

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 national de 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 directifs.....	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 (CNPf), 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.

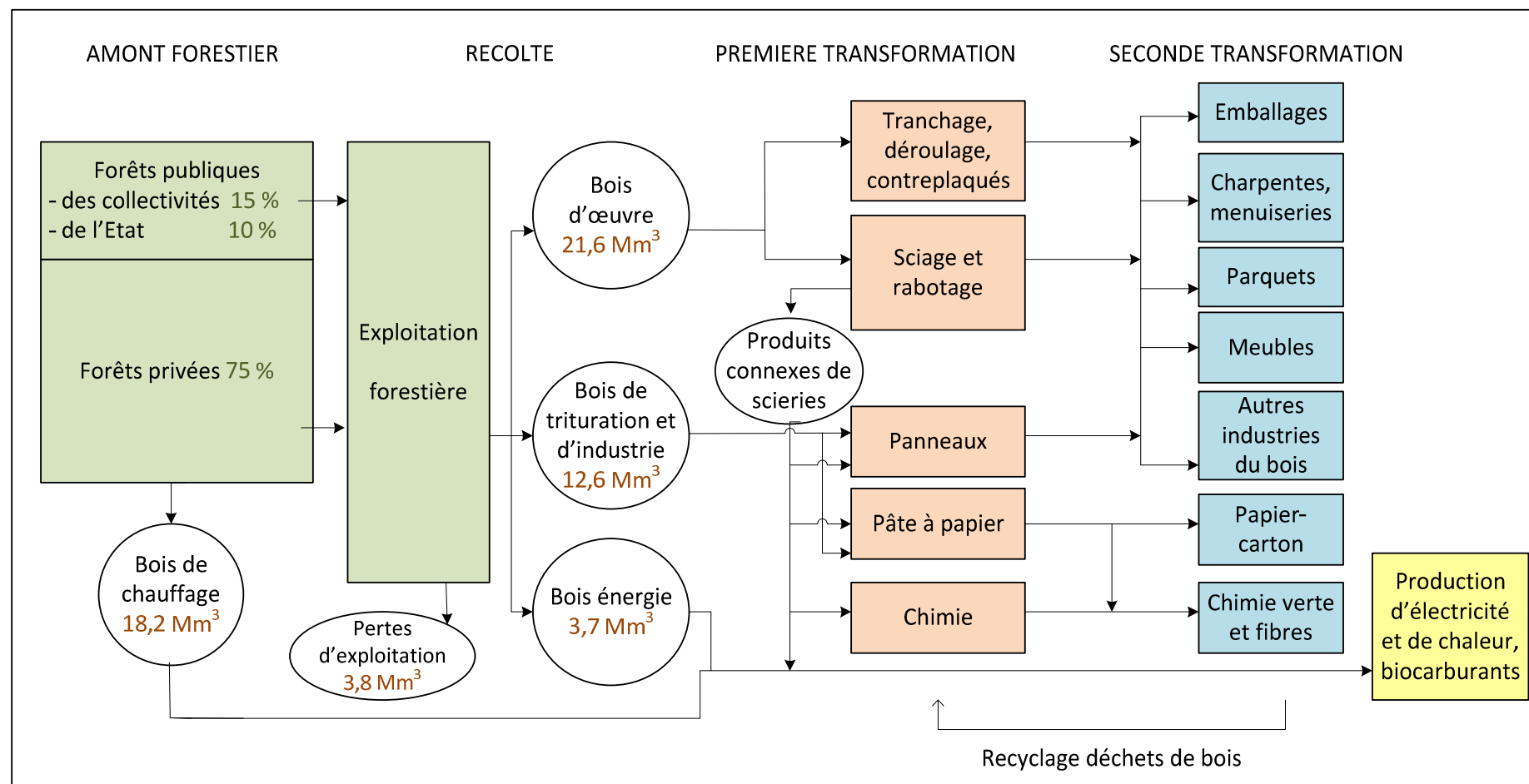
⁴ Ce qui représente environ 1,7 % de l'emploi en France fin 2011.

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

⁶ Source : *Agreste 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€

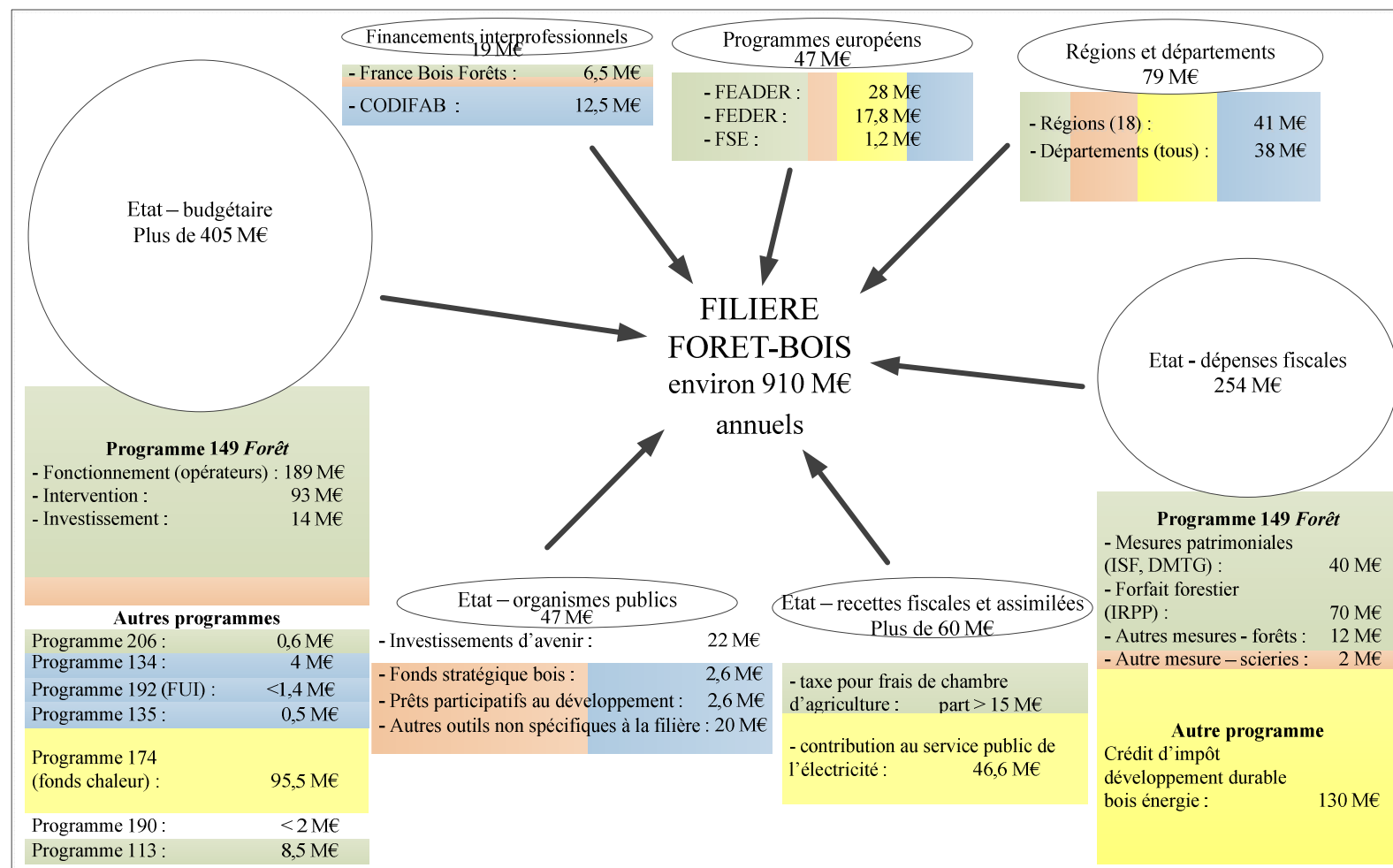
Source : Cour des comptes, données financeurs

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

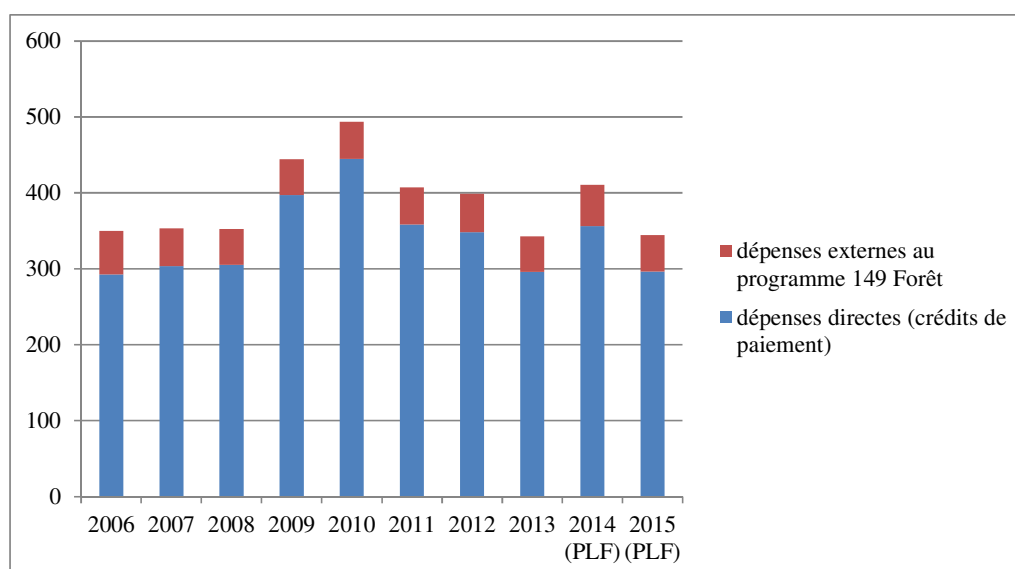
Le programme 149 – *Forêt* est le plus faiblement doté de la mission agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR), gérée par le ministère chargé de l'agriculture. Conformément à la structuration du programme en actions en vigueur jusqu'en 2011, les crédits dépensés dans le cadre du programme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

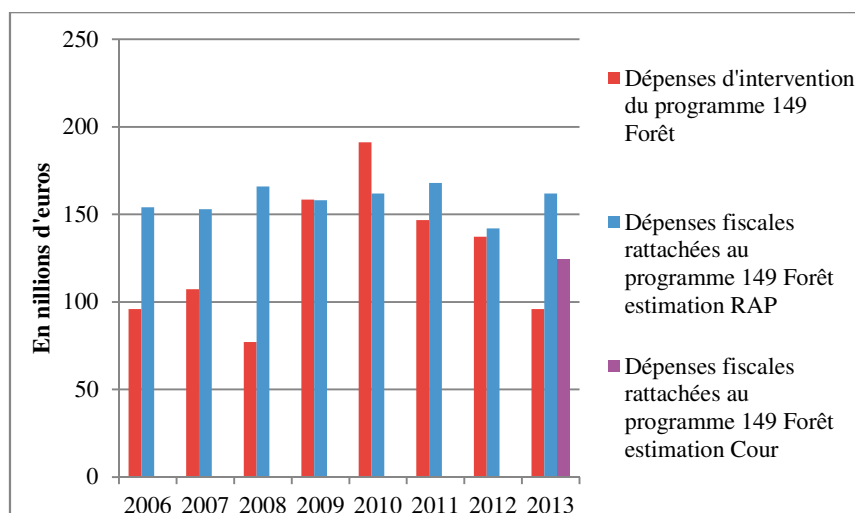
²³ Mesure d'aide à l'équipement pour les scieries : majoration de l'amortissement dégressif pour certains matériels.

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 (DGFîP), 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 DGFîP, 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	- 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	- 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	- 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.

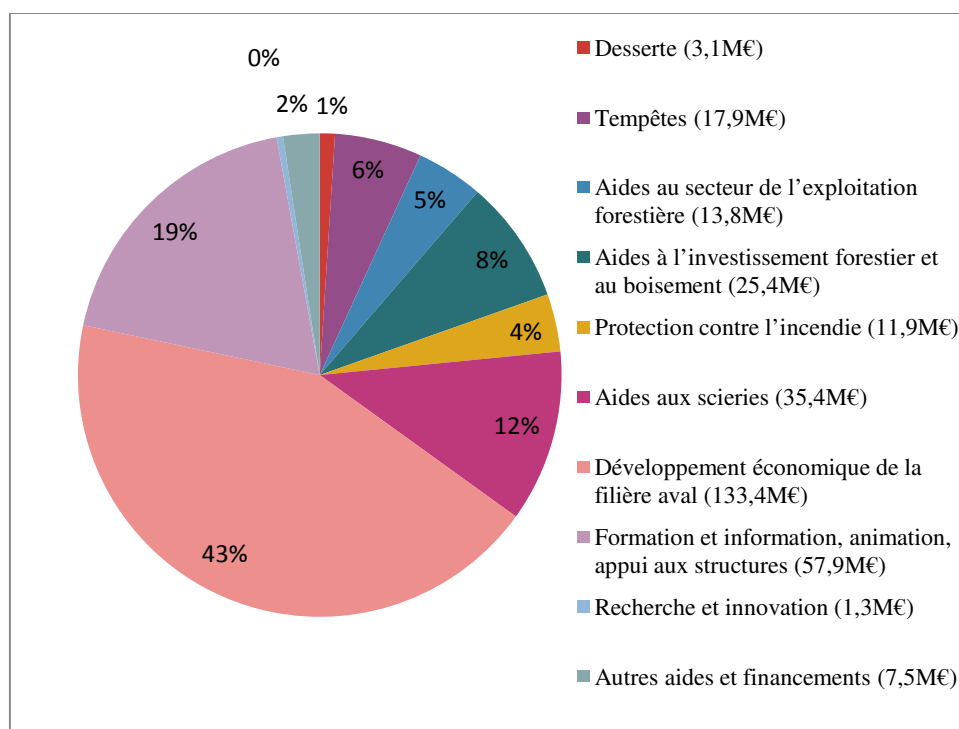
Tableau n° 4 : financements apportés par les régions à la filière

<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

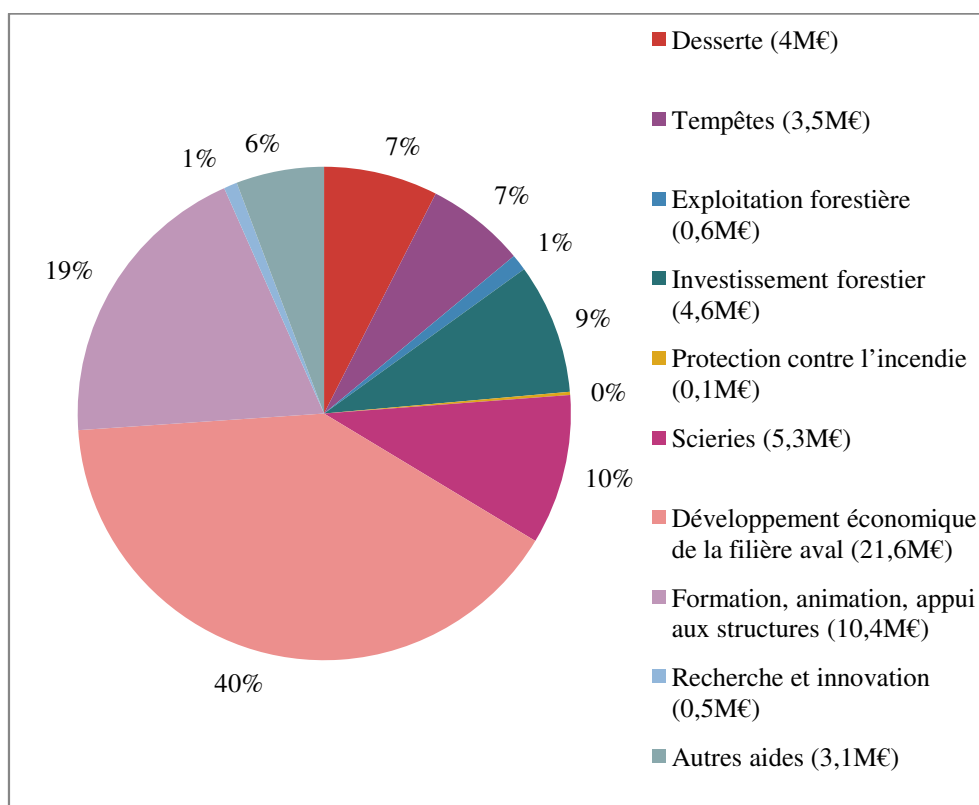
Source : Cour des comptes, données 18 régions

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€.

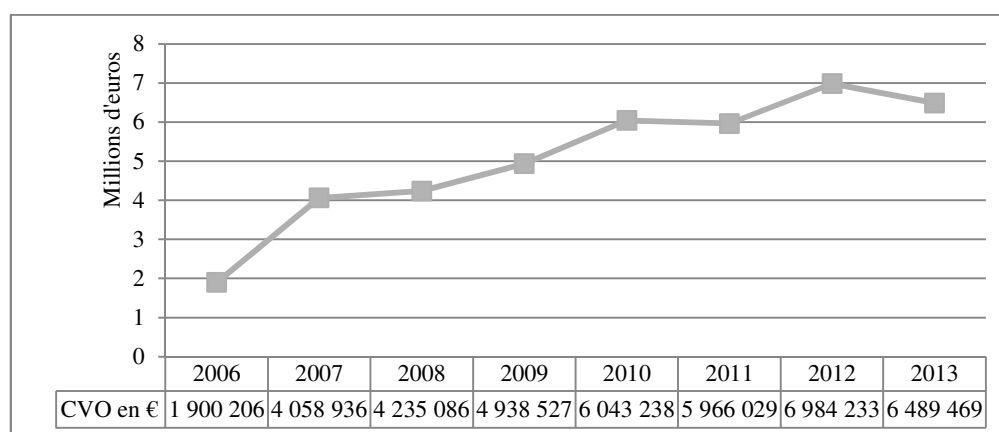
³⁹ Méthodologie : la base de données PRESAGE (<http://cartobenef.asp-public.fr>) recense tous les projets réalisés en région qui mobilisent un financement FEDER ou FSE. En sélectionnant les projets sur la base de mots-clés (bois, scierie, chaudière, chaufferie) et après retraitement pour éliminer les 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.

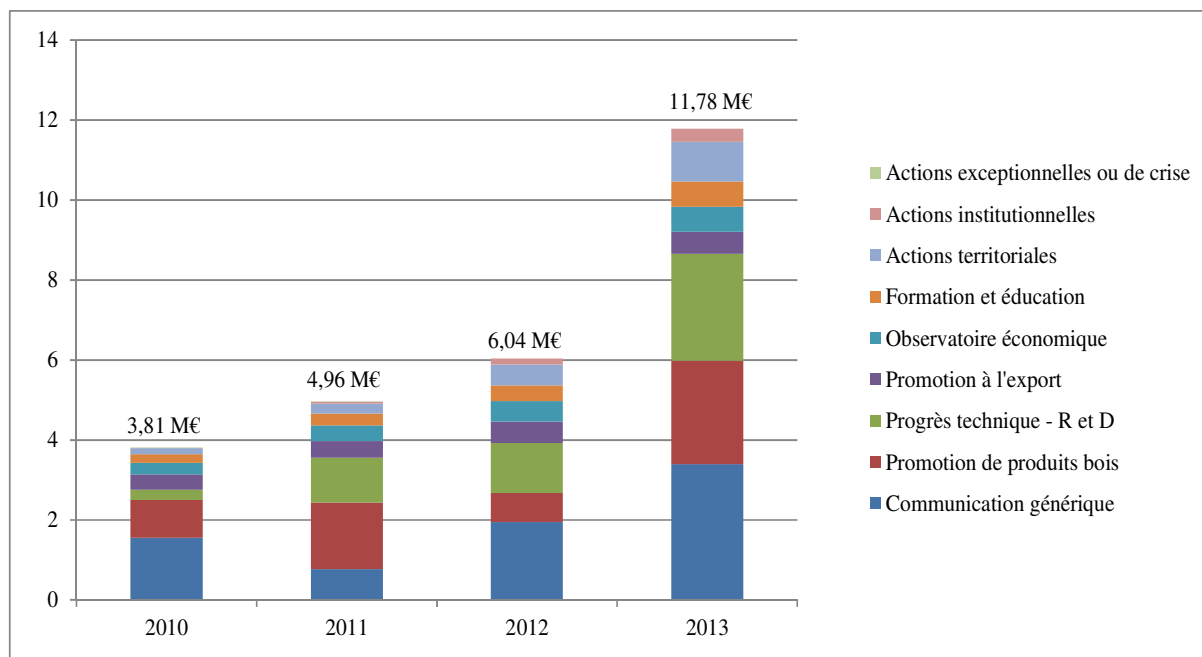
Tableau n° 5 : montant des contributions volontaires obligatoires collectées par France Bois Forêt en 2006-2013



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

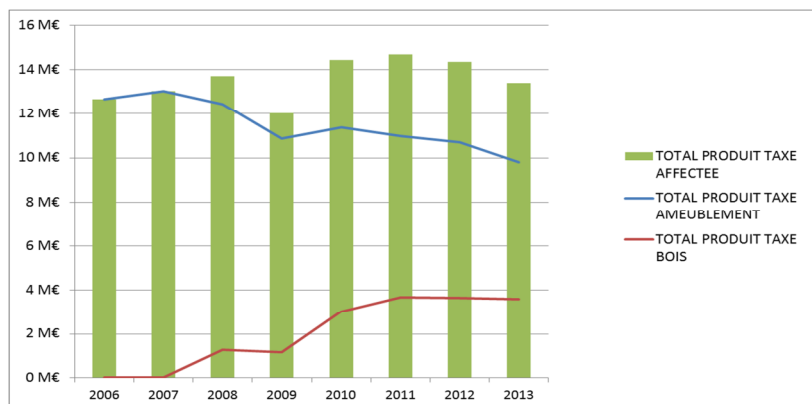
B - Taxe affectée au comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB)

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 %).

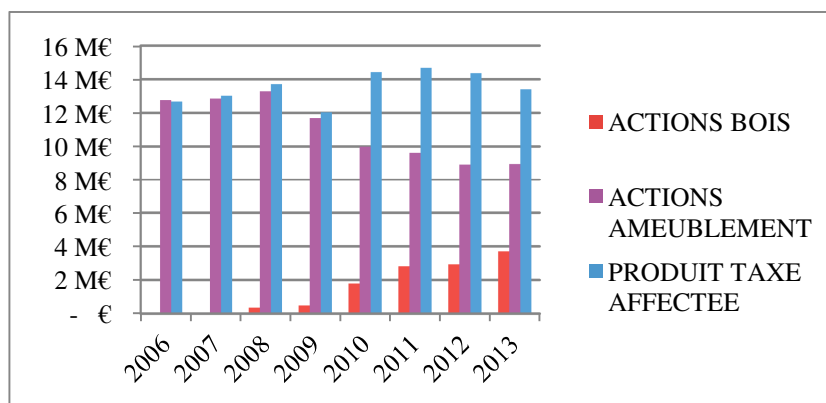
⁴¹ Décret du 1^{er} avril 2009 autorisant la transformation du comité de développement des industries françaises de l'ameublement en comité professionnel de développement économique et étendant ses attributions.

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 national 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.

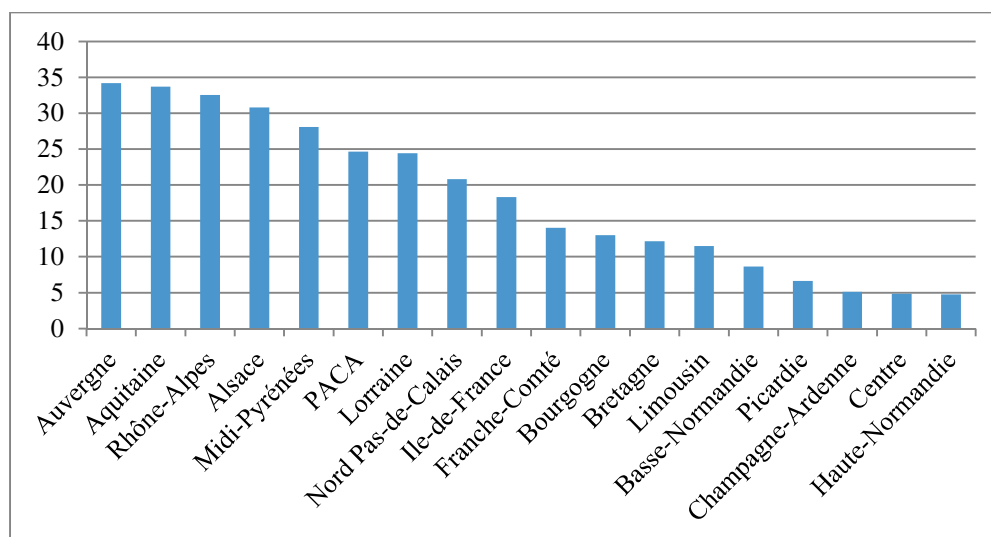
Tout en respectant l'autonomie des collectivités territoriales, une plus grande articulation entre les politiques et soutiens nationaux, régionaux et départementaux est souhaitable, afin d'éviter le saupoudrage ou les doublons et ainsi de renforcer l'efficience et la lisibilité des aides.

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 collègues : 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'État 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 défaillants.

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 surpassé, 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 régalienne 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 agréés 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).

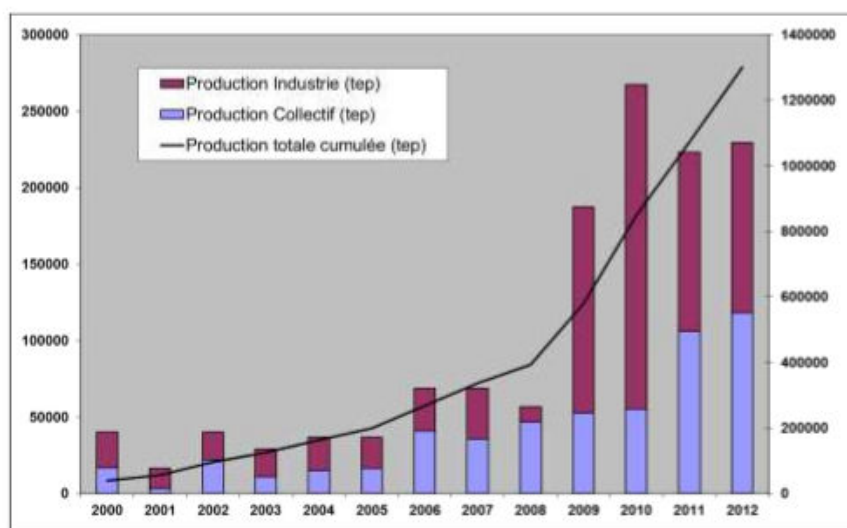
Ce soutien à l'usage de la biomasse à des fins de production de chaleur ou d'électricité a été conçu et mis en œuvre pour servir des objectifs ambitieux de développement des énergies renouvelables à l'horizon 2020, qui nécessitent une mobilisation très accrue de la ressource, pour laquelle la concurrence 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 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) ;

Groupeement 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'écu 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 – <i>Forêt</i>
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

Republique 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 :

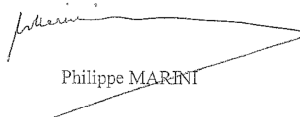
- la protection judiciaire de la jeunesse (état des lieux) ;
- les soutiens à la filière forêt-bois ;
- le recours aux consultants extérieurs par l'Etat (y compris les conseils financiers et hors prestations informatiques) ;
- le fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle 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 Evelyn Ratte, présidente de la septième chambre, et Monsieur Raoul Briet, président de la première chambre.

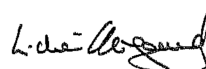
Ces trois enquêtes viendront en complément des deux rapports qui vous seront remis sur les contrats de projet Etat-Régions (CPER) et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en juin 2014.

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 Durleman, 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° 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

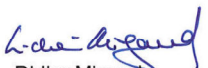
13, rue Cambon ■ 75100 PARIS CEDEX 01 ■ T +33 1 42 98 95 00 ■ www.ccomptes.fr

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'Etat 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 FOUCHE, 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 MONTCAUIT, 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-JOUEUNE, 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 MONTLIVALT, 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

Benoît 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.	- 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. - pas d'impôt foncier sur les terres agricoles et les forêts. - droit de timbre de 4 % sur les achats de forêts. - 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.
Norvège	38 %	88 % en nombre	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. Les opérations éligibles sont : rajeunissement et plantation, amélioration de la qualité, construction et entretien de chemins forestiers, mesures en faveur de la biodiversité, etc.	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 %). 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. 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). Aucun crédit d'impôt pour la forêt. Défiscalisation des revenus prélevés et versés dans le fonds pour la sylviculture (cf ci-contre).
Pologne	30 %	13 %	Aides cofinancées dans le cadre du plan de développement rural.	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. 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. Taux réduit de TVA pour les services liés à la sylviculture.

.../...

	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 4ème 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

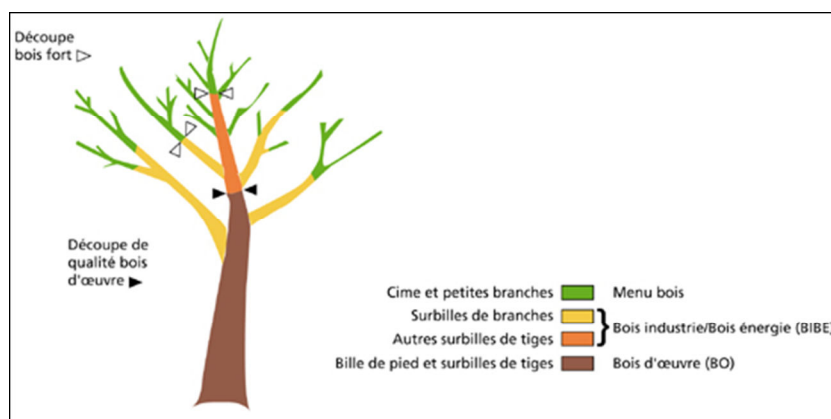
(*) hors propriétaires résidant à l'étranger

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 (filrière 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 (caissettes, 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).

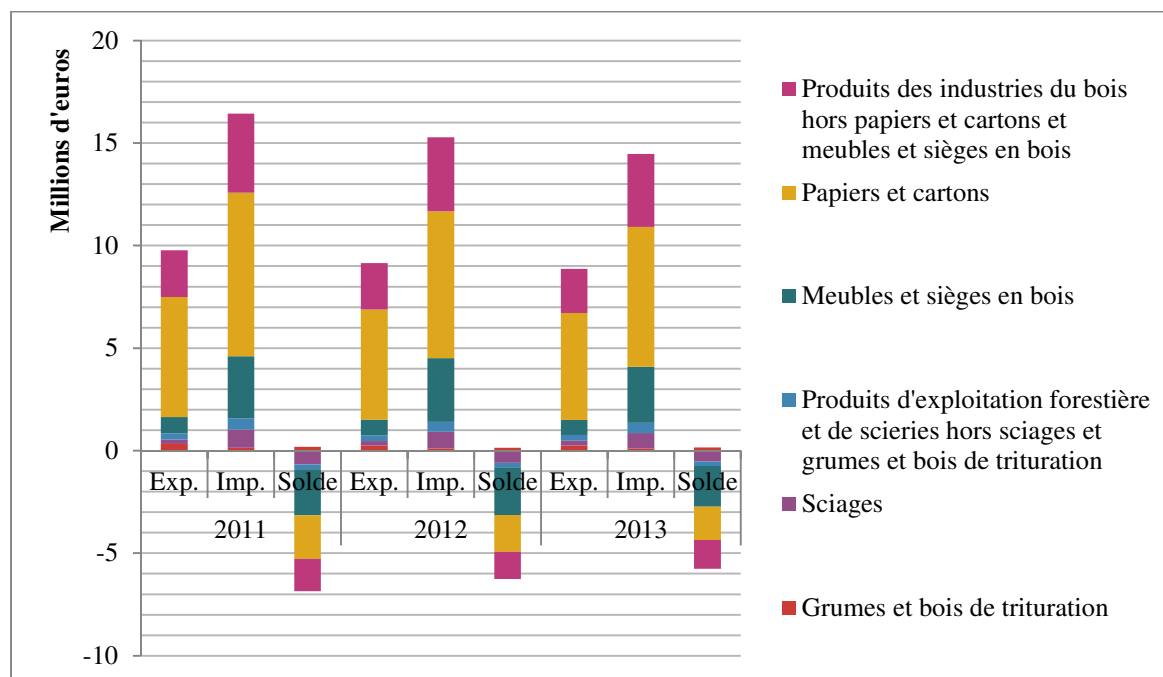
¹⁴⁵ Source : Agreste conjoncture, bois et dérivés, avril 2014 – n° 1/2.

Décomposition du solde de la balance commerciale des secteurs de l'exploitation forestière et des industries du bois, en 2011, 2012 et 2013

	2011			2012			2013		
<i>En millions d'euros</i>	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									
<i>Feuilles de placage</i>	52	106	-54	47	94	-46	46	87	-41
<i>Panneaux (bois et fibres), contreplaqués</i>	752	892	-140	753	881	-128	730	855	-125
<i>Autres produits du travail mécanique du bois</i>	654	1490	-836	684	1462	-778	685	1375	-690
<i>Meubles et sièges en bois</i>	798	3031	-2233	766	3099	-2333	745	2731	-1986
<i>Pâtes de bois et vieux papiers</i>	820	1360	-540	781	1161	-380	683	1239	-556
<i>Papiers et cartons</i>	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									
<i>Extraits tannants végétaux, térébenthine, colophane et dérivés</i>	95	149	-54	82	124	-42	71	109	-39
<i>Liège et ouvrages en liège</i>	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 Caullet 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.

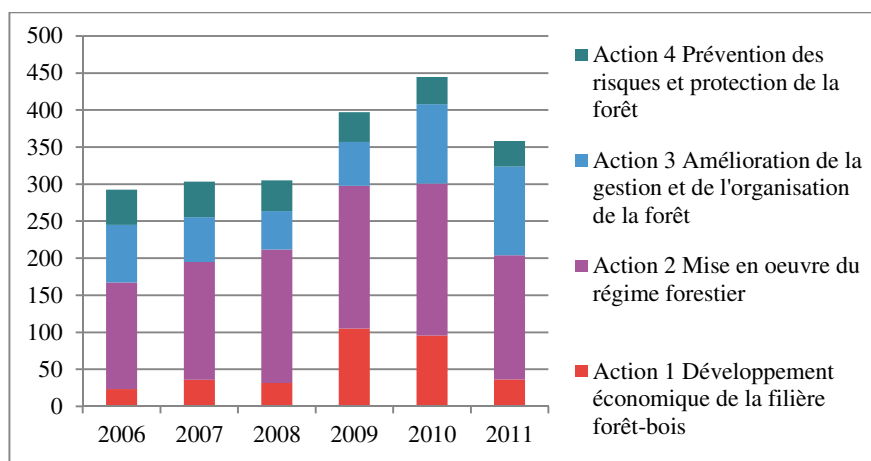
Pourtant, la forêt française offre de nombreuses possibilités de valorisation du bois et la recherche et l'innovation peuvent ouvrir des pistes nombreuses pour diversifier les usages du bois : recherche de nouveaux débouchés pour les feuillus, traitement thermique, recherche sur le matériau bois (composition 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.

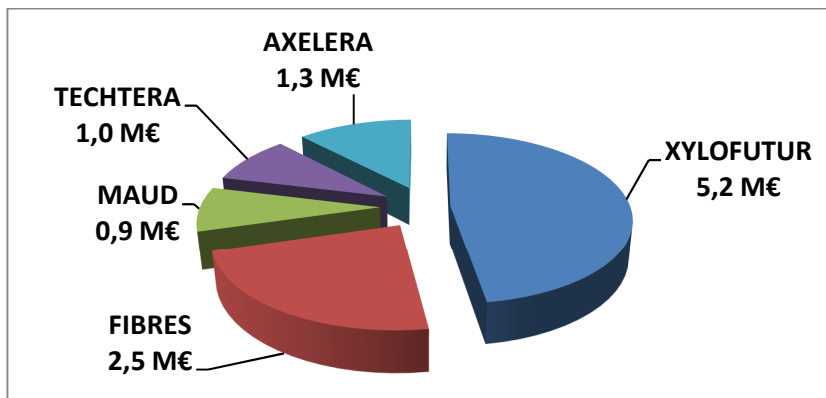
L'Institut FCBA a pour objet de « promouvoir le progrès des techniques, de contribuer à la compétitivité, de participer à l'amélioration du rendement et à la garantie de la qualité dans les secteurs de la sylviculture, l'exploitation forestière, la scierie, les industries du bois, la pâte à papier et 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

En millions d'euros	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
Détention 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 : DGEC

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 – SYRTHA	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

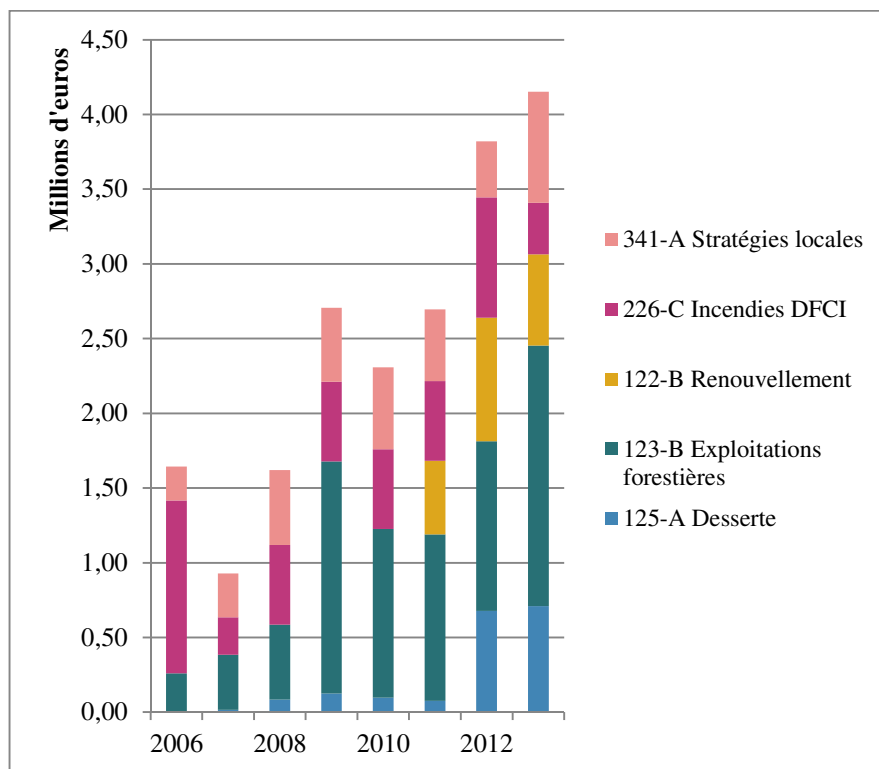
Financements apportés par les régions à la filière forêt-bois en 2006-2013

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.

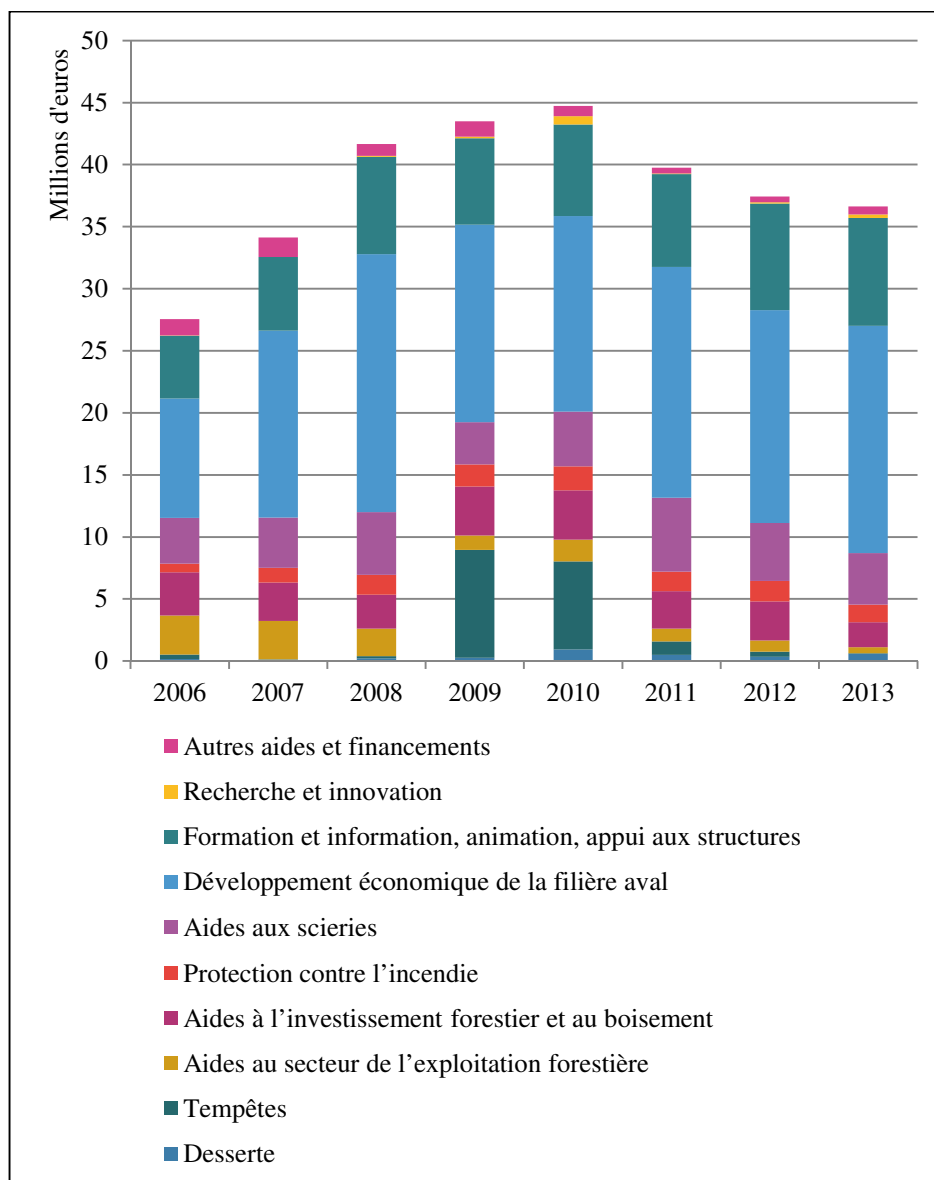
Répartition par type d'actions des financements des régions apportés en contrepartie du FEADER



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).

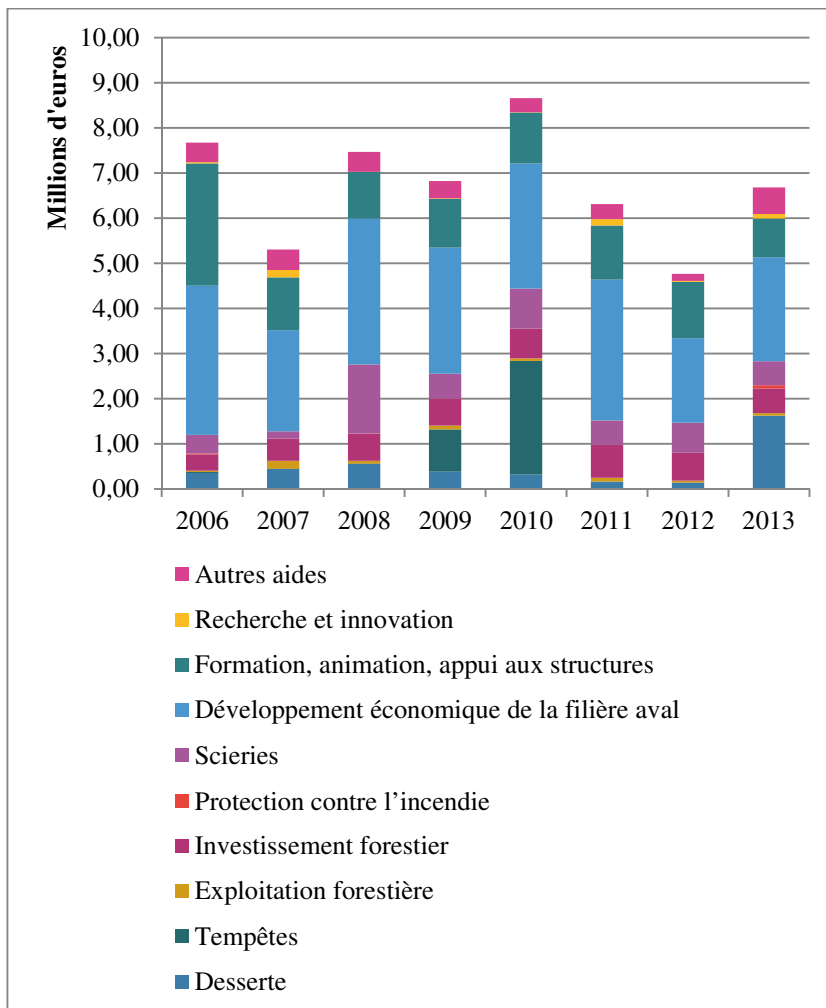
Source : Cour des comptes, données de 18 régions

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 collège

<i>En euros</i>	2013	
Total 1 ^{er} collège (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} collège (première transformation et négoce)	3 687 959	soit 57 %
Total 3 ^{ème} collège (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 : Efficience 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)

			Dont récoltants		Récolte annuelle			
Taille de la propriété	Effectif (milliers) (*)	Surface (milliers d'hectares)	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

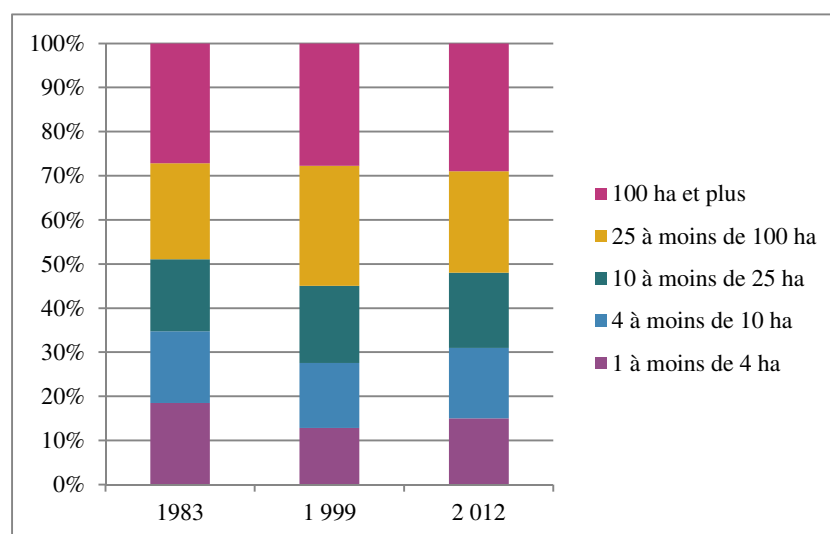
(*) hors propriétaires résidant à l'étranger (questionnaire simplifié)

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	1 999	2 012
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

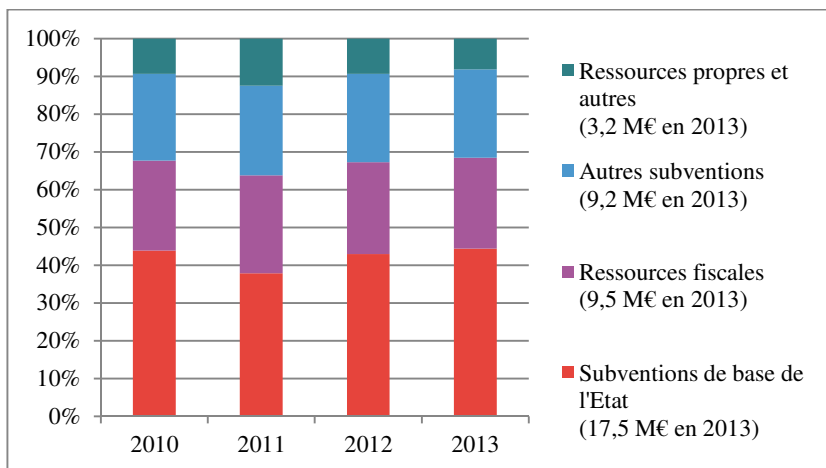
Le montant de réduction d'impôt que représente l'exonération des bois et forêts peut s'obtenir à partir de l'estimation de la dépense strictement forestière, rapportée au nombre de bénéficiaires de la mesure déclarant des bois et forêts. Cette méthode donne des résultats légèrement supérieurs, mais relativement 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 FOGFOR 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.