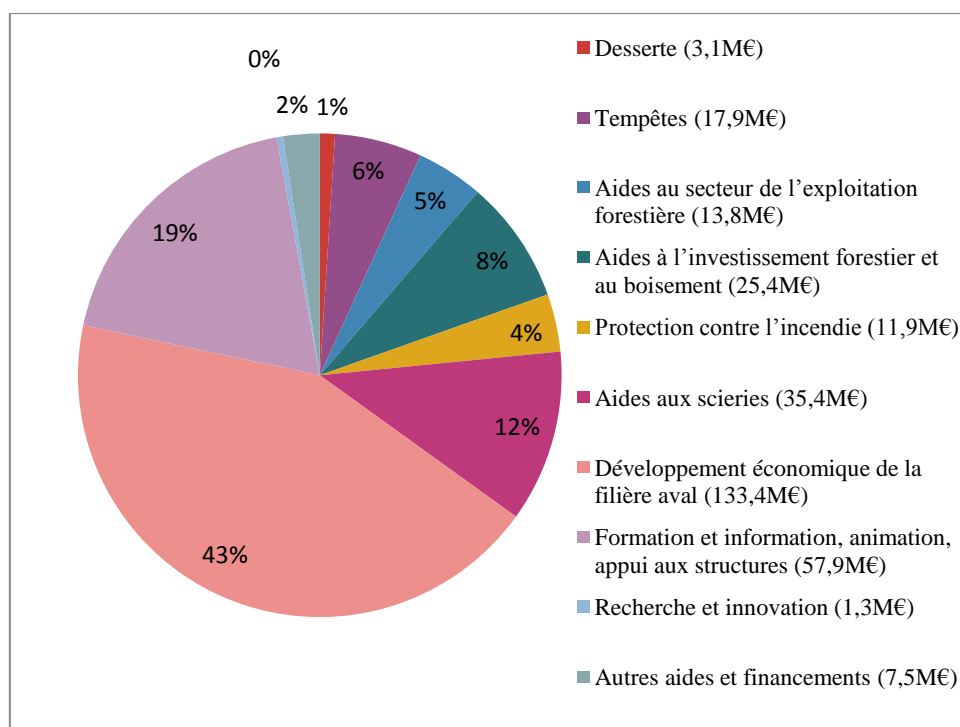
Tableau n° 4 : financements apportés par les régions à la filière

<i>En millions d'euros</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Aides des régions	29,7	35,1	43,3	46,2	47,1	42,5	41,4	41,1	328,4
dont contrepartie au FEADER	2,1	0,9	1,6	2,8	2,3	2,8	3,9	4,4	20,9

Source : Cour des comptes, données 18 régions

Les aides sont concentrées (cf. graphique n° 2) : trois domaines d'intervention représentent les trois-quarts des financements hors contrepartie au FEADER. Les aides soutiennent en effet, à 43 %, le développement économique de l'aval de la filière, en particulier les filières bois-énergie et bois-construction, à 19 % l'animation de la filière, la formation et l'appui aux organismes tels que les interprofessions régionales ou les centres régionaux de la propriété forestière et à 12 % les scieries.

Pour encourager l'investissement forestier et financer l'animation de la filière et des stratégies locales de développement, les régions ont apporté en 2006-2013 davantage de crédits que l'État. Il en est de même en 2013 pour la modernisation des scieries, les crédits du programme 149 – *Forêt* ayant fortement diminué.

Graphique n° 2 : répartition des aides des régions (hors contrepartie au FEADER) par domaine d'intervention en 2006-2013

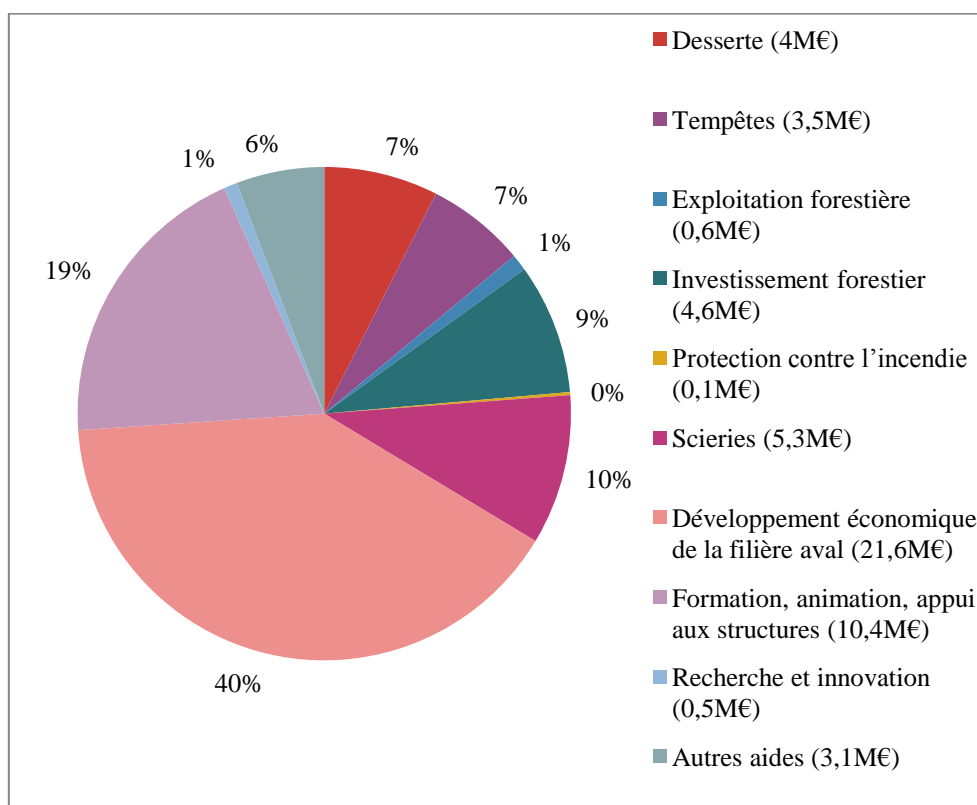
Source : Cour des comptes, données 18 régions

B - Des soutiens variés et significatifs mis en œuvre par les départements

La Cour a mené une enquête auprès des 22 départements composant les régions Aquitaine, Bourgogne, Centre, Franche-Comté et Limousin. Trois départements ont indiqué n'apporter aucun financement à la filière forêt-bois. Les autres départements sont intervenus selon des modalités (cf. annexe 14) et à des degrés très divers, à hauteur de 0,38 M€ en moyenne annuelle par département, essentiellement en dehors du cadre du FEADER. Les aides versées dans ce cadre s'élèvent en effet en moyenne à 0,02 M€ par an.

Dans ces cinq régions, la répartition des financements apportés par les départements par domaine d'action est assez proche de celle des régions, le développement économique de l'aval de la filière représentant en particulier 40 % des subventions et les crédits d'animation de la filière 20 % (cf. graphique n° 3)³⁵. Les départements y apportent une contribution représentant entre 39 et 113 % des subventions apportés par le niveau régional. L'échelon départemental constitue donc un échelon d'intervention complémentaire à ceux déjà identifiés, qui apporte une contribution financière significative à la filière forêt-bois.

Graphique n° 3 : répartition des aides des départements (hors contrepartie au FEADER) par domaine d'intervention en 2006-2013



Source : Cour des comptes, réponses des 22 départements interrogés par la Cour

³⁵ L'existence d'aides conjoncturelles faisant suite aux tempêtes a été soulignée par le département de la Corrèze. Peu structurantes, elles représentent 7 % des aides.

Ces résultats sont à la fois corroborés et complétés par une étude plus ancienne concernant 60 départements³⁶. Cette étude montre que 80 % des départements soutiennent financièrement des actions en faveur de la filière forêt-bois, dans le cadre d'outils qui leur sont propres dans les deux tiers des cas, pour un montant moyen annuel de 0,34 M€ en 2006 et 0,43 M€ en 2007. L'extrapolation à l'ensemble des départements français des résultats conduit à un ordre de grandeur de 38 M€ annuels dépensés en faveur de la filière forêt-bois en 2006-2007.

La variété du champ des soutiens est soulignée par l'étude, qu'il s'agisse de l'amont (gestion forestière, desserte, aménagement foncier, protection des milieux tels que les espaces naturels sensibles, accueil du public) ou de l'aval de la filière (soutien aux entreprises de travaux forestiers, aux scieries, aux filières locales bois-énergie et bois-construction) ou encore aux actions d'animation de la filière. Les interventions des départements s'inscrivent à 60 % dans des démarches territoriales, telles que les chartes forestières de territoire, présentes dans la moitié des départements du panel, et à 44 % dans des démarches collectives telles que les plans de développement de massifs. Elles sont souvent menées en partenariat avec les communes forestières, l'Office national des forêts ou les instances de la forêt privée.

IV - Les financements provenant de programmes européens

A - Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)

La stratégie européenne en faveur de la forêt s'appuie sur les financements de la politique de développement rural, regroupés au sein du FEADER³⁷ (cf. annexe 15). Pour la période 2007-2013, les crédits FEADER en faveur de la forêt programmés s'élèvent pour la France à 196 M€, soit 28 M€ en moyenne annuelle. La participation du FEADER intervient toujours en contrepartie d'une dépense publique nationale. Ainsi, la dépense publique totale – provenant de l'État, des collectivités et du FEADER – s'élève à 370 M€, soit 52,9 M€ par an, près de la moitié étant apportée par le fonds et 40 % par l'État. Les engagements effectifs au 31 décembre 2013 atteignent 93 % des montants programmés en mai 2013 (196 M€), qui sont inférieurs à ceux envisagés en 2009 (218 M€) et en juillet 2012 (202 M€).

Les aides sont précisées, au niveau national, dans le programme de développement rural hexagonal (PDRH)³⁸, qui comporte 12 mesures spécifiques à la filière forêt-bois. Excepté une mesure non ouverte dans le PDRH et une mesure établie au seul niveau national, les mesures forestières peuvent être ouvertes ou non en région, en fonction des enjeux locaux. La répartition de l'enveloppe entre les différentes mesures a évolué au cours de la période 2007-2013, l'accent ayant notamment été mis sur la desserte, au détriment de l'investissement forestier et de la mécanisation de l'exploitation forestière, en fin de période.

³⁶ *Les politiques forestières des départements de France*, enquête menée par l'Office national des forêts et la Fédération nationale des communes forestières, en partenariat avec l'Assemblée des départements de France (données de 2007). Les départements faiblement boisés sont sur-représentés parmi les 60 ayant répondu à l'enquête.

³⁷ Le règlement (CE) n°1698/2005 modifié du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et son règlement d'application (CE) n°1974/2006 modifié du 15 décembre 2006 fixent les conditions de mobilisation du FEADER dans les États membres pour 2007-2013.

³⁸ Ainsi que dans cinq plans concernant la Corse et l'outre-mer.

Des mesures transversales, telles que la formation, la diffusion des connaissances, la promotion des actions touristiques et le patrimoine naturel, peuvent bénéficier également à la filière, mais ne sont pas comptabilisées ici, leur composante forestière ne pouvant être isolée.

B - Le fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds social européen (FSE)

Les crédits ouverts pour le FEDER et le FSE en France métropolitaine entrent, au niveau local, dans le cadre de programmes opérationnels pour la période 2007-2013. Les projets inscrits dans les programmes se répartissent entre création d'activité et d'emploi, développement durable et innovation - technologies de l'information et de la communication (TIC). La réalisation des projets est fortement déconcentrée en région (85 % des crédits) sous l'égide des conseils régionaux et des préfetures. Les financements des projets soutenus par les fonds européens sont toujours conjoints et associent le plus souvent des collectivités territoriales et l'État. L'Europe a investi 23,3 Md€ dans les régions françaises pour la période 2007-2013. Le FEDER représente 43,3 % du total avec 10,1 Md€ engagés et le FSE 19,3 %, avec 4,5 Md€.

Dans le cadre des programmes opérationnels régionaux 2007-2013, la filière bois a été identifiée comme filière industrielle stratégique, par exemple en Franche-Comté, en Bourgogne, en Aquitaine, en Poitou-Charentes ou dans le Limousin.

Le bilan des engagements au bénéfice de la filière bois s'établit comme suit³⁹ en 2007-2013 : 1 127 projets filière bois ont été financés par le FEDER et le FSE ; ils représentent un coût total de 526 M€, cofinancé à hauteur de 133 M€ par les fonds européens, soit 124,6 M€ pour le FEDER (94 %) et 8,5 M€ pour le FSE (6 %).

Les cinq premières régions bénéficiaires sont la Bourgogne (14,4 M€), Rhône-Alpes (12,4 M€), l'Aquitaine et Poitou-Charentes (11,1 M€ chacune) et Midi-Pyrénées (9,1 M€).

54 % des crédits FEDER ou FSE (71,4 M€) ont été consommés pour la construction d'installations de chauffage au bois (526 projets) comme par exemple la création d'un réseau de chaleur au bois dans le quartier Saint-Jean au Havre (11,4 M€ dont 2,5 M€ de crédits FEDER) ou l'installation d'une chaufferie bois à Oberhausbergen (7,5 M€ dont 1,1 M€ de crédits FEDER). Ils viennent souvent compléter les crédits du fonds chaleur.

Les scieries ont bénéficié d'un concours de 9 M€ des fonds européens, 5,7 M€ pour le FEDER et 3,3 M€ pour le FSE. Pour exemple, une série d'actions de formation professionnelle ou à objectif d'inclusion sociale a été financée pour un montant de 2,8 M€ par le FSE en Nord Pas-de-Calais entre 2008 et 2013. Les actions ont été réalisées par une société spécialisée dans la production de palettes hors standards et disposant d'une scierie et d'une unité de séchage du bois. En Franche-Comté, l'association Développement forêt et industries du bois a conduit un programme d'actions collectives en faveur des scieries, financé par le FEDER à hauteur de 0,45 M€.

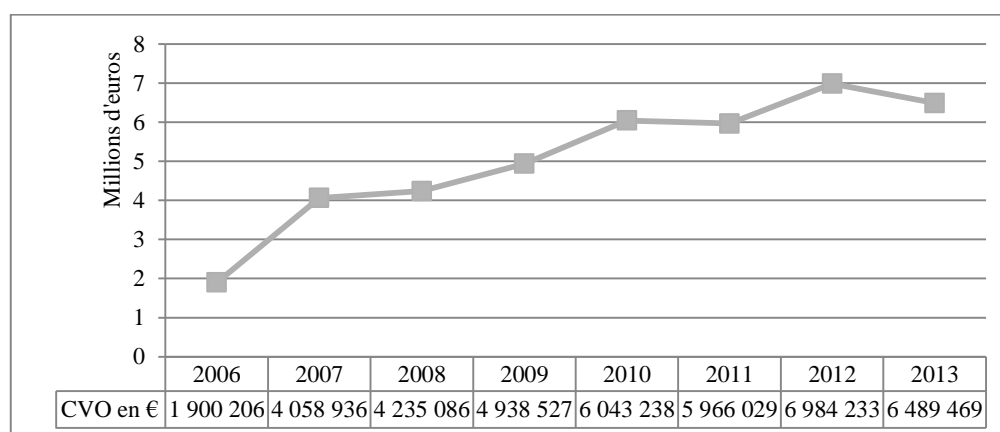
³⁹ Méthodologie : la base de données PRESAGE (<http://cartobenef.asp-public.fr>) recense tous les projets réalisés en région qui mobilisent un financement FEDER ou FSE. En sélectionnant les projets sur la base de mots-clés (bois, scierie, chaudière, chaufferie) et après retraitement pour éliminer les entrées incohérentes, il a été établi une liste qui ne peut prétendre à l'exhaustivité, mais dont les résultats donnent les ordres de grandeur de l'engagement des fonds européens au bénéfice de la filière bois.

V - Les financements issus de cotisations volontaires obligatoires ou de taxes sur la filière

A - Contributions volontaires obligatoires (CVO) collectées par France Bois Forêt

L'interprofession⁴⁰ France Bois Forêt (FBF), créée en 2005, réunit les organismes représentatifs des secteurs de la forêt et de la production de bois, de la première transformation du bois et du négoce et de l'emballage en bois. Grâce à sa reconnaissance par l'État, elle collecte des contributions volontaires obligatoires (CVO) auprès des membres des secteurs qui la constituent, proportionnelles au produit des ventes de bois ou au chiffre d'affaires réalisé. Compte tenu de l'amélioration du recouvrement, la CVO collectée annuellement a fortement augmenté depuis 2006 et s'élève à 6,5 M€ en 2013 (cf. annexe 16). FBF évalue cependant à 10 M€ le montant théorique à collecter.

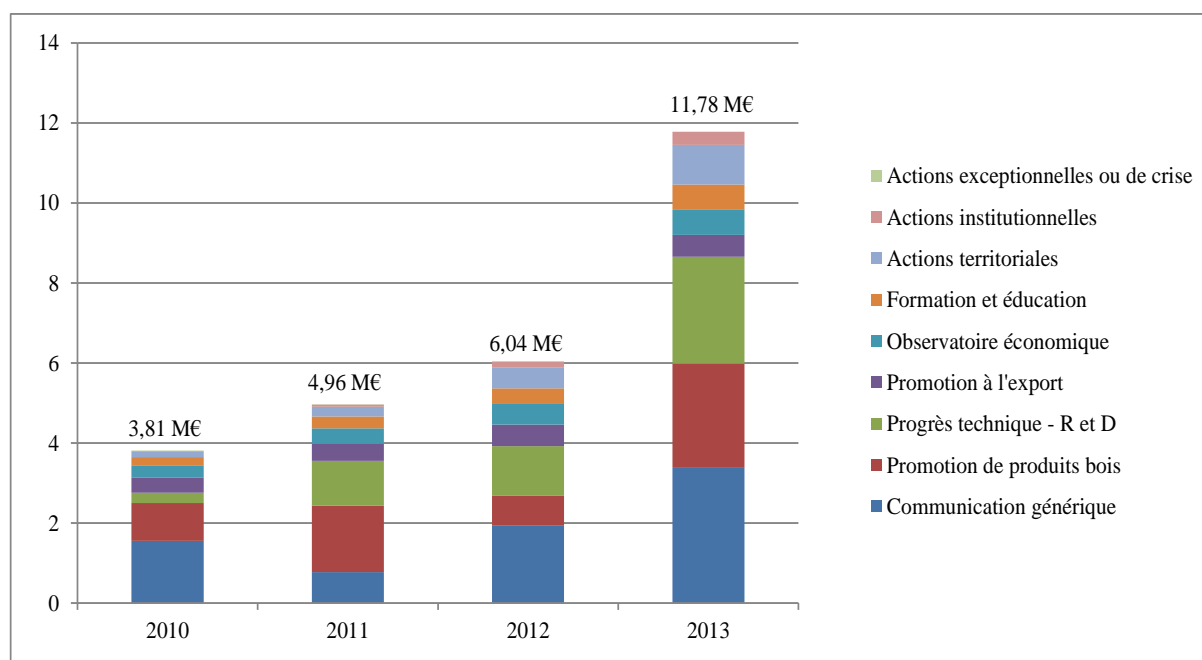
Tableau n° 5 : montant des contributions volontaires obligatoires collectées par France Bois Forêt en 2006-2013



Source : Cour des comptes, données France bois Forêt

L'interprofession apporte grâce à cette CVO un soutien financier à des actions présentant un intérêt pour ses membres, selon la répartition et pour les montants détaillés dans le graphique n° 4.

⁴⁰ Au sens de l'article L.632-1 du code rural et de la pêche maritime. Le dernier accord interprofessionnel a été signé le 5 septembre 2013 et a été étendu par arrêté du 7 mars 2014 pour la période 2014-2016.

Graphique n° 4 : charges de FBF pour le financement d'actions (M€)

Source : Cour des comptes, données France Bois Forêt

B - Taxe affectée au comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB)

Créée en 1971, la taxe affectée assise sur le chiffre d'affaires des industries de l'ameublement a été reconduite par l'article 71 de la loi du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003 (modifiée), afin de financer des actions collectives au profit du secteur de l'ameublement. Après la création de France Bois Forêt, l'article 109 de la loi de finances pour 2007 a étendu la taxe affectée existante à l'ensemble des industries du bois. Les panneaux et contreplaqués ont été inclus en 2007, le bois dans la construction en 2009. Créé par décret du 1^{er} avril 2009⁴¹, le CODIFAB⁴² est désormais l'unique organisme collecteur de cette taxe affectée.

Le produit global de la taxe a atteint 108 M€ sur la période 2006-2013. Il a connu une augmentation régulière jusqu'en 2011 (14,7 M€) puis un reflux important, qui s'est accentué en 2013 (- 9 % entre 2011 et 2013). Le dynamisme de la composante « bois » de la taxe (3,6 M€ en 2013 et + 290 % entre 2008 et 2013) n'a pas été suffisant pour compenser l'érosion de la composante « ameublement » (- 23 % entre 2006 et 2013). Pour cette dernière, la tendance s'explique par la diminution constante des recettes issues de la production nationale (- 27 %).

⁴¹ Décret du 1^{er} avril 2009 autorisant la transformation du comité de développement des industries françaises de l'ameublement en comité professionnel de développement économique et étendant ses attributions.

⁴² Établissement d'utilité publique créé en application de la loi du 22 juin 1978 concernant les comités professionnels de développement économique.

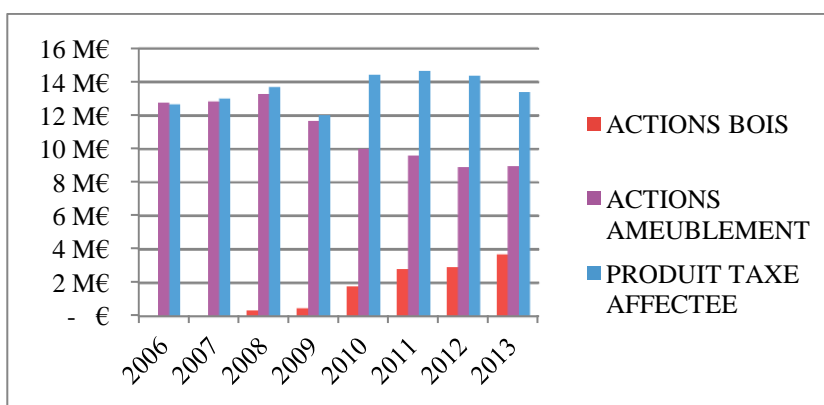
Graphique n° 5 : évolution du produit de la taxe affectée au CODIFAB



Source : CODIFAB et Cour des comptes

Dans le même temps (cf. graphique n° 6), les actions réalisées au bénéfice du secteur de l'ameublement et de celui du bois ont dépassé 100 M€. Les financements au profit de chacun des secteurs, ameublement et bois, ont évolué en fonction des tendances observées pour les produits, avec une décroissance plus prononcée pour les actions relatives à l'ameublement (12 M€ en 2006 et 9 M€ en 2013).

Graphique n° 6 : évolution du montant des actions financées par le CODIFAB



Source : CODIFAB et Cour des comptes

CONCLUSION

Les différents maillons de la filière forêt-bois bénéficient de soutiens financiers d'origine et de nature très diverses, qui s'élèvent à 910 M€ annuellement, sans compter les soutiens non spécifiques à la filière. La filière bénéficie aussi de soutiens de nature non financière, à travers l'action d'établissements publics et l'appui de centres techniques industriels eux-mêmes largement financés par des soutiens publics.

L'État, à travers ses dépenses budgétaires et fiscales, ses recettes fiscales fléchées et les financements de ses établissements publics, apporte la plus large part de ces soutiens (84 % ; environ 770 M€). Le secteur du bois-énergie bénéficie de près de 36 % de ces soutiens provenant de l'État et de ses établissements publics.

Les collectivités territoriales sont la deuxième source de financement de la filière. Elles apportent moins de 10 % des soutiens totaux (environ 80 M€), mais leurs apports sont beaucoup plus significatifs pour l'aval de la filière, dont elles soutiennent le développement économique de façon prioritaire. Elles apportent par ailleurs beaucoup plus que ce qui était attendu d'après les estimations disponibles et plus que l'État dans certains domaines d'intervention.

Les fonds européens constituent un financement d'appoint pour la filière (environ 50 M€), tout comme les fonds d'origine interprofessionnelle (environ 20 M€), qui restent très modestes malgré une montée en puissance pendant la période 2006-2013.

On constate donc un saupoudrage de soutiens publics, nombreux et diversifiés, sans lien entre eux et sans hiérarchisation des priorités de financement, du fait d'une gouvernance non unifiée.

Chapitre II

Une gouvernance faible et éclatée

L'État, à travers la mise en œuvre de ses politiques et de ses soutiens, est conduit à jouer un rôle majeur pour la filière forêt-bois. Il lui revient de veiller à ce que les différents maillons de la filière agissent de façon cohérente dans la définition et la réalisation de leurs objectifs. Ses soutiens, ainsi que ceux des autres financeurs publics, devraient servir une stratégie partagée entre tous les acteurs de la filière, dans le cadre d'une gouvernance unifiée.

Or les lacunes de la gouvernance publique sont nombreuses au niveau national - qu'il s'agisse des actions de l'État ou de celles auxquelles l'État associe les parties prenantes de la filière -, tout comme au niveau territorial (I). La gouvernance interprofessionnelle n'est elle-même pas unifiée et présente des faiblesses (II).

I - Les lacunes de la gouvernance publique

A - Une action interministérielle peu aboutie

Cinq ministères – chargés respectivement de l'agriculture et de la forêt ; de l'industrie ; de l'écologie et de l'énergie ; du logement ; du budget et des finances – mettent en œuvre une ou plusieurs politiques qui concernent la filière forêt-bois et apportent à ce titre un soutien à cette filière. L'action du ministère chargé de l'agriculture, dont le périmètre inclut la première transformation du bois, est historiquement prépondérante. Celle du ministère chargé de l'industrie est croissante et s'est matérialisée par la participation à de récentes initiatives mettant l'accent sur la logique de filière industrielle. Avec l'appui de l'ADEME, le ministère chargé de l'énergie conçoit et gère la politique en faveur des énergies renouvelables, dont le bois énergie, et traite des questions climatiques. La direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), sous l'autorité conjointe de ce ministère et de celui chargé du logement, s'est engagée dans la filière bois à partir du Grenelle de l'environnement. Le ministère chargé de l'écologie porte enfin les problématiques environnementales, très présentes en forêt. Le financement de la filière, y compris par des mesures fiscales, intéresse également le ministère chargé des finances.

Chaque ministère adopte naturellement une vision des enjeux et des objectifs prioritaires pour la filière façonnée par ses compétences ministérielles⁴³. La forêt est ainsi souvent abordée sous des angles partiels et peut donner lieu à des divergences de vue. Ainsi la

⁴³ Mobiliser davantage de bois en forêt, préserver la biodiversité au sein des forêts, mieux approvisionner les industries du bois, augmenter la part du bois dans les constructions, développer l'usage du bois en tant qu'énergie renouvelable, etc.

Cour a relevé les griefs adressés par les ministères chargés de l'industrie et de l'agriculture au ministère chargé de l'écologie et de l'énergie de privilégier la dimension écologique de la forêt au détriment de son rôle économique, et d'être à l'origine d'une politique de subventionnement excessive des chaufferies à bois. Le ministère chargé de l'industrie considère que le choix du ministère chargé de l'agriculture de valoriser le feuillu, notamment en construction, est une erreur, ce dernier ne pouvant être compétitif par rapport au résineux, à qualités identiques.

Des rencontres régulières ou ponctuelles entre certains ministères ont lieu sur des sujets ciblés, mais l'absence d'un lieu de concertation et de décision interministérielle sur ces sujets, ni même d'un dialogue construit entre les ministères sur la filière, ne facilite pas l'émergence d'une stratégie cohérente pour la filière.

La forme la plus aboutie d'une telle stratégie est le plan national d'action pour l'avenir des industries de transformation du bois, signé en octobre 2013 par les ministres chargés de la forêt et de l'industrie (cf. annexe 18). Si le ministère chargé de la construction et du logement a rapidement souhaité adhérer à cette démarche de filière, le ministère chargé de l'écologie et de l'énergie a manifesté peu d'intérêt pour le plan national.

Les problématiques abordées dans le plan national d'action répondent essentiellement aux objectifs de « développer l'offre de produits bois pour répondre aux besoins du marché » et faire en sorte que « la filière accroisse ses performances, gagne en compétitivité, redevienne créatrice d'emplois », selon une vision plutôt industrielle, qui n'a que récemment émergé à la faveur de l'intérêt croissant du ministère chargé de l'industrie sur ces sujets. À compter de 2013, il semble s'affirmer une nouvelle dynamique de filière industrielle, comme l'atteste également l'inscription de la filière bois parmi les 34 filières d'avenir retenues en septembre 2013, lors de la présentation des orientations de la politique industrielle de la France (« Nouvelle France Industrielle »)⁴⁴. Mais les autres fonctions et visions de la forêt demeurent.

Le ministère chargé de l'agriculture a souligné que l'approbation par décret du futur programme national de la forêt et du bois « implique que ce document de pilotage stratégique sera partagé au niveau interministériel, ainsi que le suivi de sa mise en œuvre ». La pérennité des instances qui devront être mises en place pour ce faire n'est cependant pas acquise.

B - Des instances de concertation multiples entre l'État et les parties prenantes

L'État cherche à associer au dialogue interministériel les professionnels et autres parties prenantes de la filière. Là encore, la construction d'un lieu de concertation et de décision stratégique unique n'a pas été possible.

- Le conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois, créé en 2002 et réunissant de nombreuses parties prenantes de la filière, ne revêt pas un caractère opérationnel de par sa présidence (assurée par le ministre chargé de l'agriculture), ses très nombreux membres et le peu de réunions qu'elle a tenues au cours de la période 2006-2013 (aucune réunion entre 2009 et 2012). Il a retrouvé à compter de 2013 une activité

⁴⁴ Dans ce cadre, l'objectif, traduit dans une feuille de route sur trois ans, est de réimplanter sur le territoire national les activités de transformation, en structurant, en particulier, une offre industrielle française nouvelle sur les constructions en bois de grande hauteur (cf. annexe 20).

plus soutenue, mais a échoué à définir jusqu'à présent une stratégie pour la filière. En application de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt⁴⁵, il devrait évoluer vers un conseil supérieur de la forêt et du bois plus fédérateur et présider à l'élaboration d'un programme national de la forêt et du bois. Il deviendrait ainsi un lieu de décision stratégique. La direction du budget considère à ce titre que « la création d'un programme national de la forêt et du bois (...) pourrait permettre de hiérarchiser les priorités et éviter les risques de dispersion et de conflits d'usages » pointés par la Cour.

- Les comités stratégiques de filière « chimie-matériaux » et « éco-industries » rattachés au Conseil national de l'industrie ont défini certaines actions ciblées en faveur du bois comme matériau ou source d'énergie, mais les enjeux qui y sont traités ne couvrent que très partiellement les besoins de la filière industrielle du bois. Le comité stratégique de filière « biens de consommation », dont l'ameublement est une composante importante, n'aborde que très marginalement la question des matériaux, dont le bois, et uniquement sous l'angle du prix des matières premières.

- Le comité stratégique de filière (CSF) « industries du bois », créé le 14 janvier 2014, concrétise l'entrée de la filière bois dans le Conseil national de l'industrie. Il est composé des régions, des syndicats, des opérateurs de l'ensemble de la filière industrielle et de représentants des ministères concernés. Il articule ses travaux autour de sept groupes de travail (cf. annexe 19) qui rassemblent 250 participants en vue d'élaborer un contrat de filière pour les industries de transformation, avec identification des besoins en approvisionnement, abordés avec l'amont de la filière. Le vice-président du CSF doit rendre compte des travaux du comité au conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois, qui reste compétent pour définir les objectifs de la production forestière. Le comité mène actuellement une réflexion, sur la base d'un diagnostic partagé entre les professionnels et les pouvoirs publics, pour définir des priorités d'action (assurer la disponibilité et la compétitivité des approvisionnements, prévenir les conflits d'usage) assorties d'indicateurs de suivi. Il doit travailler en coordination avec les autres comités stratégiques.

Ce récent comité stratégique de filière est perçu très positivement par les parties prenantes, dans la mesure où la quasi-totalité des professions y est représentée, mais un certain malaise est ressenti du côté des représentants de l'amont forestier quant au poids donné dans les discussions du contrat de filière à la problématique de la satisfaction des besoins en bois de l'industrie, quant au peu d'écoute de leurs préoccupations de producteurs, et plus généralement quant à l'articulation des travaux de ce comité avec ceux du conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois, où sont aussi présents des représentants de la société civile (associations, ONG, etc.).

La gouvernance qui se dessine en 2014 n'évite ainsi pas l'écueil d'une partition entre l'amont forestier et l'aval industriel de la filière, sous l'influence respective des ministères chargés de l'agriculture et de l'industrie. Une articulation des travaux des deux enceintes est nécessaire pour satisfaire l'objectif d'une orientation de la production forestière vers les besoins en bois des industries de transformation et pour assurer la cohérence des soutiens publics avec les objectifs de développement du bois dans ses différents usages. Une grande vigilance sera nécessaire pour rendre cohérents le contrat de filière et le programme national de la forêt et du bois, élaborés par des instances et selon des calendriers disjoints, mais dont

⁴⁵ Loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

les périmètres doivent nécessairement se recouper, sauf à vider de son sens la notion de filière forêt-bois.

À titre de comparaison, l'Allemagne fournit un exemple de concertation opérationnelle entre les acteurs publics et privés de l'amont et de l'aval de la filière, bien qu'il ne puisse pas être simplement transposé à la France du fait d'organisations administratives très différentes (cf. annexe 17).

C - Des responsabilités concurrentes du Centre nationale de la propriété forestière et des chambres d'agriculture

Plusieurs établissements publics à caractère administratif sous tutelle du ministère chargé de l'agriculture sont chargés de la mise en valeur des forêts privées. En effet, en vertu de l'article L. 322-1 du code forestier, les chambres d'agriculture « ont compétence pour contribuer à la mise en valeur des bois et forêts ». Jusqu'en 2009, le code forestier citait parmi les actions des chambres d'agriculture « l'encouragement à l'adoption de méthodes de sylviculture conduisant à une gestion durable et à une valorisation économique des haies, des bois et des forêts, ainsi que des autres produits et services des forêts ». La simple lecture des dispositions législatives fait apparaître des zones de recouvrement importantes des champs d'activités en matière forestière du centre national de la propriété forestière (et de ses délégations régionales, les centres régionaux de la propriété forestière⁴⁶ ou CRPF) et des chambres d'agriculture. Le ministère chargé de l'agriculture indique que ce recouvrement « résulte d'une situation qui s'explique historiquement par la proportion importante de la forêt paysanne en 1960, mais qui n'est plus aujourd'hui une situation dominante ». Le législateur a tenté de contribuer à tout le moins à une information réciproque des organismes, en établissant des participations croisées au sein des instances de gouvernance de ces organismes agricoles et forestiers. Le code rural dispose également que les actions menées par les chambres sont mises en œuvre « en liaison avec les CRPF ».

Dans la pratique, les interventions des chambres d'agriculture en matière de développement forestier sont très variables selon les zones, parfois de même nature que celle des centres régionaux de la propriété forestière, avec ou sans coordination avec ces derniers, parfois inexistantes.

La création par la loi du 6 août 1963⁴⁷ d'établissements publics affectés aux questions forestières, les centres régionaux de la propriété forestière⁴⁸, aurait dû s'accompagner d'un recentrage des missions des chambres d'agriculture sur leur champ principal de compétence (agricole) afin d'éviter la situation de confusion actuelle, source d'inefficacité et d'inefficience, dans laquelle des missions similaires sont confiées à deux établissements publics administratifs bénéficiant de financements de l'État. Le réexamen des conditions d'exercice de certaines missions de développement forestier, appelé de ses vœux par la Cour, s'en trouve largement empêché.

⁴⁶ Financées par la part que ces chambres conservent de taxe pour frais de chambre d'agriculture appliquée aux forêts (les « centimes forestiers »). Cf. *supra*.

⁴⁷ Loi du 6 août 1963 pour l'amélioration de la production et de la structure foncière des forêts françaises.

⁴⁸ Fusionnés en avril 2010 au sein du centre national de propriété forestière, en application de l'ordonnance du 6 novembre 2009 relative au groupement du Centre national de la propriété forestière et des centres régionaux de la propriété forestière.

L'État devrait mettre fin à ces doublons, en confiant au CNPF le rôle d'exercer pleinement la mission de développement forestier prévue par la législation forestière et en réorientant intégralement les « centimes forestiers » vers cet établissement public. La mise en œuvre de cette simplification suppose que le CNPF exerce mieux ses missions, comme le recommande par ailleurs la Cour (cf. *infra*).

D - Une absence de coordination des actions de la Caisse des dépôts

À travers ses différentes filiales et participations, le groupe Caisse des dépôts et consignations (CDC) intervient auprès de l'amont forestier, de la filière industrielle du bois et sur le bois-énergie et dispose ainsi d'une expertise globale sur cette filière (cf. annexe 22).

Cette présence n'est toutefois pas le fait d'une stratégie préalable et chaque entité agit isolément dans son secteur d'activité, les orientations et les perspectives d'évolution de chacune restant définies dans le cadre de logiques et d'objectifs qui leur sont propres. Ainsi, hors le respect de la règle informelle visant à conseiller ou orienter les opérateurs de la filière vers la filiale ou l'entité pertinente pour leurs besoins d'accompagnement en développement ou financement, les interactions entre les entités de la CDC sont restées ponctuelles (cf. annexe 22).

La coordination des actions du groupe CDC au profit de la filière forêt-bois a fait récemment l'objet d'une feuille de route stratégique, qui mériterait d'être davantage explicitée. Le groupe CDC a en effet validé, en février 2014, une priorité stratégique sectorielle relative à la « transition énergétique et écologique », avec une feuille de route associée. L'objectif 7-4 de celle-ci vise le « renforcement du rôle structurant du groupe dans le développement de la chaîne de valeur forêt-bois ». Dans ce cadre, la réalisation d'une étude inventoriant les interventions du groupe, les besoins des territoires, les attentes et les positionnements possibles est prévue d'ici mai 2016. Elle inclut une consultation des autres acteurs de la filière, l'engagement d'expérimentations et la mise en œuvre de pilotes. Les objectifs de cette stratégie semblent surtout orientés, à ce stade, vers le renforcement des échanges entre les différentes entités susceptibles d'y être intéressées. La feuille de route ne prend pas en compte les réflexions stratégiques déjà réalisées au sein de la CDC, notamment sur le bois-énergie et sur la filière bois-matériaux. De même, la complémentarité avec le plan national d'action pour l'avenir des industries de transformation du bois n'est pas clairement affichée en dépit de la participation de Bpifrance au comité stratégique de la filière bois⁴⁹. Enfin, cette nouvelle stratégie ne s'appuie aujourd'hui sur aucune étude ou plan d'action détaillé.

S'agissant de la réflexion sur les modèles économiques susceptibles d'être développés dans la filière forêt-bois, la CDC paraît en attente des orientations des décideurs publics et des professionnels de la filière. Pourtant, sa présence dans différents segments de la filière et la complémentarité des expertises qu'elle est ainsi susceptible de mobiliser plaident pour une participation plus active à la réflexion sur l'élaboration de modèles de développement économique pertinents. En outre, la CDC dispose d'atouts importants sur l'ensemble de la filière, qu'il semble possible d'utiliser davantage au profit d'expérimentations ou d'accompagnement d'expérimentations dans des projets-pilotes de filière, conformes aux

⁴⁹ La société forestière de la CDC est également indirectement présente du fait de sa participation à plusieurs instances – FCBA, CIBE, FBF, FNB – membres de ce comité.

préconisations du plan bois et incluant exploitation forestière durable, sécurisation des approvisionnements, développement de l'outil industriel.

Il convient dès lors de prévoir l'adaptation des objectifs et de la gouvernance de chaque entité de façon à favoriser leur complémentarité, en mobilisant davantage l'expertise disponible en matière de gestion et d'exploitation forestière amont et en mettant à profit les compétences de la CDC sur la filière aval : maîtrise de l'ingénierie financière des projets industriels, capacité à susciter des partenariats et expertise des besoins des industries de l'aval pour promouvoir des projets de filière. En outre, elle peut soutenir l'utilisation du bois dans des secteurs de débouchés pour la filière, notamment le logement et la construction, où elle dispose d'un pouvoir d'entraînement, avec ses filiales SNI et ICADE (opérateurs immobiliers) ou encore EGIS (ingénierie du bâtiment).

E - Une articulation entre politiques et soutiens nationaux et territoriaux à la filière généralement insuffisante

Toutes les régions, quel que soit leur taux de boisement, et beaucoup de départements ont développé des politiques en faveur de la filière forêt-bois qui leur sont propres et agissent très majoritairement en dehors du cadre des mesures du FEADER.

Les départements interrogés par la Cour, lorsqu'ils interviennent en appui à la filière, mènent quant à eux la plupart du temps une politique et mettent en œuvre des financements non corrélés à ceux du niveau régional. Ils développent parfois des schémas d'aides originaux, répondant aux enjeux de la filière identifiés au niveau national, dont les résultats gagneraient à être partagés⁵⁰.

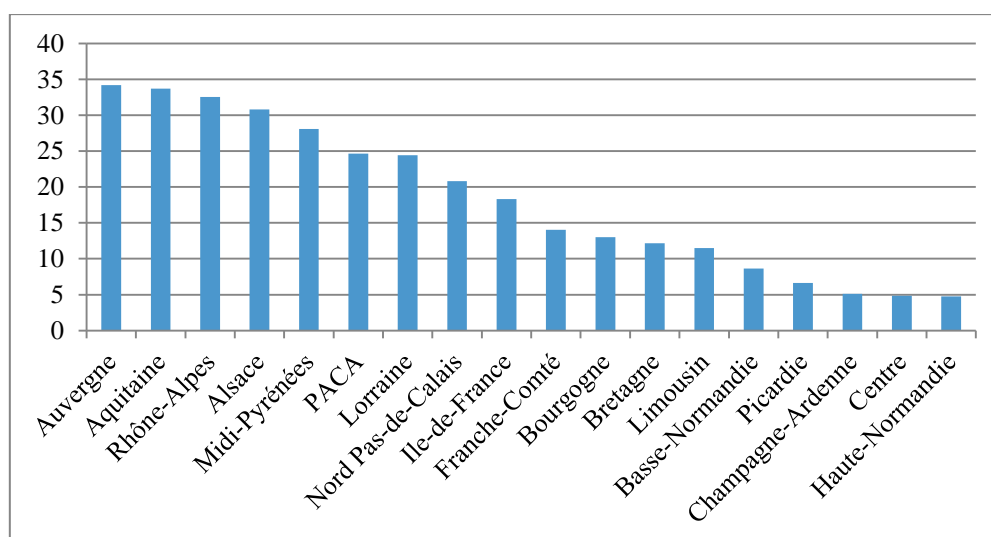
Tout en respectant l'autonomie des collectivités territoriales, une plus grande articulation entre les politiques et soutiens nationaux, régionaux et départementaux est souhaitable, afin d'éviter le saupoudrage ou les doublons et ainsi de renforcer l'efficacité et la lisibilité des aides.

⁵⁰ Prise en charge de frais d'actes notariés sur les petites parcelles pour faciliter la restructuration foncière en Corrèze, dans le Doubs, dans le Jura et dans l'Yonne, fonds départemental pour l'acquisition de chaudières bois individuelles dans l'Indre, bonification des aides aux communes en cas de construction bois ou d'utilisation du bois-énergie en Corrèze, etc.

Illustration des politiques et financements régionaux

Les stratégies développées par les régions prennent en compte les spécificités de la filière au plan local et portent prioritairement, mais pas uniquement, sur le développement économique de l'aval de la filière, y compris le bois-énergie. Beaucoup englobent l'ensemble des problématiques de la filière, de l'amont à l'aval, et prévoient des financements parfois très significatifs permettant d'y répondre.

Répartition par région des financements en 2006-2013 (en M€)



Source : Cour des comptes, données de 18 régions

Les cadres stratégiques d'action des régions prennent des formes diverses. Certains font l'objet de simples délibérations visant à autoriser l'engagement des dépenses afférentes. D'autres prennent la forme de plan pluriannuel (Lorraine), de contrat de progrès (Limousin), de contrat d'aide à la compétitivité (Franche-Comté), de programmes (Auvergne, Bourgogne), de contrat de filière (Nord Pas-de-Calais, Picardie), etc.

Ces stratégies pour la filière sont rarement élaborées de façon conjointe avec l'État. Une telle collaboration a cependant été soulignée par les régions Franche-Comté et Alsace. Les stratégies s'appuient souvent sur l'interprofession régionale, ce qui peut être matérialisé par une convention, un contrat ou un programme (Alsace, Rhône-Alpes, Île-de-France).

L'établissement de principes de financement de la filière par les différentes composantes de la sphère publique serait à ce titre utile. Ils pourraient s'inscrire dans les documents de planification de la filière que sont le programme national de la forêt et du bois, qui doit être décliné au plan régional, et le contrat de filière. En lien avec le rapport que la Cour a adressé au Sénat sur l'exécution des contrats de projets État-région (CPER), une place pourrait aussi utilement être faite, dans la génération des CPER en préparation, à l'articulation des aides publiques nationales et locales destinées à la filière, dans le respect des compétences de chaque niveau territorial. À tout le moins, une connaissance réciproque des schémas d'aide respectifs est nécessaire.

La coprésidence locale par les régions et l'État des futurs comités régionaux de la forêt et du bois introduits par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt est de nature à faciliter l'émergence de visions partagées et de soutiens plus cohérents. L'action des régions en matière de développement économique et leur responsabilité d'autorité de gestion des fonds européens FEDER et FEADER à compter de 2014 tendent à leur conférer un rôle central à cet égard.

II - La dispersion des actions interprofessionnelles

A - Des instances interprofessionnelles multiples

Tableau n° 6 : principaux organismes nationaux à caractère interprofessionnel

France Bois Forêt (FBF)	. Interprofession regroupant les organismes représentatifs de l'amont et de la première transformation du bois . Collecte les contributions volontaires obligatoires
Comité professionnel de développement des industries du bois et de l'ameublement (CODIFAB)	. Comité professionnel de développement économique regroupant les représentants des organisations professionnelles des industries de l'aval . Collecte la taxe affectée ameublement-bois
France Bois Industries Entreprises (FBIE)	Association regroupant des organisations professionnelles de la première et de la seconde transformation du bois
France Bois Régions (FBR)	Association regroupant les interprofessions régionales, elles-mêmes composées des acteurs locaux de la filière, de l'amont à l'aval, jusqu'aux prescripteurs de bois

Source : Cour des comptes

Les professionnels de la filière se sont regroupés au niveau national au sein de deux instances organisées et financées différemment (1), offrant un front divisé entre l'amont et l'aval de la filière, ce dernier étant lui-même représenté par de multiples organismes (2). Une meilleure articulation des actions de ces instances avec celles menées par les interprofessions de niveau territorial reste à établir (3), en tenant compte des difficultés spécifiques rencontrées en Aquitaine (4).

1 - Une dualité dans la gouvernance et les financements interprofessionnels principaux depuis 2009

De façon schématique, le périmètre des contributions volontaires obligatoires (CVO) collectées par France Bois Forêt (FBF) – concernant l'amont et la première transformation – et celui de la taxe affectée au CODIFAB – concernant l'aval – se sont construits en fonction de la volonté des différentes organisations représentatives des professionnels de la forêt et du bois de rejoindre l'un ou l'autre des deux modes de financement. Les périmètres ont dû être affinés afin d'éviter des doublons et il n'est pas rare que certains industriels de la première ou de la deuxième transformation relèvent, selon l'activité considérée, des deux systèmes de financement. La frontière entre ces deux systèmes est donc poreuse. Certains secteurs de la filière forêt-bois ne relèvent enfin ni de la taxe affectée, ni de la CVO, comme la tonnellerie, la pâte à papier ou encore le négoce de produits bruts ou finis.

Les accords interprofessionnels et les statuts de FBF d'une part et la loi du 22 juin 1978 concernant les comités professionnels de développement économique d'autre part définissent les champs de financement respectifs de FBF et du CODIFAB, qui sont très semblables. La gouvernance, l'organisation et les méthodes de financement des deux organismes diffèrent, mais ils ont tous les deux vocation à soutenir toutes les initiatives présentant un intérêt pour l'ensemble de la profession.

La dualité entre l'amont et l'aval se retrouve au niveau de l'État. Chacun des ministères – respectivement chargés de la forêt et de l'industrie – dialogue avec l'organisme financeur

relevant de son secteur de compétences, selon des modalités diverses, car le législateur n'a pas dévolu à l'État un rôle identique vis-à-vis des comités professionnels de développement économique comme le CODIFAB d'une part et des interprofessions comme FBF d'autre part. Le CODIFAB est par exemple, depuis 2012⁵¹, lié à l'État par un contrat de performance, qui structure les arbitrages concernant les projets à financer et prévoit la mise en place d'indicateurs visant à évaluer les résultats des projets financés. Il n'existe pas d'outil de suivi semblable pour FBF.

Les exigences de cohérence de la stratégie de financement pour l'ensemble de la filière, mais aussi d'efficacité administrative, ou encore de qualité du dialogue avec l'État concernant les politiques forestière et industrielle, seraient davantage satisfaites en présence d'un seul organisme interprofessionnel.

L'échec d'une tentative pour fédérer les professionnels de la filière

Des moyens financiers à hauteur de 150 000 € avaient été rassemblés en 2010 dans le cadre d'un Conseil forêt-bois, constitué d'organismes à caractère interprofessionnel de l'amont et de l'aval de la filière, pour mener à bien une action collective, dans l'intérêt de ses membres. Un délai de six mois était prévu pour y parvenir. Fin 2010, le conseil a été mis en sommeil, France Bois Industries Entreprises a été créé (cf. *infra*) et la restitution de leur contribution à chacun des financeurs a été entérinée en mars 2011.

Les deux principaux organismes financeurs interprofessionnels se sont rapprochés et des cofinancements sont effectifs, comme pour la campagne de communication générique bois.com, pour les travaux de recherche et développement confiés au centre technique industriel FCBA ou encore pour l'observatoire économique. FBF et le CODIFAB ont ainsi engagé en 2013 24 programmes communs d'un montant total de 4,7 M€, FBF et le CODIFAB apportant chacun 2 M€, ce qui représente une part significative des soutiens apportés à la filière par chaque financeur. Pour 2014, 13 programmes communs nouveaux entre CODIFAB et FBF s'élèvent à 2,2 M€, les deux organismes apportant environ 0,8 M€ chacun.

Le CODIFAB et FBF ont établi depuis 2012 des états documentaires similaires de suivi des programmes afin que les organismes dont les projets sont cofinancés présentent les mêmes informations et coûts techniques à leurs financeurs. Un tableau de suivi commun des projets cofinancés a été mis en place. Des réunions régulières sont organisées afin de coordonner les actions des deux financeurs. Ces collaborations se sont intensifiées en 2012 et en 2013 : depuis janvier 2013, les deux financeurs partagent le suivi des dossiers qu'ils cofinancent, avec le concours d'une collaboratrice du CODIFAB.

Nonobstant le caractère pénalisant de la dualité des financements d'origine professionnelle pour la filière, les collaborations entre les organismes financeurs de l'amont et de l'aval, telles qu'elles ont été amorcées, doivent être encouragées.

2 - L'organisation interprofessionnelle de l'aval de la filière est complexe

Créée le 1^{er} décembre 2010, l'association France bois industries entreprises (FBIE) regroupe les organisations professionnelles (unions, fédérations et syndicats) de la filière aval du bois, réunissant les secteurs industriels des première et deuxième transformations et les entreprises utilisatrices du matériau bois (cf. annexe 23). Cette association a pour mission « de développer la concertation entre ses membres pour définir la stratégie interprofessionnelle des

⁵¹ Premier contrat de performance du CODIFAB incluant sa composante « bois ».

secteurs bois, cellulose, ameublement, en liaison avec les secteurs amont, et la mettre en œuvre ». Elle a participé notamment aux travaux issus du plan national d'action pour l'avenir des industries de transformation du bois d'octobre 2013. Vu le caractère très hétérogène des industries qu'elle représente, cette interprofession s'investit moins dans le domaine de la recherche et de l'innovation et dans les relations de travail avec les centres techniques industriels impliqués dans la filière.

Cette association n'est pas une interprofession à proprement parler, c'est-à-dire au sens du code rural et de la pêche maritime, et ne dispose pas de fonds permettant de soutenir la filière. Les contributions des professionnels de la seconde transformation du bois prennent en effet la forme de la taxe affectée gérée par le CODIFAB (la première transformation s'acquittant essentiellement de cotisations volontaires obligatoires). Ce dernier possède une gouvernance qui lui est propre et sa commission « bois » et son conseil d'administration président aux choix d'utilisation de la taxe affectée. Sont ainsi déconnectés l'élaboration des stratégies professionnelles émanant des industriels du bois et les choix de financement au service de cette stratégie.

Enfin, deux organisations professionnelles horizontales coexistent. La fédération nationale du bois (FNB) est l'organisation professionnelle des exploitants forestiers et des scieurs, alors que l'union des industries du bois (UIB) est administrée par onze syndicats, fédérations ou confédérations représentant l'aval de la filière de transformation (cf. annexe 23). La FNB n'a pas souhaité intégrer l'UIB.

Les acteurs industriels du bois-énergie disposent par ailleurs d'une organisation interprofessionnelle qui leur est propre, à travers le comité interprofessionnel du bois-énergie (CIBE) et l'activité de syndicats spécifiques (comme le syndicat des énergies renouvelables, SER).

3 - La place des interprofessions régionales n'est pas arrêtée

La filière forêt-bois, ancrée au sein des territoires ruraux, revêt une dimension territoriale forte. La bonne articulation des stratégies et des actions interprofessionnelles retenues aux niveaux régional et national constitue un enjeu, au même titre que la cohérence des soutiens de l'État et des collectivités territoriales.

Les interprofessions régionales (cf. annexe 21) se donnent pour mission de fédérer l'ensemble de la filière, de favoriser le développement économique, social et environnemental de cette dernière, de la représenter auprès des décideurs et financeurs locaux, de mettre en œuvre des politiques locales en faveur de la filière, de développer l'usage du bois. Elles mettent en œuvre pour ce faire diverses actions de promotion, d'animation, de conseil, de formation, de mise en réseau, similaires à celles de France Bois Forêt, et constituent un relais régional naturel pour des actions interprofessionnelles nationales.

Les interactions entre les interprofessions régionales, France bois régions (FBR) et FBF se sont construites et formalisées très progressivement au cours de la période 2006-2013. Les interprofessions régionales sont invitées (à travers FBR) au conseil d'administration et aux différents comités techniques de FBF, qui leur a apporté un soutien financier annuel forfaitaire de 200 000 € jusqu'en 2009, a financé pendant un an à hauteur de 55 000 € une « coordinatrice des interprofessions régionales », puis a soutenu uniquement des projets identifiés, en exigeant une validation préalable par FBR. Malgré plusieurs formules de collaboration entre FBF et les interprofessions régionales, FBF considérait en 2012 qu'il

n'existait pas de relais suffisamment efficace dans les territoires et qu'il convenait de mettre en place un programme de coordination des interprofessions, assorti d'objectifs à atteindre. FBF assure ainsi depuis janvier 2013 le financement de l'animateur national de France bois régions, engagé par l'interprofession et mis à disposition de FBR sous conventionnement pour 50 000 € par an. L'évolution des relations entre FBF et les interprofessions s'est en effet accompagnée, notamment en 2012-2013, d'un renforcement de la coordination des interprofessions entre elles. Pour la première fois en 2013, FBR a présenté un programme d'actions communes entre les interprofessions portant sur trois domaines : « communiquer », « recherche et développement » et « observer ».

Bien que ces éléments constituent des avancées dans le sens d'une coordination interrégionale et nationale, les relations entre FBF, FBR et les interprofessions régionales s'éloignent du schéma prévu par le législateur⁵², dans lequel les interprofessions régionales sont des comités régionaux de FBF et participent, plus en amont qu'actuellement, à la définition même des actions menées par l'interprofession nationale.

Ce schéma théorique, tout comme la situation actuelle, présentent enfin l'écueil majeur d'ignorer l'aval de la filière. Les interprofessions ne bénéficient à l'heure actuelle que de financements minimes de la part du CODIFAB et le dialogue avec ce financeur de l'aval de la filière reste à construire.

L'intégration de l'échelon territorial dans les réflexions interprofessionnelles de la filière forêt-bois est donc à améliorer. Afin de mutualiser les actions qui peuvent l'être et d'éviter les doublons, il est souhaitable que les financeurs (CODIFAB et FBF) et FBR identifient ensemble les actions pour lesquelles l'échelle nationale est la plus appropriée (en matière de recherche et développement, de formation ou de communication générique par exemple), avec une déclinaison ou un relais local éventuel, et celles pour lesquelles la subsidiarité fait sens.

4 - Le cas particulier de l'Aquitaine

La forêt aquitaine est à 90 % privée et produit plus du quart de la récolte annuelle de bois en France (26,1 % en 2011).

La fermeté du ministère chargé des forêts à ne pas reconnaître – au sens du code rural et de la pêche maritime – l'interprofession Aquitaine⁵³, ainsi que les difficultés rencontrées par la filière en Aquitaine telles que la tempête de 2009 et les attaques de scolytes consécutives, ont conduit en 2011 le Syndicat des sylviculteurs du sud-ouest (SYSSO) et la Fédération des industries du bois d'Aquitaine (FIBA) à se rapprocher de France Bois Forêt. Un cycle de réunions de travail qualifié de « médiation » a été engagé le 25 mars 2011 sous l'égide du ministère, afin de déterminer notamment si les statuts de FBF étaient compatibles avec les notions de comité de développement régional et de section spécialisée. Ce cycle de réunions n'a finalement pas pu aboutir au rapprochement de l'ensemble des acteurs concernés par cette démarche, seules FBF et la FIBA ayant pu trouver un *modus vivendi*.

⁵² L'article L. 632-1 du code rural et de la pêche maritime dispose que « lorsqu'une organisation interprofessionnelle nationale est reconnue, les organisations interprofessionnelles régionales constituent des comités de cette organisation interprofessionnelle nationale et sont représentées au sein de cette dernière ».

⁵³ Le 25 août 2011, le gouvernement a répondu négativement à la demande des professionnels aquitains d'être reconnus en tant qu'organisation interprofessionnelle au motif qu'« il ne peut être reconnu qu'une organisation interprofessionnelle par produit ou groupe de produits » (article L. 632-1 du code rural et de la pêche maritime dispose).

Le comité de développement forêt-bois Aquitaine (CODEFA) a été créé le 19 mars 2012, à l'initiative des industriels du bois aquitains. Il regroupe trois collèges : celui de la production (coopératives, ONF et communes forestières), celui de la récolte et transformation (FIBA) et celui de la fabrication et mise en œuvre dans le bâtiment. Quatre dossiers portés par le CODEFA ont été soumis au financement de FBF, qui a accepté de participer sous réserve du paiement par les industriels d'Aquitaine des arriérés de CVO et d'une bonne coordination des actions avec celles engagées par FBF, qu'il s'agisse d'observatoire économique, de communication ou de recherche et développement. 282 entreprises adhérentes au CODEFA ont ainsi régularisé leur situation de CVO pour 2009, 2010 et 2011 et ont cotisé au même titre que les industriels des autres régions en 2012 et en 2013.

Seuls les propriétaires forestiers privés aquitains restent pour la plupart aujourd'hui à l'écart des démarches interprofessionnelles et s'y sont même opposés, à plusieurs reprises et avec un succès mitigé, par la voie contentieuse. Ils représenteraient, selon l'évaluation réalisée par les Forestiers privés de France et donnée par FBF, des cotisations potentielles de l'ordre de 1 M€ à eux seuls. La CVO totale collectée en Aquitaine au titre de 2013 est d'environ 0,5 M€.

B - Des actions interprofessionnelles à améliorer ou à développer

1 - France Bois Forêt doit passer d'une logique de guichet à une démarche plus stratégique

Lors de son contrôle de FBF, la Cour a constaté que l'interprofession effectuait des choix de financement qui ne répondaient pas à une stratégie prédéfinie. L'interprofession a mis en avant des travaux internes de 2008 destinés à établir une telle stratégie, notamment en matière de communication, ainsi que les collaborations entretenues avec les instances de l'aval de la filière, mais ces éléments n'ont pas abouti à un cadre d'action de l'interprofession et n'éclairent nullement ses choix de financement.

Cette absence de stratégie résulte des difficultés à dégager des points de vue communs entre les différents membres de FBF. La défense d'intérêts sectoriels parfois divergents prévaut au sein de l'interprofession et des divergences de vue sur la façon d'orienter les travaux ou la gestion de FBF affleurent. Des approches différentes de la forêt coexistent en effet : il s'agit de concilier des visions patrimoniales, à long terme, et des visions plus économiques, à horizon annuel. FBF a choisi, dès lors, afin de démontrer rapidement ses capacités opérationnelles, de financer des actions qui recueillent l'assentiment de tous ses membres. L'absence de stratégie s'explique aussi par le contexte des premières années de l'interprofession, celui d'une collecte de CVO fortement croissante et d'un volume restreint de demandes de financement, résultant en une absence de contrainte financière réelle, qui imposerait de faire des choix.

En l'absence d'une stratégie clairement affichée, la programmation des actions financées par FBF est avant tout le fait des organismes bénéficiaires. FBF répond à une logique de guichet : les projets financés, qui relèvent de la promotion et de la recherche et développement pour près des trois quarts des montants engagés en 2013, sont examinés au fil de l'eau, au fur et à mesure de leur réception. Les actions de l'association French Timber et du Comité national pour le développement du bois (CNDB) font exception : ils bénéficient

aujourd'hui d'emblée de financements de FBF et sont de ce fait des partenaires privilégiés de l'interprofession. La sécurisation de leur financement par une programmation pluriannuelle est possible, mais ne doit pas occulter la nécessité de s'assurer que leurs actions – respectivement en faveur de l'export de sciages et en matière de promotion et communication – sont pertinentes pour l'ensemble de la filière. Le traitement de l'Institut technologique FCBA est différent puisque ce dernier présente des projets ponctuels au financement de FBF, alors qu'il constitue un organisme de référence de la filière pour la recherche et développement et est doté d'une gouvernance associant l'ensemble des acteurs de l'amont et de l'aval de la filière⁵⁴ et devant permettre, de ce fait, de définir des priorités consensuelles techniques et de recherche appliquée sur la forêt et le bois.

Enfin, en l'absence de stratégie prédéfinie, FBF doit éviter l'écueil d'une logique de retour financier vers les secteurs cotisants⁵⁵, qui constituerait la négation même de la recherche de l'« intérêt général » de la filière. L'amélioration et le respect des procédures de financement qu'elle fixe, l'explicitation de ses critères effectifs de refus ou d'acceptation de dossiers, la suppression de la règle de portage obligatoire des dossiers par un membre de FBF, l'instauration de règles de prévention des conflits d'intérêt internes, la fixation de règles de financement homogènes (quant à l'assiette et aux taux d'aide à retenir) devraient contribuer, à l'avenir, à professionnaliser l'activité de FBF, mais aussi à apporter une plus grande transparence quant aux choix de financement effectués.

En conclusion, la Cour préconise que FBF fonctionne selon une logique d'appel à projets, répondant à une stratégie prédéfinie et à des objectifs identifiés, plutôt que selon une logique de guichet, et qu'elle renforce l'évaluation des actions qu'elle finance.

2 - Les difficultés du Comité national pour le développement du bois reflètent l'absence de stratégie et les dissensions au sein de la filière

Le comité national pour le développement du bois (CNDB), créé en 1989, a pour objet, selon ses statuts d'association loi 1901, « d'engager toutes actions de promotion destinées à développer l'utilisation du bois sous quelque forme que ce soit » et mène de façon plus précise des actions d'information, de promotion, de communication, de formation sur le bois. Les principaux acteurs de la filière forêt-bois, de l'amont à l'aval, en sont membres. Ses ressources, qui s'élèvent à 3,5 M€ en 2013, proviennent de France Bois Forêt (1,17 M€), du CODIFAB (0,65 M€), du ministère chargé de la forêt (0,45 M€), d'autres conventions (0,2 M€), de recettes, ventes et prestations diverses (1 M€) et de cotisations (0,03 M€).

La Cour a souligné lors de son contrôle de 2012 le grand risque tenant aux incertitudes sur le financement du CNDB, compte tenu du retrait annoncé de l'État⁵⁶, du financement aléatoire et insuffisant de FBF et du CODIFAB en 2005-2011 (sur lequel le CNDB n'a aucune visibilité pluriannuelle), des perspectives limitées de développement d'autres subventions ou ressources propres et de la très forte baisse des cotisations décidée en 2011. Trois ans plus tard, en avril 2014, un plan social a dû être mis en œuvre par l'association, 5 personnes sur 18 ayant été licenciées.

⁵⁴ FBF y est représentée au sein du conseil d'administration.

⁵⁵ Inscrite dans son règlement intérieur de 2004, devenu obsolète.

⁵⁶ Annoncé de longue date et justifié par l'objet de l'association, qui relève du domaine interprofessionnel. En 2014, plus aucune subvention n'est versée au CNDB alors qu'en 2005, 2,8 M€ lui étaient versés par l'État, complétés par des crédits du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

L'ensemble des activités de l'association est pourtant destiné à stimuler le développement des marchés du bois et à accompagner les professionnels de la filière. Ces derniers n'ont pas su s'organiser pour assurer des actions de promotion et communication harmonisées et le CNDB n'est pas aujourd'hui l'organisme unique sur lequel repose la communication d'envergure nationale de la filière forêt-bois. En matière de formation, le CNDB se heurte à une concurrence interne au secteur de la part des interprofessions régionales, du FCBA, etc. Son centre de ressources, reconnu du milieu professionnel et servant ses autres activités, n'a pas un positionnement explicite et son coût n'est pas répercuté sur le prix des prestations qui en dépendent. Il n'est financé, partiellement, que depuis 2013. Enfin le champ des actions que conduit le CNDB dans les territoires, notamment par ses délégués régionaux, n'est pas clairement appréhendé et demande à être mis en regard de l'action des interprofessions régionales.

Il n'existe pas de vision commune des acteurs de la filière sur le rôle et le fonctionnement de cet outil qui est à leur service. Le CNDB n'a jamais pu se doter d'une ligne stratégique assortie d'objectifs et apparaît davantage, en 2006-2013, comme un prestataire de services pour différents commanditaires. Il appartient à ses membres de mieux expliciter, ensemble, l'étendue de son champ d'action et d'en redéfinir le rôle, les objectifs et le financement. Le retrait du financement de l'État n'a pas abouti à responsabiliser suffisamment les professionnels et à accélérer leur réflexion stratégique quant à leurs attentes vis-à-vis de cet outil et aux priorités d'action dans les domaines dans lesquels il œuvre. Malgré un financement par FBF et des projets passés concernant l'amont de la filière, les membres de l'amont doutent de son intérêt même. Certains ne paient plus leur cotisation de longue date et tous s'en retirent progressivement. L'avenir de cet outil paraît plus que jamais incertain.

Dans ce contexte, la Cour préconise l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens pluriannuel fixant les priorités du Comité national pour le développement du bois et détaillant les moyens mis en commun par les professionnels de la filière au sein de cette association pour y répondre.

3 - La mise en place d'un observatoire économique de la filière forêt-bois est laborieuse

Le Laboratoire d'économie forestière constatait en 2010 : « l'information sur la filière forêt-bois française est caractérisée par l'existence de nombreuses sources d'informations, et aussi d'importantes lacunes. En effet, tous les champs sont couverts, mais de façon très hétérogène ». Or la veille économique sur la filière forêt-bois doit pouvoir éclairer les professionnels sur les marchés, mais aussi éclairer l'action publique : la mesure de l'effet des politiques et des financements mis en place nécessitent de disposer d'un suivi précis de l'évolution de l'économie de la filière.

La création d'un observatoire économique répond à la définition du rôle d'une interprofession en matière de suivi économique de sa filière (article L. 632-2-1 du code rural et de la pêche maritime), aussi France Bois Forêt a-t-elle été chargée de sa mise en place. Celle-ci a été précédée d'une très longue réflexion (de 2005 à 2009), de surcroît incomplète, portant sur l'identification des besoins des différents publics potentiels – professionnels, adhérents de FBF, grand public – en matière de données. Une telle réflexion aurait dû associer l'aval de la filière, en tant que pourvoyeur et utilisateur de données, ce qui n'a pas été fait. Le contrôle général économique et financier faisait le constat, en décembre 2009, du démarrage laborieux de ce projet, auquel avait été consacré un soutien financier à l'association French

Timber d'une part, pour la production d'un document statistique mensuel centré sur le commerce international de bois, et à Forestiers privés de France d'autre part, pour le paiement en 2009-2011 du salaire d'une personne à temps partiel chargée de l'observatoire. La réticence de certains acteurs à communiquer des données jugées stratégiques a été constatée.

L'observatoire économique mis en ligne *in fine* sur le site de FBF est une compilation de données nombreuses, mais hétérogènes, éclatées et non reliées entre elles, d'études, de notes ou de projets à caractère économique. Le besoin en informations récentes et en analyses des tendances à moyen terme des marchés reste insatisfait.

L'observatoire s'inscrit depuis 2012 dans une démarche plus globale associant les professionnels et l'administration, coordonnée par le ministère chargé des forêts. À l'initiative de ce dernier, un mémento statistique et une synthèse dressant un premier état des lieux consensuel de la filière, avec les données disponibles, ont été réalisés en 2012 (et actualisés en 2013) par le FCBA, avec un co-financement de FBF et du CODIFAB. Puis l'amont et l'aval de la filière ont été associés à un partenariat avec les ministères chargés des forêts et de l'industrie et leurs services statistiques, visant à mettre en place un outil de veille économique mutualisée. Une étude de méthodologie et de faisabilité pour la mise en place de cette veille a été lancée en 2013, avec pour première étape une présentation aux organisations professionnelles des produits possibles de la veille. Les travaux doivent se poursuivre pour arrêter les conditions d'une mise en place effective de cette veille économique, en abordant notamment la structure de l'outil, la diffusion des produits de la veille et les coûts associés. Leur aboutissement rapide est une condition indispensable à la mise en œuvre d'une stratégie de filière.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les soutiens à la filière sont empilés sans lien entre eux et sans hiérarchisation des priorités de financement, notamment du fait des défauts de la gouvernance actuelle de la filière, qui ne permet pas d'apporter une cohérence à ces soutiens dispersés.

En effet, à la multiplicité des enjeux de la filière identifiés par la Cour répond une collaboration interministérielle peu aboutie. Placée sous l'égide de multiples ministères qui collaborent insuffisamment entre eux, la filière dans son ensemble a pâti de l'absence d'une instance de concertation, de définition des orientations stratégiques et de décision unifiée. La démarche de filière récemment mise en place sous l'égide des ministères chargés de l'agriculture et de l'industrie n'a pas évité l'écueil d'une partition entre l'amont forestier et l'aval industriel de la filière.

Par ailleurs, une meilleure articulation entre les politiques et soutiens mis en œuvre au plan national d'une part et par les régions et les départements d'autre part reste à définir. Les régions et l'État sont appelés à jouer un rôle central dans l'animation et le financement de la filière au niveau local.

Enfin, les professionnels de la filière offrent eux aussi, à travers leurs instances interprofessionnelles, un front divisé. Ces instances sont en effet multiples et la place des interprofessions régionales au sein du paysage interprofessionnel n'est pas arrêtée.

Les actions interprofessionnelles, au service de la filière, sont à améliorer ou à développer. À ce titre, France Bois Forêt, interprofession de l'amont et de la première transformation, doit passer d'une logique de guichet à une démarche plus stratégique. Les

difficultés que rencontre le Comité national pour le développement du bois, dont le rôle au bénéfice de la filière n'a pas été bien défini, sont aussi le reflet de l'absence d'une vision commune des acteurs de la filière. Enfin, la mise en place d'un observatoire économique de la filière, reconnu pourtant comme nécessaire pour éclairer l'action de l'État comme des professionnels, est laborieuse.

En conséquence, la Cour émet les recommandations suivantes :

pour l'État :

- 1. créer une instance interministérielle unique de réflexion et de pilotage stratégique de la politique de soutien à la filière forêt-bois ;*
- 2. organiser une gouvernance unifiée et élaborer une stratégie pour la filière. Dans un premier temps, éviter les contradictions entre le contrat de filière issu du comité stratégique de filière « industries du bois » et le « programme national de la forêt et du bois » issu du conseil supérieur de la forêt et du bois ;*
- 3. confier aux comités régionaux de la forêt et du bois la responsabilité de l'animation et du financement de la filière au niveau local ;*
- 4. confier intégralement au centre national de la propriété forestière la mission de développement forestier pour les forêts privées, et en décharger les chambres d'agriculture ;*

pour les professionnels de la filière :

- 9. fusionner France Bois Forêt, France Bois Industries Entreprises et le CODIFAB dans un organisme interprofessionnel unique, doté d'un contrat d'objectifs avec l'État et dont l'action territoriale s'articule avec celle des interprofessions régionales.*
-

Chapitre III

Des soutiens inadaptés aux objectifs de valorisation économique de la forêt

Malgré une grande constance des enjeux et des objectifs de la politique forestière, centrés sur la gestion durable des forêts, la dimension économique de la gestion forestière est insuffisamment développée, particulièrement en forêt privée : les résultats en termes de desserte, d'investissement forestier, de regroupement foncier, technique et économique et, in fine, de récolte du bois sont décevants (I). L'Etat met en œuvre un ensemble de soutiens à la forêt privée qui se révèlent inadaptés aux objectifs relatifs à la valorisation économique de la forêt, qu'il s'agisse des dépenses budgétaires (II), des dépenses fiscales (III) ou de l'action du Centre national de la propriété forestière (IV).

I - Des objectifs très partiellement atteints pour la forêt

A - Des objectifs constants, centrés sur la gestion durable des forêts

La constance du diagnostic de la situation de la filière forêt-bois et des grandes orientations de la politique forestière est frappante. Pour se borner à la période 2006-2013, le programme forestier national établi en 2006 pour la période 2006-2015, les conclusions du Grenelle de l'environnement en 2007, celles des Assises de la forêt qui en ont découlé en 2008, le plan issu du discours d'Urmatt du Président de la République en 2009 sont ainsi convergents. Aujourd'hui, la stratégie gouvernementale est inchangée dans ses grandes lignes, même si l'État tend à mettre davantage l'accent qu'auparavant sur le rôle de premier maillon d'une filière industrielle que tient la forêt, c'est-à-dire la dimension économique de la gestion durable. Cette stratégie, qui est principalement mise en œuvre dans le cadre de l'exécution du programme 149 – *Forêt*, repose sur trois axes prioritaires, complété par l'objectif de « gérer les risques » :

- « produire plus et mieux valoriser la ressource bois » ;
- « gérer durablement les forêts et mieux préserver la biodiversité » ;
- « adapter les forêts françaises et anticiper le changement climatique ».

La performance de la politique forestière peut être approchée grâce aux objectifs et indicateurs associés au programme 149 – *Forêt* (cf. annexe 24), mais aussi par les objectifs

moins explicites poursuivis à travers une partie de la fiscalité forestière et certaines actions réglementaires ou mises en œuvre par les opérateurs de l'État en matière forestière.

La gestion durable constitue la pierre angulaire de la politique forestière, appliquée aux forêts privées comme publiques. Mais l'atteinte de l'objectif d'amélioration de la gestion durable des forêts publiques n'est mesurée au sein du programme 149 – *Forêt* que par l'effectivité de la réalisation des aménagements forestiers (cf. glossaire). De même, la dynamisation de la gestion des forêts privées est reflétée par la réalisation des plans simples de gestion, principaux documents de gestion durable des forêts privées. Dans le cadre du suivi de la performance du programme, l'attention ne porte ni sur le contenu de ces documents, ni sur leur application effective, ce qui prive l'État de rendre compte des progrès et des difficultés de la gestion forestière dans ses dimensions économique et écologique en particulier.

Pour ce qui est de la préservation de la biodiversité et des problématiques environnementales, les forêts publiques comme privées font l'objet de bilans réguliers. Le centre national de la propriété forestière estime ainsi que 50 % des forêts privées dotées d'un plan simple de gestion étaient en 2011 concernées par des réglementations environnementales (contre 4,8 % en 2008). 39 % des sites Natura 2000, emblématiques de la préservation des habitats naturels, de la faune et de la flore en France, concernent des milieux forestiers fin 2011. 23 % de la surface forestière française est incluse dans des zones Natura 2000. 1,3 % des surfaces forestières bénéficient en outre d'une protection forte de la biodiversité, en tant que réserves ou zones centrales de parcs nationaux. Une publication quinquennale du ministère chargé des forêts permet, au-delà du décompte des surfaces sous statut particulier au titre de l'environnement, d'attester du maintien d'un haut niveau de biodiversité dans la forêt française⁵⁷, malgré la progression de la part d'espèces animales reconnues comme menacées en forêt.

Les soutiens financiers apportés à la filière ne sont en tout état de cause que marginalement consacrés à la préservation de la biodiversité et à l'environnement⁵⁸, en l'absence de rémunération des services environnementaux rendus par la forêt, qu'appellent de leurs vœux les propriétaires forestiers privés comme l'Office national des forêts. La préservation de la biodiversité s'inscrit en effet dans un cadre essentiellement réglementaire, transcrivant lui-même pour partie des politiques plus globales pour lesquelles la France a souscrit des engagements internationaux.

B - Des résultats décevants en matière de valorisation économique de la forêt

1 - Une récolte de bois commercialisée ne progressant pas

Le premier objectif affiché de la politique forestière, celui d'augmenter la récolte de bois commercialisée, n'est pas atteint. Les résultats ne progressent en effet pas et ne sont pas à la hauteur des cibles visées, pourtant revues à la baisse (cf. annexe 24). En 2013, 37,8 Mm³ de bois étaient ainsi commercialisés, soit à peine plus qu'en début de période, en 2007. En 2010, dernière année pour laquelle des statistiques détaillées sont disponibles⁵⁹, 39,9 Mm³ de bois

⁵⁷ *Les indicateurs de gestion durable des forêts françaises*, éditions 2005 et 2010.

⁵⁸ Crédits du ministère en charge de l'écologie, mesure FEADER Natura 2000 et actions de quelques collectivités.

⁵⁹ Source : Agreste Graphagri, *La forêt et les industries du bois* édition 2013.

étaient commercialisés, dont 66 % de résineux (cette proportion passe à 75 % pour les grumes). 36 % étaient issus des forêts publiques, qui n'occupent que 25 % des surfaces forestières. 26,2 Mm³ de bois étaient autoconsommés la même année (bois de chauffage), composés à 56 % de feuillus. Ces quelques chiffres illustrent que l'enjeu de la récolte de bois pour les besoins de la filière nationale se situe surtout en forêt privée⁶⁰ et soulignent l'écart entre ressources forestières et marchés pour les feuillus.

Alors qu'une très faible part de la forêt est jugée non exploitable⁶¹, le constat d'une sous-exploitation de la forêt française est récurrent depuis 30 ans. Le premier rapport sur le sujet en 1978 (rapport Meo-Bétolaud) préconisait une augmentation de 12 Mm³ dans les dix ans. Il a été suivi par les rapports Duroure en 1982, Bianco en 1998, Juillot en 2003 puis Puech en 2009, qui vise à nouveau à augmenter la récolte annuelle de 12 Mm³ puis de 21 Mm³ d'ici 2020. Les taux de prélèvement de bois comparés en forêt publique et en forêt privée, estimés par l'IGN, montrent que des marges de manœuvre importantes existent en forêt privée. Ils font en effet état d'une récolte de bois qui représente 46,5 % de l'accroissement biologique annuel moyen des arbres en forêt privée pendant la période 2005-2010, en tenant compte des chablis Klaus, et de 40,5 % sans en tenir compte. En forêt domaniale et dans les forêts des collectivités, respectivement 74,7 % et 63,3 % ont été prélevés pendant la même période.

Les facteurs de la sous-exploitation des forêts privées, auxquels peut s'ajouter un contexte de crise économique associé à une baisse du prix du bois, sont connus.

La première raison est l'extrême morcellement des propriétés. Beaucoup sont trop petites (moins de 4 ha) et ne peuvent structurellement pas faire l'objet d'une exploitation rentable. Les handicaps de la gestion isolée d'une petite parcelle sont en effet multiples : complexité des investissements tels que la création de desserte, faible attractivité des lots de bois de faible volume et des chantiers de petite surface vis-à-vis des entrepreneurs de travaux et des exploitants forestiers ; inéligibilité aux aides à l'investissement forestier. D'autres propriétés plus grandes le peuvent, mais les revenus qui y sont attachés sont trop faibles par rapport aux investissements nécessaires (compte tenu du cours du bois) et trop espacés dans le temps pour mobiliser l'intérêt de leur propriétaire. Les résultats d'une enquête des services statistiques du ministère chargé des forêts réalisée en 1999, actualisée en décembre 2013, montrent clairement que la part des propriétaires qui récoltent du bois croît avec la taille de la propriété (cf. annexe 24). Ainsi, en 2011, un quart des propriétaires de forêts de plus de 4 ha déclarent ne pas gérer du tout leurs bois, une moitié de ces forêts ne sont exploitées que pour les besoins personnels de leurs propriétaires et un quart seulement, plutôt de grande taille, sont gérées dans un souci de mise en valeur et de rentabilité économique⁶².

⁶⁰ La Cour n'aborde dans la suite de ce chapitre que très succinctement la gestion de la forêt publique française. En effet, le modèle économique de l'Office national des forêts repose sur la fonction productive de la forêt, très développée pour les forêts de l'État et, dans une moindre mesure, pour celles des collectivités. Aussi les problématiques traitées au sein du présent chapitre ne sont-elles pas aussi pertinentes pour cette dernière. Il est rappelé par ailleurs que la Cour a consacré en 2014 un rapport particulier à l'Office national des forêts.

⁶¹ Selon l'IGN, la forêt de production, c'est-à-dire pouvant être utilisée pour produire bois, s'élève à 15,3 Mha hors peupleraies ; seules la Corse, PACA et Rhône-Alpes ont plus de 10 % de leurs forêts non destinées à la production de bois (il peut s'agir de forêt de protection en montagne ou de zones forestières très difficiles d'accès).

⁶² Source : enquête réalisée en 2011 par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, à l'initiative des syndicats de forestiers privés et du centre national de la propriété forestière.

Le recul constant des débouchés pour les forêts de feuillus, majoritaires en France, est un autre facteur de sous-exploitation, car il accroît le manque de motivation pour une gestion dynamique des forêts de feuillus.

2 - Des objectifs sous-jacents non atteints, en matière de desserte, d'investissement forestier, de regroupement foncier ou de gestion

Dans ce contexte, l'État, à travers les soutiens décrits *supra*, prenant la forme d'aides budgétaires, de mesures fiscales, de réglementations ou d'actions du Centre national de la propriété forestière, a cherché à favoriser notamment : l'investissement forestier, nécessaire à une gestion dynamique et préservant le potentiel productif des forêts ; la desserte, qui facilite l'accès aux parcelles forestières, et lors des phases d'exploitation, l'acheminement des bois de la forêt jusqu'au réseau public accessible aux camions grumiers ; la réduction du morcellement forestier, par le regroupement foncier ; le regroupement technique et économique des propriétés privées permettant de constituer des unités de gestion et de production de taille suffisante pour produire du bois.

a) Le développement des dessertes forestières et l'investissement forestier sont insuffisants

Il n'existe pas de suivi des opérations d'investissement forestier mises en œuvre en forêt, telles que les actions d'amélioration des peuplements, les reboisements et les autres travaux sylvicoles, qui sont encouragées par des aides et des mesures ou incitations fiscales.

On sait en revanche qu'en 2007-2012, environ 10 500 ha ont fait l'objet d'améliorations aidées par l'État dans le cadre du plan de développement rural hexagonal, ce qui est très peu au regard des surfaces forestières nationales ou encore des surfaces améliorées avec l'aide du fonds forestier national entre 1947 et 1997 (5 400 ha / an). On sait également qu'entre 30 000 et 40 000 ha de forêts sont régénérés par plantation chaque année⁶³. En forêt publique, le renouvellement est assuré à 75 % par régénération naturelle, part qui a progressé. Dans les forêts privées, une majorité de propriétaires estiment nécessaire de renouveler la forêt après une coupe, mais un tiers seulement le font en moyenne, en faisant appel dans les trois-quarts des cas à des plantations⁶⁴. Or les ventes de plants forestiers en France se situent en 2010-2011 à 40,5 millions d'unités, contre plus de 110 millions il y a 20 ans. La chute des feuillus, qui ne représentent plus que 20 % des ventes en 2010-2011, contre un tiers il y a dix ans, est la plus marquée. Ces chiffres illustrent le déficit actuel de renouvellement de la forêt. Le déficit d'arbres dans les jeunes classes d'âge est déjà visible pour les feuillus. Le bon approvisionnement en résineux est aussi en jeu à long terme. Forestiers privés de France a souligné que ce déficit de renouvellement de la forêt, faute d'investissements suffisants, ne pourrait conduire qu'à une raréfaction de la ressource mobilisable.

S'agissant de la desserte forestière, si l'équipement des forêts domaniales est suivi de façon quantitative et qualitative, on ne dispose pas d'un état des lieux national du réseau existant en forêt privée, que l'on pourrait tenter de rapprocher avec les standards existants à dire d'expert⁶⁵. On connaît de façon globale les réalisations qui ont été aidées par l'État pour la période 2007-2012, dans le cadre du plan de développement rural hexagonal. Environ

⁶³ Source : Agreste Graphagri 2013, *La forêt et les industries du bois*.

⁶⁴ Source : Le fonds forestier stratégique carbone pour la filière forêt-bois, 2011, FBF.

⁶⁵ Les Centres régionaux de la propriété forestière évoquent pour les grandes forêts de plaine un équipement minimal de 100 m de route pour 10 ha et 250 m de pistes pour 10 ha.

420 kilomètres par an de routes forestières ont été créées ou adaptées à l'exploitation forestière et 230 kilomètres de pistes forestières ont été créées par an, ce qui traduit un net recul des projets aidés par rapport à la période 1947-1997 où environ 1 000 km étaient aidées annuellement.

Le ministère chargé des forêts considère que l'insuffisance de la desserte et de l'investissement en forêt est « l'un des défis majeurs actuellement posé à la forêt française » et « doit être très directement articulé avec la nécessité de préparer cette forêt aux conditions climatiques qui prévaudront à l'horizon temporel pertinent pour les investissements forestiers (50 à 100 ans) ».

b) Les résultats de l'action publique en faveur du regroupement foncier ne sont pas perceptibles

Outre une mesure fiscale permettant de récompenser l'acquisition de parcelles pour agrandir une forêt, les pouvoirs publics mettent en œuvre des mesures de nature réglementaire en faveur du regroupement foncier. Les ventes de parcelles de moins de 4 ha font ainsi l'objet d'un droit de préférence pour le propriétaire des parcelles contiguës, instauré par la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (articles L. 331-19 et suivants du code forestier). Certains CRPF conseillent par ailleurs les propriétaires et sont parfois appuyés par les départements pour la mise en œuvre de mesures ou bourses foncières. Les sociétés d'aménagement foncier rural et d'établissement rural (SAFER), dont la tâche principale consiste à améliorer les structures foncières agricoles, ne jouent quant à elles qu'un rôle très limité en forêt. L'ensemble de ces incitations ou actions en faveur du regroupement foncier, parfois récentes, n'ont pas d'impact mesurable.

La comparaison de la répartition des surfaces forestières par classe de taille en 1999 et en 2009⁶⁶ montre en effet une quasi-stagnation de la taille moyenne des propriétés forestières en dix ans. La surface moyenne détenue a en effet augmenté de 1 %, passant de 7,27 ha à 7,34 ha pour les forêts de plus de 1 ha et de 2,58 ha à 2,73 ha toutes forêts confondues. Selon une autre source⁶⁷, la taille moyenne des propriétés de plus de 1 ha aurait même diminué entre 1999 et 2012, passant de 8 ha à 7 ha pour les propriétaires personnes physiques. Les surfaces de moins de 10 ha et celles de plus de 100 ha ont légèrement progressé, tandis que celles de 25 ha à 100 ha ont régressé. En 1983, le ministère chargé des forêts présentait déjà des données similaires, ce qui permet de constater la faible évolution de la structure de la propriété forestière en près de trente ans (cf. annexe 24).

c) Les regroupements techniques et économiques se développent diversement

Les handicaps que présente la gestion isolée d'une petite parcelle étant multiples (cf. *supra*), le regroupement des propriétaires forestiers en vue d'une gestion concertée est une autre réponse possible au problème du morcellement que celui du regroupement foncier. Le regroupement technique et économique est un objectif que l'État vise à travers des mesures fiscales très ciblées et de faible portée jusqu'en 2009, puis renouvelées, mais surtout à travers des mesures de nature non fiscale, qui doivent évoluer en 2014, et des actions d'animation du Centre national de la propriété forestière, relatives aux associations syndicales ou aux plans de développement de massifs.

⁶⁶ Source : cadastre, Centre national de la propriété forestière.

⁶⁷ Agreste, *Enquête sur la structure de la forêt privée*, 1999 et 2012.

L'intensité, la pérennité et le champ du regroupement sont variables selon les formes de regroupement⁶⁸ choisies. Le regroupement permet de mettre en commun les moyens matériels et humains nécessaires à une gestion forestière dynamique : document de gestion, maîtrise d'œuvre de travaux forestiers, reboisements, estimations et expertises diverses, offres groupées, ventes par contrat d'approvisionnement, abattage et débardage, transport, gestion des approvisionnements en plants forestiers et graines, protections contre le gibier, petit matériel forestier. Actuellement, les coopératives commercialisent 26 % des bois de la forêt privée, les experts 18 % et les propriétaires commercialisent directement 56 % de la récolte⁶⁹. Il existe donc une importante marge de progrès en la matière.

Deux formes de regroupement ont été historiquement encouragées par des mesures fiscales : les groupements forestiers et les sociétés d'épargne forestière (créées en 2001). Il existe aujourd'hui une seule société d'épargne forestière, la Société forestière de la Caisse des dépôts. Il n'y a donc pas eu de dynamique en faveur de la création de tels organismes, les investissements forestiers des institutionnels étant plutôt réalisés de façon directe, et non à travers une société. Les propriétaires personnes morales progressent en revanche : elles restent minoritaires en nombre (6,5 % des propriétaires), mais détiennent une part croissante de forêts (plus d'un quart en 2012), sous la forme d'unités de gestion d'une taille bien plus grande que la surface moyenne détenue par les personnes physiques (évaluée à 33 ha et à 112 ha pour les seuls groupements forestiers en 2012) et sont de plus en plus actives dans l'acquisition de forêts, que l'on raisonne en nombre de transactions, en surfaces forestières concernées ou en valeur. Les seules personnes morales agricoles et forestières, dont font partie les groupements forestiers, ont acquis en 2012 un quart des surfaces vendues, contre 6 à 7 % seulement de ces surfaces en 2005-2006⁷⁰.

II - Un levier budgétaire devenu inopérant

A - 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.

Dans ce contexte, les dépenses budgétaires consacrées au développement économique de la filière⁷¹ ont connu une baisse importante, passant de 35,2 M€ à 20,3 M€ entre 2008 et 2013 (cf. annexe 25). L'État souligne pourtant que « la France souffre d'un déficit de mobilisation du bois souvent par manque d'accessibilité des parcelles forestières ou

⁶⁸ Organismes de gestion et d'exploitation en commun (ou coopératives forestières) ; associations syndicales constituées pour la gestion ou pour effectuer des travaux d'utilité collective (desserte, drainage, reboisement, etc.) ; groupements forestiers ; groupements d'employeurs ; sociétés d'épargne forestière ; groupement d'intérêt économique et environnemental forestier (prévu par l'article 69 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt).

⁶⁹ Source : Forêt privée française. *Les chiffres clefs de la forêt privée*, édition 2008-2009.

⁷⁰ Source : Indicateur 2013 du marché des forêts de la FNSafer.

⁷¹ Cf. chapitre II I.A.1. Il s'agit de dépenses hors tempêtes, hors opérateurs de l'État et hors protection de la forêt : aides aux investissements forestiers, aux exploitants forestiers, aux scieries, soutien d'actions transversales.

d'investissement dans les forêts » ainsi que d'un « défaut de compétitivité en termes de récolte et de transformation du bois »⁷². Les choix budgétaires qui ont été effectués, conduisant à la chute des soutiens à l'investissement forestier et aux secteurs de l'exploitation forestière et de la première transformation, apparaissent ainsi en décalage par rapport à l'analyse des difficultés de la filière. Le ministère chargé de l'agriculture considère que « les crédits d'intervention ont atteint un niveau ne permettant pas d'orienter significativement le devenir de la forêt française et du secteur économique qui lui est lié. La réduction de ces crédits, imposée par les contraintes pesant sur le budget de l'État, a conduit les services à cibler l'utilisation sur des opérations prioritaires (par exemple aides aux scieries ou pour la desserte forestière) et à rechercher, autant que possible, des synergies avec les financements des collectivités territoriales ».

Ce constat doit en effet être mis en regard de l'existence d'autres dépenses en faveur du secteur forestier, notamment les dépenses fiscales, que la Cour estime à 124 M€ en 2013. La direction du budget considère d'ailleurs « le levier budgétaire comme un levier subsidiaire en faveur des propriétaires forestiers ».

La Cour a analysé en particulier 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 pas à la hauteur des baisses observées depuis 2011. Il y a donc eu un effet de substitution partiel entre ces deux types de mesures, budgétaires et fiscales, en faveur de l'investissement en forêt.

Le panorama des soutiens montre que le secteur forestier bénéficie essentiellement d'aides budgétaires et fiscales. Les collectivités peuvent également apporter des financements, mais elles mettent globalement davantage l'accent sur des actions au bénéfice de l'aval de la filière. Les autres types d'aides répertoriées portent surtout sur les secteurs de la première et de la seconde transformation.

B - Les perspectives de financement d'origine budgétaire sont très incertaines

L'estimation des besoins de financement de l'amont de la filière est un exercice auquel se sont livrés en 2012 les professionnels de la filière, ainsi que le ministère chargé des forêts. Ce dernier, en janvier 2012, avançait que 226 M€ annuels permettraient de soutenir l'investissement forestier et dans les entreprises d'exploitation et de première transformation, d'accompagner le développement du bois-construction ou encore la recherche et l'animation de la filière, tout en finançant des mesures plus novatrices permettant d'augmenter le stockage de dioxyde de carbone dans les forêts et de favoriser l'adaptation de ces dernières au changement climatique. Le contexte de cette évaluation, destinée à justifier l'allocation d'une partie des fonds issus de la vente de quotas carbone, constitue un facteur évident de surestimation, sur un sujet en soi complexe, pour lequel la précision ne peut être de mise. Les professionnels de la filière forêt-bois avancent aujourd'hui un chiffre de 150 M€, qui n'est guère étayé, et se réfèrent à la période d'existence du fonds forestier national (1946-1999), qui était bien plus largement doté que le programme 149 – *Forêt*. Sans qu'il soit besoin de se

⁷² Source : projet de loi de finances pour 2013, justification au premier euro du programme 149 – *Forêt*.

référer à cet ancien fonds, le diagnostic d'un écart important des financements apportés à la filière par rapport aux besoins actuels est largement partagé⁷³.

Ces exercices de chiffrage sont en réalité ambigus car, à l'image du programme 149 – *Forêt*, ils tendent à englober principalement les besoins de l'amont de la filière et de la première transformation, mais incluent aussi des besoins plus transversaux à l'ensemble de la filière forêt-bois, sans pour autant inclure le périmètre de l'ensemble des soutiens apportés à la filière forêt-bois, dont le présent rapport permet de constater l'ampleur.

Les perspectives de financement budgétaire de la filière, au sens de ce périmètre forestier très élargi, sont incertaines. Les crédits du programme 149 – *Forêt* se caractérisent par une grande rigidité, liée à la forte part des dépenses de fonctionnement. Le poids des subventions à l'Office national des forêts reste prépondérant, compte tenu notamment du modèle économique de l'établissement, essentiellement fondé sur le produit des ventes de bois, en berne. 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* et dont la gouvernance doit encore être fixée, paraît peu opérationnelle. 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 qui étaient déjà fléchés vers de l'animation régionale en matière forestière, ainsi que par le produit d'une nouvelle indemnité de défrichement introduite par l'article 69 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, dont le produit est évalué par le ministère chargé de l'agriculture à 18 M€, chiffrage incertain. Par ce fonds, l'État entend concourir « au financement de projets d'investissement, d'actions de recherche, de développement et d'innovation ». Le périmètre d'utilisation de ce fonds n'est pas encore clairement délimité, mais le fait qu'il ait été prévu par le plan national d'action pour l'avenir des industries de transformation du bois (cf. annexe 18) lui confère *a priori*, aux yeux de certains acteurs, un spectre large. La gouvernance du fonds doit par ailleurs être cohérente avec l'ampleur qu'on entend lui donner, au bénéfice de l'ensemble de la filière⁷⁴. Le décalage entre les ambitions affichées pour la filière forêt-bois et les moyens budgétaires mis en œuvre reste donc entier.

III - Une fiscalité favorisant une approche patrimoniale plutôt qu'économique de la forêt

A - Des dépenses fiscales nombreuses et insuffisamment évaluées

La fiscalité forestière n'a pas été évaluée de façon approfondie, en considérant l'ensemble des mesures fiscales applicables au secteur forestier et en les replaçant dans le contexte de la politique forestière actuelle. L'évaluation de ces mesures – au sens de l'appréciation de leur efficacité, mise au regard de leur coût – nécessite notamment d'avoir

⁷³ Forestiers privés de France a souligné à cet égard que, « sans soutien public, l'investissement forestier est irrationnel ».

⁷⁴ Le périmètre et la gouvernance du fonds devront être précisément définis par un décret d'application de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

identifié leur objectif et de connaître de façon détaillée leurs conditions de mise en œuvre (bénéficiaires, dépense effective). La Cour a contribué à documenter ces éléments, qui manquent gravement pour les mesures fiscales forestières, dont l'objectif général affiché, celui d'« aider le secteur sylvicole », est peu explicite et ambigu. Elle a analysé dans son ensemble la fiscalité applicable au secteur forestier et procédé à une analyse approfondie des quatre mesures fiscales les plus significatives (le forfait forestier, les exonérations au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune et des droits de mutation à titre gratuit, le dispositif fiscal d'encouragement à l'investissement), qui représentent à elle seules plus de 90 % du coût estimé des dépenses fiscales en 2013.

La fiscalité forestière apparaît complexe : par des mesures dans l'ensemble de faible envergure, de nature diverse, elle répond simultanément à de multiples objectifs, de façon directe ou de façon indirecte, par les conditions de gestion durable qui sont posées pour bénéficier des mesures. Une partie de l'effort fiscal est dispersé sur de nombreuses mesures, dont l'efficacité n'est souvent pas démontrée au regard des objectifs implicites qui sont visés, qu'il s'agisse d'encourager au regroupement foncier ou technique et économique, d'inciter à une gestion forestière plus dynamique, à la réalisation de travaux sylvicoles ou encore d'encourager l'assurance en forêt.

Le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI) constitue, par exemple, une mesure fiscale assez récente (2001), composée de quatre volets, pour lesquels la dépense fiscale totale s'élève à 3 M€ en 2013. Le volet « travaux », qui consiste à aider l'investissement en forêt, est le plus utilisé (environ 5 000 foyers fiscaux en 2011⁷⁵), pour une dépense fiscale limitée (2,9 M€ en 2011). 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. L'absence d'évaluation de ces deux volets du DEFI n'a pourtant pas empêché de les modifier à plusieurs reprises. 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, l'absence de développement de l'assurance contre les tempêtes en forêt a obéré le développement du volet assurance du DEFI, qui consiste notamment à prendre en charge une part des cotisations du propriétaire.

B - Des mesures fiscales patrimoniales déconnectées des objectifs actuels de la politique forestière

Au sein de ces mesures fiscales nombreuses et éparpillées, deux mesures anciennes, dont le coût est évalué par la Cour à 20 M€⁷⁶ pour chacune, occupent une place prépondérante. Il s'agit de l'exonération de 75 % de la valeur de la forêt pour les droits de mutation à titre gratuit (1959) et de l'exonération identique pour l'impôt de solidarité sur la fortune (1981, puis 1988). Ces deux mesures fiscales, relatives au patrimoine des propriétaires

⁷⁵ Dernière année pour laquelle des données détaillées par volet étaient disponibles.

⁷⁶ L'estimation de la Cour (20 M€ pour chaque mesure), très en deçà des chiffres du rapport annuel de performance de 2013 (s'élevant à 43 M€ pour l'ISF et 40 M€ pour les droits de mutation à titre gratuit), ne prend en considération que la part strictement forestière des dépenses et comptabilise, pour les droits de mutation à titre gratuit, non seulement les dépenses liées aux successions, mais aussi l'estimation de celles relatives aux donations.

forestiers, sont les plus coûteuses du dispositif fiscal forestier⁷⁷ et représentent, à elles seules, le double des dépenses budgétaires consacrées au développement économique de l'ensemble de la filière (20,3 M€ en 2013).

Du fait de ces mesures, n'est retenu dans l'actif faisant l'objet d'une succession ou d'une donation et dans l'actif taxé au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) que le quart de la valeur des forêts. Pour bénéficier de ces mesures, le propriétaire doit produire un certificat du directeur départemental des territoires et de la mer (DDT(M)) attestant que les forêts sont susceptibles de présenter l'une des garanties de gestion durable prévues par le code forestier et s'engager, par écrit, à appliquer pendant 30 ans aux bois et forêts objets de l'exonération l'une de ces garanties de gestion durable.

Deux justifications majeures sont à l'origine de l'exonération au titre des droits de mutation à titre gratuit, sur laquelle a été calquée ensuite l'exonération au titre de l'ISF⁷⁸ : d'une part le temps long qui caractérise la production forestière et le faible rendement de la forêt, d'autre part le fait d'éviter que, pour payer les droits de succession, il soit procédé à des coupes de bois abusives en forêt, contrevenant au principe de gestion durable. S'agissant de l'ISF en particulier, l'exonération fait partie des rares exceptions à la règle de prise en compte de l'ensemble du patrimoine dans l'assiette. La notion de revenu issu de la forêt ne devrait pas, en tout état de cause, être prise en considération, étant étrangère à la logique de cet impôt patrimonial.

L'exonération repose sur une évaluation forfaitaire historique moyenne de décomposition de la valeur des forêts entre $\frac{1}{4}$ pour le terrain portant la forêt (sol), qui est comptabilisé dans le patrimoine, et $\frac{3}{4}$ pour les arbres sur pied (peuplement), qui sont assimilés à un revenu différé et que l'on exonère à ce titre des impôts relatifs au patrimoine. Cette distinction ne peut exister en théorie que dans la mesure où la forêt est exploitée et dégage effectivement un revenu. Or dans la plupart des cas, la forêt privée ne dégage aucun revenu et n'est pas gérée dans un souci de mise en valeur et de rentabilité économique, comme le montre par exemple l'enquête réalisée en 2011 par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) auprès des propriétaires forestiers⁷⁹. Aucune étude n'a eu par ailleurs pour objet de vérifier si cette valeur forfaitaire, non documentée à l'origine (en 1959), correspondait à une réalité économique. Compte tenu du mode de détermination de la valeur d'une forêt et des données existantes, la Cour estime que le caractère réaliste, en moyenne, de cette exonération n'est ni démontré ni démontrable.

Forestiers privés de France a indiqué⁸⁰ que « la justice fiscale de l'exonération d'un paiement sur la récolte, taxée par ailleurs » constituait « la principale » justification de ces mesures patrimoniales. Cette justification est aujourd'hui fragile, compte tenu des développements qui précèdent. Il doit être surtout précisé que ni les récoltes ni les ventes de bois ne sont taxées au titre de l'impôt. En effet, tout propriétaire doit s'acquitter, s'il est redevable de l'impôt sur le revenu, d'un « forfait forestier » dont le montant est déconnecté des revenus éventuels issus de la vente de bois et repose sur un revenu cadastral. La Cour a

⁷⁷ Le forfait forestier présente le coût fiscal le plus important (évalué à 70 M€), mais il constitue une modalité de calcul de l'impôt sur le revenu et non une mesure fiscale.

⁷⁸ Source : débats au Parlement relatifs à l'instauration de l'exonération.

⁷⁹ Selon cette enquête : seul un quart des propriétés de plus de 4 ha de forêts est géré dans un souci de mise en valeur et de rentabilité économique, une moitié étant exploitée strictement pour des besoins personnels (autoconsommation de bois de chauffage), le dernier quart ne produisant aucune coupe de bois. Les forêts de moins de 4 ha sont réputées moins exploitées encore.

⁸⁰ Lettre en date du 3 septembre 2014 adressée à la Cour.

conclu, à l'issue de ses travaux consacrés aux dépenses fiscales et budgétaires relatives à la forêt, que le régime du forfait forestier était un outil déficient (il n'est pas payé par de nombreux redevables, est mal connu et n'est pas contrôlé par l'administration fiscale), qu'il était déconnecté de la valeur économique des forêts et que son maintien ne se justifiait pas dès lors qu'il n'existait pas de modalités techniques permettant d'assurer son recouvrement à un coût acceptable.

La justification initiale de l'exonération des droits de mutation à titre gratuit (favoriser la gestion durable en évitant les coupes destinées à payer les droits de succession), dont s'est ensuite inspiré le législateur pour l'ISF, n'est elle aussi plus suffisante dans la mesure où le problème, aujourd'hui, est l'insuffisante mobilisation du bois en forêt privée. L'évolution de la réglementation forestière, qui impose aujourd'hui aux propriétaires de forêts de plus de 25 ha de présenter à l'agrément un plan simple de gestion comprenant un programme de coupes et de travaux (ou de se soumettre, en absence d'un tel plan, au régime spécial d'autorisation administrative de coupes), vide d'ailleurs largement ces mesures fiscales de ce rôle protecteur qui leur avait été assigné en 1959.

Ces mesures sont aussi présentées comme un encouragement à la gestion durable des forêts, du fait des conditions d'accès qui y sont attachées. Cependant, l'évolution de la réglementation forestière déjà citée affaiblit cet argument pour les forêts de plus de 25 ha⁸¹. Par ailleurs, la Cour a constaté que les conditions de gestion durable donnaient lieu à une mise en œuvre complexe, dont les modalités sont à redéfinir, et à des contrôles réduits, hétérogènes selon les départements et non effectifs, qui ne permettent pas de s'assurer que les forêts exonérées font l'objet d'une gestion durable.

Ces mesures patrimoniales sont déconnectées des problèmes auxquels se heurte la politique forestière : le morcellement forestier, la baisse des investissements en forêt et la sous-exploitation de la forêt qui en est le corollaire. Au contraire, le ministère chargé de l'agriculture a souligné l'effet pervers qu'elles présentaient, « les propriétaires reculant au maximum les coupes pour éviter de sortir leurs biens de cette fiscalité avantageuse, ce qui est contraire aux objectifs de dynamisation de la gestion forestière et de mobilisation du bois ».

Le compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA)

L'ouverture d'un CIFA est subordonnée à la condition d'être propriétaire de bois et forêts, de s'engager à y appliquer l'une des garanties de gestion durable, et d'avoir souscrit, pour tout ou partie de la surface forestière détenue, une assurance couvrant notamment le risque de tempête. Alimenté par le produit des coupes issues de l'exploitation des parcelles en nature de bois et forêts, les sommes sont employées pour financer les travaux de reconstitution forestière à la suite de la survenance d'un sinistre naturel ou les travaux de prévention d'un tel sinistre ou, dans la limite de 30 % des sommes déposées sur le compte, pour procéder à des travaux forestiers de nature différente. Un plafond de dépôt de 2 500 € par hectare est appliqué. Le compte ouvre droit à une exonération de droits de mutation à titre gratuit et d'ISF à hauteur des trois quarts des sommes qui y sont déposées, à la condition de présenter un certificat du directeur départemental des territoires (et de la mer) attestant que les bois et forêts du titulaire du compte sont susceptibles de présenter l'une des garanties de gestion durable et de s'engager à employer les fonds conformément à leur objet pendant 30 ans. Cette exonération est applicable dans les mêmes conditions aux parts de groupement forestier ou de société d'épargne forestière.

⁸¹ Pour les forêts plus petites, l'adhésion à un code de bonnes pratiques sylvicoles est une formalité administrative très simple à établir et qui permet de remplir les conditions de gestion durable au titre de la fiscalité forestière.

Ce ministère se propose de lutter contre cet effet pervers par la création du compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA), qui a été adopté par la loi de finances rectificative pour 2013. Il en attend une augmentation de la mobilisation de la ressource forestière, sans que se développent des coupes d'arbres trop jeunes.

La Cour appelle l'attention sur la fragilité de cette nouvelle mesure fiscale. Par sa complexité, elle n'améliore pas la lisibilité de la fiscalité forestière. Elle introduit une nouvelle défiscalisation qui ne bénéficie qu'à une faible part des propriétaires (redevables de l'ISF et de droits de mutation à titre gratuit). Ses objectifs sont confus. Elle doit en effet encourager l'assurance, mais son effet ne peut être que partiel⁸² et une mesure de prise en charge à 76 % des cotisations d'assurance existe déjà (volet assurance du DEFI). Elle doit dans le même temps encourager l'investissement forestier mais n'évite pas, à ce titre, l'écueil de ciblage précédemment évoqué et la redondance avec le DEFI (volet travaux). Elle repose enfin sur une gestion bureaucratique (délivrance de nouveaux types de certificats, vérification de la provenance des fonds placés sur le compte et vérification de l'utilisation des fonds conformément aux dispositions législatives), qui nécessite un surcroît d'activité administrative et de contrôles, dont la Cour a montré qu'ils étaient déjà difficiles à mettre en œuvre et défallants.

Depuis 2001, l'instauration du DEFI vise à davantage prendre en compte, notamment, la dimension économique de la politique forestière. Les mesures fiscales se sont dès lors empilées, sans réévaluation de la pertinence des mesures existantes. Le CIFA en est l'exemple le plus récent. À la faveur de cet empilement, il apparaît que deux logiques fiscales différentes coexistent, voire se contredisent.

S'agissant de l'ISF, au regard des données que la Cour a rassemblées (cf. annexe 26), ce qui n'avait jamais été fait par l'administration, d'une part de l'ordre de 1 % des propriétaires forestiers serait concerné par une suppression de l'exonération et d'autre part l'impact de cette suppression pour les contribuables concernés serait en moyenne modeste. L'effet de seuil⁸³ serait limité par la part très modeste des forêts dans l'actif des contribuables (environ 1 %, quel que soit le niveau de patrimoine, soit moins de 5 % en l'absence d'exonération). Pour les mêmes raisons, il est probable que l'impact de la suppression sur la gestion des propriétés concernées et sur le niveau d'investissement en forêt serait faible, d'autant que les propriétaires de forêts de plus de 25 ha sont tenus de mettre en œuvre le programme de coupes et travaux arrêté dans leur plan simple de gestion. Cet impact pourrait en outre être atténué par le renforcement d'autres mesures fiscales de nature incitative comme le DEFI bénéficiant également aux propriétaires forestiers assujettis à l'ISF, mais en contrepartie d'actions effectives au service de la politique forestière. La dépense fiscale serait ainsi dirigée vers l'ensemble des propriétaires assurant une gestion effective de leurs forêts, plutôt que vers une catégorie de redevables. La suppression pourrait être progressive, afin de constater et d'étaler les effets éventuels sur le marché des forêts⁸⁴ de la suppression de la mesure, dans le cadre d'une étude d'impact.

⁸² Compte tenu du ciblage des avantages fiscaux associés sur l'ISF et les DMTG ; le compte ne bénéficie pas d'une défiscalisation des intérêts, contrairement au dispositif antérieur de compte épargne assurance pour la forêt.

⁸³ Amenant certains redevables à être assujettis à l'ISF du fait de la réévaluation de leur actif imposable.

⁸⁴ Effet *a priori* faible compte tenu des surfaces forestières concernées et de la part modeste des forêts dans l'actif détenu par les redevables et dans l'ISF acquitté. Les investisseurs guidés par les seuls avantages en termes de défiscalisation des forêts seraient les candidats les plus probables à la vente de leurs biens forestiers.

La Cour estime qu'il conviendrait de davantage utiliser la fiscalité forestière comme un levier au service de la politique forestière et de procéder en conséquence à un rééquilibrage en faveur des mesures fiscales à visée incitative. Elle estime que le maintien d'exonérations anciennes, dont le bien-fondé est aujourd'hui discutable, dont le coût est élevé et qui ne contribuent pas à une politique forestière tournée vers la mise en valeur économique, est peu justifiable.

IV - Le Centre national de la propriété forestière : un rôle de conseil pour la forêt privée dont l'efficacité est incertaine

Le Centre national de la propriété forestière (CNPF) est un établissement public à caractère administratif issu de la fusion, en avril 2010, des 18 centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) et du centre national professionnel de la propriété forestière (CNPPF)⁸⁵. Animé par les propriétaires forestiers privés eux-mêmes et faiblement piloté, aussi bien par son échelon national que par sa tutelle (A), il mène des actions destinées à encourager une gestion dynamique des forêts privées, dont l'efficacité est incertaine (B).

A - Un établissement public animé par les propriétaires forestiers avec un pilotage et une tutelle peu directifs

Les centres régionaux de la propriété forestière avaient été créés par la loi du 6 août 1963 afin d'apporter un appui à la gestion des forêts privées. Les instances délibérantes des CRPF⁸⁶ ont conservé, après la fusion de 2010, l'essentiel de leurs prérogatives et de leur autonomie, au sein d'une organisation qui demeure fortement déconcentrée et est animée par une équipe réduite au niveau central. La gouvernance du CNPF présente la particularité de relever des propriétaires forestiers privés eux-mêmes, ceux ayant plus de 4 ha ayant élu leurs 160 représentants au sein des conseils de centre, dont le conseil d'administration du CNPF est une émanation.

Le CNPF a pour mission de développer, d'orienter et d'améliorer la gestion des forêts privées françaises, notamment par le développement de différentes formes de regroupement technique et économique, l'encouragement à l'adoption de méthodes de sylviculture conduisant à une gestion durable des forêts, l'élaboration de schémas régionaux de gestion sylvicole et l'agrément des plans simples de gestion des forêts. Il contribue donc de façon essentielle à l'atteinte de l'objectif de « dynamiser la gestion des forêts privées » que poursuit l'État à travers le programme 149 – *Forêt*. Il dispose pour ce faire, à la fin de 2013, de 505 agents, personnels à profil technique pour plus de 80 % d'entre eux et situés en région à 90 %, et d'un budget de 39 M€, très majoritairement financé par des ressources publiques, provenant de l'État et des collectivités territoriales (cf. annexe 27).

La période 2006-2011 est celle de l'application du premier contrat d'objectifs des CRPF avec l'État, élaboré à l'initiative des établissements eux-mêmes. Il reprend à travers quatre

⁸⁵ Ordonnance du 6 novembre 2009 et décret du 22 mars 2010 relatif au Centre national de la propriété forestière, codifié au sein du code forestier.

⁸⁶ Conseils d'administration, devenus conseils de centre.

grands objectifs techniques, déclinés en treize cibles, l'ensemble des missions et actions menées par les centres (cf. annexe 27) et présente davantage d'indicateurs de moyens et d'actions que d'indicateurs de résultats. Adapté en région selon des modalités qui ne sont pas précisées, il présente un caractère peu hiérarchisé et ne fait pas assez clairement apparaître les objectifs prioritaires visés. La déclinaison du contrat jusqu'au niveau des agents de terrain chargés des missions techniques est souhaitable, tout comme l'instauration de pratiques managériales plus affirmées et d'un véritable encadrement au sein du CNPF.

La lettre de mission adressée au directeur général de l'établissement, nommé par le ministre, est un outil par ailleurs mal utilisé⁸⁷ et le président de l'établissement indique qu'elle peut parfois présenter des divergences avec les orientations adoptées par le conseil d'administration.

B - Des activités conformes aux objectifs en termes de volume, mais dont l'efficacité n'est pas démontrée

1 - L'accompagnement au regroupement foncier ou technique et économique des propriétés

Les CRPF se sont engagés, de façon variable selon le contexte forestier local, dans des actions d'accompagnement des propriétaires forestiers privés vers différentes formes de regroupement de gestion ou foncier, afin de répondre au morcellement de la propriété et de faciliter la mobilisation du bois en forêt ou de répondre à d'autres objets (réalisation d'équipements en commun, défense contre l'incendie, vulgarisation, etc.). Les CRPF conçoivent et animent notamment des plans de développement de massifs (PDM) qui consistent à concentrer sur un massif forestier donné, identifié comme présentant un fort potentiel mais en déshérence du point de vue de sa gestion, des moyens humains, d'animation et de communication.

Les CRPF, moyennant un investissement parfois important sur ces outils, ont atteint, voire largement dépassé les objectifs d'activité qui leur étaient fixés, sans que l'on puisse pour autant mettre en lumière à l'échelle nationale l'effet de cette activité sur l'accroissement de la récolte de bois. Une étude⁸⁸ de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) juge par exemple élevé le niveau de contact et d'information atteint grâce aux PDM, conclut à un effet positif de ces plans pour la mise en œuvre de projets de desserte, mais ne détecte aucun effet significatif sur la surface sous plan simple de gestion et surtout, hormis en Auvergne, aucun effet significatif sur la mobilisation de bois.

2 - L'amélioration des connaissances, l'animation, l'information, la formation, principales composantes du développement forestier

Le CNPF intervient auprès de 149 organismes de développement forestier, associations qui regroupent 6 000 adhérents propriétaires forestiers et mènent des actions couvrant tous les

⁸⁷ Lettres de missions tardives ou non signées, sans apport par rapport au contrat d'objectifs.

⁸⁸ *Évaluation de la contribution des plans de développement de massifs forestiers aux objectifs et aux enjeux de la politique forestière nationale*, IRSTEA, mars 2012 ; étude menée pour le ministère chargé des forêts, portant sur les plans mis en place depuis 2000 et tenant compte des volumes de bois mobilisés entre 2005 et 2010.

domaines techniques et économiques de la gestion forestière. La Cour a constaté la diversité des modes d'appui du CNPF auprès de ces organismes, qui bénéficient de mises à disposition d'agents des CRPF ou de subventions de leur part et sont pour 87 d'entre eux directement animés par les CRPF. Il reste à recenser et mieux encadrer ces modalités d'appui, afin de le concentrer sur des actions de nature technique (et non administrative), de privilégier les plus efficaces et les plus économes d'entre elles et d'éviter toute confusion des rôles entre les organismes et l'établissement public. L'effet d'exemple et d'entraînement de ces organismes sur le dynamisme de la gestion forestière à l'échelle régionale ou interrégionale reste par ailleurs incertain.

Les bulletins d'information, les lettres électroniques, les sites internet et la formation se sont développés au sein des CRPF, complétés par l'édition de publications techniques et la vente d'ouvrages par l'échelon central du CNPF. Le CNPF a largement dépassé, à la fin du contrat d'objectifs 2007-2011, la cible qui lui avait été fixée⁸⁹. L'indicateur ne renseigne en revanche en rien sur l'impact des actions ainsi menées et la forme qu'elles devraient prendre pour être efficaces et efficientes. Cette réflexion est encore à mener, avec un enjeu de ciblage des actions, compte tenu du nombre très élevé de propriétaires forestiers.

3 - La promotion et l'agrément des documents de gestion durable

Les CRPF sensibilisent les propriétaires forestiers à la rédaction et à l'application des plans simples de gestion (PSG), que doivent élaborer les propriétaires des forêts de plus de 25 ha. Au 31 décembre 2013, 28 381 propriétés, représentant 2,9 Mha, étaient couvertes par un PSG en vigueur. Les propriétaires de petites forêts peuvent eux, se doter d'un PSG volontaire (il en existe 4 266) ou adhérer, généralement pour 10 ans, à l'un des 48 règlements types de gestion (RTG) élaborés par les coopératives ou les experts forestiers et agréés par les CRPF ou à l'un des 27 codes de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) élaborés par les CRPF et approuvés par les préfets de région (cf. annexe 28). Ceci leur permet, moyennant une formalité d'adhésion très simple à accomplir, d'attester qu'ils gèrent leurs forêts de façon durable, d'éviter certaines procédures d'autorisation administrative de coupes, d'accéder aux aides à l'investissement forestier de l'État ou encore de bénéficier d'avantages fiscaux. Les CRPF assurent un suivi détaillé du nombre de plans simples de gestion et des adhésions aux RTG et aux CBPS.

L'outil PSG est très largement répandu et les adhésions aux codes progressent, les RTG restant beaucoup moins utilisés, mais le suivi réalisé et les données existantes ne portent nullement sur l'application de ces plans. Dans le cas du PSG, l'effet de levier pour mobiliser davantage de bois est limité par la nature-même du plan, qui émane du propriétaire forestier ou de son gestionnaire. Il revient à ce dernier de définir les objectifs de gestion qu'il souhaite et quelles interventions sylvicoles en découlent, les CRPF ayant un simple rôle de conseil lors de l'instruction des plans, puis d'agrément au regard de la compatibilité de ces plans avec les directives forestières en vigueur au niveau régional, qui ne sont pas contraignantes.

Une fois les plans agréés, leur bonne application n'est à aucun moment vérifiée. Pour des raisons fiscales, une obligation de fournir un bilan du plan a été introduite par le décret

⁸⁹ Avec 925 563 « sylviculteurs ou gestionnaires formés ou informés », pour une cible de 353 000 à la fin du contrat d'objectifs en 2011.

du 19 mai 2010⁹⁰, sans être suivie d'effet compte tenu de l'absence de circulaire adressée aux services de l'État censés examiner ces bilans. Le ministère chargé de l'agriculture a indiqué qu'une telle circulaire était « en cours de finalisation » et que la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (en son article 69) prévoyait que les forêts sous plan simple de gestion seraient considérées comme présentant des garanties de gestion durable « sous réserve de la mise en œuvre effective du programme de coupes et travaux prévu ». Il restera à traduire rapidement ces principes de niveau législatif en dispositions concrètes d'un point de vue juridique et fiscal.

Certains CRPF ont développé des visites à mi-parcours jugées « très profitables » et « recadrant efficacement la gestion », selon le CNPF. Il est dommage que l'ampleur à donner à ces visites ait été laissée à la libre appréciation des CRPF, qui les réalisent éventuellement, soit parce qu'ils les considèrent comme prioritaires, soit parce qu'il leur est possible de dégager suffisamment de temps pour ce faire, soit parce qu'ils parviennent à disposer de financements de la part des collectivités pour ce faire, bien que cette action se rattache à une mission régaliennne du CNPF (l'agrément des PSG). Le ministère chargé de l'agriculture signale à cet égard que « le contrat d'objectif et de performance du centre national de la propriété forestière prévoit de renforcer les suivis d'application des PSG par la réalisation de visites à mi-parcours ». Ces visites à mi-parcours pourraient participer de l'effort nécessaire de suivi et d'évaluation des plans simples de gestion agréées par les CRPF, en particulier de la réalisation des coupes et travaux prévus. Malgré les réticences exprimées par le CNPF sur tout rôle de contrôle⁹¹, il serait en effet cohérent et efficient qu'un établissement public administratif à qui le législateur a confié l'agrément de plans, et sur lesquels il dispose d'une connaissance technique et de terrain unique, contribue à s'assurer de la bonne application de ces derniers.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Malgré une grande constance des enjeux et des objectifs de la politique forestière, centrés sur la gestion durable des forêts, la dimension économique de la gestion forestière est insuffisamment développée, particulièrement en forêt privée. L'État met en œuvre un ensemble de soutiens à cette forêt qui se révèlent inadaptés pour obtenir les résultats escomptés en termes de desserte, d'investissement forestier, de regroupement foncier, technique et économique et, in fine, de récolte du bois.

Le levier budgétaire est devenu inopérant faute de crédits suffisants. Les perspectives de financement de l'investissement forestier et du développement économique de la filière, qui reposent sur la création en 2014 d'un nouveau fonds stratégique forêt-bois faiblement doté et dont le périmètre d'intervention et la gouvernance restent à définir, sont incertaines.

Les mesures fiscales en place, visant à « aider le secteur sylvicole », favorisent une approche patrimoniale plutôt qu'économique de la forêt. Une partie de l'effort fiscal est dispersé sur de nombreuses mesures, dont l'efficacité n'est souvent pas démontrée au regard des objectifs implicites qui sont visés. En outre, les dépenses fiscales sont dominées par deux

⁹⁰ Décret du 19 mai 2010 pris pour l'application du 3° du 1 et du 2° du 2 de l'article 793 et de l'article 885 H du code général des impôts et relatif à la mise en œuvre des documents de gestion durable prévus à l'article L. 4 du code forestier conformément à l'article L. 8 de ce code.

⁹¹ Qui, selon lui, « outre la question des moyens, poserait celle de la confiance des propriétaires forestiers envers leur établissement public ».

mesures patrimoniales anciennes (exonérations à 75 % de la valeur des forêts au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune et des droits de mutation à titre gratuit) qui sont déconnectées des objectifs de la politique forestière : elles ne sauraient aider à résoudre les problèmes auxquels se heurte cette politique, mais contribuent plutôt à les aggraver.

Le Centre national de la propriété forestière, dont le pilotage interne et par l'État est peu directif, n'est pas en mesure d'évaluer l'efficacité de ses actions, qui peuvent avoir des effets différés dans le temps et dont le lien avec l'opération de gestion est parfois ténu. Il argue que la forte dégradation de la situation économique de la production forestière et la suppression des aides publiques relatives à l'amélioration forestière incitent la majorité des propriétaires forestiers à renoncer à investir et à gérer au minimum leurs forêts. Cependant, il doit davantage chercher à améliorer l'efficacité de ses actions de développement forestier.

Ainsi, dans ces conditions, l'atteinte des objectifs de la politique forestière en forêt privée paraît peu probable.

En conséquence, la Cour émet les recommandations suivantes :

- 10. supprimer par étapes successives l'exonération applicable à la forêt privée pour le calcul de l'impôt de solidarité sur la fortune et des droits de mutation à titre gratuit ;*
 - 11. renforcer la tutelle sur le centre national de la propriété forestière et veiller à ce que ses priorités d'action, parmi lesquelles devrait figurer la vérification de l'application des documents de gestion durable, soient définies et mises en œuvre au niveau local.*
-

Chapitre IV

Des soutiens insuffisants aux activités industrielles et au bois-énergie

Les pouvoirs publics ont cherché depuis 2007 à répondre aux difficultés récurrentes de modernisation des industries de première et de deuxième transformation du bois et à faire émerger des entreprises compétitives. Ils ont pris à cette fin un ensemble de dispositions variées sous forme d'outils financiers en faveur de l'investissement, principalement dans les scieries (I), d'actions volontaristes en faveur du développement de l'usage du bois dans la construction (II) et en soutien au secteur de l'ameublement (III). Par ailleurs, le développement du bois-énergie a été aidé dans le cadre de la politique visant à atteindre les objectifs fixés en matière d'énergies renouvelables (IV).

I - Des aides à l'investissement limitées

Compte tenu des performances globales du secteur plutôt moyennes et de la faible rentabilité attendue, les banques sont peu enclines à accompagner les projets, et à financer des investissements supérieurs à la moitié du chiffre d'affaires, situation fréquente en particulier dans le secteur de la première transformation du bois. La situation est aggravée par les marges très réduites et les fonds propres limités, alors que le marché est aujourd'hui largement mondialisé et soumis à des effets de cycle.

Pénalisées par leur profil financier, les scieries françaises éprouvent des difficultés à réaliser les investissements nécessaires à leur modernisation et à leur développement. Ces investissements sont lourds, les temps de retour sont très longs et la rentabilité est faible par rapport au capital investi.

Divers instruments financiers ont été mobilisés :

- les subventions ADIBOIS (programme 149 – *Forêt*). Le dispositif est toujours officiellement actif, mais l'absence de crédits pour le financer l'a rendu inopérant ;
- les financements portés par OSEO et repris par Bpifrance (prêts participatifs au développement bois, fonds de modernisation des scieries) ;
- le fonds stratégique bois (capital développement) lancé par CDC Entreprises et repris par Bpifrance (2009-2013) destiné à soutenir des projets importants.

A - L'outil ADIBOIS

Le ministère chargé de l'agriculture a accompagné les investissements réalisés dans les scieries à compter de 2007 par l'outil d'aide aux industries du bois (ADIBOIS). Le dispositif est toujours ouvert mais n'a plus été doté de crédits d'État (programme 149 – *Forêt*) à partir de l'exercice 2013. Ceux-ci ont été « réaffectés » au fonds de garantie (fonds de modernisation des scieries) géré par Bpifrance et destiné à couvrir les prêts participatifs au développement « bois » utilisés pour financer les investissements réalisés par les professionnels de la filière. Les collectivités gardent cependant la possibilité de mettre en œuvre l'outil.

Ce dernier s'est vu donner, sans priorité, un grand nombre d'objectifs : relancer la production de sciages (essences feuillues en particulier) et en promouvoir la transformation en produits à haute valeur ajoutée ; favoriser des gains de productivité afin de mettre sur le marché ces produits élaborés à des prix compétitifs ; répondre à la demande de la seconde transformation par une amélioration de la qualité des produits et des services associés ; renforcer les structures industrielles et commerciales des scieries porteuses de projets collectifs ; favoriser la mise au point et le développement de procédés de fabrication innovants et de produits nouveaux.

Entre 2007 et 2009, période d'application ayant fait l'objet d'un bilan par le ministère chargé des forêts en 2011, 23,6 M€ ont été consacrés au soutien de 284 projets pour un montant total d'investissements de 227 M€ : ceux-ci, qui auraient généré la création de 405 emplois directs et environ 44 M€ de recettes de TVA, ont surtout progressé en 2007 et 2008, les crédits ayant été en 2009 réorientés, pour partie, en accompagnement des mesures mises en œuvre à la suite de la tempête Klaus. Le montant des investissements réalisés par les scieries de résineux a presque quintuplé, alors que celui des scieries de feuillus a doublé sur la même période.

Tableau n° 7 : bilan d'ADIBOIS dressé en 2011

année	nombre de dossiers engagés	montant total des investissements (M€)	montant total des investissements éligibles (M€)	montant total des aides ADIBOIS (M€)	taux moyen de l'aide (%)
2009	76	43,92	36,50	5,20	14,30
2008	111	111,25	114,10	9,44	8,20
2007	97	72,07	69,79	8,97	12,80
2007 - 2009	284	227,24	220,39	23,60	11,77

Source : ministère chargé des forêts

Le profil type des entreprises bénéficiaires de ce soutien a été relativement constant année après année (scierie de résineux dont le chiffre d'affaires est compris entre 1 et 5 M€).

L'efficacité économique de l'outil ADIBOIS reste difficile à apprécier. La circulaire de 2011 affinant les conditions d'attribution des aides ADIBOIS a fait état des enseignements tirés des premières années de fonctionnement (2007-2009). Moins de 20 % des crédits engagés avaient soutenu des projets favorisant la création de valeur ajoutée, ou portés par des sociétés regroupant plusieurs scieries.

Des études menées par les DRAAF de Lorraine et d'Auvergne ont montré que si les investissements des scieries avaient permis des gains appréciables en matière de production et de productivité, il n'en était pas de même pour les ratios économiques. Ceux-ci après investissement se sont révélés globalement inférieurs à ceux avant investissement. La dégradation de la situation économique peut expliquer en partie ce constat. Il est également probable que la concurrence accrue au niveau européen avec les « gros » acteurs des pays du Nord a joué un rôle.

Enfin, la réorientation d'ADIBOIS en 2011 (circulaire de 2011 précitée), en vue de privilégier les scieries de feuillus, n'a pas eu d'impact significatif.

B - Les financements de Bpifrance

Entre 2006 et 2013, OSEO puis Bpifrance ont utilisé leurs outils classiques de financement (prêts, garanties, crédit-bail) pour proposer leurs services aux professionnels de la filière. Pour combattre les difficultés structurelles et culturelles des industriels de la première transformation à recourir aux financements proposés par OSEO, des partenariats ont été développés jusqu'à définir des produits spécifiques capables de répondre aux besoins de la filière.

À ce titre, et depuis 2010, une quarantaine de projets d'innovation relevant de la filière bois ont été financés en moyenne chaque année. En 2012, les soutiens à l'innovation se sont élevés à 4,82 M€, attribués à 39 projets. Les innovations sont le plus souvent de type incrémental et portent sur de nouveaux procédés, des améliorations de procédés existants ou le développement de machines spéciales, les innovations dites de rupture étant peu nombreuses.

Les prêts participatifs au développement bois (PPD bois) permettent d'offrir une intervention sous forme de prêt sans garantie personnelle du dirigeant et à un taux préférentiel par rapport aux conditions du marché (3,28 % en 2013). Ces conditions sont indispensables pour favoriser l'accès à l'emprunt d'organismes industriels qui présentent des profils financiers rédhitoires pour les prêteurs. Il est ainsi possible par le biais des PPD bois de financer les dépenses immatérielles⁹² ou de renforcer le fonds de roulement de l'entreprise. Le profil type des entreprises bénéficiaires de ces soutiens a été relativement constant année après année (scierie de résineux dont le chiffre d'affaires est compris entre 1 et 5 M€).

Effet indirect mais très positif, le financement par le PPD bois des investissements immatériels crée un effet de levier sur le crédit bancaire « classique ». L'engagement de Bpifrance est perçu comme un gage de solidité du projet financé et incite les prêteurs bancaires à financer les investissements matériels. Mais les représentants des scieurs estiment que la nécessité de mobiliser un emprunt bancaire d'un montant égal au double de celui du PPD bois est un obstacle sérieux pour conduire le projet d'investissement à terme.

Au 31 décembre 2013, 91 projets avaient été financés par un PPD bois, pour un montant global de 13 M€, soit un prêt moyen se situant aux environs de 143 000 €. Déployés sur quinze régions, les PPD bois ont bénéficié très majoritairement à des PME (90 % des

⁹² Études d'implantations, formations aux nouvelles techniques, travaux d'aménagements et d'adaptation lors de l'implantation de nouveaux matériels, mises aux normes de sécurité, études et diagnostics, etc.

entreprises concernées ont moins de 50 salariés) du sciage (55 %), des emballages bois (21 %), de l'exploitation forestière (13 %) et des charpentes ou menuiseries (8 %).

C - Le fonds stratégique bois de CDC Entreprises

Conformément à son appellation, le fonds bois de CDC Entreprises a bien eu un impact stratégique sur le financement de l'appareil productif de la filière bois. Celle-ci, en effet, ne recourait jusqu'alors pas à ce type d'outils. Le capitalisme très familial de la filière, peu enclin à rechercher des partenaires, et la faible rentabilité de ses entreprises n'attiraient pas les investisseurs potentiels susceptibles d'apporter les fonds nécessaires à son développement.

Agissant en précurseur sur la filière, le fonds bois a su gagner la confiance des principaux acteurs. Outre le renforcement des fonds propres, les prises de participation du fonds bois ont eu un effet vertueux en encourageant d'autres partenaires bancaires à financer les investissements indispensables à la modernisation de l'appareil productif de la filière. Sur les 178 dossiers reçus, 27 % des dossiers ont été considérés comme conformes aux critères de sélection et neuf investissements ont été réalisés⁹³ pour un montant apporté par le fonds de 15,4 M€, des co-financements de 17 M€, lesquels ont permis la mise en place de 160 M€ d'investissements. Cet effet de levier aurait donc permis, selon les chiffres présentés par Bpifrance, de multiplier par dix l'impact de son intervention. Les co-financements mobilisés à partir des prises de participation du fonds ont ainsi permis l'acquisition de lignes de sciage performantes, la mise en place de lignes de deuxième transformation pour les bois d'ingénierie, l'installation de chaudières biomasse pour valoriser les résidus (sciures, écorces), etc.

Bien qu'ouvertes à la majeure partie des industriels de la filière, les prises de participation ont surtout été orientées vers la première transformation. Ce choix stratégique a été dicté par la nécessité reconnue d'accélérer son développement, indispensable à la meilleure exploitation de la ressource forestière française.

Mais le fonds bois aura eu un effet mesuré eu égard aux objectifs recherchés, en raison, d'une part, d'une surface financière limitée (20 M€), d'autre part, des handicaps structurels et techniques de la filière. Alors que l'exploitation des essences feuillues est jugée prioritaire, une seule entreprise exploitant ces essences a fait appel au fonds bois. Par ailleurs, le secteur industriel du bois de construction, jugé le plus prometteur, progresse lentement vers la maturité nécessaire pour autoriser une politique d'investissement raisonnable et pérenne.

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

Les résultats du fonds stratégique bois créé pour une durée de dix ans ont été jugés suffisamment probants pour que le plan national d'action d'octobre 2013 prévoie de lui donner un successeur. Le plan stratégique 2014-2017 de Bpifrance, approuvé par le conseil

⁹³ Dans six entreprises de la première transformation (cinq scieries de résineux et une scierie de feuillus) et dans trois entreprises de la deuxième transformation.

d'administration de BPI-Groupe le 20 décembre 2013, a confirmé le lancement d'un fonds bois II, doté de 40 M€ (25 M€ pour Bpifrance) et destiné à accompagner le développement de 10 à 15 petites et moyennes entreprises ou entreprises de taille intermédiaires de la filière. Bpifrance n'a pas caché la difficulté de trouver des partenaires pour abonder le fonds à hauteur de 15 M€.

D - L'amortissement dégressif majoré

La mesure d'amortissement dégressif majoré, dont la reconduction a été instaurée par l'article 32 de la loi du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, apporte aux entreprises de la première transformation du bois un avantage en trésorerie dont le coût à terme pour les finances publiques est faible. Lors du vote initial de cette mesure, son coût immédiat a été estimé à 2 M€ en 2010 puis 3 M€ en 2011 et 2012. Les ordres de grandeur seraient les mêmes avec la réintroduction de la mesure : en 2014, le coût serait quasi nul, puis il est estimé à 1 M€ en 2015, 2 M€ en 2016 et 3 M€ en 2017.

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, dans son rapport de juin 2011, a attribué la note de 2 à cet avantage fiscal, sur une échelle de 0 à 3. Il souligne le caractère ciblé de la mesure, dont le bénéfice ne peut pas être capté par des intermédiaires et qui ne concerne que les matériels productifs. Il relève que les effets d'aubaine ont été limités, tandis que le caractère temporaire de la mesure a amplifié l'effet incitatif sur l'investissement. À l'aune de cette évaluation succincte, le bilan est positif, mais les faibles montants en jeu montrent que la mesure a eu un impact limité.

En conclusion, les aides à l'investissement ont eu un effet bénéfique en démontrant que l'emprunt (PPD bois) ou la prise de participation limitée dans le temps (fonds stratégique) pouvait financer les investissements des industriels de la première transformation dans des conditions de rendement correct et avec un risque maîtrisé. Elles ont ainsi incité les établissements prêteurs du secteur privé à répondre au besoin de financement nécessaire à la modernisation de l'appareil industriel.

Dans le prolongement de ces enseignements concernant l'aval de la filière, des propositions ont été faites pour financer les besoins en fonds de roulement qui constituent l'une des difficultés de la filière amont (exploitation forestière). Il s'agirait de développer un nouveau type de prêts bancaires garantis par la valeur des stocks, et d'autre part, des garanties Bpifrance sur les cautions bancaires pour achat de bois et sur les prêts à moyen terme destinés à renforcer la trésorerie des entreprises.

II - Un soutien modeste à l'usage du bois dans la construction

La construction est le principal débouché en France pour le bois matériau et ses dérivés : 65 % des sciages et 50 % des panneaux sont consacrés à la construction. Sur les quelques 10 Mm³ de bois utilisés dans la construction, plus de la moitié est utilisée dans la rénovation, un quart s'inscrit dans les constructions neuves, le reste étant consommé en coffrages perdus. Près des trois quarts du volume sont issus de résineux. Aujourd'hui, 12 % des maisons individuelles et près de 20 % des extensions sont construites en bois.

La part de marché du bois dans le BTP progresse lentement en France et reste très en deçà des pays de l'Europe du Nord ou de l'Amérique du Nord. Le développement de l'usage du bois dans la construction constitue donc un vrai défi pour la France, pays dans lequel la culture du bois est peu développée. Pensée à partir de 2009 comme un objectif de développement durable puis progressivement comme une stratégie de développement économique, la promotion du bois dans la construction a été soutenue par les pouvoirs publics de façon continue et croissante. Mais les engagements affichés en faveur du bois dans la construction par les différents acteurs publics tardent à se concrétiser, en raison de la faiblesse des moyens engagés.

A - Des outils statistiques faibles, des mesures réglementaires ne pouvant être évaluées

La filière bois ne dispose pas d'un observatoire économique et de données agrégées fiables dans le domaine de la construction, à l'exception de l'initiative restée sans suite de l'observatoire économique sur le bois-construction créé par France Bois Forêt pour les exercices 2011 et 2012.

Les politiques publiques ont pour objectif d'augmenter la part du bois dans la construction, mais aucun outil ne permet de calculer avec précision cette part de marché du bois. Alors que les objectifs ambitieux d'usage du bois dans la construction ont été définis depuis 2009 dans le cadre du Grenelle de l'environnement, il est nécessaire de mettre en place les outils pour en mesurer l'efficacité. La mise en place en cours d'une veille économique mutualisée (cf. supra) est un préalable indispensable pour affiner les objectifs d'incitation à l'usage du bois dans la construction.

À ce jour, l'impact des dispositions réglementaires qui ont promu l'usage du bois dans la construction ne peut être apprécié, soit parce qu'elles n'ont pu entrer en vigueur (décret sur les seuils de bois dans la construction annulé par le Conseil constitutionnel), soit parce qu'elles sont trop récentes (label matériau « biosourcé »), soit parce qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une évaluation.

B - Une action volontariste du ministère chargé du logement

Le défi initial tenait d'abord à la multitude d'obstacles à lever dans un pays où le BTP percevait, depuis de nombreuses décennies, le bois seulement comme un matériau d'appoint. La réglementation, la formation des acteurs, la caractérisation technique des essences

exploitables et des produits disponibles sur le marché, l'assurance, la concurrence des produits étrangers constituent autant d'obstacles à lever.

Dès 2009 une trentaine de freins à l'usage du bois dans la construction (inadaptation des réglementations sismiques, thermiques et incendie, des modalités de paiement dans le cadre de vente en l'état futur d'achèvement) ont été identifiés à partir d'une étude réalisée conjointement par le FCBA et le CSTB⁹⁴. Un plan d'actions bois a été élaboré par la DHUP à partir de ces constats. D'un coût global de 5 M€, il n'a pu être engagé que partiellement. Les études programmées sur la période 2011-2014 ont déjà bénéficié d'un financement de plus de 3,2 M€ partagé à parts égales entre la DGALN (crédits du programme 135) et les professionnels du bois (France Bois Forêt et CODIFAB). Le plan d'actions sera poursuivi jusqu'en 2016.

Les actions menées avec l'appui technique du FCBA et du CSTB ont permis d'apporter des règles ou outils dans les référentiels normatifs. Un programme de révision des documents techniques unifiés (DTU) est lancé sur la base de ces résultats. Par ailleurs, un catalogue de solutions constructives bois-construction et un guide pour la réhabilitation de maisons individuelles ont été publiés. De nouvelles propositions ont été préparées par le FCBA pour la période 2013-2016 sur une base annuelle de l'ordre de 1 M€.

L'effort principal, de l'avis majoritaire des professionnels du secteur, doit et devra porter sur la qualification des performances techniques des produits en bois, particulièrement des essences feuillues. Celles-ci souffrent de handicaps certains (poids, hétérogénéité de la matière première, coûts de transformation, etc.) par rapport aux essences résineuses aujourd'hui majoritaires dans la construction en bois traditionnelle. Le « retard » n'est pas rédhibitoire et peut être comblé, d'autant plus que les essences feuillues pourraient se révéler bien adaptées à l'habitat collectif ou à l'immobilier de bureaux, dont la construction est soumise à des contraintes techniques plus lourdes.

Dans cette direction, le plan d'action développé et mis en œuvre par la DHUP, avec l'appui technique du CSTB et du FCBA et l'appui financier du CODIFAB et de FBF, a été efficace compte tenu des faibles moyens engagés. Les professionnels du BTP (maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, architectes, constructeurs, artisans, assureurs) disposent d'ores et déjà d'une gamme d'outils qui leur offre des solutions techniques éprouvées.

L'effort se poursuit par une dynamique d'innovation que portent le CSTB et le FCBA avec leur organisme commun SYNERBOIS, le programme RAGE95 (règles de l'art Grenelle environnement) piloté par l'agence qualité construction, le programme ABER96 sous l'égide du pôle de compétitivité XYLOFUTUR, ou encore le plan « Industries du bois » de la « Nouvelle France Industrielle ».

⁹⁴ *Développement de l'usage du bois dans la construction, obstacles réglementaires & normatifs bois-construction*, CSTB et FCBA, 2009

⁹⁵ Le Grenelle Environnement a fixé pour les bâtiments neufs et existants des objectifs ambitieux en matière d'économie et de production d'énergie. Le Programme RAGE 2012 a pour mission d'accompagner les entreprises et artisans du secteur du bâtiment et les acteurs de la filière dans la réalisation de ces objectifs. Le programme vise, en particulier, à mettre à jour les règles de l'art en vigueur aujourd'hui et à en proposer de nouvelles, notamment pour ce qui concerne les travaux de rénovation.

⁹⁶ Le programme ABER (Atlantique Bois Eco Rénovation) a pour objectif de mobiliser les industriels et constructeurs de la filière bois pour développer des solutions constructives et des techniques innovantes utilisant le bois dans des opérations de réhabilitation menées en partenariat avec les acteurs du logement social.

À partir de 2014, la DGALN prolonge son plan d'actions bois, avec les professionnels de la filière, en apportant son soutien à trois axes stratégiques prioritaires identifiés par les professionnels et les pouvoirs publics :

- la valorisation de l'offre de formation en vue de renforcer les compétences et la performance des acteurs de la construction et de la rénovation en bois. Le projet Stratégie Formation-Compétences-Emploi dans la construction, horizon 2016, piloté par le CODIFAB, doit être mis en œuvre à partir du second semestre 2014 ;
- la valorisation des feuillus dans la construction. En 2013, le FCBA a réalisé un recensement des obstacles au développement de l'utilisation des feuillus dans la construction. Le programme doit être complété au second semestre 2014 par un plan d'actions piloté par la Fédération nationale du bois ;
- la valorisation des solutions bois dans le secteur de la rénovation énergétique. Cette action s'inscrit dans le cadre du plan de rénovation énergétique de l'habitat qui prévoit la réhabilitation de 500 000 logements par an à l'horizon 2017. Cette action sur le bois se concrétise notamment par le projet ARBRE (Aménager et Rénover avec le Bois pour la REhabilitation), piloté par la Fédération française du bâtiment, ayant vocation à définir une stratégie pour répondre aux marchés de la réhabilitation considérés comme prioritaires (logements collectifs publics et privés, et tertiaire).

Enfin, il faut souligner la convergence stratégique des plans adoptés lors de l'année écoulée par les pouvoirs publics.

Le plan national d'action pour l'avenir des industries de transformation du bois (cf. *supra*) fixe des objectifs ambitieux : « Développer le bois dans la construction en caractérisant et qualifiant les performances techniques des bois français, notamment feuillus, et en développant les marques de qualité volontaires d'une part, et en qualifiant des systèmes constructifs à forte valeur ajoutée d'autre part » (action 12). Les travaux sont déjà très avancés pour certains axes tels que la caractérisation technique et doivent être poursuivis au moins jusqu'en 2017. Les acteurs impliqués et rencontrés par la Cour (DHUP, DGE, FCBA, CSTB, CODIFAB) ont tous pris en compte la stratégie publique et l'ont intégrée dans leurs actions à conduire. La difficulté première soulevée tient aux moyens budgétaires très modestes qui sont affectés.

Le plan « industries du bois » de la « Nouvelle France Industrielle » prévoit de réaliser un immeuble de grande hauteur en bois de 30 étages (structure et aménagement) d'ici 2030. Au préalable, cinq à dix immeubles urbains de moyenne hauteur (10 à 15 niveaux) en bois seront bâtis d'ici 2017, à l'issue d'un concours d'architecture. Ces projets emblématiques doivent créer une dynamique pour l'ensemble du secteur bois-construction. Les résultats attendus sont ambitieux en termes d'emplois (+ 10 000 emplois), de chiffre d'affaires (+ 10 %) ou de consommation de bois d'œuvre (+ 7 %). Le budget total du plan (hors constructions) a été chiffré à 9 M€ HT sur trois ans, dont 7,5 M€ seront financés par le programme des investissements d'avenir. La feuille de route présentée par les chefs de projets du plan a été validée le 18 juin 2014 par le comité de pilotage de la « Nouvelle France Industrielle », placé auprès du Premier ministre.

En conclusion, les soutiens à l'usage du bois dans la construction sont modestes, mais portent leurs fruits.

III - Un faible soutien au secteur de l'ameublement

Au cours de la période couverte par l'enquête, la direction générale des entreprises (DGE) a lancé en 2012 un appel à projets (AAP) « Équipement intégré de la maison » doté d'une enveloppe de 0,5 M€ sur le programme 134 (cf. supra). Mais la politique d'appui au secteur est principalement l'œuvre du CODIFAB, à qui la taxe affectée donne des moyens substantiels pour agir. Le ministère chargé de l'industrie exerce une tutelle attentive sur la stratégie et les actions du CODIFAB, notamment au travers du contrat de performance dont il valide les orientations.

Les représentants du secteur de l'ameublement estiment inexact de parler de soutien public à leur secteur s'agissant des actions menées par le CODIFAB. Selon eux, les ressources de cet organisme provenant de taxes acquittées par les industriels, le secteur financerait lui-même les actions collectives qui sont menées à son profit et ne bénéficierait par conséquent pas d'un appui des pouvoirs publics. Cette opinion, qui a sa cohérence, est à nuancer. Par les prérogatives de puissance publique qui lui sont conférées pour percevoir la taxe, et par son fonctionnement autonome, le CODIFAB est capable d'élaborer et de réaliser des actions d'intérêt général qui vont au-delà de positions catégorielles. La participation financière du CODIFAB aux deux plans d'actions bois de la DGALN l'illustre bien.

Le CODIFAB a fait porter ses efforts sur trois axes majeurs en matière d'ameublement (international, innovation produit et innovation technique) et sur deux axes pour le bois (innovation technique et promotion sur le territoire français).

L'analyse détaillée des emplois de la taxe ameublement (88 M€ au total) démontre que ceux-ci ont été conformes à la stratégie arrêtée. Près de 80 % des actions financées relèvent des trois axes :

- 25 M€ (28 %) ont été alloués au développement technique (FCBA et CETIM)⁹⁷ pour des actions de recherche et de normalisation : Innovathèque (incubateur d'innovation), normes européennes, projet MbeTech, etc. ;
- 24,7 M€ (28 %) ont été orientés vers l'aide à la production : promotion de l'ameublement français sur les marchés internationaux avec l'appui du groupe des exportateurs de meubles (GEM)⁹⁸ et formation avec les AFPIA⁹⁹ ;
- 19,9 M€ (23 %) ont été consacrés à l'innovation avec le soutien opérationnel de l'association VIA (Valorisation de l'innovation dans l'ameublement)¹⁰⁰ : aide aux jeunes talents, missions auprès des entreprises, veille technique et commerciale, etc.

Pour la taxe « bois » collectée depuis 2008, le constat est identique. Les actions conduites (12 M€ au total) ont été conformes aux objectifs poursuivis, c'est-à-dire l'innovation technique et la promotion sur le territoire français : 5,5 M€ (46 %) ont été alloués au FCBA pour de la recherche, de la normalisation et de la caractérisation technique ; 4,5 M€

⁹⁷ Par disposition législative, le CODIFAB est tenu de reverser 24 % de la collecte ameublement et 30 % de la collecte bois au FCBA, et 6 % de la collecte ameublement au CETIM.

⁹⁸ Constitué à l'initiative de l'UNIFA et financé par le CODIFAB, le GEM informe et sensibilise l'ensemble des acteurs du secteur. Il est le porte-parole et l'ambassadeur de l'industrie française du meuble sur les marchés internationaux.

⁹⁹ Les quatre associations pour la formation professionnelle des industries de l'ameublement sont les organismes de formation référents des industries de l'ameublement. Elles couvrent un large spectre de compétences.

¹⁰⁰ VIA a été créée en 1979 par le CODIFA avec le soutien du ministère chargé de l'industrie et a pour vocation de valoriser et de promouvoir la création contemporaine dans le secteur de l'ameublement, tant en France qu'à l'étranger.

(37,5 %) ont été consacrés à de la communication : campagnes ciblées (parquets, fenêtres bois, etc.), sites internet, salon de l'agriculture, etc.

Par ailleurs, comme évoqué *supra*, le CODIFAB entretient une collaboration permanente avec France Bois Forêt. Elle se traduit par des actions conjointes : en premier lieu la participation au plan d'actions bois de la DHUP, mais aussi la veille économique mutualisée, le centre d'information et de ressources du CNDB, le magazine « Séquences bois », la campagne bâtiments agricole bois, le prix national de la construction bois mis en œuvre par France Bois Régions, le site des métiers de la filière, la valorisation des métiers et le concours européen des charpentiers, la normalisation et les métiers du parquet.

Il n'est pas possible de se prononcer sur l'efficacité des actions réalisées au profit du secteur de l'ameublement, en grande partie par le CODIFAB, en l'absence d'instruments de mesure le permettant.

Toutefois, eu égard aux faiblesses identifiées du secteur – qui sont une baisse d'activité tendancielle, une balance commerciale déficitaire, une mutation profonde du marché, une concurrence soutenue –, les actions stratégiques développées par la DGE et le CODIFAB, telles que valoriser une démarche environnementale, maîtriser son marché, aider à l'innovation, séduire le client, renforcer les synergies entre ameublement et bois-construction, ne paraissent pas à la hauteur des enjeux.

On peut cependant observer que le CODIFAB finance plusieurs organismes de recherche et de développement (FCBA, CETIM, VIA), de formation (AFPIA), de promotion et de communication (IPEA, MEDIFA, GEM) qui font preuve d'un réel dynamisme dans leur sphère d'activités et dont le soutien au secteur de l'ameublement est utile.

Les représentants des industriels de l'ameublement, l'UNIFA en tête, ne remettent quant à eux pas en cause l'action du CODIFAB mais considèrent au contraire que son rôle est précieux.

IV - Des soutiens au bois-énergie tournés vers la production des énergies renouvelables

Les soutiens à la production de chaleur et d'électricité à base de biomasse s'élèvent à 140 M€ environ annuellement (95,5 M€ au titre du fonds chaleur et 46,6 M€ au titre de la CSPE pendant la période 2006-2013), auxquels il convient d'ajouter le montant du crédit d'impôt développement durable en faveur des équipements énergétiques au bois, qui a diminué ces dernières années (270 M€ en 2009, 130 M€ en 2012, prévision de 100 M€ en 2014).

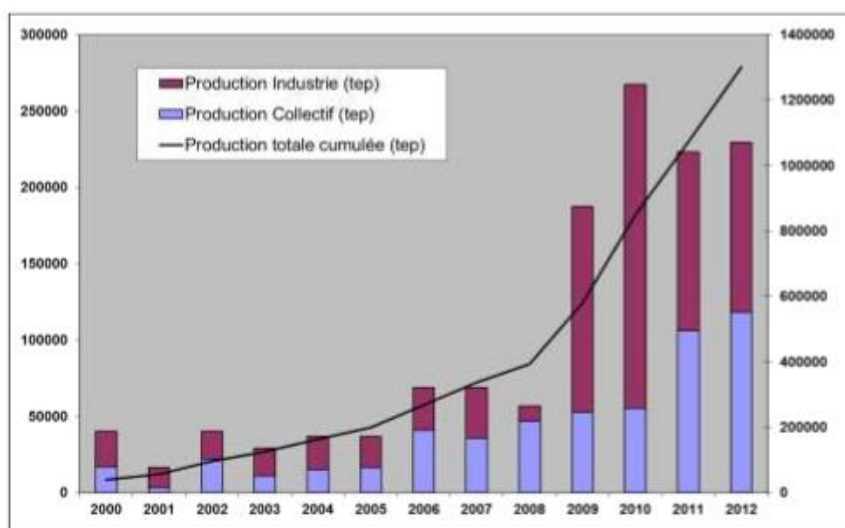
Ce soutien à l'usage de la biomasse à des fins de production de chaleur ou d'électricité a été conçu et mis en œuvre pour servir des objectifs ambitieux de développement des énergies renouvelables à l'horizon 2020, qui nécessitent une mobilisation très accrue de la ressource, pour laquelle la concurrence sur les usages est forte. Il est en même temps un vecteur de valorisation des résidus issus de la première et deuxième transformation du bois (bois d'œuvre et bois d'industrie) et de bois recyclés, dont le bois -énergie est principalement issu. Si la filière biomasse est avant tout tirée, comme le souhaite la DGEC, par ces usages, elle peut aussi contribuer à l'amélioration de la rentabilité de la gestion et de l'exploitation des forêts.

Le projet de loi sur la transition énergétique présenté par la ministre chargée de l'écologie le 18 mars 2014 prévoit une remise à plat de ces mécanismes de soutien, en vue d'accélérer le développement des énergies renouvelables tout en en limitant le coût.

A - Un fonds chaleur efficace

Entre 2000 et 2012, la production moyenne annuelle de chaleur à partir de biomasse a été multipliée par trois pour arriver à une production thermique cumulée de près de 1,4 Mtep/an.

Graphique n° 7 : projets financés par l'ADEME dans le cadre des programmes bois-énergie et du fonds chaleur



Source : ADEME

Entre 2000 et 2012, la production moyenne annuelle de chaleur à partir de biomasse a été multipliée par trois pour arriver à une production thermique cumulée de près de 1,4 Mtep par an.

Le montant des aides attribuées aux projets bois sur la période a été de 476 M€ (95,5 M€/an), soit 46 % du total des aides du fonds :

- 482 projets de biomasse bois pour un montant d'investissements de 968 M€ ont bénéficié de 248 M€ du fonds chaleur, ce qui représente un effet levier de près de 4 et un ratio d'aide rapporté aux tep produites de 29 €/tep sur 20 ans ;
- 110 projets de biomasse dans le cadre des cinq appels à projet national BCIAT pour un montant d'investissement de 598 M€ ont bénéficié de 229 M€ du fonds chaleur, ce qui représente un effet levier de 2,6 et un ratio d'aide de 20 €/tep sur 20 ans. Les projets aidés contribuent à une production de chaleur à partir de biomasse supérieure à 150 000 tep/an. Quatre secteurs sont fortement impliqués : le secteur agro-alimentaire (275 000 tep/an), le papier carton¹⁰¹ (100 000 tep/an), la production de matériaux de construction (56 000

¹⁰¹ Utilisation de vapeur dans les procédés de production de papiers/cartons.

tep/an) et l'industrie du bois¹⁰² (39 000 tep/an). Des dispositions ont été prises afin que les porteurs de projets de chaufferies utilisent majoritairement des ressources locales inexploitées, notamment de la biomasse issue de forêts et par extension de haies, bosquets et arbres d'alignement, obtenues sous forme de plaquettes. Ainsi, les installations lauréates des cinq derniers appels à projets se sont engagées à utiliser plus de 70 % de plaquettes forestières, ce qui permet de structurer la filière d'approvisionnement en bois.

Le fonds chaleur a donc eu un fort effet de levier, avec des investissements trois fois plus élevés que les aides apportées. Ces résultats ont été obtenus à un coût qui peut être considéré comme performant. Sur la base du bilan 2009-2012 et d'une durée de vie de 20 ans des équipements financés, le montant d'aide de l'ADEME se situe entre 20 et 29 €/tep (bois BCIAT et hors BCIAT).

Sur le plan énergétique, les équipements biomasse aidés par le fonds chaleur éviteront l'importation de plus de 1 Mtep/an de combustibles fossiles, soit un coût minimal de 300 M€ par an.

La réalisation de l'objectif de production de chaleur renouvelable hors particuliers et cogénération (5,47 Mtep) assigné pour 2020 au fonds par le plan d'action national en faveur des énergies renouvelables repose à hauteur de 70 % sur la contribution de la biomasse solide. Il s'agit aujourd'hui de la filière la plus mature, dont l'efficacité est trois fois supérieure en production de tep à celle des autres sources d'énergie renouvelable éligible au fonds et qui représente 77 % des montants attribués par le fonds à la production de chaleur *stricto sensu*¹⁰³. Compte tenu des tensions et conflits d'usage qui se manifestent sur la ressource en biomasse, il est difficilement envisageable d'augmenter encore la contribution de cette filière¹⁰⁴. C'est pourquoi il a été prévu que les autres filières éligibles au fonds chaleur¹⁰⁵ contribuent à hauteur de 30 % à la réalisation de l'objectif.

En 2013, dans le cadre de ses travaux sur la politique publique en faveur du développement des énergies éoliennes, solaires et biomasse, la Cour avait posé la question, dans ce contexte, « de l'opportunité [(...)] d'accentuer l'effort de financement pour atteindre l'objectif en 2020 » et avait relevé que « la réponse dépend en premier lieu des arbitrages budgétaires qui devront mettre en balance les objectifs à atteindre via le fonds chaleur, outil le plus efficace aujourd'hui pour cela, puis les possibles redistributions des crédits entre filières. ». Le projet de loi sur la transition énergétique prévoit la création d'un fonds national de transition énergétique et de croissance verte, doté de 1,5 Md€ sur 3 ans.

B - Un soutien à la production d'électricité aux résultats peu significatifs

La politique de soutien à la production d'électricité à partir de la biomasse repose sur le principe que cette production est accessoire à celle de la chaleur et doit permettre de valoriser une énergie qui serait perdue.

La direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) considère en effet que, la ressource étant limitée, la biomasse énergie doit viser prioritairement les installations de

¹⁰² Séchage de bois en scierie, production de panneaux, fabrication d'emballages.

¹⁰³ En intégrant la part des réseaux de chaleur liés à des projets biomasse et indispensables à leur déploiement, le taux atteint 80 % du montant total du fonds.

¹⁰⁴ De plus, ne compter que sur la biomasse solide pour réaliser l'objectif 2020 supposerait d'abonder le fonds de 1,435 Md€.

¹⁰⁵ Énergie solaire thermique, géothermie, énergie de récupération, réseaux de chaleur.

production de chaleur dont le rendement est, avec un soutien plus faible, supérieur à celui des projets de production d'électricité. Le soutien aux installations n'a ainsi de sens que si la ressource est valorisée au mieux (en particulier au niveau du rendement énergétique), si les émissions de polluants atmosphériques sont bien maîtrisées et si une nouvelle installation ne provoque pas un conflit d'usage sur les ressources avec une installation existante.

Tableau n° 8 : comparaison des coûts CSPE des différentes énergies renouvelables

Énergie renouvelable		Production contractualisée en 2013 (en GWh)	Charges CSPE* constatées en 2013 (en M€)	Coût CSPE/GWh (en milliers d'euros)
Hydraulique		5 887	132,4	22,49
Éolien		16 066	654,2	40,72
Photovoltaïque		4 971	2 138,8	430,26
Biomasse	Déchets incinérés	2 881	24,3	8,43
	Bois-énergie	1 474	124,0	84,12
	Biogaz	1 298	77,8	59,94
Géothermie		81	6,0	74,07

* Les charges CSPE s'entendent comme la différence entre le cumul des coûts d'achat et le cumul des coûts évités pour les acheteurs obligés.

Source : commission de régulation de l'énergie

Dans ce contexte, la production d'électricité contractualisée à partir de biomasse bois assure une production d'électricité limitée (1 474 GWh en 2013) pour un coût total financé par la CSPE modéré (124 M€) au regard du coût de l'ensemble des autres filières d'énergies renouvelables (cf. tableau n° 8). Durant la période 2006-2013, le coût annuel moyen financé par la CSPE a été de 46,6 M€.

1 - L'obligation d'achat d'électricité d'origine renouvelable

Le nombre et la puissance des unités de production restent limités. Sous l'égide des tarifs de 2002, seules trois installations biomasse ont été réalisées pour une puissance installée de 9,4 MW ; avec ceux de 2009 et 2011, on atteint une puissance totale installée de 12 MW.

Selon le bilan établi par la CRE, l'application des nouveaux tarifs de 2011 apparaît positive¹⁰⁶. Les tarifs proposés paraissent appropriés, bien qu'ils puissent affecter la rentabilité des projets de plus de 5 MW. Le tarif applicable aux projets de 1 à 5 MW, destinés à alimenter en chaleur des entreprises de scierie, apparaît adapté. Cependant,

¹⁰⁶ Présentation par la CRE du 25 mars 2013.

l'approvisionnement en produits connexes de scierie de ces installations n'est pas assuré en raison de la concurrence de l'industrie de la trituration qui utilise et valorise certains de ces produits.

2 - Les appels d'offres de production d'électricité à base de biomasse

Le bilan des quatre appels d'offres qui se sont succédé depuis 2003 est contrasté.

Tableau n° 9 : bilan des appels à projets de production d'électricité à base de biomasse

Appel d'offres	Date limite de mise en service	Puissance projetée	Puissance en service au 1 ^{er} avril 2013	Puissance « en attente » ¹⁰⁷
« CRE 1 »	17 juin 2006	232 MW	93,5 MW	0 MW
« CRE 2 »	1 ^{er} janvier 2010	274 MW	109,6 MW	16 MW
« CRE 3 »	25 août 2012	266 MW	84,8 MW	211,3 MW
« CRE 4 »	29 août 2014	420 MW	-	-

Source : DGEC

Les deux premiers appels d'offres ont atteint des taux de réalisation de seulement 40 %. Il est encore trop tôt pour juger des résultats du troisième appel d'offres pour lequel la DGEC a cherché à tenir compte du retour d'expérience des premiers appels d'offres en améliorant les cahiers des charges pour augmenter sensiblement le taux de réalisation. Les appels d'offres CRE 1, 2 et 3 ont permis à fin 2013 la mise en service de 25 installations.

Pour l'ensemble des projets présentés à l'occasion du quatrième appel à projets¹⁰⁸, la biomasse importée représentait 26 % de la totalité des combustibles utilisés et 33 % des combustibles issus de la sylviculture¹⁰⁹. La CRE a relevé que la réalisation de grands projets en application du quatrième appel à projets a contribué à déséquilibrer localement le potentiel d'approvisionnement aujourd'hui disponible. Le premier bilan de ce dernier appel d'offres ne sera disponible que fin 2014.

Comme l'avait déjà constaté la Cour dans le cadre de ses travaux sur les énergies renouvelables en 2013, la mise en œuvre de ces appels d'offres met en exergue des difficultés croissantes, tenant à une insuffisante prise en considération des caractéristiques mêmes de l'exploitation de la ressource forestière. Les projets sont conçus de manière non coordonnée, induisant un recours à la même ressource forestière pour alimenter des projets différents et une demande supérieure aux capacités d'un bassin d'approvisionnement, non compatible avec la dispersion des forêts et les coûts logistiques. Le matériau bois tend à être considéré comme une ressource inerte, à l'exploitation aisément programmable, en application de moteurs purement économiques, sans tenir compte des impératifs de gestion durable. Enfin, le

¹⁰⁷ Projets non abandonnés par leurs porteurs ayant encore une chance d'être mis en service (non-dépassement des dates limites imposées par les cahiers des charges).

¹⁰⁸ L'ensemble des projets présentés représentent 1 242 MW, soit le triple de l'objectif.

¹⁰⁹ Trois projets sur seize prévoient en effet d'utiliser de la biomasse importée dans des proportions importantes.

lancement de certaines installations de taille trop importante créent dans certaines régions de France des tensions sur l'approvisionnement en bois¹¹⁰, qui sont susceptibles de se répercuter dans les prix de la biomasse et donc dans le coût de l'électricité et d'accroître le risque pour les porteurs de projet.

La Cour avait alerté les pouvoirs publics sur le risque de déséquilibre que faisaient courir sur les marchés locaux d'approvisionnement « les conditions du soutien public aux projets d'installations utilisant le bois-énergie pour produire de la chaleur et de l'électricité par le recours à des appels d'offres portant sur des projets de forte puissance ».

La Cour avait aussi déploré que « les services de l'État en charge notamment du contrôle des plans d'approvisionnements ne disposent pas des outils ou des expertises nécessaires pour l'évaluation réelle de la ressource, et soutenir la réalisation des projets ». Afin d'avoir une vision complète de la problématique des conflits d'approvisionnement en ressources bois entre les différents segments et de réduire leur ampleur, la DGEC a lancé en 2014 des contrôles du respect des plans d'approvisionnement des installations de production d'électricité à partir de bois-énergie. L'absence d'un exercice similaire sur l'amont de la filière ne permet pas de donner une vision complète de la problématique des conflits d'usage et des tensions sur les approvisionnements.

Enfin, la Cour avait constaté que « les modalités des appels d'offres, leur coût et leur conséquence sur la CSPE en font un moyen très onéreux¹¹¹ pour une production qui sera très inférieure à celle issue d'autres moyens de soutien ».

Comme la Cour l'avait conclu en 2013, il serait, dans un contexte de ressources limitées, plus efficace en termes d'exploitation de cette ressource et moins coûteux de privilégier, via le fonds chaleur, le soutien aux installations de production de chaleur, voire de production en cogénération de chaleur et d'électricité.

Une meilleure valorisation des résidus et déchets du bois issus de la première et deuxième transformation du bois, par une organisation et une structuration concertées des filières de recyclage, pourrait par ailleurs aider à réduire les tensions sur la ressource bois.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Bien que n'ayant pas été à la hauteur des enjeux de compétitivité et de structuration de la filière, en raison principalement de la fragilité de la plupart des acteurs et des handicaps structurels et techniques de la filière, les nombreux et divers soutiens apportés aux secteurs de la première et deuxième transformation du bois, et en particulier les aides à l'investissement, ont eu un effet vertueux en encourageant les partenaires bancaires à financer les investissements indispensables à la modernisation de l'appareil productif.

Il conviendrait que ces soutiens apportés aux secteurs de la première et deuxième transformation du bois soient régulièrement évalués et adaptés en fonction des objectifs qui leur sont assignés en termes de développement des différents segments de la filière

¹¹⁰ De fait et de façon générale, les entreprises ont des difficultés à mettre en œuvre les engagements qu'elles ont pris dans les plans d'approvisionnement.

¹¹¹ Entre 117 et 203 €/tep selon les taux d'actualisation retenue (source : CRE), à comparer à un chiffre allant de 20 à 29 €/tep pour le fonds chaleur.

industrielle du bois. De ce point de vue, une stratégie structurée de développement reste à définir pour le secteur de l'ameublement, qui contribue significativement au déficit du commerce extérieur de la filière.

Les soutiens apportés à l'utilisation du bois dans la construction restent, eux, modestes, malgré leur croissance, et leur impact est toujours limité par des obstacles d'ordre culturel chez les prescripteurs et par des facteurs d'ordre technique, faute d'une réglementation adaptée à l'usage du bois. Les plans d'action adoptés fin 2013 font à juste titre du bois-construction un des vecteurs stratégiques de développement économique de la filière bois. L'effort de soutien des pouvoirs publics à ce segment de la filière devra être constant et pérenne pour que les objectifs dans ce domaine soient atteints.

Les mesures de soutien au bois-énergie, qui représentent plus d'un cinquième des soutiens financiers à la filière, ont fait la preuve de leur efficacité, même si les objectifs poursuivis en matière de développement du bois-énergie sont encore loin d'être atteints. Toutefois, leur mise en œuvre doit être accompagnée d'une veille continue et organisée au niveau de l'amont comme de l'aval de la filière forêt-bois sur les conflits d'usage et les tensions qu'ils pourraient créer au niveau de la ressource. Il s'agit d'évaluer régulièrement la ressource en bois disponible¹¹² et les besoins quantitatifs et qualitatifs des industries du bois.

Les instances de pilotage stratégique de la filière, et en particulier le tout nouveau comité stratégique de filière, doivent s'approprier ces sujets afin de proposer aux pouvoirs publics les modifications à apporter aux mesures de soutien pour en limiter les éventuels effets de concurrence, en particulier sur les plans d'approvisionnement en bois des autres secteurs industriels, et pour en adapter, au niveau national comme local, la mise en application aux ressources des bassins forestiers.

En conséquence, la Cour recommande à l'État de :

7. organiser une concertation entre l'amont et l'aval de la filière pour évaluer régulièrement la ressource en bois disponible et les besoins quantitatifs et qualitatifs des industries du bois ;

8. privilégier, dans les appels à projets, les unités de production de chaleur ou de cogénération d'une taille adaptée à la capacité d'approvisionnement des bassins forestiers.

¹¹² Selon le ministère chargé de l'agriculture, cette évaluation « devra s'appuyer sur une meilleure connaissance de la ressource en petit bois, en lien avec le développement du bois-énergie ». Il s'agit de « l'un des objectifs du laboratoire de recherche sur les sujets d'inventaire forestier créé récemment par l'IGN ».

Conclusion générale

Les pouvoirs publics mettent en œuvre de nombreux soutiens directs et indirects aux différents maillons de la filière forêt-bois, qui s'élèvent à environ 910 M€ annuellement. Force est de constater que ces interventions publiques, très significatives mais dispersées, n'ont pas eu les effets escomptés sur la viabilité et le développement de la filière et ne sont pas parvenues à éviter le déficit de sa balance commerciale, ni la désindustrialisation des secteurs de transformation du bois et ses conséquences négatives sur l'emploi.

Cette situation est d'autant plus regrettable que le diagnostic sur les faiblesses et les atouts de cette filière est largement partagé, depuis de nombreuses années, par les parties prenantes et la plupart des observateurs.

Malgré ses faiblesses, la filière forêt-bois représente une production de richesse et des emplois qu'il convient de préserver voire de développer. Elle reste un secteur économique d'avenir, pour lequel la France dispose d'un atout majeur : sa ressource forestière abondante, qui doit être davantage renouvelée et économiquement valorisée. Cette ressource pourrait ainsi être mieux mobilisée pour relever le défi environnemental et climatique et *in fine* pour répondre à une demande en bois tirée par des marchés industriels porteurs, comme celui de la construction, tout en satisfaisant les besoins en bois-énergie induits par les objectifs de la politique de développement des énergies renouvelables

Rationaliser et organiser les soutiens publics, en visant quelques objectifs prioritaires pour la gestion et l'exploitation des forêts et pour les usages du bois, et en mettant fin au saupoudrage et aux effets d'aubaine, est désormais nécessaire. Les modalités du soutien public à l'amont forestier devraient être profondément revues, pour encourager l'investissement forestier avant tout et mieux servir ainsi l'objectif de valorisation économique de la forêt. Les aides à l'investissement pour le secteur-clef des scieries devraient être plus concentrées et conçues dans l'optique de restructurer le secteur et d'améliorer sa compétitivité. Les soutiens accordés aux autres industries de bois devraient venir en appui de stratégies industrielles préalablement définies, créatrices de valeur ajoutée. Le bois-construction, secteur permettant de valoriser notamment la ressource feuillue française, mérite à ce titre un appui continu. Enfin, les soutiens au bois-énergie, pour nécessaires qu'ils soient au titre du développement des énergies renouvelables, devraient mieux prendre en compte la ressource forestière disponible afin de prévenir les conflits d'usage dommageables à la filière.

Cet effort de hiérarchisation et de définition d'une stratégie claire et partagée suppose l'instauration d'une gouvernance unifiée de la filière, associant l'ensemble des parties prenantes de l'amont à l'aval. L'État et les régions sont appelés à y jouer un rôle central, en tant que pilotes et financeurs.

Par ses analyses et ses recommandations, la Cour entend contribuer à un tel exercice, qui ne peut plus être différé.

Glossaire

Aménagement forestier : guide de gestion pour chaque forêt publique, définissant pour une durée de 10 à 25 ans les objectifs économiques, écologiques et sociaux assignés à la forêt, le programme des coupes, le programme des travaux sylvicoles ainsi que les mesures en faveur de la protection des milieux et des paysages et de l'accueil du public ; les aménagements forestiers s'inscrivent dans le cadre fixé par la politique forestière nationale, régionale et locale ;

Arbre : végétal ligneux dépassant cinq mètres de hauteur (mesurée verticalement au-dessus du sol) à maturité *in situ* ;

Biomasse (solide) : matière organique non fossile d'origine biologique qui peut être utilisée comme combustible pour la production de chaleur ou la génération d'électricité (essentiellement le bois et les déchets de bois) ;

Biosourcés (matériaux) : matériaux issus de la biomasse d'origine végétale ou animale ; ils couvrent aujourd'hui une large gamme de produits et trouvent notamment de multiples applications dans le domaine du bâtiment et de la construction (isolants, béton de chanvre, panneaux, etc.) ;

Bois de trituration : bois destiné à être broyé pour la fabrication de la pâte à papier et des panneaux de fibres et de particules ;

Bois d'industrie : bois inaptes au sciage, tranchage et déroulage et destinés à des emplois industriels, soit en bois ronds de faible diamètre (poteaux), soit en trituration (panneaux et pâtes à papier) ;

Bois d'œuvre : bois de qualité et de diamètre suffisants pour un usage en bois massifs ou en placages et qui sont destinés à être sciés, tranchés ou déroulés ;

Bois énergie : regroupe les modes de production d'énergie, sous forme de chaleur et d'électricité essentiellement, qui utilisent la biomasse constituée par le bois ;

Bois massif : bois débité généralement en section standardisée en scieries ; le bois massif reconstitué correspondant au collage ou à l'agglomération d'éléments de bois massif ;

Bois rond sur écorce (volume) : volume de bois débité et rendu bord de route ; il peut comprendre toutes les parties de l'arbre : tiges, branches et menus bois ;

Chablis : arbre déraciné sous l'action d'effets naturels (vent, foudre, neige, chute d'un autre arbre), sans intervention de l'homme ;

Code de bonnes pratiques sylvicoles : document élaboré par le centre régional de la propriété forestière et approuvé par le représentant de l'État dans la région comprenant, par région naturelle ou groupe de régions naturelles, des recommandations, prenant en compte les usages locaux, essentielles à la conduite des grands types de peuplements et aux conditions rendant possible la gestion durable d'une parcelle forestière ;

Cogénération : production à partir d'une seule source et dans la même installation de l'énergie thermique ou chaleur (pour le chauffage et la production d'eau chaude) et de l'énergie transformée en énergie électrique grâce à un alternateur ;

Contribution au service public de l'électricité (CSPE) : prélèvement de nature fiscale sur les consommateurs d'électricité, destiné à dédommager les opérateurs des surcoûts engendrés par les obligations d'achat d'électricité renouvelable qui leur sont imposées par la loi sur le service public de l'électricité. Elle est acquittée par le consommateur final d'électricité directement sur sa facture ;

Coupe : ensemble d'arbres désignés pour être abattus dans un périmètre déterminé ;

Défense des forêts contre l'incendie (DFCI) : ensemble des dispositions visant à prévenir, surveiller et lutter contre les incendies de forêt ;

Développement forestier : actions de sensibilisation, d'information et de formation des propriétaires forestiers privés à la gestion de leur forêt, de vulgarisation des itinéraires technico-économiques adaptés à chaque forêt et propriétaire ;

Document de gestion durable (DGD) : guide de gestion applicable à une forêt privée, permettant d'attester que celle-ci est gérée de façon durable ; le plan simple de gestion (PSG), le règlement type de gestion (RTG) et le code de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) sont les trois catégories de DGD définies par la loi d'orientation forestière de 2001 (cf. annexe 28) ;

Exploitation forestière : ensemble d'opérations depuis la coupe des arbres jusqu'à leur acheminement vers un site de valorisation (abattage, façonnage, débardage, etc) ;

Forêt : terrain d'une superficie d'au moins 50 ares, d'une largeur supérieure à 20 mètres, couvert à au moins 10 % par des arbres et dont l'utilisation prédominante n'est ni agricole ni urbaine ;

Futaie : forêt issue de semis ou de plantations destinée à produire des arbres n'ayant qu'une seule tige, élevée et droite ; la futaie peut être régulière (comprenant des arbres d'une même classe d'âge) ou irrégulière (comprenant des arbres de différentes classes d'âge) ;

Gestion durable : « gestion et utilisation des forêts d'une manière et à une intensité telles qu'elles maintiennent leur biodiversité, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur potentiel à satisfaire, maintenant et dans le futur, les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes, aux niveaux local, national et global, et sans causer de dommages à d'autres écosystèmes » (conférence d'Helsinki, 1993) ;

Groupement d'intérêt économique et environnemental forestier : regroupement volontaire de propriétaires forestiers pour constituer un ensemble de gestion d'au moins 300 ha, devant être doté d'un plan simple de gestion ; un mandat de gestion avec un gestionnaire forestier et des projets de commercialisation des bois sont proposés à ces groupements ; cette forme de regroupement permet de bénéficier de majorations dans l'attribution des aides publiques (loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt) ;

Grume : tronc ou section de tronc d'un arbre abattu et ébranché, recouvert ou non de son écorce ;

Natura 2000 : réseau de sites visant à assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats naturels et des habitats d'espèces de la flore et de la faune d'intérêt communautaire ;

Pellets : produits issus du compactage de sciure et de copeaux de bois, utilisés comme combustible ;

Peuplement forestier : groupe d'arbres caractérisé par sa composition, son âge, sa qualité ;

Plan simple de gestion : guide de gestion relatif à une forêt privée, élaboré par son propriétaire et agréé par le Centre national de la propriété forestière, comprenant une brève analyse des enjeux économiques, environnementaux et sociaux de la forêt et définissant pour une durée de 10 à 15 ans les objectifs assignés à la forêt, le programme des coupes et le programme des travaux sylvicoles ; la réalisation d'un plan simple de gestion est requise pour les forêts de plus de 25 ha ;

Programmation pluriannuelle des investissements (PPI) : objectifs fixés par le ministre chargé de l'énergie en matière de répartition des capacités de production électrique par source d'énergie primaire et, le cas échéant, par technique de production et par zone géographique. La PPI s'inscrit dans la ligne du Grenelle de l'environnement et de l'adoption du Paquet européen énergie climat de décembre 2008.

Régénération : renouvellement de la forêt soit naturel (lorsque les arbres dispersent des graines ou par des rejets de souche), soit artificiel (par la plantation d'arbres) ;

Règlement type de gestion : document approuvé par le Centre national de la propriété forestière définissant des modalités d'exploitation de la forêt, adaptées aux grands types de peuplements forestiers identifiés régionalement ;

Restauration des terrains en montagne (RTM) : désigne les techniques de génie civil et végétal pour la gestion des risques naturels (glissements de terrain, crues, chutes de pierre, avalanches, etc.) et les services publics opérationnels chargés de leur mise en œuvre ;

Rondins forestiers : bois d'éclaircies issus des coupes d'entretien dans les forêts ;

Scolytes : insectes xylophages de l'ordre des coléoptères ;

Sylviculture : itinéraire technique applicable à un peuplement forestier depuis la régénération jusqu'à son exploitation ;

Taillis : régénération naturelle d'une forêt par rejets de souche obtenue en recépant les arbres (c'est-à-dire en les coupant près de la terre, afin d'obtenir de nouvelles pousses), selon une périodicité variable selon les espèces ; forêt exploitée selon ce mode de traitement ;

Taillis sous futaie : taillis où sont maintenus des brins issus de semis ou de plantations, qui donneront des arbres de grande dimension ;

Tonne équivalent pétrole : unité d'énergie utilisée dans l'industrie et l'économie, correspondant au pouvoir calorifique d'une tonne de pétrole brut et valant 41,868 gigajoules ;

Trituration : voir bois de trituration.

Sources : Agreste Graphagri 2013, « La forêt et les industries du bois » ; Office national des forêts, « L'élu forestier, guide à l'usage des communes » ; Forêt privée française, « Les chiffres clefs de la forêt privée, édition 2008-2009 » ; Larousse ; ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ; Centre national de la propriété forestière ; direction générale de l'énergie et du climat.

Abréviations

ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;

AFPIA : associations pour la formation professionnelle des industries de l'ameublement ;

ARBRE : aménager et rénover avec le bois pour la réhabilitation énergétique ;

BCIAT : biomasse chaleur industrie agriculture tertiaire ;

CBPS : code de bonnes pratiques sylvicoles ;

CDC : caisse des dépôts et consignations ;

CETIM : centre technique des industries mécaniques ;

CGAAER : conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux ;

CGEDD : conseil général de l'environnement et du développement durable ;

CGEJET : conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies ;

CGI : commissariat général à l'investissement ou code général des impôts ;

CIBE : comité interprofessionnel du bois-énergie ;

CIDD : crédit d'impôt développement durable ;

CNDB : comité national pour le développement du bois ;

CNPF : centre national de la propriété forestière ;

CODEFA : comité de développement forêt-bois Aquitaine

CODIFAB : comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois ;

COPACEL : confédération française de l'industrie des papiers, cartons et celluloses ;

CRE : commission de régulation de l'énergie ;

CRPF : centre régional de la propriété forestière ;

CSF : comité stratégique de filière ;

CSPE : contribution au service public de l'électricité ;

CSTB : centre scientifique et technique du bâtiment ;

CTI : centre technique industriel ;

CTP : centre technique du papier ;

CVO : contribution volontaire obligatoire ;

DDTM : direction départementale des territoires et de la mer ;

DEFI : dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt ;

DGALN : direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature ;

DGE : direction générale des entreprises ;
DGEC : direction générale de l'énergie et du climat ;
DGFIP : direction générale des finances publiques ;
DHUP : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;
DMTG : droits de mutation à titre gratuit ;
DRAAF : direction régionale de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ;
FBF : France Bois Forêt ;
FBIE : France Bois Industries Entreprises ;
FBR : France Bois Régions ;
FCBA : forêt cellulose bois-construction ameublement ;
FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural ;
FEDER : fonds européen de développement régional ;
FIBA : fédération des industries du bois d'Aquitaine ;
FSE : fonds social européen ;
FUI : fonds unique interministériel ;
GEM : groupe des exportateurs de meubles ;
IGN : institut national de l'information géographique et forestière ;
ISF : impôt de solidarité sur la fortune ;
ONF : office national des forêts ;
PDM : plan de développement de massifs ;
PPD : prêt participatif au développement ;
PPI : prêt pour l'innovation ;
PSG : plan simple de gestion ;
RTG : règlement type de gestion ;
SAFER : société d'aménagement foncier et d'établissement rural ;
SYSSO : syndicat des sylviculteurs du sud-ouest ;
TEP : tonne équivalent pétrole ;
VIA : valorisation de l'innovation dans l'ameublement.

Annexes

- Annexe n° 1 : demande du Sénat et échanges consécutifs entre la Cour et le Sénat
- Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées
- Annexe n° 3 : éléments relatifs aux soutiens budgétaires et fiscaux à la filière forêt-bois à l'étranger (établis en 2010)
- Annexe n° 4 : caractéristiques et enjeux de l'amont de la filière forêt-bois
- Annexe n° 5 : caractéristiques de l'aval de la filière forêt-bois
- Annexe n° 6 : enjeux de l'aval de la filière forêt-bois
- Annexe n° 7 : financements de l'État : dépenses budgétaire du programme 149 – *Forêt*
- Annexe n° 8 : financements de l'État : ministère chargé de l'industrie
- Annexe n° 9 : financements de l'État : ministère chargé du logement
- Annexe n° 10 : financements de l'État : ministère chargé de l'écologie et de l'énergie
- Annexe n° 11 : dépenses fiscales en faveur de la forêt
- Annexe n° 12 : financements issus de prélèvements fiscaux : le soutien bénéficiant à la production d'électricité à partir de bois
- Annexe n° 13 : autres financements et garanties de l'État mis en œuvre par des organismes publics
- Annexe n° 14 : répartition des financements apportés par les collectivités territoriales à la filière forêt-bois
- Annexe n° 15 : mesures du FEADER pour le secteur forestier
- Annexe n° 16 : collecte et actions de France Bois Forêt (FBF)
- Annexe n° 17 : la gouvernance de la filière forêt-bois en Allemagne
- Annexe n° 18 : le plan national d'action pour l'avenir des industries de transformation du bois du 17 octobre 2013
- Annexe n° 19 : groupes de travail du comité stratégique de filière
- Annexe n° 20 : le plan « industrie du bois » de « la Nouvelle France Industrielle »
- Annexe n° 21 : les interprofessions régionales : composition, rôle et coordination

-
- Annexe n° 22 : activités du groupe Caisse des dépôts et consignations (CDC) au sein de la filière forêt-bois
- Annexe n° 23 : organismes interprofessionnels de la filière industrielle
- Annexe n° 24 : la gestion durable et la valorisation économique des forêts (objectifs, indicateurs et données)
- Annexe n° 25 : moyens budgétaires consacrés au développement économique de la filière
- Annexe n° 26 : fiche relative à la mesure fiscale d'exonération à 75 % de la valeur des forêts pour le calcul de l'impôt de solidarité sur la fortune
- Annexe n° 27 : le centre national de la propriété forestière (CNPF)
- Annexe n° 28 : les documents de gestion durable

Annexe n° 1 : demande du Sénat et échanges consécutifs entre la Cour et le Sénat

KCC A1309014 KZZ
25/11/2013

SÉNAT

COMMISSION DES FINANCES

LE PRÉSIDENT

13-447

République Française

Paris, le 20 novembre 2013

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- la protection judiciaire de la jeunesse (état des lieux) ;
- les soutiens à la filière forêt-bois ;
- le recours aux consultants extérieurs par l'Etat (y compris les conseils financiers et hors prestations informatiques) ;
- le fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (« Fonds CMU ») ;
- le bilan financier de l'autonomie des universités.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Je souhaite que les trois premières enquêtes puissent être intégrées au programme de travail de la Cour des comptes de 2014, afin de pouvoir être remises au Sénat dans le délai de huit mois imposé par la loi organique sur les lois de finances.

En application de la pratique de l'échelonnement que nous avons mise en place depuis 2011, l'enquête consacrée au « Fonds CMU » pourra être remise au premier trimestre de 2015 et celle relative à l'autonomie des universités avant le 30 juin 2015.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Philippe MARINI

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

1306447

Paris, le 30 DEC. 2013

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier du 20 novembre 2013, sur la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2° de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les enquêtes que vous avez demandées.

Pour la protection judiciaire de la jeunesse (état des lieux), le rapport sera préparé par la quatrième chambre de la Cour, dont le président est Monsieur Jean-Philippe Vachia. La définition de son champ devra évidemment prendre en compte, sous réserve de sa publication, le rapport de votre collègue sénateur Jean-Pierre Michel, en mission auprès de Madame la garde des sceaux, ministre de la justice.

Le rapport sur les soutiens à la filière forêt-bois et l'enquête sur le recours aux consultants extérieurs seront préparés par deux formations interchambres présidées respectivement par Madame Evelynne Ratte, présidente de la septième chambre, et Monsieur Raoul Briet, président de la première chambre.

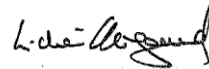
Ces trois enquêtes viendront en complément des deux rapports qui vous seront remis sur les contrats de projet Etat-Régions (CPER) et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en juin 2014.

Monsieur Philippe MARINI
Président de la commission des finances
SENAT
15 rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le champ, l'approche et, dans le respect du délai maximal de huit mois prévu par la loi organique, la date de remise de ces enquêtes.

Enfin, je vous confirme que la sixième chambre, présidée par Monsieur Antoine Durrieman, réalisera l'enquête que vous avez souhaitée sur le « fonds CMU » pour le premier trimestre 2015. La troisième chambre, présidée par Monsieur Patrick Lefas, préparera le rapport sur le bilan de l'autonomie financière des universités pour le 30 juin 2015.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Didier MIGAUD

Cour des comptes

**Le Premier président**

Le 21 février 2014

Monsieur le Président,

Ainsi que je vous l'annonçais dans mon courrier en date du 30 décembre 2013, la Cour est en mesure de réaliser l'enquête sur les soutiens à la filière forêt-bois que vous lui avez demandée en application du 2^e de l'article 58 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

J'ai souhaité, compte tenu du périmètre interministériel de cette enquête, qu'une formation interchambres (FIC), réunissant les première, deuxième et septième chambres de la Cour, soit mise en place. Elle sera présidée par Madame Evelyne RATTE, présidente de la septième chambre et le rapporteur général en sera Madame Sandrine ROCARD, conseillère référendaire.

La présidente de la formation interchambres ainsi que les magistrats concernés ont rencontré, le 11 février dernier, les sénateurs de la commission des finances chargés du suivi de cette enquête, Messieurs Yannick BOTREL et Joël BOURDIN, afin d'en préciser avec eux le champ et le calendrier.

Monsieur Philippe Marini
Président de la commission des finances
SÉNAT
15 rue Vaugirard
75006 Paris

La filière forêt-bois est composée de l'amont forestier, qui peut être privé ou public, des industries de la première transformation (telles que les scieries) et des industries de la seconde transformation (relevant par exemple des secteurs de la construction, de l'ameublement ou de l'emballage). Il a été convenu que l'enquête de la Cour permettrait de présenter les caractéristiques, les enjeux et les difficultés de ces différentes composantes de la filière, de quantifier et d'analyser les soutiens publics de l'État qui leur sont apportés et d'évaluer la contribution de ces derniers à l'atteinte des objectifs qui sont assignés à la filière. La gouvernance de la filière sera abordée, en ce qu'elle facilite ou non la cohérence des soutiens qui lui sont apportés. L'enquête portera sur les années 2006 à 2013.

Les rapporteurs de la Cour se tiendront à la disposition des rapporteurs de la commission des finances pour un point d'étape, qui pourrait se tenir au printemps 2014.

Le rapport de la Cour sera transmis à la commission des finances, ainsi qu'elle l'a souhaité, pour le 31 octobre 2014 au plus tard.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée:


Didier Migaud

Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées**MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET****Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires****Service de la forêt, de la ruralité et du cheval**

François MOREAU, chef du service de la forêt, de la ruralité et du cheval

Sous-direction de la forêt et du bois

Jacques ANDRIEU, sous-directeur

Jean-Luc GUITTON, adjoint au sous-directeur

Pierrick DANIEL, chef du bureau du développement économique

Denys ROCHER, bureau du développement économique

Sophie BLAINVILLE-WELLBURN, bureau du développement économique (entretien téléphonique)

Marilyne SPRUYTTE-VIDIL, chargée de mission au bureau du foncier et des établissements publics

Nicole FLICK, chargée du suivi comptable et budgétaire

Sous-direction de la gouvernance

Emilie BOURIEAU

Secrétariat général**Service des affaires financières, sociales et logistiques**

Philippe AUZARY, directeur adjoint

Alain NUET, chef du bureau du budget

Christian JACQUOT, chef du bureau de la fiscalité

Béatrix DE VAREILLES, bureau de la fiscalité

Patrice ODOUL, secrétariat général

Services déconcentrés**Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de Bourgogne**

Jean-Roch GAILLET, directeur

Maclou VIOT, directeur adjoint

Jean-Michel MÉRIAUX, adjoint au chef du service de l'économie forestière, agricole et rurale, chef du pôle forêt-bois-biomasse

Jean-Denis NOIROT, pôle forêt-bois-biomasse

Direction départementale des territoires de la Côte-d'Or

Pierre ADAMI, chef du service préservation et aménagement de l'espace

Laurent TISNE, chef du bureau chasse-forêt

Sandrine BLANCHOT, chargée du suivi administratif forestier

Jean-Luc EDOUARD, technicien forestier

M. MONTASTIER, technicien forestier

Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt du Centre

Estelle RONDREUX, chef du service de l'économie forestière agricole et rurale

Alexis FEINARD, responsable du pôle forêt-bois

Fanny DUBOSCQ, pôle forêt-bois

Direction départementale des territoires du Loiret

Simone SAILLANT, directrice

Jean-Baptiste DAUPHIN, Responsable de la cellule forêt chasse faune sauvage et milieux naturels, service eau, environnement et forêt

Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Aquitaine

Hervé DURAND, directeur régional

Hervé SERVAT, directeur adjoint

Direction départementale des territoires de la Gironde

Michel DUVETTE, directeur

Sophie DANTHEZ, chef de l'unité forêt-bois

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DU NUMERIQUE**Direction générale des entreprises**

Christophe LEROUGE, chef du service de l'industrie

Yves ROBIN, ancien chef du service de l'industrie

Pierre ANGOT, sous-directeur

Jean-François SERRE, chef du bureau du design et de la création

Didier BASSET, chargé de mission sectoriel

MINISTERE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS**Direction générale des finances publiques****Direction de la législation fiscale - Bureau A**

Corinne TOUATI, adjointe au chef de section chiffrage

Direction de la législation fiscale – Sous-direction B

Mme NÉROU, adjointe au chef du bureau B1

M. MICHAUT, rédacteur au sein du bureau B1

Direction de la législation fiscale - Sous-direction C

Orianne DUPRAT-BRIOU, chef du bureau C2

Hélène JAILLET, rédactrice au sein du bureau C2

Service de la gestion fiscale - Bureau GF3C

Christophe DESPONS, adjoint au chef de bureau

Maëlen DANIEL, chef de section

Fabio BORZI

Direction du budget

Alexandre KOUTCHOUK, sous-directeur (sous-direction 7)

Pierre LANOË, chef du bureau agriculture (sous-direction 7)

Service du contrôle général économique et financier

Marie-Christine COLOMB-D'ECOTAY, contrôleur général

Francis AMAND, contrôleur général

Philippe LEVEQUE, contrôleur général

Jean-Pierre SEKELY

Services déconcentrés**Direction régionale des finances publiques du Centre et du département du Loiret**

Marie-Noëlle QUEREL, chargée de la division pilotage de l'assiette et du recouvrement de la fiscalité des professionnels

Philippe BERGER, chargé de la division pilotage de l'assiette et du recouvrement de la fiscalité des particuliers

Marcel ASSALE, chargé de la division affaires juridiques, contentieux et législation

Direction régionale des finances publiques d'Aquitaine et du département de la Gironde

M. Jean-Denis DE VOYER D'ARGENSON, directeur régional des finances publiques

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE

Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

Pascal DUPUIS, chef du service Climat et Efficacité énergétique

Yann MENAGER, chef du bureau des économies d'énergie

Olivier De GUIBERT, adjoint au chef du département lutte contre l'effet de serre

Martine LECLERCQ, chargée de mission chaleur renouvelable.

Joseph LUNET, chargé de mission forêt

Timothée FUROIS, chef du bureau énergies renouvelables

Mélanie DECOURET, chargée de mission biomasse, biogaz et géothermie

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

Jean-Marc MICHEL, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Richard DANJOU, adjoint à la sous-directrice de la qualité et du développement durable dans la construction

Laurent ROY, directeur de l'eau et de la biodiversité

José RUIZ, sous-directeur des espaces naturels

Sabine MORAUD, chargée de mission

PREMIER MINISTRE

Commissariat général à l'investissement

Jean-Luc MOULLET, directeur de programme « compétitivité, filières industrielles et transports »

Jean-Yves LARRAUFIE, conseiller « filières industrielles »

OFFICE NATIONAL DES FORETS

Jean-Yves CAULLET, président du conseil d'administration

Siège

Pascal VINE, directeur général

Patrick SOULE, secrétaire général
Philippe HELLEISEN, adjoint au secrétaire général
Bernard GAMBLIN, directeur technique et commercial bois
Albert MAILLET, directeur de l'environnement et des risques naturels
Alain LE BERRE, directeur du développement
Geneviève REY, directrice des affaires communales
Dominique BOUTHIER, directeur des ressources humaines
Michèle BELLEC, chef du département prévision
Henri LEFEVRE, chef du département contrôle de gestion
Gérard POTDEVIN, directeur de projet conduite d'opérations
Loïc L'HARIDON, assistant maîtrise d'ouvrage Sequoia Teck
Adrien MANIOWSKI, chef du département ingénierie financière budget
Jean Marc TAVERNE, chef du département patrimoine
Claude FETY, responsable nationale immobilier bâti
Sylvain LEONARD, mission croissance externe
Myriam CHABAGNO-LAPIE, directeur participations financières
Philippe LERAY, agent comptable principal
Pascale HARNAIS, fondé de pouvoir
Sylvain DEHAUD, chef du département comptabilité
Yvan FOUICHE, adjoint au chef du département comptabilité
Maryse FOHRER, chef du département dépense,
Youssef ATMANE, chargé de mission qualité comptable

Délégation régionale du SUD OUEST

François BONNET, directeur d'agence
Sylvie METAYER, chef du service « Aménités, MIG, environnement, développement »
Cédric BOUCHET, agent patrimonial
Patrice COSTE, ouvrier forestier,
Christophe PRIMEAU, ouvrier forestier
Fabrice SIN, chef de projet environnement
Fabrice CARRE, agent patrimonial
François CLAVEYROLLE, responsable d'unité territoriale
Jean Bernard DUPRAT responsable logistique, commercialisation du bois
MM. VIDAL et THOMAS, agents patrimoniaux

Direction territoriale de Franche Comté

Sylvestre CHAGNARD, directeur territorial

Eric DUBOIS, directeur d'agence

Jean Luc FELDER, responsable d'unité territoriale

Bernard BERTIN, agent patrimonial

Geneviève MAGNON, chargée de mission Natura 2000

Régis SENGER, responsable bois résineux de l'agence

Didier SEGAUD, technico-commercial bois

Christophe REGNAUD, responsable de scierie

COMMUNES FORESTIÈRES ET FEDERATION NATIONALE DES COMMUNES FORESTIERES (FNCOFOR)

Dominique JARLIER, président de l'union régionale des communes forestières Auvergne-Limousin

Jean-Pierre GRANDADAM, président des communes forestières d'Alsace

Pierre DARMANTE, président de l'association des communes forestières des Landes

Jacky FAVRET, président de l'union régionale des communes forestières de Franche Comté

Christian COUTAL, président de l'association départementale des communes forestières du Doubs

Françoise ALRIC, adjointe au directeur général de la FNCOFOR

Yves LESSARD, secrétaire général du groupement de coopération des communes forestières

FORESTIERS PRIVÉS DE FRANCE

Henri PLAUCHE-GILLON, président

Geoffroy de MONTCUIT, vice-président

Luc BOUVAREL, directeur général

CENTRE NATIONAL DE LA PROPRIETE FORESTIERE

Thomas FORMERY, directeur général

Patrick DRAN, comptable

Siège

Julie ESCLASSE, conseillère du directeur et responsable achats et marchés

Nadia ZEGGAOUI, responsable ressources humaines

Alain COLINOT, ingénieur qualité activités

Pierre BEAUDESSON, ingénieur environnement

Thierry du PELOUX, responsable juridique

Françoise REYMOND, responsable du service administratif

Samuel SIX, responsable du service édition

Virginie ROUGEUL, responsable de la paye

Délégation régionale / CRPF d'Ile-de-France Centre

Xavier PESME, directeur régional

Eric SEVRIN, adjoint au directeur

Dominique PAULAT, responsable administrative

Délégation régionale / CRPF de Franche-Comté

François JANEX, directeur

Roseline BOISTOT-PAILLARD, adjointe au directeur

Mélanie VUILLIER, responsable administrative

Sabine PEROUX, ingénieur Doubs et environnement

Patrick LECHINE, ingénieur développement

Jean-Yves GABIOT, technicien de secteur Doubs centre nord

Martine TOITOT, secrétariat technique et administratif

Sabine BOVET, secrétariat technique et administratif

Délégation régionale / CRPF du Nord Pas-de-Calais

Henri de WITASSE THEZY, président

Bernard HEOIS, directeur

François CLAUCE, adjoint au directeur

Cathy CARAMIA, responsable administrative

Sylvain PILLON, ingénieur documents de gestion durable

François-Xavier VALENGIN, ingénieur vulgarisation

Guillaume POULAIN, technicien de secteur (dans le Nord)

Jules TERRIER, technicien CDD environnement et typologie des stations

Délégation régionale / CRPF d'Aquitaine

M. Roland DE LARY, directeur

INTERPROFESSION FRANCE BOIS FORETS

Laurent DENORMANDIE, président

Jean-Emmanuel HERMES, directeur général

Jean LOEPER, responsable du département collecte de la CVO

Michèle FILLON, secrétaire

Virginie TANGUY, comptable (Cabinet Vincent Rusé Conseil)

Claude VAN DEN ABEELE, président du comité de développement (syndicat de l'emballage industriel logistique associée)

Jean-Pierre MICHEL, ancien président, de 2010 à 2012 (Fédération nationale des communes forestières)

INTERPROFESSIONS RÉGIONALES - FRANCE BOIS REGIONS**France bois régions et Professions bois (Basse-Normandie)**

Christian PIQUET, président

FIBRA (Rhône-Alpes)

Dominique SARDET, président de FIBRA (Rhône-Alpes)

Vincent MERCIER, délégué par intérim de FIBRA (Rhône-Alpes)

Bénédicte MULLER, chargée de projet

FRANCILBOIS (Ile-de-France)

Brice LEFRANC, délégué général

**INSTITUT TECHNOLOGIQUE FORET CELLULOSE BOIS-CONSTRUCTION
AMEUBLEMENT (FCBA)**

Georges-Henri FLORENTIN, directeur général

André RICHTER, directeur général adjoint, directeur des programmes

Béatrice PIN-JOUENNE, directrice des ressources humaines

Samuel BONPUNT, directeur juridique

Alain HOCQUET, directeur qualité et certification

Andreas KLEINSCHMIDT, directeur recherche et innovation

Frédéric STAAT, pôle construction

Alain BAILLY, pôle biotechnologies-sylviculture

Robert GOLJA, directeur des systèmes d'information FCBA

Philippe MONCHAUX, direction clients FCBA

Didier DUFRESNE, comptabilité-finances

Valérie GOURVES, pôle ameublement

Frédéric HENRY, bureau de normalisation

Daniel GUINARD, ancien directeur général

FRANCE BOIS INDUSTRIES ENTREPRISES

Luc CHARMASSON, président

CODIFAB

Henri GRIFFON, président

Audoin DE GOUVION SAINT-CYR, secrétaire général

PROFESSIONNELS DE LA DEUXIEME TRANSFORMATION DU BOIS ET DU BOIS ENERGIE

Jean-Marie LACOMBE, président de l'Union nationale des industries françaises de l'ameublement (UNIFA)

Jean-François STORDEUR, délégué générale de l'UNIFA

Eric CHARTRAIN, vice-président de l'Union française des industries des cartons, papiers, et cellulose (COPACEL)

Paul-Antoine LACOUR, délégué général de COPACEL

Robert DAVEZAC, Chargé de mission, COPACEL

Dominique WEBER, président de Weber Industries, copilote du plan bois de la « Nouvelle France Industrielle »

Pierre DE MONTLIVAUT, directeur général de Bois Energie France, directeur des nouvelles offres énergétiques de DALKIA

AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ENERGIE

Rémi CHABRILLAT, directeur productions et énergies durables

Joëlle KERGREIS, directrice exécutive adjointe programmes

COMITÉ NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU BOIS

Jean-Vincent BOUSSIQUET, ancien président

Christine LE NOUY, directrice générale

Caroline KLOSTER, chargée de la communication

Samantha DARMON, chargée de la comptabilité

CENTRE TECHNIQUE DU PAPIER

Jérôme GRASSIN, président

Gilles LENON, directeur

CENTRE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DU BATIMENT

Bertrand DELCAMBRE, président du conseil d'administration

Stéphane HAMEURY, chef de la division « Expertise, Avis réglementaires, Recherche »

Christophe MOREL, directeur adjoint aux Partenariats Techniques

GROUPE CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS

Catherine MAYENOBE, secrétaire générale

Jean-Marc MORIN, directeur juridique et fiscal

Sabine SCHIMEL, conseillère auprès du directeur général

Pierre DUCRET, référent transition énergétique et écologique – Président directeur général de CDC Climat

Benoit LEGUET, directeur de la Recherche - CDC Climat

Éric LECOMTE, responsable du département énergie et environnement - DDTR

Celine LAUVERJAT, responsable d'investissements - département énergie et investissement

François-Xavier FERRARIO, inspecteur général, audit du Groupe CDC

SOCIETE FORESTIERE DE LA CAISSE DES DEPOTS

Gilles SEIGLE, président directeur général

Max PENNEROUX, directeur général adjoint

Michel DE WARREN, expert forestier

Catherine RITZ, secrétaire générale

BPIFRANCE

Isabelle GINESTET-NAUDIN, directrice des fonds sectoriels

Vanessa GIRAUD, directrice d'investissement – fonds sectoriels

Martial ROZIER, directeur de l'offre produit – direction du financement

POLE DE COMPETITIVITE Fibres grand-Est

Agnès SZABO, déléguée générale par intérim

COLLECTIVITES TERRITORIALES**Région Centre**

Sylvain REVERCHON, directeur agriculture et forêts

Région Aquitaine

Bernard LAZARINI

Nota : se référer au rapport public thématique La politique de développement des énergies renouvelables de juillet 2013 pour disposer de la liste des personnalités auditionnées à ce sujet.

Annexe n° 3 : éléments relatifs aux soutiens budgétaires et fiscaux à la filière forêt-bois à l'étranger (établis en 2010)

	Taux de boisement	Part forêts privées	Aides d'origine budgétaire	Mesures fiscales en faveur de la forêt
Allemagne	31 %	47 %	Aides au boisement des terres agricoles ou des friches, aides à la gestion forestière favorable à la biodiversité, aide aux groupements forestiers, aides pour les infrastructures forestières, aide à la mobilisation des bois réservée aux groupements forestiers.	Impôt foncier et impôt sur le revenu s'appliquent aux forêts. Pas de mesure fiscale en faveur de l'investissement forestier. Possibilité de mise en réserve d'une partie des revenus imposables pour compensation en cas de dommages forestiers.
Autriche	47 %	80 %	Aides dans le cadre du plan de développement rural, notamment pour le boisement, la reconstitution du potentiel forestier, les infrastructures, l'amélioration de la valeur économique des forêts. Aides non cofinancées pour la protection des forêts ou la reconstitution après tempêtes.	Fiscalité des PME exploitations agricoles et forestières basée sur un régime forfaitaire plus avantageux que le régime de droit commun. Pas de dispositif fiscal réservé exclusivement au secteur forestier.
Espagne	36 %	62 %	Aides des communautés autonomes pour les travaux forestiers, la prévention des incendies et le reboisement de terrains agricoles.	Modalités favorables de calcul de l'impôt sur le revenu forestier, en cas d'instrument de planification approuvé par l'autorité forestière (peu utilisé). Pas d'autres mesures fiscales.
Italie	34 %	60 %	Aides cofinancées dans le cadre du plan de développement rural mises en œuvre par les régions. Fonds nationaux pour les zones sous-développées ou de montagne concernant en partie les zones forestières. Aides régionales qui ne font pas l'objet d'une synthèse au niveau national.	Imposition foncière basée sur un revenu cadastral. Imposition des revenus forestiers sur la base d'un revenu moyen pour chaque type de peuplement.

.../...

	Taux de boisement	Part forêts privées	Aides d'origine budgétaire	Mesures fiscales en faveur de la forêt
Finlande	73 %	59 %	Aides pour la construction de routes forestières, la maintenance des fossés, l'entretien des jeunes plants, la récolte de bois-énergie et aides au titre de la biodiversité.	<p>- Imposition des revenus de la vente de bois au même taux que celui touchant les revenus du capital (28 %). Réduction temporaire de ce taux de 50 ou 25 % entre 2008 et 2011 pour favoriser la vente de bois dont l'industrie avait besoin.</p> <p>- pas d'impôt foncier sur les terres agricoles et les forêts.</p> <p>- droit de timbre de 4 % sur les achats de forêts.</p> <p>- adhésion obligatoire aux associations d'entretien des forêts (assimilée à une taxation) qui assurent pour le compte des propriétaires privés 80 % des services de sylviculture et 40 % des ventes de bois.</p>
Norvège	38 %	88 % en nombre	<p>Fonds pour la sylviculture existant depuis 2007 pour inciter à entretenir et exploiter les forêts : obligation d'y déposer une partie du produit des ventes de bois (entre 4 et 40 %) et reversement au propriétaire lorsqu'il investit dans sa forêt.</p> <p>Les opérations éligibles sont : rajeunissement et plantation, amélioration de la qualité, construction et entretien de chemins forestiers, mesures en faveur de la biodiversité, etc.</p>	<p>Les forêts dites domestiques sont imposées selon les règles applicables à l'agriculture. Seuls les revenus des forêts présentant une croissance annuelle excédant un certain seuil (activité de sylviculture) sont imposés, au même taux que pour l'impôt sur les sociétés dans les autres secteurs (28 %).</p> <p>Possibilité de lissage des revenus. Impôt supplémentaire de sécurité sociale, à hauteur de 7,8 % des revenus personnels, pour les sylviculteurs. Impôt additionnel de 9 % lorsque les revenus dépassent un certain seuil.</p> <p>Règles de détermination de l'impôt sur la fortune spécifique pour la forêt (détermination d'une valeur sur le long terme et en référence à des conditions normales d'entretien).</p> <p>Aucun crédit d'impôt pour la forêt.</p> <p>Défiscalisation des revenus prélevés et versés dans le fonds pour la sylviculture (cf ci-contre).</p>
Pologne	30 %	13 %	Aides cofinancées dans le cadre du plan de développement rural.	<p>Les propriétaires forestiers sont dispensés de l'impôt sur le revenu ; seules les sociétés de droit commercial sont soumises à l'impôt sur les sociétés, à hauteur de 19 % environ de l'EBE.</p> <p>Les propriétaires forestiers s'acquittent d'un impôt annuel forestier déterminé en fonction de la surface. Les peuplements de moins de 40 ans sont exonérés.</p> <p>Taux réduit de TVA pour les services liés à la sylviculture.</p>

.../...

	Taux de boisement	Part forêts privées	Aides d'origine budgétaire	Mesures fiscales en faveur de la forêt
Roumanie	26,5 %	32,3 %	Aides cofinancées dans le cadre du plan de développement rural.	Peu de spécificités de la fiscalité forestière par rapport à la fiscalité générale (impôt sur les sociétés, les transferts de propriétés, les terrains ne distinguant pas la forêt). S'agissant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques : les revenus de l'agriculture et de la sylviculture ne sont pas imposés (excepté ceux provenant de la culture et de la mise en valeur d'arbustes et de l'exploitation de pépinières viticoles et d'arbres).
Royaume-Uni	12 %	71 %	Aides cofinancées dans le cadre du plan de développement rural. Aides nationales : English woodland grant scheme, comportant six actions réparties en deux grandes catégories : l'entretien et la création de zones boisées.	- Exonération d'impôt sur le revenu et les bénéfices (mais dépenses à but d'entretien et de plantation non déductibles) ; - pas d'impôt foncier sur les forêts ; - deux possibilités d'exonération totale, sous condition, des droits de succession : au titre d'actif commercial, les forêts sont exonérées après deux ans de propriété, de même que les forêts incluses dans une exploitation agricole depuis au moins deux ans ; - pas d'impôt sur les plus-values sur la valeur des peuplements (seulement sur le fonds forestier).
Suède	67 %	81 % = 57 % forestiers privés + 24 % entreprises forestières privées	Aides cofinancées dans le cadre du plan de développement rural. Aides nationales pour les pratiques sylvicoles : aides en faveur de la protection de la nature et des habitats, subventions pour replanter et entretenir des forêts de feuillus. Aides exceptionnelles suite aux tempêtes Gudrun et Per de 2005 et 2007.	- Imposition du revenu forestier : le système d'imposition suédois est plus favorable à partir d'un certain montant au titre des capitaux plutôt que sur une base salariale ou en tant qu'entreprise individuelle ; le propriétaire forestier a la possibilité de fiscaliser une partie de ses revenus au titre des revenus issus du capital ; il a en outre la possibilité d'étaler sa fiscalité sur une période longue, au moyen d'un compte forêt sur lequel peut être déposé au plus 60 % des revenus d'une coupe jusqu'à dix ans ; - Imposition du foncier : supprimée en 2008, les terres forestières étant considérées comme un capital de production, qui n'est pas taxé dans le système fiscal suédois ; - Incitations fiscales à l'investissement : le capital investi dans les forêts est exempté d'impôt sur la fortune ; la taxation en cas de transmission ne porte que sur 30 % de la valeur des forêts.

Source : Cour des comptes, d'après « La filière bois : analyse comparative internationale dans 10 pays », Direction générale du trésor, contribution des services économiques, septembre 2010

Annexe n° 4 : caractéristiques et enjeux de l'amont de la filière forêt-bois

A - Des forêts privées et publiques, diversement composées et gérées

Selon les dernières statistiques disponibles¹¹³, les espaces boisés¹¹⁴ couvrent 31 % du territoire français métropolitain et sont principalement implantés dans le massif landais, sur le pourtour méditerranéen, dans les régions montagneuses et dans l'Est du pays. Ce taux de boisement place la France au 4^{ème} rang européen après la Suède, la Finlande et l'Espagne. La surface boisée est en augmentation en France depuis le début du XIX^{ème} siècle, l'usage du charbon pour répondre aux besoins énergétiques et l'intensification agricole, alternative au défrichement, ayant contribué à arrêter le recul de la forêt. Elle s'est stabilisée à 17 millions d'hectares depuis 2006.

Les peuplements feuillus occupent les deux tiers de la forêt française (11 millions d'hectares) et se trouvent dans les zones de plaine. Le chêne et, dans une moindre mesure, le hêtre, y prédominent. Ces forêts de feuillus sont traitées en futaie, en mélange de futaie et de taillis ou en taillis. Les feuillus sont moins présents dans les zones de montagne et dans les zones de plaine à sols pauvres, comme les Landes : les résineux, souvent plantés après la dernière guerre, y prédominent. Les 4,4 millions d'hectares de forêt résineuse sont essentiellement traités en futaie, l'essence principale étant le pin (maritime ou sylvestre). Les peupleraies, implantées dans de grandes vallées, couvrent 199 milliers d'hectares.

La forêt communale et des autres collectivités (15 % de la surface forestière) est très présente dans l'Est de la France, les Pyrénées et les Alpes. La forêt domaniale (10 %), qui appartient à l'État, est, comme celle des collectivités, gérée par l'Office national des forêts, établissement public à caractère industriel et commercial qui applique un ensemble de règles de gestion définies dans le code forestier sous le nom de « régime forestier ».

La forêt privée, détenue par 3,3 millions de propriétaires qui sont à 95 % des personnes physiques, occupe 75 % de la surface boisée française, avec d'importantes variations selon les régions. Cette forêt est très morcelée : 2,2 millions de propriétaires possèdent moins de 1 ha de forêt. Ces très petites propriétés représentent cependant seulement 7 % de la surface forestière privée. Les 12,7 % de propriétaires forestiers possédant plus de 4 ha détiennent plus des deux tiers de cette surface. La structure détaillée de la forêt privée est présentée ci-dessous.

¹¹³ Sources des données du I.A. : Agreste Graphagri, *La forêt et les industries du bois* édition 2013 ; données 2010 et FCBA *Mémento* 2013.

¹¹⁴ Qui comprennent les forêts, les peupleraies, les bosquets, les haies et les arbres d'alignement (les forêts en représentent 89 % en 2010).

Structure de la propriété privée forestière

Taille de la propriété	Nombre de propriétaires (*)	Surface en forêt (milliers d'hectares)
1 à 4 ha	705	1 429
4 à 10 ha	251	1 541
10 à 25 ha	113	1 683
25 à 50 ha	34	1 192
50 à 100 ha	15	1 023
100 à 500 ha	10	1 985
500 ha et plus	1	778
Total	1 128	9 630

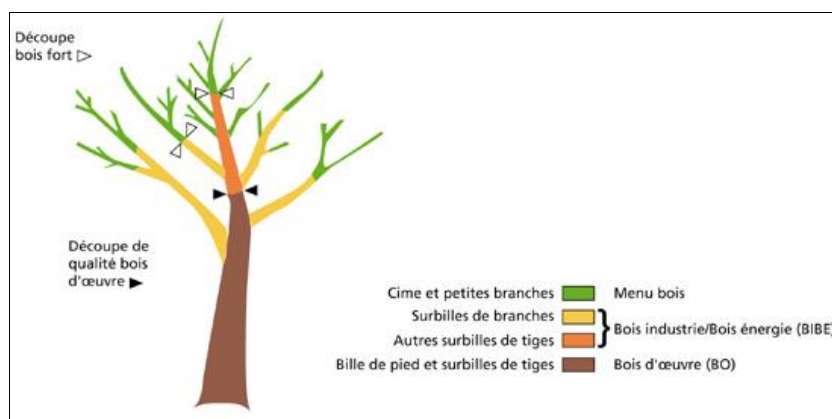
(*) hors propriétaires résidant à l'étranger

Source : Agreste SSP, enquête structure de la forêt privée 2012, publication 2013

Les forêts privées peuvent être directement gérées par leur propriétaire ou ce dernier peut faire appel à un gestionnaire, un expert forestier ou une coopérative.

La récolte éventuelle de bois en forêt privée nécessite de faire appel à des négociants ou exploitants forestiers, qui achètent le bois sur pied au propriétaire forestier, pour le revendre aux entreprises de première transformation du bois. Le secteur de l'exploitation forestière se compose notamment de très nombreuses petites entreprises souvent unipersonnelles et, à l'inverse, de 175 intervenants majeurs, produisant plus des trois-quarts de la récolte. Des prestataires de services réalisent les travaux de coupe, de façonnage et de débardage du bois. Il peut s'agir des exploitants forestiers eux-mêmes, d'entreprises de sciage ou de l'industrie du bois, de coopératives forestières ou d'entrepreneurs de travaux forestiers, en forme unipersonnelle ou employeurs de salariés. L'origine des différentes catégories de bois récolté en forêt par les exploitants forestiers (bois d'œuvre, bois d'industrie, bois-énergie) est précisée ci-dessous, de façon schématique.

Origine des différentes catégories de bois récolté en forêt



Source : Cofely GDF/Suez

B - Des enjeux économiques

La forêt constitue le premier maillon de la filière forêt-bois. L'exploitation de la ressource nationale qu'elle constitue afin de satisfaire les besoins en bois de l'aval de la filière et, *in fine*, des consommateurs est donc un premier enjeu, mis en exergue par le code forestier. Le présent rapport y consacre une large part de ses développements, du fait des difficultés rencontrées.

La forêt française - dans sa principale composante, privée - présente en effet, à ce titre, plusieurs handicaps objectifs connus : son morcellement, qui va de pair avec une taille moyenne des propriétés forestières limitée (3,7 hectares pour la forêt privée) ; son accessibilité restreinte dans certaines zones, de montagne notamment ; l'insuffisance de la desserte forestière routière permettant de sortir le bois de la forêt. La motivation des propriétaires forestiers et l'orientation qu'ils souhaitent donner à la gestion de leur forêt sont aussi à prendre en compte. Leurs représentants soulignent la très faible rentabilité actuelle de la production forestière, qui n'incite pas à une gestion dynamique des forêts en l'absence d'un soutien suffisant¹¹⁵.

La production biologique annuelle des peuplements forestiers français en 2000-2011 est composée de 60 % de feuillus et de 40 % de résineux, sans inclure les chablis issus de la tempête Klaus. La moitié seulement de cette production est prélevée en moyenne chaque année (48 %), à travers différentes opérations sylvicoles de récolte ou d'entretien, avec de fortes disparités selon les régions, les essences et les conditions d'exploitation des forêts.

La répartition de la récolte de bois, qui est en moyenne de 59,9 Mm³ de bois rond par an en 2005-2011, est précisée sur le schéma n° 1 représentant la filière. Le bois-énergie ou de chauffage, autoconsommé c'est-à-dire non commercialisé à plus de 80 %, constitue la première utilisation de la récolte totale issue des forêts françaises en 2005-2011 (36,6 % de la récolte). Sur les 37,9 Mm³ de bois commercialisés, 57 % sont constitués de bois d'œuvre destiné aux scieries et alimentant *in fine* le marché de la construction (charpentes ou menuiseries), de l'ameublement ou encore de l'emballage. Le bois d'œuvre représente 36 % de la récolte totale. Le reste de la récolte totale hors pertes d'exploitation, soit 21 % de la récolte, est destiné à l'industrie des panneaux et du papier.

66 % de la récolte, contre 46 % dans les années soixante-dix, est constituée de résineux. La demande en bois actuelle, tirée notamment par les besoins pour la construction, porte davantage sur les résineux que sur les feuillus, très majoritaires au sein des forêts françaises. La récolte des grumes est ainsi composée aux trois-quarts de résineux. À l'inverse, les débouchés du hêtre se sont fortement réduits, de même que ceux du chêne de qualité secondaire. De façon plus générale, l'industriel souhaite que la production forestière s'adapte au marché et donc à ses besoins, non seulement en termes d'essences, mais aussi de diamètres, de prix, de sécurité et de régularité de ses approvisionnements. Pour le forestier, la production de bois doit respecter un équilibre à long terme entre les différentes fonctionnalités de la forêt, dont l'entretien et le renouvellement doivent être financés sur le long terme par le prix offert pour les différents produits, au premier rang desquels figure le bois. Cette situation complique la connexion et le dialogue entre l'amont forestier et l'aval industriel de la filière.

¹¹⁵ Selon Forestiers privés de France, compte tenu de l'évolution comparée du prix du bois et du coût des travaux sylvicoles, 70 à 80 % du produit d'une coupe de bois sont nécessaires pour réinvestir en forêt aujourd'hui, contre 20 % il y a 30 ans.

C - Des enjeux écologiques et énergétiques

Les enjeux écologiques, liés à la biodiversité, au paysage, à la protection des sols ou encore à la protection de la ressource en eau, font l'objet d'une attention croissante. Par l'accueil du public ou encore la chasse, la forêt revêt également une fonction sociale et récréative.

La biodiversité s'exprime notamment en forêt par la variété des peuplements (en moyenne, on trouve près de cinq essences d'arbre dans les forêts françaises). Selon les campagnes d'inventaire 2007 à 2011 de l'IGN, près de 80 % de la surface forestière est composée de mélanges à trois essences et plus. A l'inverse, les peuplements composés d'une seule espèce, en général des espèces résineuses ou des peupliers, en couvrent moins de 10 %. 140 espèces animales, mammifères, oiseaux, amphibiens ou reptiles, peuplent aussi les forêts françaises, dont 30 % sont menacées¹¹⁶. Le maintien de bois mort et d'îlots de vieillissement, l'établissement ou la poursuite de pratiques de gestion forestière favorables à la biodiversité doivent permettre de maintenir un niveau élevé de biodiversité en forêt. La pertinence de constituer des réserves en forêt afin de préserver la biodiversité fait davantage débat.

La forêt est aussi au cœur des enjeux climatiques. Par son rôle d'absorption du carbone, elle contribue en effet à la lutte contre l'effet de serre. Par ailleurs, les choix sylvicoles d'aujourd'hui doivent être adaptés au changement des conditions climatiques pour assurer la pérennité de la forêt.

Le rôle de la forêt en matière énergétique est également majeur. En 2009, la production primaire de l'ensemble des énergies renouvelables en France s'élevait à 20 Mtep (soit 15,3 % de la production nationale énergétique). Le bois-énergie représentait près de 46 %¹¹⁷ de cette énergie d'origine renouvelable. Il devrait apporter une contribution majeure à l'atteinte de l'objectif que s'est fixé la France, dans son plan d'action en faveur des énergies renouvelables¹¹⁸, d'atteindre 23 % d'énergie d'origine renouvelable en 2020 dans la consommation finale d'énergie. Pour réaliser cet objectif¹¹⁹, la récolte de bois directement exploitée à des fins énergétiques devrait être en 2020 supérieure de 22 Mm³ à ce qu'elle est aujourd'hui, selon les estimations de la direction générale de l'énergie et du climat.

L'utilisation du bois à des fins énergétiques contribue à l'entretien de la forêt et permet de valoriser le bois récolté - hors grumes - ainsi que les produits connexes des scieries (cf. schéma n° 1). Par ailleurs, l'ADEME estime que le chauffage au bois contribue à l'effet de serre 5 à 6 fois moins que le gaz, 11 à 12 fois moins que le fioul et 4 à 5 fois moins que l'électricité. La pollution de l'air par les particules issues de l'utilisation du bois comme combustible doit néanmoins être prise en compte. Les installations de combustion domestiques (cheminées ouvertes, inserts et poêles souvent anciens) seraient responsables d'une grande partie des émissions de particules en France¹²⁰, alors que les installations de production d'électricité seraient moins polluantes en raison d'une combustion mieux contrôlée¹²¹ que dans les installations domestiques. Les installations au bois, domestiques ou

¹¹⁶ Source : *Indicateurs de gestion durable des forêts françaises métropolitaines*, ministère chargé des forêts, édition 2010.

¹¹⁷ *Chiffres clés de l'énergie*, Commissariat général au développement durable, octobre 2010.

¹¹⁸ Élaboré en application de l'art. 4 de la directive 2009/28/CE de l'Union européenne.

¹¹⁹ 37 Mtep en 2020, dont 11 Mtep issus de la biomasse, principalement du bois.

¹²⁰ Selon le rapport SECTEN du Centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique (CITEPA), 90 % des émissions de particules fines proviennent de la combustion de biomasse.

¹²¹ Ce sont des installations classées, au titre de la protection de l'environnement.

collectives, les plus performantes en termes d'efficacité énergétique doivent donc être privilégiées, pour limiter la pollution de l'air mais également pour leur effet vertueux complémentaire de limitation des besoins vis-à-vis de la ressource forestière.

D - Une gestion durable devant concilier ces enjeux

Le code forestier pose les grands principes de gestion de la forêt, qui transcendent leur régime de propriété. « La mise en valeur et la protection des forêts ainsi que le reboisement » y sont reconnus d'intérêt général (article L.112-1). Une « gestion durable » de la forêt (article L.121-1 ; cf. glossaire) doit pouvoir répondre simultanément aux différents enjeux identifiés. Le maintien de la forêt, sans l'appauvrir, constitue en lui-même un enjeu prédominant de cette gestion durable : le propriétaire doit assurer les interventions sylvicoles nécessaires pour l'entretien et le renouvellement des peuplements forestiers, et doit prévenir les risques qui pèsent sur sa forêt, qu'ils soient sanitaires, cynégétiques, liés aux incendies ou encore aux tempêtes.

De façon schématique, doivent présenter un document règlementaire de gestion, conforme aux principes de gestion durable et approuvé par l'État, toutes les forêts publiques (on parle alors d'aménagement) ainsi que les forêts privées de plus de 25 ha (plan simple de gestion). Si la quasi-totalité des forêts publiques font bien l'objet d'un aménagement, seuls 30,4 % de la surface forestière privée est ainsi couverte en 2013 par un document de gestion durable, qu'il soit de nature obligatoire ou non.

En pratique, la mise en œuvre de la gestion durable peut nécessiter, à l'échelle du propriétaire forestier, comme à l'échelle régionale ou nationale, d'effectuer des arbitrages entre les différentes fonctions assignées à la forêt, notamment ses dimensions économique et environnementale. Forestiers privés de France considère à ce titre que « le poids de la demande sociale et environnementale ne privilégie pas une orientation productive de bois pour la forêt française, même si cette direction a été réaffirmée récemment ».

Annexe n° 5 : caractéristiques de l'aval de la filière forêt-bois

A - La production de bois d'œuvre (première transformation du bois)

Le bois d'œuvre, obtenu à partir du tranchage et du déroulage pour faire des panneaux et des emballages en bois, ou à partir du sciage et du rabotage pour les besoins de la construction, de la menuiserie, de l'ameublement et de l'emballage en bois, est le principal débouché de la sylviculture. Les 21,6 Mm³ produits (cf. schéma n°1) sont principalement (60 %) utilisés dans le bâtiment et les travaux publics (structures et charpentes en bois, produits de la parqueterie), le reste étant utilisé pour fabriquer des panneaux.

La production française de sciage, qui n'a pas dépassé les 10 Mm³ ces dernières années est principalement composée de sciages résineux très dépendants de l'évolution du marché de la construction. La production de sciage feuillus est en diminution constante depuis plusieurs années (environ 2 Mm³ en 2008, 1,39 Mm³ en 2012), alors que les 500 scieries de feuillus ne peuvent exploiter tout le potentiel national en feuillus.

La demande des secteurs de l'ameublement, de l'aménagement intérieur, des parquets, des cuisines, de l'emballage, de la pâte à papier se porte de plus en plus souvent sur les sciages résineux au détriment des sciages feuillus auxquels ne restent que des marchés de niche (tels que la menuiserie des portes fenêtres en bois massif), le marché, encore largement à venir, de la construction bois de grande hauteur, les marchés à l'exportation (sous réserve de séchage) ou les possibilités de recyclage des connexes comme combustibles.

Le secteur de la scierie est composé d'entreprises artisanales (4 % de la production de sciage), entreprises semi-industrielles (35 %) et entreprises industrielles (61 %). La moitié des sciages provient de 81 entreprises et un peu moins de la moitié des scieries produisent moins de 1000 m³, contribuant à 3 % du volume total. Le nombre des scieries en activité est en constante diminution (100 scieries disparaissent chaque année en moyenne depuis 30 ans), de même que leur effectif salariés (15 000). La restructuration de ce secteur devrait s'amplifier d'ici 2020, avec la disparition prévue de 500 scieries.

Le solde commercial négatif du secteur du sciage, entre 700 et 900 M€ selon les années (90% d'importations en sciages résineux) représente 81,4 % du déficit commercial de la première transformation du bois, qui ne représente lui-même qu'environ 1/6^{ème} du déficit de toute la filière (cf. annexe 6).

Handicapées par leur petite taille et la faiblesse de leurs moyens, pour se moderniser, investir dans de nouvelles technologies (comme le séchage) et répondre aux normes qualité, les scieries françaises (en feuillus ou résineux) ne sont pas compétitives par rapport à la concurrence étrangère et peinent à faire face aux défis du marché (récession économique, concurrence des pays à bas coûts) et à satisfaire quantitativement et qualitativement les besoins des industries de seconde transformation et en bois-énergie¹²².

Alors qu'il doit jouer un rôle d'interface, essentiel dans la chaîne de valorisation du bois, entre une ressource à mobiliser, et les besoins en bois des industries aval, le secteur du sciage apparaît ainsi comme l'un des principaux points faibles et vulnérables de la filière.

¹²² Faiblesse de la proportion de production séchée : 13 % en feuillus, 7 % en résineux, d'où 700 M€ par an d'importations de bois secs.

B - La production de bois d'industrie (première transformation du bois)

La première transformation permet, après trituration, de produire les panneaux de bois, la pâte à papier, et des produits issus de la chimie du bois (filière du futur). 12,6 Mm³ de bois secondaires (cf. schéma n° 1), 60 % de rondins issus de la forêt et 40 % de produits connexes provenant de la transformation ou de la récupération, sont valorisés par la trituration.

1 - Les panneaux de bois

Les industries de panneaux peuvent utiliser des bois de plantations, des bois de petites dimensions, des essences considérées comme secondaire, mais aussi des rémanents d'exploitation forestière, ou des déchets d'industrie. Ces industries peuvent donc contribuer à une gestion optimum de la ressource. Les panneaux à base de bois trouvent des utilisations dans la construction (40 %), l'ameublement (35 %), les emballages (10 %) et d'autres secteurs (15 %, dont bricolage).

La France, qui a le plus investi en Europe dans la modernisation des usines de panneaux de process, se positionne, derrière l'Allemagne, parmi les principaux fabricants de panneaux de bois avec 5,6 Mm³ (10 % du marché européen), entre 1,5 Md€ et 2 Md€ de chiffres d'affaires, et environ 6 000 emplois directs.

La production nationale de panneaux, principalement de particules et de fibres a été de 4,1 Mt en 2013 selon la COPACEL et pourrait se développer sensiblement, sous réserve d'approvisionnement suffisant en ressources¹²³ sur un marché qui pourrait atteindre, en 2020, 8 Mm³ selon l'estimation du cabinet ALCIMED pour le PIPAME. Celle de panneaux de contreplaqué est de 300 000 m³ (6ème rang européen avec moins de 7 % de la production européenne), sur un marché mondial de 86 Mm³ en 2012, en forte croissance depuis 20 ans.

La production nationale est assurée majoritairement, sauf dans le secteur des contreplaqués, par des grands groupes internationaux à la production diversifiée et aux capitaux essentiellement européens ou américains (comme les groupes autrichien Egger ou suisse Krono Swiss Group) et à hauteur de 20 à 30 % par un petit nombre d'entreprises françaises (groupes Gautier, Armor-Panneaux et Parisot).

Bien que présentant le pourcentage d'exportation (plus de 20 % de la production) le plus élevé de la filière, le solde commercial du secteur est néanmoins déficitaire (entre 170 et 200 M€ selon les années)¹²⁴. Les exportations de panneaux de bois ont baissé en valeur en 2012 et 2013 (cf. annexe 6).

2 - La pâte de cellulose

Le bois fibre, issu principalement des rondins forestiers, et plus marginalement des sous-produits issus du sciage des bois d'œuvre, est traditionnellement utilisé pour produire de la pâte à papier, principale ressource de l'industrie papetière. Deux unités de production utilisent aussi des vieux papiers recyclés.

¹²³ Au moins 230 Mm³ de bois devraient manquer en Europe à l'horizon 2020 (McKinsey, 2007).

¹²⁴ Tous les produits (en particulier les panneaux de fibres et les contreplaqués), à l'exception des panneaux de particules, affichent un déficit commercial.

Il s'agit d'une industrie lourde, qui constitue le premier maillon créateur de valeur de la filière et qui est la plus capitalistique des productions de la seconde transformation du bois. Elle est fortement consommatrice d'eau et d'énergie, tout en produisant à partir de la biomasse. Elle est fortement dépendante du prix du bois¹²⁵ et marquée par le principe des économies d'échelle.

La production de pâte de cellulose à partir du bois est assurée en France par trois usines fabriquant de la pâte marchande (buvard) et six usines utilisant la pâte comme un encours pour produire du papier ou du carton (pâte intégrée), et est principalement entre les mains de groupes scandinaves. Ces derniers ont décidé, à partir de 2005, de réduire les capacités de production en France, par anticipation de la baisse de la consommation de papier et de la délocalisation des travaux d'impression.

La production de pâte de cellulose, qui emploie environ 1000 salariés, souffre d'une diminution des approvisionnements en bois entre 2006 (8,8 Mt) et 2013 (7 Mt), en raison de la faiblesse des volumes mis en vente et de la concurrence croissante du bois-énergie, et de la fermeture de trois unités. Elle est passée pendant la même période de 2,4 Mt à 1,7 Mt. Elle ne satisfait plus que 56 % des besoins du marché, d'où une nécessité d'importation de plus de 2Mt (plus de 1 Md€), ce qui a pour conséquence un déficit commercial du secteur variant selon les années entre 700 et 800 M€ (cf. annexe 6).

Les débouchés de la production de pâte de cellulose se répartissent à égalité entre la fabrication de papiers et cartons d'emballage, et de papier à usage graphique.

C - La deuxième transformation à partir du bois d'œuvre

1 - L'emballage

Débouché important pour le bois massif et pour les scieries, les produits de l'emballage en bois représente, avec plus de 2 Md€ de chiffre d'affaires moins de 10 % du chiffre d'affaires total de l'industrie de l'emballage. Ces produits sont peu diversifiés et sont constitués des palettes en bois et caisse pour le transport (95 % du marché), de l'emballage léger pour l'agro-alimentaire principalement (caisettes, cageots), des ouvrages de tonnellerie et de l'emballage industriel. Ce secteur, à faible niveau d'innovation mais particulièrement dépendant de l'évolution des dispositions normatives et réglementaire (notamment dans le domaine agro-alimentaire) et environnemental (biodégradabilité, caractère recyclable) regroupe environ 800 entreprises majoritairement des PME/TPE de moins de 50 salariés, le plus souvent artisanales, particulièrement dans le domaine de la tonnellerie. Cependant le secteur est caractérisé ces dernières années par une réduction du nombre d'acteurs et de salariés, et par une tendance à la concentration (rachats et prises de participation).

Grâce aux entreprises de la tonnellerie offrant des produits à forte valeur ajoutée sur un marché en croissance régulière, mais aussi à la production de palettes, le secteur des emballages en bois enregistre des excédents commerciaux depuis 2008 (+ 233 M€ en 2013) et est la seule composante de la filière bois dont le solde commercial est positif et s'améliore (cf. annexe 6). La France occupe la première place mondiale pour les ouvrages de tonnellerie, dont 20 % du chiffre d'affaires est réalisé à l'exportation.

¹²⁵ Qui peut représenter jusqu'à 50 % du prix de revient de la pâte et 25 % du prix du produit papetier.

2 - La fabrication de charpentes, de menuiserie, parquets, lambris

Cette fabrication représente un chiffre d'affaires de plus de 3 Md€ (moins de 5 % du chiffre d'affaires du marché du bâtiment) et est le principal débouché de la production forestière ainsi qu'un important vecteur d'innovation, avec le développement de nouvelles applications, à la faveur d'innovations constructives (ossature bois, poutre en I, bâtiment à étage R+2, mixité des matériaux c'est-à-dire utilisation du bois avec le béton, l'acier, la pierre, ou l'aluminium).

Bien que soumis à une forte concurrence des produits de maçonnerie et en métal, mais alimenté par une certaine forme d'engouement des consommateurs et pour l'habitat durable et écologique et bénéficiant de tarifs peu élevés à l'importation, les produits bois pour la construction représentent quelques 10 Mm³, dont plus de la moitié est utilisée dans la rénovation, un quart dans des constructions neuves, le reste étant consommé en coffrages perdus. Il existe cinq catégories majeures de produit : couverture et structure de l'habitat, ouvertures et agencement, revêtement de sol et murs, revêtement extérieur et aménagement extérieur.

Cependant, la part du bois dans les matériaux de construction en général stagne en France autour de 10 %¹²⁶ alors qu'elle est de 15 % en Allemagne et de 35 % en Scandinavie et aux États-Unis. Les maisons individuelles à ossature bois représentent en France moins de 10 % des maisons construites, contre 30 % en Allemagne et près de 90 % en Scandinavie et en Amérique du Nord.

L'appareil productif emploie moins de 25 000 salariés dans 1 600 entreprises de taille variable avec une très grande majorité de PME/TPE (90 % sont des artisans et opérateurs indépendants à capitaux familiaux), qui interviennent sur des marchés locaux. Les quelques grandes entreprises fabricants de charpentes peuvent contribuer à la structuration industrielle de ce marché dont la chaîne de valeur est complexe avec plusieurs prescripteurs et intervenants (architectes, bureaux d'étude, maîtrise d'œuvre, concepteurs, fabricants, commerçants des maisons, commerçants du bois).

Du fait de leur petite taille ou du caractère local de l'activité, les acteurs sont très peu tournés vers le marché international¹²⁷ avec cependant une légère progression des exportations d'éléments de charpentes et menuiseries en bois en 2013. La filière française de charpentes industrielles n'a pu se développer, faute de ressources françaises suffisante en résineux et en feuillus revalorisés, qu'en s'approvisionnant à l'étranger en bois d'ingénierie, avec cependant un accroissement récent de la part des sciages français à la suite d'efforts de modernisation et d'investissements, en particulier dans le séchage du bois. Il n'en reste pas moins que la France reste importatrice nette de charpentes et de menuiseries, engendrant régulièrement un déficit commercial autour de 350 à 390 M€ selon les années (cf. annexe 6).

Un essor plus important du recours au bois dans la construction neuve ou en rénovation et réhabilitation énergétique dépend de la disponibilité de la ressource, de la modernisation du tissu industriel, d'une meilleure structuration de l'offre, de l'évolution de l'environnement réglementaire, de la diminution des coûts d'acquisition (plus élevé que pour le béton, l'acier ou le PVC)¹²⁸ et d'entretien de ce matériau, de l'innovation technologique et, plus

¹²⁶ Plus de 10 % dans les constructions de maisons individuelles, 5 % pour les logements collectifs et les bâtiments tertiaires.

¹²⁷ Environ 1,5 % du chiffre d'affaires du secteur.

¹²⁸ Le coût du bois représente 50 à 60 % du prix de vente de la charpente

généralement, du niveau d'activité dans la construction neuve de logements et de bâtiments non résidentiels, et de la demande d'entretien-rénovation¹²⁹.

3 - L'ameublement

L'ameublement représente un important débouché des produits issus des scieries : bois massif et surtout panneaux de bois (35 % des volumes vendus, soit le deuxième marché de ce secteur d'activité). Bien que ce secteur utilise plusieurs types de matériaux, certains sous-secteurs, les cuisines et salles de bains, les sièges domestiques et les meubles meublants en bois représente plus de 80 % du chiffre d'affaire du secteur du meuble domestique. En revanche, dans le domaine du mobilier professionnel, la part des meubles en bois représente moins de 45 % du chiffre d'affaires.

Le secteur, qui se positionne au 4^e rang européen¹³⁰, dispose de deux principaux marchés : l'habitat représentant les 2/3 des 7,6 Md€ de son chiffre d'affaires en 2012, devançant nettement le meuble professionnel et l'ameublement pour collectivités (36,9 % du chiffre d'affaires du secteur). L'activité est restée orientée à la baisse en 2013 avec moins de 4 Md€ de chiffre d'affaires en raison de la morosité de l'immobilier et de la croissance des importations de meubles d'entrée de gamme en kit.

Le grand morcellement de la structure de production (plus de 12 000 entreprises, travaillant sur plusieurs matériaux dont le bois et employant, environ 27 000 salariés) avec une très forte présence de TPE et d'artisans¹³¹, qui réalisent un quart du chiffre d'affaires total du secteur, entraîne des difficultés d'adaptation aux besoins d'innovation, aux contraintes environnementales et à l'évolution des goûts des consommateurs, dans un contexte de concurrence de plus en plus vive de produits fabriqués dans les pays à bas coût (Chine) et d'une internationalisation des approvisionnements des centrales d'achats de mobilier, se traduisant par une pression sur les prix de la distribution spécialisée¹³². Les petits acteurs travaillant sur le bois massif doivent faire face aux difficultés d'une industrie de main d'œuvre devant pour survivre fabriquer des produits à forte valeur ajoutée ; à l'inverse, les industriels transformant des panneaux de process ont besoin de fortes capacités d'investissement pour mettre en place des processus de production standardisés et développer leur rentabilité dans la fabrication de produits de masse. Les difficultés du secteur de l'ameublement relèvent plus d'un problème de marché que de ressources.

Ce secteur souffre d'une dégradation continue depuis plus de 10 ans de son solde commercial (déficit de plus de 4 Md€ en 2010, 2011 et 2012). 2013 a été marqué par une légère diminution du déficit (- 3,7 Md€) en raison d'une diminution des importations (cf. annexe 6).

¹²⁹ La diminution de l'activité dans la construction expliquerait en grande partie la diminution continue depuis les années de crise de la production et du chiffre d'affaires des charpentiers et des menuisiers.

¹³⁰ Derrière l'Italie, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

¹³¹ Les artisans ébénistes (95 % des opérateurs) se positionnent sur le marché du mobilier haut de gamme. Avec des meubles produits en petites séries, ou faits sur-mesure ou à la commande.

¹³² Le marché est dominé par les grandes enseignes de la distribution (Ikéa, Conforama et But) et du bricolage (Castorama, Leroy Merlin).

D - La deuxième transformation du bois à partir du bois d'industrie

1 - L'industrie papetière

Elle occupe une place importante au sein de la filière bois bien que ses débouchés classiques (papiers à usage graphique, papiers et cartons d'emballage et de conditionnement, papiers dits d'hygiène à usage domestique et sanitaire, papiers à usage industriel et papiers spéciaux) aient connu pour la plupart, ces dernières années une évolution à la baisse.

La production de papiers et cartons n'a pas cessé de décroître depuis 2000, en raison principalement de la baisse de la consommation de papier graphique (papier presse en particulier) et dans une moindre mesure des papiers et cartons d'emballage. Elle s'élève à un peu plus de 8 Mt, en baisse de 5,2 % en 2012 et de 0,7 % en 2013, avec cependant une production de papier cartons d'emballage en hausse en 2013 (+ 3,1%) et une tendance haussière régulière du secteur de l'hygiène.

Cette industrie emploie, dans 75 entreprises, 13 865 personnes pour un chiffre d'affaires de 6,3 Md€. Elle a généré un solde commercial négatif entre 1,8 et 1,9 Md€ ces dernières années (cf. annexe 6).

L'enjeu pour cette industrie est de trouver, d'une part, les matières premières qui se répartissent aujourd'hui entre la pâte à papier (34 %) et les papiers et cartons récupérés (53 %), d'autre part, le bon mix de fibres pour donner au papier plus de résistance et d'opacité, et, enfin, d'autres débouchés en trouvant de nouvelles valorisations et applications de la fibre bois et de la cellulose. Elle doit en même temps relever des défis environnementaux et économiques comme la maîtrise des consommations d'eau, d'énergie et de l'empreinte carbone, le recyclage des papiers à usage graphique, des emballages et des conditionnements et la gestion et la valorisation de ses déchets.

2 - Les nouvelles valorisations et applications du bois fibre

De nouvelles utilisations du bois fibre (bois plastique, fibres pour l'électronique appliquée, isolants en fibre de bois) se sont imposées en raison d'usines de production de pâte à papier de moins en moins compétitives en rapport qualité/prix face à la concurrence étrangère, notamment des usines sud-américaines. Le bois utilisé sous forme de fibres peut permettre à l'industrie papetière de valoriser les différents composants du bois dans des matériaux composites ou de mettre au point de nouvelles applications pour les matériaux papier afin de trouver de nouveaux marchés.

La valorisation à d'autres fins du bois fibre, comme elle est pratiquée au Canada, nécessite d'importants investissements en R&D, défi auquel se proposent de répondre le centre technique du papier et la plate-forme de recherche et d'innovation pour les systèmes forêts cultivés-produits et matériaux de bois « Xyloforest ».

3 - Le bois chimie

Encore émergente, cette industrie (produits chimiques « verts », alcools, résines et plastiques biosourcés, plates-formes de produits chimiques, composites à base de bois...) ouvre de multiples opportunités dans de nombreux secteurs et peut connaître, au-delà de

2020, un développement comme alternative à l'industrie chimique à base de ressources fossiles et pour répondre à la demande en augmentation de matériaux ou produits « verts ».

Elle offre deux voies de valorisation : la chimie des matières extractibles du bois (cellulose, sucres et polymères) et la gazéification. Par ailleurs, la chimie est utilisée pour renforcer le matériau bois, notamment dans la construction (colles et résines, traitement de préservation et de durabilité, aspect et finition).

E - La production de combustibles à partir de bois : la filière bois-énergie

1 - Caractéristiques générales

Le bois-énergie regroupe les modes de production d'énergie, sous forme de chaleur et d'électricité essentiellement, qui utilisent la biomasse constituée par le bois. Sur les 60 Mm³ de bois rond récoltés annuellement sur la période 2005-2011 (cf. schéma n° 1), le bois récolté et commercialisé à des fins énergétiques n'a représenté que 3,7 Mm³ par an (5,6 Mm³ en 2013¹³³). L'essentiel du bois-énergie est issu de l'auto-consommation, des résidus de la première et de la deuxième transformation du bois et des déchets ou bois « recyclés ». Les industriels de l'énergie utilisent parfois, pour des raisons de rendement, des grumes, des bois de trituration et des produits connexes de scieries, réduisant alors les ressources de l'aval industriel de la filière.

Pauvre en valeur ajoutée¹³⁴, mais pourvoyeur d'un nombre d'emplois non négligeable¹³⁵, le bois-énergie comprend, d'une part, le « bois de chauffage » qui sert directement à produire du feu, d'autre part, l'utilisation du bois pour la production de chaleur dans des chaufferies et la production d'électricité, seule ou en cogénération¹³⁶. Bien que ne représentant encore qu'une faible part de la filière bois-énergie¹³⁷, l'une des valorisations de la biomasse à des fins énergétiques le plus en développement aujourd'hui est la fabrication de granulés ou pellets, à des fins de chauffage individuel ou collectif ou industriel (3 000 chaufferies au bois sont installées dans le collectif et l'industrie). Le développement du marché du bois-énergie, toutes formes et origines confondues, qui représente aujourd'hui 45 % des énergies renouvelables, repose sur un certain nombre de soutiens publics (subventions, crédits d'impôt, appels d'offre gérés par la commission de régulation de l'énergie, etc.), en application de la politique de soutien aux énergies renouvelables.

Avec une consommation de 18,2 Mm³ de bois de chauffage (auto-consommation) et 3,7 Mm³ de bois-énergie récolté et commercialisé (cf. schéma n° 1), la France est l'un des premiers consommateurs de bois comme source d'énergie (environ 40 % des usages finaux du bois). Il est utilisé pour près des 3/4 dans le chauffage domestique avec des équipements individuels¹³⁸, et plus marginalement¹³⁹ par les industriels (21 %), les collectivités et le tertiaire (5 %).

¹³³ Selon le service de la statistique et de la prospective du ministère chargé de l'agriculture.

¹³⁴ Chaque m³ transformé de bois rond génère 50 % de sous-produits.

¹³⁵ 60 300 emplois en France en 2010 selon l'enquête ALCIMED pour le PIPAME.

¹³⁶ Le bois-énergie peut aussi être transformé en combustibles plus élaborés (alcool, gaz naturel de synthèse, bio-carburants).

¹³⁷ 885 000 tonnes en 2013 selon Bpifrance, « à comparer avec les presque 40 Mm³ de bois sous toutes ses formes utilisés pour la production d'énergie », indique le ministère chargé de l'énergie.

¹³⁸ Plus de 7 millions d'unités avec une consommation de 7,1 Mtep, 9 millions d'unités prévues en 2020.

¹³⁹ Près de 5 000 unités pour 2,4 Mtep.

La France est en excédent commercial dans ce secteur (61 M€ d'importations pour 99 M€ d'exportations en 2011).

Bien qu'il n'existe pas d'information statistique sur les acteurs de l'approvisionnement en bois-énergie, il est admis que les entreprises exclusivement tournées vers cette production sont peu nombreuses et pour la plupart très petites (moins de 10 salariés). La majeure partie de l'activité est assurée, en activité connexe, par les industries de la filière : 600 producteurs recensés (entrepreneurs de travaux forestiers, exploitants forestiers, scieries, industriels de la trituration) produisent plus de 1000 tonnes de produits bruts ou élaborés (bûches, plaquettes forestières, granulés).

2 - Les différentes composantes de la filière bois-énergie

a) Le chauffage domestique

L'utilisation domestique du bois concerne 7,4 millions de ménages¹⁴⁰, soit environ 1 logement sur 4. Selon une étude réalisée par l'ADEME sur le chauffage domestique au bois en juillet 2013, la bûche demeure le combustible le plus utilisé (92 % des foyers), suivi par le granulé avec 5 % d'utilisateurs. Bien que seulement 10 % des volumes de bois utilisés soient statistiquement déclarés, il est estimé qu'environ 30 Mm³ de bois sont utilisés chaque année pour le chauffage domestique, soit près de 4 fois plus que les volumes consommés par les filières « modernes » du bois-énergie.

Cette filière se caractérise par un renouvellement et une modernisation des matériels, accompagnés d'une plus grande efficacité énergétique et environnementale¹⁴¹.

b) Les chaufferies collectives et industrielles

La consommation de bois-énergie par l'industrie et les secteurs collectif et tertiaire est estimée à 1,9 Mtep par an (environ 8 Mm³) dont 1,7 Mtep pour l'industrie et l'agriculture et 0,2 Mtep pour le chauffage urbain, collectif et tertiaire¹⁴² sous forme de réseaux de chaleur. Les entreprises de trituration produisent traditionnellement de la bio-électricité et les industries des papiers et panneaux utilisent comme combustible leurs propres déchets. Compte tenu des surcoûts d'investissement par rapport aux énergies fossiles, le développement de ces chaufferies collectives n'a été et ne reste possible que grâce aux soutiens publics, et doit faire face à des difficultés d'approvisionnement en ressources traditionnelles (produits connexes de scierie, déchets industriels), dans l'attente de nouvelles ressources ligno-cellulosiques.

c) La cogénération

Le Grenelle de l'environnement a prévu d'augmenter la production d'énergie issue des centrales de cogénération biomasse à 3,84 Mtep et d'accroître la capacité de production d'électricité à base de cogénération biomasse de 2 300 MW d'ici 2020, soit une multiplication par 3 des capacités de production d'énergie des centrales de cogénération biomasse en 10 ans.

¹⁴⁰ Selon l'étude de l'ADEME de 2013 sur le bois domestique.

¹⁴¹ Le parc est composé principalement de foyers fermés ou inserts (près de 50 %), de poêles (environ 25 %) de foyers ouverts (17 %) et de chaudières (7 %).

¹⁴² Source rapport CGAAER 2011.

S'agissant de la cogénération, la France produit environ 877 MWh électriques à partir de biomasse, donc moins de 3 % d'électricité provient de cette ressource (contre 11 % en moyenne en Europe, 90 % en Suède, 30 % en Finlande, moins de 10 % en Allemagne). Cette production représentait 2 Mt de bois en 2008, plus de 4 Mt en 2012 et pourrait atteindre 9 Mt en 2016¹⁴³.

Les appels d'offres lancés par le ministère chargé de l'énergie devraient favoriser le développement de la cogénération biomasse forestière principalement dans l'industrie (papeteries, raffineries, agroalimentaire) et dans les grands réseaux de chaleur, sous réserve que soient résolus des problèmes de fiabilité technique, de coût d'exploitation, d'émission de particules polluantes et d'accès à la ressource.

Dalkia et Cofely dominent largement le marché de la cogénération, en tant qu'exploitant d'installations, utilisant tout type de combustible, mais il existe un nombre important de centrales exploitées de façon indépendante.

d) La production de biocarburants

Le bois peut être source de biocarburants mais cette production, notamment celle d'éthanol, est coûteuse en énergie, notamment pour le broyage des troncs d'arbre en fines particules de bois et l'extraction de composés chimiques du bois.

Il existe en France des projets pilotes : une centrale de production de gaz naturel de synthèse obtenu à partir de copeaux de bois par un procédé de méthanisation inauguré en juin 2009 et un projet FUTUROL, soutenu par OSEO et labellisé par le pôle de compétitivité « industries et agro-ressources »¹⁴⁴.

Des projets industriels sont envisagés pour installer une filière carburant de deuxième génération, à partir de la transformation de la lignine et de la cellulose du bois en alcool ou en gaz. Les deux plus avancés sont prévus à Strasbourg et dans le sud de la Champagne-Ardenne. Chacun traiterait au moins 1 Mt de bois par an.

¹⁴³ Estimation par la DGEC du tonnage consommé par les projets de la CRE hors biogaz et bois importé.

¹⁴⁴ Ce projet vise à mettre sur le marché un procédé, des technologies et des produits (enzymes et levures) pour assurer la production de bioéthanol de deuxième génération à partir de plantes entières dédiées mais aussi de coproduits agricoles et forestiers, résidus verts et autre biomasse lignocellulosique.

Annexe n° 6 : enjeux de l'aval de la filière forêt-bois

A - Une filière vulnérable et en perte de vitesse

Malgré la modernisation de son outil de production et les efforts de diversification de son offre, la filière forêt-bois a été particulièrement affectée par la désindustrialisation et a souffert, depuis 2009, de la crise économique, qui s'est traduite par une faible demande des marchés, une pression des clients sur les prix, et une accentuation de la concurrence des matériaux de substitution au bois. Cette tendance ne s'est guère corrigée en 2013, année marquée par une diminution de la production des scieries, de panneaux de bois, des charpentes et menuiseries, des emballages et du meuble.

Les fermetures d'usines auraient, selon Bpifrance, fait perdre 50 000 emplois à la filière dans les dix dernières années. Le solde de créations d'entreprises dans la filière (hors industrie de la pâte, des papiers et cartons) s'est inversé depuis 2011, pour devenir négatif. Le ratio du nombre de créations d'entreprises par rapport au nombre de faillites, calculé par la Coface, est passé de 1,44 en 2010 à 0,28 en 2012.

Selon le ministère chargé de l'industrie, entre 2001 et 2008, la contribution des secteurs forestiers, de la transformation du bois et des produits papetiers à la création de valeur ajoutée en France (hors activités tertiaires) est passée de 5 % à 3,9 % et la production des principaux segments de la transformation du bois ont évolué selon une tendance plutôt à la baisse sur la période 2006-2013.

B - Une filière présentant un déficit commercial structurel

La filière forêt-bois contribue au déficit de la balance commerciale française pour 5,6 Md€ en 2013¹⁴⁵, soit 9,2 %, après avoir atteint 6,7 Md€ en 2010 et en 2011 (cf. tableau et graphique suivants).

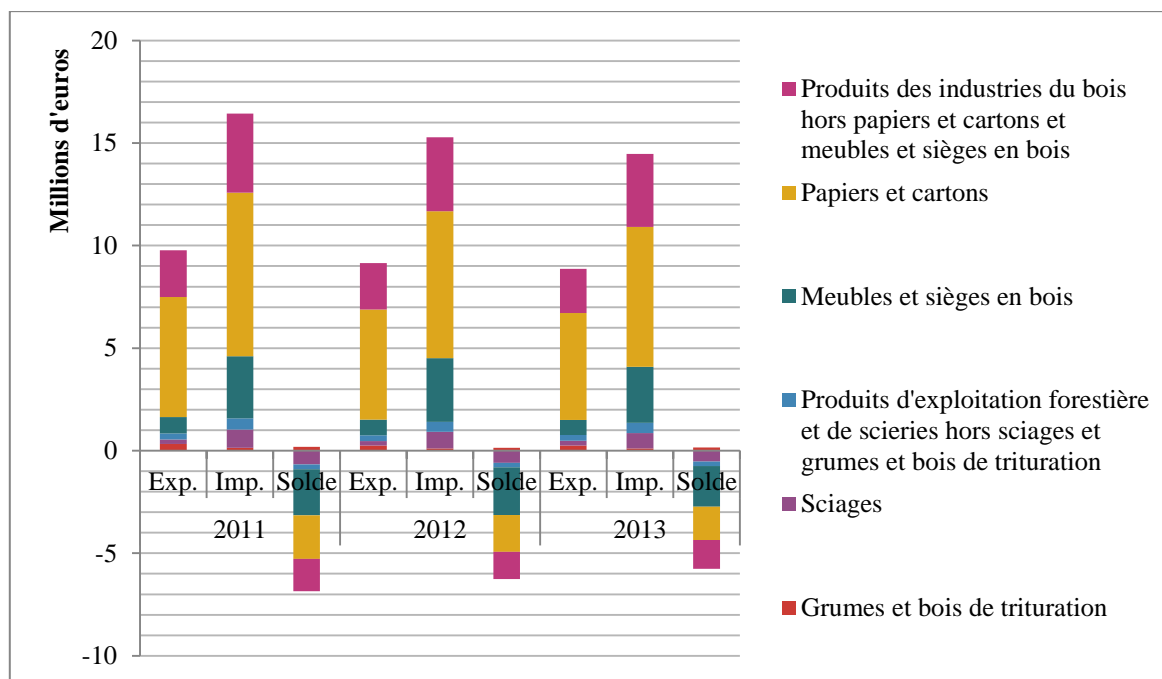
¹⁴⁵ Source : Agreste conjoncture, bois et dérivés, avril 2014 – n° 1/2.

Décomposition du solde de la balance commerciale des secteurs de l'exploitation forestière et des industries du bois, en 2011, 2012 et 2013

En millions d'euros	2011			2012			2013		
	Exp.	Imp.	Solde	Exp.	Imp.	Solde	Exp.	Imp.	Solde
Produits d'exploitation forestière, de carbonisation et de scieries									
Conifères (grumes + trituration)	169	68	101	120	54	66	127	53	75
Feuillus tempérés (grumes + trituration)	155	25	130	131	20	111	129	22	108
Grumes de feuillus tropicaux	2	46	-44	1	40	-40	2	31	-29
Plaquettes, particules et délignures	58	44	13	49	36	13	49	45	4
Sciages de conifères	76	689	-613	79	627	-548	101	579	-478
Sciages de feuillus tempérés	134	74	60	126	69	57	121	72	49
Sciages de feuillus tropicaux	8	133	-125	7	108	-101	5	101	-96
Traverses et autres produits	98	107	-9	93	111	-18	97	124	-27
Sous-total	699	1185	-486	607	1066	-459	630	1025	-395
Produits des industries du bois et des pâtes et papiers									
Feuilles de placage	52	106	-54	47	94	-46	46	87	-41
Panneaux (bois et fibres), contreplaqués	752	892	-140	753	881	-128	730	855	-125
Autres produits du travail mécanique du bois	654	1490	-836	684	1462	-778	685	1375	-690
Meubles et sièges en bois	798	3031	-2233	766	3099	-2333	745	2731	-1986
Pâtes de bois et vieux papiers	820	1360	-540	781	1161	-380	683	1239	-556
Papiers et cartons	5847	7984	-2136	5377	7165	-1788	5215	6831	-1616
Sous-total	8923	14862	-5939	8408	13861	-5453	8103	13118	-5015
Autres produits d'exploitation forestière									
Extraits végétaux, tannants, térébenthine, colophane et dérivés	95	149	-54	82	124	-42	71	109	-39
Liège et ouvrages en liège	51	235	-184	55	224	-170	57	219	-162
Sous-total	146	384	-238	137	348	-212	128	328	-201
Total	9768	16431	-6664	9152	15276	-6124	8862	14472	-5611

Source : Cour des comptes, d'après Agreste Conjoncture bois et dérivés avril 2013 (données 2011) et avril 2014 (données 2012 et 2013), données Douanes / SSP

Décomposition du solde de la balance commerciale des secteurs de l'exploitation forestière et des industries du bois, en 2011, 2012 et 2013



Source : Cour des comptes, d'après Agreste Conjoncture bois et dérivés avril 2013 (données 2011) et avril 2014 (données 2012 et 2013), données Douanes / SSP

La décomposition de ce déficit est stable depuis trois ans. Près des deux-tiers du déficit sont en effet imputables aux secteurs des meubles et sièges en bois (2 Md€ en 2013) et des papiers et cartons (1,6 Md€ en 2013). Le secteur de l'exploitation forestière et des sciages contribue en 2013 pour 7 % au déficit de la filière, du fait principalement des importations de sciages de conifères (- 478 M€) et, dans une moindre mesure, de sciages de feuillus tropicaux (- 96 M€), le solde des sciages de feuillus tempérés étant positif (+ 49 M€), tout comme celui des grumes, qu'ils soient de conifères (+ 75 M€) ou de feuillus (+108 M€).

La contraction du déficit commercial depuis 2011 traduit le recul des échanges commerciaux d'une filière qui reste structurellement déficitaire, les exportations portant surtout sur des produits bruts ou peu transformés, tandis que les importations concernent plutôt les biens de consommation ou intermédiaires.

Selon le rapport du député Jean-Yves Cautlet du 3 juin 2013¹⁴⁶, le retour à l'équilibre de la balance commerciale dans ce secteur pourrait être créatrice de plus de 60 000 emplois d'ici 2020, à condition, de favoriser l'attractivité des métiers de la forêt et du bois et de redonner au bois toute sa place dans les métiers d'ingénierie, de conception, de création et de mise en œuvre des matériaux, mais aussi de rapatrier en France de la création de valeur ajoutée.

¹⁴⁶ Rapport : Bois et forêts de France : nouveaux défis du 3 juin 2013.

C - Le défi de la concurrence

La contrainte et la pression concurrentielle s'exercent :

- entre les matériaux bois, les conditions de production des diverses essences et les mesures financières et fiscales de soutien ne créant pas les conditions d'une concurrence loyale et saine ;
- entre les matériaux bois et les produits alternatifs ;
- entre clients et fournisseurs, ce qui se traduit par une pression sur les prix, une diminution des marges des industries de transformation du bois, une remise en cause de leur modèle économique de développement ;
- entre producteurs nationaux et étrangers, par la concurrence des acheteurs et des produits étrangers fabriqués dans les pays à bas coût de production ou dans des entreprises françaises délocalisées.

Les rapports de force se durcissent d'autant plus que l'activité économique est atone ou en recul et que la filière souffre d'un déficit de structuration.

D - L'exigence de compétitivité

Au sein de la filière, la chaîne de valeur est complexe et faiblement intégrée. Les diverses interactions industrielles ne sont pas toujours synonymes de complémentarités organisées ou de synergies. Il n'en demeure pas moins que l'exigence de compétitivité de l'industrie de transformation du bois se répercute sur son amont et sur son aval, afin de ne pas perdre la maîtrise de ses approvisionnements et de ses marchés au profit de la concurrence d'autres produits ou d'autres pays. Pour assurer à la filière industrielle des gains de compétitivité, différentes priorités d'action ont été généralement retenues ces dernières années, par toutes les parties prenantes publiques et privées.

1 - Assurer la disponibilité, la régularité et la maîtrise des coûts des approvisionnements en bois

L'insuffisante disponibilité d'une ressource correspondant qualitativement à la demande des industries de transformation¹⁴⁷ et une production issue de la première transformation qui ne répond pas toujours aux besoins des industries de la deuxième transformation en produits prêts à l'emploi¹⁴⁸ ne font qu'exacerber les conflits d'approvisionnement et les tensions entre les différents débouchés et acteurs industriels de la filière, tout en ne prémunissant pas les producteurs forestiers contre le risque de mévente¹⁴⁹. Ces difficultés sont aussi alimentées par la forte segmentation entre production forestière et industrie de transformation du bois, par les prélèvements sur la ressource française en bois effectués par les pays voisins (la France étant exportatrice nette de bois brut), mais aussi par les politiques publiques de soutien simultané et non coordonné à l'utilisation du bois dans la construction et comme source d'énergie

¹⁴⁷ En termes d'essence (résineux/feuillus) et parfois de qualité (longueur, section ou texture).

¹⁴⁸ Demande en bois lamellés ou contrecollés, séchés et exploitable industriellement de préférence au bois massif ; utilisation par les « panneautiers » de bois au diamètre plus important, voire des troncs d'arbre, au détriment des scieurs, qui sont leurs fournisseurs.

¹⁴⁹ Forestiers privés de France évoquant « quatre années d'invendus, 75 % de l'offre dans certaines ventes ».

renouvelable. Le recours aux importations permet certes d'éviter les ruptures d'approvisionnement qui menacent des secteurs comme les scieries et les usines de panneaux, de charpentes et de palettes, mais cette situation peut décourager les velléités de relocalisation en France de la production par certains acteurs comme ceux de la grande distribution.

La forêt reste encore prioritairement exploitée pour approvisionner les filières de transformation du bois d'œuvre et du bois d'industrie, mais la demande en bois-énergie (5,6 Mt en 2012) pourrait dépasser, selon certaines prévisions, celle du bois industrie entre 2015 et 2020 et donc induire un déficit de matières premières pour la trituration et par effet de domino remettre en cause les approvisionnements de l'ensemble de la filière industrielle¹⁵⁰.

De nombreux arbitrages entre les besoins en bois des différentes industries de transformation et de la filière bois-énergie, et une hiérarchie des usages de ces ressources, sont à faire, à court comme à plus long terme. Cette démarche doit être accompagnée d'une réflexion sur :

- les besoins en approvisionnements d'ici à 2020 de l'industrie de transformation et le volume de bois qui devrait être prélevé pour atteindre les objectifs retenus en énergie d'origine biomasse ;
- l'accroissement de la ressource forestière, grâce au renouvellement des peuplements et au reboisement, sachant que l'enjeu à court terme est de valoriser la production de feuillus afin de lui trouver plus facilement des débouchés industriels et qu'une éventuelle évolution, souhaitée par les transformateurs, vers plus de résineux ne peut être que lente ; cette augmentation de l'offre dépend d'une amélioration des conditions économiques et environnementales de la gestion de la forêt ;
- la contractualisation des approvisionnements entre propriétaires et acheteurs et le développement de plateformes de commercialisation et d'échanges, reposant sur une relation de confiance entre acheteurs et vendeurs, que ne favorise pas le manque de visibilité sur les fluctuations des prix du bois. Cette démarche est déjà bien engagée pour les forêts publiques : l'ONF accompagne en effet le développement de la filière à travers un objectif d'accroissement des contrats d'approvisionnement qui répondent aux besoins spécifiques de ses clients (qualité, délais d'approvisionnement, etc.) et les sécurisent face aux fluctuations des cours du bois¹⁵¹. En Allemagne, la contractualisation est très développée (cf. encadré ci-après) ;
- l'intégration verticale entre l'amont et l'aval de la filière, par une prise de participation des propriétaires ou gestionnaires forestiers dans des projets industriels de l'aval de la filière, ou par la création de clusters au niveau des massifs, pratique répandue dans les pays ayant réussi à construire une filière performante (Amérique du Nord, pays du Nord de l'Europe), mais marginale en France¹⁵² ;

¹⁵⁰ Cette évolution s'est notamment manifestée en Allemagne où les conflits d'usage ont provoqué une diminution de 50 % en dix ans de la capacité de production de panneaux de process et la recherche d'approvisionnements à partir de la ressource forestière française.

¹⁵¹ Protocole d'accord 2012-2016 du 9 mai 2012 signé entre l'Office national des forêts, la Fédération nationale des communes forestières et la Fédération nationale du bois. Pour permettre aux entreprises de disposer d'au moins deux tiers de leur approvisionnement sous forme de contrats, environ 20 Mm³ devraient être contractualisés, ce qui reviendrait à doubler l'effort actuel (source : *Vers une filière intégrée de la forêt et du bois*, CGEDD, CGAAER, CGEJET, juin 2013).

¹⁵² Association Forest business angels de la fédération des forestiers privés de France créée en 2010, mettant en relation ses adhérents-investisseurs forestiers avec des porteurs de projets innovants de la filière.

- une meilleure organisation de la logistique, dans un contexte de raréfaction des entreprises forestières, pour sortir le bois de la forêt et une adaptation des infrastructures au transport du volume de bois nécessaire aux approvisionnements de l'industrie de première et deuxième transformation ;
- la cohérence des dispositifs de soutien publics afin de privilégier, selon les priorités retenues au niveau national, les usages en bois d'œuvre et bois industrie par rapport à d'autres usages (production de pâte à papier, production de chaleur, puis cogénération, et enfin, en dernier ressort production d'électricité seule).

La sécurisation des approvisionnements en bois des industries par la contractualisation, en Allemagne

« La forêt est gérée en Allemagne à partir d'un découpage territorial rigoureux dans le cadre d'une concertation entre les propriétaires privés et l'administration forestière. Les agents des services forestiers des Länder (service forestier public ou agence de droit privé sous tutelle publique) ont une compétence générale, de premier niveau, sur l'ensemble du territoire forestier quelle que soit la nature de la propriété (publique ou privée). Les services forestiers recherchent d'abord la satisfaction de leurs acheteurs industriels en leur fournissant du bois : ils mettent en marché les bois des forêts publiques et privées. Grâce aux conseils gratuits qu'ils peuvent délivrer aux propriétaires forestiers privés, ils peuvent agir sur leur décision de mobiliser et de vendre ; le propriétaire qui s'engage à mobiliser ses bois peut bénéficier d'une subvention de 1 à 2 €/m³ vendu pendant 10 ans.

Les concertations menées chaque année au début de l'été par le Conseil Forestier Fédéral et le Syndicat Fédéral des Scieurs et des Industries du bois (Bundes Verband der Säge und Holzindustrie Deutschland /BSHD) et déclinées au niveau de chaque Land permettent de bâtir des contrats d'approvisionnement répondant de façon optimale aux besoins des industriels. La négociation se déroule au niveau central du Land pour les gros volumes et est délégué au niveau du triage pour les petits volumes. Les prix qui en résultent comprennent parfois des avantages indirects liés à des soutiens publics locaux. L'Administration forestière se réserve le droit de réduire les volumes des contrats mis en vente.

Ce système de contractualisation réduit le personnel affecté aux achats ainsi que le temps passé à la prospection (1 acheteur pour 100 000 m³ de grumes). Cette pratique, combinée à un rendement du sciage plus élevé qu'en France, permettrait même de payer, en Allemagne, la matière première à un prix légèrement supérieur. »

Source : extraits du rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux de mai 2014 : « Comparaison des filières forêt-bois en France et en Allemagne »

2 - Repenser la stratégie industrielle

Les réflexions sur l'avenir de la filière ont toutes souligné la nécessité de mettre en place une véritable stratégie industrielle, créatrice de valeur ajoutée, optimisant d'un point de vue à la fois économique et écologique la valorisation du bois au niveau de chaque maillon de la filière, et permettant de bien rémunérer la production du bois, d'assurer une gestion durable de la forêt, de reconquérir des parts des marchés des produits transformés et de contribuer, par la prolongation du cycle de vie du carbone, à l'émergence d'une nouvelle économie « biosourcée ».

Cette stratégie industrielle devrait :

- privilégier, à chaque stade de la chaîne de valeur, l'usage qui utilise le mieux la structure du bois (bois massif, puis bois déchiqueté et reconstitué puis bois-énergie), sachant que la

valeur ajoutée par les industriels du bois et leur capacité à créer des emplois sont beaucoup plus élevées que celles du secteur du bois-énergie¹⁵³;

- sélectionner et valoriser, à chaque stade de la production, les sous-produits et les déchets ;
- organiser l'interdépendance de la valorisation du bois entre chaque maillon de la filière de sa transformation, notamment entre les scieries et leurs clients des industries aval ;
- intégrer davantage en aval services et industrie et travailler plus en filière intégrée.

3 - Encourager l'investissement dans le secteur des scieries

Situées dans la chaîne de valeur à la charnière entre l'amont et l'aval de la filière, les scieries doivent améliorer leur performance en se modernisant, en développant leurs capacités de production (mise en place de procédés industrialisés de fabrication de produits standardisés). Les investissements à réaliser peuvent être lourds (10 à 25 M€ pour une ligne de sciage). Il est estimé en général qu'un gain de 1 € de chiffre d'affaires nécessite en moyenne, 1 à 1,5 € d'investissements, sachant que le retour sur investissement peut être lent et que la rentabilité du capital investi reste faible et très dépendante du caractère cyclique du marché.

4 - Développer la recherche et l'innovation et renforcer la diffusion des connaissances

La recherche, l'innovation, la formation sont aussi des leviers importants pour améliorer les performances et la compétitivité de la filière industrielle, qui a besoin de disposer des compétences et de déployer des efforts pour moderniser les processus de production, enrichir l'offre en produits et services innovants, compétitifs et techniquement plus performants et mettre en place des modes pertinents d'organisation et de gouvernance.

S'agissant de la formation, la plupart des professionnels déplorent une pénurie de candidats à l'embauche, due au manque d'attractivité du secteur lié à l'image trop traditionnelle qu'ont les jeunes du bois, et une insuffisante sensibilisation et formation des architectes et sociétés d'ingénierie sur le recours au bois dans la construction. La promotion des métiers du bois suppose des mesures renforçant la formation initiale¹⁵⁴ et continue, comme l'institution de modules bois dans les cursus initiaux des écoles d'ingénieurs en construction, de BTS spécialisés, de partenariats entre les centres académiques et les industriels ou une prise en compte plus forte du bois dans les formations destinés aux prescripteurs (architectes, sociétés d'ingénierie)¹⁵⁵.

En ce qui concerne l'innovation, les acteurs de la filière qui sont essentiellement des PME, ne disposent pas toujours des ressources nécessaires pour investir dans la recherche, ce qui explique que la filière bois dans son ensemble a peu proposé jusqu'à ce jour d'innovations de rupture, au profit d'innovations ponctuelles et spontanées. La faiblesse historique des activités de recherche constitue l'un des facteurs du manque de compétitivité de la filière.

¹⁵³ La comparaison, par tonne de bois transformée, pour un usage énergétique par rapport à un usage industriel est de 1 à 7 en matière d'emplois et de 1 à 5 pour la valeur ajoutée (source : *Projet forêt-bois pour la France*, FBF et FBIE, juin 2012)

¹⁵⁴ Actuellement dispensée principalement par l'ENSTIB à Epinal, l'ESB à Nantes et l'ENSAM à Cluny.

¹⁵⁵ Actions du Comité national pour le développement du bois et master en architecture de la construction en bois mis en place par l'ENSTIB et les écoles d'architecture de Nancy et Strasbourg.

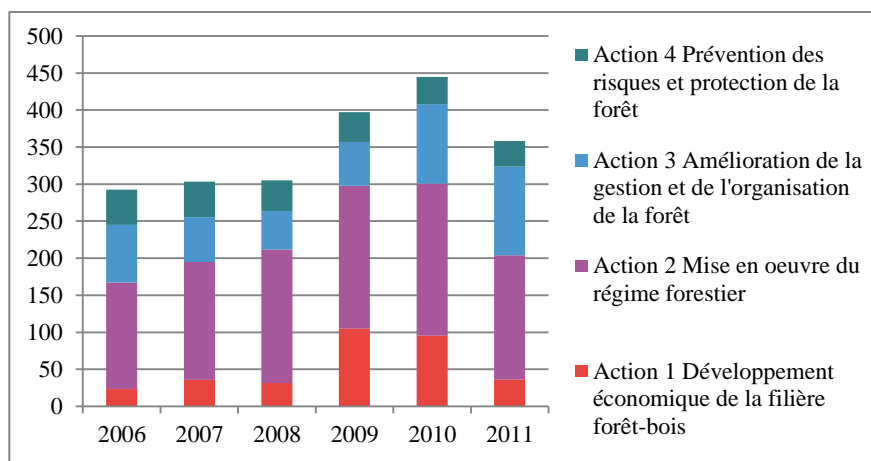
Pourtant, la forêt française offre de nombreuses possibilités de valorisation du bois et la recherche et l'innovation peuvent ouvrir des pistes nombreuses pour diversifier les usages du bois : recherche de nouveaux débouchés pour les feuillus, traitement thermique, recherche sur le matériau bois (composition et structure), sur l'utilisation de la cellulose, sur des produits constructifs nouveaux¹⁵⁶, dans la chimie du bois et pour améliorer le pouvoir calorifique ou la souplesse d'utilisation du bois-énergie¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Innovations permettant d'obtenir des pièces de bois s'affranchissant de la dimension et des défauts des grumes, de fabriquer des panneaux agglomérés, des poutres en lamellé-collé, des poutres bois aussi résistante que l'acier.

¹⁵⁷ Amélioration de son pouvoir calorifique et de sa souplesse d'utilisation sous forme de plaquettes et de pellets.

Annexe n° 7 : financements de l'État : dépenses budgétaire du programme 149 – Forêt

Exécution du programme 149 – Forêt par action entre 2006 et 2011 (crédits de paiement, en millions d'euros)



NB : La structuration du programme en actions a été modifiée à compter de 2012.

Source : Cour des comptes, d'après rapports annuels de performance 2006 à 2011

Exécution du programme 149 – Forêt par titre en 2013 (autorisations d'engagement et crédits de paiement, en millions d'euros)

	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
Action 11 : gestion des forêts publiques et protection de la forêt				
AE	173,4	10,0	11,2	194,6
CP	173,2	14,1	8,3	195,6
Action 12 : développement économique de la filière et gestion durable				
AE	16,1	0	62,4	78,5
CP	16,1	0	84,2	100,2
Total programme 149				
AE	189,5	10,0	73,6	273,1
CP	189,3	14,1	92,5	295,9

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère chargé des forêts

Annexe n° 8 : financements de l'État : ministère chargé de l'industrie

Évolution des subventions allouées aux centres techniques relevant de la direction générale des entreprises de 2006 à 2014 (programme 134)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CTP	4 702 407	4 702 407	4 514 311	4 758 360	4 897 360	4 110 039	3 724 212	3 535 609	3 125 268
FCBA	1 494 200	1 524 500	1 691 600	1 686 000	1 694 000	1 518 297	1 317 255	1 157 205	983 624

Source : ministère chargé de l'industrie, direction générale des entreprises

Le centre technique du papier (CTP)

Avec ses activités de recherche collective et de transfert de technologie, le CTP agit comme un pôle de compétitivité, avec en plus une capacité opérationnelle de R&D qui lui est propre.

Le CTP s'est impliqué très tôt dans le positionnement stratégique des pôles de compétitivité, en recherchant des synergies d'actions avec son programme général de recherche. Il a ainsi acquis, notamment dans le cadre d'InTechFibres (partenariat CTP-FCBA), une expertise reconnue sur la chimie du bois et ses composés (cellulose, hémicelluloses et lignine) et s'est engagé depuis plusieurs années dans le développement de concepts de bioraffinerie. Ces efforts de recherche doivent être renforcés en collaboration avec les acteurs de la chimie et de l'énergie pour développer la chimie du végétal au sens large sur les filières Biomasse Matériaux et Chimie Verte. Il doit être étendu aux matières lignocellulosiques secondaires comme les déchets de bois de démolition et les papiers de récupération, pour une valorisation optimale de la ressource.

La mise en place de partenariats stratégiques avec des acteurs comme le CNRS-CERMAV, Grenoble INP PAGORA, GRENOBLE-INP (Institut Carnot PolyNat) et le FCBA (InTechFibres) et l'élargissement statutaire possible du CTP aux activités des secteurs de l'aval de la filière bois (Imprimerie, Transformation) lui permettent d'inscrire ses actions dans une démarche d'écosystème d'innovation et d'accompagner les PME dans l'innovation et pour leur permettre de faire face à la mutation de la filière bois-papier.

Soumis comme tous les CTI à une réduction de sa dotation budgétaire financée par le programme 134, le CTP doit mobiliser des financements privés et faire jouer l'effet de levier de son financement public national et européen : ainsi, en 2013-2014, pour tout euro de dotation budgétaire, le CTP a mobilisé 2,4 € de financement industriel (1,3 € au titre de la recherche et 1,1 € au titre du transfert de technologie) pour générer un bénéfice économique estimé à 13,4 €.

L'Institut technologique forêt cellulose bois-construction ameublement (FCBA)

Le Centre technique du bois était un centre technique industriel créé par arrêté ministériel du 15 février 1952. Il est devenu, en 1983, le Centre technique du bois et de l'ameublement (CTBA). Au 1er janvier 2007, le CTBA a fusionné avec l'Association Forêt Cellulose (AFOCEL) pour donner naissance à l'Institut FCBA. Le FCBA est un centre technique industriel régi par les articles L.342-1 à L.342-13 du code de la recherche.

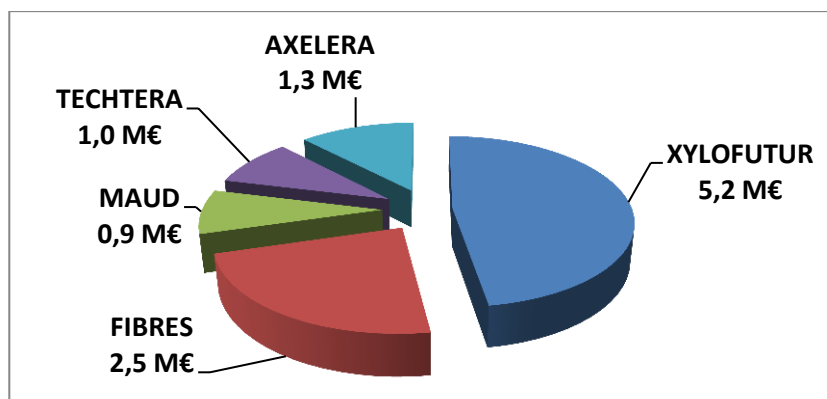
L'Institut FCBA a pour objet de « promouvoir le progrès des techniques, de contribuer à la compétitivité, de participer à l'amélioration du rendement et à la garantie de la qualité dans les secteurs de la sylviculture, l'exploitation forestière, la scierie, les industries du bois, la pâte à papier et l'ameublement et toutes les activités liées ou connexes à ces secteurs ». Il classe ses activités en deux grandes catégories : les activités collectives et les activités privées. Au rang des premières figurent principalement les activités d'études et de recherche, de normalisation, de développement (de nouvelles méthodes, etc.), d'expertise institutionnelle et de communication. Au rang des secondes figurent principalement les activités d'essais, de certification, d'appui technique et de formation.

Le contrat de performance 2008-2011 part d'une analyse des enjeux de chacun des secteurs de la filière pour en déduire neuf objectifs stratégiques (trois objectifs génériques, quatre objectifs sectoriels et deux objectifs internes à l'Institut) :

- accompagner les entreprises du secteur dans leur politique d'innovation ;
- renforcer la recherche, partager les connaissances et ouvrir davantage le centre sur l'extérieur en développant les partenariats tant en France qu'à l'international ;
- conforter les dimensions bio-ressources, bio-process, bio-matériaux, bio-carbone, bio-énergie, bio-carburants du secteur en renforçant les approches environnement/santé ;
- aider à l'émergence d'un projet forestier interprofessionnel centré sur des forêts gérées durablement, à vocation productive, attractives aux investissements et supports des territoires compétitifs ;
- accroître la performance des différents maillons du secteur pour récolter plus et mieux valoriser la ressource en agissant sur l'approvisionnement, l'outil industriel, les produits et le potentiel humain ;
- développer l'utilisation du bois, de la cellulose et de leurs dérivés dans les produits de consommation et dans la construction en répondant aux évolutions sociétales ;
- accompagner les professionnels de l'ameublement engagés dans leur 3^{ème} projet sectoriel par l'obtention d'avantages concurrentiels différenciés ;
- réussir la fusion en créant une organisation performante, dotée d'outils efficaces et rassemblant des personnels motivés ;
- organiser une gouvernance adaptée à une stratégie centrée clients vis-à-vis des professions et des territoires, en relation avec les pouvoirs publics.

Élaboré moins d'un an après la fusion CTBA-AFOCEL, ce contrat offre une vision stratégique partagée par les membres du conseil d'administration FCBA, où siège des représentants de l'amont comme de l'aval de la filière. Le contrat en vigueur en 2014 (2012-2015) se recentre sur sept objectifs stratégiques et vise globalement à « améliorer la compétitivité des entreprises françaises ». Son caractère transversal à l'ensemble de la filière est encore plus marqué.

Les projets de recherche et développement bois soutenus par le fonds unique interministériel (programme 192)



Source : DGE et Cour des comptes

Le pôle de compétitivité XYLOFUTUR (programme 192)

Situé en Aquitaine et fondé en 2005, le pôle de compétitivité Xylofutur est le seul pôle de compétitivité centré sur les produits et matériaux des forêts cultivées. Il dynamise l'innovation pour la filière. Son essor depuis 8 ans a permis le développement de nombreux projets de qualité et l'adhésion d'environ 150 entreprises et industries, centres de recherche et de formation, institutions publiques et fédérations professionnelles). Depuis sa création le pôle a labellisé 144 projets pour 277,5 M€ de budget. 97 projets ont été financés à hauteur de 56,7 M€ de fonds publics. 51 projets ont abouti (15 projets Forêt, 28 Bois Construction, 8 Fibres et chimie). Les principaux financeurs sont l'Agence nationale de la recherche (45 % du montant total d'aides, sur les programmes Agrobiosphère et Villes et bâtiments durables), les collectivités territoriales (40 %), ainsi que pour 15 % le FUI, OSEO et l'ADEME.

Le projet « Atlantique bois éco-rénovation »

Piloté par le pôle Xylofutur, ce programme consiste à promouvoir l'utilisation de matériaux bois dans la rénovation des bâtiments collectifs de logements sociaux sur la façade atlantique avec un soutien des conseils régionaux accordé aux bailleurs sociaux (20 % de majoration des aides). Ce projet pourrait être étendu à d'autres régions après adaptation du référentiel d'isolation thermique en cours de mise au point pour la maison individuelle¹⁵⁸ dans les conditions de climat atlantique. Un guide d'aide à la décision sera produit pour les organismes de logements sociaux maîtres d'ouvrage et pour les maîtres d'œuvre. Aujourd'hui, ce programme est repris au niveau national sous l'acronyme 'ARBRE' et est piloté par la fédération française du bois et le FCBA. Xylofutur est membre du comité de suivi de ce projet national financé notamment par la DHUP. Une telle initiative ne peut qu'encourager l'émergence d'un vrai marché de constructions utilisatrices de matériaux bois tant elle révèle, par des réalisations concrètes, la faisabilité technique et économique de constructions performantes utilisant le bois.

¹⁵⁸ Le référentiel pour l'isolation existe déjà pour les bâtiments collectifs.

Le pôle de compétitivité « Fibres grand Est » (programme 192)

L'Association Pôle Fibres (loi de 1901) installé en Alsace-Lorraine a pour objet d'animer le pôle de compétitivité « Fibres » qui a été labellisé. Ce pôle réunit trois catégories d'acteurs : en amont, les producteurs de matières premières, les acteurs de la transformation des matériaux, et les intégrateurs dans les produits semi-finis ou finis.

Entre 2006 et fin 2013, le pôle « Fibres » a accompagné et soutenu 200 projets de R&D (405 M€ de budget). 80 des projets recouvrent la filière bois (bois passif, bois fibre, bois et chimie et bois-énergie). Sur ces 80 projets labellisés (représentant 87 M€ de budget), 41 ont obtenu un financement public pour un montant global de 28 M€. Les PME portent une part significative des projets (la moitié des projets labellisés en 2011).

Un projet structurant dans une filière de chimie du végétal à partir du bois

Parmi les projets structurants, figure la création d'une filière de chimie verte issue du bois : « Le Bois Santé – LSB », porté par la société Harmonic Pharma et labellisé par le Pôle en 2012, en vue d'organiser une filière de chimie du végétal à partir du bois.

Ce projet de 3,2 M€, bénéficie d'une subvention de 1,3 M€ apportée conjointement par le Fonds Unique Interministériel (FUI), le Conseil Régional de Lorraine et le Conseil Général des Vosges, avec le soutien du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER).

Les financeurs publics du pôle (plans d'actions) sont l'État (DIRECCTE), les régions Alsace et Lorraine, les conseil généraux des Vosges, de Moselle, et de Meuse, les communautés urbaines de Strasbourg, Metz, Nancy et la communauté d'agglomération d'Epinal.

Les financements privés représentent près de 40 % du budget total du pôle (plan d'actions). La tendance est d'augmenter ce taux graduellement pour atteindre 50 %.

Le projet d'excellence XYLOFOREST

Il s'agit d'une plateforme de recherche, d'innovation et de services pour les systèmes forêts cultivées - produits et matériaux bois, labellisée par le pôle de compétitivité Xylofutur, coordonnée par l'INRA et travaillant avec les partenaires du pôle précité. Le projet est articulé avec une plateforme d'enseignement supérieur pour la forêt et le bois XYLOSUP coordonnée par Bordeaux Sciences Agro dans le cadre de l'IDEX de l'université de Bordeaux.

Son champ d'application couvre l'adaptation des ressources forestières aux changements climatiques, l'ingénierie du bois-construction, la valorisation énergétique et chimique des fibres et de la biomasse forestière. Elle vise à doter 14 laboratoires de recherche répartis sur 6 régions d'équipements de haut niveau dans les secteurs des biotechnologies et des matériaux appliqués aux domaines de la forêt et du bois afin d'accroître les connaissances des systèmes forêt-bois et développer des solutions innovantes et durables capables d'ajouter de la valeur aux forêts.

Xyloforest a été lauréat en janvier 2011 de l'appel d'offres Equipex Investissements d'Avenir (ANR-10-EQPX-16) et s'est organisé en 6 plateaux techniques mobilisant une centaine de personnels des laboratoires de recherche partenaires proposant une offre de services innovante à destination de la communauté de recherche et des professionnels de la forêt et du bois. L'acquisition et la mise en œuvre des équipements se sont déroulées de 2011 à 2013.

Xyloforest bénéficie d'un cofinancement de la Région Aquitaine, mais il travaille en réseau avec 5 autres régions et s'appuie sur des collaborations européennes. Son budget dépasse les 10 M€. La plateforme réunit plus de quarante enseignants-chercheurs et chercheurs, deux universités (Pau et Bordeaux 1), trois écoles d'ingénieurs (ENSTIB, ESB et Arts et Métiers Paris Tech Cluny) et deux centres techniques (FCBA, le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement).

Annexe n° 9 : financements de l'État : ministère chargé du logement

Bilan financier détaillé du plan bois-construction de la DGALN/DHUP (programme 135) en 2009-2013 (milliers d'euros TTC)

Titulaire	DATE FIN	OBJET	DHUP	CODIFAB	FBF
CSTB (2009)	juin-13	Action 1: résistance au feu des parois à ossature bois	347,6	342,3	
CSTB (2009)	déc.-11	Action 2 : réaction des bois massifs en parement extérieur	58,7		49,1
CSTB (2009)	déc.-12	Action 3: sismique des maisons à ossature bois (projet Sismob 3 - phase 2)	122,8	122,8	101,1
FCBA	nov.-10	Action 3 (avenant) : comportement parasismique des murs à ossature bois 2	48,8		
CSTB (2009)	déc.-10	Action 4: parois perspirantes	38,9	18,6	16,3
CSTB (2009)	juin-12	Action 5: guide de réhabilitation des maisons individuelles	89,5	31,0	44,9
CSTB (2009)	déc.-12	Action 6 : ACV & FDES pour produits et composants de la construction bois	134,5	66,4	56,3
CSTB (2009)	déc.-10	Action 7 : catalogue bois-construction - phase 1 : cahier des charges	30,3	27,9	
CSTB (2009)	sept.-10	Action 8 : colloque "prescrire le bois dans les bâtiments de demain"	17,2	14,8	
CSTB (2012)	oct.-13	Action 9 : risque incendie et bois-construction - propagation du feu sur façades bois	86,4	79,4	79,4
FCBA	juin-14	Action 11: FDES paramétrables	54,4	93,9	
FCBA	déc.-13	Action 10 : réalisation des essais SBI modifié dit « essais à échelle réduite »	26,2	10,3	10,3
FCBA	déc.-14	Action 12 : thermique d'été des constructions bois et solution technique en maison individuelle - phase 1	50,0	60,0	60,0

Titulaire	DATE FIN	OBJET	DHUP	CODIFAB	FBF
FCBA	déc.-10	Dispositions pour renforcer la prise en compte de la certification forestière dans le secteur de la construction bois	49,6		
FCBA	août-10	Respect des exigences acoustiques dans les bâtiments de logements à ossatures bois	37,1		
FCBA	juil.-12	Respect des exigences acoustiques dans les bâtiments à ossature bois (Acoubois phase3)	116,2	112,8	
FCBA	juin-14	Respect des exigences acoustiques dans les bâtiments à ossature bois (Acoubois phase4)	88,9	148,6	
CNDB	févr.-11	Identification des freins aux formations Bois Construction	8,8		
IFFC	avr.-12	Programme "100 constructions publiques en bois local"	30,0		
IFFC	mai-13	Programme "100 constructions publiques en bois local"	35,0		
IFFC	mars-14	Programme "100 constructions publiques en bois local"	40,0		
ADERA	déc.-12	Programme ABER	50,0		
CSTB (2012)	avr.-13	Rédaction d'un document informatif des procédures d'évaluation ou de certification de performances	49,8		
FCBA	déc.-13	Valorisation des feuillus dans la construction : identification des obstacles normatifs	19,1		
CODIFAB	juin-14	Projet stratégique Formation-Compétence-Emploi bois dans la construction	32,9		
TOTAL			1662,8	1128,8	417,4

ACV : analyse du cycle de vie ; FDES : fiche de déclaration environnementale et sanitaire

Source : DGALN/DHUP

Annexe n° 10 : financements de l'État : ministère chargé de l'écologie et de l'énergie

Autorisations d'engagement au titre du fonds chaleur (programme 174) (en M€)

2009	2010	2011	2012	2013	Total
159,8	257	248,4	250	206,1	1121,3

Source : DGEC

Le **fonds chaleur** fonctionne sur la base :

- d'un **appel à projet national annuel « Biomasse chaleur industrie agriculture tertiaire »** (BCIAT) pour les grandes installations. Les cinq appels à projets lancés chaque année depuis 2009 ont permis de soutenir 109 opérations biomasse énergie pour une production énergétique totale de 585 000 tep/an. À ce jour, 38 projets aidés sont en fonctionnement, pour une production de chaleur à partir de biomasse supérieure à 150 000 tep/an. Trois secteurs sont fortement impliqués : le secteur du papier carton¹⁵⁹ (100 000 tep/an), la production de matériaux de construction (56 000 tep/an) et l'industrie du bois¹⁶⁰ (39 000 tep/an). Le sixième appel à projets « BCIAT 2014 » a été lancé le 27 septembre 2013, avec un objectif indicatif de production énergétique annuelle totale de 125 000 tep ;
- d'une **gestion au niveau régional** pour les installations collectives ayant recours aux énergies renouvelables et les installations de biomasse (hors BCIAT). Les filières couvertes sont la biomasse (projets entre 100 tep/an et 1000 tep/an), la géothermie, le solaire, la méthanisation, l'énergie de récupération et les réseaux de chaleur. Les projets sont portés soit par les collectivités locales et les gestionnaires d'habitat collectif soit par des entreprises des secteurs de l'industrie, de l'agriculture et du tertiaire privé. Des appels à projets régionaux sont mis en place pour les aides n'excédant pas 1,5 M€ ; au-delà, les instructions sont réalisées de gré à gré. Le fonds chaleur vient en complément des aides versées dans le cadre des contrats de projets État région (CPER) mais depuis 2007, la part de ces aides régionales a régulièrement baissé en raison du relais pris par les tarifs de rachat pour la diffusion des énergies renouvelables électriques et de la montée en puissance du fonds chaleur pour la diffusion des énergies renouvelables thermiques.

¹⁵⁹ Utilisation de vapeur dans les procédés de production de papiers/cartons.

¹⁶⁰ Séchage de bois en scierie, production de panneaux, fabrication d'emballages.

Annexe n° 11 : dépenses fiscales en faveur de la forêt

Évolution comparée des dépenses fiscales et des dépenses budgétaires du programme 149 – Forêt

<i>En millions d'euros</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
								RAP	Cour
Dépenses complètes	349,8	353,3	352,8	444,3	493,6	407,4	398,6	343	343
Dépenses d'intervention	95,9	107,2	77,1	158,4	191,2	146,7	137,2	96	96
Dépenses fiscales *	154	153	166	158	162	168	142	162	124
En % des dépenses complètes	44,0 %	43,3 %	47,1 %	35,6 %	32,8 %	41,2 %	35,6 %	47,2 %	36,1 %
En % des dépenses d'intervention	160,6 %	142,7 %	215,3 %	99,7 %	84,7 %	114,5 %	103,5 %	168,8 %	129,2 %

*Méthodologie : Les dépenses fiscales sont le coût cumulé des mesures fiscales et de la modalité de calcul de l'impôt rattachées au programme 149 – Forêt. Le chiffrage de ces dépenses, issu des rapports annuels de performances, est définitif jusqu'en 2011 et actualisé pour 2012 et 2013. La Cour a procédé à une réestimation des dépenses fiscales pour l'année 2013 (colonne Cour).

Source : Cour des comptes, d'après rapports annuels de performances du programme 149 – Forêt

Liste et estimation du coût des outils fiscaux rattachés au programme 149 – Forêt

Déterminant	Impôt concerné	Référence et article du CGI	Date de création	Dénomination et nature	Chiffrage 2013		
					PLF	RAP	Cour
Détenion d'un bien forestier	Taxe foncière sur les propriétés non bâties	60103 article 1395	1941	Exonération en faveur des terrains plantés en bois	nc	5 M€	5 M€
	Impôt de solidarité sur la fortune	400108 article 885H	1981	Exonération partielle (à 75 %) des bois et forêts et des parts d'intérêts détenues dans un groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme et des parts de groupements fonciers agricoles	40 M€	43 M€	20 M€
Transmission d'un bien forestier (succession ou donation, acquisition, regroupement)	Droits d'enregistrement et de timbre pour les mutations à titre gratuit	520109 articles 793-1-3°, 793-2-2° et 848 bis	1959	Exonération partielle (à 75 %) des parts d'intérêts détenues dans un groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme et des parts de groupements fonciers agricoles et de la fraction des parts de groupements fonciers ruraux représentative de biens de nature forestière et celle représentative de biens de nature agricole	30 M€	40 M€	20 M€
	Impôt sur le revenu	110226 article 199 decies H	2001	Réduction d'impôt pour investissements et travaux forestiers, gestion de parcelles et certaines cotisations d'assurance jusqu'au 31 décembre 2013 - volet acquisition du DEFI*	voir infra	voir infra	voir infra
	Impôt sur le revenu (IR) et impôt sur les sociétés (IS)	230507 article 238 quater	1963	Taxation au taux réduit de 6 % libératoire de l'IR ou de 8 % libératoire de l'IS des plus-values réalisées à l'occasion d'apports à un groupement forestier	1 M€	1 M€	1 M€
	Impôt sur les sociétés	310204 article 217 terdecies	2001	Amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes versées pour la souscription de parts de sociétés d'épargne forestière	ε	ε	ε

*DEFI : dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt ; PLF : projet de loi de finances ; RAP : rapport annuel de performances

Déterminant	Impôt concerné	Référence et article du CGI	Date de création	Dénomination et nature	Chiffrage 2013		
					PLF	RAP	Cour
Gestion des risques inhérents à un bien forestier	Impôt sur le revenu (IR)	140127 article 157-23°	2010	Exonération des intérêts des sommes inscrites sur un compte épargne d'assurance pour la forêt	2 M€	Mesure non reprise	0 M€
	Impôt sur le revenu (IR)	110241 article 200 decies A	2006	Réduction d'IR au titre des cotisations versées aux associations syndicales autorisées ayant pour objet la réalisation de travaux de prévention en vue de la défense des forêts contre les incendies sur des terrains inclus dans les bois classés	€	€	€
	Impôt sur le revenu (IR)	110226 article 199 decies H	2010	Réduction d'IR pour investissements et travaux forestiers, gestion de parcelles et certaines cotisations d'assurance jusqu'au 31 décembre 2013 - volet assurance du DEFI	voir infra	voir infra	voir infra
Gestion économique d'un bien forestier	Impôt sur le revenu (IR)	110226 article 199 decies H	2006	Réduction d'IR pour investissements et travaux forestiers, gestion de parcelles et certaines cotisations d'assurance jusqu'au 31 décembre 2013 - volets travaux et gestion du DEFI	6 M€ (total DEFI)	3 M€ (total DEFI)	3 M€ (total DEFI)
	Impôt sur le revenu	170304 article 76	1979	Régime forfaitaire spécial des bois et forêts pour le calcul des bénéfices agricoles (modalité de calcul de l'impôt)	70 M€	70 M€	70 M€
	Taxe sur la valeur ajoutée	730215 article 279-b septies	2000	Taux de 5,5 % (7 % à compter du 1er janvier 2012) pour les travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles	3 M€	nc	3 M€
Autre activité économique liée à la forêt	Impôt sur le revenu (bénéfices industriels et commerciaux) et impôt sur les sociétés	200216 article 39 AA quater	2008	Majoration du taux d'amortissement dégressif pour certains matériels des entreprises de première transformation du bois	4 M€	2 M€	2 M€

Source : projet de loi de finances et rapport annuel de performances relatif au programme 149 – Forêt pour 2013

Annexe n° 12 : financements issus de prélèvements fiscaux : le soutien bénéficiant à la production d'électricité à partir de bois

Évolution du tarif de l'électricité produite à partir de bois

Arrêtés Tarif	Puissance	Tarif	Prime	Fourchette totale (c€/kWh)
16 avril 2002 (abrogé)	Installations < 5 MW	Biomasse végétale : 4,9 c€/kWh Biomasse animale : 4,5 à 5 c€/kWh	Prime à l'efficacité énergétique : 0 à 1,2 c€ Prime à l'efficacité énergétique : 0 à 0,3 c€	4,9 à 6,1 4,5 à 5,3
28 décembre 2009 (abrogé)	Installations de 5 à 12 MW	4,5 c€/kWh	Prime selon puissance, ressources utilisées, efficacité énergétique : 8 à 13 c€	12,5 à 17,5
27 janvier 2011	Installations de 1 à 12 MW	4,34 c€/kWh	Prime selon puissance, ressources utilisées, efficacité énergétique : 7,71 à 12,53 c€	12 à 16,87

Source : DGECE

Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

La Cour de justice de l'Union européenne¹⁶¹ considère que les fonds alimentés par des contributions obligatoires participent à un mécanisme qui constitue un avantage accordé au moyen de ressources d'État. Cette jurisprudence pourrait aboutir à considérer comme « aide d'État » l'obligation d'achat à tarifs réglementés.

Une communication de la commission européenne en date du 9 avril 2014¹⁶² propose, afin d'améliorer le rapport coût/efficacité et limiter les distorsions, de nouvelles lignes directrices prévoyant l'introduction progressive de procédures de mise en concurrence pour l'octroi des aides publiques. Les principes généraux suivants y sont retenus pour les outils de soutien aux énergies renouvelables ou à la cogénération :

- tarifs d'achat garantis pour les installations d'une puissance inférieure à 500 kW, ou 3 MW ou trois unités de production pour la filière éolienne ;
- mécanisme de rémunération sur le marché avec prime pour les installations de puissance supérieure à 500 kW, ou 3 MW ou trois unités de production pour la filière éolienne, à compter du 1er janvier 2016 ;
- obligation de passer par des appels d'offres technologiquement neutres pour les installations de puissance supérieure à 1MW, ou 6 MW ou six unités de production pour la filière éolienne, à compter du 1er janvier 2017. Des exemptions au critère de neutralité technologique sont prévues.

¹⁶¹ Aff. C-262/12 « Association Vent De Colère ! » ; arrêt rendu le 19 décembre 2013 sur question préjudicielle soulevée par le Conseil d'État.

¹⁶² Communication from the Commission - Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014-2020 {SWD(2014) 139} ; {SWD(2014) 140} ; Brussels, C(2014) 2322/3

Annexe n° 13 : autres financements et garanties de l'État mis en œuvre par des organismes publics

Les investissements d'avenir dans la filière bois

Programme	Intitulé - Objet	Opérateur - Porteur	Montant	Outil ARI,AMI AAP ¹⁶³	Année
Centres d'excellence	ARBRE ¹⁶⁴ – Recherche avancée sur l'arbre	ANR – PRES Lorraine	7,5 M€	AAP	2012
Centres d'excellence	Xyloforest – Plateforme innovations forêt, bois, fibre, biomasse du futur	ANR – INRA	10,2 M€	AAP	2011
Energie	CRIBA - Bâtiments et ilots à énergie	ADEME – SYRTHEA	2,9 M€	AMI	2013
Energie	Wood'Ite – Bâtiments et ilots performants	ADEME – IC Bois Industrie	3,1 M€	AMI	2013
Emploi, égalité des chances	Blois Nouvelle Génération - Formation professionnelle	CDC – CFA Blois centre	7,5 M€	AAP	2012
Emploi, égalité des chances	Campus de l'apprentissage Nantes - Formation professionnelle	CDC – CCI Nantes	3 M€	AAP	2012
Emploi, égalité des chances	Campus Rochaix Feuillat -1 Formation professionnelle	CDC – SERP/Rhône-Alpes	4,6 M€	AAP	2013
Emploi, égalité des chances	Campus Rochaix Feuillat -1 Formation professionnelle	CDC - Grand Lyon Habitat / Rhône-Alpes	3,5 M€	AAP	2013
Énergie	INEF4 – Réhabilitation et construction durable	ANR – NOBATEK/ INEF4	7 M€	AAP	2013
Financement entreprises	JOSSO SA – Investissement productif (ligne sciage)	BPI France – JOSSO SA	1,7 M€	ARI	2011
Financement entreprises	PATAVEX - Investissement productif (Nouvelle usine de fabrication panneaux bois)	Bpifrance – PATAVEX	8 M€	ARI	2011
Financement entreprises	MP HYGIENE – Investissement productif (création d'une machine à papier)	Bpifrance – MP HYGIENE	8 M€	ARI	
Économie sociale et solidaire	COGECI - SCOP construction bois	CDC – COGECI	0,5 M€	AAP	2013
Économie sociale et solidaire	APROBOIS – Sciage du bois, palettes	CDC – APROBOIS	0,5 M€	AAP	2013

Source : Commissariat général à l'investissement

¹⁶³ Aide à la réindustrialisation, appel à manifestations d'intérêt, appel à projet.

¹⁶⁴ Aménager et Rénover avec le Bois pour la Réhabilitation Énergétique est un des trois axes principaux du plan bois II porté par la DHUP.

Annexe n° 14 : répartition des financements apportés par les collectivités territoriales à la filière forêt-bois

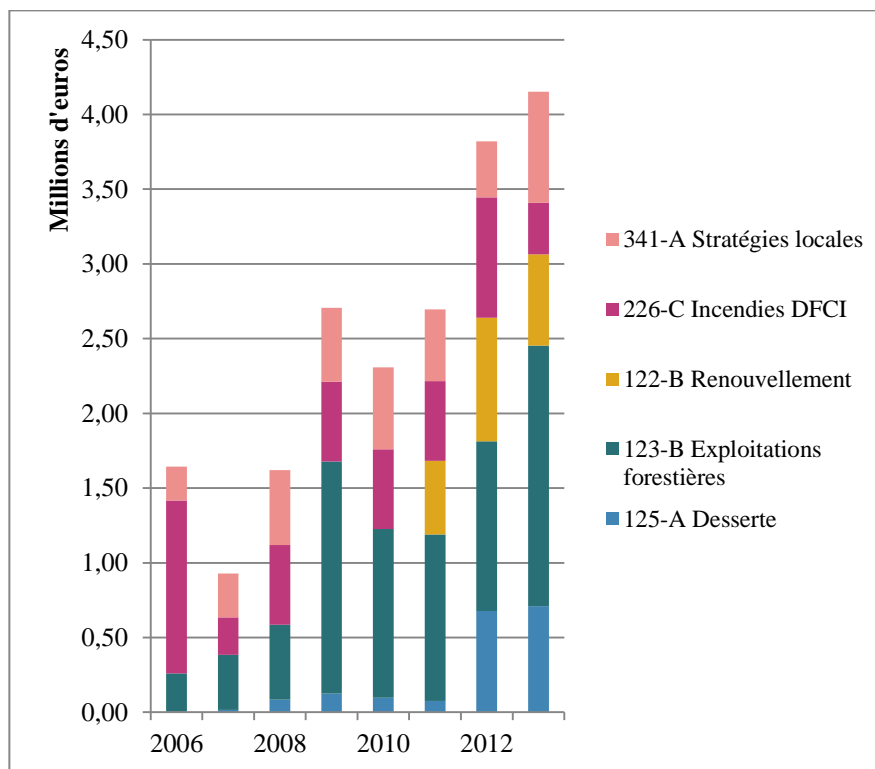
Financements apportés par les régions à la filière forêt-bois en 2006-2013

Région	Hors contrepartie FEADER (M€)	Contrepartie FEADER (M€)	Total région (M€)
Alsace	30,38	0,44	30,82
Aquitaine	28,79	4,92	33,72
Auvergne	32,75	1,45	34,20
Basse-Normandie	8,63	0	8,63
Bourgogne	12,03	0,97	13,01
Bretagne	11,79	0,39	12,18
Centre	4,79	0,05	4,84
Champagne-Ardenne	4,18	0,93	5,11
Corse	n.d	n.d	n.d
Franche-Comté	14,00	0,02	14,02
Haute-Normandie	4,58	0,17	4,76
Ile-de-France	18,14	0,18	18,32
Languedoc Roussillon	n.d	n.d	n.d
Limousin	10,00	1,48	11,49
Lorraine	23,13	1,29	24,42
Midi-Pyrénées	25,55	2,54	28,09
Nord Pas-de-Calais	20,63	0,17	20,80
Pays de la Loire	n.d	n.d	n.d
PACA	20,71	3,94	24,66
Picardie	6,65	0	6,65
Poitou-Charentes	n.d	n.d	n.d
Rhône-Alpes	30,81	1,73	32,54
Total	307,57	20,68	328,25

Source : Cour des comptes, données régions

Les graphiques suivants n'intègrent pas les financements des régions Corse, Languedoc-Roussillon, Pays-de-la-Loire et Poitou-Charentes, qui n'ont pas répondu à l'enquête de la Cour.

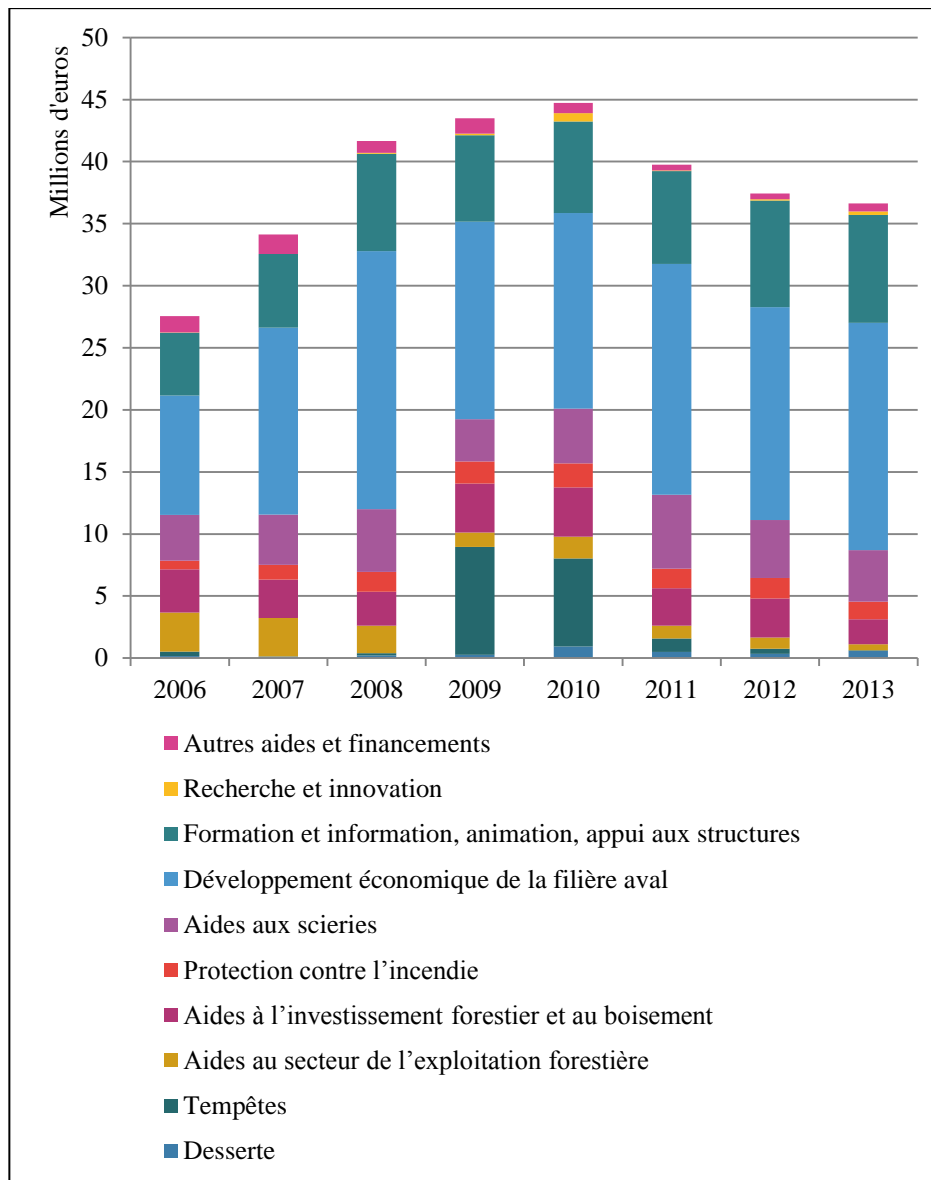
Répartition par type d'actions des financements des régions apportés en contrepartie du FEADER



NB : Seules les cinq mesures du FEADER faisant l'objet en 2006-2013 des financements les plus significatifs (plus de 1 M€) de la part des régions sont représentées. Elles représentent à elles seules 95 % des subventions accordées (19,9 M€ pendant la période 2006-2013).

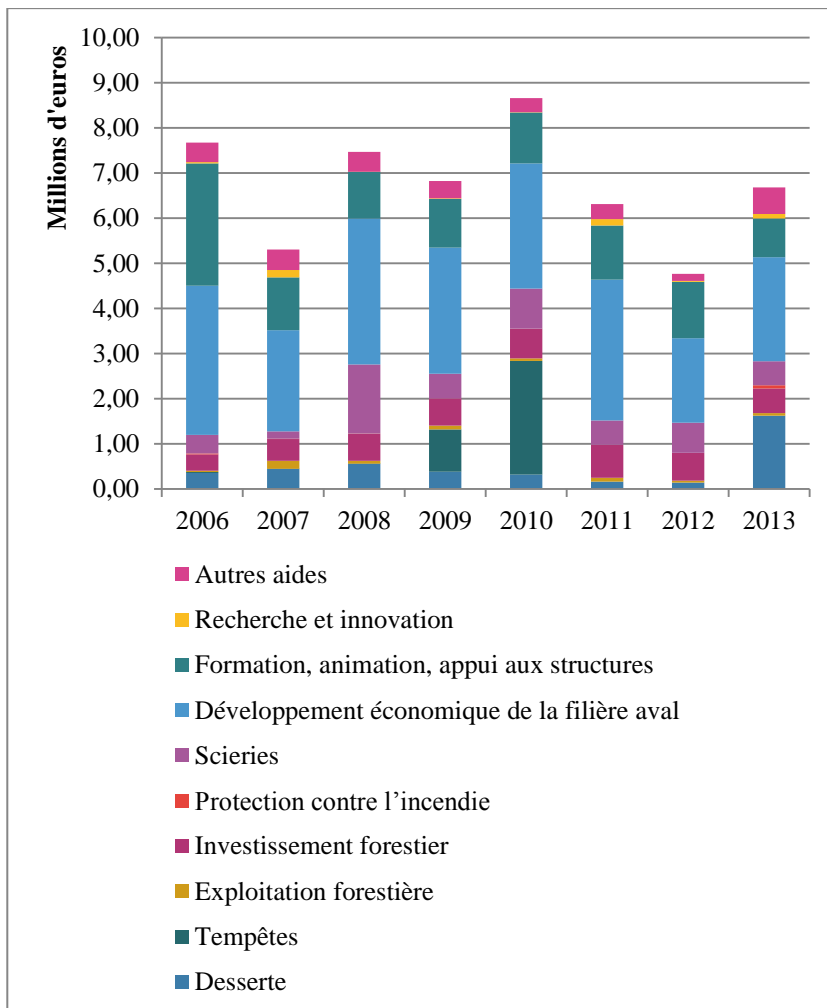
Source : Cour des comptes, données de 18 régions

Répartition des financements des régions (hors contrepartie au FEADER) par année et par type d'actions



Source : Cour des comptes, données de 18 régions

Répartition des financements des départements (hors contrepartie au FEADER) par année et par type d'actions



Source : Cour des comptes, réponses des 22 départements interrogés par la Cour

Annexe n° 15 : mesures du FEADER pour le secteur forestier

Mesures du FEADER pour le secteur forestier et engagements effectifs de fonds FEADER au 31 décembre 2013

N°	Mesure	Niveau de programmation	Motif	FEADER (M€)
125 A	desserte forestière	régional ¹⁶⁵	déficit de mobilisation du bois, par manque d'accessibilité des parcelles notamment dans des zones montagneuses	46
123 B	aide à l'équipement des entreprises d'exploitation forestière	régional	difficultés d'approvisionnement de la filière en raison des problèmes rencontrés par les entreprises pour moderniser leurs équipements	25,2
122 A	amélioration des peuplements existants	régional	forêt vieillissante	7
122 B	conversion transformation d'anciens taillis, taillis-sous futaie ou de futaies de qualité médiocre en futaies	régional	dynamisation de la sylviculture	
221	aide au premier boisement de terres agricoles	régional	contribuer au respect des engagements de lutte contre l'effet de serre et développer les énergies renouvelables	1,2
222	aide à la première installation de systèmes agroforestiers sur des terres agricoles	régional	contribuer au respect des engagements de lutte contre l'effet de serre et développer les énergies renouvelables	0,4

¹⁶⁵ Au 1^{er} janvier 2012, le dispositif 125A, ainsi que les dispositifs 122A et 122B qui étaient initialement inclus dans le socle national ont été basculés vers les volets régionaux pour permettre aux collectivités d'appeler du FEADER.

N°	Mesure	Niveau de programmation	Motif	FEADER (M€)
223	aide au premier boisement de terres non agricoles	non ouverte dans le PDRH		0
226A	reconstitution du potentiel forestier	national	opérations de reconstitution des forêts sinistrées par les tempêtes de 1999 non encore achevées	88,8
226B	préservation des forêts de montagne et amélioration de leur rôle de protection	régional	rôle protecteur des forêts contre les phénomènes naturels dangereux	
226C	défense des forêts contre les incendies (DFCI)	régional	fréquence des incendies de forêt	
227B	contrats Natura 2000 en forêt	régional	concourir à l'atteinte des objectifs des directives "habitats" et "oiseaux" par voie contractuelle	3,9
341A	stratégies locales de développement de la filière forêt-bois	régional	multifonctionnalité de la forêt à optimiser	9,3

Source : Cour des comptes, d'après plan de développement rural hexagonal (PDRH)

Annexe n° 16 : collecte et actions de France Bois Forêt (FBF)

Contributions volontaires obligatoires collectées en 2013 par France Bois Forêt, par collègue

<i>En euros</i>	2013	
Total 1 ^{er} collègue (forêt et production de bois)	2 637 653	soit 41 %
<i>dont forêts domaniales</i>	865 247	
<i>dont forêts collectivités</i>	577 549	
<i>dont forêts privées</i>	804 659	
<i>dont coopératives</i>	390 197	
Total 2 ^{ème} collègue (première transformation et négoce)	3 687 959	soit 57 %
Total 3 ^{ème} collègue (seconde transformation : emballages)	163 857	soit 2 %
Total collecte CVO	6 489 469	

Source : Cour des comptes, données France Bois Forêt

Charges liées aux actions financées par France Bois Forêt

<i>En milliers d'euros</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Budget 2014
Promotion	2 007	1 380	2 503	2 434	2 679	5 986 soit 50,8 %	2815
<i>dont promotion communication - campagne générique</i>			1 551	772	1 943	3 401	1405
<i>dont promotion technique - campagne produits</i>			952	1 662	736	2 585	1410
Progrès technique - Recherche et développement	450	450	253	1 119	1 238	2 667 soit 22,6 %	1420
Promotion à l'export - French Timber	269	781	380	422	545	547 soit 4,6 %	530
Observatoire économique	345	200	295	390	511	628 soit 5,3 %	495
Formation et éducation	410	450	218	299	391	631 soit 5,3 %	455
Actions territoriales directes	255	584	148	238	520	988 soit 8,4 %	255
Actions institutionnelles	0	0	0	54	154	333 soit 2,8 %	150
Actions exceptionnelles ou de crise	0	0	12	7	0	0	255
Total des charges pour actions financées par FBF	3 736	3 845	3 809	4 963	6 038	11 780	6 375

Source : Cour des comptes, données France Bois Forêt (rapports d'activité 2008 à 2010, comptes financiers 2010 à 2013, budget 2014)

Annexe n° 17 : la gouvernance de la filière forêt-bois en Allemagne

Le Land, niveau de définition de la politique forestière et des programmes d'action

Chaque Land a sa propre loi forestière, votée par le Parlement (Landtag). Le contexte régional peut donc être pris en considération dans le cadre des orientations fédérales. L'administration chargée des forêts est intégrée dans un large ministère le plus souvent compétent pour l'agriculture et la consommation. La gestion des forêts publiques est assurée soit directement par le ministère du Land, soit par une agence forestière qui peut revêtir un caractère privé (analogue à l'EPIC en France), sous tutelle du ministère chargé des forêts. Cette organisation conduit à une cohésion régionale très forte, qui peut se traduire par une « préférence régionale », par exemple dans l'accès à la ressource. Les services forestiers privilégient les entreprises locales. C'est une composante de la politique d'attractivité et de compétitivité des territoires.

Une concertation opérationnelle entre les acteurs publics et privés

Le BSHD (Bundes Verband der Sägeund Holzindustrie Deutschland) est le syndicat fédéral des industriels de la transformation et de la valorisation du bois, créé en 2012 et regroupant 70 adhérents de toute taille valorisant les résineux et feuillus.

Le Conseil Fédéral des Forêts est l'interlocuteur du BSHD : composé de trente membres, il représente l'ensemble de la propriété forestière allemande, celle des Länder, celle des collectivités locales et celle des propriétaires privés (syndicats de propriétaires forestiers, syndicats d'agriculteurs), ainsi que les personnels forestiers et les scientifiques. Le Conseil Fédéral des Forêts définit les grandes tendances, a un rôle de cadrage en matière d'approvisionnement des industries de transformation mais il n'intervient pas dans la négociation des contrats d'approvisionnement qui relève du niveau des Länder.

La réunion du BSHD et du Conseil Fédéral des Forêts, qui se déroule en juin de chaque année, est le lieu d'une véritable concertation entre les détenteurs de la ressource et les industriels qui la valorisent. Y sont abordés des éléments de conjoncture sur le marché des sciages, les tendances observées en matière de prix, ainsi que tout élément actuel ou prévisible susceptible d'avoir une incidence sur les marchés, les prévisions de récolte.

Des instances de base efficaces

Ces instances sont les associations de propriétaires forestiers chargées de la gestion forestière et de la commercialisation du bois, le syndicat des propriétaires forestiers et le Conseil Forestier du Land, qui n'a qu'un rôle de conseil auprès de l'administration forestière du Land. Dans la mesure où le règlement intérieur des associations est conforme aux objectifs de la loi forestière du Land, elles sont reconnues et membres de fait du Syndicat des Propriétaires Forestiers du Land (AGDV).

Source : extraits du rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux de mai 2014 : « Comparaisons des filières forêt-bois en France et en Allemagne »

Annexe n° 18 : le plan national d'action pour l'avenir des industries de transformation du bois du 17 octobre 2013

Le plan national d'action retient **quatre axes stratégiques** : l'affirmation d'une nouvelle dynamique de filière, la prise en compte des enjeux de financement, la mobilisation de leviers immédiats et structurants et les mesures à étudier en comité stratégique de filière pour lever les autres obstacles au développement d'une offre compétitive.

Le plan prévoit la création **d'un comité stratégique de filière** et l'élaboration (initialement en juillet 2014) **d'un contrat de filière sur trois ans**, formalisant un engagement réciproque entre l'État et les professionnels, comprenant des actions précises pour valoriser la ressource forestière française en optimisant les utilisations, pour développer la filière industrielle, en renforçant sa compétitivité et la création d'emplois en France.

Les **objectifs retenus** pour le contrat de filière sont de :

- structurer le segment industriel de la filière, favoriser l'émergence de leaders ou la coopération interentreprises ;
- renforcer l'innovation et la recherche tant au plan technologique que marketing et design ;
- accompagner les entreprises au changement tant sous l'angle financier qu'humain avec le souci de l'évolution des compétences et du développement des emplois ;
- sécuriser les approvisionnements à chaque maillon de la filière ;
- participer à la transition écologique.

Un volet financement accompagne ce plan, avec :

- la mise en place d'un fonds stratégique d'investissement de la forêt et du bois de près de 30 M€, dans le cadre de la loi pour l'avenir de l'agriculture et du projet de loi de finances 2014 avec pour objectif de financer la R&D et l'amélioration de l'accès aux ressources ;
- la création d'un nouveau fonds bois de deuxième génération (cible de 40M€) de la banque publique d'investissement qui aura pour objectif d'augmenter les fonds propres des opérateurs, y compris ceux des 1^{ère} et 2^{ème} deuxième transformations du bois et qui succèdera au fonds stratégique du bois créé en 2009 en faveur de la seule première transformation ;
- la mise en place du compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA), chargé de reconstruire la forêt en cas de sinistre.

Le plan national a prévu la création d'un **observatoire économique sur les nouveaux débouchés et les marchés d'avenir et de forte rentabilité**, et d'un **observatoire des emplois et des compétences**.

Annexe n° 19 : groupes de travail du comité stratégique de filière

GT 1 : Outils et analyse stratégique :

Sur la base du diagnostic de l'état de la filière bois, l'objectif est de compiler les éléments de diagnostic existants, de mettre en évidence les indicateurs de suivi de la santé de la filière et d'identifier les actions à mettre en place pour doter la filière d'outils de suivi stratégique

- Structurer un observatoire économique
- Structurer un observatoire social
- Analyser les flux de matière d'origine bois

GT2 Financement et accompagnement des entreprises

L'objectif est de structurer le segment industriel de la filière bois en veillant à enrayer la désindustrialisation actuelle, à favoriser l'émergence de leaders et de stratégies d'alliances inter-entreprises sans oublier l'adaptation du tissu des PME et TPE

- Faciliter l'accès aux outils existants
- Adapter l'offre aux demandes spécifiques des entreprises : des ETI aux TPI
- Environnement fiscal et juridique des entreprises
- Accompagnement stratégique des entreprises

GT 3 Emploi –compétences

L'objectif est de promouvoir et de développer les emplois

- Promouvoir les métiers du bois et créer des passerelles
- Adresser la problématique de création et de transmission d'entreprises
- Structurer une offre de formation initiale et continue
- Promouvoir les bonnes pratiques en termes de gestion des ressources humaines et sécuriser les parcours

GT 4 Innovation et développement technique –industriel

L'objectif est de renforcer l'innovation et la R&D en identifiant les axes de la feuille de route technologique, en lien avec le PI BGHBois, de travailler aux conditions de développement du bois dans la construction et aux procédures transition écologique, à la signature d'un accord bois-construction environnement.

- Connecter les entreprises à l'écosystème de l'innovation
- Développer l'innovation technologique et de process (incrémentale et de rupture), notamment pour une valorisation optimisée de la ressource feuillue
- Promouvoir l'innovation organisationnelle dans l'entreprise et en réseau.

GT 5 Innovation-développement marchés export

Les objectifs sont de renforcer l'innovation marketing et la recherche design pour différencier les produits français, d'élaborer un plan export pour privilégier les produits à forte valeur ajoutée, de stimuler la commande publique et valoriser l'image du bois.

- Veille des marchés, des cibles, des concurrents, internationale et prospective.
- Innovation marketing et design, hors et dans l'entreprise
- Communication, image et marque
- Distribution, commercialisation et services associés
- International Export

GT6 Approvisionnement

L'objectif est de sécuriser les approvisionnements entre les différents maillons de la filière française

- GT6a : Adapter l'offre de la 1^{ère} transformation aux besoins de la 2^{ème} transformation
- GT6b : Exprimer les besoins de la 1^{ère} transformation et sécuriser leur approvisionnement moyen terme
- GT6c : Mettre en œuvre des actions immédiates pour mieux résister à la crise de l'approvisionnement actuelle

Approvisionnement 2^{ème} transformation

- Elargir la gamme et la qualité des produits de scieries en termes de sections, de longueurs, de siccité
- Inciter la 1^{ère} transformation à proposer une offre de composants bois préfabriqués et pré-normés (semi-produits)
- Promouvoir une meilleure compétitivité des produits de la 1^{ère} transformation en termes de coûts par rapport aux bois d'importation intra-communautaire
- Promouvoir la collaboration entre la 1^{ère} et la 2^{ème} transformation

Approvisionnement 1^{ère} transformation et crise actuelle

- Augmenter la mise en marché des bois
- Lever les contraintes à la mobilisation
- Augmenter les gisements en particulier pour le bois-énergie
- Freiner les exportations

GT7 Transition énergétique

L'objectif est de promouvoir l'apport de l'ensemble du segment industriel de la filière forêt-bois à la transition écologique, renforcer l'économie circulaire et la valorisation des déchets

GT7a : Transition écologique, bois-énergie et économie circulaire

La filière bois est intégrée et circulaire. Un pilotage par les interprofessions et les pouvoirs publics est essentiel pour éviter les déséquilibres préjudiciables à l'ensemble des maillons. À partir d'un diagnostic partagé sur le flux des ressources :

- Faire des propositions concernant la politique du bois-énergie qui seront examinées dans le cadre de la prochaine loi sur la transition énergétique et des propositions pour une meilleure articulation des usages de la ressource bois et l'accroissement du recyclage

GT7b : Efficacité énergétique du bois dans la construction

Faire des propositions pour mettre en évidence et encourager le rôle de la filière dans la sobriété et l'efficacité énergétique, en particulier dans la construction et la réhabilitation

Annexe n° 20 : le plan « industrie du bois » de la « Nouvelle France Industrielle »

La filière bois a été considérée comme répondant aux trois critères de sélection de la « Nouvelle France Industrielle » : un marché en croissance forte, des technologies que peut développer l'industrie française, et un écosystème académique, technologique et industriel permettant d'y occuper une place forte.

Franck Mathis, président-directeur général de Mathis SA¹⁶⁶, et Dominique Weber, président-directeur général de Weber Industries¹⁶⁷, ont été installés, en octobre 2013, comme co-pilotes du projet Industries du bois.

Ce plan vise à réimplanter sur le territoire national les activités de transformation, en structurant, en particulier, une offre industrielle française nouvelle sur les constructions en bois de grande hauteur à destination de bureaux, d'hôtels et de logements, qui soit adaptée aux enjeux économiques, climatiques, énergétiques et environnementaux. Il s'agit de concevoir le prototype d'un immeuble de grande hauteur valorisant le matériau bois au niveau de la structure et de l'aménagement intérieur, et de le construire dans les régions les plus intéressées, après avoir lancé un grand concours pour créer des démonstrateurs sur le territoire national. Il est envisagé à l'horizon 2017 de bâtir 5 à 10 immeubles urbains de moyenne hauteur à l'issue d'un concours d'architecture, et à l'horizon 2030 de bâtir des immeubles de grande hauteur (15 étages).

Le plan repose sur une mobilisation des bois français (avec une optimisation des feuillus)¹⁶⁸ et sur une approche durable de la construction et de l'aménagement (label haute qualité environnementale, bilan carbone, bâtiment basse consommation). Ce plan vise donc à trouver des solutions à l'un des problèmes majeurs de la filière : le développement insuffisant du segment bois d'œuvre et de la valorisation des ressources françaises en feuillus.

La feuille de route sur trois ans et le plan de 23 actions collectives ont été présentés aux ministres compétents le 27 février 2014 et ont été approuvés le 18 juin 2014.

L'association de développement des immeubles à vivre en bois (ADIVBOIS)¹⁶⁹ devrait assurer le portage des actions collectives.

Les besoins de financement du plan sont estimés à 8,6 M€. 7,5 M€ relèvent d'une aide publique (investissements d'avenir), le solde étant financé par des fonds privés (le club d'entreprises cotisant à l'association, le mécénat, les fondations d'entreprises, les éco-organismes, et une contribution de France bois forêt à partir de la contribution volontaire obligatoire).

¹⁶⁶ Entreprise d'ingénierie, de production industrielle d'éléments en bois lamellé-collé et acier et de mise en œuvre sur chantier

¹⁶⁷ Entreprise spécialisée dans la fabrication de mobilier en bois massif à destination de la grande distribution

¹⁶⁸ Ce plan pourrait nécessiter une augmentation de 7% (soit 1,47 Mm³) de la production actuelle de bois d'œuvre (21 Mm³).

¹⁶⁹ ADIVBOIS regroupe les clubs d'entreprises intéressées de la première et deuxième transformation (ameublement en particulier), les organisations professionnelles et les interprofessions, les entreprises mécènes et les fondations, les donateurs d'ordre (maîtres d'ouvrage publics et privés, distributeurs), les pôles de compétitivité-clusters et les pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES)

Annexe n° 21 : les interprofessions régionales : composition, rôle et coordination

Les interprofessions régionales (parfois départementales), qui sont des associations, sont en 2013 au nombre de 22.

Elles ont été créées en moyenne il y a vingt ans, les plus anciennes datant de 1984.

Elles regroupent les acteurs de la filière forêt-bois au niveau local, de l'amont à l'aval voire aux prescripteurs de bois (architectes), selon des modalités très diverses. Les entreprises peuvent y adhérer directement, en sus des éventuels syndicats et organismes professionnels de niveau régional.

De taille très variable (1 à 12 permanents), elles regroupent au total plus de 100 permanents et disposent en 2012 d'un budget de 10 M€, dont 21 % d'autofinancement. Elles sont financées majoritairement (à 41 % en 2010) par les régions, ainsi que par l'État ou ses agences (à 26 %), les départements (4 %) et l'Union européenne (8 %).

Elles sont regroupées au sein d'un réseau, dénommé depuis 2012 France bois régions - FBR (auparavant Interrégions bois, IRB). FBR est doté d'une assemblée générale composée des présidents des interprofessions, d'un conseil d'administration et d'un bureau, qui s'appuient sur les travaux des délégués généraux ou directeurs des interprofessions et de leurs services.

Source : Cour des comptes, données France bois régions

Annexe n° 22 : activités du groupe Caisse des dépôts et consignations (CDC) au sein de la filière forêt-bois

1. Les activités de la CDC relatives aux différents maillons de la filière

Sur le segment de la ressource forestière (gestion et exploitation des massifs forestiers), le groupe CDC est selon les cas acteur ou soutien de la filière :

- la CDC et sa filiale CNP possèdent en propre 103 000 ha de forêts au 31 décembre 2013, figurant ainsi parmi les principaux propriétaires forestiers privés français¹⁷⁰ ;

- la Société Forestière de la CDC (SFCDC, filiale de la CDC et de la CNP) gère le patrimoine forestier de la Caisse ainsi que celui d'autres investisseurs. Elle est le premier prestataire français de services aux exploitants forestiers avec 235 000 hectares de forêts en gestion, soit 2,2 % de la forêt privée française. Sans être, à proprement parler, un soutien de la filière, la SFCDC est un acteur présent au sein de plusieurs instances professionnelles (comités ministériels, FBF, FCBA, ASSFOR, FNB) où elle siège en tant que producteur et expert ;

- la CDC a mis en place, à la demande des pouvoirs publics, des programmes de gestion du bois dans les forêts sinistrées à la suite des tempêtes ayant frappé la France en 1999 et 2009. Le « programme CDC forêts sinistrées » a été mis en œuvre par la direction du développement territorial et du réseau (DDTR) de l'Établissement public¹⁷¹ en 2000. En 2009, a été constituée la société de mobilisation des chablis d'Aquitaine (SMCA), filiale à 100 % de la CDC ; la SFCDC a, en outre, créé un groupement forestier (« Forêts d'avenir »), chargé du rachat de forêts sinistrées ;

- la CDC participe enfin à la réflexion d'ensemble de la filière via sa filiale CDC Climat Recherche qui gère le Club Carbone Forêt Bois, dont l'objectif est d'optimiser la contribution environnementale de la filière forêt-bois à la lutte contre le changement climatique et de faire bénéficier la filière de nouvelles sources de revenus, en utilisant les marchés du carbone¹⁷².

Sur le segment de la 1^{ère} et la 2^{ème} transformation du bois, la CDC est active via sa participation au sein de Bpifrance, dont elle est actionnaire à 50 % et à qui elle a apporté sa filiale CDC Entreprises. Bpifrance est désormais membre du comité stratégique de la filière bois instauré dans le cadre du Plan national d'action pour l'avenir des industries de transformation du bois. Aux côtés des instruments ouverts à toute PME indifféremment de leur activité (prises de participation, garanties bancaires, etc.), des instruments financiers spécifiquement adaptés aux opérateurs du bois ont été développés :

¹⁷⁰ 94 % des propriétés forestières sont inférieures à 10 ha

¹⁷¹ Acquisition, nettoyage et reboisement de 7300 ha de forêts sinistrées par les tempêtes de décembre 1999 dans 6 régions.

¹⁷² Club fondé en 2010 à l'initiative commune de CDC Climat Recherche, de la Société Forestière de la CDC, de l'Office National des Forêts, de la Forêt Privée Française, de l'Association des Sociétés et Groupements Fonciers et Forestiers, de l'Institut technologique forêt, cellulose, bois-construction et ameublement et du Syndicat des Sylviculteurs du Sud-Ouest. En dépit toutefois d'une audience nationale et réunissant en membres cotisants l'ensemble des acteurs du secteur, notamment publics, et de la constitution d'un corpus documentaire largement partagé, la réflexion n'a pas débouché sur des avancées normatives concrètes.

- création en 2010, dans CDC Entreprises, du Fonds Bois, au profit des secteurs de la scierie, de la fabrication de charpentes et autres menuiseries, de la construction de maisons à ossature bois et de la production de plaquettes forestières et de pellets (15 M€ investis en fonds propres ou quasi-fonds propres dans neuf sociétés, qui ont permis un effet de levier de 160 M€ d'investissements productifs), et auquel succède le Fonds Bois 2 (en cours de création, avec une taille-cible de 40 M€, souscrit à hauteur de 25 M€ par Bpifrance Participations) ;
- création dans OSEO d'un prêt participatif adapté à la filière-bois (aujourd'hui dans BPI Pôle financement, avec 13 M€ de prêts à 7 ans et 91 projets concernés).

Sur le segment de la production d'énergie, enfin, la CDC détient des participations dans plusieurs SEM produisant et distribuant de l'énergie, et dans huit projets de production électrique à partir de la biomasse. Elle intervient notamment via le département « énergie et environnement » de sa DDTR, la filière bois-énergie représentant 25 % des engagements financiers de ce département (13 projets, dont 7 unités en exploitation ou en cours de construction, avec 49 M€ engagés en quote-part CDC pour 380 M€ d'investissements à réaliser).

2. Les interactions entre entités et activités de la CDC

Les interactions entre les entités de la CDC sont restées ponctuelles. On retient pour l'essentiel que :

- le Fonds Bois a été assisté par la SFCDC pendant sa période d'investissement de 4 ans. Cette coopération, formalisée par des contrats d'assistance et de conseil rémunérés, s'est limitée à la seule acquisition de compétences par les équipes de CDC Entreprises et n'a pas été renouvelée pour le Fonds Bois 2 ;
- la SFCDC gère le patrimoine forestier de ses clients, via des mandats de gestion pour compte de tiers, ce qui ne lui permet pas de conduire de sa propre initiative des actions ou des expérimentations de soutien en faveur de la filière forêt-bois. Dans ce cadre, la gestion des actifs forestiers de la CDC et de la CNP ne se distingue pas de celle de ses autres clients et demeure essentiellement patrimoniale ;
- la direction de la stratégie de la CDC, en liaison avec la DDTR, la CDC Entreprise (Fonds bois) et la SFCDC, a mené en 2011 une étude de positionnement du groupe CDC dans le secteur du bois-énergie. Ses conclusions ont ainsi visé une approche de filière pour développer l'approvisionnement en bois-énergie. Cette étude n'a toutefois donné lieu à aucun plan d'actions pour le groupe ni fait l'objet, à ce stade, d'une reprise dans la feuille de route « transition écologique et énergétique » récemment élaborée. Une expérimentation, indirectement liée à cette réflexion, a été lancée en juillet 2013 ; elle vise à ce que la SFCDC mette en exploitation une forêt propriété de la CDC en vue de la production de bois-énergie¹⁷³. Ce projet demeure cependant isolé et limité au programme de gestion des forêts sinistrées, sans concerner la gestion des actifs forestiers historiques de la CDC.

¹⁷³ Acquisition du massif du Bigné en juillet 2013 dans le cadre du groupement forestier « Forêts d'avenir », avec élaboration d'un plan simple de gestion orienté production de bois-énergie sur demande de la DDTR, donneur d'ordre pour le compte de la CDC auprès de la SFCDC dans le cadre du mandat de gestions concernant ce dossier.

Annexe n° 23 : organismes interprofessionnels de la filière industrielle

Membres de France bois industries entreprises

UIB (Union des industries du bois)
FNB (Fédération nationale du bois)
LCB (Le commerce du bois)
IRB (Interprofessions régionales bois)
UIPP (Union des industries de panneaux de process)
FFPPC (Fédération française des producteurs de pâtes de cellulose)
UNIFA (Union nationale des industries françaises de l'ameublement)
FFB-UCMP (Fédération française du bâtiment Union charpente menuiserie parquet)
Capeb-UNA-CMA (Confédération de l'artisanat et des petites entreprises Union nationale artisanale charpente menuiserie agencement)
COPACEL (confédération française de l'industrie des papiers, cartons et cellulose)
FIBC (fédération des industries bois-construction)
Union des métiers du bois-FFB (fédération française du bâtiment)
FCBA (forêt cellulose bois-construction ameublement)

Membres de l'Union des industries du bois (UIB)

UIPP (union des industries de panneaux de process)
Union des fabricants de contreplaqués
FIBC (fédération des industries bois-construction)
Union française des fabricants et entrepreneurs de parquets
Syndicat national des fabricants de matériaux Fribragglo
Fédération nationale des industries des moulures et du travail mécanique du bois
SNIEL (syndicat national des industries de l'emballage léger en bois)
Fédération française de la tonnellerie
Syndicat national des fabricants d'éléments spéciaux en bois multiformes et multiplis
Fédération nationale du matériel industriel, agricole et ménager en bois
Fédération nationale de l'injection des bois

Annexe n° 24 : la gestion durable et la valorisation économique des forêts (objectifs, indicateurs et données)

Indicateurs de suivi de la performance du programme 149 – Forêt depuis 2006

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Cible 2013	Cible 2013 revue	2013	Cible 2015	Cible 2017
OBJECTIF 1 : Accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité économique de la filière bois													
INDICATEUR 1.1 (en Mm ³)	Récolte annuelle de bois commercialisée (Mm ³)	n.d	37,7	35,57	38,57	39,9	40,2	35,2	39	37,8	37,8	43	47
OBJECTIF 2 : Améliorer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier													
INDICATEUR 2.1 (en %)	Part des surfaces des forêts publiques aménagées/État	n.d	96	98	99,5	98,1	99,1	99	100	99	99,3	100	100
	Part des surfaces des forêts publiques aménagées/collectivités	n.d	87	89	89	89,7	89,7	90,9	92	92	92,6	94	95,5
OBJECTIF 3 : Dynamiser la gestion des forêts privées													
INDICATEUR 3.1 (en %)	Part des surfaces forestières privées relevant d'un plan simple de gestion dans la surface théorique devant relever d'un tel plan	76,7	78,3	79,2	79,2	80,5	80,7	81,2	81	82	83,6	82,5	78
OBJECTIF 4 : Développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt													
INDICATEUR 4.1 (en %)	Taux d'extinction des feux de forêt « naissants »	84	76	80	80	82	82	80	78	80	80,5	80	80

n.d : non disponible compte tenu des changements d'indicateurs ; les données en italique sont des estimations (2013) ou des cibles (2013, 2015, 2017)

Source : Cour des comptes, d'après rapports annuels de performances 2006 à 2012 et projets de loi de finances 2013 et 2014

Récolte de bois selon la taille de la propriété forestière en 2012
(propriétés de plus de 1 ha)

Taille de la propriété	Effectif (milliers) (*)	Surface (milliers d'hectares)	Dont récoltants		Récolte annuelle			
			Effectif (%)	Surface (%)	Bois d'œuvre et d'industrie (milliers de m ³ /an)	Bois de feu (milliers de m ³ /an)	Récolte totale (milliers de m ³ /an)	Bois récolté total / surface (milliers de m ³ /ha/an)
1 à 4 ha	705	1 429	41	44	1 183	2 190	3 373	5,3
4 à 10 ha	251	1 541	59	58	1 038	1 610	2 648	2,9
10 à 25 ha	113	1 683	66	67	2 880	1 193	4 074	3,6
25 à 50 ha	34	1 192	73	73	2 097	616	2 713	3,1
50 à 100 ha	15	1 023	79	78	1 999	434	2 433	3,0
100 à 500 ha	10	1 985	89	90	8 397	967	9 364	5,2
500 et plus	1	778	98	98	3 344	495	3 839	5,0
Total	1 128	9 630	49	71	20 938	7 504	28 442	4,1

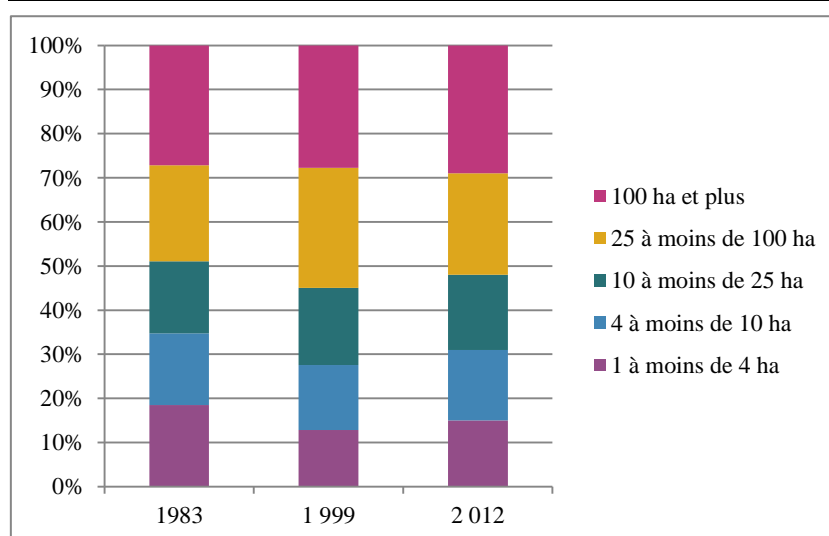
(*) hors propriétaires résidant à l'étranger (questionnaire simplifié)

Source : Ministère chargé de l'agriculture/SSP, selon enquête Agreste "Structure de la propriété forestière privée", 2012

Répartition par taille des propriétés forestières d'au moins 1 ha en 1983, 1999 et 2012

(en pourcentage de la surface forestière totale
des propriétés de plus de 1 ha)

Surface des propriétés	1983	1999	2012
1 à moins de 4 ha	18 %	13 %	15 %
4 à moins de 10 ha	16 %	15 %	16 %
10 à moins de 25 ha	16 %	17 %	17 %
25 à moins de 100 ha	22 %	27 %	23 %
100 ha et plus	27 %	28 %	29 %



Source : Cour des comptes, d'après Agreste – données des services statistiques du ministère chargé des forêts

Annexe n° 25 : moyens budgétaires consacrés au développement économique de la filière

Dépenses dans le cadre du programme 149 – Forêt en faveur du développement économique de la filière, en 2006-2013

<i>Autorisations d'engagement, en millions d'euros</i>		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Investissement forestier	dessertes	n.d	n.d	7,1	7,4	6,4	6,1	7,9*	7,4
	investissement sylvicole	n.d	n.d	1,4	1,6	2,2	1,2		
Aides aux entreprises	mécanisation de l'exploitation	n.d	3,6	4,3	4,1	3,7	3,6	2,8	0,3
	modernisation des scieries	n.d	9,3	8,7	6,1	6,4	4,7	4,1	
Animation des filières régionales et appui aux stratégies locales de développement		3,3	3,4	2,9	5,4	4,8	4,1	3	2,1
Institut technologique FCBA		7,4	7,4	7,2	7,1	7,3	7,3	7,3	7,3
Évaluations, prospectives forestières et appui aux démarches collectives		n.d	3,9	3,6	2,2	2,6	3,2	3,9	3,2
Études et recherche					1,3	0,9	0,4	0,5	
Total		-	-	35,2	35,2	34,3	30,6	21,6	20,3

n.d (non disponible) : en 2007, aides à l'investissement forestier fusionnées avec les crédits du plan consécutif à la tempête de 1999 ; en 2006, données insuffisamment détaillées ;

* : hors crédits pour l'outre-mer transférés du programme 154 pour des actions en Guyane.

Source : Cour des comptes, d'après rapports annuels de performances 2006 à 2012 relatifs au programme 149 – Forêt et données du ministère chargé des forêts (pour 2013)

Annexe n° 26 : fiche relative à la mesure fiscale d'exonération à 75 % de la valeur des forêts pour le calcul de l'impôt de solidarité sur la fortune

1. Fondement législatif de la mesure

La mesure a été créée par la loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981 instaurant l'impôt sur les grandes fortunes, supprimé en même temps que cet impôt et recréé par la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 instaurant l'impôt de solidarité sur la fortune. Elle est codifiée au sein des articles 885D et 885H du code général des impôts.

2. Conditions de mise en œuvre de la mesure

Pour bénéficier de l'exonération de 75 % de la valeur de ses forêts pour le calcul de l'ISF, le propriétaire doit produire un certificat du directeur départemental des territoires et de la mer (DDT(M)) attestant que les bois et forêts sont susceptibles de présenter une des garanties de gestion durable prévues par le code forestier et s'engager, par écrit, à appliquer pendant trente ans aux bois et forêts objets de l'exonération l'une de ces garanties de gestion durable.

3. Bénéficiaires de la mesure

Biens concernés

Sont concernés par l'exonération des $\frac{3}{4}$ de leur valeur déclarative les bois et forêts, les parts de groupement forestiers (à partir de la troisième année seulement de détention, en cas d'acquisition) et la fraction représentative des biens en nature forestière des parts de groupements fonciers ruraux. D'autres biens de nature agricole sont également concernés par la mesure fiscale. Les parts de sociétés d'épargne forestière ne sont pas concernées.

Surfaces forestières concernées

Le ministère chargé des forêts estime que 15 000 à 20 000 propriétés de superficie moyenne de 89 ha bénéficient de certificats, ISF et droits de mutation à titre gratuit confondus. Selon ces chiffres 1,3 à 1,8 Mha de forêt seraient donc concernés par ces deux types d'exonération, soit 11 à 16 % de la surface des forêts privées françaises.

L'analyse de la valeur des patrimoines déclarés au titre de l'ISF en 2010 montre qu'environ 1 Mha de forêt, soit environ 8 % de la surface des forêts privées françaises, bénéficie d'exonérations au titre de l'ISF. Ce pourcentage est un majorant compte tenu du

prix moyen plus élevé que la moyenne nationale des forêts concernées, dans la mesure où elles sont plus grandes qu'en moyenne¹⁷⁴.

En se basant sur le prix moyen des forêts, la surface moyenne de forêt déclarée par redevable de l'ISF serait de 30 ha en 2010 et de 70 ha pour les contribuables déclarant plus de 3 M€ de patrimoine net, en 2011 et en 2012. Ces chiffres sont très inférieurs à l'estimation du ministère chargé des forêts basée sur les certificats délivrés (89 ha). On peut raisonnablement émettre l'hypothèse d'une sous-estimation des valeurs déclarées au titre de l'ISF, mais cela ne peut suffire à expliquer ces écarts importants. Un enseignement général de ces données peut cependant être tiré : la mesure concerne des forêts d'une surface bien plus importante, en moyenne, que la surface moyenne des propriétés forestières en France, qui s'établit à 2,73 ha en 2009, donnée la plus récente disponible. Nombre de ces forêts sont déjà soumises à l'obligation de gestion durable à travers l'établissement d'un plan simple de gestion (forêts de plus de 25 ha).

Nombre de bénéficiaires

Chaque année, 10 à 12 % des redevables de l'ISF ont bénéficié de la mesure fiscale entre 2006 et 2010, parmi lesquels un peu plus de la moitié (53 à 54 %) déclarent des bois et forêts. Ainsi, environ 6 % des redevables de l'ISF ont déclaré des forêts entre 2006 et 2010 (entre 5,6 % et 6,5 %). Les bois et forêts incluent ici les parts de groupements forestiers, mais pas les parts de groupements fonciers agricoles comportant des forêts.

La mesure bénéficie à environ 1 % des propriétaires forestiers, qui sont au nombre de 3,3 millions en France. Il ne s'agit que d'un ordre de grandeur maximal, compte tenu des difficultés liées à la comptabilisation des groupements forestiers.

À partir de 2011, seules les données relatives aux bénéficiaires de la mesure déclarant des bois et forêts et possédant un patrimoine de plus de 3 M€ sont disponibles. Elles montrent que les déclarants de bois et forêts sont davantage représentés, en nombre, parmi les patrimoines les plus élevés. Ainsi, en 2010, 5,7 % des redevables de l'ISF déclarent des bois et forêts, tandis que ce pourcentage s'élève à 10,4 %, pour les redevables ayant plus de 3 M€ de patrimoine. Ces derniers représentent 14,7 % des déclarants de bois et forêts. Les propriétaires forestiers sont sous-représentés dans la première tranche de patrimoine taxable (qui regroupe 52,3 % des redevables de l'ISF et 40,6 % des déclarants de bois et forêt en 2010) et sont sur-représentés dans les tranches supérieures, ce dans une proportion croissant avec le montant des patrimoines. Les déclarants de bois et forêts représentent 4,4 % des redevables de l'ISF pour la première tranche et 14,8 % des redevables pour la dernière tranche.

Les redevables déclarant des bois et forêts se situent par ailleurs pour plus d'un quart d'entre eux à Paris ou dans deux départements franciliens (les Hauts-de-Seine et les Yvelines) et possèdent donc des forêts situées principalement dans des départements hors de leur lieu d'imposition. Un tiers des redevables se situent dans ces départements ou dans le Rhône ou en Gironde.

¹⁷⁴ On se reportera à l'évolution du prix des forêts par classe de surface présenté par la FNSafer au sein de l'indicateur 2013 du marché des forêts en France.

4. Estimation de la dépense

Chiffrage de la dépense totale

Dépense fiscale associée à la mesure 400118 de 2006 à 2014 (en M€)

	Coût 2006	Coût 2007	Coût 2008	Coût 2009	Coût 2010	Coût 2011	Coût 2012	Coût 2013	Coût 2014
PLF 2014							22	43	43
PLF 2013						46	21	40	
PLF 2012					50	45	25		
PLF 2011				48	50	52			
PLF 2010			50	50	50				
PLF 2009		45	45	45					
PLF 2008	40	40	35						

Source : projets de loi de finances pour 2008 à 2014

Le chiffrage définitif de la dépense (nombres en gras) est effectué jusqu'en 2010 sur la base des éléments déclarés en case BE, BC et BH de la déclaration d'impôt de solidarité sur la fortune et est obtenu par différence, grâce à une double liquidation, avec et sans bénéfice de l'exonération partielle. Des ajustements sont réalisés entre prévisions et dépenses définitives, mais les écarts sont faibles. La méthode d'évaluation à partir de données déclaratives est fiable. À partir de 2011, l'estimation de la dépense a perdu en précision compte tenu de l'assouplissement des obligations de déclaration détaillée. La forte baisse de la dépense fiscale en 2012 est liée à la modification des conditions d'imposition à l'ISF, non spécifiques à la forêt. En 2013, la modification du seuil d'obligation de déclaration détaillée contribuera à améliorer l'estimation de la dépense.

Chiffrage de la dépense strictement liée aux bois et forêts

Entre 2006 et 2010, la dépense relative aux seuls bois et forêts (et non à des biens de nature agricole) représentait entre 44 et 50 % du coût total de la mesure (cf tableau suivant).

D'un point de vue géographique, les contribuables parisiens et des Hauts-de-Seine représentent 6,7 M€, soit près de 30 % de la dépense fiscale estimée en 2010. Les trois quarts de la dépense sont réalisés dans 30 départements français, ainsi qu'à l'étranger (par les « non résidents »). Les non résidents sont au nombre de 360 et représentent 1,14 M€ de dépense fiscale.

**Dépense fiscale associée à la mesure 40018 liée aux bois, forêts
et parts de groupements forestiers de 2006 à 2013 (en M€)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépense fiscale mesure 40018	40	45	50	48	50	46	22 ^a	43
Coût budgétaire de l'exonération des bois et forêts	20	22	22	21	23	13 ^b	6,5 ^b	17 ^b
						21 ^c	10 ^c	20 ^c

a - Diminution due aux changements des conditions d'imposition à l'ISF, sans rapport avec les forêts.

b - Périmètre partiel, car les données déclaratives disponibles concernent essentiellement les patrimoines supérieurs à 3 M€ en 2011 et 2012 et à 2,57 M€ en 2013. Ces données constituent des minorants.

c - Données issues de l'extrapolation à 2011, 2012 et 2013 de ratios observés en 2010 (part des redevables possédant plus de 3 M€ dans la dépense pour 2011 et 2012 et part des bois et forêts dans le coût total de la dépense fiscale en 2013).

Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP et PLF 2013

5. Valeur moyenne et part de l'actif forestier au sein du patrimoine des contribuables déclarant des bois et forêts

Place de l'actif forestier au sein des patrimoines des redevables

	Tous patrimoines	Patrimoines nets taxables supérieurs à 3 M€		
	2010	2010	2011	2012
Valeur moyenne de l'actif forestier imposé (avant exonération)	106 865 €	252 384 €	264 370 €	276 838 €
Actif net imposable	2,3 M€	7 M€	7,2 M€	7 M€
Part des bois et forêts (après exonération) dans l'actif net imposable	1,2 %	0,9 %	0,9 %	1,0 %

Source : Cour des comptes, données DGFIP

En 2011 et en 2012, les changements de calcul de l'impôt se sont accompagnés de changements dans les déclarations demandées aux redevables, qui imposent de se limiter à une analyse des seuls patrimoines de plus de 3 M€. En 2010, les données sont plus complètes.

En tenant compte de l'exonération applicable, la part des bois et forêts dans l'actif des redevables de l'ISF en déclarant est d'environ 1 %.

La décomposition par tranche de patrimoine taxable de la valeur des forêts déclarées en 2010 montre que la valeur moyenne de l'actif forestier déclaré croît avec le niveau de patrimoine. Ainsi, la valeur moyenne des forêts déclarées est de 61 757 € pour la tranche de 0,79 M€ à 1,29 M€ et est quinze fois plus élevée (937 269 €) pour les patrimoines de plus de 16,54 M€.

Les valeurs moyennes des actifs forestiers déclarés sont aussi très variables en fonction des départements d'imposition des redevables. La valeur moyenne des forêts déclarées est la plus élevée pour les non-résidents (438 889 €) et les moyennes par département se situent entre 20 635 € et 292 035 €.

6. Montant moyen de la réduction d'impôt par redevable

Calcul à partir de la valeur de l'actif forestier moyen déclaré

En 2012 : L'impôt non acquitté du fait de l'exonération s'élève en moyenne à 1 038 € pour les redevables possédant plus de 3 M€ de patrimoine (montant résultant de la taxation des trois quarts de la valeur moyenne de la forêt au taux de la tranche marginale, c'est-à-dire celui de 0,5 %). À titre de comparaison, le montant d'ISF correspondant à l'actif net imposable moyen des déclarants de bois et forêts possédant plus de 3 M€ était de 27 500 € en 2012, avant déduction d'impôt éventuelle au titre de différentes mesures fiscales.

En 2010 : Le même calcul peut être appliqué à l'ensemble des redevables, pour l'année 2010. L'impôt non acquitté du fait de l'exonération s'élève en moyenne à 601 € (montant résultant de la taxation des trois quarts de la valeur moyenne de la forêt au taux de la tranche marginale c'est-à-dire celui de 0,75 % pour un patrimoine de 2,3 M€).

À titre de comparaison, le montant d'ISF correspondant à l'actif net imposable moyen des déclarants de bois et forêts est de 10 325 € en 2010.

Calcul à partir des estimations de la dépense et du nombre de bénéficiaires

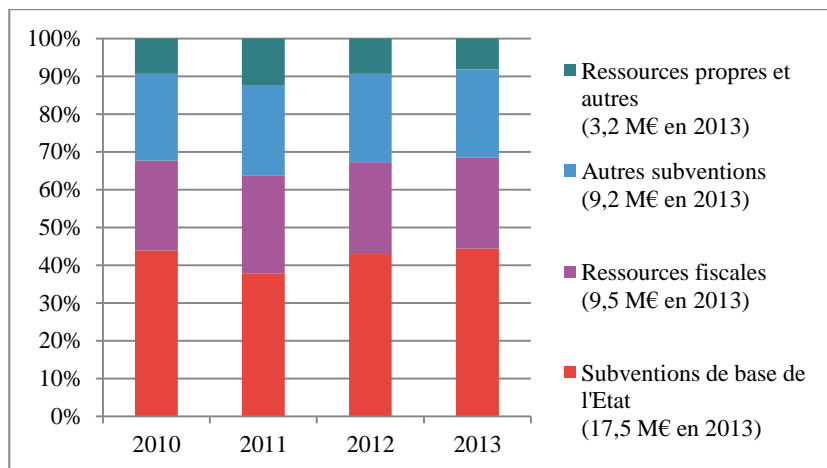
Le montant de réduction d'impôt que représente l'exonération des bois et forêts peut s'obtenir à partir de l'estimation de la dépense strictement forestière, rapportée au nombre de bénéficiaires de la mesure déclarant des bois et forêts. Cette méthode donne des résultats légèrement supérieurs, mais relativement cohérents par rapport à ceux obtenus précédemment.

Entre 2006 et 2010, on obtient un montant situé entre 650 € et 693 € de réduction d'ISF par bénéficiaire. Ce montant est de 685 € en 2010.

Pour les seuls patrimoines de plus de 3 M€, pour lesquels la valeur moyenne de l'actif forestier est plus élevée et les taux d'imposition sont supérieurs, le montant moyen de la réduction d'impôt par bénéficiaire calculé de la même façon est de 1 195 € en 2012.

Annexe n° 27 : le Centre national de la propriété forestière (CNPF)

Composition des ressources du CNPF de 2010 à 2013



Nota : les subventions de base de l'État incluent la subvention pour charges de service public dont bénéficie l'établissement et d'autres subventions versées par l'État à partir du programme 149 – Forêt ou d'autres programmes.

Source : Cour des comptes, données rapports d'activités CNPF

Répartition du temps passé par les agents du CNPF aux axes du contrat d'objectifs 2012-2016 (en 2012)

	% des ETP consacrés à l'axe
Axe 1 : Améliorer la mobilisation du bois	26 %
Axe 2 : Accroître la surface des forêts privées gérées sous document de gestion durable	14 %
Axe 3 : Développer les connaissances et les modèles innovants de gestion forestière durable	15 %
Axe 4 : Diffuser le progrès sylvicole et les pratiques de gestion forestière durable	17 %
Axe 5 : Renforcer par l'expertise du CNPF, la place de la forêt dans l'économie, les territoires et la société	15 %
Axe 6 : Adapter et moderniser le fonctionnement du CNPF	13 %

Source : Cour des comptes, d'après rapport d'activités 2013 du CNPF

Objectifs et cibles du contrat d'objectifs 2007-2011 du Centre national de la propriété forestière

1	Améliorer la compétitivité de la gestion forestière
1.1	développement des projets groupés de mobilisation (plans de développement de massifs, schémas de desserte)
1.2	incitation des propriétaires à se regrouper, pour mieux gérer et améliorer la structure foncière
1.3	développement des partenariats interprofessionnels et participation aux projets d'aménagements du territoire (chartes forestières et autres...)
1.4	organisation de la collecte des données économiques de la forêt privée : produits bois et non bois, services. Mise au point de contrats de services forestiers.
2	Accroître la surface des forêts privées gérées durablement
2.1	augmentation du nombre et de la qualité des documents de gestion durable (plans simples de gestion obligatoires et volontaires, chartes de bonnes pratiques sylvicoles, règlements type de gestion)
2.2	sensibilisation des propriétaires à la certification de la gestion forestière durable en forêt privée
2.3	mise au point d'outils de diagnostic forestier et de sylvicultures rentables, diversifiées et respectueuses des écosystèmes
3	Améliorer les connaissances et former les sylviculteurs
3.1	valorisation et enrichissement des réseaux de placettes expérimentales et consolidation du réseau national des expérimentations
3.2	formation et information des sylviculteurs et des agents de développement : appui aux FOGEFOR et groupes de développement
3.3	communication sur la gestion forestière durable : édition, documentation et iconographie, actions de communication
4	Préserver les écosystèmes forestiers
4.1	contribution des CRPF à la prévention des risques : sanitaires, cynégétiques, incendies, etc.
4.2	amélioration de la prise en compte des enjeux de la gestion forestière privée dans la mise en œuvre du réseau Natura 2000 et des diverses réglementations environnementales
4.3	mise au point de méthodes d'évaluation de l'impact de la gestion forestière sur l'écosystème

Source : contrat d'objectifs 2007-2011 du CNPF

Annexe n° 28 : les documents de gestion durable

Le code forestier dispose que les propriétaires de surfaces forestières supérieures à un seuil fixé au niveau départemental entre 10 et 25 ha - en pratique, 25 ha partout en France - doivent élaborer un **plan simple de gestion** (PSG). Ce plan, établi sous la responsabilité du propriétaire forestier pour une période de 10 à 20 ans, est un document qui fixe les règles de gestion des forêts. Il comprend essentiellement, selon des modalités fixées par la réglementation : une analyse des peuplements forestiers, la définition des objectifs de gestion de la forêt et un programme de coupes et de travaux à réaliser.

Depuis la loi d'orientation forestière de 2001, deux nouveaux documents de gestion durable complètent les PSG, et concernent les propriétés forestières de moins de 25 ha.

Le **règlement type de gestion** (RTG) définit les modalités d'exploitation de la forêt adaptées aux grands types de peuplements forestiers identifiés au niveau régional. Les centres régionaux de la propriété forestière analysent et agréent les règlements types de gestion proposés par les organismes de gestion et d'exploitation en commun ou les experts forestiers (selon la même procédure que pour les PSG).

Le **code de bonnes pratiques sylvicoles** (CBPS) comprend, par région naturelle, les recommandations principales conformes à une gestion durable des forêts, qui portent tant sur la conduite des grands types de peuplements que sur les conditions que doit remplir une parcelle pour que sa gestion durable soit possible. Les centres régionaux de la propriété forestière élaborent les codes et les font approuver par les préfets de région.

Les propriétaires de petites forêts peuvent adhérer, pour 10 ans généralement, à un RTG ou un CBPS, ce qui leur permet d'attester qu'ils gèrent leur forêt de façon durable.

Enfin, les parties de bois et de forêts situées dans des sites Natura 2000 pour lequel un document d'objectifs a été approuvé par l'autorité administrative sont considérées comme présentant des garanties ou présomptions de gestion durable lorsqu'elles sont gérées conformément à un **document de gestion** arrêté, agréé ou approuvé et que leur propriétaire a conclu un contrat Natura 2000 ou adhéré à une charte Natura 2000 ou que ce document a été établi conformément aux dispositions du code forestier.

Cour des comptes



SEPTIÈME CHAMBRE

Troisième section

RB 70546

RAPPORT PARTICULIER

(articles L. 143 et R. 143-1 du code des juridictions financières)

OFFICE NATIONAL DES FORÊTS

exercices 2009 à 2012

17 juin 2014

Sommaire

SYNTHÈSE	4
INTRODUCTION.....	6
PARTIE I : LES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ONF	6
I. LES COMPTES DE L'ONF.....	6
A. Les produits et les charges	6
1. Des produits variés mais insuffisants.....	6
2. Des charges salariales à maîtriser	8
B. L'analyse du bilan	9
1. Le poids des forêts domaniales dans l'actif immobilisé	9
2. L'actif circulant	10
3. Passif : des emprunts lourds de conséquence.....	11
II. LES INDICATEURS FINANCIERS DE L'ONF.....	13
A. Le résultat n'a été positif qu'en 2011.....	13
B. La situation de l'ONF est délicate.....	14
PARTIE II : LES ACTIVITÉS DE L'ONF.....	16
I. LA GESTION SOUS CONTRAINTE D'UN PATRIMOINE IMPORTANT ET PRODUCTIF	17
A. L'importance des forêts publiques.....	17
B. L'opposition sociale à la récolte des arbres	17
C. La charge des mesures environnementales	17
D. Les incertitudes du marché du bois.....	19
E. Les moyens d'une politique commerciale.....	19
II. LA RECHERCHE D'UN ACCROISSEMENT DES PRODUITS DE LA GESTION DE LA FORÊT DOMANIALE	20
A. Les ventes de bois : ressource principale, irrégulière et déclinante	20
B. La recherche d'une augmentation de la récolte.....	21
C. Deux objectifs particuliers de la politique de vente non dénués d'inconvénients	22
D. Des évolutions divergentes attendues pour les recettes accessoires	24
E. Des charges croissantes	25
III. L'IMPLICATION DES COLLECTIVITÉS DANS LE RÉÉQUILIBRAGE DE LA GESTION DE LEURS FORÊTS	25
A. Un principe d'équilibre financier.....	25
B. Un déficit accru.....	26
C. La poursuite et le développement des actions engagées avec les collectivités propriétaires.....	27
IV. UN RETOUR AU PRINCIPE DU PRESCRIPTEUR PAYEUR POUR LES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (MIG).....	28
A. L'ONF, un prestataire cofinanceur	28
B. Le retour au financement par les donneurs d'ordre	28
C. La persistance d'actions en partie à la charge de l'Office.....	29
V. UNE SÉLECTION PLUS RIGOREUSE DES ACTIVITÉS CONCURRENTIELLES	30
A. Un déficit persistant et irrégulier	30
B. La volonté d'agir dans le secteur concurrentiel	31
C. Une activité en régression.....	32
D. Au deuxième semestre 2013 : une reprise en main.....	32
PARTIE III : LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE L'OFFICE	34
I. DES EFFECTIFS EN BAISSÉ DONT L'OFFICE NE RETIRE PAS LE BÉNÉFICE	34

A.	Une masse salariale en augmentation	34
B.	Des effectifs en baisse.....	34
II.	UNE GESTION DÉCONCENTRÉE CONSOMMATRICE D’EFFECTIFS.....	36
III.	UNE ABSENCE DE SYSTÈME D’INFORMATION RESSOURCES HUMAINES (SIRH)	37
IV.	LES CARACTÉRISTIQUES DES AGENTS DE L’ONF.....	37
A.	Une moyenne d’âge élevée	37
B.	La gestion des fins de carrière des ouvriers forestiers par de coûteux dispositifs.....	38
C.	Un audit socio-organisationnel en réponse à une situation sociale dégradée.....	39
D.	Une application du régime indemnitaire perfectible.....	39
 PARTIE IV : LE PILOTAGE DE L’ONF.....		41
I.	LA GOUVERNANCE	41
A.	Le conseil d’administration représente des intérêts divers	41
B.	Les communes forestières prennent plus de poids dans la gouvernance de l’établissement	42
II.	UN CONTRAT D’OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE NON RÉALISÉ	42
A.	La feuille de route de l’ONF.....	42
B.	Le contenu du contrat.....	42
1.	Le contrat 2007-2011.....	42
2.	Le contrat d’objectifs et de performance 2012-2016	43
3.	Une résolution votée le 27 juin 2013 par le conseil d’administration qui ne modifie rien après les mauvais résultats de 2012.....	44
III.	LES PRINCIPAUX OUTILS DE PILOTAGE DE L’ONF	46
A.	L’indicateur global d’activité (IGA).....	46
B.	Une comptabilité analytique largement perfectible	46
1.	Un chantier ancien	46
2.	Des améliorations mais une rubrique hors activité qui dénature les résultats.....	47
C.	L’outil teck sequoïa.....	48
IV.	L’IMMOBILIER DE L’ONF	48
A.	Un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) à mettre en œuvre	49
1.	Le SPSI	49
2.	Les éléments budgétaires du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI).....	49
3.	Un bail emphytéotique irréalisable et abandonné	49
4.	Les modalités de rétrocession des recettes des ventes	50
B.	Des opérations chaotiques.....	51
1.	L’arboretum des Barres	51
2.	Le parc industriel de Haye	51
C.	Un budget de cessions surévalué.....	52
V.	L’ACTIVITÉ RECHERCHE DE L’ONF	52
A.	Une recherche en partie sous-traitée	52
B.	Une première évaluation de la recherche de l’ONF.....	53
VI.	DES INVESTISSEMENTS QUI MOBILISENT LE CAPITAL DE L’OFFICE QUI EN MANQUE.....	54
A.	Des filiales qui ne sont pas au cœur du métier de l’ONF, qui mobilisent du capital et dont l’activité ne rapporte rien à l’ONF	54
1.	Les montants.....	54
2.	Les filiales à l’étranger	55
3.	Les filiales en France	56
B.	ONF – Huttopia, une opération exotique	56
C.	Le fonds stratégique Bois.....	58
 LISTE DES RECOMMANDATIONS		59
 ANNEXE.....		61

SYNTHÈSE

L'Office national des forêts (ONF) est un établissement industriel et commercial (ÉPIC) doté d'un comptable public. Créé en 1966, il a un statut dérogatoire lui permettant d'employer des agents fonctionnaires qui représentent les deux tiers de son personnel. Placé sous la cotutelle des ministères chargés, respectivement, de la forêt, de l'écologie et du budget, il est, notamment et principalement, investi de la mise en œuvre du régime forestier, ensemble des règles de gestion définies par le nouveau code forestier et applicable aux forêts appartenant à l'État, aux collectivités territoriales ou à des établissements publics. Ce régime concerne également un certain nombre de terrains non boisés tels que les périmètres de restauration de terrain en montagne ou les zones de dunes du littoral. Les missions de l'ONF sont regroupées en quatre activités : gestion des forêts domaniales, gestion des forêts des collectivités, mise en œuvre de missions d'intérêt général et réalisation de prestations de service.

Un contrat pluriannuel, le contrat d'objectifs et de performances (COP), passé entre l'État et l'ONF, détermine les orientations de gestion et les programmes d'actions de l'établissement, les moyens de leur mise en œuvre, les obligations de service public procédant du régime forestier, les missions d'intérêt général qui sont confiées à l'ONF, ainsi que l'évaluation des moyens nécessaires à leur accomplissement. Les exercices sous revue s'échelonnent sur deux COP successifs, 2007-2011 et 2012-2016, le second COP ayant été co-signé par le président de la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) aux côtés de l'État et de l'ONF, concrétisant ainsi la montée en puissance de cette fédération dans la gouvernance de l'établissement.

Au 31 décembre 2012, outre le siège, l'organisation territoriale de l'ONF comprenait principalement 9 directions territoriales, 5 directions régionales (outre-mer), 50 agences territoriales, 11 agences spécialisées (travaux et études), 336 unités territoriales et 56 unités de productions. Le COP en vigueur a figé ce dispositif à l'horizon de 2016 avec un objectif de 310 unités territoriales, alors même que la réduction des effectifs pourrait conduire à devoir réexaminer ce maillage.

Pour réaliser ses missions, l'ONF dispose à la fin des exercices sous revue (2009-2012) de 9 279 ETPT (- 475 ETPT par rapport à 2009), dont 5 578 ETPT fonctionnaires, 2 993 ETPT ouvriers forestiers et 569 ETPT contractuels.

L'ONF possède un fort taux d'encadrement pour ces agents aux multiples statuts. Pour autant, l'établissement n'a toujours pas mis en place de système informatique de gestion des ressources humaines, rendant ainsi celle-ci plus lourde et moins réactive. Les coûts des services supports et de soutien pourraient être réduits et leurs effectifs et structures en conséquence.

En contrepartie de la baisse des effectifs, de nombreuses revalorisations statutaires ont été consenties. Les agents ont ainsi obtenu une revalorisation du corps de catégorie B et un repyramidage, conduisant à ce que leurs fonctions ne soient plus désormais en adéquation avec leur statut. Les ouvriers forestiers ont pu bénéficier d'un dispositif de cessation anticipée d'activité qui concerne, sur la période 2004-2019, 642 agents pour un coût estimé par l'Office à 73,7 M€ soit une moyenne de 115 000 € par bénéficiaire. L'ONF a mis en place en 2012 un nouveau dispositif moins coûteux. S'agissant du régime indemnitaire, il ne permet pas véritablement de récompenser les meilleurs agents, la modulation restant, d'une manière générale, modeste.

De manière plus globale, l'établissement pourrait privilégier les recrutements de droit commun d'un ÉPIC pour tous les emplois qui ne relèvent pas des missions de police sur le terrain.

L'activité de l'ONF conduit à un résultat net qui varie de -12,2 M€ à - 0,93 M€ sur la période, mais ces chiffres sont peu représentatifs de la réalité dès lors que l'État apporte en fin d'exercice des secours sous diverses formes, comme par exemple, à la fin de 2012, 47 M€ de remboursement de TVA sur le versement compensateur ou, encore, une subvention d'équilibre de 45 M€. La comptabilité analytique, nécessaire pour le pilotage de l'établissement et la justification du non-subventionnement des activités concurrentielles par les activités régaliennes, devrait être sensiblement améliorée.

L'ONF, en raison de sa trésorerie négative, a dû rehausser, à deux reprises au cours de la période sous revue, le niveau de ses autorisations d'emprunt à court terme jusqu'à la somme très importante de 400 M€ pour pouvoir fonctionner. Sans les interventions de l'État en fin d'exercice 2012, l'ONF n'aurait pas été en mesure de payer ses agents. La situation est donc très préoccupante. Elle commande à l'ONF de se désengager de ses filiales qui ne correspondent pas à sa vocation et à ses moyens et du fonds stratégique Bois, de réduire fortement ses dépenses de recherche hors développement technique qui ne correspondent pas à sa mission principale, et de céder l'Arboretum des Barres et le campus de Velaine dès lors que ses besoins de formation ne connaîtraient pas une augmentation sensible.

Les quatre activités de l'ONF sont, hors subventions, déficitaires. Sauf pour les missions d'intérêt général, dont les règles de financement viennent d'être modifiées, les déficits s'aggravent.

Les difficultés de l'Office, dans la gestion de son activité, s'expliquent notamment par les incertitudes du marché du bois, la baisse des cours, le coût de contraintes environnementales et le développement de réticences sociales à l'exploitation économique de la forêt.

Diverses évolutions sont possibles, dont certaines déjà prises en compte par le dernier COP.

La récolte de bois pourrait être accrue, ainsi que le recommande le COP.

L'amélioration de la politique commerciale, déjà engagée, la réduction des coûts, notamment ceux de la gestion de la forêt des collectivités, par une meilleure définition de ce qui incombe au régime forestier et la mise en œuvre de diverses méthodes de regroupement des forêts et de leur gestion, le recentrage des activités concurrentielles sur les seules opérations rentables, un financement plus exhaustif des diverses missions de service public sont autant de pistes d'amélioration du résultat.

Enfin, sans méconnaître leur intérêt, la vente de bois façonné, les contrats d'approvisionnement et le recours à la sous-traitance que l'ONF promeut pourraient être réexaminés.

INTRODUCTION

La Cour des comptes a contrôlé les comptes et la gestion de l'Office national des forêts (ONF), établissement public industriel et commercial doté d'un comptable public, pour les exercices 2009 à 2012.

La Cour est compétente pour contrôler ses comptes et sa gestion en application des articles L. 111-1, L. 111-3 et L. 133-1 du code des juridictions financières.

PARTIE I : LES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ONF

I. LES COMPTES DE L'ONF

A. LES PRODUITS ET LES CHARGES

Le récapitulatif des charges et produits figure dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 1 : Charges et produits de l'ONF de 2009 à 2012 en €

	2009	2010	2011	2012
Charges d'exploitation (1)	698 930 030,76	724 599 162,12	782 139 308,42	803 433 814,87
Charges financières	797 598,21	1 072 367,47	2 912 709,84	2 522 183,19
Charges exceptionnelles	6 507 237,38	7 721 197,74	7 455 868,21	18 851 151,90
Impôts taxes et versements assimilés		-4 106,00		
Imposition forfaitaire annuelle			110 000,00	110 000,00
crédit d'impôt recherche	-1 147 170,00	-1 059 439,00	-1 168 549,00	-982 268,00
TOTAL CHARGES	705 087 696,35	732 329 182,33	791 449 337,47	823 934 881,96
Produits d'exploitation	674 861 001,94	706 266 676,63	777 595 269,09	765 200 123,33
Produits financiers	192 696,85	155 954,79	159 485,01	123 138,71
Produits exceptionnels	17 830 829,58	11 247 232,59	14 819 419,41	57 680 954,68
TOTAL PRODUITS	692 884 528,37	717 669 864,01	792 574 173,51	823 004 216,72
Résultat	-12 203 167,98	-14 659 318,32	1 124 836,04	-930 665,24

Source : comptes financiers de l'ONF

(1) Les impôts et taxes hors IFA sont compris dans les charges d'exploitation.

1. Des produits variés mais insuffisants

En 2012, les ressources de l'ONF sont composées à hauteur de 93 % de produits d'exploitation, alors que sur le reste de la période sous revue ils représentaient environ 98 %.

Les produits financiers restent marginaux et la variation 2012 des produits exceptionnels est conjoncturelle.

a. Le chiffre d'affaires 2012

En 2012, le chiffre d'affaires s'élève à 588,11 M€ et ses principales composantes sont les suivantes :

- les ventes de bois sur pied et façonnés ;
- les autres produits du domaine (ventes de mobilier de bois, de graines et de divers articles et produits réalisés par l'ONF) ;
- le produit des activités conventionnelles (travaux effectués par l'ONF pour le compte de l'État et des collectivités) ;
- les études et services (opérations hors des forêts publiques où l'ONF intervient en qualité de prestataire de services) ;
- les prestations diverses et la garderie (loyers de chasse et de pêche, loyers immeubles bâtis ou non, diverses prestations de maîtrise d'ouvrage ou de services, garderie des forêts, dont le versement compensateur). Ce dernier prévu à hauteur de 122 M€(HT) dans le COP 2001-2006, puis de 120,401 M€ (HT) dans le COP 2007-2011, a été maintenu à ce niveau lors de la mise en œuvre du COP 2012-2016 ;
- les bracelets de chasse et autres marchandises ;
- les produits des activités annexes (regroupant notamment le coût des personnels mis à disposition d'autres organismes publics, dont le domaine national de Chambord).

b. Les autres produits d'exploitation

Les autres produits d'exploitation sont passés de 166,47 M€ en 2009 à 177,09 M€ en 2012 (en retrait par rapport à 2011) et comprennent :

- la production stockée (bois façonnés, matières premières, fournitures de chantier, graines, plants, etc.) qui a diminué au cours de la période sous revue en raison de la baisse des stocks de bois façonnés et des stocks de la tempête Klaus ;
- les stocks de travaux en cours, en légère augmentation en raison des travaux réalisés dans le cadre de l'exploitation groupée, qui étaient comptabilisés en 2011 en produits à recevoir ;
- la production immobilisée, qui enregistre pour l'essentiel la valorisation des travaux d'investissement réalisés en forêt domaniale. Ces investissements sont amortis sur 15 ans ;
- les subventions d'exploitation, qui s'élèvent à 84,42 M€ en 2012 et comprennent une subvention d'équilibre du ministère chargé de la forêt de 45 M€ en 2012 ;
- les autres produits de gestion courante qui enregistrent, notamment, le produit des ventes groupées de bois pour la part concernant les collectivités propriétaires.

c. Des produits exceptionnels fluctuants et des produits financiers marginaux

Les produits financiers restent marginaux. Les produits exceptionnels 2012 sont essentiellement composés du remboursement de la TVA acquittée au titre des années 2010 et 2011 sur le versement compensateur, ce dernier ayant été placé hors champ d'application de la TVA. Ce remboursement s'est élevé à 47,2 M€

En 2012, les produits des cessions d'actifs n'ont pas été à la hauteur des prévisions dans la mesure où la vente des maisons forestières a été interrompue dans l'attente de la sécurisation du cadre juridique par une mesure introduite en loi de finances initiale (LFI) 2013.

2. De charges salariales à maîtriser

Au cours de la période sous revue, les charges de l'ONF ont augmenté de 16,86 %, malgré un plan de redressement initié en juillet 2009. Les principaux postes de dépenses sont les charges de personnel et les charges externes.

a. Des charges de personnel prépondérantes

La masse salariale est passée de 461 M€ en 2009 à 471 M€ en 2012, alors que les effectifs ont diminué de 475 ETPT sur la même période.

La masse salariale des fonctionnaires a été affectée par le poids du versement au compte d'affectation spéciale pensions (CAS pensions) de 8,7 M€ sur la période 2009-2011, mais également par la politique de revalorisation catégorielle et de repyramidage engagée par l'Office.

La masse salariale des ouvriers forestiers a également augmenté en 2010 et 2011 en raison :

- en 2010, de nouvelles conventions collectives signées localement et du développement des interventions des agences travaux ;
- en 2011, de la hausse des heures supplémentaires votées au budget, d'un changement de méthode comptable et de la constitution d'une charge à payer de 1,1 M€ pour les primes de résultat des ouvriers.

L'augmentation des charges sociales, les repyramidages et les revalorisations de certains corps de fonctionnaires ou autres n'ont pas permis à l'Office de tirer profit des réductions d'effectifs réalisées durant la période sous revue.

L'Office ne s'est pas engagé dans un véritable pilotage de sa masse salariale.

b. Les charges exceptionnelles et les charges financières

Les taux d'intérêt étant restés bas durant la période sous revue, les charges financières (2,52 M€ en 2012) ont pu être contenues alors que l'Office contractait de nouveaux emprunts.

La situation de la trésorerie, négative sur la période 2009-2012, a causé des frais financiers, autres que des intérêts, dont le montant s'élève à 5,6 M€ (dont 2,13 M€ en 2012).

Le principal poste des charges exceptionnelles concerne la cessation anticipée d'activité dont bénéficient les ouvriers forestiers âgés de plus de 55 ans. En 2012, cette

charge s'élève à 16,8 M€ en raison de 124 départs d'agents. Ce dispositif mis en place depuis 2004 a pris fin en 2011, mais de nombreux dossiers restaient à traiter en 2012.

B. L'ANALYSE DU BILAN

Le tableau ci-après détaille la composition du bilan.

Tableau n° 2 : Bilan de l'ONF de 2009 à 2012 en €

	2009	2010	2011	2012
Immobilisations incorporelles	9 250 367,45	10 974 074,34	8 225 669,67	9 968 249,35
Immobilisations corporelles	9 615 625 545,99	9 665 744 700,44	9 714 047 796,38	9 735 130 797,82
Immobilisations financières	24 440 214,45	31 247 252,09	31 721 599,29	31 611 889,03
<i>Total actif immobilisé</i>	<i>9 649 316 127,89</i>	<i>9 707 966 026,87</i>	<i>9 753 995 065,34</i>	<i>9 776 710 936,20</i>
Stocks et en cours	14 171 286,64	17 518 508,59	18 819 407,33	20 335 635,75
Créances diverses	187 772 854,29	169 850 606,50	187 425 788,88	183 237 347,72
Disponibilités	745 446,23	1 030 308,73	6 446 995,26	1 459 956,60
Comptes de régularisation	12 006 474,90	13 787 396,94	246 935,44	392 619,40
<i>Total actif circulant</i>	<i>205 159 688,06</i>	<i>202 186 820,76</i>	<i>212 939 126,91</i>	<i>205 425 559,47</i>
TOTAL ACTIF	9 854 475 815,95	9 910 152 847,63	9 966 934 192,25	9 982 136 495,67
Capitaux propres	9 562 386 070,24	9 548 974 213,47	9 533 691 498,62	9 427 043 399,08
Provisions pour risques et charges	4 805 818,02	5 397 949,15	4 935 190,40	8 087 312,40
Dettes	287 283 927,69	355 780 685,02	428 307 503,23	435 083 533,94
TOTAL PASSIF	9 854 475 815,95	9 910 152 847,64	9 966 934 192,25	9 982 136 495,67

Source : comptes financiers de l'ONF

1. Le poids des forêts domaniales dans l'actif immobilisé

La valorisation des forêts domaniales à hauteur de 9,39 milliards d'euros permet à l'ONF de présenter un solide haut de bilan.

Cette valorisation a été établie en 2006, à l'exception des forêts des DOM, dont notamment celle de Guyane, qui restent inscrites pour 1 € symbolique.

L'actif immobilisé a progressé au cours de la période du contrat 2007-2011 ainsi qu'en 2012, en raison principalement de l'immobilisation des travaux forestiers et des ajustements de surface réalisés sur le référentiel des forêts domaniales.

a. Des immobilisations corporelles

Les immobilisations¹ appartenant à l'ONF en 2012, soit 112 M€, se composent de terrains (3,17 %), de constructions et agencements (41,32 %) et de matériels et outillages industriels et agencements (21,06 %).

¹ Hors immobilisations en cours.

Les immobilisations appartenant à l'État comprennent principalement les forêts domaniales déjà mentionnées, les travaux en forêt domaniale, les maisons forestières et divers bâtiments remis par l'État en dotation.

b. Les immobilisations incorporelles

Elles correspondent aux licences de diverses applications de gestion et à des prestations de développement d'applications métier.

En 2012, sur les 9,97 M€ de ce poste, 5,23 M€ correspondent à la part restant à amortir sur l'investissement relatif au progiciel de gestion et de comptabilité « Sequoia ».

c. Des immobilisations financières relativement stables

Elles sont composées essentiellement des participations dans la société ONF Participations et la société d'économie mixte (SEM) Pont d'Espagne. Les variations de ce poste correspondent en 2010 à l'augmentation de capital d'ONF Participations et à la cession de titres des Sciages de Bourbon à ONF Participations et, en 2011 et 2012, à une dépréciation des titres d'ONF Participations.

Après une diminution en 2010, due à la suppression des prêts automobiles, les prêts au personnel ont augmenté en 2011 et 2012 en raison d'une hausse des prêts sociaux.

2. L'actif circulant

a. Les stocks et en cours

Les stocks ont augmenté au cours de la période sous revue, en particulier en 2010, en raison des bois façonnés, mis sous eaux et retirés du marché à la suite de la tempête Klaus dans le Sud-Ouest.

Les comptes « en cours de production » ont été créés en 2010 pour enregistrer les matières premières et fournitures ainsi que les autres approvisionnements stockés dans les agences travaux.

Le compte « travaux en cours sur convention » est passé de 0,52 M€ en 2011 à 2,69 M€ en 2012 en raison d'un changement d'enregistrement comptable : en 2011, les travaux ont été comptabilisés en produits à recevoir, et, en 2012, ils font l'objet d'une production stockée.

Le stock d'autres produits finis comporte essentiellement le stock de graines et plants produits, le stock d'ouvrages édités par l'ONF et le stock de mobilier bois.

Le compte « stock de marchandises » concerne les bracelets de chasse et articles promotionnels, ainsi que les articles achetés pour être revendus.

b. Les créances diverses

Le montant des restes à recouvrer augmente durant la période sous revue malgré les relances du réseau des agences comptables. En 2011, le réseau comptable a procédé à l'établissement de 19 861 relances (lettres de rappels, titres exécutoires, etc.) et de 256 saisines d'huissiers. Les dossiers les plus complexes ont donné lieu à des courriers spécifiques adressés en recommandé ainsi qu'à des relances effectuées en liaison avec les services ordonnateurs.

En 2012, une opération de recensement des créances des exercices 2008 et antérieurs, pour lesquelles les perspectives de recouvrement sont faibles, a été engagée afin de pouvoir établir un bilan exhaustif et procéder à un apurement exceptionnel de ces créances. Cet apurement devrait permettre à l'agence comptable de se concentrer sur les actions de recouvrement à enjeux.

L'ONF classe ses débiteurs en deux grandes catégories :

- Les débiteurs privés et billets à ordre dont le montant s'élève à 93,91 M€ en 2009, à 117,42 M€ en 2011 et à 109,2 M€ en 2012. Les ventes de bois couvertes par des billets à ordre ne présentent pratiquement pas de risques de recouvrement, car les paiements sont réalisés en général par virement. Le reste des créances fait l'objet, selon leur ancienneté et les difficultés de recouvrement, d'une provision pour dépréciation ;
- Les débiteurs publics sont comptabilisés pour un montant de 53,19 M€ en 2009 et de 49,71 M€ en 2012. Ces créances sont plus difficiles à recouvrer et font l'objet de nombreuses contestations de la part des collectivités publiques débitrices. Des provisions ont été faites à hauteur de 2,30 M€ en 2009 pour 32 dossiers estimés, de 3,07 M€ en 2010 pour 36 dossiers estimés, de 2,67 M€ en 2011 pour 77 dossiers et de 3,25 M€ en 2012 pour 130 dossiers.

Depuis 2011, les règles de provisionnement ont été modifiées à la demande des commissaires aux comptes afin de mieux prendre en compte les niveaux de risque, en particulier des clients publics.

3. Passif : des emprunts lourds de conséquence

a. Les capitaux propres

En application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et des normes comptables relatives aux actifs de l'État, l'ONF a inscrit, au 31 décembre 2006, les forêts domaniales à son bilan pour 9 384,7 M€ avec une contrepartie en capitaux propres.

En 2012, le report à nouveau est négatif et s'établit à - 29 M€. En 2011, les commissaires aux comptes ont fait remarquer que les charges constatées d'avance, comptabilisées au 31 décembre 2010, ont été annulées en contrepartie du report à nouveau, pour 13,5 M€. S'agissant d'une correction d'erreur, cette annulation aurait dû être enregistrée en charge dans le compte de résultat de l'exercice clos le 31 décembre 2011.

b. Les provisions réglementées

Provision pour renouvellement de la forêt domaniale

Depuis l'inscription des forêts domaniales au bilan (immobilisation en actif), certains travaux effectués dans ces forêts prennent eux aussi la qualification d'immobilisations (travaux structurants et porteurs de revenus futurs, tels les plantations, la construction de routes, etc.) et sont amortis sur 15 ans.

Ces immobilisations de travaux, qui étaient précédemment comptabilisées en charges, augmentent le résultat de l'exercice soumis à l'impôt sur les sociétés. Cette situation devrait perdurer tant que les amortissements n'équilibreront pas les

immobilisations, soit jusqu'à la quinzième année suivant ce changement de méthode de comptabilisation.

C'est pourquoi le ministre chargé du budget a autorisé l'ONF, par courrier du 11 juillet 2006, à constituer une provision « pour renouvellement de la forêt domaniale » déductible fiscalement.

Compte tenu de la dotation aux amortissements pratiquée annuellement sur les travaux immobilisés, la provision est reprise par quinzième.

Dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance pour la période 2012-2016, le montant théorique de la provision pour renouvellement a été fixé à 87 M€ soit environ 17 M€ par an en moyenne, correspondant au montant moyen annuel des travaux immobilisables constatés en exécution du contrat État-ONF 2002-2006.

Le montant cumulé de cette provision s'est élevé à 29 M€ en 2011 et à 37,38 M€ en 2012.

Provisions pour reconstitution à la suite des événements climatiques

Cette provision a pour objectif de ne pas faire porter sur un seul exercice les charges générées par des événements climatiques exceptionnels, mais de les anticiper. C'est une façon pour l'ONF de « s'auto-assurer », les forêts domaniales n'ayant pas d'assurance spécifique.

Chaque événement climatique exceptionnel donne lieu à une décision du directeur général qui précise le lieu, la date et la nature de l'événement, ainsi que le montant des travaux nécessaires à la reconstitution et donc éligibles au financement par reprise sur la provision.

Le montant cumulé de cette provision s'est élevé à 11,69 M€ en 2012.

c. Les provisions pour risques et charges

Les nouvelles règles de provisionnement des créances clients mises en place en 2010 ont été adoptées en 2011 (provisionnement de certaines créances à hauteur de 30 % et suppression du seuil de 10 000 € HT pour les créances des débiteurs publics), entraînant une augmentation de ce poste en 2012.

d. Les dettes

Les principales dettes de l'ONF consistent en des emprunts qui, en 2012, représentent 53,87 % du total des dettes alors qu'en 2009, ils n'en représentaient que 31,41 %.

En 2012, les emprunts auprès des établissements de crédit s'élèvent à 230 M€ (90 M€ en 2009).

La capacité d'autofinancement est structurellement insuffisante pour financer les investissements, ce qui oblige l'ONF à recourir aux emprunts bancaires depuis 2007.

Pour faire face à la dégradation de la trésorerie, un premier marché a été passé en 2007 afin de contracter trois emprunts auprès de la BNP (50 M€), du Crédit Agricole d'Île-de-France (50 M€) et de Dexia (60 M€).

Le deuxième marché de 2009 a été conclu dans une conjoncture plus difficile en raison de la crise financière de 2008 et donc à des taux plus élevés (Crédit Agricole d'Île-de-France pour 80 M€).

En 2011, le montant des emprunts s'élève à 156,6 M€ dont 60 M€ auprès de Dexia, 91,6 M€ auprès du Crédit Agricole et 15 M€ auprès de la BNP.

À deux reprises, le conseil d'administration a autorisé l'augmentation de la capacité d'emprunt de l'Office, une première fois en permettant le doublement de cette capacité par une délibération du 12 mars 2009 (augmentation de 160 M€ à 320 M€) et une seconde fois par une délibération du 7 décembre 2011 faisant passer cette capacité à 400 M€

En 2012, de nouveaux emprunts ont été contractés en raison de l'arrivée à l'échéance des financements précédents. Deux nouveaux emprunts à moyen terme pour une durée de cinq ans ont été contractés en novembre 2012, à l'issue d'un appel d'offres, pour 95 M€ avec le Crédit Agricole d'Île-de-France et 50 M€ avec HSBC.

Les établissements bancaires ont, par ailleurs, proposé de recourir à un emprunt à plus long terme pour des raisons de cohérence au regard des besoins financiers de l'ONF et d'opportunité de marchés. Cette possibilité n'a pas été retenue par l'Office.

Le choix de l'Office d'opter pour des produits à court ou moyen terme a, d'ailleurs, été avisé au regard de la situation des marchés financiers durant la période sous revue. Il ne préjuge cependant pas de nouveaux contrats à passer en 2014, si les taux d'intérêt venaient à remonter.

À ces emprunts, il convient d'ajouter celui de 10 M€ souscrit auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour faire face à des difficultés de fin d'année.

L'agence comptable centrale et le secrétariat général gèrent quotidiennement les tirages sur ces emprunts en fonction des paiements à effectuer.

Cette gestion journalière reflète la situation financière tendue de l'Office qui ne recourt pas à l'emprunt uniquement pour des projets d'investissements structurants mais pour assurer son fonctionnement quotidien.

L'ONF doit se fixer comme objectif prioritaire la stabilisation et, à terme, la réduction de son endettement.

II. LES INDICATEURS FINANCIERS DE L'ONF

A. LE RÉSULTAT N'A ÉTÉ POSITIF QU'EN 2011

Tableau n° 3 : Évolution du résultat en €

	2009	2010	2011	2012
Résultat d'exploitation	-24 069 028,82	-18 332 485,49	-4 544 039,33	-38 233 691,54
Résultat financier	-604 901,36	-916 412,68	-2 753 224,83	-2 399 044,48
Résultat exceptionnel	11 323 592,20	3 526 034,85	7 363 551,20	38 829 802,78
Résultat avant impôt	-13 350 337,98	-15 722 863,32	66 287,04	-1 802 933,24
Résultat net	-12 203 167,98	-14 659 318,32	1 124 836,04	-930 665,24

Source : comptes financiers de l'ONF

Le résultat d'exploitation est négatif pour tous les exercices et diminue particulièrement en 2012 en raison de l'augmentation des dotations aux provisions

(renouvellement de la forêt domaniale et provision pour risques et charges), combinée à une baisse du chiffre d'affaires.

Le résultat financier est négatif durant la période sous revue et se dégrade en 2011 du fait du coût des intérêts et des encours bancaires, ainsi que de l'augmentation des escomptes accordés.

Le résultat exceptionnel est en nette augmentation en 2011 en raison de la vente des maisons forestières de l'État et de la part de 85 % du produit de la vente rétrocédée à l'ONF. En 2012, il s'élève à 38,83 M€ en raison du remboursement par l'État de la TVA sur le versement compensateur.

B. LA SITUATION DE L'ONF EST DÉLICATE

a. Le fonds de roulement (FR), le besoin en fonds de roulement (BFR) et la trésorerie

Tableau n° 4 : Évolution du FR, du BFR et de la trésorerie en €

	2009	2010	2011	2012
FDR	18 359 257,31	-20 073 347,50	-48 235 126,23	20 780 919,37
BFR	115 776 419,38	91 120 930,89	85 891 879,73	75 876 610,41
Trésorerie	-97 417 162,07	-111 194 278,39	-134 127 005,96	-55 095 691,04

Source : comptes financiers de l'ONF

De 2009 à 2011, la structure financière a poursuivi sa dégradation, le fonds de roulement est passé de 18,4 M€ en fin d'exercice 2009 à -48,2 M€ en fin d'exercice 2011. Cette baisse est imputable à la diminution des capitaux propres à la suite du changement de méthode de capitalisation de la cessation d'activité et du deuxième acompte de 10 M€ versé au titre de la convention-cadre relative à la mise en œuvre du bail emphytéotique.

Le redressement de 2012 semble conjoncturel et s'explique à la fois par le changement du régime de TVA du versement compensateur, par le remboursement des deux avances consenties par le ministère de l'agriculture dans le cadre de l'abandon du projet de bail emphytéotique et par le recours à l'emprunt.

Au cours de la période sous revue, le besoin en fonds de roulement diminue en raison du ralentissement de l'exploitation. Il reste contenu grâce à la réduction moyenne des délais de paiement des clients de l'ONF et aux ventes de bois façonnés basées sur des contrats d'approvisionnement à durée de règlement plus courte que les ventes de bois sur pied.

La trésorerie reste négative au cours de la période sous revue.

b. La capacité d'autofinancement et le tableau de financement

Tableau n° 5 : Évolution de la CAF en €

	2009	2010	2011	2012
CAF	-23 650 354,96	13 684 284,04	30 860 383,57	47 647 072,94

Source : comptes financiers de l'ONF

La capacité d'autofinancement, après avoir été négative en 2009, a progressé au cours de la période sous revue, mais elle reste insuffisante pour financer les investissements propres (84 M€ en 2011, 85 M€ en 2012) ce qui oblige l'ONF à recourir aux emprunts bancaires.

Les investissements effectués par l'ONF depuis 2009 en forêts départemento-domaniales de La Réunion ont été élargis en 2010 aux travaux départemento-domaniaux des autres DOM et aux forêts affectées. Les autres investissements portent principalement sur le renouvellement du parc informatique et de la flotte de véhicules.

Le tableau de financement sous forme d'emplois et ressources figurant ci-dessous traduit les opérations ayant un impact sur les principales masses financières du bilan.

Tableau n° 6 : Variation du FDR en €

	2009	2010	2011	2012
Ressources	40 210 500,19	57 253 617,30	73 522 000,00	158 148 000,00
Emplois	95 659 477,46	95 686 222,11	101 684 000,00	89 132 000,00
Variation du FDR	-55 448 977,27	-38 432 604,81	-28 162 000,00	69 016 000,00

Source : comptes financiers de l'ONF

La ressource nette dégagée en 2012 bénéficie de trois facteurs favorables : le remboursement, par l'État, des sommes versées au titre du bail emphytéotique, la valorisation de la CAF par le remboursement exceptionnel de TVA et les emprunts à moyen terme.

Hormis ces éléments exceptionnels, le tableau de financement présente une situation préoccupante dans la mesure où les investissements ne peuvent être autofinancés à long terme.

PARTIE II : LES ACTIVITÉS DE L'ONF

Le code forestier réserve à l'État la détermination de la politique forestière. Au sein de cette politique, les bois et forêts publics relevant du régime forestier satisfont de manière spécifique à des besoins d'intérêt général. Le code fixe à l'ONF, chargé de la gestion des forêts publiques, un objectif de gestion multifonctionnelle et durable. Cet objectif de gestion est traduit en quatre fonctions par les directives nationales d'aménagement et de gestion des forêts domaniales (DNAG), dans les orientations nationales d'aménagement et de gestion des forêts collectivités (ONAG), comme par le contrat d'objectifs et de performance (COP), conclu entre l'État, les communes forestières et l'ONF. Ces quatre fonctions sont valables pour toutes les forêts publiques. Il s'agit de la production ligneuse, de la fonction écologique, de la fonction sociale, de la protection contre les risques naturels.

Dans ce cadre, l'ONF est chargé de la mise en œuvre du régime forestier et des obligations de service public qui en découlent, telles qu'elles sont déterminées par le COP, de la gestion et de l'équipement des bois et forêts de l'État, des missions d'intérêt général qui lui sont confiées par l'État dans le COP, des travaux de fixation des dunes qu'il gère. Ce sont ses quatre missions obligatoires. Il peut, par ailleurs, accepter, à titre facultatif, des missions complémentaires de trois ordres : contribuer, dans certains cas, au maintien en zone de revitalisation rurale de services au public ne relevant pas de ses compétences, accomplir au bénéfice de personnes publiques ou privées des opérations de gestion, d'études, d'enquêtes et de travaux, vendre des bois façonnés. Ces missions sont elles-mêmes regroupées en quatre activités : gestion des forêts domaniales, gestion des forêts des collectivités, mise en œuvre de missions d'intérêt général, réalisation de prestations de service.

Abstraction faite des concours exceptionnels de l'État, et compte tenu des évolutions de la comptabilité analytique, le résultat de chacune de ces quatre activités se dégrade : elles sont toutes déficitaires en 2012.

Cette situation peut s'expliquer, en partie, par les incertitudes du marché du bois et la baisse des cours, le coût des contraintes environnementales et les résistances que suscite l'exploitation économique de la forêt. Elle nécessite des corrections dont certaines sont déjà envisagées ou mises en œuvre : accroissement de la récolte, amélioration de la politique commerciale, réduction des coûts, nouvelles recettes.

I. LA GESTION SOUS CONTRAINTES D'UN PATRIMOINE IMPORTANT ET PRODUCTIF

A. L'IMPORTANCE DES FORÊTS PUBLIQUES

La surface forestière française a atteint, en 2007, 16,7 millions d'hectares (ha) ; elle était de 8 millions d'ha en 1789, 10 millions en 1830, 10 millions en 1900 et 11 millions en 1950. Les forêts domaniales couvrent 1,8 million d'ha. Elles représentent 10,8 % de la surface forestière et 9,46 % de la surface boisée. Si l'on y ajoute les forêts des collectivités, ce sont 28,2 % de la surface forestière et 24,9 % de la surface boisée que gère l'ONF.

Le volume de bois sur pied des forêts domaniales était estimé en 2007 à 266 Mm³, soit 11,12 % du stock national, et celui des forêts des collectivités à 425 Mm³, soit 17,77 % du stock national. L'ONF dispose donc de 29 % du stock national de bois sur pied, part en diminution, puisqu'elle représentait, en 1981, avec 608 Mm³, 35 % du volume total de bois sur pied.

La comparaison entre la production annuelle et les prélèvements annuels par classe de propriété montre que, si les forêts privées représentent près des 3/4 de la production, elles fournissent un peu moins des 2/3 des prélèvements. En conséquence, les forêts publiques apportent, au total, 25,3 % de la production française et 34 % de la récolte. Les seules forêts domaniales apportent 10 % de la production et 15,1 % de la récolte.

L'OPPOSITION SOCIALE À LA RÉCOLTE DES ARBRES

Les DNAG, comme les ONAG, fixent un objectif d'augmentation de la production, tant dans les forêts domaniales que dans les forêts des collectivités. Cette orientation figure dans les deux COP successifs de la période sous revue. Mais, comme le relève le COP 2012-2016, « force est de constater que l'acte consistant à prélever du bois en forêt est aujourd'hui plus questionné que par le passé ». La méfiance du public devant une gestion mercantile de la forêt, qui conduirait à la surexploiter, entraînerait la remise en cause de l'exploitation même de la forêt. Cette même réticence a été constatée au sein des personnels de l'Office.

Cette méfiance influence les décisions de gestion et les pratiques de l'ONF. L'ONF a, en effet, pris en compte cette évolution dans son COP 2012-2016 et met en place des comités de concertation locaux et des actions vers le public pour mieux expliquer ses objectifs et ses règles de gestion. L'organisation de débats publics préconisés par le récent rapport sur les nouveaux défis des bois et forêts pourrait utilement compléter ce dispositif.

LA CHARGE DES MESURES ENVIRONNEMENTALES

Des contraintes sociales et environnementales non rémunérées viennent peser sur la gestion des forêts domaniales et des collectivités.

Sans les doubles comptes qui résulteraient de multiples classements, les 3/4 des surfaces boisées des forêts domaniales se trouvent sous un statut de protection environnementale. S'y ajoutent des enjeux au regard de la fonction sociale : 10 % des surfaces boisées représentent à ce titre un enjeu fort, 34 % un enjeu reconnu. Environ 20 % des forêts domaniales sont sous influence urbaine et 30 % sont potentiellement

soumis à une forte pression touristique. 34 % des surfaces sont fortement fréquentés par le public et 38 %, objet d'une fréquentation moyenne ; 7 752 km de voies forestières, soit 25 % du réseau, sont ouverts à la circulation publique. Enfin, 2 % de la surface sont dotés d'un statut de protection pour la ressource en eau potable.

Les données concernant les forêts des collectivités révèlent aussi une contrainte importante : 47 % de la surface présente un enjeu écologique élevé, 3 % sont placés sous statut de protection réglementaire forte, 4 % de la surface sont consacrés au maintien de vieux bois ; 44 % de la surface présentent un enjeu social significatif, 20 % sont des forêts péri-urbaines et 33 % sont situés à proximité immédiate de zones touristiques ; 17 % ont vocation de protection contre les risques naturels.

Lorsque les contraintes pèsent uniformément sur l'ensemble des forêts, elles peuvent être considérées comme coût de gestion. En revanche, la question d'une compensation par la puissance publique de sujétions spéciales se pose pour le cas des éléments particuliers, localisés, qui entraînent pour les propriétaires des biens concernés des pertes de recettes ou des charges de gestion plus importantes. Dans certains cas (zones de protection renforcée, actions ciblées), des possibilités de compensation existent. Elles sont rarement mises en œuvre. Il apparaît considéré comme « normal » que les forêts domaniales, voire, dans une moindre mesure, les forêts communales, contribuent à l'effort environnemental imposé, quel qu'en soit l'impact sur leur équilibre général. Mis à part les travaux touristiques et certaines missions d'intérêt général (MIG)², ces contraintes ne donnent pas lieu, ou très faiblement, à compensation.

Interrogé sur le poids financier des contraintes environnementales, l'ONF les a estimées à 20 M€ Il a, néanmoins, fait valoir que les études économiques d'évaluation des coûts liés aux mesures de préservation de la biodiversité étaient très peu développées et plus réduites encore celles concernant l'évaluation des services rendus à la société par la biodiversité.

La constitution d'une MIG « environnement » pour formaliser et rémunérer ces actions, lorsqu'elles sont imposées par l'État à l'ONF et en ce qu'elles dépassent les obligations communes à tout acteur, public ou privé, en matière de développement durable ou de préservation de la biodiversité, a été envisagée à plusieurs reprises dans les études récentes sur l'ONF. Le COP 2012-2016 a ainsi prévu la création d'une MIG « biodiversité » et d'une MIG « prévention des risques ». Le rapport de présentation du budget 2012 fait état pour ces MIG de montants budgétés de 2,4 M€ pour la première et 4 M€ pour la seconde. Plus largement, le COP 2012-2016 prévoit que soit recherchée la valorisation économique de certains services environnementaux, assurés dans le cadre de la gestion durable multifonctionnelle, et que soit envisagé, dans le cas d'une plus-value apportée par la gestion forestière, un mode de paiement pour service éco-systémique, mesure que pourrait porter la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF). Sans préjudice de la possibilité de trouver des financements hors budget de l'État, la formalisation de missions déjà assumés par l'Office, éventuellement sous la forme de MIG nouvelles, conventionnées et financées spécifiquement, peut être neutre pour le budget de l'État, dès lors que celui-ci accorde une subvention à l'Office pour

² Sont concernées par ces compensations : biodiversité (limitée aux réserves biologiques, aux plans nationaux en faveur d'espèces particulièrement menacées, à la valorisation des compétences de l'ONF dans le domaine de la gestion des dunes littorales), restauration des terrains en montagne (RTM), dunes littorales, défense des forêts contre l'incendie (DFCI).

équilibrer ses comptes et que la rémunération de ces missions nouvellement formalisées vient réduire cette subvention d'équilibre. Cette formalisation peut avoir l'avantage de permettre ensuite de décliner cette mission avec les collectivités locales et d'obtenir leur contribution. Elle permettra aussi à l'Office de mieux justifier le coût des missions de service public qu'il assume et, partant, de mieux justifier la compensation financière qu'il en obtient de l'État. Actuellement, la compensation ne s'effectue qu'*a posteriori*, dans le cadre des subventions d'équilibre versées par l'État pour boucler le budget de l'établissement. Elle devrait s'effectuer *a priori*, sur la base d'une comptabilité analytique performante, qui n'existe pas à ce jour.

D. LES INCERTITUDES DU MARCHÉ DU BOIS

Les 2/3, environ, des produits d'exploitation de l'Office dépendent du marché du bois, dont 30 %³ de la vente du bois des forêts domaniales.

Chronologiquement, les prix du bois étaient historiquement très élevés à la suite des chocs pétroliers de 1973 et 1979. Les cours ont été affectés par les tempêtes de la fin de 1999, dont les nombreux chablis ont saturé le marché pendant quelques années, puis par la crise économique actuelle (chute en 2009, après une bonne année 2007 et rechute partielle en 2012).

Les cours du bois présentent donc depuis 1999, et notamment depuis 2007, une forte instabilité, variable selon les secteurs économiques concernés.

En temps normal, les influences de tous ces secteurs jouent, à un instant donné, dans des sens qui peuvent se compenser. En revanche, lors de grandes crises comme la crise économique actuelle ou celle liée aux ouragans de la fin de 1999, tous les secteurs sont touchés ensemble. À moyen terme, selon l'ONF et le ministère chargé de la forêt, le bois en général, qu'il soit bois d'œuvre, bois d'industrie (matériaux renouvelables) ou bois énergie (énergie renouvelable), devrait faire l'objet d'une demande française, européenne et mondiale en hausse. De fait, l'année 2013 a été caractérisée par un redressement important des cours.

E. LES MOYENS D'UNE POLITIQUE COMMERCIALE

L'ONF a inscrit ses activités de vente de bois et ses activités concurrentielles dans une démarche commerciale qui vise à mieux connaître le marché, les clients et, pour les activités concurrentielles, la concurrence. Il a ainsi répondu à l'une des observations formulées par la Cour lors de son précédent contrôle.

L'ONF estime ne pas pouvoir mettre en place un outil prospectif qui permettrait d'anticiper l'évolution du prix du bois. Il dispose néanmoins d'informations récentes sur les marchés du bois et réalise un tableau de conjoncture, actualisé chaque mois, qui donne des orientations, complétées par des informations provenant des clients. Ce corpus lui apporte une visibilité accrue de l'évolution des marchés, au moins sur le court terme, et l'aide à définir sa stratégie commerciale. L'ONF participe à l'observatoire économique mis en place par France Bois Forêt en 2009 et aux réunions d'échange avec les autres acteurs de l'amont ; il contribue au suivi de l'évolution des prix du bois confié

³ (sauf en 2009 : 23 %)

au service de la statistique et de la prospective (SSP) du ministère chargé de l'agriculture depuis 2011. Il est, depuis 1999, en contacts fréquents avec ses homologues européens directement ou au sein du réseau EUSTAFOR (*European State Forest Association*).

L'Office a su identifier, en son sein, des acteurs et des outils pour améliorer sa connaissance du marché. Toutefois, interrogé sur d'éventuelles pratiques de parangonnage qui pourraient résulter des contacts établis avec les structures étrangères, l'Office n'a produit aucune étude, malgré plusieurs demandes.

La connaissance de la clientèle a également été améliorée. Ainsi, pour chaque exercice, le chiffre d'affaires bois global est analysé par client, en forêt domaniale, en forêt des collectivités et toutes forêts publiques confondues. Plusieurs typologies des clients « bois » de l'ONF ont été établies par l'Office : selon l'activité principale de l'entreprise, selon l'importance des achats de bois passant par l'ONF (en chiffre d'affaires ou en volume), selon l'origine géographique des acheteurs, avec notamment la part des acheteurs étrangers.

II. LA RECHERCHE D'UN ACCROISSEMENT DES PRODUITS DE LA GESTION DE LA FORÊT DOMANIALE

A. LES VENTES DE BOIS : RESSOURCE PRINCIPALE, IRRÉGULIÈRE ET DÉCLINANTE

Les produits de l'activité « forêt domaniale » ont représenté sur la période, sauf en 2009 (46 %), la moitié des produits de l'ONF issus du total de ses activités « forêts domaniales », « forêts des collectivités », « missions d'intérêt général » et « concurrentiel », en excluant les « non-incorporés » et les « services internes ».

Ces produits ont baissé par rapport à l'année précédente, en 2008 (- 6 %) et en 2009 (- 13 %), avant de croître en 2010 (+ 11,7 %) et en 2011 (+ 16,6 %) ; ils se sont stabilisés en 2012 (361 M€ chiffre retraité des conséquences de la modification de la comptabilité analytique : affectation de la subvention d'équilibre et transfert des activités touristiques et environnementales) et restent encore, ainsi, légèrement inférieurs à leur niveau de 2007 (363 M€). Si l'on ne tient compte que du chiffre d'affaires externe (en excluant par conséquent le chiffre d'affaires interne, la production immobilisée, la production stockée, les subventions non affectées), le niveau de 2012 (290 M€) reste bien inférieur à celui de 2007 (312 M€), et même à celui de 2011 (305 M€). Il marque, cependant, un progrès au regard de ceux de 2008 et 2010 (284 M€ et 286 M€) et plus encore de celui de 2009 (222 M€). Ces évolutions sont dues, pour l'essentiel, aux variations du produit des ventes de bois.

Les ventes de bois représentent, en effet, à elles seules, plus de la moitié des produits des forêts domaniales, et, si l'on ne tient compte que du chiffre d'affaires externe du domaine, elles en constituent environ les trois quarts. Elles sont complétées des produits de la pêche et de la chasse et de celui des concessions, en légère progression. Les autres postes significatifs (travaux forestiers, travaux touristiques et gestion forestière) résultent principalement de travaux immobilisés.

À la seule lecture des comptes analytiques, la gestion de la forêt domaniale est excédentaire sur toute la période. Cet excédent se réduit. Il passe, en effet, de 59 M€ en 2007 à 24,5 M€ en 2012. La tendance à la baisse est régulière, 2009 marquant une chute momentanée. Le résultat de l'activité « forêts domaniales » serait, cependant,

devenu déficitaire en 2012 sans la réorganisation de la comptabilité analytique qui a conduit à y affecter la subvention d'équilibre (44,86 M€). Cette évolution est inquiétante.

B. LA RECHERCHE D'UNE AUGMENTATION DE LA RÉCOLTE

Un objectif d'accroissement de la récolte a été prévu dans les deux contrats d'objectifs et de performance (COP) successifs. Le COP 2007-2011 prévoyait une augmentation du volume mis sur le marché à un niveau compris entre 6,8 Mm³ et 7,5 Mm³. Cette augmentation devait être obtenue par la dynamisation de la sylviculture (adaptation au changement climatique, forêts moins denses, espèces à croissance plus rapide, rajeunissement des peuplements, etc.), par la mise en exploitation de peuplements sous-exploités, vieillissants ou peu accessibles, grâce à la hausse des prix et par une décapitalisation raisonnée de peuplements en sur-maturité dont la qualité se dégrade ou ne répond pas à l'évolution de la demande. Le COP 2012-2016 prévoit une optimisation de la récolte en stabilisant le stock sur pied à son niveau de 2012.

Ces objectifs de volume de récolte n'ont pas été atteints. Tout en relevant l'impact de la crise économique et de la baisse de la demande qui s'en est suivie, le rapport annuel de performance 2007-2011 de l'ONF reconnaît que les volumes offerts ont été insuffisants ; son estimation des marges de progression au regard de l'accroissement naturel reste prudente au regard de la différence de 1,9 Mm³ relevée entre production et prélèvement, puisque le volume optimal de récolte est estimé à 6,8 Mm³ pour les forêts domaniales, marquant ainsi une augmentation de 0,9 Mm³ par rapport à la récolte moyenne constatée sur les années 2007-2012.

Le rapport de performance fait porter la responsabilité de cette insuffisance de la récolte à la crise économique, aux gels de surface dus aux objectifs environnementaux (îlots de sénescence et réserve biologique intégrale). Or, sur ce dernier point, et sans vouloir méconnaître l'impact des objectifs environnementaux, selon le bilan patrimonial des forêts domaniales hors DOM, si les réserves biologiques intégrales couvraient 14 000 ha, les réserves biologiques intégrales boisées ne couvraient que 10 800 ha, et les îlots de sénescence, 11 800 ha (sur un total de 117 400 ha en sénescence). Ce ne sont donc, au total, que 22 600 ha sur 1,5 M ha boisés de forêts domaniales qui ont été retirés de la production au titre des zones mentionnées. De plus, pour certaines d'entre elles, elles ont été installées dans des zones sans enjeu de production.

Ce rapport considère également que l'objectif était trop ambitieux au regard de l'accroissement naturel. Il apparaît, cependant, que la récolte en forêt domaniale reste inférieure à l'accroissement biologique, même réduit de la mortalité.

L'argument de l'ONF selon lequel, le stock sur pied restant constant, la mobilisation de la ressource en bois doit être considérée comme bonne, peut être relativisé. La référence au stock sur pied, en effet, n'est pas la plus pertinente, car les données disponibles ne prennent pas en compte la période la plus récente ni l'impact des tempêtes de 1999 et 2009.

Le Rapport de développement durable (RDD) pour 2009 explique l'insuffisance de la production par l'impact de la crise, mais mentionne aussi que l'ONF a refusé de vendre des chênes en raison de prix insuffisants et que, si le secteur de la construction a permis aux résineux et aux bois d'industrie de mieux résister, la part du bois importé dans ce secteur reste forte. Le rapport sur *le modèle économique de l'ONF* du Conseil

général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de l'inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), de janvier 2011, a estimé que la décision de ne pas « brader » le chêne avait réduit, en 2009, le produit des ventes de bois de 12,6 M€

Le *RDD 2010* fait état des difficultés de commercialisation, en France, des bois d'œuvre feuillus (hêtre particulièrement) et de leur dépendance à l'exportation. Cette explication est reprise par le *RDD 2011*.

Cependant, de façon générale, l'insuffisance de la demande n'est pas alléguée pour justifier d'une impossibilité d'accroître la production. Les différences entre volumes récoltés et volumes commercialisés ne sont pas significatives. L'examen de la balance commerciale ne montre pas de tension particulière sur la satisfaction de la demande. De 2009 à 2011, les exportations de bois brut ont notablement progressé, puis baissé en 2012. Enfin, sans préjudice du solde excédentaire de ces deux produits, la France a importé, en 2012, pour 54 M€ de conifères (grumes et trituration) et pour 20 M€ de feuillus tempérés (grumes et trituration), bois qu'elle produit.

Les enseignements tirés, notamment, des tempêtes de 1999 conduisent à envisager des peuplements forestiers en moyenne moins denses, moins âgés et moins hauts. Simultanément, la dynamisation de la sylviculture permet d'obtenir d'aussi gros bois dans une période plus courte et diminue ainsi les risques de dépréciation ou de perte. De même, pour l'essentiel, la demande porte désormais sur des bois de moindre diamètre. Il résulte de cet ensemble de facteurs que le temps de production en est réduit et la possibilité de récolte accrue. Outre ces considérations générales, la récolte en forêt domaniale peut également être dynamisée dans certaines situations particulières : récolte de peuplements sous-exploités, vieillissants ou peu accessibles, dont l'exploitation devient économiquement rentable, grâce à l'évolution des prix et de nouveaux débouchés, notamment pour le bois énergie ; récolte raisonnée de peuplements dont la qualité des produits se dégrade ou ne répond pas à l'évolution de la demande.

Enfin, malgré le temps long dans lequel s'inscrivent toutes les décisions en matière forestière, l'accent devrait être mis sur les essences les plus demandées (résineux).

Malgré l'incertitude des cours, la récolte d'un volume accru entraînera une augmentation des produits de la vente de bois, qui peut être estimée, selon les hypothèses, entre un minimum de 25 M€ et un maximum de 40 M€

Accroître les volumes récoltés est, à la fois, une possibilité physique et commerciale, un objectif contractuel, la conséquence pratique des nouvelles méthodes de sylviculture et une ressource potentielle nécessaire.

Faire de l'augmentation de la récolte une priorité de l'Office devra se traduire par sa prise en compte dans le dispositif de prévision de récolte et, notamment, dans les aménagements forestiers.

C. DEUX OBJECTIFS PARTICULIERS DE LA POLITIQUE DE VENTE NON DÉNUÉS D'INCONVÉNIENTS

L'ONF recourt à quatre modes de vente : la vente en bloc et sur pied, la vente sur pied à la mesure, la vente de bois façonnés en bloc, la vente de bois façonnés à la mesure.

L'ONF se fixe pour objectif de développer les ventes de bois façonnés comme porteurs d'une valeur ajoutée supérieure.

Parallèlement à ces modes de ventes, l'ONF développe la pratique des contrats d'approvisionnement.

Le contrat d'approvisionnement est négocié de gré à gré, et les bois sont vendus à la mesure, généralement en bois façonnés. D'une durée de quelques mois à plusieurs années, il peut comporter plusieurs tranches. Le prix de chaque tranche est ferme, mais révisable. Les produits livrables en contrats d'approvisionnement sont les bois d'œuvre de résineux et de hêtre, tous les bois d'industrie. Selon l'ONF, ces contrats d'approvisionnement permettent aux entreprises de disposer des produits bois recherchés et de bénéficier d'une garantie d'approvisionnement, en qualité et en quantité, de réduire fortement les coûts de prospection, de bénéficier de prix garantis à une tarification équitable. Ils permettent aussi à l'ONF de bénéficier d'une sécurité en cas de baisse des prix et de la demande. Malgré le risque qu'induisent ces contrats de limiter les profits à attendre de hausses des cours, l'Office estime qu'ils lui restent bénéfiques à terme.

La progression des ventes de gré à gré, et particulièrement celles de bois façonnés ou à la mesure, qui en résulte pour partie, s'est accompagnée d'une réduction corrélative de la part des ventes publiques. La répartition qui, en 1997, était de 80 %-20 %, en faveur des ventes publiques est désormais équilibrée à 50 %-50 %.

Le COP 2007-2011 prévoyait que la part des ventes en contrat d'approvisionnement des bois des forêts domaniales devait atteindre, en 2011 (dernière année du contrat), 35 % du volume total vendu. Le COP 2012-2016 fixe un objectif de 40 % du volume de bois vendu (hors bois de chêne) en contrat d'approvisionnement. En 2011, le taux de contractualisation des volumes vendus, variable selon les essences, s'est établi, en moyenne, à 27,7 %. En 2012, il a régressé à 26,9 %. L'objectif n'a donc pas été atteint.

L'ONF s'est également fixé pour objectif d'accroître la part des bois façonnés dans le total des bois qu'il vend. La façon donne, en effet, une valeur ajoutée plus importante au bois vendu. Cet objectif a été atteint entre 2010 et 2012, la part des bois façonnés dans le chiffre d'affaires est, en effet, passée de 38,5 % à 46,8 %, puis à 47,2 %, pour une part des volumes vendus passée de 27,7 % à 31,7 %, puis à 33,9 %. La part de la valeur ajoutée des bois façonnés dans la valeur ajoutée des bois vendus est passée, dans le même temps, de 28,4 % à 36,5 %, puis à 36,6 %.

Malgré la demande formulée à l'Office, la répartition des bénéfices des ventes de bois en forêt domaniale entre les deux modes de commercialisation n'a pas été produite. Il est, certes, possible de calculer qu'en 2012, pour une différence de valeur ajoutée au m³ de 3,8 € la quasi-totalité des 2 Mm³ commercialisés en bois façonné ont produit une valeur ajoutée supérieure de 7,6 M€ à ce qu'elle aurait été s'ils avaient été commercialisés en bois sur pied. Mais, à défaut de savoir si la commercialisation de bois façonnés est plus coûteuse pour l'Office (en personnel, études, etc. - hors charges externes), il n'est pas, là non plus, possible d'apprécier l'intérêt réel pour l'Office du choix préférentiel de vendre des bois façonnés. L'Office devra sur ce point améliorer sa comptabilité analytique.

Cependant, selon une étude réalisée par Capgemini et présentée au comité de direction de l'Office au début de 2013, le profit financier tiré par l'Office du bois façonné serait, pour l'année 2011, inférieur à celui du bois sur pied. « Le chiffre

d'affaires au m³ pour le bois sur pied (29,55 €) » avait été légèrement supérieur à « la marge unitaire au m³ du bois façonné, hors coûts indirects (28,97 €) ». En 2011, un m³ vendu sur pied a été légèrement plus profitable qu'un m³ vendu façonné.

D'autre part, et sous la réserve, apportée par l'Office, d'une comparabilité limitée à des assortiments équivalents d'essence et de qualité, l'écart des valeurs ajoutées par m³ entre bois sur pied et bois façonné se réduit, ce qui serait dû au choix de développer le bois façonné par un recours exclusif à des prestations externes auprès d'entreprises de travaux forestiers « dans une optique de maximisation de la marge nette globale⁴ ». De même, les prix du bois sur pied ont été plus stables sur la période 2010-2012 (29 €/m³ chaque année) que les prix du bois façonné (49 €/m³, 57 €/m³, 51 €/m³).

Ces désavantages seraient compensés par des perspectives de développement et de rentabilité accrue, supérieures à celles du bois sur pied et par l'intérêt que présente pour la filière un plus grand investissement dans cette production, où l'ONF ne représente actuellement que 6 % des volumes commercialisés.

D. DES ÉVOLUTIONS DIVERGENTES ATTENDUES POUR LES RECETTES ACCESSOIRES

Les produits de la chasse, de la pêche et des concessions progressent régulièrement. Avec un total de l'ordre de 60 M€, ils représentent à peu près 20 % du chiffre d'affaires externe des forêts domaniales.

La contractualisation des baux de pêche a eu lieu à la fin de l'année 2005 pour une période de 12 ans à partir du 1^{er} janvier 2006. La contractualisation a porté sur environ 330 baux de pêche, particulièrement en zone de montagne, et génère une recette annuelle de l'ordre de 300 000 € au niveau national.

L'ONF exploite la chasse essentiellement dans le cadre de baux pluriannuels. Ces baux sont conclus en principe après adjudications publiques, même si des locations amiables sont possibles dans certains cas. Le renouvellement des baux de chasse en forêt domaniale se pratique de façon périodique sur un rythme de 12 ans. La dernière adjudication a eu lieu en 2004. Les baux alors conclus prendront fin pour la plupart le 31 mars 2016. Les prélèvements qui résultent de la chasse restent inférieurs à l'accroissement naturel du gibier. Ils permettent néanmoins de lutter contre la pression qu'exerce le gibier sur le milieu forestier, dont le coût est estimé de 15 à 20 M€/an.

Les recettes globales générées par les seules adjudications sont de 31,5 M€, correspondant à un prix moyen de location de 33 €/ha comparable à celui des adjudications précédentes. Le prochain renouvellement général, en 2016, pourrait enregistrer une pression à la baisse des baux, due principalement à la poursuite de la baisse du nombre de chasseurs. Les recettes de la chasse, qui approchent, au total, 45 M€, pourraient donc régresser. Cette baisse de la recette brute pourrait être compensée, selon l'ONF, par la mise en place de nouvelles modalités de location qui amélioreraient la maîtrise de la population du grand gibier et permettraient de réduire les surcoûts de protection ou de reconstitution des peuplements forestiers.

⁴ Cf. synthèse financière du RDD 2011.

Les recettes des concessions domaniales marquent une progression que l'ONF attribue à une politique active de renégociations avec les concessionnaires et d'ouverture à la concurrence. Elles sont, en effet, passées de 13 à 18 M€ entre 2007 et 2013. Elles n'étaient que de 9,3 M€ en 2003. Elles sont constituées, pour leur plus grande part, de recettes sur les bâtiments, les campings (22 %), les carrières (11 %), les réseaux de transport d'énergie électrique et les équipements de télécommunications (relais hertziens, fibres optiques, stations télécoms, etc.). L'ONF estime que cette progression devrait se poursuivre.

E. DES CHARGES CROISSANTES

Retraitées, comme les produits, des conséquences de la modification de la comptabilité analytique, les charges 2012 s'établissent à 353,6 M€; elles marquent une progression de 31 M€ par rapport à 2011.

Deux postes expliquent principalement cette progression (pour 21,5 M€) : les travaux forestiers : + 18,6 M€ (hors progression de la masse salariale), l'élaboration des aménagements : + 2,9 M€ (hors progression de la masse salariale). Ils correspondent à l'objectif du nouveau COP, « ambitieux en matière de travaux patrimoniaux » et traduisent donc l'augmentation des travaux en forêt. Ces travaux avaient été fortement réduits en 2009, dans le cadre d'un plan d'économie, et progressent depuis lors. L'Office a néanmoins estimé qu'ils étaient inférieurs à ce qu'ils devraient être : ils se sont, en effet, établis au-dessous de 65 M€ par an en moyenne pour la période 2007-2012, alors que le besoin minimal est estimé à 80 M€.

Sur la période 2007-2012, les charges ont progressé de 30 % et les produits de 16 %, ce qui correspond à la dégradation du solde de l'activité. La part des charges d'exploitation des bois dans le total des charges tend à augmenter, conséquence de l'augmentation des ventes de bois façonnés.

La forte différence qui persiste entre les coûts de gestion de la forêt domaniale (86 €/ha en 2012) et ceux de la gestion de la forêt des collectivités (60,8 €/ha) tient, selon l'Office, en premier lieu, aux charges cynégétiques, puis à la gestion des concessions et, enfin, aux missions d'accueil du public. Le bilan analytique ne permet pas de confirmer cette analyse : il n'inscrit, par exemple, en 2012, que 220 000 € de charges pour la chasse et la pêche et 250 000 € pour les concessions. L'Office devra donc améliorer sur ce point sa comptabilité analytique.

Recommandation n°1. Respecter les objectifs de production en volume qui sont fixés par les autorités de tutelle.

III. L'IMPLICATION DES COLLECTIVITÉS DANS LE RÉÉQUILIBRAGE DE LA GESTION DE LEURS FORÊTS

A. UN PRINCIPE D'ÉQUILIBRE FINANCIER

Chargé de la mise en œuvre du régime forestier, l'ONF est rémunéré pour cette prestation par le versement de frais de garderie et d'administration, exclusifs de toute autre rémunération. Cette rémunération est fixée à 12 % du montant hors taxe des

produits de ces forêts (10 % pour les communes de montagnes), complétés, depuis le 1^{er} janvier 2012, d'une contribution de 2 € par hectare.

Au cas où ces ressources ne couvrent pas la valeur réelle des dépenses de l'Office dans les bois et forêts en question, une subvention du budget général est accordée : le versement compensateur.

L'ONF perçoit, de plus, des frais sur les ventes groupées de bois qu'il effectue pour le compte des collectivités. Ces frais s'élèvent à 1 % des sommes recouvrées.

B. UN DÉFICIT ACCRU

Le déficit, pour l'ONF, de la gestion des forêts des collectivités s'est aggravé sur la période, passant de 3,5 M€ à 20,8 M€

Hormis le chiffre d'affaires des ventes groupées, neutre pour l'activité sous réserve de la rémunération qu'en tire l'Office, les recettes que perçoit l'Office pour sa gestion de la forêt des collectivités sont très principalement constituées du versement compensateur et, plus marginalement, des frais de garderie, augmentés, depuis 2012, d'un versement communal supplémentaire de 2 € par hectare géré. Ce versement compensateur représente, en 2012, 78,6 % du chiffre d'affaires externe de l'activité. Or le versement compensateur est bloqué, quand il n'est pas réduit. Depuis au moins 1999 jusqu'à 2008 inclus, le montant versé a été inférieur au montant annoncé. Depuis 2003, le montant du versement compensateur ne suffit plus à équilibrer l'activité.

Les frais de garderie sont proportionnels au produit hors taxes des forêts gérées. La plus grande part de ces produits provient des ventes de bois ; les frais encaissés dépendent donc des prix et volumes concernés et ne correspondent pas nécessairement aux charges supportées par l'Office. Une commune qui ne souhaite pas vendre de bois ne paiera rien à l'Office et bénéficiera, néanmoins, de ses prestations. C'est pourquoi a été créée par la loi de finances pour 2012 la contribution annuelle de 2 € par hectare de terrains relevant du régime forestier et dotés d'un document de gestion, déjà mentionnée, que les collectivités territoriales doivent acquitter au bénéfice de l'Office national des forêts. En 2012, la hausse des ventes de bois a, mécaniquement, entraîné une hausse des produits de garderie de 2,2 M€ et la création de la contribution à l'hectare, une recette nouvelle de 4,7 M€. En 2014, le versement compensateur a, cependant, été accru. La direction du budget estime qu'il est sans doute temps de revoir le partage de l'effort financier entre l'État et les collectivités locales, produit net important concerné par les collectivités locales (après paiement des frais de garderie et des services commandés à l'ONF), qu'apportait le produit de 123 M€ en 2012.

Le complément de produits provient du rattachement au domaine fonctionnel de l'exploitation groupée, jusque-là suivie en concurrentiel patrimonial (5,8 M€), de contributions publiques (4,7 M€, principalement la quote-part du Fonds national d'assurance formation des salariés des exploitations et des exploitations et entreprises agricoles (FAFSEA), jusque-là suivis en « non incorporé ») et de divers autres produits anciennement suivis en « non incorporé ».

Les charges de gestion des forêts des collectivités, ventes groupées incluses, ont crû de 146 M€ à 226 M€ soit une progression de 54,6 %, supérieure à celle des produits. Elles se répartissent, pour leur quasi-totalité, entre masse salariale, achats internes et charges de fonctionnement. Les achats internes ont évolué entre 2,20 % et 3,25 % du total. Les charges de fonctionnement ont crû de 18 % à 38 %. Elles sont très principalement constituées des charges de mobilisation des bois et, dans une moindre

mesure, des charges de gestion forestière. Cette évolution traduit l'importance croissante de la sous-traitance en forêt des collectivités. Corrélativement, la part de la masse salariale s'est réduite de 78 % à 58 %.

L'activité « forêt des collectivités » est la seule pour laquelle les bilans analytiques rendent compte des effectifs employés sous la forme d'un nombre reconstitué d'ETP global affecté au soutien « management » et à la production ; malgré plusieurs demandes, la ventilation annuelle par activité des ETP, par catégorie et niveau d'employés n'a cependant pas été produite, ni pour cette activité, ni pour les autres. L'évolution des effectifs totaux affectés à l'activité « forêt des collectivités » est irrégulière : ils progressent fortement entre 2007 et 2008, se réduisent en 2009 et 2010, progressent à nouveau en 2011 pour se stabiliser en 2012. Dans le même temps, la part consacrée au soutien se réduit à l'avantage de celle consacrée à la production.

C. LA POURSUITE ET LE DÉVELOPPEMENT DES ACTIONS ENGAGÉES AVEC LES COLLECTIVITÉS PROPRIÉTAIRES

Les objectifs de récolte fixés par le COP 2007-2011 ont été atteints. Néanmoins, le volume moyen annuel récolté sur la période 2007-2012 (soit 7,7 Mm³) est de 5,5 Mm³ inférieur à l'accroissement biologique. Comme dans le cas des forêts domaniales, et pour des motifs semblables, une augmentation de la récolte annuelle dans les forêts des collectivités apparaît comme possible. Le COP 2012-2016 prévoit d'accroître la récolte pour approcher la stabilisation en moyenne du stock sur pied : 9,3 Mm³/ an à l'échéance 2016, soit 200 000 m³/an en plus par rapport à 2010, et de 10 à 11 Mm³ en 2020. Cette prévision d'augmentation de la récolte, qu'il serait sans doute souhaitable d'accélérer, la laissera, en 2016 et encore en 2020, toutes choses égales par ailleurs, à un niveau bien inférieur à l'accroissement naturel, même compte tenu de la mortalité (0,9 Mm³/an). Pour mémoire, tout accroissement des ventes des collectivités de 1 Mm³ apporte, à l'Office, une recette supplémentaire de 3 M€

Les forêts concernées par le régime forestier, en métropole, sont nombreuses et de tailles variées. Le grand nombre de forêts et le grand nombre de propriétaires compliquent l'élaboration des plans d'aménagement. La petite taille des forêts complique et renchérit la gestion, l'exploitation et la commercialisation des bois.

Le développement souhaité des « ventes groupées » et de « l'exploitation groupée » permettrait d'alléger une part des contraintes qui résultent du morcellement. D'autre part, l'État, l'Office national des forêts et la Fédération nationale des communes forestières se sont engagés, dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance 2012-2016, à travailler sur des solutions de regroupement de la gestion des forêts communales, par la création d'établissements publics de coopération intercommunale. Ces mesures pourraient aider à maîtriser la hausse des coûts de la gestion des bois, de leur mobilisation et de l'élaboration des aménagements, constatée à l'étude des charges.

Le contenu exact des prestations qui incombent à l'ONF pour la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités ressort de manière peu détaillée des dispositions du code forestier. La charte de la forêt communale en donne une nomenclature. L'ONF et le ministère chargé des forêts estiment cette définition suffisante. Toutefois, le contenu détaillé des actions qui relèvent du régime forestier, tant en ce qui concerne la mission de gestion des forêts des collectivités qu'en ce qui concerne les missions d'intérêt général, devrait être précisé. Les adaptations de ce contenu aux enjeux - au demeurant déjà constatées, actuellement, sur le terrain - et les conditions de l'évaluation des actions pourraient également être définies.

Ces trois ordres de mesures (récolte, regroupement et redéfinition) ne peuvent être envisagés sans une bonne coopération avec les collectivités propriétaires. Elles sont, en effet, maîtresses de la quantité de la récolte, largement décisionnaires en ce qui concerne les regroupements et les modes de récolte, partenaires incontournables comme bénéficiaires, donneurs d'ordre ou clientes des prestations du régime forestier. De nombreuses mesures ont été prises depuis dix ans qui vont dans le sens d'un tel partenariat.

IV. UN RETOUR AU PRINCIPE DU PRESCRIPTEUR PAYEUR POUR LES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (MIG)

A. L'ONF, UN PRESTATAIRE CO-FINANCEUR

Le COP 2007-2011 prévoyait que les MIG confiées par l'État à l'ONF feraient l'objet de conventions pour un montant total égal à leur base 2006 en euros constants et que ces conventions préciseraient la part de financement de l'État et la part de l'ONF, croissante (de 0 % en 2006 à 54 % en 2011). Ce choix s'est traduit par une aggravation du déficit des MIG (État et toutes MIG) qui a doublé entre 2007 et 2011, passant de 12 M€ à 24 M€ et équivalant, en 2011, au tiers des charges de l'activité.

Le co-financement des MIG État assumé par l'Office n'est pas la seule origine du déficit de l'activité pour l'Office. Il supporte, en effet, également, la part non subventionnée par l'Europe des projets complexes, essentiellement la rémunération des fonctionnaires et assimilés, qu'il s'agisse du personnel directement affecté à la réalisation de ces projets ou des coûts de soutien administratif, particulièrement lourds. De même, les interventions patrimoniales intègrent le fonds d'intervention pour l'environnement et le développement durable constitué par l'Office et destiné aux directions territoriales de l'Office qui n'enregistre pas de produits extérieurs. Enfin, une part du sous-financement tient aux difficultés de l'Office, d'une part, à déterminer précisément le coût complet de ses prestations et, d'autre part, à le facturer à ses donneurs d'ordre. Enfin, la prise en charge des « Chablis Klaus », pour les forêts communales et privées, intégrée dans l'activité patrimoniale, à la demande de l'État, mais non compensée, entraîne également une charge pour l'Office.

La réduction du déficit à 10 M€, observée en 2012, tient aux modifications de la comptabilité analytique (transfert des activités touristiques) qui ont induit une forte diminution du format de l'activité et à l'abandon du cofinancement des MIG État par l'Office.

B. LE RETOUR AU FINANCEMENT PAR LES DONNEURS D'ORDRE

Le COP 2012-2016 prévoit que les MIG confiées à l'ONF soient financées par l'État sur la base de conventions spécifiques.

Pour ce faire, la notion de MIG a été précisée. Le domaine fonctionnel des MIG regroupe désormais toutes les activités d'intérêt général qui s'exercent hors du domaine concurrentiel. Il distingue les MIG, nationales ou locales, intégralement financées (ou qui devraient l'être) par les donneurs d'ordre, des actions d'intérêt général (qui peuvent être cofinancées par l'ONF). Toute autre prestation commandée et financée par un client est désormais suivie en concurrentiel.

Simultanément, comme également prévu dans le COP, l'Office met en place un dispositif qui lui permet de mieux apprécier le coût de ses prestations. Cependant, le bilan analytique 2012, tel qu'il a été produit, ne fait pas la distinction entre les MIG et les actions d'intérêt général. Cette distinction permettrait de regrouper, d'une part, les missions qui doivent être financées par les donneurs d'ordre et, d'autre part, les actions, qui peuvent être cofinancées par l'Office et d'en apprécier l'équilibre.

C. LA PERSISTANCE D' ACTIONS RESTÉES EN PARTIE À LA CHARGE DE L'OFFICE

Le retour au principe du financement au coût complet, par l'État, dans le COP 2012-2016, a permis le rééquilibrage de l'activité « MIG nationales + surveillance phytosanitaire », même si prises individuellement, trois MIG restent déficitaires (surveillance phytosanitaire, RTM et gestion des domaines).

Outre ces trois MIG nationales⁵, d'autres missions restent déficitaires. Les « projets complexes », d'initiatives internationales ou autres, restent structurellement déficitaires (3,3 M€), pour les causes déjà évoquées, notamment, du non remboursement des traitements de fonctionnaires par l'Union européenne. La mission « insertion » présente un déficit de presque 2 M€. Pour ce qui est des conventions locales, la mission « Chablis Klaus », en réalité sur l'initiative de l'État, présente un déficit supérieur à 1 M€. L'ONF explique, néanmoins, que l'activité en question devrait être équilibrée sur l'ensemble de son déroulement. La mission défense des forêts contre l'incendie présente également un déficit : 0,7 M€. Diverses missions spécifiques locales, regroupées, eu égard à leur nombre et à la variété de leurs natures, constituent un déficit de plus de 3 M€.

Selon le même bilan analytique 2012, la ventilation des coûts du siège constitue l'une des origines du déficit (pour 1,4 M€ sur les seules missions locales). Cette analyse tend à confirmer que, pour les missions locales au moins, la facturation au coût complet n'est pas encore une réalité. Sur ce point, l'Office indique qu'au-delà des seuls coûts du siège, c'est l'imputation de l'ensemble des coûts de structure qui reste encore perfectible, malgré la réforme de la comptabilité analytique de 2012.

Si l'on se réfère à la redéfinition du secteur, toutes les missions d'intérêt général devraient être financées à leur coût complet par les donneurs d'ordre (État ou collectivités), seules les actions d'intérêt général pourraient être cofinancées par l'ONF.

Or, nonobstant ce principe de remboursement au coût complet, pour certaines MIG nationales (surveillance phytosanitaire, DFCI, etc.), l'État estime que l'ONF est redevable d'une partie de la prestation au titre du régime forestier et impose donc une réfaction sur le prix qu'il verse au titre de la MIG. L'ONF affecte la totalité des dépenses à la MIG, mais n'opère pas de transfert financier du régime forestier vers l'activité MIG, qui reste ainsi déficitaire.

D'autre part, l'Office se trouve soumis aux règles des donneurs d'ordre locaux. Le même principe de réfaction pour prestations partiellement incluses dans le régime forestier peut être imposé par les services déconcentrés de l'État ou les collectivités, la détermination de certains remboursements peut être forfaitisée, une partie de la base de

⁵ L'une de ces trois MIG nationales, celle des domaines, a désormais disparu comme MIG.

la dépense exclue des remboursements, ou le remboursement plafonné (règlements européens, des collectivités, etc.).

Si le principe de la réfaction pour prestations déjà partiellement incluses dans le régime forestier apparaît admissible, les forfaitisations, limites de base de remboursement et plafonnements ne devraient pas être pratiqués pour les MIG, que l'ONF accomplit en application de la loi et qui doivent être financées au coût complet. En revanche, ces règles de forfaitisation, limitation de base et plafonnement sont recevables dans les interventions à caractère d'intérêt général auxquelles l'Office participe ou dont il prend l'initiative. Dans cette hypothèse, cependant, l'ONF doit être sélectif et ne pas accepter de missions déficitaires qui ne soient réellement compensées par un autre intérêt (gestion des réserves naturelles, etc.).

L'Office fait, en outre, valoir que les donneurs d'ordre de MIG ne s'inscrivent pas réellement dans une relation client-fournisseur avec l'Office : qu'ils vérifient le détail des coûts d'exécution et ajustent à la baisse leurs paiements lorsque l'Office a, par un effort de productivité interne, réussi à assurer une prestation à moindre coût que prévu au devis initial, qu'en revanche, ils laissent les surcoûts à la charge de l'Office.

L'Office souligne, néanmoins, que 2012 est l'année de mise en place d'un nouveau système ; il considère que l'usage l'améliorera. Un retour d'expérience est prévu en 2014.

V. UNE SÉLECTION PLUS RIGOUREUSE DES ACTIVITÉS CONCURRENTIELLES

A. UN DÉFICIT PERSISTANT ET IRRÉGULIER

Les activités concurrentielles distinguent les travaux patrimoniaux des collectivités, en complément du régime forestier, et les prestations de service pour « protéger, gérer et valoriser le patrimoine naturel ». Au titre de la première catégorie, l'ONF effectue pour le compte des communes et autres collectivités publiques, des travaux sylvicoles et d'exploitation en forêt. Ces travaux sont des interventions commandées par les collectivités sur la base du programme de travaux, proposé par l'ONF au titre du régime forestier, pour permettre l'application de l'aménagement forestier. Pour ce qui est de la seconde catégorie, l'ONF propose ses savoir-faire aux gestionnaires d'espaces naturels et, notamment, aux élus des collectivités, aux gestionnaires d'emprises ou encore de sites privés. Parallèlement à cet axe d'analyse, fonction de la destination de l'activité vendue, est distingué un autre axe, fonction du type de produit vendu, selon quatre familles : produits finis, travaux, études et services (y compris expertises), maîtrise d'œuvre (y compris assistance technique à donneur d'ordre).

Les deux activités, patrimoniale et de service, se soldent par des déficits. Le déficit des activités concurrentielles, en 2012, soit 19 M€, constitue plus du quart (27 %) du déficit total recalculé de l'Office (70 M€).

Les produits finis sont excédentaires, sauf en 2011, où apparaît un léger déficit ; mais leur poids est marginal. Les travaux, qui représentent environ les trois quarts des produits, sont également généralement excédentaires, sauf en 2010 et 2012. Les deux autres sous-secteurs par activité sont déficitaires, sauf la maîtrise d'œuvre en 2012. C'est l'activité « expertise et services » du sous-secteur « concurrentiel services » qui constitue, sur l'ensemble de la période, la principale source de déficit.

Cette situation de déficit n'est pas nouvelle. Depuis 2001, le secteur des activités concurrentielles a accumulé un déficit de 106 M€ dont l'ONF supporte le financement.

Interrogé sur la situation des activités concurrentielles de l'Office au regard du droit communautaire, le ministère chargé des finances a estimé que le fait que les subventions versées à l'ONF au titre du régime forestier bénéficient à l'ensemble des activités de l'Office, y compris ses activités concurrentielles, ne respecte pas les exigences posées par la Commission européenne. Effectivement, les activités concurrentielles d'un opérateur qui exerce également des missions de service d'intérêt économique général (SIEG) et des activités non économiques ne doivent pas recevoir de financements publics. De même, la compensation des coûts des activités non économiques et des missions de SIEG ne doit pas servir à financer les activités concurrentielles. Or les pertes de l'activité concurrentielle sont supportées par le produit de la forêt domaniale et les autres recettes de l'Office, notamment les subventions d'équilibre. Les activités concurrentielles déficitaires doivent être réputées vendues à perte et portant atteinte aux règles de la concurrence. Les activités non économiques et les SIEG de l'Office bénéficient d'une surcompensation, et cette surcompensation constitue une aide irrégulière.

L'ONF doit veiller à ce que ses activités concurrentielles s'exercent en conformité avec la réglementation communautaire et ne soient pas déficitaires.

B. LA VOLONTÉ D'AGIR DANS LE SECTEUR CONCURRENTIEL

Les prestations de services ou activités concurrentielles représentent, en 2012, 12,74 % du total des charges et 10,84 % du total des produits de l'Office. Les activités concurrentielles concernent plus de 15 000 clients, mais le chiffre d'affaires est concentré sur quelques-uns d'entre eux. Six grands comptes représentent à eux seuls 8 % du chiffre d'affaires, 118 clients apportent un chiffre d'affaires supérieur à 100 000 €, et moins de 1 % des clients – les plus importants – représentent, avec 32,3 M€, 27 % du chiffre d'affaires annuel. D'autre part, 71 % du chiffre d'affaires est réalisé avec les collectivités et, marginalement, l'État.

L'Office estime que ces activités sont complémentaires de ses autres missions ; qu'elles contribuent à son progrès technique et à sa performance, en lui permettant de maintenir une capacité d'intervention technique et d'innovation, d'entendre et de prendre en compte les attentes de la société et des donneurs d'ordre, de développer le rayonnement, l'image de modernité et l'ancrage de l'ONF ; qu'elles l'aident à maintenir son maillage territorial en finançant une part des charges de structures et en offrant des emplois « de bonne qualité » en zone rurale. Les COP successifs et le conseil d'administration du 27 juin 2013 ont affirmé que ces activités dites concurrentielles constituaient un objectif de développement de l'ONF.

Depuis 2011, une stratégie marketing et commerciale a été développée pour favoriser le retour à l'équilibre des activités concurrentielles. Reposant sur un constat des atouts et des faiblesses de l'Office, elle met l'accent sur les prestations de service et vise une marge nette positive, par un meilleur pilotage des activités, une tarification plus rigoureuse, une réduction des coûts et un recentrage sur les activités rentables. Quatre plans d'action ont été mis en place sur les clients, les prestations, l'organisation commerciale et la communication.

C. UNE ACTIVITÉ EN RÉGRESSION

Au-delà des résultats déficitaires et des défauts, déjà relevés lors de précédents contrôles, qui sous-tendent et justifient les axes et les actions de la stratégie de l'Office dans le domaine des activités concurrentielles, les résultats de la comptabilité analytique confirment que cette activité n'atteint pas les objectifs fixés.

La répartition des charges marque une grande stabilité malgré l'intégration, chaque année, du coût croissant du CAS pension et, en 2012, de celui de la cessation anticipée d'activités des ouvriers forestiers. Le patrimonial et le service sont à peu près égaux, l'activité « travaux » est, de loin, la plus importante (autour de 65 %), suivie par l'activité « expertise et service » (autour de 21 %), puis par la maîtrise d'œuvre, en réduction, passée de plus de 11 % à moins de 8 % et, enfin, loin derrière, l'activité « produits finis », à moins de 2 %.

La période marque une tendance à la baisse des charges des activités concurrentielles, passées, dans leur ensemble, en 2012 (avec 129 M€) à 94,68 % de ce qu'elles étaient en 2007. La tendance à la baisse a plus affecté les activités patrimoniales - en raison de la baisse des recettes que les collectivités tirent de leurs ventes de bois - que les activités de service. De même, les activités de travaux, puis d'expertise et de service sont celles qui ont le plus baissé.

La répartition des produits (110 M€ en 2012) des activités concurrentielles n'est pas très différente de celle des charges. Logiquement, la part des travaux est plus importante dans les produits que dans les charges et les produits tirés de l'activité commerciale sont presque nuls, puisqu'ils sont comptabilisés en concurrentiel, services ou patrimonial.

Sur la période, les produits (- 12,2 %) ont baissé plus que les charges (- 5,4 %). L'ONF en impute la responsabilité à la crise économique. Cette situation est identique pour le sous-secteur « concurrentiel service », pris en particulier, alors que les charges et les produits du sous-secteur « concurrentiel patrimonial » ont baissé de même façon (- 20 % environ). Le déficit du concurrentiel service s'est donc accru, tandis que celui du concurrentiel patrimonial se réduisait. 2011 et 2012 sont des années atypiques pour des raisons opposées : en 2011, les produits ont fortement augmenté (+ 8,05 %), tandis que les charges baissaient (- 1,26 %), et en 2012, alors que les produits baissaient (- 11,74 %), les charges progressaient (+ 2,18 %). Il semble qu'en 2011, les saisies de charges de personnel puissent être la cause de la particularité. Pour 2012, en revanche, le bilan analytique ne donne pas d'explication, se limitant à souligner « des évolutions surprenantes dans les agences travaux, sauf dans l'agence travaux sud-ouest, avec de fortes hausses de charges directes contre de fortes diminutions du chiffre d'affaires facturé », marquant, là encore, le caractère perfectible de la comptabilité analytique. Sur ce dernier point, une amélioration a, toutefois, été constatée avec l'intégration de l'activité commerciale à ce secteur.

D. AU DEUXIÈME SEMESTRE 2013 : UNE REPRISE EN MAIN

La délibération du conseil d'administration de l'ONF du 27 juin 2013 réaffirme que le COP constitue bien le cadre de l'action de l'établissement pour les années à venir, exprime son attachement aux missions de l'ONF (y compris dans le champ concurrentiel) souhaite, lorsque qu'elle reste compatible avec l'activité patrimoniale et apporte une marge opérationnelle suffisante, la réponse à des marchés de travaux et services sur les métiers de l'ONF. Elle subordonne l'intervention de l'ONF dans le

domaine concurrentiel à l'existence d'une marge opérationnelle et à la compatibilité avec l'activité patrimoniale.

Diverses mesures d'application ont été diligentées, telles que le lancement d'une réflexion sur la maîtrise des charges de structures, la décision de n'accepter que les commandes qui dégagent une marge opérationnelle (ou solde direct) supérieure à 15 %, des actions qui permettent d'atteindre ce taux, l'arrêt des prestations d'un montant inférieur à 500 € le préalable d'un avis du siège pour tout contrat supérieur à 150 000 €, la fixation d'un objectif de marge de 10 % pour le patrimonial et de 5 % pour le service, la mise en œuvre de stratégies travaux et études pour améliorer la rentabilité des structures de production et la formulation de propositions pour redimensionner les bureaux d'études en fonction de leur marché potentiel, etc.

Ces directives pratiques devraient conduire à une mise en œuvre active et impérative de la stratégie définie.

PARTIE III : LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE L'OFFICE

I. DES EFFECTIFS EN BAISSÉ DONT L'OFFICE NE RETIRE PAS LE BÉNÉFICE

A. UNE MASSE SALARIALE EN AUGMENTATION

La masse salariale, 471 M€ en 2012, représente 60 % des charges de l'établissement. Elle a augmenté de 2,09 % entre 2008 et 2012 en raison, principalement, de l'augmentation des charges sociales, en particulier des cotisations versées au compte CAS pensions pour les retraites des personnels fonctionnaires et de revalorisations statutaires.

Tableau n° 7 : Comparaison de la masse salariale 2009/2012

	2009	2012	Évolution
ETPT	9 754	9 279	-4,9%
Masse salariale (€)	461 400 000	471 000 000	2,1%
Masse salariale hors CAS (€)	371 700 000	373 000 000	0,3%
Masse salariale/ETPT (€)	47 304	50 760	7,3%
Masse salariale hors CAS/ETPT (€)	38 107	40 198	5,5%

Source : réponse de l'ONF

B. DES EFFECTIFS EN BAISSÉ

Les effectifs de l'ONF, exprimés en ETPT et en moyenne annuelle, sont passés de 9 754 en 2009 à 9 279 au 31 décembre 2012 :

- les effectifs de fonctionnaires ont baissé de 7,36 %, passant de 6 022 à 5 578 ;
- les effectifs des ouvriers forestiers ont diminué de 4,10 %, passant de 3 121 à 2 993 ;
- les effectifs des fonctionnaires assimilés (contractuels) ont augmenté de 24,31 % passant de 457 à 569.

Le deux COP prévoyaient une diminution des effectifs de 1,5 % par an et cet objectif, sur la période considérée, a donc été atteint. Cette baisse significative des

effectifs n'a eu, en revanche, que peu d'impact sur la masse salariale qui est restée stable hors contribution au CAS pension, en raison de l'importance des mesures catégorielles et indemnitaires décidées au cours de cette même période.

Ces effectifs comportent 68 % de fonctionnaires et assimilés et 30 % d'ouvriers forestiers. Le code forestier (article L. 222-6) offre la possibilité à l'Office de disposer de personnels relevant du statut de la fonction publique, contrairement aux règles de droit commun des établissements publics à caractère industriel et commercial.

Les agents fonctionnaires de l'ONF relèvent de neuf corps administratifs et techniques différents au sein desquels les corps techniques représentent plus des trois quarts des effectifs et sont en grande majorité des corps de catégorie B.

Les statuts des corps de fonctionnaires de l'ONF ont été revus en 2003 et représentent une avancée statutaire pour les agents, dans la mesure où ces textes ont entraîné la disparition des personnels techniques de catégorie C et permis la promotion de la moitié des techniciens supérieurs forestiers dans le corps de catégorie A des cadres techniques.

Les missions des agents ayant bénéficié de promotions sont restées identiques : ainsi des agents techniciens de catégorie B assurent désormais des missions, telles que le martelage ou l'accueil du public, qui ne devraient pas relever d'un corps d'encadrement intermédiaire.

Par ailleurs, l'ONF s'est inscrit dans le cadre du nouvel espace statutaire (NES) des fonctionnaires de catégorie B, mis en place dans toute la fonction publique dans le cadre d'un engagement du Gouvernement de revaloriser la grille indiciaire de ces corps. L'Office s'est inscrit dans cette démarche, dans la mesure où le ministère chargé de l'agriculture s'y était également engagé.

Le dispositif du NES a été mis en place pour les personnels administratifs en avril 2012 et a été achevé en 2013 pour les personnels techniques.

En année pleine, le passage au NES représente un surcoût annuel estimé à 5,32 M€ soit à 919 000 € pour les corps administratifs (environ 650 agents concernés) et à 4,4 M€ pour les corps techniques (environ 3 600 agents concernés).

Les autres agents de l'Office relèvent de l'article L. 222-7 du code forestier et du décret n° 2005-1779 pris en application de cet article.

Ces dispositions concernent les ouvriers forestiers, les contractuels de droit public ou de droit privé et diverses autres catégories de personnels (emplois aidés, personnels d'entretien, volontaires civils à l'aide technique et volontaires du service civique).

L'ONF dispose à titre dérogatoire de nombreux corps de fonctionnaires spécifiques, qui pèsent lourdement sur ses effectifs. Dans le cadre des départs naturels de ces derniers au cours des prochaines années, l'Office pourrait envisager de ne plus recruter dans le cadre de concours ou de détachement, mais dans les conditions du droit commun des ÉPIC pour tous les emplois qui ne relèvent pas de missions de police sur le terrain.

<p>Recommandation n°2. Privilégier les recrutements de droit commun des ÉPIC pour tous les emplois qui ne relèvent pas des missions de police sur le terrain.</p>

II. UNE GESTION DÉCONCENTRÉE CONSOMMATRICE D'EFFECTIFS

L'ONF est organisé de façon matricielle. Le siège comprend une agence comptable principale, une inspection générale, un secrétariat général, une direction des systèmes d'information, une direction de la communication, une direction des affaires communales et trois directions métier.

Sur le terrain, la politique et l'activité de l'ONF sont mises en œuvre par 9 directions territoriales (DT) et 5 directions régionales (DR).

C'est au niveau des directions territoriales que sont réunis les métiers, les supports et les soutiens.

Les directions territoriales disposent également d'une agence travaux et d'un bureau d'études.

L'activité sur le terrain est animée par les agences territoriales auxquelles sont confiés des secteurs géographiques très divers tant en superficie qu'en caractéristiques naturelles.

L'ONF a revu son organisation territoriale au cours de la période sous revue.

Dans le COP, l'ONF s'engage à définir un maillage territorial cible à l'horizon de 2016 de 300 à 310 unités territoriales en métropole.

L'Office a fait le choix d'une gestion spécifique où l'on retrouve toutes les fonctions de soutien tant au niveau central qu'au niveau territorial.

La direction des ressources humaines (DRH) de l'ONF (siège) comprend sept départements et une mission regroupant 162 agents ; elle définit et met en œuvre la politique de l'Office en ce domaine mais assure également une grande partie des actes de gestion des fonctionnaires ainsi que ceux relatifs aux contractuels alors que la gestion des ouvriers forestiers est totalement déconcentrée.

Chaque DT et DR comporte une DRH, dont l'organisation est calquée sur celle du siège et dont les effectifs totaux s'élèvent à 158 agents.

Les gestionnaires locaux et nationaux des ressources humaines sont donc au nombre de 320, ce qui représente un indicateur agents affectés en ressources humaines rapporté à l'effectif au 31 décembre 2012 de 3,50 %. Ce même indicateur est de 2,10 % au ministère de l'agriculture (RAP 2012).

D'autres fonctions support sont également présentes au sein des services déconcentrés : ainsi chaque direction territoriale dispose d'une direction financière, et chaque agence départementale de services fonctionnels où sont assurées des tâches administratives et comptables.

À titre d'exemple, la direction territoriale de Franche-Comté comporte au 31 décembre 2012, 593 agents, et celles du Sud-ouest 612 agents.

Le nombre d'agents affectés dans les services « soutien » (RH, finances services fonctionnels) relevant de la DT Franche-Comté s'élève à 82 et ceux relevant de la DT Sud-ouest à 196, soit un ratio de 13,83 % agents affectés dans des fonctions de soutien dans la première DT et de 32,03 % dans la seconde.

Du fait de son organisation déconcentrée, l'Office consacre de nombreux personnels aux fonctions de soutien dans les services territoriaux ; une rationalisation

des moyens des fonctions supports doit être envisagée et les écarts territoriaux doivent être corrigés.

À la suite de la résolution du 27 juin 2013, l'ONF a souhaité préserver sa capacité opérationnelle de terrain ; il s'est engagé à diminuer, pour la période 2014-2016, les effectifs dédiés à la gestion des ressources humaines d'environ 10 % à 12 % et s'est inscrit dans une trajectoire de réduction des effectifs qui portera plus significativement sur les personnels de soutien.

III. UNE ABSENCE DE SYSTÈME D'INFORMATION RESSOURCES HUMAINES (SIRH)

Durant la période sous revue, l'ONF disposait d'une base informatique nationale pour le personnel fonctionnaire, lui permettant de suivre la carrière et les mobilités des agents, et de deux autres bases, gérées par chaque DR et DT, permettant d'assurer la gestion administrative et de traiter la paye des ouvriers forestiers.

Ainsi, pour obtenir une restitution globale de données relatives aux personnels de l'Office tous statuts confondus, plusieurs extractions doivent être réalisées, ce qui multiplie les risques d'erreurs lors de la consolidation des chiffres.

En 2008, l'ONF a décidé d'engager une refonte complète de son SIRH pour se doter d'un système unique comportant des modules mobilité, gestion de la paye, formation, gestion du temps, ainsi qu'un module responsabilité sociale de l'entreprise.

Le déploiement de cette base unique initialement prévue pour 2009 a été repoussé à plusieurs reprises et l'ONF a confié une mission à une société prestataire de service pour effectuer le bilan de l'existant et émettre des préconisations d'ordre stratégique.

Cet audit a conclu à la nécessité de poursuivre le travail entrepris mais a pointé des dysfonctionnements liés au pilotage et à l'organisation du projet, tels que l'absence de schéma directeur global et la nécessité de compléter certaines définitions des besoins.

Le déploiement de la base est prévu en juillet 2014 pour les personnels fonctionnaires et assimilés, puis en fin d'année 2014, pour les personnels ouvriers forestiers. Ce retard important est pénalisant pour l'ONF.

L'ONF a pris des engagements fermes pour que ce dossier soit traité avant la fin du contrat d'objectifs et de performance 2012-2016.

IV. LES CARACTÉRISTIQUES DES AGENTS DE L'ONF

A. UNE MOYENNE D'ÂGE ÉLEVÉE

La proportion des agents de plus de 50 ans est élevée à l'ONF, en particulier parmi les fonctionnaires (51,13 % des corps techniques et 50,03 % des corps administratifs).

L'ancienneté moyenne des agents de l'ONF, quel que soit leur statut, est de 20 ans en 2009, 19,11 ans en 2010 et 20,3 ans en 2011.

Si l'on rapporte l'ancienneté à l'ensemble des agents de l'ONF, 22,96 % de l'effectif est en fonction depuis plus de 31 ans.

B. LA GESTION DES FINS DE CARRIÈRE DES OUVRIERS FORESTIERS PAR DE COÛTEUX DISPOSITIFS

Le coût du dispositif de gestion des fins de carrières des ouvriers forestiers mis en place depuis 2003 sous forme de départs anticipés à la retraite est estimé par l'Office à 122,6 M€ pour 1 298 agents sur la période 2004-2021.

Un premier dispositif de cessation anticipée d'activité a été mis en place sur la période 2003-2011. Il repose sur le principe d'une rupture du contrat de travail entre 55 et 64 ans, suivie du versement d'une rente jusqu'à la date de la retraite à taux plein du bénéficiaire. Cette rente est versée par une compagnie d'assurance (CNP Assurance) qui assure également le paiement des charges sociales correspondantes.

Depuis sa mise en place en 2004, 642 ouvriers forestiers ont bénéficié de la CAA, dont 331 au cours de la période sous revue. Ce dispositif continuera à produire ses effets jusqu'en 2019, alors que le dernier bénéficiaire est rentré dans le dispositif en 2012, car, bien que ce dernier ait pris fin en 2011, de nombreux dossiers en instance avant le terme du dispositif ont été traités en 2012.

Le coût total du dispositif de CAA (rentes et cotisations) est estimé par l'Office à 73,7 M€ sur la période de 2004 à 2019 pour 642 agents, soit en moyenne un coût de 115 000 € par bénéficiaire.

Ce dispositif a été remplacé en septembre 2013 par la cessation progressive d'activité (CPA), dont les modalités ont fait l'objet de discussions avec les partenaires sociaux sur la répartition entre le temps travaillé et la rémunération. Il devrait perdurer jusqu'en 2021 et concerner 656 agents, selon l'Office.

Dans le cadre de la CPA, les ouvriers forestiers continuent à travailler à temps partiel (de 70 % à 50 % selon leur âge d'entrée dans le dispositif). Ils bénéficient alors d'une rémunération couplée à une allocation leur permettant de disposer d'un revenu variant de 90 % à 95 % de la rémunération à temps complet.

Le coût total réel de l'allocation versée au titre du temps non travaillé est évalué à 48,9 M€ hors évolution du régime de retraite, jusqu'en 2021.

Si l'Office ne réembauche pas de nouveaux ouvriers forestiers pour pallier les départs au titre de la CPA, cette mesure doit mener à une baisse de la masse salariale, étant donné que les salariés en bénéficiant ne seront comptabilisés qu'à hauteur de leur temps partiel (le reste de leur rémunération étant constitué d'une allocation).

Toutefois, afin de compenser le volume de travail perdu par la réduction du temps travaillé, l'ONF pourrait recruter des ouvriers forestiers « juniors », dont le coût en masse salariale initiale est moindre.

Ces réembauches restent, certes, facultatives, mais si elles sont intégralement réalisées sur la période du COP 2012-2016, le coût total du dispositif s'élèvera à 11,7 M€ (coût des embauches compensatrices de 17 M€ - économie du dispositif de CPA de 5,3 M€), sans tenir compte des revalorisations salariales des ouvriers forestiers « juniors ».

En tout état de cause, l'ONF n'aura que deux solutions pour assurer son fonctionnement : le recrutement de nouveaux agents ou l'appel à la sous-traitance, ce qui, en termes financiers, aura des conséquences.

Toutefois, le dispositif de CPA est moins onéreux que celui de CAA ; le coût moyen total d'un ouvrier forestier en CPA est de 75 000 € (48,9 M€ pour 656 ouvriers),

contre 115 000 € (73,7 M€ pour 642 ouvriers) pour les ouvriers forestiers ayant bénéficié du programme 2004-2011 de la CAA, soit un coût moindre de 35 %.

La politique de diminution des effectifs ouvriers par des dispositifs de gestion des fins de carrière des ouvriers représente un coût considérable pour l'Office et devra faire l'objet d'un suivi rigoureux, afin de ne pas connaître de dérives tant en termes de recrutements que de sous-traitance.

C. UN AUDIT SOCIO-ORGANISATIONNEL EN RÉPONSE À UNE SITUATION SOCIALE DÉGRADÉE

Les réformes engagées par l'ONF ont conduit à l'émergence d'une situation sociale tendue, qui a entraîné la direction de l'établissement à réaliser un audit socio-organisationnel en 2012.

Il a mis en évidence « un malaise social profond et multifactoriel », dont les principales problématiques sont liées aux réductions d'effectifs qui s'accompagnent d'une augmentation de la charge de travail, de l'abandon de certaines missions de service public, d'une opposition à la politique de coupe de bois, de la fragilisation de populations ouvrières et d'interrogations sur l'avenir de l'Office.

À l'issue de l'audit, le cabinet de consultants a émis des recommandations sur la base de 11 chantiers prioritaires allant, entre autres, de la clarification du rôle et de l'activité de l'agent patrimonial au renforcement du rôle de management de proximité et à l'amélioration des procédures d'achats et de systèmes d'information.

Au vu de cet éclairage, l'ONF a engagé en 2013 une négociation avec les organisations syndicales qui a abouti en octobre de cette année à un protocole qui doit donner aux personnels un projet d'avenir clair et de long terme dans lequel ils pourront se projeter.

Ce projet paraît *a priori* intéressant, mais son caractère ambitieux et général peut laisser perplexe alors qu'il a vocation à se déployer dans un cadre contraint par le temps, le COP 2012-2016, et que la principale organisation syndicale de l'établissement n'y a pas adhéré.

D. UNE APPLICATION DU RÉGIME INDEMNITAIRE PERFECTIBLE

Les primes et indemnités représentent en 2011 27 % du salaire des fonctionnaires et 32,5 % du salaire des ouvriers.

Le régime indemnitaire est issu du décret n° 2005-1784 du 30 décembre 2005 et de son arrêté d'application du même jour (modifié par arrêté du 14 décembre 2011).

Quelques années après la mise en place de ce nouveau régime indemnitaire l'ONF devrait s'engager dans une démarche de clarification et de réactualisation des règles d'attribution de certaines primes.

La prime spéciale et de résultat (PSR) peut varier de 75 % à 150 % d'un montant de référence fixé par arrêté.

La PSR est appliquée de manière différenciée pour l'encadrement et pour les autres personnels.

La modulation mise en place par l'Office repose sur un dispositif complexe comportant, pour l'encadrement supérieur, quatre critères (ventes de bois, activités

conventionnelles, gestion durable des forêts publiques et solde financier), auxquels peuvent se rajouter des critères sectoriels, et qui sont subdivisés en sous-critères ; la modulation concernant les autres agents est calculée à partir de trois critères de poids égal (critère individuel, c'est-à-dire l'appréciation sur l'atteinte des objectifs individuels ; critère de contribution de l'agent aux résultats de l'équipe comportant lui-même deux sous-critères pour les personnels de terrain, des sous-critères à identifier localement pour les personnels administratifs ; un critère de contribution de l'agent aux résultats de la structure).

Quel que soit le statut, une note de service annuelle arrêtant les taux de référence et l'amplitude de modulation limite volontairement cette dernière dans une fourchette allant de 500 € pour les grades les moins élevés à 3 000 € pour les plus élevés (alors que le décret permet respectivement une amplitude de 2 396 € et de 11 066 €).

Cette limitation empêche la PSR de jouer pleinement son rôle de levier managérial.

La prime de grade de sujétion et d'emploi (PGSE), allouée à tous les personnels fonctionnaires de l'ONF, peut être modulée en fonction du corps et du grade de l'agent, selon la manière de servir et selon les sujétions liées à l'emploi ou lorsqu'ils sont affectés dans des zones géographiques dont l'attractivité insuffisante affecte les conditions d'exercice des fonctions.

Un arrêté de 2005 fixe le taux moyen de cette prime. Des notes de service de l'Office introduisent la possibilité de majoration dans trois cas.

Les personnels en service en Guyane appelés à assurer des missions en forêt amazonienne impliquant un ou plusieurs découchés hors hôtellerie bénéficient d'une majoration de cette prime par décision du directeur général du 1^{er} janvier 2008 prise en application de l'article 2 du décret de 2005.

Ensuite, les personnels affectés à la défense des forêts contre l'incendie (DFCI) bénéficient également d'une majoration de la PGSE au titre de la contrainte que représente cette mission ; une note à l'attention du directeur territorial Méditerranée du 2 novembre 2006 fixe le nombre total des agents pouvant bénéficier d'une majoration. Cette note, qui concerne 287 agents de la zone défense sud (Méditerranée, Rhône-Alpes et Corse), n'a pas été réactualisée depuis 2006.

Enfin, les personnels affectés en région parisienne bénéficient d'une majoration de la PGSE au titre de la vie chère sur la base d'une mention dans le courrier du 2 novembre 2006 relatif à la DFCI indiquant « le besoin actuel du siège en majoration non pondéré est inférieur à 250 [...] ».

Les règles d'attribution de la PSR mériteraient d'être revues afin de refléter la reconnaissance des mérites individuels, et les bases de majoration de la PGSE attribuées dans le cadre d'affectations géographiques particulières (Guyane, DFCI et région parisienne) pourraient être clarifiées.

L'attribution de l'indemnité de continuité de service versée, en application de l'article 8 du décret n° 2005-1784, lorsqu'un fonctionnaire est désigné pour assurer une continuité de service sur un poste vacant, temporairement ou non, repose sur une circulaire de l'Office du 26 avril 2007.

La liste des emplois y ouvrant droit, qui est établie par référence à la cartographie des métiers de l'ONF est très large et devrait laisser place à un dispositif reposant sur des bases resserrées.

L'indemnité mensuelle de contrainte administrative (IMCA) est appelée à évoluer dans le cadre du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement. La mise en œuvre de cette réforme devrait permettre d'ouvrir une réflexion sur les logements attribués dans le cadre du logement par utilité de service ou par nécessité de service.

PARTIE IV : LE PILOTAGE DE L'ONF

I. LA GOUVERNANCE

A. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION REPRÉSENTE DES INTÉRÊTS DIVERS

L'Office national des forêts est doté d'un conseil d'administration dont la composition est fixée par décret.

Pendant la période sous revue et jusqu'au 21 mars 2013 le conseil d'administration de l'ONF était présidé par M. Hervé Gaymard, parlementaire et ancien ministre chargé de la forêt. Depuis cette date, il est présidé par M. Jean-Yves Caullet, également parlementaire.

La base légale de l'indemnité de fonction du président du conseil d'administration n'a pas été précisée au cours de la période 2009-2012, alors que ce point avait déjà été soulevé dans le précédent rapport de la Cour.

Il comprend deux vice-présidents : les deux titulaires actuels étant, respectivement, le président de la Fédération nationale des communes forestières et le président de la Fédération nationale du bois (FNB).

Par ailleurs, y siègent également le représentant du Premier ministre, deux membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes ou de l'inspection générale des finances, trois représentants du ministère chargé de la forêt, deux représentants du ministère chargé de l'économie et des finances, un représentant du ministère chargé du redressement productif, deux représentants du ministère chargé de l'écologie, un représentant du ministère chargé de l'égalité des territoires, un représentant du ministère de l'intérieur, et, outre le président de la FNCOFOR, trois autres représentants des communes forestières, sept représentants des personnels de l'établissement et une représentante de France Nature Environnement (FNE) au titre de la protection de la nature.

L'ONF a donc la particularité de comprendre dans son conseil d'administration cinq représentants de ses clients que sont les communes forestières et la FNB. Cette particularité n'est pas sans poser des difficultés.

L'ONF est leur fournisseur, et son conseil d'administration se prononce sur des sujets stratégiques dont les fondamentaux de l'équilibre économique de l'établissement, comme les prix de ses prestations et fournitures et les délais de paiement.

S'agissant des délais de paiement, par exemple, le représentant de la FNB tend à relativiser, dans ses interventions pendant les séances du conseil d'administration, l'importance du respect de la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008, qui plafonne à 45 jours fin de mois ou 60 jours à compter de la date

d'émission de la facture le délai de paiement entre les entreprises et, par conséquent, du paiement à l'ONF par ces dernières d'une partie de ses prestations ou fournitures. Toutefois, l'ONF est parvenu à valider à la fin de 2013 un nouvel échéancier de paiement, plus favorable à ses intérêts, par ses acheteurs de bois.

Par ailleurs, les effectifs et le maillage territorial sont deux composantes essentielles de la stratégie de l'ONF qui doivent s'adapter aux nécessités. Or les communes forestières sont très attentives à ce que les agents de l'ONF restent en nombre dans les forêts communales, non seulement pour y réaliser leur travail, mais également pour assurer une présence dans les massifs. Les représentants des personnels au conseil d'administration ne le sont pas moins.

B. LES COMMUNES FORESTIÈRES PRENNENT PLUS DE POIDS DANS LA GOUVERNANCE DE L'ÉTABLISSEMENT

Au cours du contrat d'objectifs et de performance 2007-2011 (COP 2007-2011), l'ONF et la FNCOFOR se sont dotés d'une instance commune, la Commission nationale de la forêt communale à laquelle a été adossé le Comité national des ventes de bois mis en place en 2005.

Le COP État-ONF-FNCOFOR 2012-2016 poursuit cette démarche et la consolide en mettant en place le Comité consultatif de la forêt communale créé par le conseil d'administration de l'ONF le 20 avril 2011 et dont il est précisé qu'il « débattrà des choix stratégiques liés à la gestion de la forêt communale, notamment la recherche et développement, la formation et la comptabilité analytique et rendra compte [...] au conseil d'administration de l'ONF ».

Le COP État-ONF-FNCOFOR 2012-2016 a été co-signé, pour la première fois, par les communes forestières, attestant ainsi de leur montée en puissance dans la gouvernance de l'établissement.

II. UN CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE NON RÉALISÉ

A. LA FEUILLE DE ROUTE DE L'ONF

En vertu de l'article L. 221-3 du code forestier, un contrat pluriannuel passé entre l'État et l'Office national des forêts détermine :

- les orientations de gestion et les programmes d'actions de l'établissement public, ainsi que les moyens de leur mise en œuvre ;
- les obligations de service public procédant de la mise en œuvre du régime forestier ;
- les missions d'intérêt général qui lui sont confiées par l'État, ainsi que l'évaluation des moyens nécessaires à leur accomplissement.

La période sous revue (2009–2012) s'étale sur deux contrats successifs : le contrat État-ONF 2007-2011 et le contrat État-ONF-FNCOFOR 2012-2016.

B. LE CONTENU DU CONTRAT

1. Le contrat 2007-2011

- Les objectifs du COP 2007-2011

Beaucoup d'objectifs mentionnés sont plus des actions à mener que de véritables objectifs, même si pour quelques-uns des chiffres sont mentionnés des objectifs : « traduire la dynamisation de la sylviculture dans les aménagements forestiers en intégrant le changement climatique », « développer le bois énergie et les « valeurs carbone » pour lutter contre l'effet de serre », etc.

Il y est demandé que l'ONF poursuive la réorganisation de son activité « travaux » (création d'agences travaux et mutualisation) au profit des communes forestières pour dégager une marge nette positive, adapter et standardiser de manière accrue ses prestations, et maîtriser l'évolution de ses tarifs.

Concernant le volet de la performance, il était spécifié que chacune des activités de l'ONF devait dégager un résultat net positif dès 2007 et viser à dégager une hausse de la valeur ajoutée de 10 % par an. Sur le plan de la productivité, il était demandé à l'ONF de l'améliorer en forêt domaniale et, en liaison avec les communes forestières, en forêt communale, pour se développer dans des domaines nouveaux.

Enfin, sur l'équilibre général, il était demandé à l'ONF de « maintenir un résultat net positif sur toute la période du contrat, compte tenu du respect par l'État de ses engagements financiers, l'ensemble devant [avoir permis] le financement des travaux en forêt, y compris les travaux de reconstitution post-tempête de décembre 1999, le financement des missions d'intérêt général confiées à l'ONF par l'État selon une quote-part fixée et la constitution d'une provision réglementée déductible fiscalement, celle-ci devant permettre à l'ONF de faire face à ses engagements à court et à long terme en matière de renouvellement et de reconstitution de la forêt ».

- une réalisation du contrat 2007-2011 en dessous des objectifs

Sur les 34 objectifs que comporte le contrat, 15 n'ont pas été atteints : notamment, le taux annuel de progression de la valeur ajoutée des activités de diversification, la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), le rapport de la valeur ajoutée sur la masse salariale, la performance financière nette et l'autofinancement des investissements.

Au terme du préambule du rapport annuel de performance, l'ONF précise que le suivi des 34 indicateurs du contrat « a été riche d'enseignement et a permis de mieux préparer le contrat 2012-2016 qui a été signé le 19 octobre 2011 par l'État, l'ONF et la FNCOFOR ». Pour autant, dès la première année de la mise en œuvre de ce nouveau contrat, soit 2012, les résultats de l'ONF ont été très en dessous des objectifs fixés.

2. Le contrat d'objectifs et de performance 2012-2016

Ce COP est plus « étoffé » que le précédent (57 pages contre 10) et plus précis d'une manière générale.

Toutefois, certains objectifs n'en sont toujours pas : c'est le cas, par exemple, de l'action « restaurer l'équilibre sylvo-cynégétique partout où cela est nécessaire » pour laquelle l'objectif affiché est « la réalisation au minimum d'une réunion annuelle à chacun des niveaux (national, territorial et local) », qui n'est qu'un moyen, d'ailleurs peu ambitieux, alors que l'accroissement exponentiel des populations d'ongulés met à mal l'équilibre sylvo-cynégétique et a des conséquences économiques importantes, tant pour l'ONF que pour les communes forestières.

- Une première année du nouveau contrat 2012-2016 largement en retrait par rapport aux objectifs pourtant fixés à la fin de l'année 2011

Un groupe de travail réunissant les signataires du contrat d'objectifs et de performance 2012-2016 (ONF, FNCOFOR, ministère chargé de la forêt, ministère chargé de l'écologie, ministère chargé du budget) dans le cadre d'un travail sur la « sécurisation du modèle économique de l'Office National des Forêts » a rédigé un rapport d'étape au terme de la première année de mise en œuvre du contrat.

L'ONF indique que les données financières du COP 2012-2016 avaient été préparées pendant l'année 2011, au cours de laquelle le PIB a connu une croissance de 2 % (- 3,1 % en 2009, 1,7 % en 2010). Finalement, la croissance du PIB en 2012 a été nulle. La Cour s'interroge sur la pertinence de prendre en compte l'évolution du PIB, déjà fragile, pour construire le budget de l'ONF, alors que les recettes de l'ONF dépendent du marché du bois qui connaît depuis de nombreuses années des difficultés, même en phase de croissance du PIB. Prendre comme base prévisionnelle le PIB ne peut que conduire à un budget trop optimiste comme le montrent les chiffres ci-dessous.

Pour l'essentiel, le déséquilibre important par rapport au budget prévisionnel provient d'une baisse significative des produits sur les recettes propres de l'ONF sur trois postes :

- - 33 M€ sur le chiffre d'affaires Bois que l'ONF impute à la conjoncture économique avec à la fois un effet volume et un effet prix ;
- - 28,4 M€ sur le concurrentiel ;
- - 17,4 M€ sur les cessions d'actifs.

Le manque à gagner de 33 M€ sur les 252 M€ budgétés du chiffre d'affaires Bois, soit 13,1 %, illustre, au-delà des difficultés intrinsèques à un tel exercice de prévision, un optimisme initial exagéré.

De la même façon, le manque à gagner de 28,4 M€ sur les 134,5 M€ du chiffre d'affaires des activités concurrentielles, soit 21,1 %, atteste du même optimisme.

Enfin, s'agissant des cessions d'actifs, alors qu'elles étaient inscrites pour 21,5 M€ au budget 2012, elles ont été inférieures de 17,4 M€ en raison de la sécurisation du cadre juridique de la vente des maisons forestières par une disposition juridique en LFI 2013. Il est regrettable qu'il ait fallu attendre le courant de l'année 2012 pour s'interroger sur la faisabilité juridique des cessions immobilières par l'ONF.

3. Une résolution votée le 27 juin 2013 par le conseil d'administration qui ne modifie rien après les mauvais résultats de 2012

L'année 2012, premier exercice du nouveau COP, ayant à la fois montré le décalage entre les objectifs fixés à l'ONF et ses résultats, et l'incapacité de l'établissement, dans les conditions actuelles, à redresser sa situation, le conseil d'administration de l'établissement, dans sa séance du 27 juin 2013, a adopté une résolution présentée comme fondamentale.

Dans cette résolution, le conseil d'administration « réaffirme son attachement aux missions de l'établissement et [à son] modèle économique », « confirme que le contrat d'objectifs et de performance 2012-2016 constitue le cadre de l'action de l'établissement dans les années à venir » et « rappelle que la gestion durable et multifonctionnelle des forêts publiques et des espaces naturels associés constitue la mission première de l'ONF ».

La Cour s'interroge sur le « modèle économique » recherché dès lors que l'ONF ne parvient pas à atteindre l'équilibre financier en fin d'année et qu'il ne le fait qu'avec les secours exceptionnels mais récurrents de l'État.

Sur le fonctionnement de l'établissement, le conseil d'administration « estime nécessaire [de l']optimiser », « souligne l'importance du maillage territorial dont le format sera stabilisé autour de 310 unités territoriales (hors DOM) » et « demande en conséquence une application différenciée du taux de réduction des effectifs de - 1,5 % par an en ETPT fixé dans le COP 2012-2016, qui restera apprécié au niveau national et sera modulé au bénéfice des effectifs présents dans les unités territoriales et les unités de production. Le total des effectifs présents dans les unités de production tiendra compte également du niveau d'activité économique des agences travaux ».

En dehors d'une application différenciée du taux de réduction des effectifs, ce point n'apporte pas d'élément nouveau par rapport au COP 2012-2016, si ce n'est qu'il confirme que le nombre d'unités territoriales est figé au terme du contrat : c'est un handicap dans la mesure où il faut pouvoir adapter l'outil de l'ONF aux réalités.

S'agissant des personnels et des effectifs, le conseil d'administration y indique que, conformément au COP 2012-2016 et en cohérence avec l'objectif de rétablissement de l'équilibre financier de l'établissement, il « souhaite que les mesures annoncées en faveur des personnels soient rapidement mises en œuvre, en particulier la cessation progressive d'activité pour les ouvriers et le nouvel espace statutaire pour les agents techniques de catégorie B, et que des parcours professionnels diversifiés soient mis en place pour les personnels de l'ONF, et tout particulièrement pour les ouvriers forestiers ».

Il est abusif d'indiquer que les mesures annoncées en faveur des personnels, dont la cessation progressive d'activité pour les ouvriers et le nouvel espace statutaire, sont en cohérence avec l'objectif de rétablissement de l'équilibre financier de l'établissement. Ces mesures sont coûteuses, y compris sur le long terme pour le nouvel espace statutaire, et l'État a été contraint d'apporter, en fin d'année 2012, 58 M€ sans lesquels l'équilibre financier de l'ONF n'était pas assuré.

Dans la conclusion de cette résolution, le conseil d'administration :

- prend acte, malgré les moyens déployés et les actions menées, de la fragilité de l'équilibre financier de l'établissement ;
- estime indispensable que les engagements pris par les signataires du COP 2012-2016 soient strictement respectés ;
- estime indispensable que les efforts envisagés par l'État, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2014, s'accompagnent d'efforts partagés de l'Office et de ses partenaires, pour ne pas compromettre les objectifs de gestion durable des forêts publiques et de stabilisation des besoins de financement de l'Office.

Finalement, la résolution, qui se voulait fondamentale et prise à la suite des mauvais résultats de l'ONF dès le premier exercice du nouveau COP 2012-2016, ne décide rien de nouveau pour prendre en compte cet écart important entre le budget prévisionnel et le réalisé.

Le statut d'ÉPIC dérogatoire de l'ONF, c'est-à-dire employant un grand nombre de fonctionnaires, allié à un cours du bois très bas et durablement bas, rendent particulièrement difficile l'équilibre du résultat de l'établissement.

III. LES PRINCIPAUX OUTILS DE PILOTAGE DE L'ONF

A. L'INDICATEUR GLOBAL D'ACTIVITÉ (IGA)

Toutes les structures de l'ONF ne sont pas facilement comparables entre elles pour diverses raisons qui peuvent tenir à la nature de leurs fonctions, à leur implantation géographique ou à d'autres facteurs qui les différencient.

Dans le but d'appliquer une réduction différenciée des effectifs, l'ONF a élaboré un « indicateur global d'activité », outil d'aide à la décision, associé à l'évolution des soldes territoriaux et régionaux sur la période 2008-2010 et à la comparaison du maillage territorial par UT aux standards arrêtés au plan national par grand type de formation.

Cet outil IGA est le même pour les 9 DT et la DR Corse et il existe un outil IGA adapté pour les DR ultramarines.

Il prend en compte, notamment :

- les clés de ventilation des coûts indirects utilisées par la comptabilité analytique ;
- les coûts complets.

Cet outil, élaboré par l'ONF, est intéressant dans la mesure où il permet de comparer, toutes choses égales par ailleurs, les directions entre elles dans leur globalité. Le résultat qu'il donne permet d'avoir un élément de base pour appliquer les réductions d'effectifs de façon différenciée, afin de ramener le nouvel IGA, obtenu pour la structure concernée, après réduction des effectifs, avec les mêmes chiffres d'affaires et les mêmes surfaces, au plus près de l'IGA pris comme référence.

L'outil possède ses limites qui tiennent à la pondération décidée pour chacun des paramètres (surface, type de massifs, etc.), mais, dès lors que ces choix ont fait l'objet d'un processus itératif entre la direction de l'ONF et les DT, ils sont relativement partagés et acceptés.

B. UNE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE LARGEMENT PERFECTIBLE

1. Un chantier ancien

La comptabilité analytique de l'ONF est l'un des outils de pilotage de l'établissement. Celle-ci s'appuie maintenant sur le logiciel SAP, l'un des standards du marché, déployé par l'établissement en 2007.

Elle a commencé à être mise en œuvre à compter de 1993.

Cette comptabilité analytique est non seulement utile pour le pilotage de l'établissement, mais elle est aussi indispensable en raison de la coexistence au sein de l'ONF d'activités qui peuvent, par exemple, soit relever d'un régime régalién, comme le régime forestier, soit relever du droit de la concurrence pour ce qui concerne les activités dites concurrentielles - ces dernières ne pouvant pas être financées ou subventionnées par les premières.

2. **Des améliorations mais une rubrique hors activité qui dénature les résultats**

Les charges de soutien étaient ventilées, pour l'essentiel, à l'aide d'une clé qui reposait sur les déclarations de temps des personnels et assimilés, alors que la véracité de ces informations était relative, compte tenu des grèves persistantes d'une grande partie des agents contre le remplissage de ces grilles de temps.

Les déclarations de temps sont maintenant collectées par journée ou demi-journée, sur une base trimestrielle et par équipe homogène, alors qu'auparavant, elles étaient remplies par chacun des agents, entraînant soit un effet de défiance ou de découragement, soit des hétérogénéités importantes dans le remplissage de ces grilles.

De surcroît, l'application d'une unique clé relative au temps pour les charges de soutien avait un effet trop simplificateur, et c'est la raison pour laquelle un cabinet mandaté par l'ONF lui a préconisé d'utiliser de nouvelles clés de ventilation fondées sur des références physiques et adaptées à la nature des charges à ventiler.

Ces clés supplémentaires sont un progrès, mais il reste que la CTPF (collecte des temps des personnels fonctionnaires) est le moyen unique d'affectation de la masse salariale des personnels fonctionnaires et assimilés ; et, en conséquence, la fiabilisation de ces déclarations est une condition indispensable à une comptabilité analytique de qualité.

Il est apparu nécessaire à l'ONF d'introduire une catégorie « hors activité » pour y recueillir les opérations exceptionnelles, donc non reconductibles, et sans lien avec l'année en cours. Par exemple, pour l'année 2012, ont été placés dans cette nouvelle catégorie :

- le produit fiscal exceptionnel issu du remboursement du trop-perçu de TVA sur le versement compensateur pour les années 2010 et 2011, soit 47,2 M€ de produits (alors que le non-assujettissement à la TVA du versement compensateur n'est valable qu'à compter du 1^{er} janvier 2012) ;
- la régularisation de la taxe sur les salaires de 2011 acquittée en 2012, soit 5,4 M€ de charges ;
- le solde de la cessation anticipée d'activité des ouvriers forestiers, dispositif clôturé en 2012, soit 16,9 M€ de charges.

S'agissant du remboursement du trop-perçu de TVA sur le versement compensateur, il convient de préciser que l'ONF a certes payé la TVA sur les activités concernées, mais le versement compensateur qu'il a obtenu pour ces activités était augmenté de la TVA.

L'ONF a précisé qu'il venait d'obtenir de l'État le remboursement de cette même TVA pour l'exercice 2007, d'un montant de 23 M€, remboursement qui n'est pas plus justifié que pour les exercices 2010 et 2011. L'ONF se garde la possibilité du même remboursement pour les deux derniers exercices concernés, à savoir 2008 et 2009, quand il aura besoin de cette ressource et avant la prescription. Il aurait dû restituer ces remboursements de TVA à l'État puisque, pendant toute la durée du COP 2007-2011, soit cinq années durant, la dotation au titre du versement compensateur comprenait la TVA : ces opérations se soldent donc, de fait, par une subvention supplémentaire d'environ 115 M€

Il ne devrait pas y avoir de catégorie « hors activité » pour une comptabilité analytique aussi incontestable que possible, ou, à tout le moins, elle ne devrait pas être

le réceptacle analytique de sommes dont l'importance conduit à relativiser grandement les résultats de chacune des activités de l'établissement.

Finalement, il ressort que la variation des méthodes ne permet pas encore de comparer les exercices entre eux sans réserves. Peu à peu, l'ONF affine sa comptabilité analytique, mais l'outil n'est pas mature. La juxtaposition à ce chantier d'événements exceptionnels et traités comme tels sur le plan comptable ne facilite pas cette mise à niveau.

C. L'OUTIL TECK SEQUOIA

Cet outil informatique a pour finalité de prendre en charge toutes les données nécessaires à la gestion opérationnelle des activités, travaux, études et services.

Il a été déployé pour la première fois en 2011 au sein de la DT Bourgogne - Champagne-Ardenne, représentant alors environ 8 % du chiffre d'affaires. 2012 a vu ce déploiement étendu à la DT Île-de-France - Nord-Ouest et à la DT Lorraine ; et 2013 à la DT Rhône-Alpes et à la DT Centre-Ouest - Auvergne - Limousin. Et 2014 devrait connaître la poursuite de ce déploiement à l'ensemble des autres directions.

Cet outil a eu quelques difficultés lors de son développement et continue à connaître de nouvelles versions au fur et à mesure du retour d'expérience réalisé par les directions territoriales qui en ont été dotées.

À ce jour, 2 000 agents de l'ONF utilisent ce logiciel qui permet :

- de valoriser le coût direct et indirect d'une prestation pour chiffrer les devis des activités concurrentielles ;
- d'utiliser des barèmes de moyens et des rendements (par exemple : définir un taux de marge) ;
- d'associer à ces prestations chiffrées de façon prévisionnelle les achats réels et les moyens utilisés en interne par les structures de production.

Il était urgent que l'ONF se dote enfin d'un outil lui permettant d'élaborer ses prix.

Recommandation n°3. Achever la mise en place de la comptabilité analytique.

IV. L'IMMOBILIER DE L'ONF

À la création de l'ONF, l'ancien patrimoine immobilier de l'administration des eaux et forêts a été attribué au nouvel établissement public. Une partie de ce parc lui a été remise en toute propriété et une autre partie, construite sur le sol forestier domanial, a fait l'objet de remises en dotation.

Ultérieurement, l'ONF a construit, pour les besoins de ses activités, au cours des 40 dernières années, environ 600 bâtiments sur sol domanial, à proximité ou non de ces immeubles remis en dotation.

A. UN SCHEMA PLURIANNUEL DE STRATEGIE IMMOBILIERE (SPSI) A METTRE EN ŒUVRE

1. Le SPSI

L'ONF possède un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), fruit d'un travail commun entre les services de la direction financière, la direction des ressources humaines et un cabinet privé.

Ce SPSI, réalisé en 2011, a porté sur plus de 5 700 bâtiments regroupés sur plus de 3 700 sites immobiliers, recensés à la fin de l'année 2010. Ces chiffres témoignent de l'importance des enjeux qui en découlent. Ce schéma a été approuvé par le conseil d'administration le 7 décembre 2011, après avoir obtenu un avis favorable de la part de France Domaine et du ministère chargé de la forêt.

Si le nombre de bâtiments est élevé, leur surface moyenne est faible (159 mètres carrés de surface utile brute en moyenne), car le parc comporte un grand nombre de petits bâtiments (garages, granges, etc.), annexes aux maisons forestières et aux immeubles de bureaux. Ces petits édifices qui représentent un tiers des bâtiments gérés mais seulement 10 % de la surface utile brute contribuent à renchérir les coûts globaux de maintenance du parc immobilier.

Enfin, le parc est ancien et l'isolement des bâtiments en forêt favorise la dégradation de ceux-ci. L'ajustement du nombre de bâtiments au plus près des besoins des activités de l'établissement est nécessaire.

Les grandes orientations de ce SPSI sont :

- une intégration de la politique immobilière au contrat État-ONF 2012-2016 ;
- une rationalisation des surfaces et des bâtiments occupés en cohérence avec les effectifs ;
- une diminution pérenne du coût de l'immobilier ;
- un autofinancement des projets, les cessions devant financer les investissements.

2. Les éléments budgétaires du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI)

La politique immobilière a été intégrée dans le contrat État-ONF 2012-2016. Ce contrat prévoit notamment 70 M€ de recettes au titre des rétrocessions sur les produits des ventes de biens domaniaux ou des cessions des biens en pleine propriété de l'Office. Le taux de rétrocession des biens domaniaux est de 80 %. Le budget 2012 prévoyait 21,5 M€ de recettes de cessions immobilières sur l'exercice. L'exercice 2012 s'est soldé par un écart négatif de 17,4 M€ par rapport aux recettes budgétées.

3. Un bail emphytéotique inapplicable et abandonné

Pour l'ensemble de ces bâtiments domaniaux, l'État proposait la mise en place d'un bail emphytéotique de cinquante ans afin que l'Office dispose de droits réels sur ces bâtiments.

Ce projet de bail entre l'État et l'ONF a fait l'objet d'une convention-cadre signée le 27 juillet 2009 : selon celle-ci, l'ONF devait payer 50 M€ (le « bouquet ») au ministère chargé de la forêt sur un échancier de cinq années et devait s'acquitter

chaque année d'un loyer équivalent à 3 % de la valeur estimée du parc, diminué d'une décote de 20 % « pour prise en bloc », assorti d'un taux d'actualisation de 1 % à partir de la sixième année après la signature du bail.

L'ONF avait versé 20 M€ à titre d'avance sur ces 50 M€ prévus initialement.

Ce projet, encore inscrit dans le SPSI, a été abandonné par l'État en raison de l'impossibilité pour l'État de louer des bâtiments domaniaux à des opérateurs tout en leur demandant d'assumer les charges du propriétaire et en raison, également, de difficultés d'ordre comptable. La direction générale des finances publiques a donc retiré son projet et cet abandon a été acté par le conseil d'administration de l'établissement dans sa séance du 12 décembre 2012. Il est surprenant que cette impossibilité n'ait été détectée qu'aussi tardivement, compte tenu de l'implication de services spécialisés comme France Domaine. Les 20 M€ d'avances versés par l'ONF lui ont été remboursés.

Au surplus, la situation financière de l'ONF rendait d'emblée ce projet irréaliste. Il aurait fallu, en effet, comme dans une cession, procéder notamment à l'inventaire des 3 000 immeubles concernés, faire procéder à des audits techniques « amiante », « plomb », « termites », « efficacité énergétique » et à un acte notarié pour chacun d'entre eux : les délais pour cet ensemble d'opérations et les coûts rendaient cela impossible pour France Domaine et l'ONF.

4. Les modalités de rétrocession des recettes des ventes

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'ONF approuvé par le conseil d'administration lors de sa séance du 7 décembre 2011 prévoit, conformément à la politique immobilière de l'État, que le financement des dépenses immobilières nécessaires sera assuré par le produit des cessions des biens devenus inutiles à la gestion forestière.

Après l'adoption de son SPSI, l'ONF s'est rendu compte que le support juridique de ces ventes était fragile, et un article modifiant le code général de la propriété des personnes publiques a été intégré dans la loi de finances pour 2013 afin de sécuriser le dispositif.

Cet article rend désormais possible l'aliénation d'un immeuble relevant du patrimoine immobilier de l'État situé sur un terrain mentionné au 1° de l'article L. 211-1 du code forestier, ainsi que de son terrain d'assiette, s'il satisfait aux conditions suivantes :

- il ne présente pas d'utilité pour atteindre les objectifs de gestion durable des bois et forêts conformément au code forestier ;
- il est desservi par l'une des voies mentionnées aux articles L. 111-1 et L. 161-1 du code de la voirie routière ou par un chemin forestier ouvert à la circulation publique.

Par ailleurs, l'ONF a saisi l'occasion de cette loi de finances pour faire autoriser la cession par l'État « de la zone d'activité économique incluse [...] du plan local d'urbanisme de la commune de Verlaine-en-Haye (Meurthe-et-Moselle).

Une nouvelle convention, remplaçant la précédente qui instituait le bail emphytéotique, a été signée le 31 décembre 2012 par la représentante du ministre chargé du budget, le représentant du ministre chargé de la forêt et le directeur général de l'ONF. Cette convention précise l'utilisation des produits de ces cessions.

B. DES OPÉRATIONS CHAOTIQUES

La mise en œuvre de la politique immobilière de l'ONF a connu quelques opérations complexes sur lesquelles l'avis de l'ONF n'a pas toujours été favorable. Le projet de vente du siège parisien et de son déménagement à Compiègne a été abandonné.

1. L'arboretum des Barres

L'ONF a été fortement incité à intégrer dans son patrimoine immobilier des ensembles dont il n'avait pas besoin et dont l'entretien est coûteux. C'est le cas de l'arboretum des Barres (Nogent-sur-Vernisson).

Le domaine des Barres était géré par trois établissements : l'inventaire forestier national, l'École nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF) et le Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (Cemagref), devenu depuis 2012 l'Irstea.

Outre qu'il est inutile à l'ONF, et même si le fonctionnement de ce site est pris en charge dans le cadre d'une MIG, cet ensemble nécessite des investissements pour des réfections d'urgence qui ne font l'objet d'aucune compensation financière. L'ONF est très clair dans son SPSI en concluant de la sorte : « si aucune aide publique complémentaire n'était apportée et si la rentabilisation d'ensemble de ce site s'avérait de ce fait impossible, la cession intégrale devrait être envisagée ». Le transfert de cet ensemble à l'ONF est un exemple d'opération immobilière décidée sans aucun travail prospectif.

La Cour estime que l'ONF doit se séparer de cet ensemble enclavé qui lui a été attribué par le ministère chargé de la forêt sans demande de l'établissement.

2. Le parc industriel de Haye

Ce parc correspond à une ancienne base de l'OTAN. Il comprend 3 zones :

- la zone d'activités économiques de 263 hectares ;
- la zone de loisirs comprenant une surface boisée de 233 hectares ;
- le campus de l'ONF qui s'étend sur 20 hectares.

S'agissant de la zone d'activités économiques, elle ne correspond plus aux besoins de l'ONF et nécessite des investissements lourds de remise en état à très court terme selon l'ONF. L'établissement souhaite donc la céder à une collectivité pour ce qui concerne le bâti et, pour ce qui concerne les espaces boisés, compte tenu du caractère inaliénable lié au statut de forêt domaniale, les échanger contre des parcelles périurbaines ou « d'un intérêt environnemental majeur ». La Cour constate que le caractère inaliénable est considéré avec une certaine souplesse par la loi de finances pour 2013 : « Les bois et forêts de l'État ne peuvent être échangés qu'avec des biens de même nature, après accord du ministre chargé des forêts » et plus encore « Est autorisée la cession par l'État de la zone d'activité économique incluse dans la zone UX du plan local d'urbanisme de la commune de Velaine-en-Haye (Meurthe-et-Moselle) ».

Le campus de Velaine-en-Haye a été construit pour les besoins de formation interne à l'ONF et, en particulier, pour former les nombreuses promotions de personnels techniques et administratifs recrutés jusqu'à la fin des années 1990. Actuellement, les contingents de recrutement ont beaucoup diminué et la formation permanente se fait

pour l'essentiel dans les directions territoriales, plus près des lieux de résidence des agents.

En conséquence, l'ONF se retrouve à la tête d'un campus très largement surdimensionné et coûteux qui possède notamment une capacité de 165 lits et 12 salles de cours. L'ONF estime l'utilisation de cet ensemble pour ses propres besoins à un mois maximum dans l'année et indique qu'avec les locations à d'autres organismes, pour mieux faire face aux charges, il atteint un taux d'occupation de 40 %. L'ensemble est manifestement surdimensionné par rapport aux besoins de l'Office.

L'ONF, en réponse à la Cour, a fait valoir une augmentation du taux d'occupation du site, compte tenu des flux très importants de départs à la retraite dans les années à venir, lesquels nécessiteraient d'importants efforts de formation.

Si le taux d'occupation n'augmente pas rapidement et de façon significative, notamment avec d'autres organismes du ministère chargé de l'agriculture, la cession du site devrait être envisagée.

C. UN BUDGET DE CESSIONS SURÉVALUÉ

L'ONF bénéficie de la rétrocession de 80 % du prix des ventes des immeubles domaniaux via le ministère chargé de la forêt, qui perçoit le prix des ventes sur un compte d'affectation spéciale. Les ventes se sont élevées à 1,81 M€ en 2010 et à 3,28 M€ en 2011, soit à un niveau relativement modeste même s'il est en augmentation.

D'une manière générale, les ventes affichées dans le budget sont supérieures à la réalité. Si effectivement, pour ce qui concerne 2012, l'ONF s'est rendu compte tardivement avec France Domaine d'une incertitude juridique, le budget de l'ONF avait prévu 21,5 M€ de cessions sur l'exercice, alors que seuls 4,66 M€ ont été enregistrés au titre des cessions d'immeubles ONF (et 2,34 M€ au titre de cession de biens domaniaux qui restent acquis à l'État et ne donnent pas lieu à rétrocession en vertu de la convention tripartite France Domaine-MAAF-ONF du 31 décembre 2012).

Parallèlement à ces ventes, l'ONF procède à des acquisitions, à des constructions ou à des prises de locations. S'agissant de l'évolution des surfaces, 14 000 mètres carrés de surface utile brute ont été libérés en 2011 et 5 300 mètres carrés de surface utile brute ont été acquis, soit une diminution de 8 700 mètres carrés en 2011 correspondant à une baisse de 1,2 % de la surface recensée dans le SPSI. Le niveau de surface utile nette par agent s'établit à 17,08 mètres carrés, encore assez loin de l'objectif de 12 mètres carrés.

V. L'ACTIVITÉ RECHERCHE DE L'ONF

A. UNE RECHERCHE EN PARTIE SOUS-TRAITÉE

L'ONF dispose d'un département Recherche et développement (R&D) rattaché à la direction technique et commerciale Bois (DTCB) dont la mission est de conduire des projets de recherche au service des grands enjeux de la gestion durable des forêts publiques.

À la suite d'une évaluation externe réalisée en 2009, les quatre axes prioritaires de recherche de l'ONF ont été définis comme suit :

- adapter la gestion au changement climatique ;
- accroître la disponibilité de la biomasse pour les produits bois et l'énergie ;
- conforter les bases de la gestion durable multifonctionnelle ;
- développer des produits et procédés innovants pour des marchés et demandes sociales en évolution.

Pour réaliser cette recherche, l'ONF entretient notamment un partenariat qui s'appuie sur des conventions-cadre avec plusieurs organismes de recherche scientifique et technologique : l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), l'Irstea⁶, AgroParisTech, FCBA⁷, le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) ; et il contractualise avec leurs laboratoires. Il anime, dans ce cadre, le réseau RENECOFOR (Réseau national de suivi à long terme des écosystèmes forestiers) qui a pour mission de détecter d'éventuels changements à long terme dans le fonctionnement d'une grande variété d'écosystèmes forestiers et de comprendre les raisons de ces changements.

Les effectifs consacrés à la recherche et développement au sein de l'ONF sont passés de 25 en 2009 à 53 en septembre 2010, du fait de la réorganisation conduisant le département Recherche et développement à englober les équipes « chargées de progrès technique » dans les directions territoriales, puis à 75 en janvier 2013 en raison du transfert par l'État à l'ONF de ses pépinières expérimentales.

Ces pépinières, qui regroupaient 22 agents, dépendaient auparavant des directions régionales de l'agriculture et se situent à Guémené-Penfao (44), Peyrat-le-Château (87) et Aix-en-Provence (13), cette dernière devant déménager vers le site de Cadarache. L'ensemble des 3 sites représente 100 hectares dont 56 hectares occupés par les pépinières proprement dites. Créées entre 1947 et 1968, elles ont reçu une vocation de recherche et développement tardivement en 1999, lors de la dissolution du Fonds forestier national (FFN). Il s'agit d'un transfert de plus dont a bénéficié l'ONF de la part de l'État sans en avoir le besoin. Même si le fonctionnement de ces pépinières est assuré dans le cadre d'une MIG, l'attribution de celles-ci à l'établissement ne répond à aucune logique ni demande de l'établissement.

B. UNE PREMIÈRE ÉVALUATION DE LA RECHERCHE DE L'ONF

Le département Recherche et développement rédige un rapport d'activité annuel, réunit le comité scientifique de l'ONF et a fait réaliser pour la première fois en 2010 une évaluation de son système de recherche et développement par une commission d'évaluation externe.

À cette occasion, la commission a regretté qu'une évaluation chiffrée des moyens budgétaires alloués à la recherche et développement n'ait pu lui être communiquée. Cette exigence, qui est légitime en temps normal, l'est encore davantage en période de difficultés économiques comme celle que connaît l'ONF. En théorie, la

⁶ (Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture)

⁷ (Institut technologique Forêt Cellulose Bois-construction Ameublement)

comptabilité analytique de l'ONF devrait pouvoir fournir ces chiffres ; or l'ONF n'a fourni à la Cour que ceux qui concernent globalement les « activités de service public et recherche », pour lesquelles, en 2012, le total des charges était de 21,88 M€ et celui des produits de 4,9 M€

S'agissant des faiblesses liées à l'organisation, la commission avait souligné un système dual de responsabilité (central-local) complexe, générateur de flou et de pertes de charges ; qu'un tiers des agents du réseau R & D se consacraient en partie à d'autres tâches et que la partie développement dérivait vers la fonction production. Elle a également souligné la faible taille des équipes et, notamment, la multiplicité des commanditaires.

Au total, la commission a insisté sur la nécessité de disposer d'une stratégie de recherche et développement claire et explicite, pouvant se décliner en programme de travail.

L'ONF doit réduire drastiquement ses dépenses en matière de recherche hors développement technique, activité qu'il n'a pas les moyens de maintenir au niveau actuel, qui ne correspond pas à ses missions principales et qui peut être exercée par des organismes de recherche existants.

Recommandation n°4. Réduire les dépenses de recherche hors développement technique de l'ONF qui ne correspondent pas à ses missions principales.

VI. DES INVESTISSEMENTS QUI MOBILISENT LE CAPITAL DE L'OFFICE QUI EN MANQUE

A. DES FILIALES QUI NE SONT PAS AU CŒUR DU MÉTIER DE L'ONF, QUI MOBILISENT DU CAPITAL ET DONT L'ACTIVITÉ NE RAPPORTE RIEN À L'ONF

1. Les montants

Au 31 décembre 2012, le groupe ONF détenait 25 filiales et participations, dont 19 filiales qui entraient dans le périmètre de consolidation à cette date.

L'ensemble représentait, au 31 décembre 2012, 21,2 M€ de ressources correspondant à 15 M€ de capital social, 5,8 M€ en compte d'associé et 0,4 M€ de capacité d'autofinancement.

ONF énergie est très peu bénéficiaire et comporte un risque, notamment en raison des créances clients : pour y faire face, cette filiale a souscrit un contrat d'assurance. ONF International est juste à l'équilibre mais comporte des risques, notamment dans sa filiale brésilienne.

À cette date, quatre entités, sans capital pour trois d'entre elles, sont portées directement par l'ONF. Il s'agit :

- la SEM Pont d'Espagne : créée en 1994 au capital de 15 000 €; elle porte l'investissement dans un téléphérique sur le site de Pont d'Espagne (cirque de Gavarnie), situé dans des terrains domaniaux intéressant l'ONF, au titre des activités touristiques développées en partenariat avec la commune de Cauterets ;

- le GEIE FORESPIR : structure de coopération transfrontalière entre la France et l'Espagne, destinée à contribuer à développer les activités économiques de ses membres ;
- le GIE SFA (Semences forestières améliorées) : constitué avec une entreprise privée pour la production et la vente de semences forestières génétiquement améliorées, issues des vergers à graines créés par l'État ;
- le GIP ECOFOR : créé en 1993, ce GIP a pour mission de susciter, structurer, mettre en œuvre, animer et valoriser des programmes collectifs de recherche portant sur le fonctionnement et la gestion des écosystèmes tempérés et tropicaux.

L'ONF indique que ces entités ont une vocation économique ou institutionnelle. La Cour s'interroge sur l'intérêt d'un investissement, aussi modeste soit-il, dans un téléphérique. Ces entités sont détenues directement par l'ONF. Les autres filiales, qui étaient détenues auparavant directement par l'ONF, le sont désormais par ONF participations, créée le 21 février 2008.

2. Les filiales à l'étranger

Les engagements de l'ONF à l'étranger sont détenus par ONF International, filiale d'ONF participations et correspondent à :

- ONF Andina : plantations ;
- ONF Brasil : gestion durable des forêts ;
- ONF Sylvafrica : aménagement de territoires ;
- ONF Conosur : bioénergies ;
- ONF Cameroun : changement climatique.

L'ONF présente ONF International comme une entité qui serait devenue au fil des années « un bureau d'études reconnu, notamment pour ses compétences en matière de gestion de la forêt tropicale et de changement climatique ». ONF International intervient soit directement, soit via une de ses filiales. La Cour s'interroge sur cette logique qui conduit à monopoliser des ressources rares en des territoires éloignés sans la moindre garantie. Ces interrogations sont renforcées par le fait que, selon l'ONF, la conjoncture de long terme n'est pas favorable pour la gestion des forêts naturelles, la concurrence est vive sur tous les marchés et renforcée par l'arrivée des expertises des pays émergents et qu'il y a obligation de « se réinventer pour se différencier et créer de la valeur ajoutée ».

ONF Andina, par exemple, a été créé en Colombie sous forme de succursale (donc sans personnalité juridique propre), parce qu'il s'agissait de gérer un projet. Ce projet est terminé, mais ONF International a maintenu cette succursale au motif qu'il existe peu d'expertise de ce type en Colombie. D'autres projets ont été depuis lors relancés.

ONF Conosur (Chili) s'est spécialisée dans des projets de gestion des aires protégées (île de Pâques, notamment). La question de la fermeture de ONF Conosur était posée dès 2010, faute de financement ; or elle existe encore. Cette société a gagné un nouveau contrat portant sur l'île de Pâques avec un expert bénéficiaire d'un contrat local.

ONF Brasil a pour objet unique de réaliser et de gérer la plantation d'arbres qui, sous le nom de « puits de carbone biologique », est financée par un grand groupe automobile français. L'objectif de ce groupe était de mener une opération de communication en matière de lutte contre la déforestation et les émissions de gaz à effet de serre.

ONF Sylvafrica est spécialisée dans l'assistance technique en gestion forestière auprès du secteur privé dans le bassin du Congo.

L'ONF doit céder ces filiales, le bilan coûts/avantages n'étant pas favorable à l'Office.

3. Les filiales en France

À côté d'ONF International, l'ONF a créé ONF Énergie (différent du réseau ONF Énergie Bois) pour marquer, selon l'établissement, sa volonté de s'investir dans la filière bois énergie, « secteur stratégique au regard des enjeux d'équilibre du marché du bois, de développement des énergies renouvelables et de lutte contre le réchauffement climatique ».

À travers cette filiale, l'ONF a des parts significatives dans 12 sociétés.

Les investissements d'ONF Énergie dans neuf petites entreprises de « bois bûche » varient de 0,297 M€ environ à 0,052 M€ pour des parts variant de 66,6 % à 24 % de leur capital et un investissement total de 1,231 M€

La FNCOFOR est elle-même actionnaire d'ONF Énergie à hauteur de 7 %.

ONF Participations possède, en outre, environ 8 % dans la société PROCETHOL 2G qui travaille dans la mise au point d'un processus de production de biocarburant, de 20 % de Sciages de Bourbon SA, une scierie de la Réunion, et de 3,55 % de Brassac Industries SAS, dont il ne peut se séparer puisque l'associé ne veut pas racheter les titres d'ONF Participations.

Les ressources de l'ONF étant rares, la Cour considère qu'il n'a pas les moyens de conserver ces quelques filiales, non rentables pour la plupart, tissu modeste n'ayant pas démontré ses effets bénéfiques sur la filière bois forêt et encore moins pour l'ONF. L'ONF n'a pas vocation à maintenir ici ou là quelques petites entreprises dans le domaine du bois bûche ou du granulé bois.

L'ONF doit céder au plus tôt ces filiales.

B. ONF – HUTTOPIA, UNE OPÉRATION EXOTIQUE

L'ONF, à travers ses filiales ONF Participations et ONF Investissements, s'est lancé dans une opération visant à créer sur une parcelle domaniale un camp de vacances composé de cabanes en bois, exploité par un couple de professionnels spécialisés dans l'exploitation de camps de vacances ou camping tant en France qu'au Québec, fondateurs en 1999 et actionnaires principaux de la société Huttopia SA.

Cette société exploite un certain nombre de campings sous sa propre marque, sous la marque Indigo, dont certains correspondent à des concessions octroyées par l'ONF comme il le fait avec d'autres opérateurs.

Le conseil de surveillance d'ONF Participations, en vue de créer un camp forestier en forêt de Lanmary (agglomération de Périgueux) sur une parcelle de

19 hectares, ouvert en juillet 2013, a décidé d'investir dans deux sociétés créées entre l'ONF et la société Huttopia, l'une chargée de l'investissement, l'autre de l'exploitation.

L'ONF est largement majoritaire dans la société d'investissement, mais le siège de cette société se trouve à l'adresse de la société Huttopia. Le président de la société d'investissement au sein de laquelle l'ONF est majoritaire est tout aussi curieusement le fondateur et dirigeant de Huttopia SA. La logique du contrôle par le capital aurait voulu que le dirigeant de cette filiale soit un membre de l'ONF. L'ONF a indiqué que le changement de président aurait lieu avant le 30 juin 2014.

En février 2013, un bail emphytéotique d'une durée de 30 ans a été signé entre France Domaine et ONF Participations pour la jouissance de cette parcelle. La jouissance du bail est apportée en nature à la société ONF Lanmary Huttopia, laquelle a accordé un bail commercial à la société Huttopia ONF pour l'exploitation du camping.

Les montants financiers au sein de la société ONF Lanmary Huttopia (société d'investissement) ont été portés aux niveaux suivants, et la part de Huttopia SA dans la société d'investissement est passée de 50,0 % à 4,8 % : soit en investissements, 3,1 M€ financés sous forme de :

- Capital : 0,29 M€;
- Compte d'associés : 0,26 M€;
- Prêts long terme : 2,38 M€;
- Subventions : 0,2 M€

L'ONF a donc apporté la majorité des investissements nécessaires à la construction du camp et la jouissance du lieu à travers le bail emphytéotique signé entre ONF Investissements et France Domaine. La société Huttopia possède la majorité des parts au sein de la société d'exploitation du camp au motif qu'exploiter de tels camps serait son métier et qu'elle aurait des références dans ce domaine. En conséquence, tous les risques sont portés par le groupe ONF dans cette opération et la SA Huttopia exploite simplement les installations mises à sa disposition.

Le déséquilibre de la prise de risque entre les deux partenaires est surprenant, même si Huttopia SA s'est portée garante financièrement du respect du budget d'investissement. L'ONF a fait valoir que cette parcelle de forêt domaniale ne rapportait rien auparavant. Outre la question de l'état des installations, au terme du bail emphytéotique, se pose celle des garanties fournies à l'ONF en cours de bail, une fois tous les investissements faits.

Le ministère chargé de la forêt a émis avec réticence un avis favorable le 15 octobre 2012 en indiquant qu'il attachait « un caractère exceptionnel à cet accord », qu'il souhaitait « disposer d'un bilan précis de la rentabilité de ce projet avant d'envisager le développement d'autres installations comprenant un tel montage financier » et qu'il lui semblait « que les concessions en forêt domaniale doivent continuer à être privilégiées pour l'exploitation de campings ».

Enfin, cette mobilisation de capital dans une opération nouvelle et risquée intervient dans une période où l'ONF est conduit à solliciter régulièrement les concours de l'État. L'ONF associe son nom, qui est reconnu, à celui d'une entreprise privée qu'il ne maîtrise pas à travers les marques ONF Lanmary Huttopia et Huttopia ONF. L'appellation ONF est un bien public ; donner l'autorisation qu'elle soit associée à une

marque privée dans un but lucratif, du moins pour la partie privée, tant que les investissements n'auront pas été amortis par l'ONF, est très contestable.

L'ONF doit se désengager au plus tôt de cette opération qui est sans rapport avec son objet principal et conserver ses ressources pour lui-même.

C. LE FONDS STRATÉGIQUE BOIS

Ce fonds en faveur de la filière bois a été annoncé par le Président de la République lors de son discours d'Urmatt (Bas-Rhin), le 19 mai 2009. Ce fonds a été constitué à hauteur de 20 M€ pour une moitié par l'ONF et la Caisse des dépôts, et pour l'autre moitié, par le Crédit Agricole SA et le groupe Eiffage. Ces 20 M€ étant composés d'une contribution égale pratiquement à 5 M€ de chacun des contributeurs, 50,001 % de la somme de 20 millions d'euros revient aux investisseurs privés et les 49,999 % aux investisseurs publics. Selon l'annonce faite par le Président de la République, ce fonds a été programmé pour correspondre à un investissement total de 100 M€. Pourtant à ce stade, seuls 20 M€ ont été investis dans ce fonds.

Pour qu'ONF Participations puisse participer à ce fonds, son capital a été augmenté de 10 M€ par l'ONF dans la perspective où le fonds ne devait pas en rester à 20 M€ mais atteindre 100 M€. L'ONF a indiqué à la Cour qu'il ne participerait pas aux autres tranches.

<p>Recommandation n°5. Céder les participations de l'ONF dans ses filiales françaises, étrangères et dans le fonds stratégique Bois, participations dont le bilan coût/avantage est défavorable à l'Office.</p>

LISTE DES RECOMMANDATIONS

La Cour recommande à l'Office de :

Recommandation n° 1 : Respecter les objectifs de production en volume fixés par les autorités de tutelle.

Recommandation n° 2 : Privilégier les recrutements de droit commun des ÉPIC pour tous les emplois qui ne relèvent pas des missions de police sur le terrain.

Recommandation n° 3 : Achever la mise en place de la comptabilité analytique.

Recommandation n° 4 : Réduire les dépenses de recherche hors développement technique de l'ONF qui ne correspondent pas à ses missions principales.

Recommandation n° 5 : Céder les participations de l'ONF dans ses filiales françaises, étrangères et dans le fonds stratégique Bois, participations dont le bilan coût/avantage est défavorable à l'Office.

Fait et délibéré à la Cour, septième chambre, troisième section, sur le rapport de MM. Aulin, conseiller maître, et Bonnaud, conseiller référendaire, rapporteurs, et les observations de M. Castex, contre-rapporteur.

Présents : Mme Ratte, Présidente, M. Guédon, président de section, MM. Petel, Ravier, Castex, Arnauld d'Andilly et Aulin, conseillers maîtres.

Le dix-sept juin deux mille quatorze.

ANNEXE

ÉVOLUTION DU RÉSULTAT DE 2009 À 2012

	2009	2010	2011	2012
Charges d'exploitation				
<i>Achat et variation de stocks</i>				
Achats	92 393 742,05	102 453 370,48	116 126 894,61	111 116 724,68
Variation de stocks marchandises	791 656,10	335 742,79	131 368,37	-187 950,73
<i>Autres charges externes</i>				
Services extérieurs	30 250 833,08	28 225 147,06	29 772 980,92	30 933 280,93
Autres services extérieurs	23 833 672,08	21 991 469,71	24 394 211,14	25 613 564,01
Impôts taxes et versements assimilés	44 739 357,82	42 630 902,57	43 990 920,12	56 066 146,47
<i>Charges de personnel</i>				
Traitements salaires primes indemnités	308 894 513,65	312 324 603,51	312 486 168,39	307 901 312,22
Charges de sécurité sociale	147 185 373,62	149 740 129,05	155 771 082,73	157 763 109,63
Autres charges sociales	5 253 048,55	5 101 131,75	5 799 437,77	5 362 738,56
Autres charges de personnel	33 145,83	7 236,37	3 845,15	1 779,79
<i>Autres charge de gestion courante</i>	14 542 353,86	25 157 521,79	49 828 782,25	48 500 490,55
<i>Dotation aux amortissements</i>				
Dotation aux amortissements	29 403 493,02	33 810 966,85	38 079 088,17	41 441 821,69
Dotations aux provisions pour risques et charges d'exploitation	171 383,00	1 341 932,00	3 967 952,27	15 463 997,00
Dotation aux provisions pour stock et en cours	153 701,10	141 888,51	106 181,22	758 566,08
Dotation aux provisions pour dépréciation des créances	1 283 757,00	1 337 119,68	1 680 395,31	2 698 233,99
	698 930 030,76	724 599 162,12	782 139 308,42	803 433 814,87
Charges financières				
Charges financières	660 908,76	820 047,14	2 030 495,34	2 135 105,25
Escomptes accordés	136 689,45	252 320,33	232 519,50	190 077,94
Dotation aux provisions pour risques et charges financiers			649 695,00	197 000,00
	797 598,21	1 072 367,47	2 912 709,84	2 522 183,19
Charges exceptionnelles				
Sur opérations de gestion	4 533 940,06	6 092 046,51	6 433 450,91	17 204 620,16
Valeur comptable des éléments d'actif cédés	1 111 038,50	374 663,99	431 588,50	697 737,71
Autres charges exceptionnelles	862 258,82	669 974,11	590 828,80	660 301,24
dotation aux provisions pour risques et charges		584 513,13		288 492,79
	6 507 237,38	7 721 197,74	7 455 868,21	18 851 151,90
Impôts taxes et versements assimilés		-4 106,00		
IFA			110 000,00	110 000,00
Crédit d'impôt recherche	-1 147 170,00	-1 059 439,00	-1 168 549,00	-982 268,00
TOTAL CHARGES	705 087 696,35	732 329 182,33	791 449 337,47	823 934 881,96
Produits d'exploitation				
Vente de bois domaniaux et ventes groupées	156 289 151,14	218 400 616,95	235 895 733,95	214 241 177,80
Ventes de bois ONF	1 017 963,00	2 170 578,43	86 376,37	757 071,17
Autres produits ligneux issus de la FD	111 019,44	151 300,76	127 620,28	88 748,39
Autres produits du domaine	3 296 986,15	2 768 008,01	2 190 633,58	3 049 425,20

Travaux (mission d'entrepreneurs)	95 391 993,95	84 658 231,10	94 250 205,12	95 261 332,61
Etudes et services (expertise)	16 786 841,91	16 722 882,70	17 893 518,64	27 853 793,70
Prestations diverse et garderie	227 985 036,11	229 013 553,96	235 885 541,82	239 185 819,56
Bracelets de chasse et autres marchandises	3 904 654,81	3 455 207,77	4 277 935,90	4 026 146,73
Produit des activités annexes	3 608 047,71	3 385 867,96	3 595 550,97	3 645 821,10
<i>sous total A - chiffre d'affaires net</i>	508 391 694,22	560 726 247,64	594 203 116,63	588 109 336,26
Variation de la production stockée	6 954 902,08	3 671 152,15	1 396 559,82	1 998 662,55
Production immobilisée	22 206 685,02	38 732 375,39	38 475 463,84	41 916 024,34
Subvention d'exploitation	86 032 324,56	78 520 649,43	91 267 587,42	84 415 921,65
Autres produits de gestion courante	11 876 305,89	19 057 112,04	43 346 199,94	43 049 175,05
Reprises sur amortissement des immobilisations	18 751,28	1 524,50	45 734,70	136 441,87
Reprise sur provisions pour risques et charges	39 380 338,89	5 557 615,48	8 860 606,74	5 574 561,61
<i>Sous total B Autres produits d'exploitation</i>	166 469 307,72	145 540 428,99	183 392 152,46	177 090 787,07
Total des produits d'exploitation	674 861 001,94	706 266 676,63	777 595 269,09	765 200 123,33
Produits financiers				
Revenus des participations	105,42	42 277,22	35,92	5,76
Revenus de prêts et autres créances	27 859,98	35 275,29	39 620,07	43 345,48
Produit net sur cession de VMP	1 153,58	23,49	25,46	0,00
Autres produits financiers	72 926,87	969,56	119 803,56	0,00
Reprise sur provision pour dépréciation d'éléments financiers	90 651,00	77 409,23		79 787,47
<i>total des produits financiers</i>	192 696,85	155 954,79	159 485,01	123 138,71
Produits exceptionnels				
Sur opérations de gestion	12 236 442,68	4 307 905,70	1 698 885,09	1 243 698,55
Cession d'éléments d'actifs	3 273 266,25	2 263 710,79	3 473 696,26	3 862 087,30
Subvention d'investissements virée résultat	271 415,39	469 171,10	1 140 964,71	1 300 123,03
Autres produits exceptionnels	1 513 568,47	3 250 985,07	6 850 404,02	49 180 147,53
Reprises de provision pour reconstruction sur evt climatique	536 136,79	955 459,93	1 655 469,33	2 094 898,27
<i>total produits exceptionnels</i>	17 830 829,58	11 247 232,59	14 819 419,41	57 680 954,68
TOTAL PRODUITS	692 884 528,37	717 669 864,01	792 574 173,51	823 004 216,72
Résultat	-12 203 167,98	-14 659 318,32	1 124 836,04	-930 665,24

Le Premier Ministre

Paris, le 22 AOUT 2014

1 1 2 3 / 1 4 / SG

à

Monsieur le Premier président
de la Cour des comptes

Objet : Rapport particulier de la Cour des comptes relatif aux comptes et à la gestion de l'Office national des forêts pour les exercices 2009 à 2012.

Suite au contrôle opéré par la Cour des comptes sur les comptes et la gestion de l'Office national des forêts (ONF) pour les exercices 2009 à 2012, la Cour des comptes a produit un rapport que vous m'avez adressé.

J'ai pris connaissance avec un grand intérêt de vos recommandations. Le Gouvernement partage le souci de la Cour, qui fixe comme priorité le désendettement de l'Office, dans le cadre de cette vision globale des objectifs de gestion de la forêt publique et des considérations sociales nécessaires à leur bonne atteinte, répondant aux conclusions de l'audit socio-organisationnel mené au sein de l'établissement en 2012.

Les missions d'intérêt général (MIG) prévues par l'article L. 221-3 du code forestier, dans leur ensemble, reposent sur l'idée que les compétences présentes à l'ONF, du fait de ses missions de mise en œuvre du régime forestier, peuvent être mobilisées au bénéfice d'autres politiques de l'État avec une efficacité et une efficacité meilleure que si ces compétences devaient être développées par d'autres structures. Les MIG confiées par l'État à l'ONF, financées au coût complet par les ministères porteurs des politiques concernées, s'inscrivent dans ce principe et visent des actions allant au-delà de la mise en œuvre du régime forestier.

Ces recommandations appellent de ma part les observations suivantes.

1) Respecter les objectifs de production en volume fixés par les autorités de tutelle

Le Gouvernement partage la volonté d'atteindre les objectifs de mobilisation de la ressource en bois dans le respect des volumes programmés au sein du contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'établissement pour la période 2012-2016 et des coupes prévues dans les documents d'aménagement. Cette ambition ne doit cependant pas occulter les aléas qui pèsent sur les opérations de coupes (aléas climatiques, difficultés d'accès aux ressources, fluctuations du marché...).

En 2013 en forêt domaniale, le volume de bois récolté a progressé de 0,4 Mm³ par rapport à 2012, atteignant 6,3 Mm³, niveau proche de l'objectif du COP. Il s'agit donc de poursuivre les efforts engagés.

En revanche, la situation dans les forêts des collectivités est différente. Comme la Cour l'a remarqué, les collectivités territoriales, propriétaires de près des deux tiers des forêts publiques, peuvent choisir de ne pas effectuer de coupes alors même que les aménagements forestiers qu'elles approuvent le prévoient. L'ONF ne maîtrise donc pas les volumes mobilisés par les forêts des collectivités, ce qui rend difficile le pilotage de l'ensemble de la ressource de bois disponible à la vente.

Une disposition du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt devrait toutefois permettre d'améliorer cet état de fait, en introduisant l'obligation pour les collectivités ne respectant pas leur programme de coupes d'en donner la justification auprès du représentant de l'État.

Par ailleurs, l'engagement de mobiliser plus de bois a été pris par la Fédération Nationale des Communes Forestières (FNCOFOR) dans le COP 2012-2016. L'État s'attachera à rappeler cet engagement.

2) Privilégier les recrutements de droit commun des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) pour tous les emplois qui ne relèvent pas des missions de police sur le terrain

Les missions de surveillance, de constatation des infractions et de verbalisation, d'encadrement des travaux d'exploitation doivent être exercées par des fonctionnaires. La mise en œuvre du régime forestier dans les forêts publiques, qui est au cœur des activités de l'ONF intègre ces fonctions, mais aussi des missions par exemple de commercialisation du bois. Elle recouvre ainsi une diversité de missions interagissant les unes avec les autres, qui permettent de répondre aux besoins de la société tout en garantissant la gestion durable de ces forêts.

Dans ce contexte, le législateur a considéré que la mise en œuvre du régime forestier devait être confiée à un établissement public industriel et commercial (EPIC) dérogoire habilité à recruter et employer à la fois des fonctionnaires, en position normale d'activité, et des personnels de droit privé.

L'ONF doit pouvoir s'adapter aux évolutions et à la multiplicité des fonctions qui lui incombent, ce qui plaide pour la polyvalence et la diversité de ses personnels.

C'est le sens du cadre législatif et réglementaire des recrutements de l'ONF. Ainsi, l'article L. 222-6 du code forestier prévoit que les agents de l'ONF sont régis par des statuts particuliers pris en application de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Le décret n° 2005-1779 du 30 décembre 2005 pris pour l'application de l'article L. 122-4 du code forestier précise les situations dans lesquelles les personnels de droit privé et de droit public peuvent être employés, selon que leurs fonctions participent à une mission de service public administratif ou non.

3) Achever la mise en place de la comptabilité analytique

La comptabilité analytique de l'ONF a été revue pour l'exercice 2012. L'Office s'attache désormais à ventiler la totalité de ses charges indirectes qui figuraient auparavant pour partie en charges non incorporées (cotisations de pensions civiles).

Le Gouvernement approuve les recommandations de la Cour notamment sur la nécessité de mieux séparer les missions d'intérêt général, qui ne concernent que des actions allant au-delà de la mise en œuvre du régime forestier, effectuées pour le compte de l'État sur la base de conventions nationales, payées à coûts complets, et les actions d'intérêt général, qui appuient la mise en œuvre des missions de l'ONF et ne bénéficient que d'une contribution des structures concernées.

La révision de la comptabilité analytique de l'ONF doit lui permettre de mieux identifier le coût des activités d'intérêt général qu'il accepte d'assumer en partenariat avec d'autres organismes, au-delà de la mise en œuvre du régime forestier, et ainsi mieux justifier les compensations qu'il peut en attendre de la part des organismes concernés, au regard du rapport coût/bénéfice de ces services pour l'établissement.

4) Réduire les dépenses de recherche hors développement technique de l'ONF qui ne correspondent pas à ses missions principales

L'étendue de l'espace forestier (4,7 millions d'hectares) dont l'ONF est chargé, et l'importance et la diversité des enjeux, aussi bien économiques, environnementaux que sociaux attachés à sa gestion, justifient l'importance pour l'établissement des études et travaux de recherche ou d'innovation susceptibles d'améliorer son expertise, ses visions prospectives, sa capacité à faire face aux nouveaux défis de la forêt (notamment les conséquences du changement climatique), bref ses compétences, ses outils ou ses moyens d'intervention. Ces activités sont donc partie intégrante de la satisfaction des besoins opérationnels de l'Office.

Les ressources affectées par l'ONF à ces activités de recherche-développement ne sont pas exorbitantes (largement moins de 1 % de ses moyens humains), grâce aux partenariats qu'il a su développer avec des organismes de recherche ou de développement, notamment au sein du GIP ECOFOR ou du RMT A FORCE.

Ainsi, les activités de recherche-développement et d'innovation de l'ONF restent modestes à son échelle tout en constituant le fondement de ses interventions futures. Elles doivent, par conséquent, garder toute leur place au sein de l'établissement.

Ces partenariats, en dehors de leur utilité pour la mise en œuvre des missions de l'établissement, permettent de valoriser la connaissance qu'il a de l'ensemble des forêts publiques pour la compréhension du fonctionnement des écosystèmes forestiers et des pressions qui s'y exercent, dans des actions communes avec des organismes de recherche et de développement, ce qui fournit notamment un éclairage utile à la conduite des politiques publiques qui y sont liées.

Les pépinières, quant à elles, même si elles sont opérationnellement rattachées pour des raisons de synergie aux activités de recherche et développement de l'ONF, font l'objet d'un financement par le *ministère* de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF), s'agissant d'une mission d'intérêt général et ne peuvent pas être analysées comme une charge non financée de l'ONF.

Cependant, en cohérence avec l'observation de la Cour, un examen attentif des travaux de recherche en vue d'écarter ceux qui pourraient, le cas échéant, ne pas être réellement utiles à l'exercice actuel ou futur de ses missions ou qui ne correspondraient pas à une mission d'intérêt général, sera demandé à l'Office.

5) Céder les participations de l'ONF dans ses filiales françaises, étrangères et dans le fonds stratégique Bois, participations dont le bilan coût/avantages est défavorable à l'Office

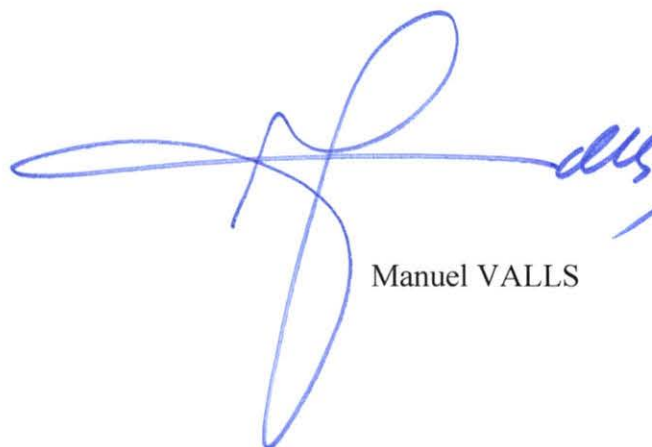
Le COP 2012-2016 a prévu que l'ONF adopte en matière de prise de participations, une stratégie adaptée à la structuration de la filière bois et de la filière bois énergie.

Dans le contexte de fragilité de l'équilibre financier global de l'établissement, la situation des filiales doit faire l'objet d'un examen précis. Les ministères de tutelle de l'ONF sont donc attentifs à ce que l'établissement maîtrise ses besoins de trésorerie et assure la rentabilité de ses filiales.

Il est important de noter que les filiales bois-énergie de l'ONF ont été créées afin de mieux structurer une filière de production dans un contexte de développement de la demande et dans une stratégie visant à valoriser les sous-produits de l'ONF. En contribuant à structurer la filière bois-énergie, elles ont permis et permettent toujours d'améliorer la rémunération offerte aux producteurs, dont, bien entendu, l'ONF. L'ONF ne prend plus, dorénavant, de nouvelles participations dans les filiales de bois bûches.

Un recouvrement des fonds propres engagés dans ces participations est envisagé à moyen terme, en fonction des opportunités de cession qui se présenteraient.

L'ONF avait également apporté une participation à la première génération du fonds stratégique bois ; il ne la reconduira pas pour la génération suivante de ce fonds.



Manuel VALLS

Le Directeur Général

Cour des comptes
Monsieur le Premier président
13 rue Cambon
75100 PARIS Cedex 01

Paris, le 29 AOUT 2014

2, av. de Saint-Mandé
75570 Paris Cedex 12
Tél. : 01 40 19 58 00
Fax : 01 40 19 58 77

Objet : Contrôle des comptes et de la gestion de l'ONF pour 2009-2012
Réponse au rapport particulier

Monsieur le Président,

Par courrier du 25 juillet dernier, vous m'avez adressé le rapport particulier sur les comptes et la gestion de l'Office National des Forêts (ONF) pour les exercices 2009 à 2012. Je souhaite apporter les éléments de réponses suivants, qui portent sur le modèle économique de l'ONF et sur les cinq recommandations formulées par la Cour.

1. Le « modèle économique » sur lequel repose l'ONF est fragile et doit être consolidé

Il est essentiel avant toute chose de rappeler que la gestion de la forêt publique française, patrimoine de la Nation, repose sur un « modèle de gestion » fondé sur un principe de pérennité, garanti par des personnels fonctionnaires, un principe de multifonctionnalité, garanti par la prise en compte des enjeux économiques, environnementaux et sociétaux dans l'acte de gestion, et un principe de proximité, garanti par un maillage territorial et une organisation en capacité d'accompagner des personnels répartis sur des territoires représentant presque 10 % de la superficie nationale, en métropole comme en outre-mer.

Le « modèle économique » qui sous-tend ce « modèle de gestion » a été traditionnellement fondé sur les recettes de vente de bois. Ce « modèle économique », comme le souligne très justement la Cour, est fragilisé notamment par « *les incertitudes du marché du bois, la baisse des cours* », ainsi que par une « *gestion sous contraintes* ». Les conséquences des tempêtes de la dernière décennie et des crises conjoncturelles ont eu un fort impact sur les équilibres financiers de l'Office et entraîné une augmentation significative de son endettement.

La résolution n°2013-09 du Conseil d'administration de l'ONF du 27 juin 2013 prend clairement acte de cette situation, et ce pour la première fois. Ainsi, en complément du contrat d'objectifs et de performance 2012-2016 et sans remettre en cause ses principaux axes stratégiques, cette résolution :

- réaffirme le développement du bois façonné vendu par contrat d'approvisionnement, afin de créer une relation économique durable entre l'ONF et ses clients, et dégager une valeur ajoutée additionnelle ;
- réaffirme le développement des prestations de travaux et services, notamment pour des « grands comptes », lorsque celles-ci restent compatibles avec l'activité patrimoniale et apportent une marge opérationnelle suffisante ;
- réaffirme le soutien de l'État et des partenaires de l'Office. Ce soutien s'est traduit par une augmentation de 30 M€ des dotations de l'État à l'ONF dans la loi de finances pour 2014 et la réduction des délais de paiement des ventes de bois sur pied ;
- enfin, demande à l'ONF d'assurer une gestion optimisée de l'établissement, en réalisant des économies de fonctionnement.

L'année 2013 et le premier semestre 2014 montrent qu'il n'y a aucune fatalité aux prix bas pour le bois. Des mesures très importantes ont en outre été prises par le Gouvernement en faveur de la filière forêt-bois, au travers du « plan national d'action pour l'avenir des industries de transformation du bois », de l'initiative « nouvelle France industrielle » et du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Il convient cependant de consolider les recettes de l'établissement, en identifiant, comme le suggère le rapport de la Cour des comptes, les actions pouvant faire l'objet de MIG (missions d'intérêt général allant au-delà de la mission assurée par l'ONF de gestion durable des forêts) et d'AIG (actions d'intérêt général), pour permettre une juste rémunération des différents services rendus par l'ONF et la forêt, notamment en matière de préservation de la biodiversité, de contribution à la lutte contre le changement climatique, à la qualité de l'eau ou à l'accueil du public.

En complément des réponses à ces enjeux de nature économique, l'ONF doit répondre à ses enjeux sociaux. L'un ne pourra être conduit sans l'autre.

A ce titre, l'établissement a engagé, depuis 2011, la reconstruction d'un véritable dialogue social au sein de l'ONF. Celui-ci s'est intensifié à la suite de l'audit socio-organisationnel réalisé en 2012 et de la résolution du 27 juin 2013 :

- un plan d'actions suite à l'audit socio-organisationnel a ainsi été finalisé en octobre 2013, après une négociation de plusieurs mois ;
- un nouveau schéma directeur d'organisation a fait l'objet, pour la première fois au sein de l'ONF, d'une négociation. Validé en avril 2014, il permet de renforcer la position des agences territoriales et d'optimiser le rôle et les moyens de la direction générale et des délégations territoriales. Dans ce cadre, l'organisation matricielle de l'établissement est supprimée ;
- le schéma d'évolution des effectifs a également été revu pour s'inscrire dans les orientations fixées par la résolution du 27 juin 2013.

La démarche stratégique conduite par l'ONF vise donc à définir un cadre économique et social, stabilisé et performant, dans la perspective de la préparation du prochain contrat d'objectifs et de performance pour la période 2017-2021.

2. La Cour recommande de respecter les objectifs de production en volume de bois qui sont fixés par les autorités de tutelle

L'ONF ne partage pas l'analyse de la Cour lorsqu'elle indique que « *la récolte en forêt domaniale reste inférieure à l'accroissement biologique, même réduit de la mortalité* ».

L'estimation des volumes disponibles fait l'objet de travaux et débats très importants au sein de l'ONF, notamment depuis 2011. La possibilité de récoltes a ainsi été analysée sous l'angle des stocks sur pied (volume bois fort tige par hectare), variable robuste pour estimer le potentiel de prélèvement.

En forêt domaniale, le stock en volume par hectare est resté stable entre 1990 et 2010 (de l'ordre de 183 m³/ha) et la récolte est globalement équivalente à la production nette. La marge de récolte supplémentaire disponible est donc faible. En prenant en compte les données des aménagements forestiers, la récolte devrait se situer entre 6,2 et 6,5 Mm³ / an.

En forêt communale, l'analyse des stocks sur pied montre qu'après une phase de capitalisation, les peuplements présentent un capital sur pied globalement satisfaisant, équivalent aux forêts domaniales. L'objectif de récolte à court terme est de 8,4 Mm³ / an et de l'ordre de 9 à 10 Mm³ / an à moyen terme.

Le respect de la gestion durable, que traduisent les aménagements forestiers établis dans le cadre des directives fixées par le ministère chargé des forêts, ne permet pas une forte élasticité de l'offre à la demande. Les tensions constatées sur le marché du bois depuis le second semestre 2013 ne doivent pas conduire à surexploiter la forêt ni à méconnaître les enjeux environnementaux et sociétaux associés à la gestion multifonctionnelle des forêts publiques. Il convient enfin de souligner que les derniers volumes à prélever sont généralement de plus faible valeur et plus coûteux à exploiter, car situés dans des zones souvent difficiles d'accès.

L'ONF doit donc s'attacher à mobiliser les volumes de bois à un niveau qui tienne compte de l'ensemble de ces éléments. Dans ce cadre, les objectifs fixés par les autorités de tutelle, après dialogue avec l'ensemble des acteurs concernés, constituent, comme l'indique la Cour, une cible que l'établissement se doit d'atteindre, avec l'appui, en particulier, des communes forestières.

Par ailleurs, l'ONF s'est engagé depuis 2006 dans un basculement de grande ampleur des ventes de bois sur pied, principalement par adjudications publiques, vers des ventes par contrats de bois façonnés, en regroupant les bois des différents propriétaires publics pour massifier l'offre et contribuer à l'amélioration de la relation entre l'amont et l'aval de la filière. Cette évolution stratégique a fait l'objet en 2012 d'une analyse externe citée par la Cour montrant que l'exploitation du bois façonné dégage une marge brute équivalente au chiffre d'affaires du bois sur pied. Cette étude identifie également des leviers d'amélioration de la rentabilité, qui sont actuellement en cours de déploiement au sein de l'ONF.

3. La Cour recommande de privilégier les recrutements de droit commun des EPIC pour tous les emplois qui ne relèvent pas des missions de police sur le terrain

Comme indiqué au point 1 ci-dessus, la gestion de la forêt publique française, patrimoine de la Nation, repose sur un « modèle de gestion » fondé sur un principe de pérennité, garanti par des personnels fonctionnaires, notamment pour l'exercice de missions de police.

Dans cet esprit, le contrat d'objectifs et de performance 2012-2016 et la résolution n°2013-09 du Conseil d'administration du 27 juin 2013 réaffirment le statut d'EPIC dérogatoire de l'ONF employant des fonctionnaires, des personnels de droit public et des personnels de droit privé, dont les ouvriers forestiers (articles L. 222-6 et L.222-7 du Code forestier).

Lors de ses recrutements, l'ONF veille en priorité à satisfaire ses besoins en compétences, tout en cherchant à mettre en place des parcours professionnels diversifiés pour ses personnels. L'ONF doit également faire face à un important défi de renouvellement des générations.

Aujourd'hui, la très grande majorité des recrutements de fonctionnaires par concours concerne des emplois de technicien supérieur forestier, emplois qui intègrent des missions de police sur le terrain.

Les détachements de fonctionnaires de l'Etat auprès de l'ONF permettent de disposer des compétences adaptées à nos différentes missions, notamment de service public. Ces détachements permettent également à des personnels issus de différents ministères d'acquérir des compétences qu'ils pourront ensuite mobiliser au service de nos concitoyens dans d'autres structures d'Etat. Il convient en effet de rappeler que l'ONF est l'une des rares structures publiques susceptible de former des agents de l'Etat aux techniques forestières, et donc d'assurer la pérennité de ces compétences. En outre, ces détachements permettent des mobilités entre structures d'Etat qui participent de la richesse des parcours professionnels des agents.

Dans ce contexte, l'ONF souhaite pouvoir continuer à recruter des fonctionnaires, dans le cadre de la réglementation en vigueur, pour ses emplois, y compris ceux ne relevant pas de missions de police sur le terrain.

J'ajoute que l'ONF conduit sa politique de recrutement en respectant le schéma d'évolution des effectifs fixé par les autorités de tutelle. A ce titre, la Cour souligne dans son rapport que l'évolution des effectifs au cours de la période sous revue a été conforme aux objectifs assignés et que la masse salariale de l'Office, hors contribution au CAS pensions, est restée stable.

4. La Cour souhaite l'achèvement de la mise en place de la comptabilité analytique

Comme la Cour le relève, l'ONF s'est engagé dès 1993 dans une comptabilité analytique en coûts complets. Les modalités de ventilation des coûts indirects ont été largement revisitées en 2012, avec l'appui d'un prestataire extérieur dans le sens recommandé par les inspections des ministères de tutelle.

La comptabilité analytique apporte des indications utiles pour le pilotage de l'établissement, tant en ce qui concerne les marges sur coûts directs, toujours largement positives, que sur les axes d'optimisation des coûts de structure.

Les recommandations de la Cour ont donc déjà été largement mises en œuvre : les missions d'intérêt général commandées par les ministères ont été isolées des autres interventions d'intérêt général et font bien l'objet d'un calcul en coûts complets ; les charges et produits non incorporés dans les activités ont été réduits à quelques opérations ponctuelles et exceptionnelles bien identifiées afin de ne pas perturber les comparaisons interannuelles.

L'ONF cherchera à renforcer la qualité de sa comptabilité analytique, notamment en poursuivant la fiabilisation des déclarations, par les agents de l'ONF, des temps passés sur chaque activité.

5. La Cour recommande de réduire l'activité recherche de l'ONF, hors développement technique, qui ne correspond pas à ses missions principales

Une rationalisation de l'organisation du développement technique vient d'être conduite au sein de l'établissement. L'objectif est de conserver une capacité en matière de développement technique, faute de quoi les résultats de la recherche ne pourront être traduits dans la gestion quotidienne sous forme d'innovations techniques. C'est donc bien l'avenir technique de l'ONF, gestionnaire de 10 millions d'hectares de forêts, qui est en jeu.

En outre, il me semble nécessaire de souligner que les missions aujourd'hui réalisées par l'ONF en matière de recherche et développement (y compris d'ailleurs en matière de formation) ne sont pas, ou ne sont plus, conduites par d'autres organismes. Leur éventuel abandon, même partiel, ne pourrait être envisagé sans que le relais ne soit pris dans un autre cadre.

Après une première évaluation externe du système de recherche et développement de l'Office, conduite en 2010 sous l'égide du Comité scientifique de l'ONF, une seconde phase d'évaluation sera lancée très prochainement. Le Conseil d'administration de l'ONF sera consulté à la suite de ces travaux. Cette démarche permettra de poursuivre les efforts de rationalisation et d'adapter le format des activités de recherche à la stratégie retenue.

6. La Cour recommande de céder les participations de l'ONF dans ses filiales françaises et étrangères et dans le fonds stratégique bois, participations dont le bilan coût/avantage est défavorable à l'Office

L'ONF a initié à partir de 2006 une politique de création de filiales que la Cour estime nécessaire d'abandonner par la cession rapide de l'ensemble de ces participations.

La politique engagée par l'ONF vise à valoriser ses savoir-faire et ses produits, tout en innovant. Les filiales créées par l'ONF s'inscrivent dans cette démarche.

A l'international, la France est le seul pays européen à gérer des forêts tropicales. Avec ONF International, l'ONF a organisé une expertise qui rayonne à l'international. Celle-ci est reconnue par l'ensemble des ministères concernés et par de nombreuses institutions internationales (Union Européenne, PNUD, Banque Mondiale...). Elle permet un enrichissement mutuel entre l'ONF et sa filiale qui constitue une véritable source de progrès, comme par exemple dans le domaine du changement climatique. Cette expertise est aujourd'hui unique au niveau national. Son éventuelle

disparition devrait alors être prise en charge par une autre structure, car il ne me paraît pas envisageable que cette expertise française soit absente de la scène internationale.

Dans le secteur de l'énergie, l'ONF a cherché à valoriser ses produits ligneux de faible valeur ajoutée. Depuis 2006, l'ONF contribue ainsi à structurer de nouvelles filières au profit des producteurs forestiers. L'ONF assume donc pleinement sa responsabilité d'acteur structurant d'un marché en croissance sur lequel les opérateurs attendent de la visibilité.

En matière d'accueil du public en forêt, l'ONF poursuit, avec le soutien de l'Etat, sa démarche d'innovation, en apportant notamment une réponse originale dans le secteur du tourisme avec la société HUTTOPIA, leader du camping nature. Le bilan de cette action sera analysé avec toute l'attention requise, dans le souci de valoriser au mieux l'image de l'établissement, notamment dans le cadre des accords de marques.

Pour autant, il a été décidé de renforcer l'information du Conseil d'administration de l'ONF sur les filiales. Le souci d'une gestion pertinente de celles-ci, ainsi que des participations, n'exclut pas des évolutions qui pourraient prendre la forme de cessions partielles ou totales. A ce titre, il a d'ores et déjà été décidé, d'une part, de ne pas participer au tour de table de la seconde phase du Fonds bois, et d'autre part, de poursuivre le développement du réseau bois bûches uniquement par le biais d'accords non capitalistiques.

Dans ce contexte, il ne semble pas souhaitable de procéder à des cessions rapides d'entités jeunes et encore en phase de développement, dans des conditions qui seraient non pertinentes financièrement et contraires aux intérêts techniques et commerciaux de l'Office. La phase de consolidation doit donc être poursuivie, tout en maintenant un pilotage très resserré de ces entités permettant de conduire à la diminution des capitaux mobilisés.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma très haute considération.

Le Directeur général

Pascal VINÉ

