



CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 16056

Bilan des plans pluriannuels régionaux de développement forestier (PPRDF)

établi par

Yves Brugière-Garde

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Christian Demolis

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Laurence Lefebvre

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Max Magrum

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

septembre 2016

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	5
LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS.....	8
1. ORIGINE ET CONTENU ATTENDU DES PLANS PLURIANNUELS RÉGIONAUX DE DÉVELOPPEMENT FORESTIER (PPRDF).....	10
1.1. Le PPRDF : un document opérationnel	10
1.2. La volonté de renforcer la cohérence des financements publics dans les massifs jugés prioritaires.....	10
2. UN BILAN NÉCESSAIRE.....	11
2.1. La commande.....	11
2.2. La démarche adoptée par la mission.....	12
2.2.1. La réponse à la commande : un bilan forcément partiel.....	12
2.2.2. Établi sur la base des bilans financiers annuels transmis au MAAF.....	13
2.2.3. Et des réponses des DRAAF à un questionnaire établi par la mission.....	13
3. LE BILAN QUANTITATIF ET QUALITATIF DES ACTIONS MENÉES : UN BILAN PARTIEL.....	15
3.1. Les zones d'action prioritaires et les propriétés ciblées.....	16
3.1.1. Identification des massifs forestiers : des critères de choix variés.....	16
3.1.2. Les actions de développement ciblent avant tout la petite propriété privée.....	18
3.2. Le détail des actions de développement forestier menées et leurs résultats.....	19
3.2.1. L'animation de stratégies locales de développement forestier et l'information générale des propriétaires.....	20
3.2.2. Le regroupement de l'offre de bois.....	23
3.2.3. L'amélioration de la desserte.....	25
3.2.4. Le regroupement des propriétaires pour la gestion.....	27
3.2.5. L'amélioration du foncier par mutation.....	28
3.2.6. L'augmentation des surfaces disposant d'un document de gestion durable.....	30
3.2.7. La réalisation de travaux sylvicoles : entretien et renouvellement des peuplements.....	32
3.2.8. Visites conseils individuelles aux propriétaires.....	33
3.2.9. Le volume supplémentaire attribuable aux actions des PPRDF.....	35
3.2.10. Les résultats obtenus au regard des objectifs.....	39
3.3. Les actions d'animation « filière ».....	41
3.4. Les actions d'investissement prévues dans les PPRDF	42
3.5. La perception locale de l'efficacité des actions.....	42
4. LE BILAN FINANCIER DES ACTIONS D'ANIMATION.....	44
4.1. La structure des financements.....	44
4.2. La répartition des financements par grand type d'action d'animation.....	47
4.3. Le PPRDF a permis de concentrer les investissements dans les zones prioritaires....	49
4.4. Efficacité des principaux acteurs : CRPF et chambres départementales d'agriculture	50
5. DU PPRDF AU PLAN RÉGIONAL DE LA FORÊT ET DU BOIS.....	52
5.1. Les acquis.....	52
5.1.1. Des filières régionales mieux structurées.....	52
5.1.2. Une animation plus professionnelle.....	53
5.1.3. Un dialogue renforcé entre les acteurs du développement.....	53

5.2. Les enseignements du bilan des PPRDF pour l'élaboration et la mise en œuvre des PRFB.....	53
5.2.1. L'animation est indispensable en forêt privée.....	53
5.2.2. Le zonage de l'animation doit être réinterrogé.....	54
5.2.3. L'animation doit cibler davantage le type de propriété forestière.....	55
5.2.4. L'animation doit davantage associer les acteurs économiques.....	55
5.2.5. Certaines actions d'animation sont à privilégier, d'autres à éviter.....	55
5.2.6. Le pilotage des actions doit être renforcé.....	56
5.3. Quel cadre de financement des actions d'animation à l'avenir ?.....	57
5.3.1. L'intérêt des appels à projets, nationaux ou régionaux.....	57
5.3.2. Une répartition plus équitable des moyens du FSFB est souhaitable.....	58
CONCLUSION.....	61
ANNEXES.....	63
Annexe 1 : Lettre de mission.....	65
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	67
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	69
Annexe 4 : Un outil de suivi du PPRDF en Rhône-Alpes.....	71
Annexe 5 : Questionnaire adressé aux DRAAF par la mission (extrait).....	72

RÉSUMÉ

Les plans pluriannuels régionaux de développement forestier (PPRDF) sont issus de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010. Ils ont été élaborés dans toutes les régions métropolitaines, à l'exception de la Champagne-Ardenne, pour une période de 5 ans. Ils ont débuté, suivant les régions, en 2012, 2013 ou 2014.

Les PPRDF n'avaient pas le caractère de document régional d'orientation forestière. Ils devaient constituer un programme d'action opérationnel en faveur d'une mobilisation supplémentaire de bois, dans des massifs forestiers sous-exploités, grâce à des actions de développement forestier auprès des propriétaires, d'organisation de l'approvisionnement de la filière avale et d'identification des investissements à réaliser pour augmenter la récolte.

Le financement des actions prévues aux PPRDF était assuré par la part de taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti en nature de bois (TATFNB) reversée aux chambres régionales d'agriculture. Ce financement pouvait en outre être abondé par des contributions du FEADER, de l'État, des collectivités territoriales, de contributeurs divers, en particulier des CRPF et des chambres d'agriculture, les deux principaux acteurs de la mise en œuvre des actions correspondantes.

Depuis 2014, cette part alimente le fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB).

Les Préfets (DRAAF) étaient chargés du contrôle de la mise en œuvre et de l'avancement des PPRDF devant la commission régionale de la forêt et des produits forestiers.

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 a prescrit, au niveau national, l'élaboration du programme national de la forêt et du bois (PNFB). Il devra être décliné dans les nouvelles régions en programme régional de la forêt et du bois (PRFB). Ces programmes devront renforcer les synergies entre l'ensemble des acteurs des filières forêt-bois régionales, dans le cadre d'une gestion durable de la forêt et dans un contexte de changement climatique.

Avant leur élaboration, il semblait utile de faire un bilan quantitatif et qualitatif détaillé des PPRDF. Tel est l'objet de la mission confiée au CGAAER.

Pour ce faire, la mission a recueilli les synthèses financières annuelles établies depuis 2012 par les DRAAF et consolidées par la sous-direction de la forêt et du bois.

Ces synthèses ne permettent pas d'établir le bilan demandé. La mission a donc élaboré un questionnaire détaillé pour chaque type d'action, qu'elle a soumis à l'ensemble des DRAAF.

Les réponses au questionnaire émanent de 14 régions, qui représentent les trois quarts des financements mobilisés jusqu'au 31 décembre 2015, 88 % de la part de TATFNB affectée aux PPRDF, et par ailleurs 68 % de la surface totale des forêts privées et 73 % de la surface des forêts privées de moins de 25 hectares. Il s'agit de l'Alsace, l'Aquitaine, l'Auvergne, la Bourgogne, la Bretagne, le Centre, la Franche-Comté, l'Île-de-France, le Limousin, la Lorraine, les Pays de la Loire, PACA, la Picardie et Rhône-Alpes.

S'il ne prétend donc pas être exhaustif, d'autant que certaines réponses manquent de précision, le diagnostic établi par la mission à partir des éléments disponibles donne un bon panorama, au plan

national, des actions conduites.

Aussi, la mission a été amenée à faire plusieurs constats :

- L'identification des massifs prioritaires a été faite à partir de critères de choix variés, principalement en fonction des volontés locales ou des priorités exprimées par la filière bois régionale. Plusieurs régions n'ont pas défini de massifs prioritaires.
- D'une façon générale, les actions de développement mises en œuvre ciblent avant tout la petite propriété forestière privée, souvent de moins de 4 hectares.
- Les actions de développement forestier, menées dans le cadre d'animation de stratégies locales de développement forestier (SLDF), ou d'information générale des propriétaires forestiers ont été fortement plébiscitées par les acteurs locaux, elles sont de poids variable selon les régions.
- De même, les actions menées ayant conduit au regroupement de l'offre de bois, à l'amélioration de la desserte forestière, au regroupement des propriétaires pour la gestion, à l'amélioration du foncier forestier par mutation, à l'augmentation des surfaces disposant d'un document de gestion durable, à la réalisation de travaux sylvicoles, au développement des visites individuelles aux propriétaires et au final à la mobilisation des volumes supplémentaires attendus dans les PPRDF, présentent une grande variabilité. Leur efficacité et leur efficience, très différentes d'une région à l'autre, sont également diversement appréciées.

Il en est de même pour ce qui est des actions d'animation de la filière, des investissements réalisés fortement dépendant des moyens financiers mobilisés.

Au terme de ces actions, le volume supplémentaire mobilisé sur la période 2012-2015 est évalué à 1,3 Mm³ dans 8 des 14 régions qui ont répondu à l'enquête de la mission, et à 2,5 Mm³ dans l'ensemble des régions qui ont pu mesurer ou estimer l'incidence des actions PPRDF sur la récolte (7 régions sur les 21 régions dotées d'un PPRDF ont considéré qu'en raison des faibles moyens engagés ou de l'avancement insuffisant du plan d'actions, ce volume était nul). On est donc encore bien en deçà de l'objectif indicatif de récolte annuelle figurant dans le PNFB, soit +12 Mm³ à l'issue d'une période de 10 ans.

- Sur la période 2012-2015, 31,7 M€ ont été consacrés aux actions du PPRDF. Soit une moyenne de 13€ par m³ supplémentaire récolté, avec de fortes disparités entre régions.

Les financements de l'État (15,2 M€) ont été complétés par 5,8 M€ en provenance des collectivités territoriales, 2,9 M€ de crédits FEADER, 6,9 M€ d'autofinancement et 0,9 M€ de contributions diverses.

- La TATFNB forêt représente la plus grande partie du financement des actions (13,5 M€), mais elle est répartie de façon très hétérogène entre les régions. Cette disparité trouve son origine dans le système complexe de péréquation entre les chambres départementales d'agriculture. Elle aboutit à favoriser huit régions déjà de tradition forestière, situées au sud d'une ligne Bordeaux-Metz.

Par ailleurs, d'une région à l'autre, la structure des autres financements mis en œuvre (FEADER, État, collectivités, autres contributeurs, autofinancement des CRPF et des chambres d'agriculture) est aussi très variable, ainsi que la répartition des financements par grands types d'actions, sans que la logique correspondante puisse être clairement mise en évidence.

Cependant, la mission a bien constaté que les investissements forestiers en faveur de la mobilisation, complémentaires au plan d'action PPRDF, ont été concentrés dans les zones prioritaires définies dans le PPRDF.

- Au plan de l'efficience des maîtres d'œuvre (CRPF, Chambres départementales d'agriculture), les CRPF ont mieux réussi dans les actions de développement forestier visant à mobiliser une récolte supplémentaire de bois.

L'élaboration des PRFB, au sein de commissions régionales désormais présidées conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional, pourra s'appuyer sur les acquis des PPRDF.

- D'une façon unanime, la démarche PPRDF a eu un effet positif sur la structuration de la filière régionale. Ces travaux ont par ailleurs nourri, pour les actions amont, de nouveaux programmes ou des stratégies forêt-bois dans plusieurs Régions : contrat de filière en Franche-Comté et en Limousin, programme Breizh Forêt Bois en Bretagne, plan d'action Pass-Filières Forêt-Bois Île-de-France, charte « Ensemble mobilisons la forêt pour l'avenir » en Pays de la Loire...Tous ces projets, portés ou co-pilotés par les Conseils régionaux, identifient l'interprofession régionale comme chef de file des actions à mener.
- L'animation forestière a progressé en rigueur et en méthode grâce à un meilleur management des animateurs.
- Le dialogue entre les différents acteurs de la filière a été renforcé.

Au vu de ces constats, la mission a formulé plusieurs recommandations, à destination du MAAF et des commissions régionales de la forêt et du bois :

- L'animation demeure indispensable en forêt privée. Les PRFB devront en prévoir le maintien avec une visibilité suffisante pour les maîtres d'ouvrage bénéficiaires.
- Le zonage de l'animation devra être revu, en particulier au regard des critères de choix retenus initialement.
- L'animation doit davantage cibler le type de propriété forestière. La mission propose qu'elle se concentre sur celles de plus de 4 hectares, nonobstant des exceptions liées à des considérations économiques et de marché.
- L'animation doit davantage associer les acteurs économiques régionaux (experts, coopératives, ETF,...).
- Une sélection des actions d'animation devra être faite, pouvant aller jusqu'à l'abandon de certaines d'entre elles. Les actions visant le regroupement de l'offre de bois, la création de desserte et le regroupement de gestion, qui se sont avérées les plus efficaces dans le cadre des PPRDF, sont à privilégier. Elles doivent être associées à des investissements.
- Le pilotage des actions des PRFB devra être renforcé par rapport à celui des PPRDF. De façon à faciliter et à enrichir les bilans ultérieurs, il est indispensable de bien définir les objectifs associés aux actions et les indicateurs de suivi correspondants, en sélectionnant ceux qui doivent faire l'objet d'une consolidation nationale.
- Il est nécessaire de répartir plus équitablement les moyens du fonds stratégique de la forêt et du bois issus de la TATFNB entre les régions.

Enfin, pour ce qui est des modalités de mise en œuvre des PRFB, la mission confirme l'intérêt des appels à projets nationaux ou régionaux pour des actions débouchant directement sur une mobilisation supplémentaire de bois, plus particulièrement celles adossées à des investissements forestiers sur les peuplements ou les infrastructures. Elle propose toutefois de n'y consacrer qu'une part du budget et de maintenir des moyens affectés directement aux opérateurs pour d'autres actions d'animation, notamment celles en faveur du regroupement de gestion.

Mots clés : forêt, développement forestier, mobilisation du bois, PPRDF, TATFNB, FSFB, PRFB

LISTE DES RECOMMANDATIONS PAR THÉMATIQUES POUR L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DES PRFB

Poursuivre l'animation auprès des propriétaires, levier indispensable de la mobilisation des bois

R1. Fournir aux maîtres d'ouvrage des actions d'animation une visibilité suffisante (au moins 3 ans) sur les financements de ces actions.....54

R2. Réexaminer les critères de choix des massifs retenus lors de l'élaboration des PPRDF, pour distinguer le cas échéant de nouvelles zones d'action ou conforter les choix précédents. L'absence de sélection préalable de zones d'action prioritaires sera motivée.....55

R3. Concentrer l'animation forestière sur les propriétaires de plus de 4 hectares.....55

R10. Assurer une répartition plus équitable des moyens du FSFB issus de la TATFNB entre les régions.....60

Cibler davantage les actions à mener

R5. a) Favoriser les actions débouchant sur une récolte de bois à court terme et durable : regroupement de l'offre de bois, création de desserte, regroupement de gestion avec élaboration de document de gestion comportant un programme de coupes et un objectif de volume à mobiliser dans les 5 ans, ainsi qu'un programme de renouvellement.....56

b) Privilégier les projets collectifs et les réunions d'information des propriétaires aux visites individuelles.....56

c) Retenir les actions d'animation visant le regroupement foncier des très petites propriétés uniquement lorsqu'elles débouchent sur un regroupement de gestion.....56

R6. Lier systématiquement les actions d'animation à des actions d'investissement en forêt (création de desserte, plantation, DFCI), dans le cadre de projets multi-acteurs ; ramener leur part à un maximum de 30 % du coût total de chaque projet.

A contrario, les aides à l'investissement doivent être accordées en priorité, sinon conditionnées, à la signature d'un document de gestion durable.....56

R7. Favoriser le regroupement de la gestion (association syndicale, GIEEF) autour de propriétaires de plus de 25 ha disposant déjà d'un document de gestion, qui y seront incités par le biais de mesures différenciées (fiscalité, aide aux investissements).....56

Renforcer le pilotage et le suivi des actions

- R4. Confier en priorité le pilotage des actions visant le regroupement de l'offre aux opérateurs économiques, ceux-ci s'engageant (dans le cadre d'une charte par exemple) à encourager les propriétaires à adopter un document de gestion durable.....55
- R8. Prévoir une coordination départementale associant les différents acteurs intervenant dans le développement, avec des indicateurs de suivi et de résultat par action.....57
- R9. Convenir avec le réseau des DRAAF du cadre commun des synthèses annuelles destinées au suivi des PRFB, avec des indicateurs consolidables sur les aspects jugés prioritaires au plan national..... 57

1. ORIGINE ET CONTENU ATTENDU DES PLANS PLURIANNUELS RÉGIONAUX DE DÉVELOPPEMENT FORESTIER (PPRDF)

Prévue dans la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010, la mise en place des **plans pluriannuels régionaux de développement forestier (PPRDF)** visait à décliner de façon opérationnelle un objectif général de mobilisation accrue de bois dans le cadre d'une gestion durable et multifonctionnelle des forêts. Cet objectif, fixé pour la filière forêt-bois lors du Grenelle de l'environnement, avait été repris dans le discours du Président de la République à Urmatt le 19 mai 2009, prônant **une démarche territoriale concertée autour d'une ambition commune** : « *mobiliser plus de ressource forestière, tout en préservant mieux la biodiversité* ».

1.1. Le PPRDF : un document opérationnel

Les modalités d'élaboration du PPRDF et de sa mise en œuvre après approbation par le Préfet de Région sont décrits dans la circulaire DGPAAT/SDFB/C2010-3111 du 15 décembre 2010¹.

Celle-ci précise qu'il ne s'agit pas d'un nouveau document régional d'orientation forestière, mais d'un programme d'actions opérationnel, d'une durée de 5 ans, en faveur d'une mobilisation supplémentaire de bois dans le respect des principes de la gestion durable et multi-fonctionnelle des forêts.

Le PPRDF doit :

- identifier les massifs forestiers insuffisamment exploités pouvant contribuer à la mobilisation de volumes supplémentaires de bois ;
- analyser pour chacun de ces massifs les causes du manque d'exploitation ;
- définir un programme d'actions prioritaires, portant sur :
 - l'animation des secteurs concernés ;
 - la coordination locale du développement forestier mené par les CRPF, les chambres d'agriculture, les collectivités locales ou leur groupement, notamment à travers des stratégies locales de développement forestiers (SLDF) ;
 - l'organisation de l'approvisionnement en bois ;
 - l'identification des investissements à réaliser.

1.2. La volonté de renforcer la cohérence des financements publics dans les massifs jugés prioritaires

Les actions prévues au PPRDF devaient bénéficier notamment des moyens financiers constitués par « la part reversée de la taxe perçue sur tous les immeubles classés au cadastre en nature de bois par les chambres départementales d'agriculture à la chambre régionale d'agriculture » (TATFNB)². L'État, par là, souhaitait que la part des « centimes forestiers » conservées par les

¹ DGPAAT/SDFB/C2010-3111 du 15/12/2010 « Élaboration et mise en œuvre des PPRDF »

² Cf. ex-article L221-9 recodifié 321-13 du Code forestier dans sa version en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2014 (modifié suite à la création du fonds stratégique forêt bois par la loi de finances pour 2014 : cf. article L156-4 CF) : « [...] Une part du produit de la taxe perçue sur tous les immeubles classés au

chambres d'agriculture soit ciblée en priorité sur des actions forestières visant la mobilisation accrue de bois.

La circulaire sus-citée met également l'accent sur la nécessaire mise en cohérence des critères d'attribution des aides publiques, de l'État comme des collectivités territoriales, au profit des massifs et des actions prioritaires retenus à l'issue de l'expertise collective. Le Préfet est ainsi invité à solliciter les collectivités en ce sens, notamment en associant les conseils régionaux et départementaux à l'élaboration du plan d'action.

2. UN BILAN NÉCESSAIRE

2.1. La commande

Dans sa lettre de mission du 16 mars 2016 (cf. Annexe 1), le directeur de cabinet du MAAF rappelle que toutes les régions de France métropolitaine, à l'exception de (l'ex) Champagne-Ardenne, ont mis en œuvre, à partir de 2012 et pour une période de 5 ans des PPRDF, certains devant arriver à leur terme fin 2016.

Il indique qu'afin de préparer les prochains programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB), qui déclineront le programme national adopté le 8 mars 2016 par le Conseil supérieur de la forêt et du bois en s'appuyant sur les démarches territoriales existantes, il est nécessaire que les DRAAF disposent d'un bilan de leur PPRDF et plus largement de tous les PPRDF mis en œuvre. Ce bilan a pour finalité :

- d'établir un bilan quantitatif et qualitatif global de ces programmes au niveau national, au regard de l'objectif initial ;
- de mettre en évidence les actions du PPRDF qui ont été les plus efficaces en matière de mobilisation de bois supplémentaire et, parmi celles-ci, les actions les plus efficaces par rapport aux moyens financiers consacrés ;
- de déterminer les modalités de mise en œuvre de ces actions à privilégier (type d'actions, de bénéficiaires, d'aides) ;
- de faire des propositions pour l'utilisation future de la part de la TATFNB-forêt affectée au Fonds stratégique.

Lors de la réunion de lancement de la mission, la sous-directrice chargée de la forêt a confirmé la demande exprimée par les responsables des services régionaux de la forêt et du bois de disposer d'un panorama général des résultats obtenus dans les autres régions, ainsi que des éléments d'appréciation des conditions de réussite ou d'échec des actions menées. Pour éclairer les travaux de la commission régionale de la forêt et du bois chargée d'élaborer les futurs PRFB, les informations correspondantes au contexte régional se trouveront enrichies de la confrontation avec

cadastre en nature de bois et forêts est reversée par les chambres départementales d'agriculture aux chambres régionales d'agriculture à hauteur de 43 % de la recette fiscale, déduction faite des versements au [CNPF et à la FNCOFOR]

Cette part finance les actions du plan pluriannuel régional de développement forestier [...] et en priorité les dépenses des chambres départementales d'agriculture liées à des actions validées à ce titre.

celles des autres régions.

Au niveau national, les représentants des COFOR, qui s'étaient retirés du dispositif fin 2011 suite à un différend avec les chambres d'agriculture sur la répartition de la TATFNB, ont souhaité également qu'un tel bilan soit établi.

En lien avec le dernier objectif mentionné dans la lettre de commande, la mission a été informée des débats au sein du comité de gouvernance du fonds stratégique forêt bois (FSFB), au sujet des modalités d'utilisation de la part « forêt » des crédits TATFNB alimentant le fonds. En effet, les moyens TATFNB dont bénéficiaient jusqu'ici les régions dont le PPRDF arrive à échéance fin 2016 seront libérés. Cela représente 2,4 M€ pour les 8 régions concernées soit 63 % de la dotation globale 2016³, et 2,9 M€ avec la Lorraine⁴ soit 78 % de la dotation globale TATFNB du FSFB. Dans cette perspective, il a été évoqué la perspective d'un appel à projets, dont le cadrage pourrait s'appuyer sur les enseignements tirés du bilan des PPRDF.

2.2. La démarche adoptée par la mission

2.2.1. La réponse à la commande : un bilan forcément partiel

Des premières investigations de la mission, il est ressorti rapidement que le bilan demandé ne pouvait être que partiel, pour plusieurs raisons :

- Dans tous les cas le bilan ne comprendra pas les actions engagées en 2016⁵.
- Dans la plupart des régions, les phases d'élaboration et de validation des plans ont demandé plus de temps que ne le prévoyait la circulaire du 15 décembre 2010. Celle-ci précisait que les plans, établis pour 5 ans, soient arrêtés dans les meilleurs délais de manière à engager des actions dès 2011. Dans les faits, le début de la mise en œuvre des programmes d'actions s'étale selon les régions entre 2012 et 2014.

En conséquence, la synthèse ne peut porter que :

- Sur 4 années, de 2012 à 2015, pour 8 régions : Rhône-Alpes (dont le PPRDF a été approuvé en décembre 2011), ainsi que les régions Alsace, Auvergne, Franche-Comté, Languedoc Roussillon, Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, PACA,, dont le plan a été approuvé en 2012.
- Sur 3 années, de 2013 à 2015, pour 12 régions : Lorraine, dont le plan a été approuvé en juillet 2012⁶, Aquitaine, Centre, Corse et Île de France, dont le plan a été approuvé en décembre 2012, ainsi que les régions Basse Normandie, Bretagne, Bourgogne, Nord-Pas de Calais, Pays de la Loire, Picardie et Poitou-Charentes dont le plan a été approuvé courant 2013.
- Sur 2 années, 2014 et 2015, pour l'ex-région Limousin, dont le PPRDF s'est trouvé différé jusqu'à la conclusion du contrat régional de filière forêt bois (co-signé par l'État, la Région et l'interprofession BoisLim) pour la période 2014-2020.

3 En 2016, les dotations TATFNB pour les (ex)-régions correspondantes sont les suivantes : Alsace (289 K€), Auvergne (361 K€), Rhône-Alpes (760 K€), Languedoc-Roussillon (132 K€), Midi-Pyrénées (253 K€), Haute-Normandie (16 K€), Paca (99 K€), Franche-Comté (457 K€), Lorraine (548 K€)

4 Le PPRDF lorrain a été approuvé en 2012, sa mise en œuvre n'a toutefois débuté qu'en 2013.

5 Les derniers bilans financiers annuels 2015 n'étaient encore pas tous disponibles début juillet 2016

6 La synthèse financière établie pour les actions 2012 par le MAAF précise que les actions rattachées au PPRDF n'ont pu débiter qu'en 2013, ce qu'ont confirmé les acteurs concernés rencontrés par la mission.

2.2.2. Établi sur la base des bilans financiers annuels transmis au MAAF

La circulaire du 15 décembre 2010 prévoit par ailleurs que les services déconcentrés établissent chaque année un bilan de la mise en œuvre du plan à présenter à la commission régionale de la forêt et des produits forestiers⁷, et transmettent ce bilan à la sous direction de la forêt et du bois. Elle prévoit un bilan des actions par massif prioritaire, à la fois financier, quantitatif et qualitatif, avec une appréciation des résultats obtenus pouvant le cas échéant conduire à proposer au comité régional chargé du suivi du PPRDF d'étudier et de proposer toute mesure d'adaptation du plan.

Par la suite, la sous-direction de la forêt et du bois a organisé la remontée d'un bilan annuel des actions d'animation, selon un tableau très synthétique, faisant ressortir les diverses sources de financement des actions par grandes thématiques (gestion forestière, foncier, desserte et filière).

A sa demande, la mission a été destinataire de la synthèse établie par la sous-direction à partir des bilans 2012, 2013 et 2014. Les bilans des (ex)régions pour 2015 ont été sollicités par la sous-direction en mai 2016, en annonçant la mission confiée au CGAAER ainsi qu'un questionnaire plus détaillé à venir.

2.2.3. Et des réponses des DRAAF à un questionnaire établi par la mission

De façon à répondre aux objectifs de la commande rappelés ci-dessous, un questionnaire détaillé a été établi par la mission à l'appui de deux documents :

- Un tableau de bilan global des actions du PPRDF Lorraine pour la période 2012-2014 remis par le CRPF Lorraine-Alsace à l'occasion de la mission TATFNB-forêt confiée au CGAAER⁸. Y sont reportés, pour chaque massif prioritaire, les résultats des différentes actions au regard des indicateurs cibles retenus dans le PPRDF, ainsi que le volume global mobilisé dans chacun des secteurs.
- Les tableaux de suivi détaillés du PPRDF Rhône-Alpes, sur la période 2012-2015 transmis à la mission par le service régional forêt bois Auvergne-Rhône-Alpes. Plus complets que le tableau du CRPF Lorraine-Alsace, ils comportent également par zone d'action et au regard de chaque action le nombre de jours d'animation prévus et réalisés, ainsi que les résultats obtenus dont le volume exploité ou attendu le cas échéant.

Sur ces bases, la mission a établi un questionnaire portant sur les actions menées depuis le début de mise œuvre du programme d'action jusqu'au 31/12/2015, pour connaître par type d'action le bilan technique des réalisations correspondantes, le volume supplémentaire mobilisé grâce à ces actions le cas échéant, ainsi que le nombre de jours d'animation, avec le niveau d'atteinte des objectifs en volume et en temps passé à l'animation.

Des questions complémentaires portent sur des aspects relatifs aux modalités d'élaboration, de financement, de suivi du plan, et d'appréciation générale sur les résultats des actions menées et les choix faits en amont (zones prioritaires, types d'action et de propriétés visés).

Ce questionnaire a été adressé par la mission à l'ensemble des chefs de service régional de la forêt et du bois et leurs adjoints le 25 mai 2016, puis évoqué avec eux le 3 juin 2016, à l'occasion de la réunion de réseau organisée par la sous-direction.

⁷ La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a remplacé la commission régionale de la forêt et des produits forestiers (CRFPF) par la commission régionale de la forêt et du bois (CRFB)

⁸ Mission CGAAER n°15146 « La TATFNB-Forêt : l'outil de financement du développement forestier »

Il est ressorti de la réunion que l'exercice de synthèse demandé serait sans doute difficile, à de rares exceptions près : peu de DRAAF disposaient à leur niveau des informations pour établir un tel bilan technique, et devaient donc se rapprocher des maîtres d'ouvrage (CRPF, CDA) pour savoir s'il était possible d'obtenir les informations correspondantes.

Ces difficultés ont, d'après la mission, une double origine :

- les mouvements intervenus dans les services déconcentrés pendant la période 2012-2015, auxquels s'ajoutent les réorganisations en cours suite aux fusions de régions ;
- des carences dans l'organisation du pilotage global du dispositif, en lien notamment avec le circuit financier des crédits qui prévalait au démarrage des PPRDF : jusqu'en 2014, les DRAAF ne géraient pas la part du produit de la TATFNB perçue par les chambres départementales d'agriculture pour financer les actions de PPRDF.

Suite à la loi de finances pour 2014 créant le Fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB), cette part n'est désormais plus versée aux chambres régionales d'agriculture mais au FSFB. La DRAAF est devenue ainsi le guichet unique pour la réception et l'instruction des demandes d'aide au développement de la filière forêt-bois, ce qui lui permet d'exercer un meilleur pilotage de l'ensemble des actions et de leurs financements⁹. Mais dans les faits, sauf exception, les régions n'ont pas encore apporté de changements significatifs aux pratiques antérieures pour le pilotage et le suivi du plan d'action.

De façon à compléter les informations recueillies par le biais du questionnaire, la mission a également souhaité rencontrer des acteurs particulièrement impliqués dans la mise en œuvre du plan d'actions. La mission CGAAER « *TATFNB-Forêt : l'outil de financement du développement forestier* » ayant de son côté vu séparément les représentants des CRPF et des Chambres d'agriculture, la mission PPRDF a retenu le principe d'une seule réunion en présence des acteurs concernés. A l'issue des échanges avec le réseau des chefs de service régionaux forêt-bois, et de façon à illustrer des contextes d'élaboration et de mise en œuvre très différents, les régions Lorraine, Rhône-Alpes, Aquitaine, Île-de-France, Pays de la Loire, Auvergne et Bretagne ont été sélectionnées¹⁰.

La mission a par ailleurs recueilli l'avis des représentants nationaux de la forêt privée, en rencontrant les représentants de la fédération nationale des syndicats de forestiers privés et du Centre National de la Propriété Forestière. Elle a également rencontré le président de l'Union de la Coopération Forestière Française.

La liste des personnes entendues figure en annexe 2.

9 L'instruction technique DGPAAT/SDFB/2015-409 du 27/04/2015 « Mise en œuvre des opérations de développement de la filière bois du FSFB par les services déconcentrés » ouvre la possibilité de sélectionner les actions dans le cadre d'un appel à projet.

10 Pour l'Auvergne, la Bretagne et l'Île-de-France seuls les représentants du service forêt-bois ont assisté à la réunion.

3. LE BILAN QUANTITATIF ET QUALITATIF DES ACTIONS MENÉES : UN BILAN PARTIEL

Entre le 15 juin et le 15 août 2016, la mission a reçu 14 réponses à son questionnaire, sur les 21 attendues de la part des (ex) régions¹¹. Les documents ont été renseignés par les services en charge de la forêt et du bois, le plus souvent en lien avec les maîtres d'ouvrage des actions d'animation dans la région concernée : centre régional de la propriété forestière et chambres départementales d'agriculture.

Il n'est donc pas été possible d'établir un bilan quantitatif et qualitatif des actions menées jusqu'au 31/12/2015 pour la totalité des 21 régions ayant un PPRDF approuvé : 7 (ex) régions n'ont pas répondu au questionnaire : Basse-Normandie, Haute Normandie, Corse, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes. Elles représentent 25 % des dépenses totales PPRDF pour cette période mais seulement 13% des moyens TATFNB-Forêt affectés aux PPRDF.

L'analyse qui suit, établie à partir des réponses à l'enquête et des informations recueillies à l'occasion des réunions complémentaires, porte donc sur les **14 régions suivantes** : Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Bretagne, Centre, Franche-Comté, Île-de-France, Limousin, Lorraine, Pays de la Loire, PACA, Picardie et Rhône-Alpes. Elles représentent **68 % de la surface totale des forêts privées et 73 % de la surface des forêts privées de moins de 25 ha**.

La réponse de la région Centre est toutefois très partielle puisqu'en raison de difficultés liées aux modifications d'organisation du service en charge de la forêt, elle ne comprend que les actions suivies par les DDT (amélioration de la desserte forestière et les travaux d'entretien et de renouvellement sylvicole).

Dans la suite de ce chapitre, les résultats obtenus entre 2012-2015 dans ces 14 régions sont représentés graphiquement, en regroupant les régions selon l'année de début de mise en œuvre des PPRDF :

- Actions débutées en 2012 : Rhône-Alpes, Franche-Comté, Alsace, Auvergne, PACA.
- Actions débutées en 2013 : Aquitaine¹², Lorraine, Île-de-France, Centre, Pays-de-Loire, Bourgogne, Bretagne et Picardie.
- Actions débutées en 2014 : Limousin.

La mission attire par ailleurs l'attention sur le manque d'homogénéité entre les régions, pour ce qui concerne la comptabilisation des temps d'animation, ce qui rend les comparaisons parfois délicates. Ainsi la plupart des régions n'ont pris en compte que l'activité supplémentaire spécifique liée au PPRDF, tandis que d'autres ont renseigné le questionnaire sur l'ensemble de l'activité dévolue à la mobilisation du bois, faute de suivi analytique détaillé.

¹¹ L'ex région Champagne-Ardenne ne disposant pas de PPRDF approuvé.

¹² Au sujet de l'Aquitaine, la mission tient à signaler qu'elle s'est fondée sur les synthèses financières établies par le MAAF pour 2012 et 2013 à partir des bilans annuels transmis par les DRAAF. Ces deux synthèses mentionnent un départ des actions PPRDF Aquitaine au 1er trimestre 2013. Le responsable du SRFB a indiqué toutefois à la mission le 19/08/2016 que le PPRDF Aquitain court de 2012 à 2016.

3.1. Les zones d'action prioritaires et les propriétés ciblées

3.1.1. Identification des massifs forestiers : des critères de choix variés

Dans les 14 régions précédentes, les actions de développement forestier ont concerné 191 zones d'action (hors Bourgogne pour laquelle l'information n'a pas été fournie), identifiées sur la base d'un diagnostic dressé par les comités d'élaboration des PPRDF, concluant à la fois à une sous exploitation certaine mais aussi à la possibilité de pouvoir y remédier avec un plan d'action adapté.

Ces zones ont ainsi été identifiées en tenant compte **avant tout** :

- **des volontés locales (élus, acteurs de la filière) et de l'impact des politiques de développement forestier existantes à différentes échelles**, souvent articulées entre elles :

- chartes forestières de territoires portées (CFT) par des EPCI ou des PNR ;
- plans d'approvisionnement territorial des chaufferies bois en milieu rural initiés par les communes forestières en relais du programme national bois-énergie ;
- plans de développement de massifs (PDM) pour les forêts privées réalisés par les CRPF ;
- pôles d'excellence rural portés par des Pays ou EPCI en faveur du bois énergie ou du construction, implantation d'un projet structurant, schémas de desserte....

- **ainsi que des priorités exprimées par la filière bois régionale**, avec une attention soutenue accordée aux débouchés pour l'offre supplémentaire potentiellement mobilisable.

Aux deux critères précédents se sont ajoutés **d'autres critères, variables selon les régions** :

- en Lorraine et en Alsace, la part de la petite propriété privée hors PSG a été retenue comme critère discriminant¹³ :

- 15 secteurs prioritaires ont été ainsi identifiés en Lorraine, pour une surface de 104 000 ha représentant 33% de la surface totale des forêts privées régionales ;
- 8 secteurs prioritaires ont été ainsi identifiés en Alsace, concentrant les petites propriétés forestières privées sans document de gestion et objet de PDM depuis 2007, pour une surface totale de 50 700 ha représentant 58 % de la surface totale des forêts privées régionales.

Ce critère a été également l'un des principaux critères retenu en PACA, où 11 zones d'action prioritaires ont été identifiées.

- en Aquitaine, le déficit d'animation, en complémentarité avec les démarches territoriales déjà engagées ont conduit à retenir 12 zones d'action prioritaires.

- en Franche-Comté les contraintes environnementales pesant sur la mobilisation ont conduit à retenir 20 zones d'action prioritaires. Ce critère a également été pris en compte en PACA.

- en Auvergne, l'âge d'exploitabilité des peuplements notamment de sapins et de châtaignier dans des forêts privées morcelées et sous-exploitées a conduit à retenir 4 zones d'action. Ce critère est également cité en PACA.

- en Rhône-Alpes, la difficulté d'exploitation dans des peuplements de bois d'œuvre résineux, liée selon les cas au morcellement des propriétés, à la forte pente, au manque de desserte, et

¹³ en Lorraine une étude concluait, au moment des travaux d'élaboration du PPRDF, à l'absence de surcapitalisation dans les forêts dotées d'un plan simple de gestion.

augmentant fortement les coûts d'exploitation et donc l'incitation du propriétaire pour mettre les bois sur le marché, a été déterminante. Ce critère a conduit à identifier 97 zones d'action, variant de 1 000 à 37 000 ha et dont la surface cumulée représente 30 % de la surface boisée régionale.

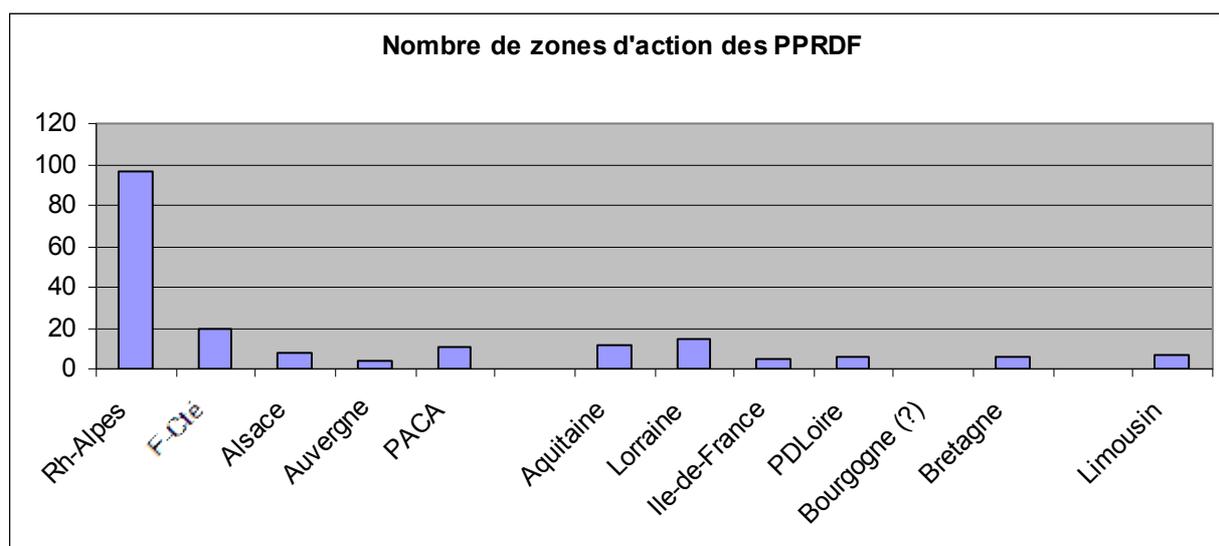
Dans plusieurs régions (Alsace, Auvergne, Franche-Comté, Limousin, PACA, Rhône-Alpes ...) le PPRDF fait état d'une cotation des différents massifs destinés à leur priorisation :

- Franche-Comté et Rhône-Alpes ont ainsi retenu un critère d'efficacité à travers la quantification du volume mobilisable à l'hectare **dans les 5 ans**.
- Rhône-Alpes a intégré également un **critère d'efficience** en estimant le coût des actions d'animation prévues ramenées au volume mobilisable.

Dans les régions où le financement des actions faisaient appel à une part significative de TATFNB-Forêt, le choix des secteurs prioritaires a également tenu compte des périmètres d'intervention et des stratégies d'action des chambres d'agriculture concernées¹⁴.

Il est important de signaler que dans les régions du grand Nord-Ouest (Bretagne, Picardie, Pays de la Loire, Île-de-France) ainsi que la région Centre, le choix de massifs prioritaires a posé problème au moment de l'élaboration du PPRDF. Les problèmes de mobilisation identifiés sont jugés plutôt homogènes sur le territoire régional, et/ou la notion de massif s'accorde mal avec un morcellement forestier important. Ainsi en Île-de-France, 5 vastes zones d'action ont été définies en s'appuyant à la fois sur le périmètre des PNR et sur les noyaux de forêts publiques, sans qu'il soit possible de délimiter plus finement des massifs prioritaires à l'intérieur de ce zonage.

Le nombre de zones d'action par région est illustré dans le graphique ci-après : on note le très grand nombre de zones retenues en Rhône-Alpes par rapport aux autres régions.



14 La mission relative à la TATFNB-Forêt a relevé de son côté que c'est aussi le cas en Midi-Pyrénées et en Languedoc-Roussillon, où les principales actions du PPRDF portent sur la « valorisation de la forêt paysanne », à travers notamment la gestion des haies pour la valorisation du bois énergie dans les départements 09, 12, 31, 32, 65, 81.

3.1.2. Les actions de développement ciblent avant tout la petite propriété privée

Les actions de terrain ont ciblé **la propriété privée**, parce que le gisement de volume supplémentaire y était évalué comme le plus important d'une part, en l'absence de marge de manœuvre significative dans les forêts domaniales¹⁵, et d'autre part du fait du retrait de la fédération nationale des communes forestières du dispositif PPRDF fin 2011. Ceci a conduit à l'abandon des actions prévues dans les forêts communales le cas échéant¹⁶.

Lorsque les actions s'inscrivent dans des plans de développement de massifs (PDM), il n'y a pas d'objectif prédéfini de surface des propriétés privées visées. Ainsi, les réunions d'information et les visites de conseil individuel à caractère plutôt généraliste s'adressent à tous les propriétaires quelle que soit la surface de leur propriété.

D'autres actions plus précises ciblent néanmoins des propriétés différentes :

- (très) petite propriété s'agissant des actions foncières, menées notamment en Lorraine, Alsace, et Franche-Comté ;
- petite propriété résineuse pour les actions d'exploitation groupées ou de regroupement de gestion, menées notamment en Auvergne, Franche Comté, PACA et Rhône-Alpes ;
- propriétés inférieures à 25 ha pour l'ensemble des actions de Lorraine ;
- propriétés supérieures à 4 ha en Île-de-France ;
- propriétés de 4 à 10 ha dans les secteurs feuillus de Franche-Comté ;
- propriétés > 25 ha pour les actions visant à pallier au déficit de plans simples de gestion, menées en Île-de-France et en Paca.

15 Ce qu'a confirmé l'étude « Disponibilités forestières pour l'énergie et les matériaux à l'horizon 2035 confiée à l'IGN et au FCBA, et restituée fin 2015

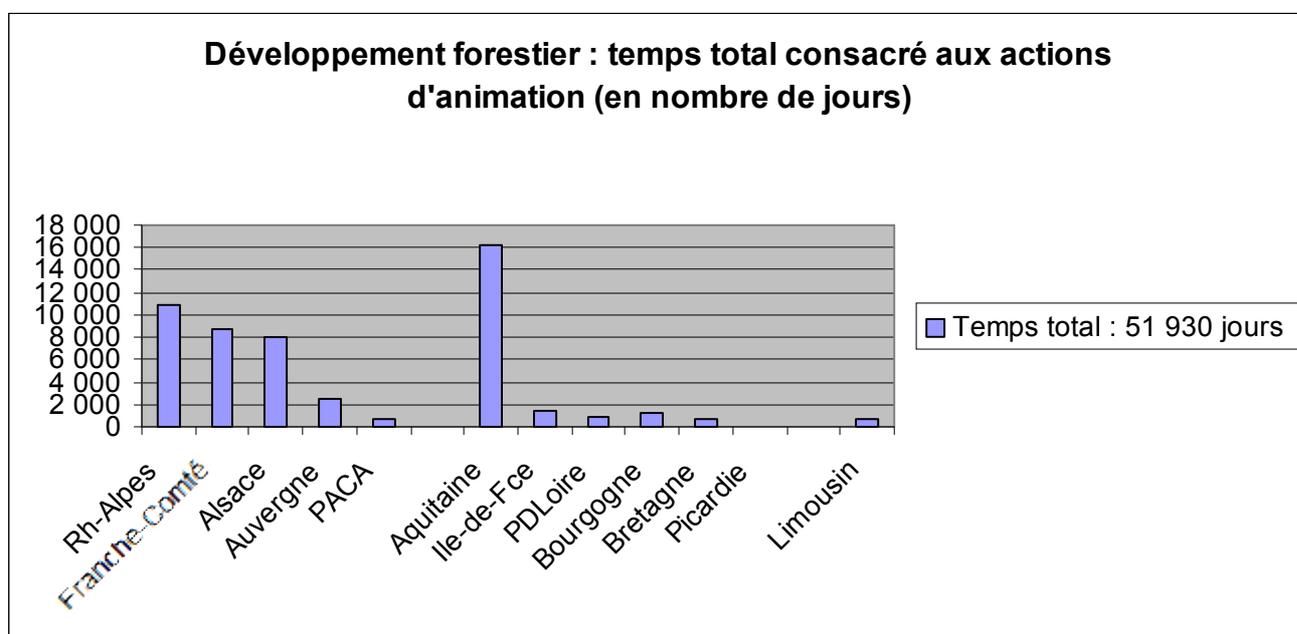
16 A l'occasion des premières réflexions, des secteurs prioritaires ou des actions concernant la forêt communale avaient en effet été identifiés, notamment dans des régions où elle est majoritaire comme en Lorraine et en Franche-Comté, ou lorsque son morcellement est source de difficultés de gestion comme en Auvergne, où l'intérêt du regroupement des forêts sectionales était évoqué

3.2. Le détail des actions de développement forestier menées et leurs résultats

Parmi les 14 régions ayant fourni une réponse à l'enquête diligentée par la mission, 12 ont spécifié le temps total d'animation consacrées aux actions de développement forestier pour un total de 51 930 jours¹⁷ et neuf d'entre elles l'ont ventilé par type d'action. Ces précisions sont absentes pour l'Alsace, le Centre et la Lorraine, elles sont incomplètes pour la Franche-Comté.

Les informations disponibles figurent sur les deux graphes ci-après, les régions étant regroupées selon l'année de début de mise en œuvre du PPRDF (cf. encadré page 16)

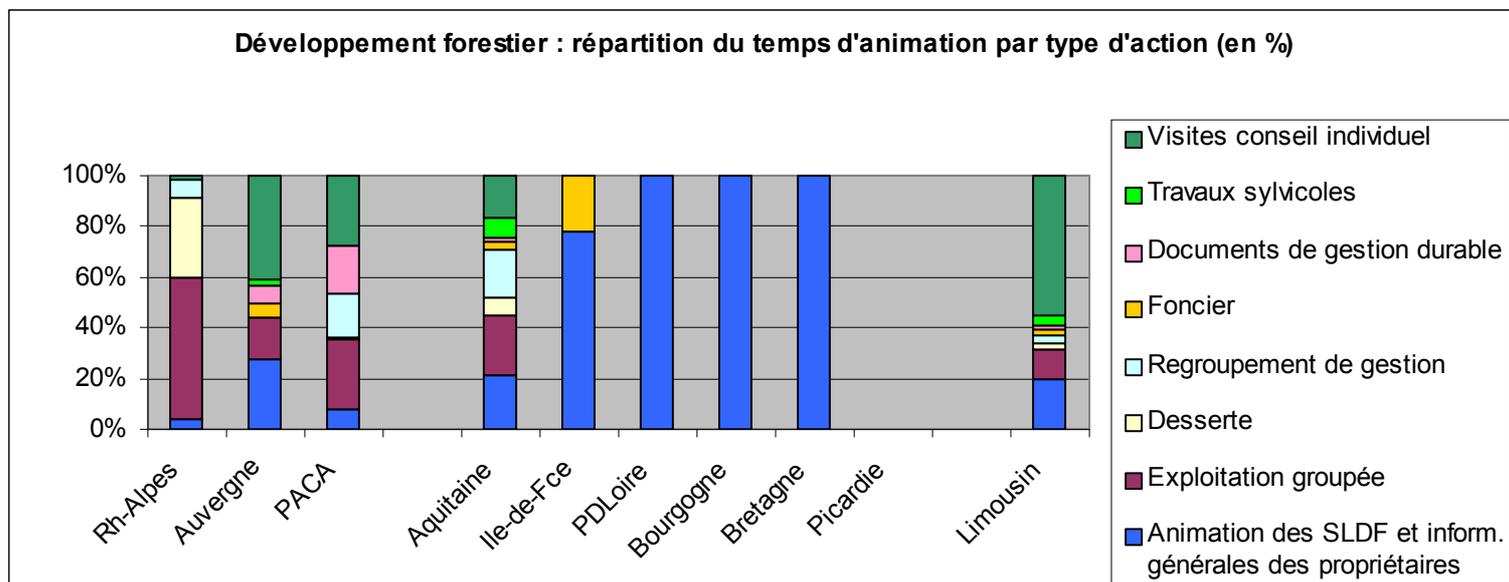
- **Temps total d'animation** (données non disponibles pour le Centre, la Franche-Comté et la Lorraine)



Pour la plupart des régions, le temps consacré aux actions de développement est directement corrélé au montant des moyens financiers disponibles (cf. chapitre 4). Ce n'est toutefois pas le cas de l'Auvergne et de l'Île-de-France, qui ont consacré une partie significative des moyens disponibles à d'autres actions (cf. § 3.3 et 3.4).

¹⁷ Ce total n'inclut pas les actions transversales de filière, traitées au § 3.3

- **Part relative des différents types d'action** (données non disponibles pour l'Alsace, le Centre et la Lorraine, incomplètes pour la Franche-Comté)



En l'absence de règles précises et homogène fournies aux maîtres d'ouvrage pour la comptabilité analytique des actions PPRDF, les données correspondantes sont à considérer avec précaution. Néanmoins le graphe ci-dessus illustre la grande variabilité des actions menées au sein des différentes régions.

La Picardie n'ayant mené aucune action de développement forestier d'après la réponse à l'enquête de la mission, mais seulement des actions transversales « filière » (cf.3.3) elle n'est plus citée dans l'analyse qui suit, par type d'action.

3.2.1. L'animation de stratégies locales de développement forestier et l'information générale des propriétaires

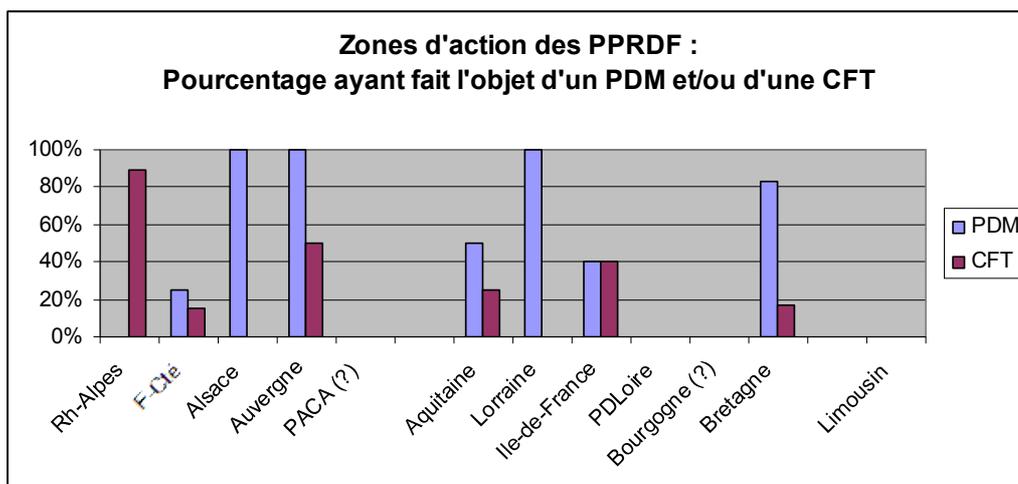
Si l'enquête de la mission distinguait les deux actions :

- l'animation de stratégies locales de développement forestier (SLDF)
- les actions d'information générale des propriétaires privés, pouvant être menées indépendamment de l'existence d'une SLDF sur la zone d'action concernée.

plusieurs régions ont toutefois répondu en regroupant ces deux actions, destinées à asseoir et à promouvoir globalement l'ensemble des actions opérationnelles des PPRDF, et il n'est donc pas possible de les isoler dans la restitution des résultats. C'est pourquoi elles sont regroupées dans ce paragraphe.

L'un des objectifs du programme d'actions du PPRDF (cf. chapitre 1) était d'assurer la coordination locale du développement forestier mené par les CRPF, les chambres d'agriculture, les collectivités locales ou leur groupement, notamment à travers des SLDF. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, dans lequel les régions sont regroupées selon l'année de début de mise en œuvre du

PPRDF (cf. encadré page 16), cet objectif a été particulièrement respecté en Alsace, Auvergne, Lorraine et Bretagne (100 % des zones d'action sont couvertes par des SLDF) ainsi que Rhône-Alpes (90% des zones d'action couvertes).

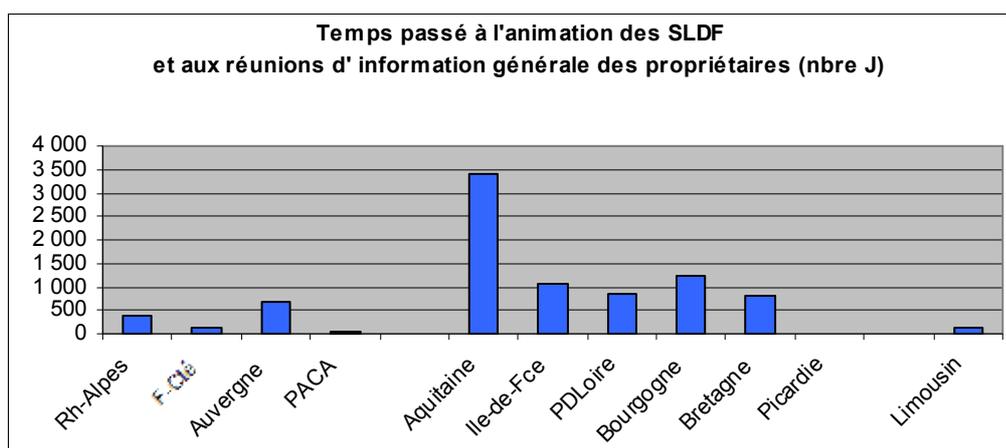


Selon les régions, le type de stratégie privilégié est toutefois différent :

- actions inscrites exclusivement dans des PDM en Alsace et Lorraine, exclusivement dans des CFT en Rhône-Alpes ;
- complémentarité entre les types de stratégie en Franche-Comté, Bretagne, Aquitaine et Île-de-France, avec une majorité de PDM. En Auvergne, la totalité des actions s'est inscrite dans des PDM, mais plusieurs zones étant également couvertes par des CFT.

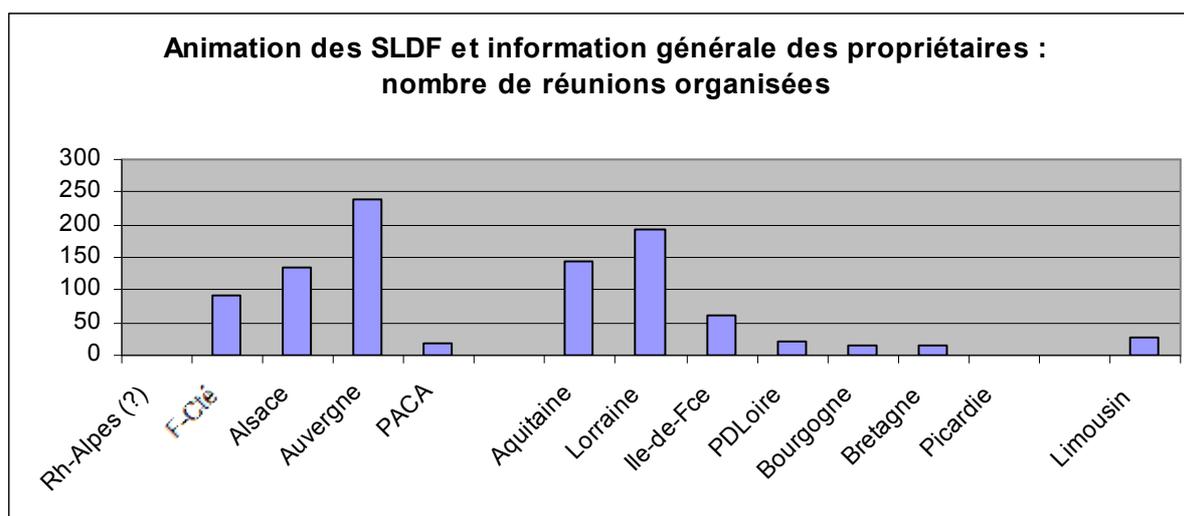
Au total, parmi les 191 zones d'action déclarées, 47 sont déclarées inscrites dans un plan de développement de massif (PDM) et 99 dans une charte forestière de territoire (CFT)¹⁸.

Le graphique suivant illustre le temps global passé à la mise en place et l'animation des SLDF, ainsi qu'aux réunions d'information générale des propriétaires.



Le graphique ci-après illustre le nombre de réunions organisées (informations disponibles pour l'Alsace et la Lorraine, mais pas pour Rhône-Alpes)

¹⁸ N'ont pas été spécifiés dans les réponses à l'enquête le nombre total de zones d'action pour la Bourgogne, ni la part de SLDF parmi les 11 zones d'action pour PACA



Au regard du temps total d'animation en faveur du développement forestier, la proportion du temps consacré à ce type d'actions transversales est très variable selon les régions, comme l'illustre le graphique de la page 19.

On pourrait être tenté d'expliquer cette disparité par la différence des moyens affectés au PPRDF, mise en évidence au chapitre 4 (cf. §4,1), mais on relève toutefois des différences significatives entre les régions dotées de moyens comparables. Ainsi :

- dans les régions qui ont bénéficié des financements annuels les plus importants (> 800 k€/an), ces actions représentent 4 % du temps total d'animation en Rhône-Alpes et 21% en Aquitaine ;
- dans les régions intermédiaires (entre 400 et 600 K€/an), ces actions représentent 28 % en Auvergne, 78% en Île-de-France ;
- dans les régions très peu dotées en moyens (< 250 K€/an), ces actions ne représentent que 8 % en PACA et 19 % en Limousin, tandis qu'elles représentent 100 % de l'animation totale dans les régions Bourgogne, Bretagne et Pays de la Loire. Dans ces trois dernières régions, les actions opérationnelles de terrain qui suivent normalement cette première phase n'ont donc pas été réalisées. Quant à la Picardie, seules des actions classées dans la catégorie « actions filière » (voir § 3.3) y ont été menées, c'est pourquoi le temps passé aux SLDF et information générale ne figure pas sur le graphique de la page précédente.

A la suite de ces actions d'animation de stratégies locales (PDM ou CFT) et aux réunions d'information générale à destination des propriétaires, **10 régions**, parmi les 14 régions ayant répondu à l'enquête, **ont mené des actions opérationnelles** déclinant ces stratégies locales ou faisant suite aux réunions :

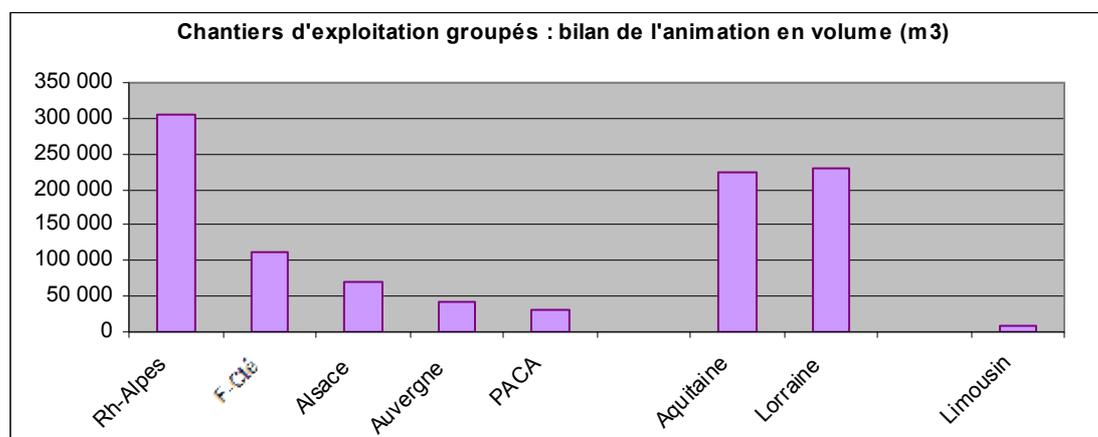
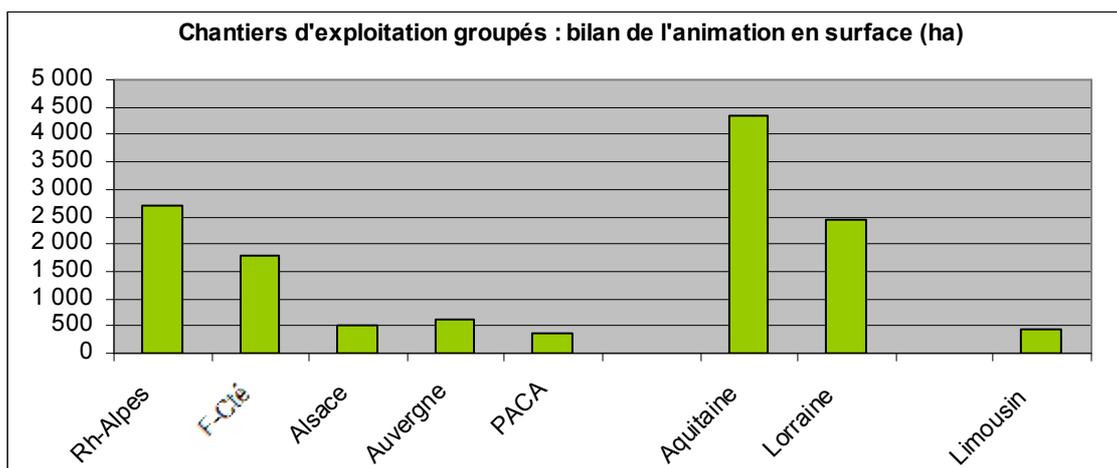
- Rhône-Alpes, Franche-Comté, Alsace, Auvergne et Paca pour les régions dont les actions ont débuté en 2012 ;
- Aquitaine, Lorraine, Île-de-France, et Centre pour les régions dont les actions ont débuté en 2013 ;
- Limousin dont les actions ont débuté en 2014.

L'analyse du résultat de ces actions opérationnelles est l'objet des paragraphes suivants, par nature d'action.

3.2.2. Le regroupement de l'offre de bois

Cette action vise à regrouper les chantiers d'exploitation pour parvenir à une offre de bois suffisamment attractive pour une mise en marché. Sur les dix régions ayant mené des actions opérationnelles de terrain, huit régions ont fourni le bilan des actions correspondantes (l'Île-de-France n'a pas mené d'action de cette nature dans le cadre du PPRDF et l'information n'est pas disponible pour le Centre) et six d'entre elles ont précisé le temps d'animation correspondant.

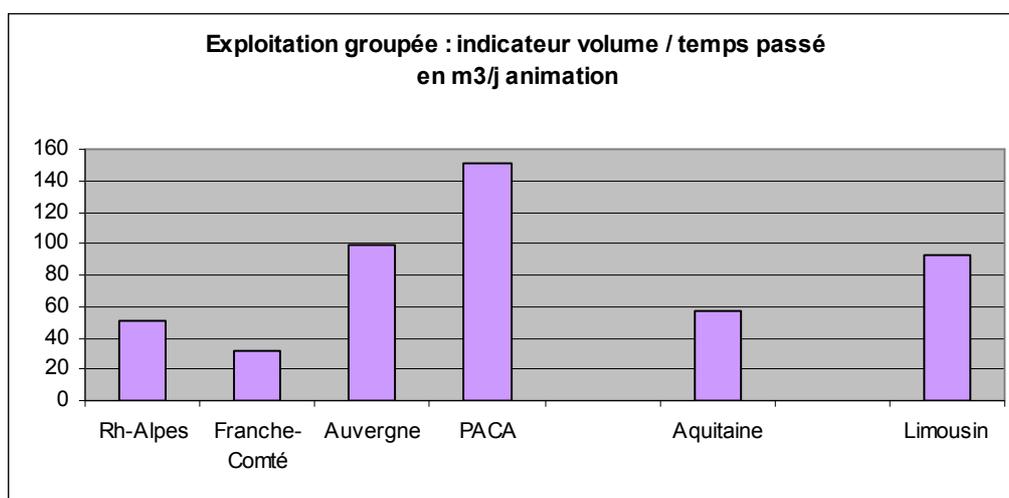
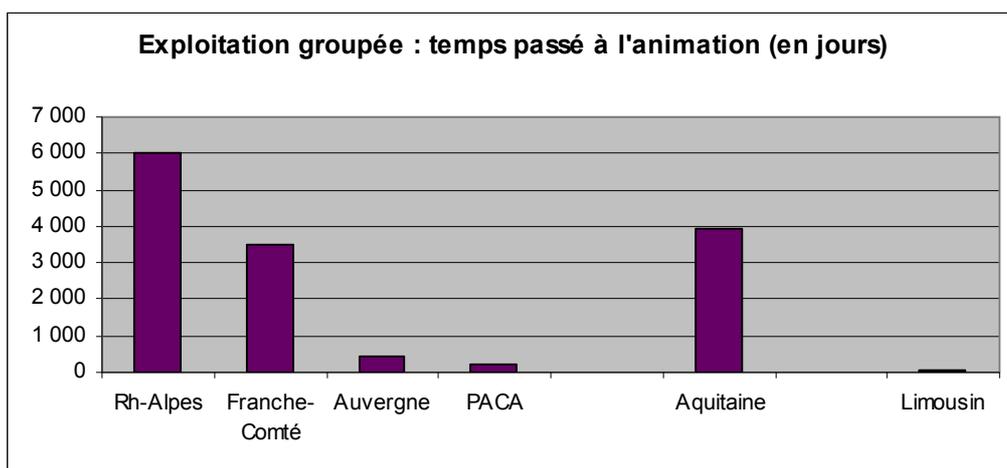
Le regroupement de l'offre a concerné une surface totale de 13 761 ha et plus de 10 000 propriétaires¹⁹, pour une mobilisation totale (exploitation faite ou à venir) de 1 021 300 m³.



Soit une mobilisation moyenne de 74 m³/ha, résultat qui recouvre toutefois des disparités fortes : de moins de 20 m³/ha en Limousin, à plus de 100 m³/ha en Alsace, Lorraine et Rhône-Alpes.

Pour les 6 régions ayant fourni l'indication sur le temps d'animation correspondant, on peut calculer **un indicateur global : le volume total rapporté au nombre de jours d'animation.**

¹⁹ Les régions n'ayant pas toutes mentionné le nombre de propriétaires concernés, l'information cumulée correspondante ne peut pas être fournie.



S'il est délicat d'établir des comparaisons entre les régions, compte tenu de la variabilité des contextes forestiers d'une part et du contenu de l'animation d'autre part ²⁰ il est intéressant de suivre un tel indicateur au niveau régional, dans les différentes zones d'action et par chantier, à partir de règles de suivi analytique homogènes bien définies.

Il est également utile de signaler les résultats du test mené en Auvergne, dans le cadre d'un projet pilote interfacé avec le PPRDF²¹, de deux variantes d'organisation de l'animation destinée à la réalisation de coupes. Les tests réalisés ont permis de conclure qu'en Auvergne, l'action dite de "**mise en visibilité des propriétaires**" est plus pertinente que l'action classique de massification de l'offre autour d'un chantier déjà prévu. C'est dorénavant celle qui est mise en œuvre en priorité dans la région : à l'issue d'une visite conseil et d'un diagnostic, le propriétaire se voit remettre par le technicien animateur une liste d'opérateurs économiques, et le propriétaire sera ensuite mis en relation par ce technicien avec les opérateurs de son choix.

Par ailleurs, plusieurs régions ont confirmé l'intérêt des actions d'exploitation groupée pour les propriétaires, en signalant qu'elles se sont traduites par une augmentation significative du prix d'achat des bois.

²⁰ Le temps passé ne recouvre pas forcément les mêmes actions élémentaires : identification des limites et des propriétaires, réunions d'information des propriétaires, conseils individuels, préparation des appels d'offres, aides au suivi des chantiers...

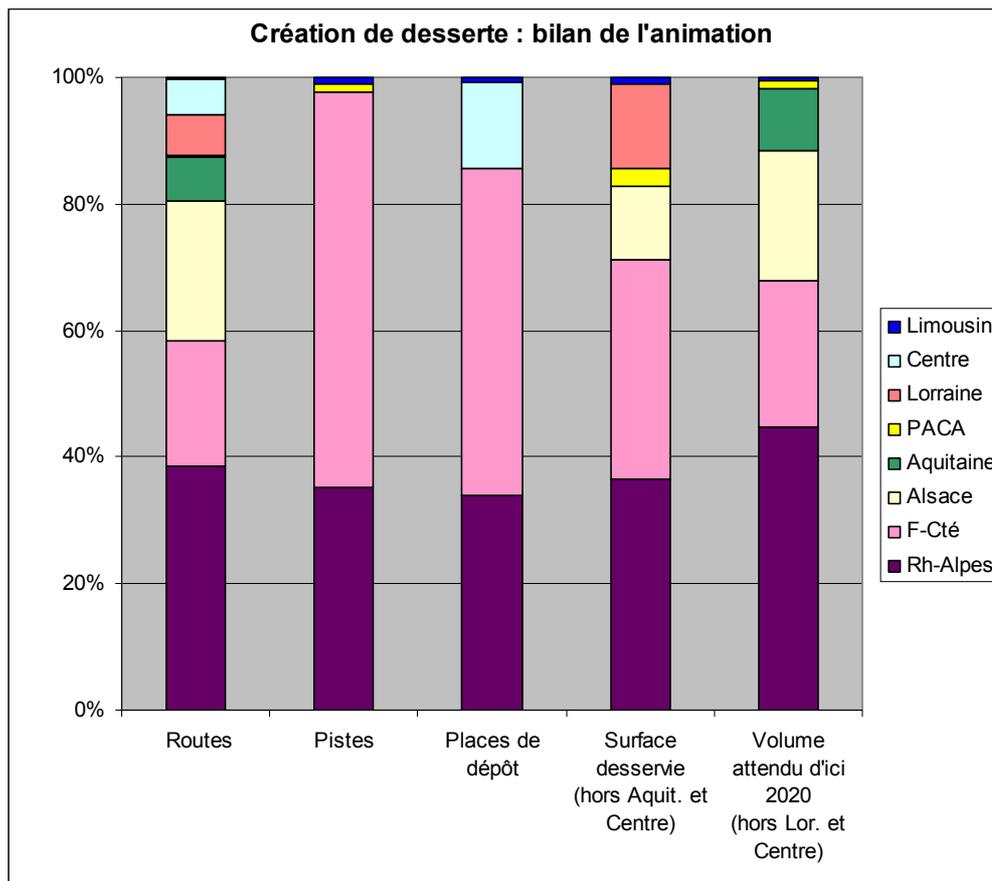
²¹ Projet pilote de mobilisation des bois en Auvergne (PPMBA), lancé en 2011 dans le Livradois Forez, visant notamment à améliorer la performance de la chaîne « Propriétaire-Animateur-Opérateur économique »

3.2.3. L'amélioration de la desserte

Parmi les dix régions ayant mené des actions opérationnelles de terrain, huit régions ont fourni le bilan des actions correspondantes. L'Île de France et l'Auvergne n'ont pas mené d'action de cette nature dans le cadre du PPRDF²². On notera également que près des trois quarts des actions ont été réalisées en Rhône-alpes et Franche-Comté, pour lesquelles l'amélioration de la desserte était une action prioritaire.

Dans ces huit régions, l'animation correspondante a permis **la création de 442 Km de routes, de 213 Km de pistes et de 461 places de dépôt.**

Le graphique suivant illustre la contribution des huit régions concernées à ces résultats.

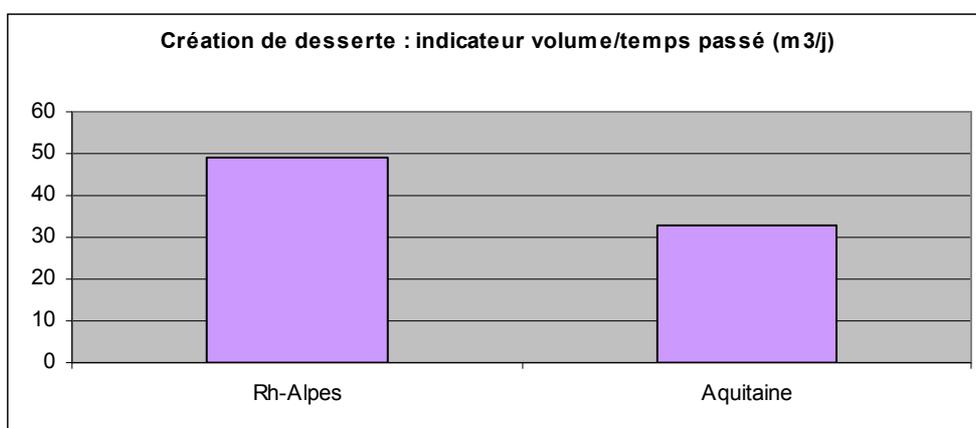
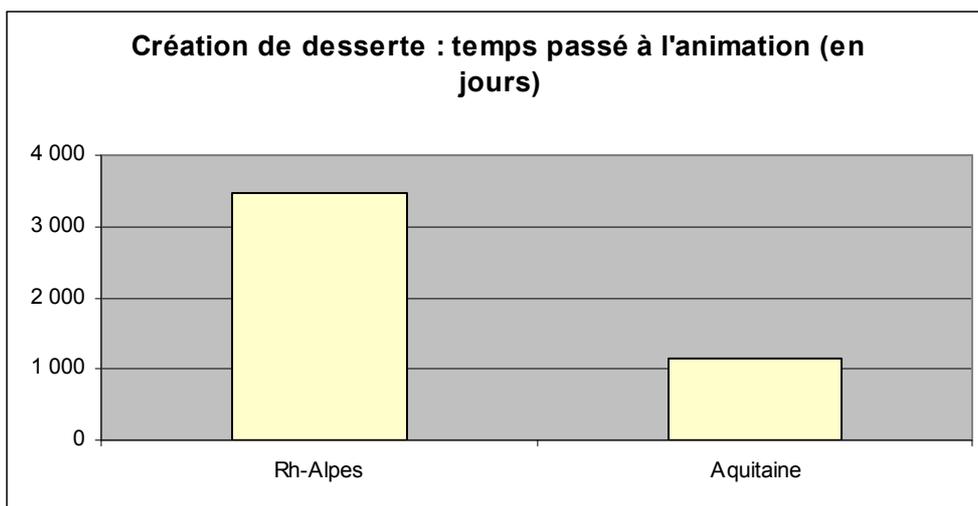


Plusieurs régions n'ayant pas fait figurer les informations correspondantes dans leur réponse, la surface totale desservie et le volume total attendu d'ici 2020 ne peuvent toutefois pas être consolidés pour ces 8 régions : ainsi la surface desservie est de 17 400 ha hors Aquitaine et Centre, et le volume attendu d'ici 2020 est de 382 000 m³ hors Lorraine et Centre.

Seule quatre régions ont fourni par ailleurs l'information sur le temps d'animation correspondant. Comme pour l'exploitation groupée, on peut calculer **un indicateur global : le volume total rapporté au nombre de jours d'animation.**

A partir des informations disponibles, la mission a calculé cet indicateur pour 2 régions : Rhône Alpes et Aquitaine. Dans cette dernière région, l'action a concerné les deux massifs prioritaires Dordogne-Garonne et Adour-Pyrénées.

²² En Auvergne, l'animation correspondante fait toutefois l'objet d'une action spécifique hors PPRDF sur l'ensemble de la région ; en PACA, plusieurs projets de création et réfection de pistes sont prévus dans le cadre de PSG initiés dans le cadre du PPRDF

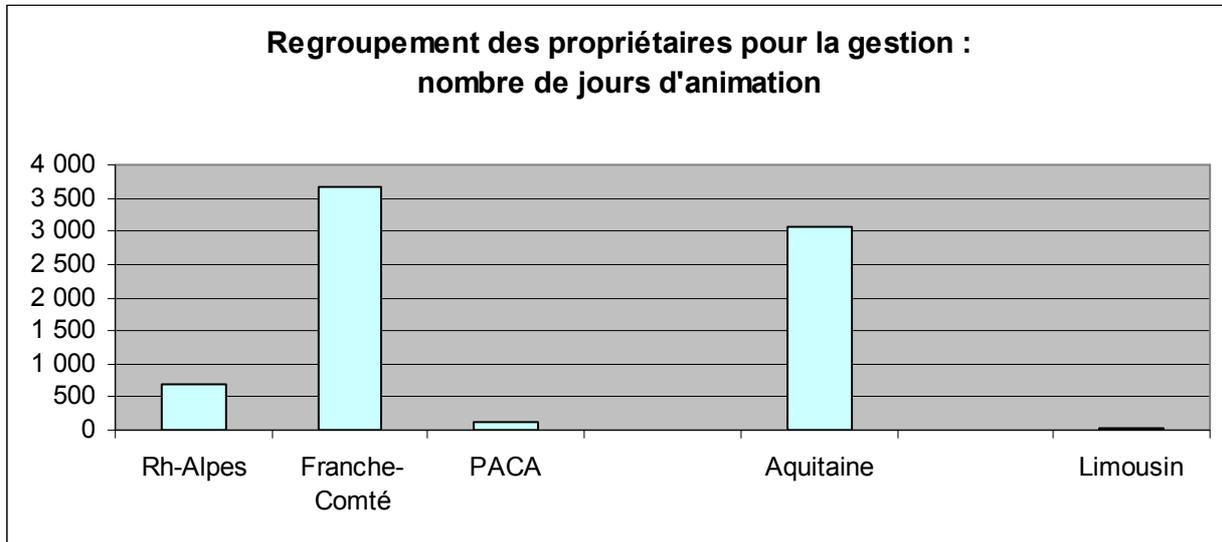


S'il est délicat d'établir des comparaisons entre les régions, compte tenu de la variabilité des contextes forestiers d'une part et du contenu de l'animation d'autre part²³, il est intéressant de suivre un tel indicateur au niveau régional, dans les différentes zones d'action et par chantier, à partir de règles de suivi homogènes bien définies.

²³ Le temps passé ne recouvre pas forcément les mêmes actions élémentaires : identification des limites et des propriétaires, réunions d'information des propriétaires, conseils individuels, aide à la constitution des ASA, préparation des appels d'offres...

3.2.4. Le regroupement des propriétaires pour la gestion

Parmi les dix régions ayant mené des actions opérationnelles de terrain (Rhône-Alpes, Franche-Comté, Alsace, Auvergne, PACA, Aquitaine, Lorraine, Île-de-France, Centre, Limousin), six régions ont conduit ce type d'action (Rhône-Alpes, Franche-Comté, Alsace, Aquitaine, PACA et Limousin), dont cinq ont précisé le temps d'animation correspondant (donnée non disponible pour l'Alsace).



Les résultats de cette action d'animation dans ces six régions sont les suivants :

- **64 Associations syndicales créées** (dont 28 en Franche Comté et 17 en Aquitaine) **et 4 groupements** (tous en Aquitaine), **avec 2 PSG concertés en cours** (un en Limousin pour 64 ha et un en PACA).
- hors PACA (donnée non disponible), **la surface regroupée est de 17 062 ha et le nombre de propriétaires concernés de 7 855.**

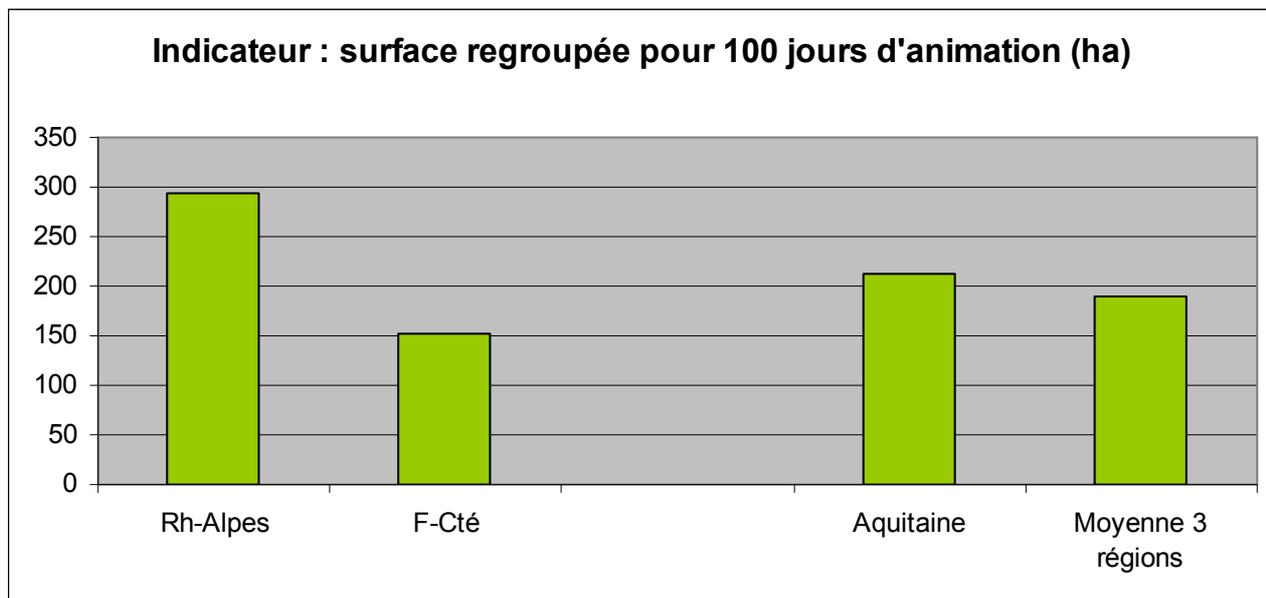
Trois régions n'avaient pas retenu ce type d'action, dont la finalité est jugée trop éloignée de la logique encore très individuelle des propriétaires forestiers. C'est le cas de l'Auvergne²⁴, de l'Île-de-France et de la Lorraine²⁵. L'information n'est pas disponible pour le Centre.

Les résultats peuvent être également contrastés à l'intérieur d'une même région. Ainsi en Aquitaine, les résultats sont probants en Adour-Pyrénées, avec la création d'ASL et de groupements à partir de très petites propriétés (1,5 ha) pour parvenir à une entité de gestion de 40 à 60 ha. Celle-ci fait ensuite l'objet d'un appel à maître d'ouvrage par le CRPF auprès des gestionnaires potentiels (experts, coopératives...), ce qui pourra permettre une reconnaissance comme GIEFF avec un PSG concerté. Il est nettement plus difficile de parvenir aux mêmes résultats dans le secteur Dordogne-Garonne : l'action s'arrête au regroupement pour l'exploitation, à travers la massification de l'offre par le CRPF qui contacte ensuite plusieurs acheteurs exploitants potentiels.

²⁴ En Auvergne, d'après la DRAAF, les propriétaires ne sont pas dans la logique de groupement engageant le foncier, du type associations syndicales, même pour des projets de desserte, mais adhèrent le cas échéant uniquement à des associations de loi 1901, visant l'amélioration des connaissances forestières des propriétaires et la diffusion et l'application des techniques sylvicoles

²⁵ En Bretagne, même si les PDM ne sont qu'à la phase dite « d'émergence », l'action n'est également pas perçue comme pertinente

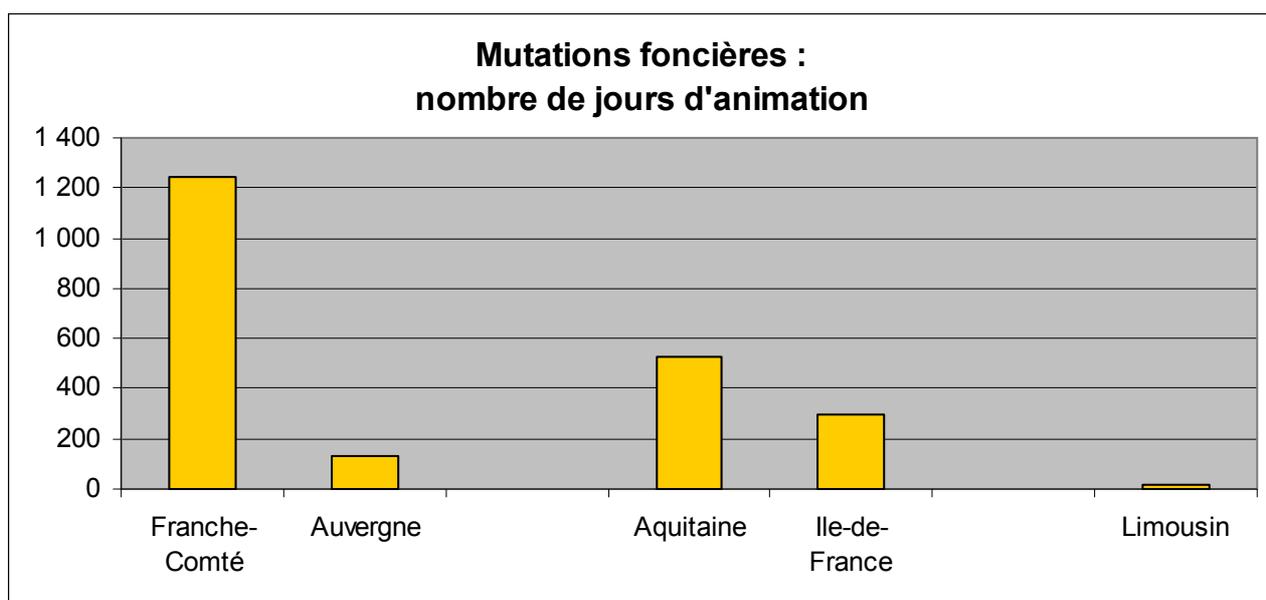
Le graphique suivant illustre la surface regroupée pour cent jours d'animation dans trois régions (information non disponible pour la région PACA, et jugée non significative pour le Limousin qui a consacré très peu de jours à cette action).



Sur la base de 500 € par jour d'animation, le coût moyen sur ces 3 régions est de 260 € par hectare regroupé, avec des disparités importantes. C'est en Rhône-Alpes que l'indicateur est le plus favorable.

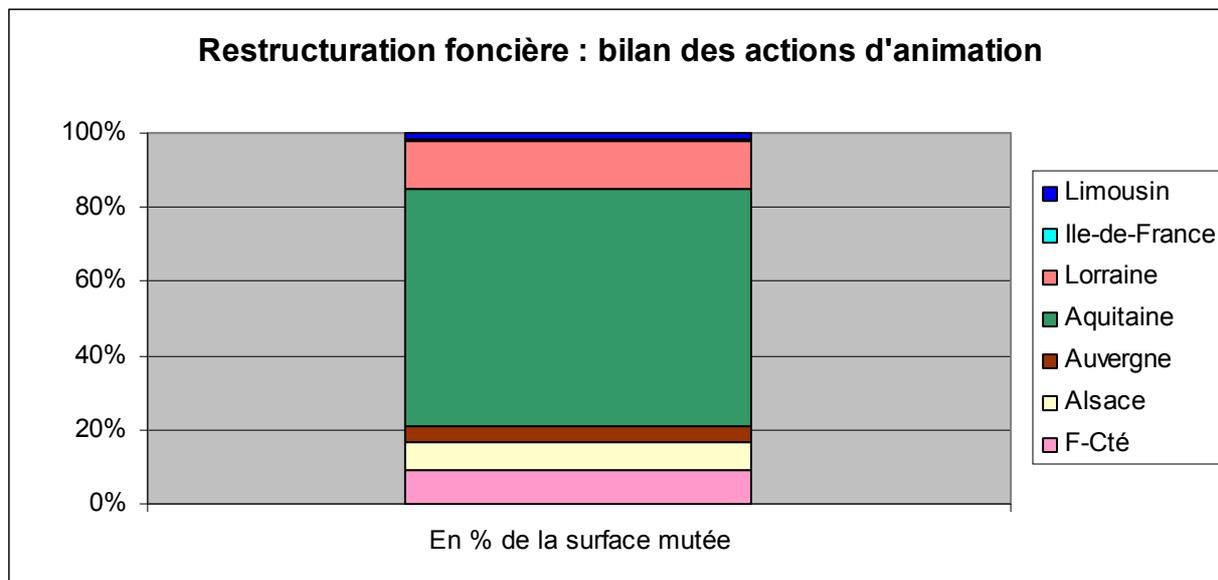
3.2.5. L'amélioration du foncier par mutation

Parmi les dix régions ayant mené des actions opérationnelles de terrain, sept régions ont conduit ce type d'action (Franche-Comté, Alsace, Auvergne, Aquitaine, Lorraine, Île-de-France et Limousin), dont cinq ont précisé le temps d'animation correspondant (données non disponibles pour l'Alsace et la Lorraine).



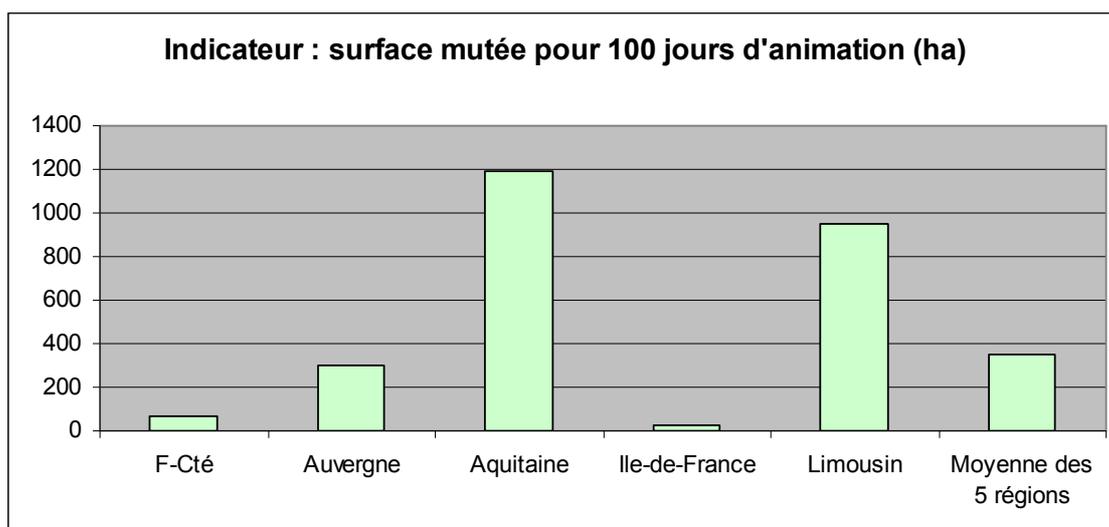
Elle s'est traduite par **9 762 ha mutés**, concernant des **parcelles d'une surface de 0,1 ha en moyenne en Île-de-France, 0,3 ha en Lorraine, 0,6 ha en Franche Comté, 1,6 ha en Alsace**²⁶.

Le graphique suivant illustre la contribution des huit régions concernées à ces résultats.



En Lorraine et Alsace, cette action correspond à un axe fort du PPRDF, avec l'objectif d'une surface minimum d'un seul tenant d'1 ha en Lorraine, en transférant des parcelles ne faisant l'objet d'aucune gestion de la part de leurs propriétaires à des propriétaires sylviculteurs soucieux de les valoriser. Sans qu'on puisse apprécier le temps passé à cette action puisque cette donnée est manquante²⁷, l'objectif initial affiché en Lorraine (1 000 ha mutés pour 3 800 parcelles cadastrales) a été dépassé (1 242 ha mutés pour 4 521 parcelles). Il est atteint à 65 % pour l'Alsace avec 777 ha mutés pour 482 parcelles cadastrales.

Le graphique suivant illustre la surface regroupée pour cent jours d'animation dans les cinq régions pour lesquelles le calcul a été possible.



²⁶ Les régions n'ayant pas toutes mentionné le nombre de parcelles concernées, l'information cumulée correspondante ne peut pas être fournie.

²⁷ L'information ne figure pas dans la réponse à l'enquête diligentée par la mission toutefois lors de la réunion avec les acteurs en Lorraine, ces derniers ont indiqué que l'animation foncière représentait 25 % du temps total d'animation ;

Sur la base de 500 € par jour d'animation, le coût moyen sur ces 5 régions est de 140 € par hectare muté, avec des disparités importantes. C'est en Aquitaine que l'indicateur est le plus favorable.

En Alsace, Lorraine et Franche-Comté, les comités de suivi jugent les résultats satisfaisants et la poursuite de l'action sur le long terme indispensable, surtout lorsqu'elle est appuyée par des aides des collectivités locales visant à diminuer les frais notariés des mutations²⁸.

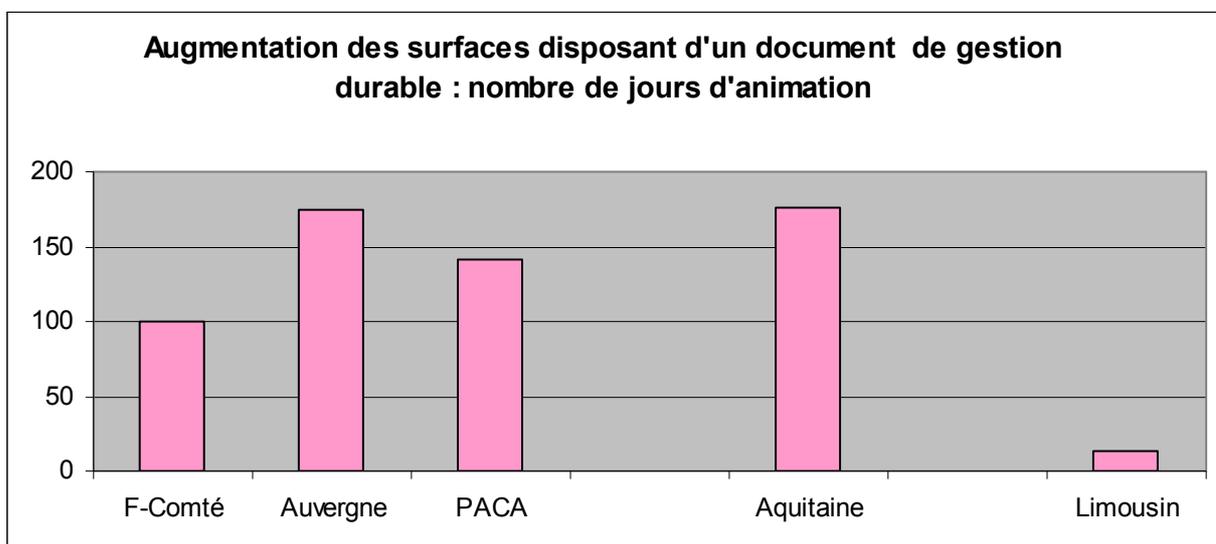
Dans les autres régions, le bilan de ce type d'animation est en revanche jugé trop faible au regard de son coût et on lui préfère d'autres types d'action.

Ainsi ce type d'action n'était que marginal en Auvergne (suite aux résultats décevants enregistrés antérieurement sur ce type d'action dans d'autres zones PDM), il n'était pas retenu en PACA, ni en Rhône-Alpes à la suite d'expérience peu probantes, le coût final des opérations étant du même ordre que la valeur foncière des biens mutés. En Rhône-Alpes, ce sont les actions de regroupement de chantiers d'exploitation et de création de desserte qui étaient au cœur du plan d'action PPRDF.

3.2.6. L'augmentation des surfaces disposant d'un document de gestion durable

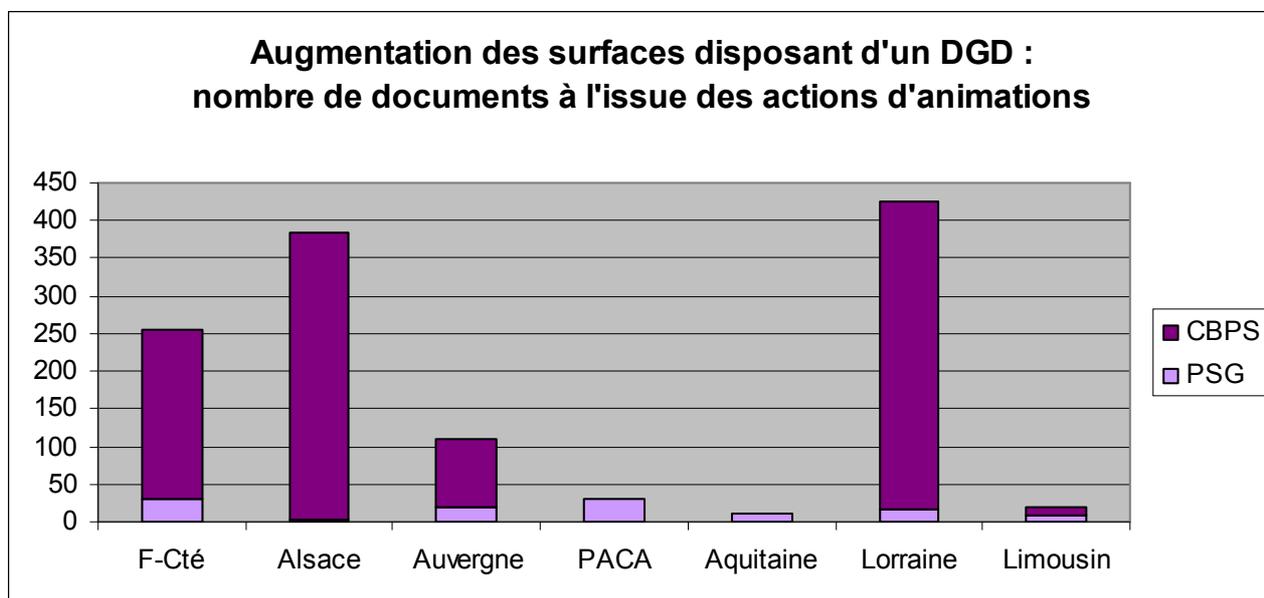
Parmi les dix régions ayant mené des actions opérationnelles de terrain, sept régions ont indiqué avoir conduit ce type d'action (Franche-Comté, Alsace, Auvergne, Paca, Aquitaine, Lorraine et Limousin). Cette action n'a pas été conduite en Rhône-Alpes ni en Île-de France. L'information n'est pas disponible pour le Centre.

Cinq régions ont précisé le temps d'animation correspondant (données non disponibles pour Alsace et Lorraine), illustré par le graphique suivant.



²⁸ La loi Macron qui s'applique depuis le 1^{er} mai 2016 a par ailleurs plafonné les émoluments des notaires à l'occasion des transactions immobilières à 10 % du prix de vente, cette baisse sera plus sensible pour les petites opérations, par rapport aux dispositions antérieures.

Elle a permis globalement l'élaboration de 115 plans simples de gestion (PSG) et l'adhésion de 1 118 propriétaires aux codes de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) élaborés par les CRPF. Le type de propriété forestière visée par les actions PPRDF, en majorité petite, explique la part prépondérante des CBPS.



Par ailleurs, suite aux actions de regroupement de l'offre auprès des coopératives ou les experts forestiers, des propriétaires ont également pu adhérer à un règlement type de gestion (RTG). La Lorraine et l'Alsace ont ainsi fait état respectivement de 7 et 8 engagements, mais cet aspect ne faisait pas partie des questions figurant à l'enquête, suite aux difficultés signalées à la mission pour disposer d'un retour d'information de la part de certains opérateurs.

La surface totale couverte par ces documents n'a pas pu être calculée, faute d'information correspondante pour plusieurs régions.

La Franche-Comté signale que dans les zones ayant bénéficié d'une animation, la proportion de surface couverte par les CBPS (1 255 ha à l'issue des actions PPRDF) est 2 à 3 fois plus élevée que sur le reste de la région. Cela souligne le double intérêt de cette action :

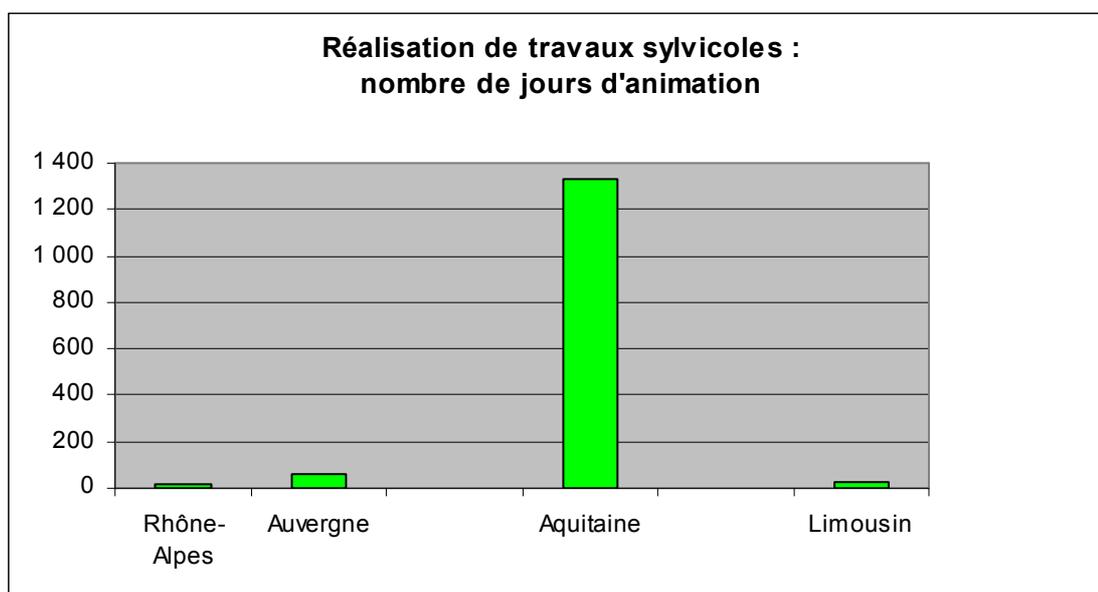
- la mobilisation supplémentaire attendue s'inscrit bien dans le cadre d'une gestion multifonctionnelle ;
- cette mobilisation supplémentaire se poursuivra dans le temps dès lors que les documents sont suffisamment volontaristes dans ce domaine.

3.2.7. La réalisation de travaux sylvicoles : entretien et renouvellement des peuplements

Parmi les dix régions ayant mené des actions opérationnelles de terrain, huit régions ont indiqué avoir conduit ce type d'action (Rhône-Alpes, Franche-Comté, Alsace, Auvergne, Aquitaine, Lorraine, Centre et Limousin). L'Île-de-France et PACA n'ont pas conduit ce type d'action.

Quatre régions ont précisé le temps d'animation correspondant (données non disponibles pour Franche-Comté, Alsace, Centre et Lorraine). S'il est significatif pour l'Aquitaine (6 512 jours soit 18 % du temps total d'animation pour les actions de développement forestier), il est très marginal en Rhône Alpes (< 1%), Auvergne (3 %) et Limousin (4%).

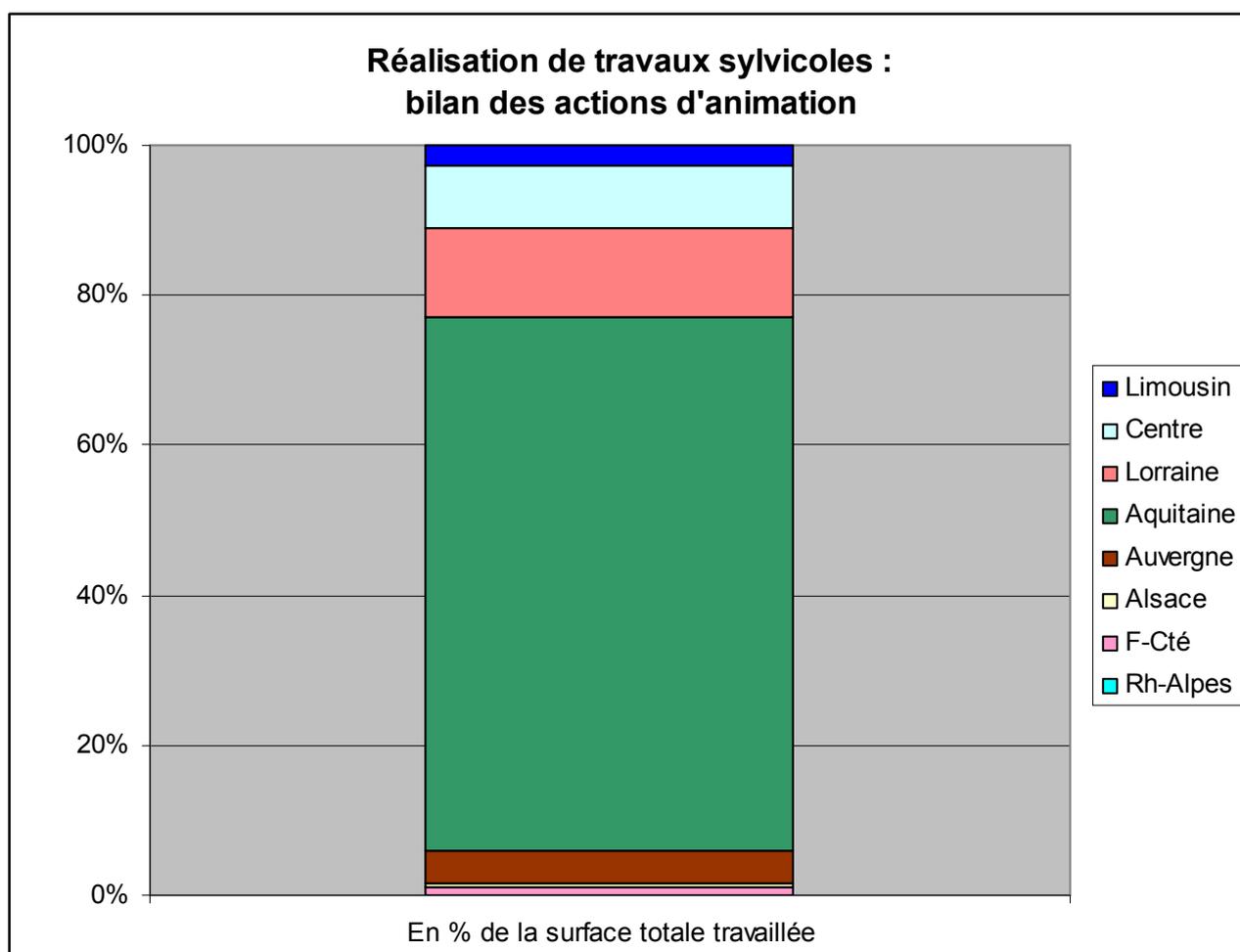
Cette action est donc marginale, à l'exception de l'Aquitaine dans le cadre de la reconstitution du massif landais après tempête.



Au total **4 900 ha** ont fait l'objet de travaux sylvicoles à l'issue des animations.

Le graphique suivant illustre la contribution des régions concernées aux résultats.

La distinction entre travaux de renouvellement et travaux d'entretien n'a pas toujours été précisée. La part des travaux de renouvellement des peuplements est de 100 % en Franche-Comté, proche de 90 % en Alsace et Auvergne, de 85 % en Limousin et de 52 % en Aquitaine.



Peu de régions, à l'exception de l'Aquitaine (3 478 ha travaillés) et dans une moindre mesure de la Lorraine (582 ha travaillés), du Centre (407 ha travaillés), de l'Auvergne (217 ha travaillés), et du Limousin (137 ha), avaient identifié l'animation en faveur de la réalisation de travaux sylvicoles comme une action à mener dans le cadre des PPRDF.

La mission estime qu'il est toutefois important de vérifier que le renouvellement est assuré au delà de l'exploitation.

3.2.8. Visites conseils individuelles aux propriétaires

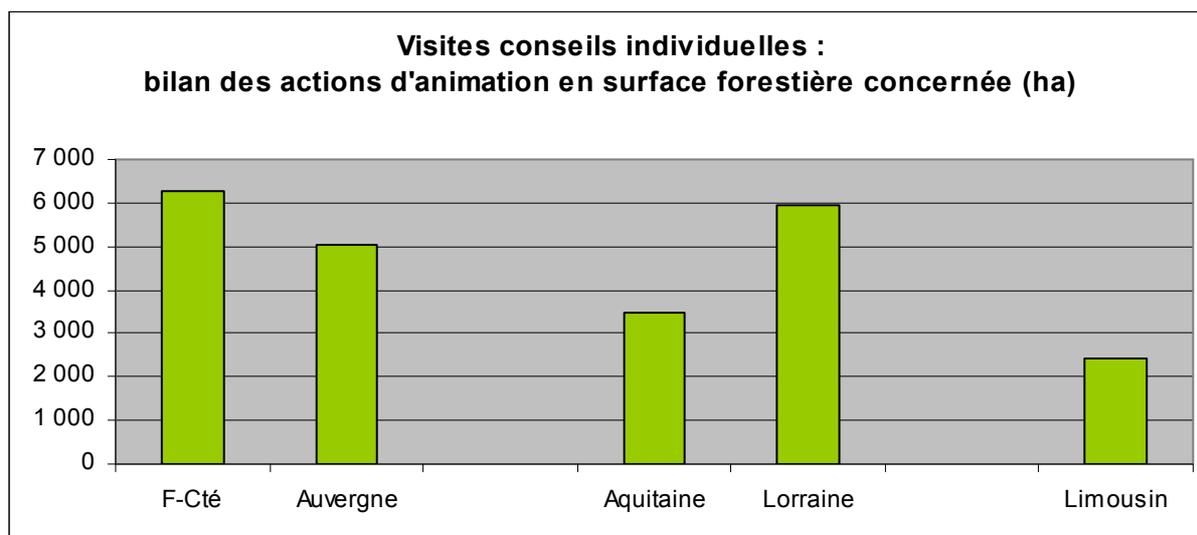
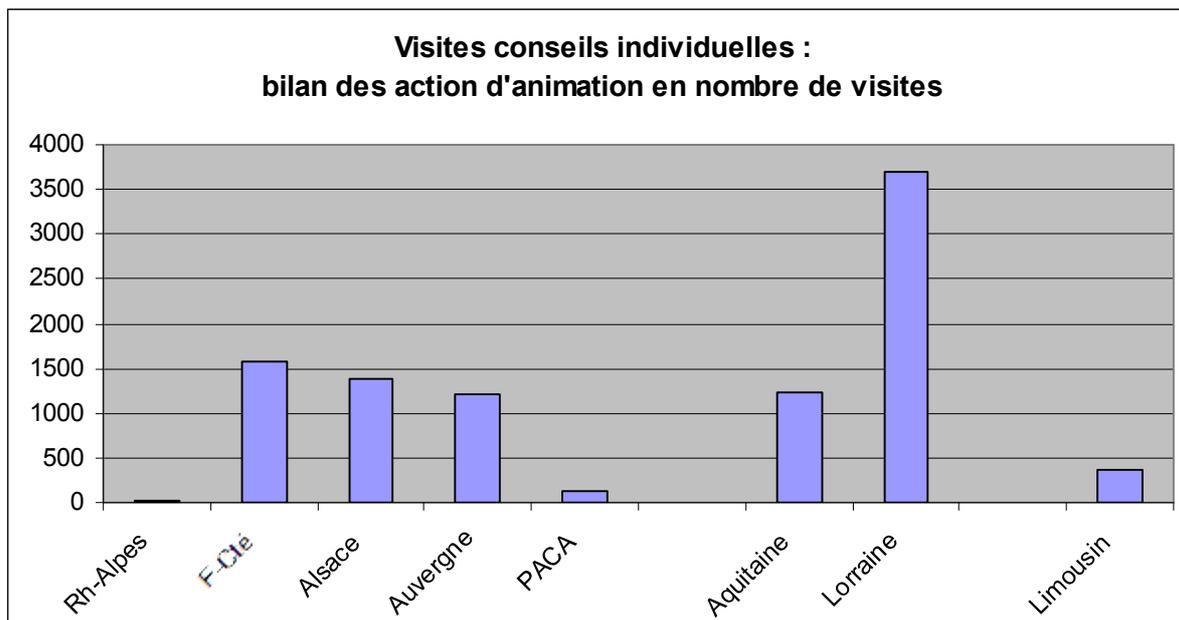
Huit régions ont mené ce type d'action (Rhône-Alpes, Franche-Comté, Alsace, Auvergne, PACA, Aquitaine, Lorraine et Limousin). L'Île-de-France n'a pas conduit ce type d'action et l'information n'est pas disponible pour le Centre.

Cinq régions ont indiqué le temps passé correspondant.

Les deux graphiques suivants illustrent les résultats, en nombre de visites et en surface forestière concernée, à partir des informations disponibles.

9 632 visites ont été réalisées au total, dont 1 394 en Alsace, 3 688 en Lorraine, 1 230 en Aquitaine, 1 580 en Franche-Comté, 1 206 en Auvergne, **régions pour lesquelles les visites conseils sont considérées comme une action prioritaire du PPRDF**. Plusieurs d'entre elles notent que ces visites ne sont pas assurées par les gestionnaires forestiers professionnels alors

qu'elles permettent notamment de proposer un document de gestion durable au propriétaire et de le convaincre de réaliser une coupe ou des travaux.



Le temps d'animation correspondant n'est pas représenté sur un graphique car il n'est pas disponible pour l'Alsace, la Lorraine, la Franche-Comté.

Il a représentée 41% du temps total d'animation consacré au développement forestier en Auvergne, 16 % en Aquitaine, 28 % en PACA et 55 % en Limousin. Il n'a pas été reporté dans l'enquête de façon homogène. En Franche-Comté par exemple, le temps d'animation a été réimputé sur les autres actions (mobilisation, restructuration foncière) lorsque les visites ont donné lieu à de telles suites concrètes ; le solde correspondant aux visites restées sans suite est faible et ne représente que 0,5 % du temps total d'animation. Il s'agit d'une information intéressante qui souligne ici l'efficacité des visites.

3.2.9. Le volume supplémentaire attribuable aux actions des PPRDF

Pour 8 des 14 régions ayant répondu à l'enquête, le volume déjà mobilisé grâce aux actions d'animation visant le regroupement de l'offre de bois ainsi que la création de desserte est supérieur à **1 Mm³** (résultat auquel il manque les volumes associées aux dessertes créées en Lorraine et en Centre, non mentionnés dans les réponses de ces deux régions). **Et le volume restant à mobiliser d'ici 2020 est estimé à 0,4 Mm³.**

Ces chiffres sont cohérents avec les estimations cumulées de la part de la récolte régionale attribuable au PPRDF, soit **1,3 Mm³ pour ces 8 régions.**

Ces estimations sont issues d'approches différentes et le cumul qui en résulte doit être considéré avec beaucoup de précautions. Ainsi :

- Rhône Alpes s'en tient au seul volume déjà mobilisé à l'occasion des chantiers d'exploitation ;
- PACA y inclut le volume des interventions dans la période inscrites aux PSG élaborés dans le cadre du plan ;
- d'autres régions (notamment Franche-Comté et Auvergne) établissent cette estimation à partir de la comparaison interannuelle du résultat, pour leur région, de l'enquête de branche diligentée par le MAAF auprès des exploitants professionnels. Or cette enquête sur la récolte annuelle concerne toutes les forêts, publiques et privées, tandis que les actions opérationnelles des PPRDF n'étaient tournées que vers les forêts privées. Une augmentation de récolte peut aussi s'expliquer par d'autres facteurs que les actions PPRDF (telle que la forte demande en douglas de la part des entreprises de l'aval en Auvergne). Il est donc délicat d'attribuer la différence de récolte totale aux seules actions du PPRDF ;
- dans les régions Île-de-France, Picardie, Corse (qui l'ont clairement indiqué dans leur réponse) ainsi que pour les régions Pays de la Loire et Bretagne, dont l'animation des SLDF n'est pas entrée dans une phase opérationnelle, la récolte supplémentaire liée au PPRDF est considérée comme nulle jusqu'en 2015 ;
- d'autres régions n'ont pas documenté leur réponse.

Par ailleurs, le cumul des estimations du volume supplémentaire lié aux actions des PPRDF, calculé à partir des synthèses annuelles transmises par les DRAAF à la sous-direction chargée des forêts, qui concerne donc **l'ensemble des régions** est de **2,5 Mm³ pour l'ensemble de la période 2012-2015**. Sur les 21 régions dotées d'un PPRDF, 7 ont considéré qu'en raison des faibles moyens engagés ou de l'avancement insuffisant du plan d'actions, ce volume était nul.

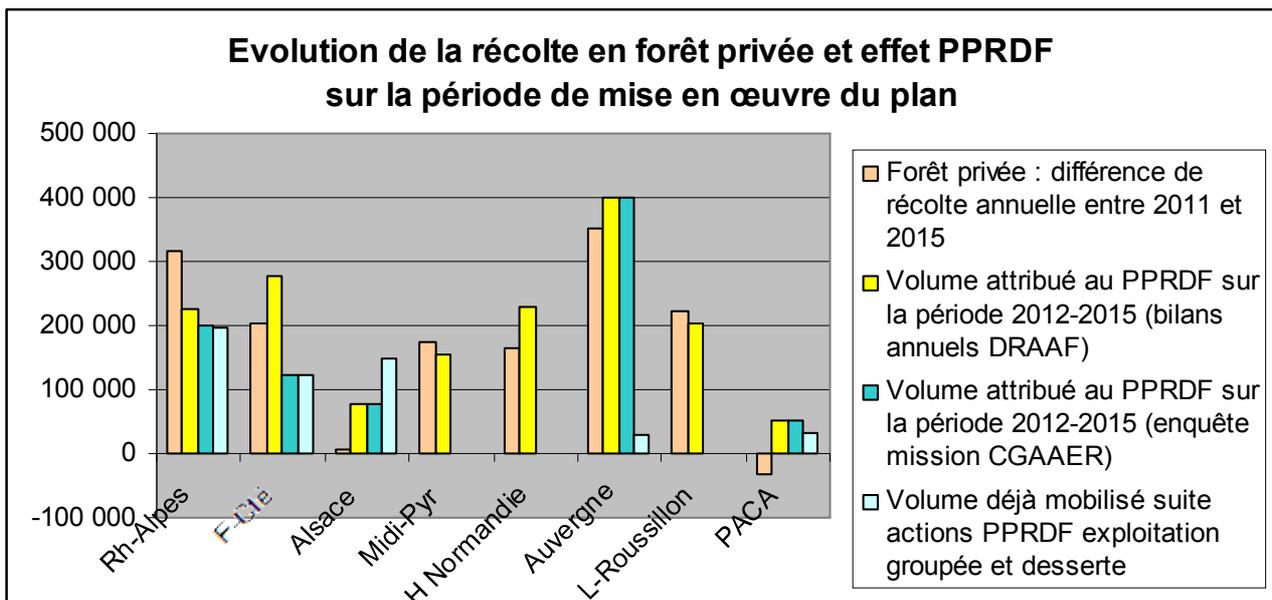
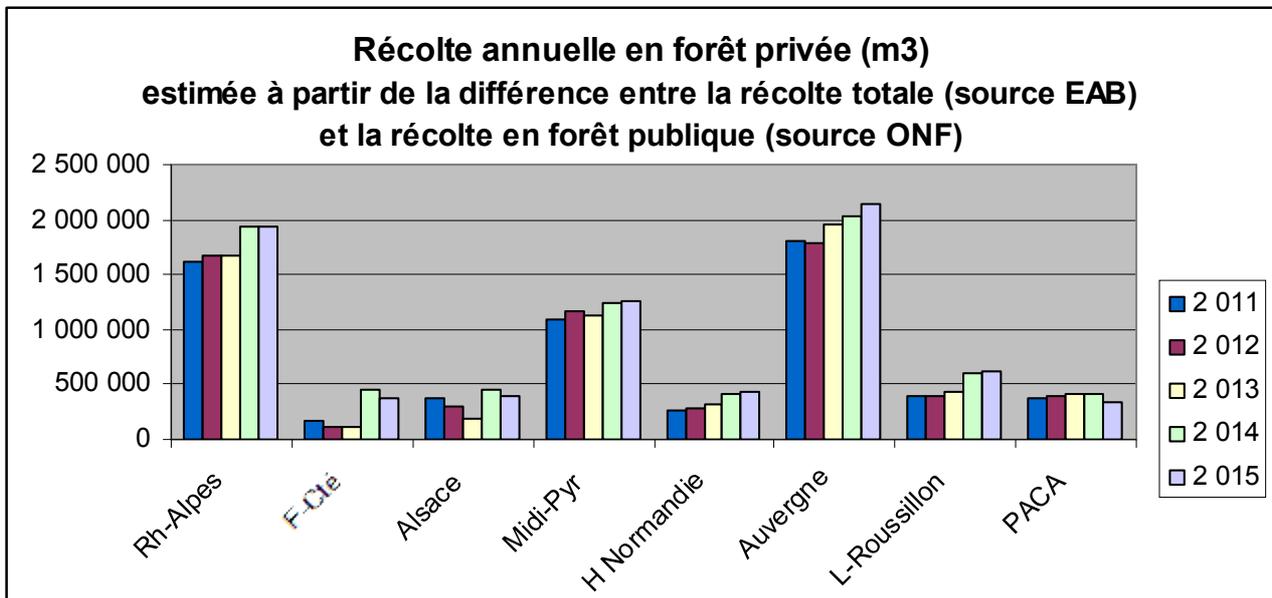
Sur la série de graphiques suivants, sont reportés, en regroupant les régions selon la durée de mise en œuvre des programmes d'actions des PPRDF :

- les récoltes totales annuelles issues de l'enquête de branche diminuées des récoltes réalisées dans forêts publiques²⁹ dans chacune des régions. Cette différence illustre l'évolution des récoltes en forêt privée dans les régions concernées ;
- l'évolution des récoltes en forêt privée sur la période de mise en œuvre du PPRDF, le volume attribué aux actions des PPRDF (d'après les synthèses annuelles DRAAF d'une

29 Source ONF

part, les 14 réponses à l'enquête diligentée par la mission d'autre part), et celui déclaré déjà mobilisé grâce à l'animation en faveur de l'exploitation groupée et de la desserte.

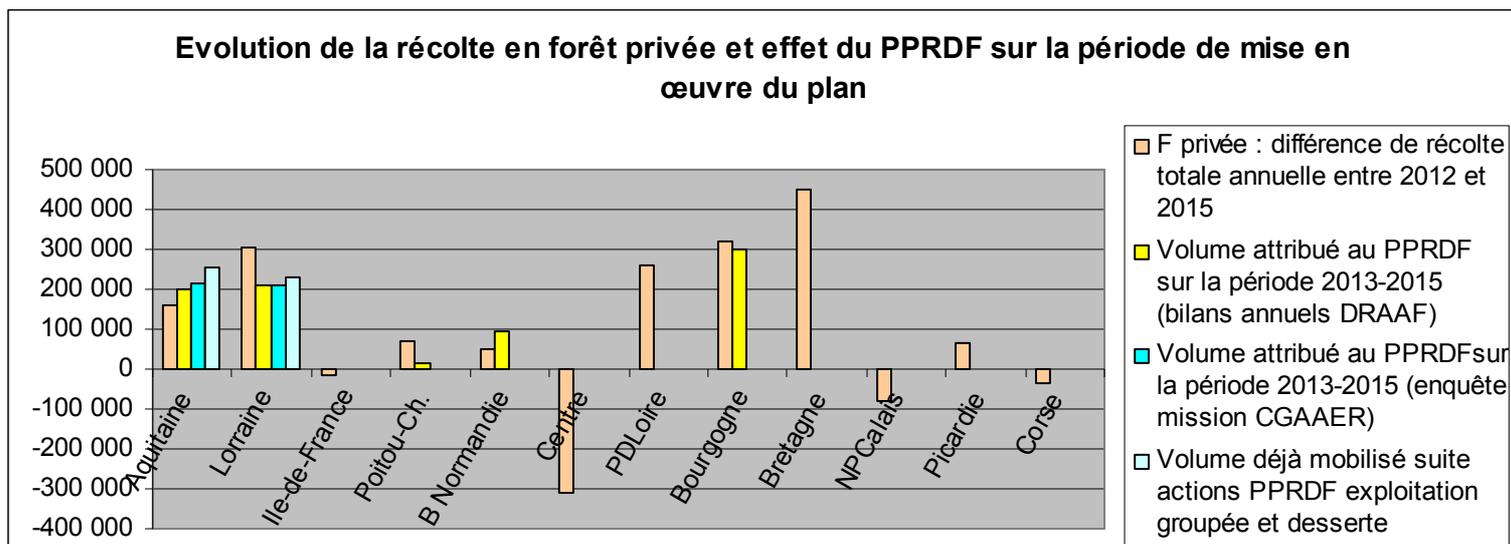
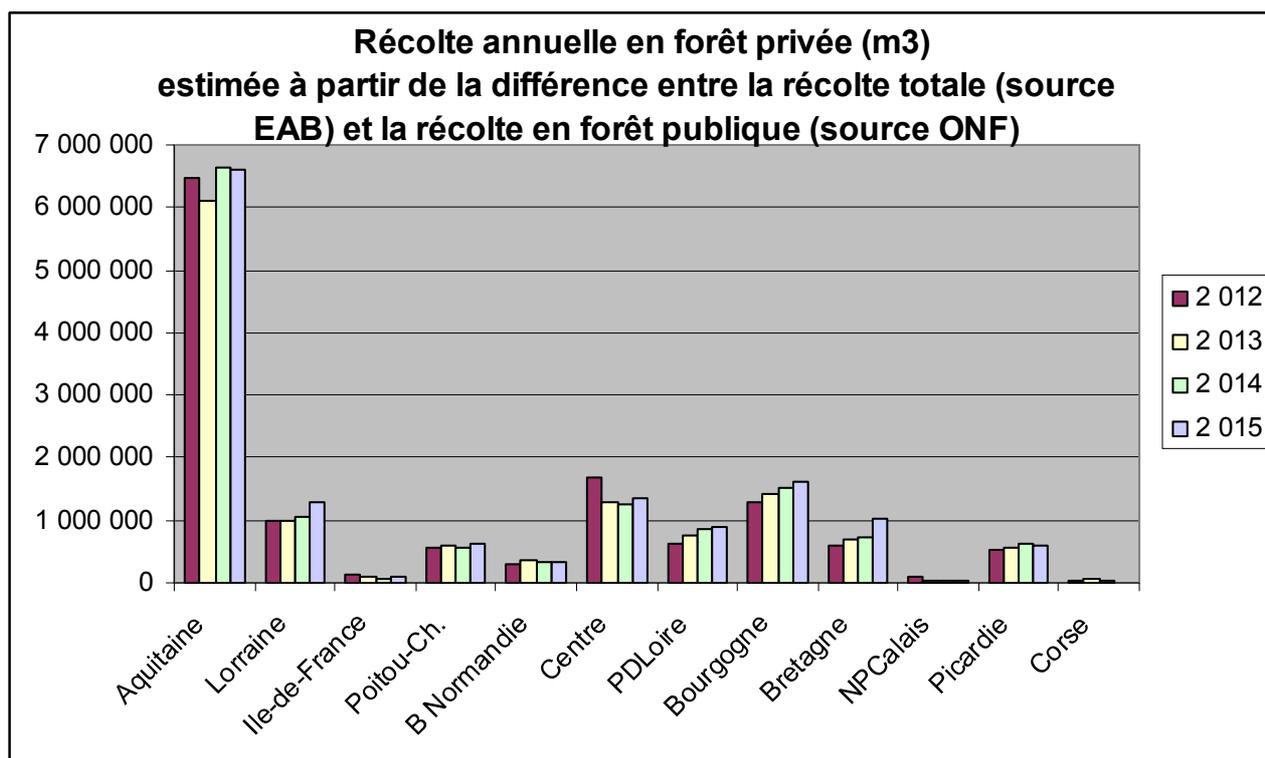
- Régions dont la mise en œuvre du PPRDF a débuté en 2012 :



On peut raisonnablement voir dans l'augmentation de la récolte en forêt privée constatée dans la plupart de ces régions un effet positif des actions PPRDF, même s'il semble surestimé dans certaines. En PACA, et dans une moindre mesure en Alsace, le graphique semble illustrer la baisse de la récolte hors des secteurs PPRDF.

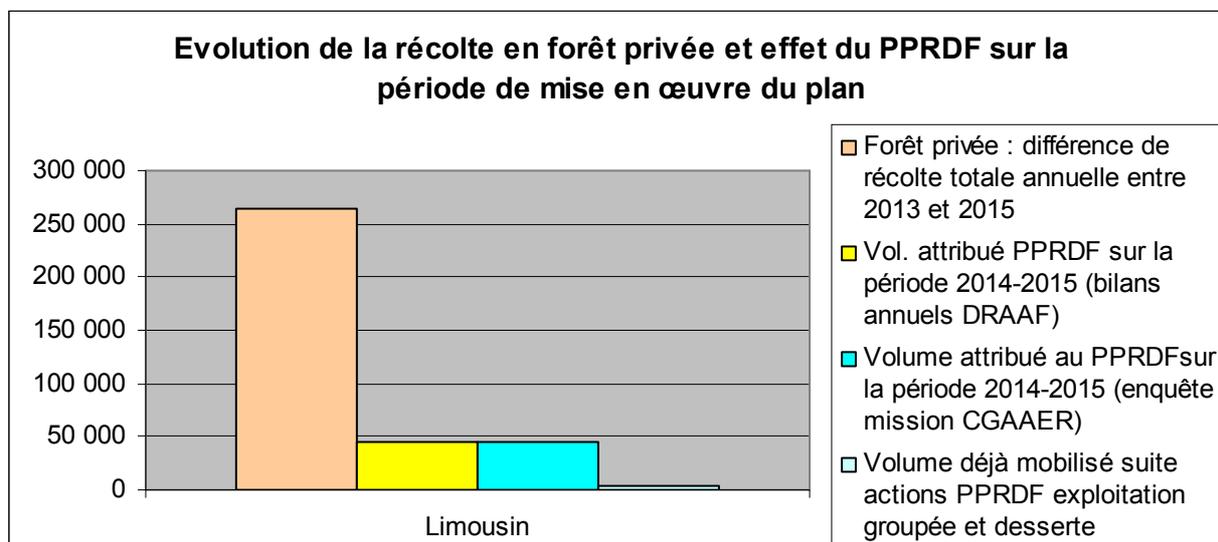
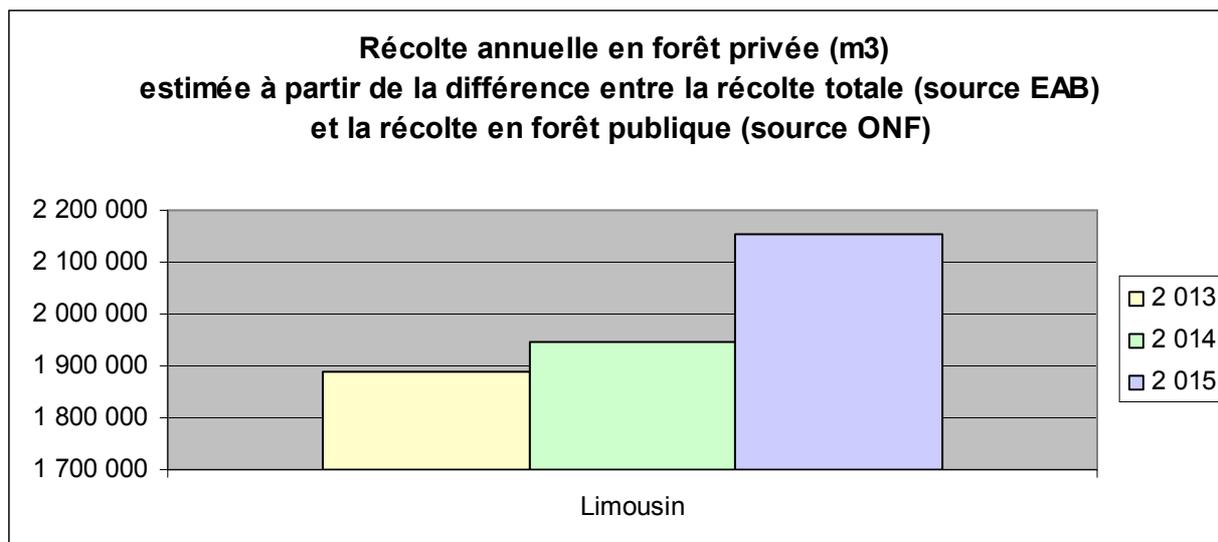
En Franche-Comté et Auvergne, le volume attribué au PPRDF correspond à l'augmentation de récolte totale mis en évidence par l'enquête annuelle de branche.

- Régions dont la mise en œuvre du PPRDF a débuté en 2013 :



On peut raisonnablement voir, dans l'augmentation de la récolte en forêt privée constatée en Lorraine et en Aquitaine, un effet positif des actions PPRDF, même s'il semble surestimé en Aquitaine. Le manque d'information obtenue par la mission pour les autres régions ne permet pas de tirer de conclusions.

- Région Limousin dont la mise en œuvre du PPRDF a débuté en 2014 :



Bien que la mise en œuvre du PPRDF soit récente, et que le volume restant à mobiliser suite aux actions d'exploitation groupée et de desserte est de ce fait plus important que celui déjà mobilisé, le poids attribué aux actions PPRDF par rapport à l'augmentation générale de la récolte ne semble pas surestimé.

3.2.10. Les résultats obtenus au regard des objectifs

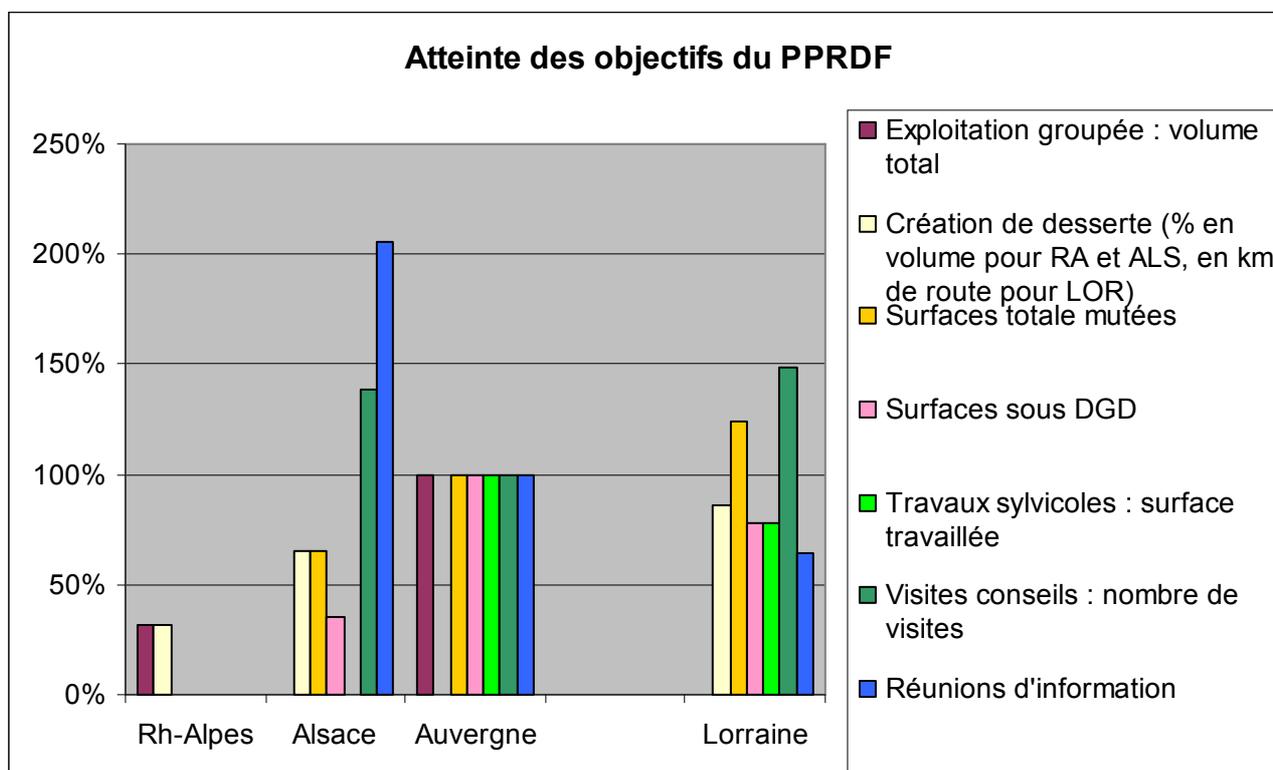
Dans l'enquête diligentée par la mission figurait pour chaque type d'action le taux d'atteinte des objectifs du PPRDF, tant au niveau des résultats concrets obtenus (volumes exploités, longueur de desserte ; nombre de structures de regroupement créées...) que du temps d'animation passé.

Parmi les dix régions ayant conduit des actions autres que d'animation générale pour la mise en place de stratégies locales de développement forestier, seules quatre régions (Rhône-Alpes, Alsace, Auvergne et Lorraine) ont fourni ces informations – et parfois partiellement - pour ce qui concerne les quantités réalisées.

Et seule la région Rhône-Alpes a mentionné le niveau d'atteinte de l'objectif en temps passé (pour les chantiers d'exploitation groupés et la création de desserte).

Sur ce point, la mission regrette que si peu de régions semblent s'être fixé des objectifs par type d'action et avoir suivi leur réalisation.

Le graphique suivant illustre les informations recueillies, sachant que les résultats ne portent que sur les 4 années de mises en œuvre du PPRDF pour les régions Rhône-Alpes, Alsace, Auvergne, et sur 3 années pour la Lorraine.



Pour l'Auvergne, la mission s'interroge sur la sincérité du niveau d'atteinte des objectifs mentionné (100%), en absence d'outil de suivi dédié.

En Rhône-Alpes, le niveau d'atteinte des objectifs des actions d'animation en faveur des chantiers d'exploitation groupés et de la création de desserte est de 32 % pour les volumes mobilisés, et de 72 % de l'objectif en temps d'animation. Pour expliquer ce niveau faible, outre un objectif particulièrement ambitieux (+ 500 000 m³/an), il est fait état de massifs avec très peu d'animation

forestière jusqu'alors, avec une faible proportion de propriétaires sensibilisés à la gestion forestière, qui découvrent leur forêt pour la plupart. Le morcellement important, avec de nombreuses indivisions et biens non délimités, les défauts de mise à jour du cadastre expliquent la difficulté à organiser le contact avec les propriétaires en vue du regroupement des chantiers. La longueur des procédures de création des structures de regroupement (ASA...) et la complexité de nombreux projets en zone de montagne sont également des freins à une atteinte de résultats à court terme.

En Alsace, le niveau d'atteinte des objectifs enregistré pour les surfaces sous document de gestion durable, est relativement faible (35%) au regard des résultats enregistrés pour les autres actions. Les raisons invoquées mettent en avant un objectif trop ambitieux au regard du morcellement des propriétés, particulièrement pour les RTG. Face à ce constat, la priorité a été donnée à l'élaboration de plans d'actions sylvicoles (PAS) pour les associations syndicales créées. Ces plans soumis à validation de l'assemblée des propriétaires ont pour but le développement des chantiers groupés après l'aménagement du réseau de desserte (14 PAS ont ainsi été créés).

Au regard du niveau d'atteinte de l'objectif de volume (65 %), qui regroupe la mobilisation par la création de dessertes et les chantiers d'exploitation groupés), il est mis en avant l'importance du temps à consacrer à la création collective de dessertes forestières, à l'agrandissement des unités de gestion, et à l'élaboration de plans d'actions sylvicoles, actions préalables à l'organisation de chantiers groupés.

Le niveau d'atteinte des objectifs est dépassé pour les visites conseils individuelles, action prioritaire du PPRDF alsacien dans la petite et moyenne propriété forestière. C'est également le cas pour les réunions d'information, dont le nombre élevé s'explique par le nombre important d'associations locales et syndicales créées ces dernières années.

En Lorraine, les objectifs relatifs aux mutations foncières (soit 1 000 ha mutés pour 3 800 parcelles cadastrales), action prioritaire du PPRDF lorrain, sont dépassés (1 242 ha mutés pour 4 521 parcelles cadastrales) : si elle est reconnue comme très chronophage³⁰, tant le CRPF que la chambre d'agriculture considèrent que l'animation foncière en vue de constituer des parcelles « gérables », par acquisition ou par échange, est le préalable indispensable à toute opération de mobilisation.

Concernant la desserte, l'objectif est de 35km pour 2 200 ha à desservir, et la réalisation est de 30 km de route, desservant 2 301 ha.

L'objectif de surface sous document de gestion durable (170 documents couvrant 2 000 ha) est atteint à 78 % (433 documents réalisés : 409 CBPS, 7 RTG et 17 PSG couvrant 1 562 ha)

L'objectif relatif aux travaux sylvicoles (720 ha travaillés en renouvellement ou entretien) est atteint à 78 % (582 ha travaillés)

Comme en Alsace, l'objectif relatif aux visites conseils individuelles est dépassé (5 942 visites réalisées pour un objectif d'au moins 4 000 visites)

Celui relatif aux réunions d'information est atteint à 64 % (192 réunions réalisées) qui ont néanmoins touchées le nombre de propriétaires visés (près de 5 000).

³⁰ L'information ne figure pas sur la réponse à l'enquête diligentée par la mission mais recueillie lors de la réunion de la mission avec les différents acteurs concernés : cette action représente actuellement 25 % du temps total d'animation.

3.3. Les actions d'animation « filière »

Dans la plupart des régions, les actions de développement à destination des propriétaires forestiers privés ont été enrichies d'autres actions dites « de filière ». Si elles représentent en moyenne 20 % **des dépenses d'animation**³¹ sur l'ensemble de la période 2012-2015, on note toutefois des différences significatives entre les régions :

- 0 % en Aquitaine et en Lorraine, 3 % en Alsace, 4 % en Rhône-Alpes, 5 % en PACA ;
- 58 % en Auvergne, 68 % en Bretagne, 70 % en Île de France.

Parmi ces actions destinées à renforcer la structuration de la filière régionale ou à promouvoir le bois et ses usages, citons :

- la mise en place du portail internet Bois d'Auvergne destiné aux propriétaires, pour la gestion de leur forêt et de leurs chantiers, ainsi qu'aux professionnels référencés, qui peuvent visualiser les demandes de coupes et travaux exprimées par les propriétaires et se mettre en relation avec eux ;
- des actions de communication sur la gestion durable multifonctionnelle à destination des élus, des propriétaires et du grand public en Auvergne, Bourgogne, Île-de-France ;
- la mise en place d'un observatoire des bois façonnés et des marchés du bois en Franche-Comté (comptes-rendus de vente et diffusion de synthèses au sein de la filière),
- des formations sur le bois énergie destinées aux entreprises forestières en Haute-Normandie,
- l'appui à la structuration de l'interprofession régionale en Île-de-France, l'organisation de la 2ème édition des Assises de la Forêt et du Bois en Bretagne ;
- les actions de promotion des produits bois régionaux, du bois énergie et du bois construction en Haute-Normandie, en Picardie (peuplier), en Île-de-France (charte bois construction publique et charte bois bûche) ;
- la promotion du bois dans les bâtiments d'élevage et la valorisation du bois énergie en milieu rural en Auvergne et PACA³² ;
- l'étude du potentiel de mobilisation hors forêt en Limousin (haies, systèmes agroforestiers) ...

La mission a toutefois constaté que sous cette rubrique figurent des actions concernant plutôt l'amont forestier, telles que :

- la coordination du dispositif de réseau de placettes inter-organismes (référentiel forestier régional) en Bretagne,
- l'élaboration d'une charte de l'animation et l'historisation des contacts avec les propriétaires forestiers en Auvergne ;
- la participation aux programmes de protection et de préservation de la ressource (fiches de veille sanitaire) en Aquitaine ;
- la mise en place d'une bourse foncière en Auvergne et en Franche Comté ;
- des schémas de desserte en Rhône-Alpes.

31 Les informations relatives aux temps passés à ces différentes actions d'animation sont trop lacunaires dans les réponses à l'enquête pour calculer les ratios correspondants en temps d'animation.

32 La mission relative aux centimes forestiers a également noté ce type d'action en Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées

3.4. Les actions d'investissement prévues dans les PPRDF

Parmi les 14 régions ayant répondu à l'enquête, l'Île-de-France, dont la part de TATFNB ne représente que 6 % du financement total des actions PPRDF, est de ce fait la seule à avoir prévu et mis en œuvre des actions d'investissement dans le cadre du plan.

Sur la période 2013-2015, le montant de ces actions s'est élevé à 1 424 K€.

Outre le financement de trois dossiers de création de desserte (186 K€) et celui de travaux sylvicoles (180 K€) sur une centaine d'hectares d'élagage, l'essentiel de ce financement (1 058 K€) a accompagné la mécanisation d'entreprises de travaux forestiers.

Mais par ailleurs, huit régions ont identifié des investissements de desserte à réaliser, à travers les actions d'animation correspondantes (cf. § 3.2.3). Ces projets ont été financés hors PPRDF.

3.5. La perception locale de l'efficacité des actions

Dans son enquête, la mission avait demandé un commentaire sur les actions d'animation jugées les plus efficaces, et a contrario sur celles dont les résultats étaient décevants.

Les réponses reçues de la part des régions ayant mené des actions opérationnelles au delà de la mise en place de SLDF sont reprises dans le tableau ci-dessous.

Région	Actions d'animation jugées les plus efficaces	Actions dont les résultats se sont avérés décevants
Alsace	<ul style="list-style-type: none">- Aménagement collectif de desserte ;- Visites conseil ;- Information formation des propriétaires.	<ul style="list-style-type: none">- Quelques projets collectifs de desserte (échec lié au changement de municipalité ou au défaut de majorité de propriétaires) ;- Mise en place de bourses foncières (dans des communes qui achètent systématiquement les parcelles en vente).
Aquitaine	<ul style="list-style-type: none">- Actions d'animation auxquelles les acteurs économiques (coopératives) étaient associés et qui ont conduit à une offre directe de prestations aux propriétaires (mobilisation et/ou reboisement).	<ul style="list-style-type: none">- Actions d'animation menées par les agents des chambres d'agriculture s'éloignant trop du cadre d'action du PPRDF (le comité de suivi a resserré le nombre d'actions éligibles).
Auvergne	<ul style="list-style-type: none">- Expérimentations de massification et de mise en visibilité des propriétaires dans le cadre du Projet Pilote de Mobilisation des Bois en Auvergne (cf. § 4.2.2) ;- Visites conseil individuelles, qui concrètement font évoluer les pratiques des propriétaires et conduisent à une mise en gestion et une récolte ou des travaux.	<ul style="list-style-type: none">- Actions foncières (chronophages et en décalage avec l'état d'esprit des propriétaires)- Actions des chambres d'agriculture ne répondant pas suffisamment à l'objectif de mobilisation de bois supplémentaire (un recalage a été nécessaire).

Région	Actions d'animation jugées les plus efficaces	Actions dont les résultats se sont avérés décevants
Franche-Comté	- Les plans de développement de massifs , lorsque les collectivités assurent un relais et que l'ensemble des acteurs de l'amont y sont associés.	- Actions de restructuration foncière, compte tenu des frais notariaux très élevés
Limousin	- Exploitation groupée.	—
Lorraine	- Toutes les actions portées par un animateur unique sur un territoire donné.	—
PACA	- Regroupement des petites propriétés ; - Développement des documents de gestion durable.	- Quelques projets de desserte par manque d'autofinancement des communes.
Rhône-Alpes	- Chantiers d'exploitation groupés, avec mise en place d'une stratégie de mobilisation et collaboration avec les opérateurs (COFORET...) - Création de desserte.	- Travaux sylvicoles (l'action nécessite une approche spécifique).

Ces avis très variés témoignent de la diversité des contextes régionaux. Trois aspects mis en avant dans les réponses méritent toutefois d'être soulignés :

- l'importance jouée par le comité de suivi pour recadrer les actions si nécessaire ;
- la dynamique positive qui s'enclenche à partir d'actions collectives, telles que la création de desserte conduisant à la structuration des propriétaires sous forme d'association (ASL, ASLGF...) et l'élaboration de documents de gestion durable.
- l'efficacité des actions, si elle est bien sur directement liée à la compétence et à la motivation des animateurs, doit beaucoup au soutien des élus locaux et des présidents d'associations forestières.

Les appréciations de la mission sur l'intérêt relatif des différentes actions figurent au chapitre 5.

4. LE BILAN FINANCIER DES ACTIONS D'ANIMATION

Compte tenu de l'absence de réponse à l'enquête de la mission de plusieurs régions, **l'analyse qui suit s'appuie sur les bilans annuels transmis par les DRAAF à la sous direction chargée de la forêt, qui en adresse en retour la synthèse aux services.** Ces bilans ne concernent que les actions d'animation et non les actions d'investissement.

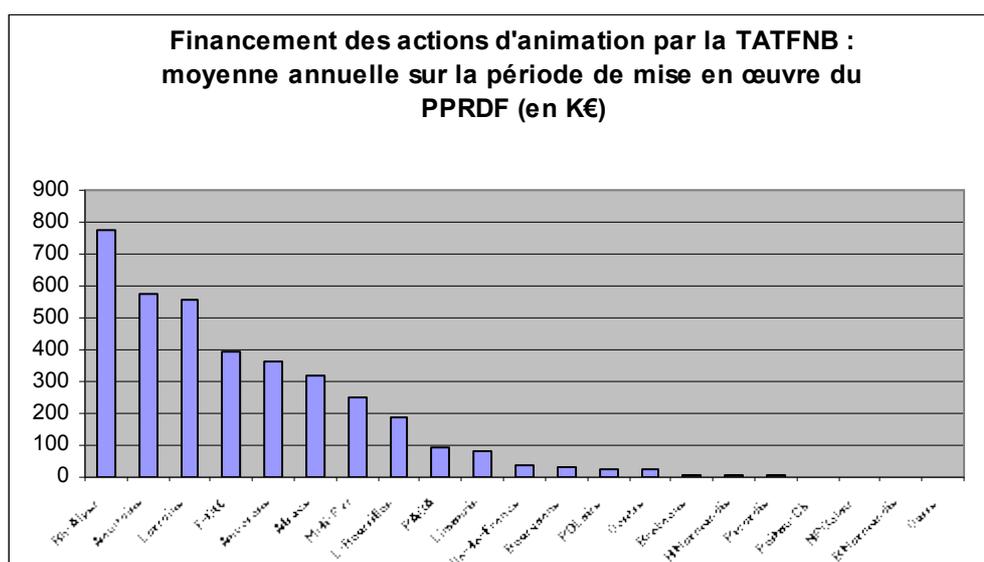
Ils utilisent une typologie d'action moins détaillée que celle figurant dans l'enquête de la mission, ce qui facilite sans doute leur établissement et permet des consolidations régionales plus fiables sur la période de mise en œuvre des actions³³.

4.1. La structure des financements

Sur la période 2012-2015, le total des moyens mobilisés pour les actions d'animation s'élève à 31,7 M€. Le tableau ci-dessous fournit le détail des sources de financement.

TATFNB-Forêt	FEADER	État	Collectivités territoriales	Autres contributeurs (ADEME, Interprofessions régionales, ONF...)	Autofinancement des maîtres d'ouvrages
13,5 M€ (43%)	2,9 M€ (9%)	1,7 M€ (5%)	5,8 M€ (18%)	0,9 M€ (3%)	6,9 M€ (22%) (CRPF : 4,4 M€ CDA : 1 M€ Autres : 1,5 M€)

Si les moyens issus de la TATFNB-Forêt représentent la plus grande partie de ces financements, la mission souligne leur répartition très hétérogène entre les régions, comme l'illustre le graphique suivant.



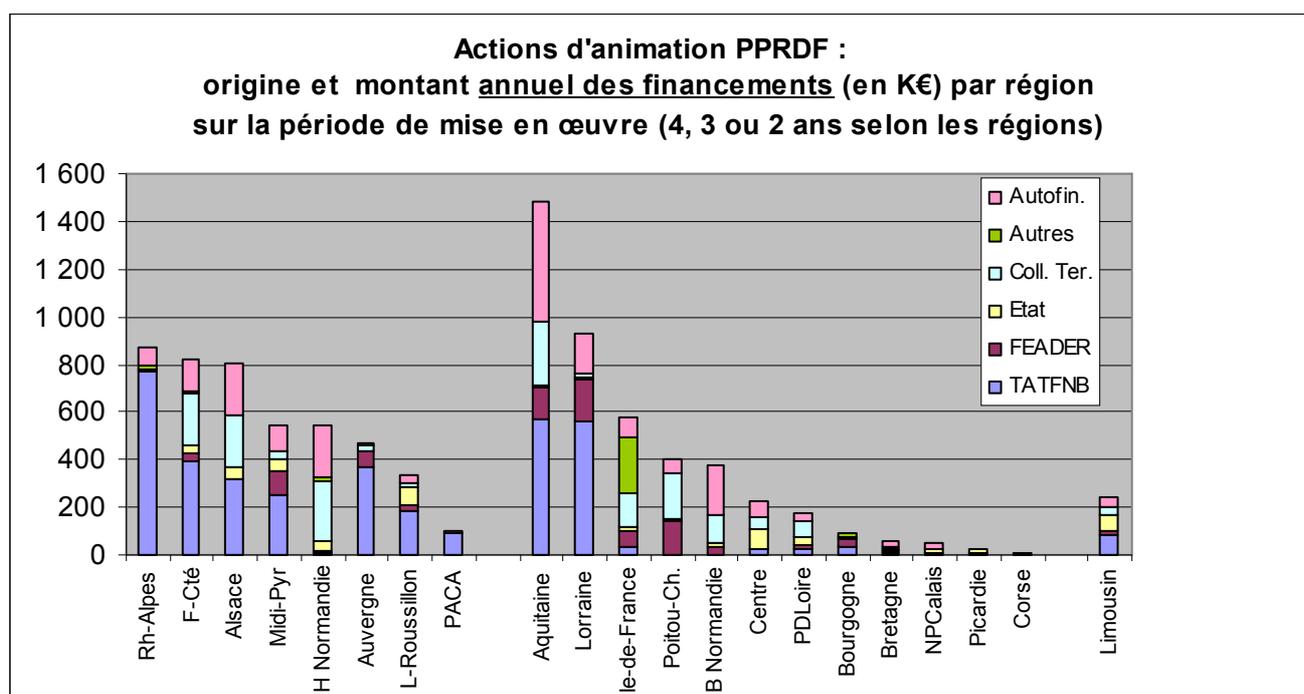
33 La mission toutefois l'attention sur le défaut d'homogénéité entre les régions, pour ce qui concerne la comptabilisation des temps d'animation. Pour cette raison, les comparaisons entre les montants d'autofinancement sont parfois délicates.

Cette disparité trouve son origine dans un système de péréquation complexe entre les chambres départementales d'agriculture pour le calcul de leur contribution au financement du Centre national de la propriété forestière. Ce système aboutit à favoriser les huit (ex)régions forestières situées au sud d'une ligne Bordeaux-Metz : Aquitaine, Midi-Pyrénées, Auvergne, Languedoc-Roussillon, Franche-Comté, Rhône-Alpes, Lorraine et Alsace³⁴.

Depuis 2014, les moyens TATFNB affectés aux PPRDF, ne transitent plus par les chambres régionales d'agriculture mais par le fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB)³⁵ : cela a certes permis de doter des régions jusqu'ici dépourvues d'une telle source de financement de moyens supplémentaires, mais cette contribution est restée faible.

Les moyens mobilisés et la structure des financements sont ainsi très variables selon les régions, comme le montre le graphique suivant (montant annuel des financements), sur lesquels figurent sur l'axe des abscisses d'abord les 8 régions dont la mise en œuvre du PPRDF a débuté en 2012, puis les 12 régions dont la mise en œuvre a débuté en 2013, enfin la région Limousin dont la mise en œuvre a débuté en 2014.

La TATFNB-Forêt, qui finance ainsi en moyenne 43 % des actions PPRDF, les finance à hauteur de 95 % en PACA, 89 % en Rhône-Alpes, 78 % en Auvergne, 60 % en Lorraine, 39 % en Alsace, 15 % en Bretagne...et 1 % seulement en Haute-Normandie et Poitou Charentes.



Ce graphe met en évidence **trois groupes de régions** :

- Groupe 1 constitué des 5 régions qui ont bénéficié des financements les plus importants en moyenne annuelle sur la période de mise en œuvre de leur PPRDF (plus de 800 K€/an) : Aquitaine, Lorraine, Rhône-Alpes, Franche-Comté, Alsace ;
- Groupe 2 constitué des 7 régions avec des moyens intermédiaires (entre 300 et 600 K€/an) : Île-de-France, Midi-Pyrénées, Haute-Normandie, Auvergne, Poitou-Charentes,

34 Pour une information détaillée sur cet aspect, on se reportera au rapport de la mission du CGAAER n° 15146 sur la TATFNB-Forêt

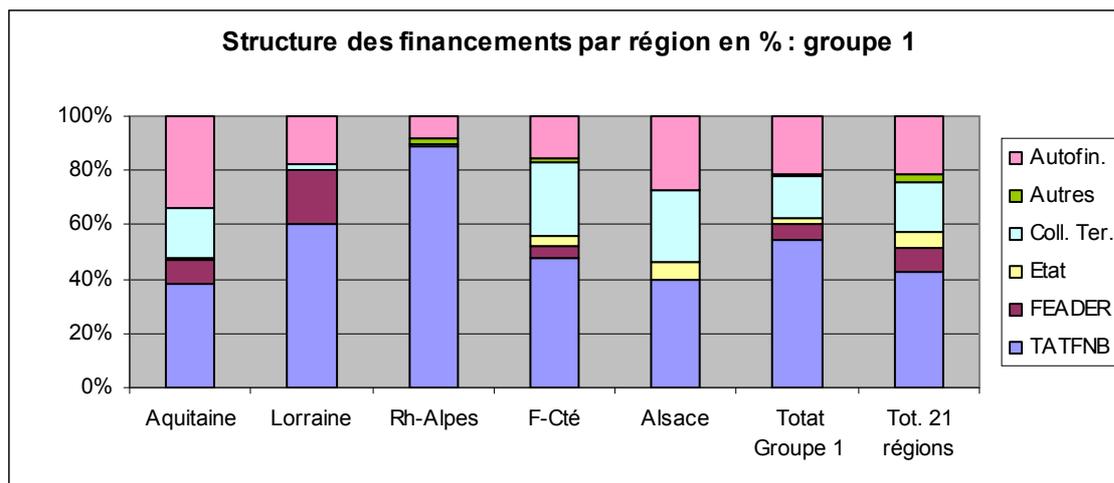
35 Créé par la loi de finances du 29/12/2013 pour 2014 (article 47)

Basse-Normandie, Languedoc-Roussillon ;

- Groupe 3 constitué des 9 autres régions dont le PPRDF a bénéficié de peu de moyens (moins de 250 K€/an), : Limousin, Centre, Pays-de-Loire, PACA, Bourgogne, Bretagne, Nord Pas-de-Calais, Picardie, Corse dont moins de 100 K€/an pour les 6 dernières.

A l'intérieur de ces trois groupes de régions, les structures de financements (sur l'ensemble de la période 2012-2015) sont néanmoins très variables comme le montrent les graphiques suivants.

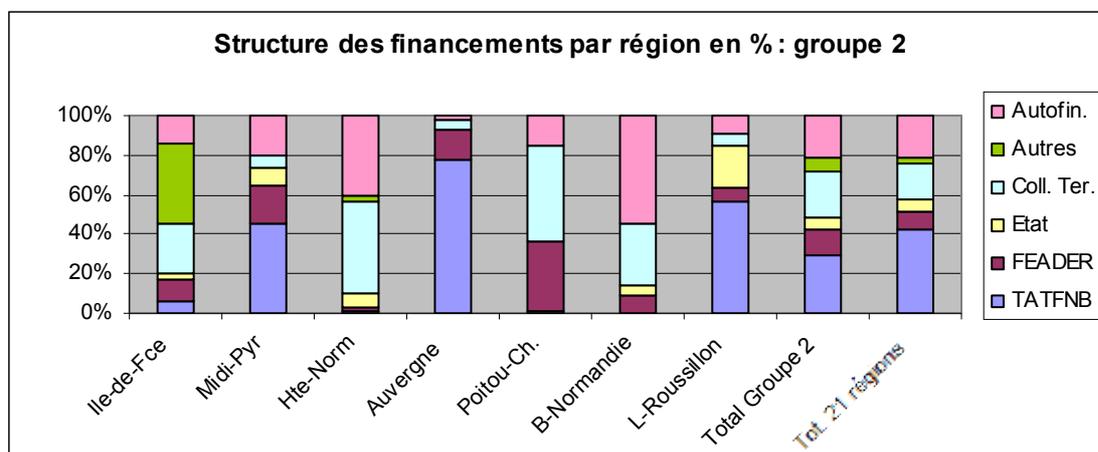
- Groupe 1 : moyens annuels > 800 K€



Dans ce groupe qui réunit les régions les mieux dotées en TATFNB-Forêt (sauf l'Auvergne), les crédits FEADER ont été mobilisés en Aquitaine et Lorraine de façon significative, ainsi que des moyens issus des collectivités territoriales en Aquitaine, Franche-Comté et Alsace.

La part d'autofinancement, de 22 % en moyenne, est particulièrement importante en Aquitaine (34%). Cela s'explique par la comptabilisation des activités du CRPF, qui consacre 2/3 de ses effectifs aux actions du PPRDF. A contrario dans certaines régions, comme Rhône-Alpes, l'autofinancement est probablement sous-estimé, car des techniciens de secteur du CRPF, dont l'activité est financée par ailleurs, ont pris part à des actions du PPRDF.

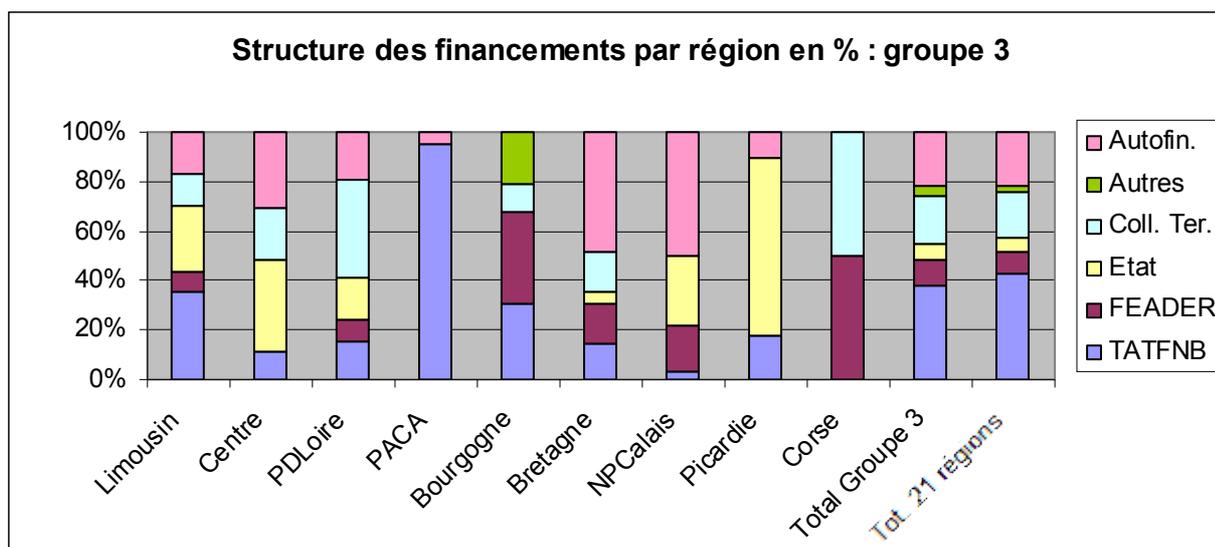
- Groupe 2 : moyens annuels entre 300 et 600 K€



Dans le groupe 2, l'Auvergne, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon sont trois régions bien pourvues en moyens issus de la TATFNB-Forêt. Midi-Pyrénées et Auvergne ont également pu mobiliser du FEADER. La DRAAF Auvergne a néanmoins attiré l'attention de la mission sur les exigences figurant dans le nouveau programme régional de développement rural (PDR) adopté en 2015, qui ont eu des répercussions sur la mise en œuvre du plan d'action³⁶.

Les régions très peu dotées en crédits issus de la TATFNB (Île-de-France, Haute et Basse-Normandie, Poitou-Charentes) ont mobilisé d'autres sources de financement. L'Île-de-France a notamment fait appel à des participation de l'ADEME pour des actions transversales « filière » (cf. §3.3).

- Groupe 3 : moyens annuels inférieurs à 250 K€



Dans ce groupe figurent les régions dont la dotation en moyens issus de la TATFNB est quasi nulle, ou très faible, et qui n'ont pas mobilisé d'autres sources de financement à une hauteur significative, à l'inverse des régions Haute et Basse Normandie ou Poitou Charentes (groupe 2).

4.2. La répartition des financements par grand type d'action d'animation

Les bilans annuels établis par les DRAAF à destination de la sous-direction chargée de la forêt fournissent également une répartition des financements selon les quatre catégories d'actions suivantes : Gestion forestière, Desserte, Foncier et Filière.

Les graphiques ci-après illustrent les parts respectives (en %) des financements attribués à ces catégories d'action pour les trois groupes de régions distingués précédemment.

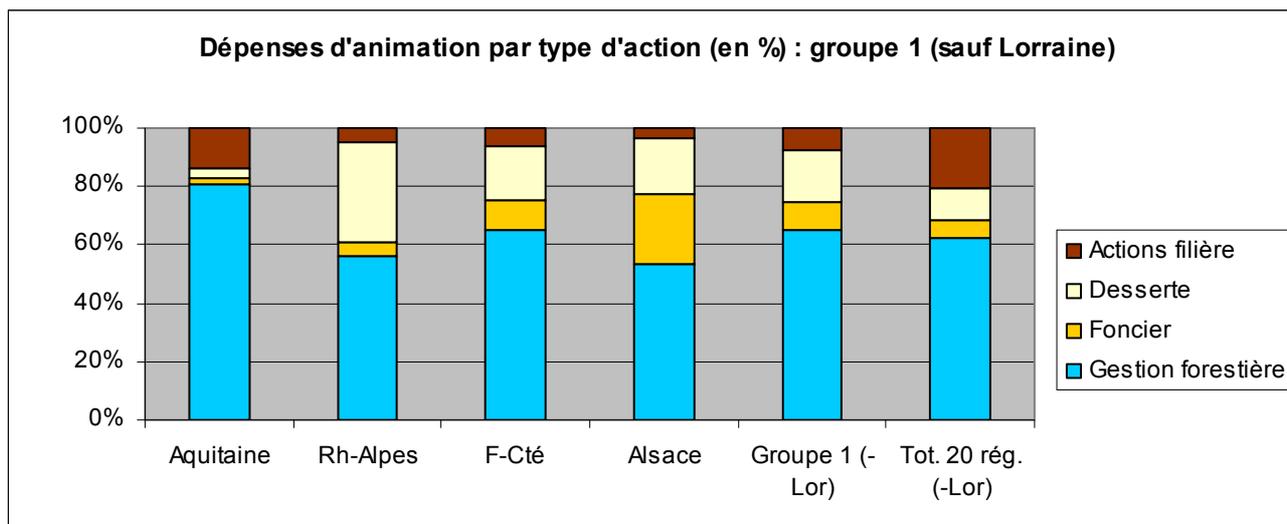
Il a semblé intéressant à la mission de les présenter, puisqu'ils permettent, pour les 7 régions n'ayant pas répondu à l'enquête diligentée de la mission (Basse-Normandie, Centre, Haute

³⁶ Pour être éligibles au financement FEADER, les actions d'animation liées aux SLDF, qui relèvent de la mesure 16 « coopération » du PDR, doivent être innovantes. A défaut d'action d'une nature différente de celles déjà menées, il faut les mettre en œuvre sur de nouvelles zones, ce qui a justifié un arrêté modificatif du PPRDF orientant les actions sur 4 nouveaux secteurs.

Normandie, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes), d'avoir une indication sur le type d'actions menées, à défaut de connaître leurs résultats.

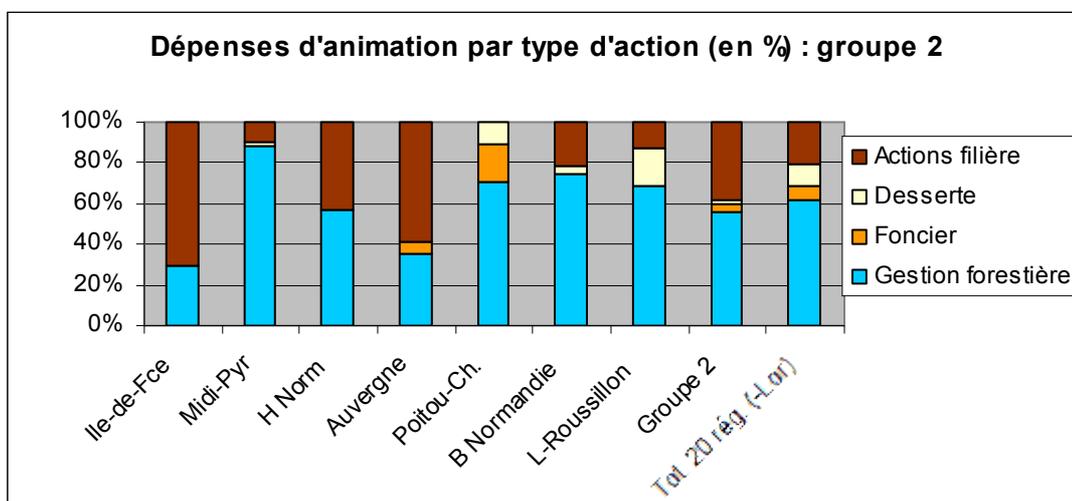
On retrouve, par rapport à la typologie retenue par la mission, les catégories « foncier », « desserte » et « filière ». En revanche, dans la catégorie « gestion forestière » sont regroupées toutes les autres actions traitées au chapitre 3 : animation des SLDF, réunions d'information et visites conseils individuelles, regroupement de l'offre de bois, regroupement pour la gestion, augmentation des surfaces dotées de documents de gestion durable et travaux sylvicoles.

- Groupe 1 : moyens annuels > 800 K€



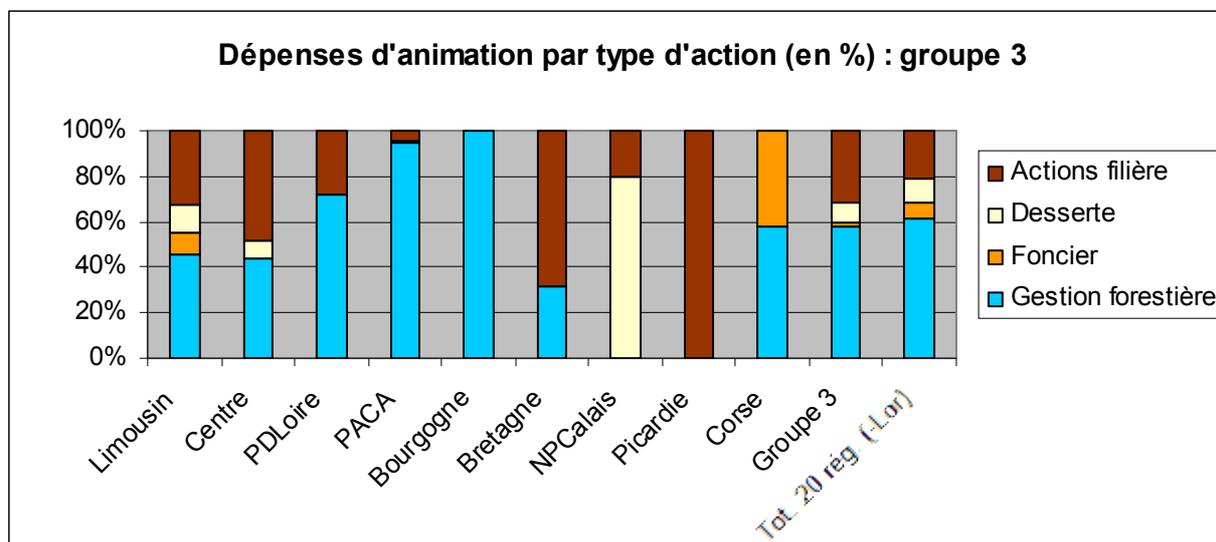
Dans ces grandes régions forestières, qui bénéficient de la part la plus importante (hors Auvergne) de moyens issus de la TATFNB, les dépenses ont bien été consacrées au développement forestier, au cœur même du dispositif PPRDF. La part des actions « filière » est ainsi inférieure à celle enregistrée en moyenne sur l'ensemble des vingt régions pour lesquelles l'information est disponible (la Lorraine, pour laquelle le total des moyens est systématiquement affecté à la catégorie gestion forestière dans les bilans annuels, n'est pas représentée sur le graphique).

- Groupe 2 : moyens annuels entre 300 et 600 K€



Dans ce groupe 2, les actions « filière » prennent de l'importance, en lien avec la mobilisation proportionnellement plus élevée d'autres sources de financement que la TATFNB (cf. paragraphe précédent).

- Groupe 3 : moyens annuels inférieurs à 250 K€



Dans ce groupe 3, bien que (très) peu dotées en moyens TATFNB, les régions ont néanmoins consacré une part significative de leurs moyens au développement forestier, à l'exception des régions Nord Pas-de-Calais et Picardie.

4.3. Le PPRDF a permis de concentrer les investissements dans les zones prioritaires

Dans son enquête, la mission a demandé aux régions si l'approbation du PPRDF avait eu pour conséquence de privilégier les investissements dans les massifs identifiés comme prioritaires pour la mobilisation accrue de bois, comme le prévoyait le dispositif initial (cf. §1.2)

Les réponses reçues montrent que cet objectif est atteint dans la plupart des régions.

Ainsi, pour les projets de création de desserte, la plupart des régions ont signalé que les projets situés dans les zones prioritaires du PPRDF bénéficiaient d'un avantage dans le cadre de la grille de sélection des projets éligibles aux aides de l'État et du FEADER (Auvergne, Bourgogne, Franche-Comté, Lorraine, PACA, Rhône-Alpes,). En Auvergne et Rhône-Alpes 50 % des subventions d'État et des subventions FEADER régionales - davantage en PACA - sont allés aux projets (desserte et/ou mobilisation par câble) qui ont émergé suite aux actions d'animation. En Franche-Comté 90 % des subventions d'État ont été accordées à ces projets, et 40 % des subventions FEADER. En Lorraine ces mêmes projets bénéficiaient d'un bonus de 10 % de l'aide publique.

En revanche, les investissements desserte n'ont pas été priorisés dans les territoires PPRDF d'Aquitaine, faute de schémas de desserte et de projets collectifs.

Par ailleurs cette concentration ne peut pas être mesurée dans les régions du nord ouest où l'identification de massifs prioritaires a posé problème (cf. § 3.1.1) : c'est le cas de la Bretagne, pour laquelle les travaux préparatoires menés au sein de la filière pour l'élaboration du programme Breizh Forêt Bois ont démontré l'importance de l'ensemble du territoire régional, du fait du morcellement et de la répartition relativement homogène des propriétés forestières sur la région. Une partie significative de la ressource résineuse actuellement exploitée en Bretagne provient ainsi de propriétés disséminées, qui ne sont pas forcément localisées dans les massifs dont la surface avait justifié la priorisation lors du PPRDF. Il n'y a donc pas de bonus accordé aux projets situés dans ces massifs, toutefois un bonus est accordé à l'examen lorsque le dossier se situe dans une zone où il existe une SLDF.

4.4. Efficience des principaux acteurs : CRPF et chambres départementales d'agriculture

Le format de l'enquête diligentée par la mission auprès des DRAAF permettait de répartir les résultats des différentes actions de développement forestier par maître d'ouvrage de ces actions.

Pour les 4 régions bénéficiaires de moyens significatifs issus de la TATFNB ayant fourni ces renseignements : Rhône-Alpes, Franche-Comté, Alsace et Aquitaine, la mission a choisi de rapprocher :

- les résultats obtenus par les CRPF et les chambres départementales d'agriculture³⁷, pour les deux actions d'animation consacrées à l'exploitation groupée et la création de desserte (volumes supplémentaires déjà mobilisés ou attendus d'ici 2020) ;
- la part des moyens TATFNB-Forêt affectés aux PPRDF dont ont bénéficié ces maîtres d'ouvrage d'une part, et leur proportion d'autofinancement d'autre part.

Ces 4 régions ont consacré l'essentiel des moyens PPRDF aux actions de développement (cf. §4.2)³⁸

Les données correspondantes, consolidées pour ces 4 régions, sont les suivantes sur la période de mise en œuvre des PPRDF :

- les CRPF ont généré 671 000 m³, ont bénéficié de 1,8 M€ de TATFNB, et ont consacré 2,2 M€ d'autofinancement aux actions de développement ;
- les CDA ont généré 404 000 m³, ont bénéficié de 5,9 M€ de TATFNB et ont consacré 0,4 M€ d'autofinancement aux actions de développement.

Les CRPF ont donc généré 62 % du volume, bénéficié de 24 % de la TATFNB et apporté 83 % de l'autofinancement.

Dans ces 4 régions, le montant global des autres financements (État, FEADER, Collectivités...) est de 4,1 M€, et les dépenses affectées aux actions « filière » de ces régions de 1,1 M€. Il est toutefois peu probable que les CRPF aient bénéficié de la totalité des 3M€ correspondant aux autres financements diminués des dépenses pour les actions de filière (la répartition entre les deux maîtrises d'ouvrage des autres financements n'est pas connue).

37 D'autres maîtres d'ouvrage, tels que des syndicats de propriétaires, sont cités dans les réponses de certaines régions mais concernent d'autres types d'action ou sont trop marginales pour pouvoir être exploitées.

38 Soit 96 % en Rhône-Alpes, 94 % en Franche-Comté, 97 % en Alsace et 82 % en Aquitaine.

On peut donc indiquer, à partir de cet échantillon de données, que les CRPF sont globalement plus efficaces que les chambres d'agriculture dans les actions de développement forestier visant la récolte supplémentaire de bois.

Ce constat renforce celui effectué par la mission CGAAER sur la TATFNB-Forêt³⁹.

Résumé des principaux constats de la mission

- L'identification des massifs prioritaires a été faite à partir de critères de choix variés, principalement en fonction des volontés locales ou des priorités exprimées par la filière bois régionale.
- Si elles s'adressent en principe à tous les propriétaires privés, la majorité des actions d'animation ont touché de petites propriétés, souvent en deçà de 4 hectares.
- Les actions se sont le plus souvent inscrites dans des stratégies locales de développement forestier.
- La priorité accordée aux différents types d'animations (visant le regroupement de l'offre de bois, la création de desserte, le regroupement de gestion, l'amélioration foncière...), est très variable selon les régions. Ce qui souligne la disparité des contextes forestiers qui ont guidé les stratégies d'action. Leur efficacité et leur efficience sont également très variables.
- La fixation d'objectifs par type d'action ainsi que le suivi des résultats à l'aide d'indicateurs ont paru insuffisants.
- Le volume supplémentaire mobilisé sur la période 2012-2015 est estimé à 1,3 Mm³ dans 8 des 14 régions qui ont répondu à l'enquête, et à 2,5 Mm³ dans l'ensemble des 21 régions disposant d'un PPRDF. Avec 0,6 Mm³ en moyenne annuelle, ce résultat est donc encore loin de l'objectif indicatif de récolte annuelle figurant dans le Programme national de la forêt et du bois, soit +12 Mm³ à l'issue d'une période de 10 ans.
- 31,7 M€ ont été mobilisés au total sur la période 2012-2015, dont 13,5 M€ de TATFNB. La structure des financements mis en œuvre est très variable, avec une répartition de la TATFNB très inégale entre les régions. Cela représente en moyenne 13 € par m³ supplémentaire récolté, avec de fortes disparités entre régions.
- En règle générale, les PPRDF ont eu pour effet positif de concentrer les investissements en faveur de l'amélioration de la desserte forestière dans les massifs identifiés comme prioritaires pour l'animation.
- Dans les 4 régions où les informations ont permis d'établir cette comparaison, les CRPF sont globalement plus efficaces que les chambres d'agriculture dans les actions de développement forestier visant la récolte supplémentaire de bois.

39 La TATFNB forêt : l'outil de financement du développement forestier , rapport CGAAER n°15146, Demolis et Granger, sept. 2016

5. DU PPRDF AU PLAN RÉGIONAL DE LA FORÊT ET DU BOIS

Dans chacune des 13 régions issues de la nouvelle organisation territoriale de l'État, la commission régionale de la forêt et du bois⁴⁰ est chargée de décliner, dans un programme régional de la forêt et du bois (PRFB), le nouveau programme national de la forêt et du bois (PNFB) élaboré en application de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) du 13 octobre 2014.

Le PRFB, dont la LAAAF a prévu qu'il devra être élaboré dans un délai de deux ans suivant la publication du PNFB⁴¹, est destiné à se substituer aux orientations régionales forestières et aux plans pluriannuels de développement forestier.

Comme le PNFB, le PRFB comportera à la fois des mesures destinées à l'amont de la filière, et à l'aval, d'autres encore à la filière dans son ensemble. Son champ d'action est donc plus large que celui du PPRDF, son volet aval reprenant en particulier les travaux du contrat régional de filière élaboré également par la commission régionale renouvelée.

Pour établir le nouveau plan d'action régional et déterminer les objectifs et les conditions d'une mobilisation accrue et durable de bois, l'état des lieux régional déjà réalisé à l'occasion de l'élaboration du PPRDF, mais surtout le bilan de sa mise en œuvre, nourriront le diagnostic actualisé sur lequel s'appuiera la commission.

A travers le retour d'expérience qu'elle a initié, la mission a souligné dans les chapitres précédents, les différences de stratégies poursuivies dans le cadre des PPRDF, confirmant l'intérêt de décliner le PNFB en PRFB pour tenir compte des spécificités régionales.

La mission met en évidence dans le présent chapitre les acquis et les principaux enseignements tirés du bilan des PPRDF, et formule des recommandations pour l'élaboration et la mise en œuvre des PRFB. **Ces recommandations s'adressent avant tout au MAAF, mais aussi aux commissions régionales de la forêt et du bois qui devront fixer les priorités d'action des PRFB.**

5.1. Les acquis

5.1.1. Des filières régionales mieux structurées

Tous les acteurs interrogés dans le cadre de la mission ont salué les effets positifs de la démarche PPRDF, en matière de structuration de la filière forêt-bois et de dialogue. Même si les actions n'ont pas toujours eu les résultats escomptés, cette démarche aura favorisé le rapprochement des différents acteurs de la filière régionale en vue d'une meilleure articulation de toutes les activités.

L'élaboration d'un PPRDF ayant été prévue initialement dans toutes les régions, quel que soit le niveau de dotation en TATFNB et sans remettre en cause du système de péréquation entre régions, les représentants nationaux de la forêt privée ont souligné l'intérêt de la réflexion

40 La CRFB s'est substituée à la commission régionale de la forêt et des produits forestiers : cf. décret n° 2015-778 du 29 juin 2015

41 Adopté par le Conseil supérieur de la forêt et du bois le 8 mars 2016

collective qui avait pu tout de même pu s'engager dans les régions faiblement dotées en TATFNB-Forêt, pour bâtir un plan d'action mobilisant alors d'autres sources de financement (FEADER, collectivités...).

A partir du diagnostic établi à l'occasion de l'élaboration des PPRDF, ont émergé dans plusieurs régions des projets à présent portés ou co-pilotés par les Conseils régionaux. C'est le cas en Bretagne (programme Breizh Forêt Bois), en Île-de-France (Pass-Filières Forêt Bois), en Franche-Comté et en Limousin (contrat de filière forêt bois), en Pays de la Loire (charte « Ensemble mobilisons la forêt pour l'avenir »). Tous ces projets identifient l'interprofession régionale comme « chef de file » des actions à mener.

Cela représente un acquis important au moment d'engager les réflexions régionales pour l'élaboration des PRFB par les commissions régionales de la forêt et du bois, désormais présidées conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional, avec un lien amont-aval conforté.

5.1.2. Une animation plus professionnelle

En règle générale, la mise en œuvre des PPRDF a permis d'aborder l'activité d'animation forestière avec davantage de rigueur et de méthode, notamment dans le management des animateurs, avec la fixation d'objectifs, la mise en place de bilans annuels tant dans les CRPF que les chambres d'agriculture. Toutefois, les réponses partielles à l'enquête diligentée par la mission montrent que cet effort est à poursuivre.

Dans les régions ne bénéficiant pas ou très peu de moyens issus de la TATFNB-Forêt, le CRPF a pu concentrer davantage son action sur les massifs ou les secteurs identifiés comme prioritaires.

5.1.3. Un dialogue renforcé entre les acteurs du développement

Si des tensions ont été mises en évidence dans certaines régions à l'occasion des réponses à l'enquête de la mission, un dialogue renforcé et une meilleure complémentarité d'action se sont en général instaurés entre les réseaux des CRPF et des chambres d'agriculture, après réorientation des actions de ces dernières le cas échéant.

Ce sentiment est partagé par les représentants nationaux de la forêt privée.

5.2. Les enseignements du bilan des PPRDF pour l'élaboration et la mise en œuvre des PRFB

5.2.1. L'animation est indispensable en forêt privée

L'ensemble des acteurs rencontrés dans le cadre du bilan des PPRDF s'accordent aussi pour dire que l'animation auprès des propriétaires privés est un levier indispensable à la mobilisation, sans substitut.

Certaines régions ont ainsi signalé des variations de récolte de bois enregistrées dans les différentes zones d'action, en lien avec le maintien ou à l'inverse la diminution de l'animation dans

les secteurs concernés. C'est le cas en Aquitaine par exemple, avec un volume mobilisé dans les Pyrénées Atlantiques en augmentation, à effort d'animation constant, alors que le volume mobilisé en Dordogne s'est stabilisé et devrait chuter en 2016 suite à la baisse du niveau d'animation.

L'établissement de relations de confiance entre les propriétaires et les animateurs, et une bonne connaissance de leur secteur par ces derniers, sont des conditions indispensables à l'efficacité de l'animation.

Pour cette raison, le recours trop systématique au contrat à durée déterminée de faible durée pour le recrutement d'animateurs, qui conduit à un fort turn-over au sein des équipes, est contre-productif.

R1. Fournir aux maîtres d'ouvrage des actions d'animation une visibilité suffisante (au moins 3 ans) sur les financements de ces actions.

Il est préférable que le même animateur intervienne sur un secteur donné, quelle que soit la thématique, plutôt que plusieurs animateurs spécialisés par domaine. Ce point de vigilance ne concerne pas les actions visant la création de desserte en zones de montagne, qui requièrent plutôt des spécialistes ayant l'expérience de ces dossiers complexes.

Le décalage dans le temps, entre l'effort d'animation consenti et l'enregistrement des résultats, est par ailleurs inévitable, liés au calendrier de mise en marché et d'exploitation.

5.2.2. Le zonage de l'animation doit être réinterrogé

Le PNFB prévoit que chaque programme régional précise la localisation des forêts où auront lieu des prélèvements supplémentaires. Les critères de choix sont orientés, en insistant sur trois caractéristiques des peuplements en place :

- leur âge, par rapport aux critères d'exploitabilité actuels ;
- les conséquences attendues du changement climatique sur ces peuplements ;
- leur nature, avec une mise en gestion attendue des accrues forestières⁴².

Si le premier critère était en général pris en compte à l'occasion de la sélection des zones prioritaires du PPRDF, les deux derniers n'ont en général pas été déterminants.

L'intérêt à concentrer les actions sur des massifs prioritaires, en nombre raisonnable et adapté aux moyens disponibles pour leur animation, est incontestable. La volonté des élus locaux à accompagner et appuyer les actions retenues a été également notée comme un atout déterminant.

Les critères de choix des massifs retenus lors de l'élaboration des PPRDF devront être revalidés, pour distinguer le cas échéant de nouvelles zones d'action ou conforter les choix précédents.

Néanmoins il faut tenir compte des difficultés dont on fait état plusieurs régions (Bretagne, Picardie, Centre) à opérer une telle sélection.

42 Voir le rapport CGAAER n°14064 « Valorisation agricole et forestière de l'espace rural », de Galbert, Magrum et Morin, décembre 2015

R2. Réexaminer les critères de choix des massifs retenus lors de l'élaboration des PPRDF, pour distinguer le cas échéant de nouvelles zones d'action ou conforter les choix précédents. L'absence de sélection préalable de zones d'action prioritaires sera motivée.

5.2.3. L'animation doit cibler davantage le type de propriété forestière

Le PNFB met en avant la nécessité de prioriser les moyens publics en direction des propriétés présentant les critères les plus favorables en matière de développement économique, et à ce titre prévoit que le CNPF concentre son action d'accompagnement individuel en direction des propriétaires d'au moins 4 hectares (380 000 propriétaires détenant 46% de la forêt privée).

Les dernières études sur la disponibilité de la ressource⁴³ ont montré que le volume de bois supplémentaire à mobiliser est principalement situé dans les forêts privées de 4-25 ha.

La présente mission élargit cette recommandation, à l'ensemble des actions d'animation, quel que soit l'animateur. Elle souffre bien sur d'exception s'agissant de peuplements recherchés par le marché, résineux notamment, ou les peupleraies⁴⁴.

R3. Concentrer l'animation forestière sur les propriétaires de plus de 4 hectares.

Le PNFB prévoit également que les propriétaires disposant de moins de 4 hectares soient systématiquement invités à créer ou rejoindre des structures de groupement et de gestion collective.

5.2.4. L'animation doit davantage associer les acteurs économiques

Les acteurs économiques (experts, coopératives, ETF), doivent être associés aux actions d'animation pour qu'ils établissent une offre directe de prestations aux propriétaires, relative à la mobilisation et/ou le reboisement, tout en promouvant la gestion durable.

R4. Confier en priorité le pilotage des actions visant le regroupement de l'offre aux opérateurs économiques, ceux-ci s'engageant (dans le cadre d'une charte par exemple) à encourager les propriétaires à adopter un document de gestion durable.

5.2.5. Certaines actions d'animation sont à privilégier, d'autres à éviter

En reconnaissant les différences d'appréciation à ce sujet au sein des régions, la mission fait les recommandations qui suivent, destinées à encadrer et renforcer l'efficacité de l'animation.

43 « Disponibilités forestières pour l'énergie et les matériaux à l'horizon 2035 , étude confiée à l'IGN et au FCBA, restituée fin 2015

44 Pour lesquelles le seuil est abaissé à 1 hectare dans le PNFB.

- R5.** a) Favoriser les actions débouchant sur une récolte de bois à court terme et durable : regroupement de l'offre de bois, création de desserte, regroupement de gestion avec élaboration de document de gestion comportant un programme de coupes et un objectif de volume à mobiliser dans les 5 ans, ainsi qu'un programme de renouvellement.
- b) Privilégier les projets collectifs et les réunions d'information des propriétaires aux visites individuelles.
- c) Retenir les actions d'animation visant le regroupement foncier des très petites propriétés uniquement lorsqu'elles débouchent sur un regroupement de gestion.

Pour le regroupement de l'offre, la formule « mise en visibilité des propriétaires » adoptée en Auvergne (cf. § 3.2.2) mérite d'être testée dans les autres régions.

Pour les créations de desserte, il faut convenir localement du type de structure le mieux adapté au contexte pour porter de tels projets (association Loi 1901, ASL, ASLGF).

La recommandation 5 c) fait suite aux arguments exposés au § 5.2.3. Afin de combattre le morcellement de la forêt privée, la mission souligne l'intérêt des bourses foncières forestières. Il en existe désormais dans plusieurs régions, mises en place par des organismes de la forêt privée, souvent avec l'aide de collectivités territoriales et de l'État, pour faciliter les échanges entre acheteurs et vendeurs. Ces bourses foncières sont accessibles sur Internet, et parfois sur un portail cartographique.⁴⁵

- R6.** Lier systématiquement les actions d'animation à des actions d'investissement en forêt (création de desserte, plantation, DFCI), dans le cadre de projets multi-acteurs ; ramener leur part à un maximum de 30 % du coût total de chaque projet.
- A contrario, les aides à l'investissement doivent être accordées en priorité, sinon conditionnées, à la signature d'un document de gestion durable.

De façon à conserver la dynamique initiale des structures créées et à assurer la continuité des actions, au-delà des changements générationnels :

- R7.** Favoriser le regroupement de la gestion (association syndicale, GIEEF) autour de propriétaires de plus de 25 ha disposant déjà d'un document de gestion, qui y seront incités par le biais de mesures différenciées (fiscalité, aide aux investissements).

5.2.6. Le pilotage des actions doit être renforcé

A travers les réponses à son enquête et à l'occasion des réunions avec les acteurs, la mission a noté les difficultés de pilotage par les DRAAF de la mise en œuvre des actions PPRDF.

La mise en place du FSFB et les nouvelles règles de financement n'ont que rarement conduit à renforcer ce pilotage. Citons toutefois les DRAAF de Bretagne où les livrables exigés de la part des maîtres d'ouvrage sont désormais mieux définis, du Limousin qui a procédé par appel à projets en 2015, et de Rhône-Alpes. Cette dernière a introduit en 2015 un nouvel outil de suivi, à travers une carte mettant en évidence, par zone d'action, le coût de l'animation par m³

⁴⁵ Recensées sur le portail de la forêt privée : <http://www.foretriveefrancaise.com/n/bourses-foncieres/n:125#p754>

supplémentaire. Cette carte, figurant en annexe du présent rapport, est destinée à être commentée au sein du comité de suivi pour permettre de réorienter les actions si besoin.

Il semble indispensable à l'avenir d'organiser au niveau de chaque DRAAF les conditions d'un pilotage plus fin et régulier du plan d'action, sur le plan quantitatif, à partir de livrables fournis par les responsables des actions comportant des indicateurs de suivi et de résultat par action, en s'assurant que les objectifs associés ont été précisés au préalable.

R8. Prévoir une coordination départementale associant les différents acteurs intervenant dans le développement, avec des indicateurs de suivi et de résultat par action.

La coordination départementale peut-être déléguée à l'un des acteurs concernés. Elle doit permettre un suivi renforcé du plan d'action du PRFB au plan départemental, en convenant en particulier à l'avance des modalités d'évaluation et de suivi des récoltes supplémentaires. Elle doit aussi permettre si nécessaire l'évolution du plan d'actions, notamment en fonction de la demande des marchés.

Il faut aussi réfléchir au cadre commun à mettre en place pour les synthèses annuelles transmises par les DRAAF à l'échelon central, relatives aux prochains plans d'action des PRFB.

R9. Convenir avec le réseau des DRAAF du cadre commun des synthèses annuelles destinées au suivi des PRFB, avec des indicateurs consolidables sur les aspects jugés prioritaires au plan national.

5.3. Quel cadre de financement des actions d'animation à l'avenir ?

5.3.1. L'intérêt des appels à projets, nationaux ou régionaux

Sauf exception, les PPRDF n'ont pas été mis en œuvre dans le cadre d'appel à projets régionaux.

Les appels à projets, nationaux comme régionaux, se multiplient dans tous les domaines, et la question de la mise en œuvre des moyens du fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB) à travers des appels à projets se pose désormais.

Elle suscite toutefois des avis réservés de la part des DRAAF qui mobilisaient du FEADER⁴⁶ pour les actions PPRDF.

En effet, il est très délicat de changer les règles actuelles avant la fin des nouveaux programmes de développement rural régional (PDRR) en 2020, pour des questions liées au respect du calendrier et de la maquette financière de ces programmes.

Par rapport au cadre régional actuel de financement des projets, validé avec le conseil régional, plusieurs DRAAF attirent également l'attention sur les conséquences négatives de deux exigences éventuelles, si celles-ci devaient s'imposer dans de futurs appels à projets, nationaux ou régionaux :

- l'obligation de territorialisation, en lien avec les difficultés d'identifier des massifs prioritaires dans certaines régions ;
- le financement de projets exclusivement collectifs, tels que ceux qui pourraient être portés

⁴⁶ Dont les Conseils régionaux sont devenus autorités de gestion depuis 2014.

par des groupements de propriétaires forestiers ou des ASA.

En revanche l'exigence d'actions copilotées⁴⁷ est jugée gage de meilleure efficacité, en accentuant la complémentarité d'actions entre les opérateurs économiques et les structures chargées de l'animation (CRPF, CDA) : cf. recommandation 6 de la mission.

La mission estime que l'appel à projets a de l'intérêt pour les actions qui débouchent directement sur une mobilisation de bois, adossées à des investissements (desserte, plantation, DFCI).

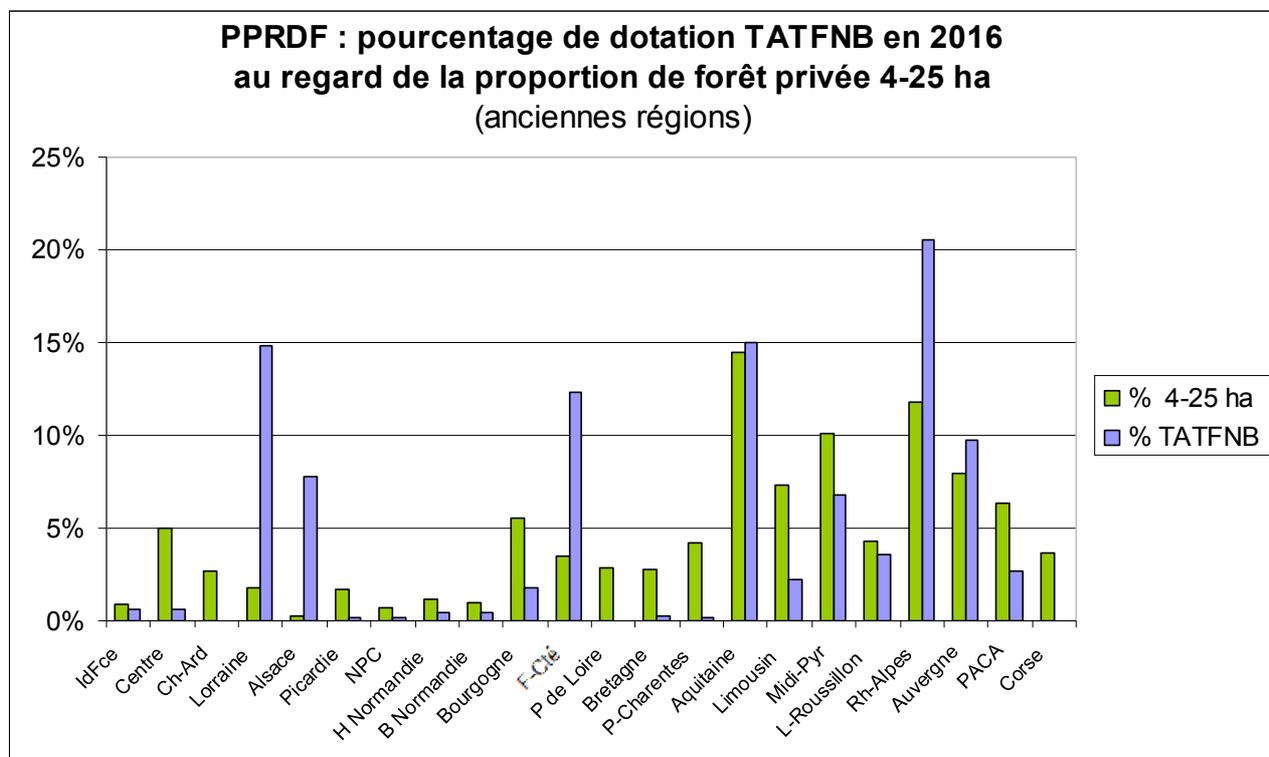
Néanmoins, la mission propose de n'y consacrer qu'une part du budget en maintenant des moyens affectés directement aux opérateurs pour d'autres actions d'animation, notamment celles visant la création de structures de gestion groupée., ou à défaut que ces actions puissent s'inscrire dans un appel d'offres pour 4 années, soit jusqu'à l'échéance 2020 des PDRR actuels.

5.3.2. Une répartition plus équitable des moyens du FSFB est souhaitable

La mission a déjà souligné au § 4.1 la forte inégalité, entre les régions, dans la répartition des moyens issus de la TATFNB-forêt pour le financement des actions PPRDF.

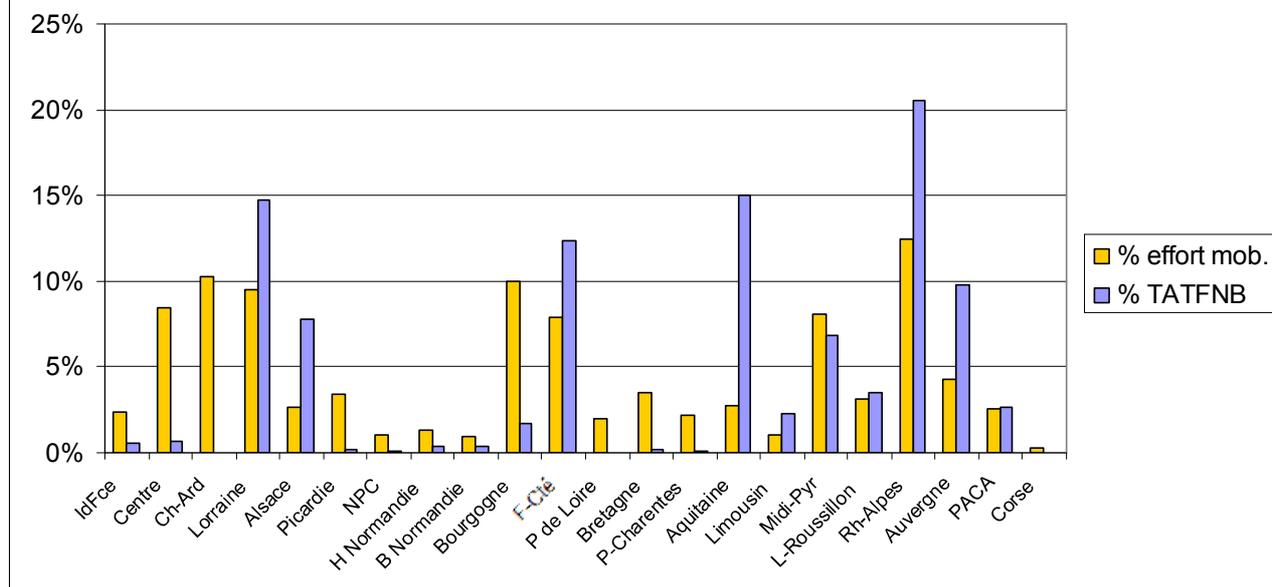
Les graphiques suivants illustrent la situation en 2016, pour les anciennes et pour les nouvelles régions issues de la réforme territoriale, au regard de ces deux critères :

- la surface des forêts privées de 4 à 25 ha ;
- l'effort indicatif de mobilisation supplémentaire d'ici 2026 figurant dans le PNFB.



47 Telle que dans l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) *Dynamic bois* pour des projets, financés par le Fonds Chaleur de l'ADEME, en faveur de la mobilisation de bois destinés aux chaufferies et de l'amélioration des peuplements pauvres, pour contribuer à l'adaptation de la forêt française au changement climatique.

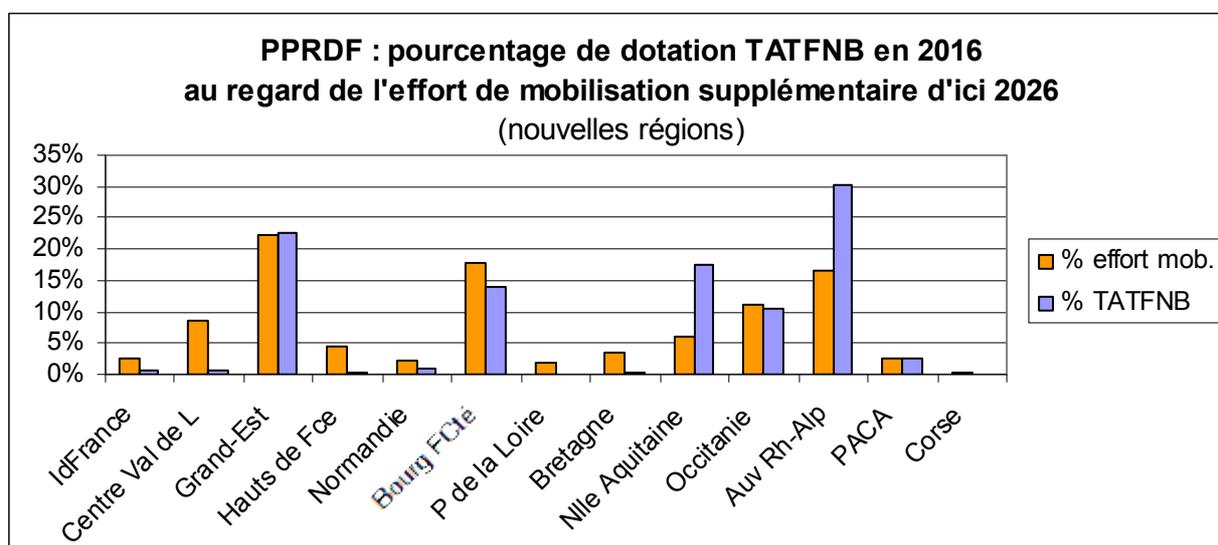
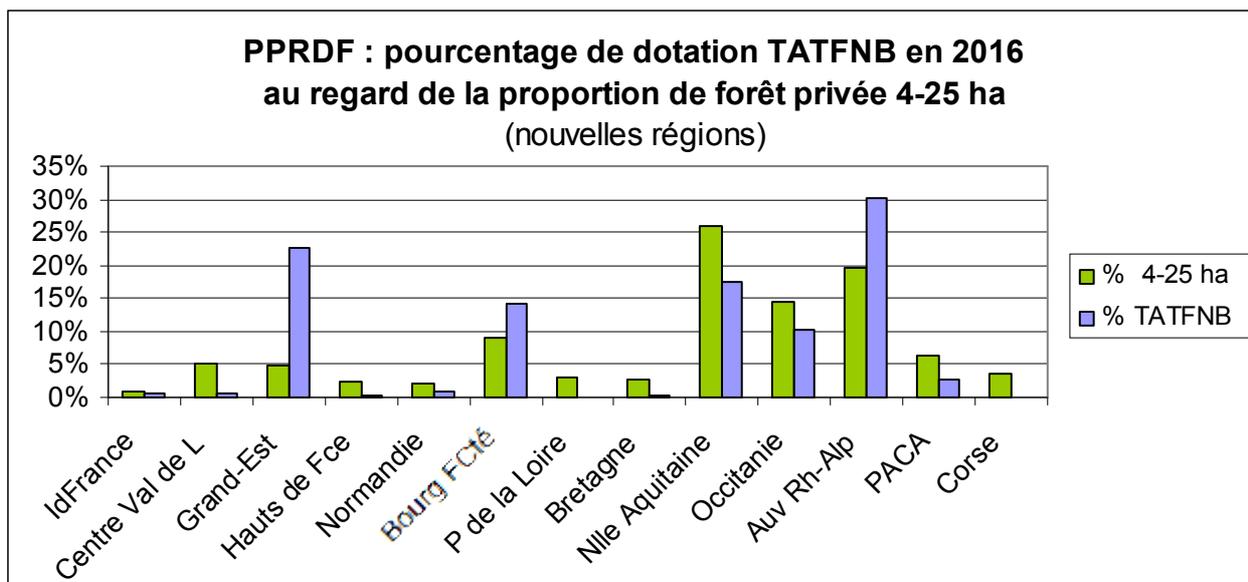
**PPRDF : pourcentage de dotation TATFNB en 2016
au regard de l'effort de mobilisation supplémentaire d'ici 2026
(anciennes régions)**



Ainsi les 12 (ex) régions qui ont le moins bénéficié de la TATFNB en 2016 (4,5 % au total) : Île-de-France, Centre, Champagne-Ardenne, Picardie, Nord Pas-de-Calais, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Bourgogne, Pays de la Loire, Bretagne, Poitou-Charentes et Corse, représentent 32 % de la surface de forêts privée de 4 à 25 ha, et 46 % de l'effort indicatif de mobilisation .

A contrario, 3 régions (Lorraine, Alsace, Franche Comté) recelant une faible proportion (6% au total) de forêts de 4 à 25 ha, et représentant 20 % de l'effort indicatif de mobilisation, ont mobilisé 35 % de la TATFNB.

Ces disparités demeurent pour les nouvelles Régions issues de la loi NOTRe :



R10. Assurer une répartition plus équitable des moyens du FSFB issus de la TATFNB entre les régions.

La présente mission renvoie pour cela aux préconisations du rapport du CGAAER relatif à la TATFNB⁴⁸.

Cette répartition devrait aussi tenir compte de la volonté des Régions à accompagner la politique de l'État en matière de récolte accrue de bois et des moyens mobilisés en particulier à travers le FEADER.

48 La TATFNB forêt : l'outil de financement du développement forestier , rapport CGAAER n°15146, Demolis et Granger, sept. 2016

CONCLUSION

Au moment où s'engagent les réflexions devant conduire à décliner le programme national de la forêt et du bois en autant de programmes régionaux, au sein des nouvelles commissions régionales de la forêt et du bois, le bilan global des PPRDF est riche d'enseignements.

L'analyse conduite par la mission n'est pas exhaustive, en raison du décalage entre les calendriers de mise en œuvre, mais aussi des difficultés rencontrées dans le recueil d'informations relatives aux résultats quantitatifs et qualitatifs des actions.

14 (ex) régions, qui représentent l'essentiel des financements mobilisés et une large majorité de la surface forestière privée, ont néanmoins fourni des renseignements suffisamment détaillés pour établir un bon tour d'horizon de l'animation réalisée auprès des propriétaires forestiers privés.

La majorité des actions a touché de petites propriétés, souvent en deçà de 4 hectares.

Selon les régions, la priorité accordée aux différents types d'action est très variable, ainsi que la structure des financements mis en œuvre. Cela souligne la disparité des contextes régionaux, forestiers et politiques, qui ont guidé les stratégies d'action correspondantes.

Au terme des actions réalisées sur la période 2012-2015, le volume supplémentaire mobilisé est évalué à 1,3 Mm³ dans 8 des 14 régions qui ont répondu à l'enquête de la mission, et à 2,5 Mm³ dans l'ensemble des régions qui ont pu mesurer ou estimer l'incidence des actions PPRDF sur la récolte (7 régions sur les 21 régions dotées d'un PPRDF ont considéré qu'en raison des faibles moyens engagés ou de l'avancement insuffisant du plan d'actions, ce volume était nul).

Avec 0,6 Mm³ en moyenne annuelle, ce résultat est donc encore loin de l'objectif indicatif de récolte annuelle figurant dans le Programme national de la forêt et du bois, soit +12 Mm³ à l'issue d'une période de 10 ans.

Sur la période 2012-2015, 31,7 M€ ont été consacrés aux actions d'animation PPRDF, ce qui représente en moyenne 13 € par m³ supplémentaire récolté, avec de fortes disparités entre régions.

Néanmoins la mission estime que les efforts engagés à travers les PPRDF ont enclenché une dynamique positive en faveur d'une gestion plus dynamique, condition indispensable à l'augmentation de récolte.

La mission relève aussi que le dialogue entre les différents acteurs de la filière régionale sort renforcé de la mise en œuvre des PPRDF, dont la plupart des comités d'élaboration et/ou les comités de suivi ont intégré des représentants de l'interprofession régionale⁴⁹. Les PPRDF ont également nourri, pour les actions amont, les stratégies forêt-bois de nombreuses Régions.

L'élaboration des PRFB bénéficiera de ce lien amont-aval conforté, pour une meilleure articulation de toutes les activités

49 C'est ainsi le cas dans 13 régions sur les 14 pour lesquelles la mission a obtenu les réponses à son enquête.

A l'issue de son analyse, la mission confirme l'intérêt des actions d'animation forestière, que les PPRDF ont contribué à professionnaliser.

En reconnaissant que la perception locale de l'efficacité des actions est très variable selon les régions, elle formule néanmoins une série de recommandations pour l'élaboration et la mise en œuvre des PRFB, en faveur d'une animation plus ciblée, tant en matière de type de propriétés, que de nature d'action et d'acteurs associés. Ces actions doivent être liées aux investissements nécessaires pour l'augmentation de récolte prévue dans le PNFB.

La mission préconise le renforcement du pilotage des actions. Dans ce cadre, elle insiste sur l'intérêt de suivre des indicateurs de performance au niveau régional, dans les différentes zones d'action et par projet, à partir de règles de suivi homogènes, bien définies au préalable entre les différents acteurs. Elle propose de convenir des indicateurs qu'il sera nécessaire de consolider au plan national

La mission recommande enfin une répartition plus équitable entre les régions, des moyens du fonds stratégique de la forêt et du bois issus de la TATFNB.

Yves
BRUGIERE



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Christian
DEMOLIS



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Laurence
LEFEBVRE



Ingénieure générale
des ponts, des eaux
et des forêts

Max
MAGRUM



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



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

LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le 16 MARS 2016

N/Réf : CI 0733425

à

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

Objet : Lettre de mission pour un bilan des Plans Pluriannuels Régionaux de Développement Forestier (PPRDF).

Toutes les Régions de France métropolitaine, hormis la Champagne-Ardenne, ont mis en œuvre, à partir de 2012 des PPRDF pour une période de 5 ans. Certains de ces PPRDF vont donc arriver à leur terme fin 2016.

L'objectif des PPRDF était de mobiliser davantage de bois dans le cadre d'une gestion durable, en particulier dans les massifs sous exploités. Ils ont été élaborés sous l'autorité des Préfets par un Comité comprenant les acteurs de l'amont forestier : propriétaires forestiers, Centres Régionaux de la Propriété Forestière (CRPF), représentants des Communes Forestières, de l'Office National des Forêts, et des Chambres Régionales d'Agriculture (CRA).

La mise en place des PPRDF a permis d'instaurer un dialogue au niveau régional entre les acteurs de l'amont forestier, et en particulier entre les représentants de la Forêt Privée Française, des CRPF et des CRA, les acteurs de l'aval n'ayant pas été associés à ces travaux. Les actions des PPRDF sont majoritairement des actions d'animation visant à la mobilisation du bois : incitation à la gestion durable, mise en place de Chartes forestières de territoire et de Plans de développement des massifs. Quelques actions concernent le renouvellement des peuplements, la desserte, le foncier et l'aval de la filière. Ces actions sont réalisées principalement par les CRPF et les Chambres Départementales d'Agriculture (via le financement de Contrat à Durée Déterminée).

.../...

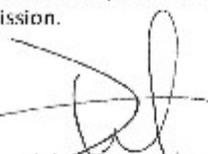
78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP – Tél : 01 49 55 49 55

La Loi d'avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt du 13 octobre 2014 prévoit l'élaboration de PRFB, chaque Région devant s'appuyer sur les démarches territoriales existantes.

Il est donc nécessaire que les Directions Régionales de l'Agriculture et de la Forêt disposent d'un bilan de leur PPRDF et plus largement de tous les PPRDF mis en œuvre afin de préparer les prochains PRFB. C'est pourquoi, je vous remercie de bien vouloir faire un état de lieux des PPRDF par Région afin :

- d'établir un bilan quantitatif et qualitatif global de ces programmes au niveau national en regard de l'objectif initial ;
- de mettre en évidence les actions des PPRDF qui ont été les plus efficaces en matière de mobilisation de bois supplémentaire et, parmi celles-ci, les actions les plus efficaces par rapport aux moyens financiers consacrés ;
- de déterminer les modalités de mise en œuvre de ces actions à privilégier (type d'actions, de bénéficiaires, d'aides...) ;
- de faire des propositions pour l'utilisation future de la part de la Taxe Additionnelle à la Taxe sur le Foncier Non Bâti-forêt affectée au Fonds stratégique.

Vous voudrez bien m'adresser le résultat de vos travaux, sous forme de rapport, dans un délai de 3 mois à compter du lancement de la mission.



Philippe MAUGUIN

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

<i>Organisme</i>	<i>Nom et qualité</i>	<i>Dates 2016</i>
CNPF Centre national de la propriété forestière	Antoine d'Amécourt , président Thomas Formery , directeur général	18 mai
FRANSYLVA Fédération des forestiers privés de France	Antoine d'Amécourt , président Luc Bouvarel , directeur général	18 mai
Chambres d'agriculture	Chambre départementale de l' Isère : Olivier Perin , conseiller en développement forestier	16 juin
	Chambre Savoie Mont Blanc : Damien Bonaimé , responsable du pôle territoires Jean-Louis Bovagnet , élu au collège des propriétaires forestiers (73)	16 juin
	Chambre régionale Lorraine : Jean-Luc Pelletier , président	21 juin
	Chambre départementale des Vosges : Anne-Marie Vieu , directrice Patrice Mathieu, conseiller forestier	21 juin
Conseil régional Grand Est	Anne-Sophie Bonnin , adjointe au directeur agriculture et forêt, chef du service forêt	21 juin
CRPF Centres régionaux de la propriété forestière	CRPF Aquitaine : Roland de Lary , directeur CRPF Aquitaine	28 juin (visio-conférence)
	CRPF Lorraine-Alsace Didier Daclin , vice-président (57) Alain Lefeuvre , directeur Philippe Laden , adjoint	21 juin
	CRPF Rhône-Alpes : Nicolas Traub , directeur par intérim Sylvian Ougier , ingénieur responsable antenne Haute-Savoie	16 juin

Organisme	Nom et qualité	Dates 2016
DRAAF Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt	DRAAF Alsace – Champagne-Ardenne – Lorraine : Jean-François LAIGRE , chef du service régional de la forêt et du bois Stéphane Viader , adjoint au chef de service, responsable du pôle animation et soutien à la filière forêt-bois DRAAF Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes : Olivier Roger , chef du service régional de la Forêt et du Bois DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes : Mathilde Massias , chef du service régional de la forêt du bois et des énergies, Laurent Charnay responsable du pôle forêt-bois Jean-Michel Gilbert , adjoint au chef du service régional de la forêt du bois et des énergies DRAAF Bretagne : Françoise Bontemps , responsable du pôle forêt bois Jean-Michel Rigollet pôle forêt DRIAAF Île-de-France Pierre-Emmanuel Savatte , chef du service régional de la forêt et du bois, de la biomasse et des territoires Elvira Melin , adjointe au chef de service DRAAF Pays de la Loire Mathieu Batard , chef du service régional de l'agriculture de la forêt et des territoires Céline Bouey responsable du pôle forêt bois environnement, Loïc Le Calvez , technicien forestier Catherine Maison , chargée de mission forêt bois	21 juin 28 juin (visio-conférence) 16 juin 29 juin 2016 (conférence téléphonique) 29 juin (visio-conférence) 23 juin 28 juin (conférence téléphonique)
MAAF Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	<i>DGPE (direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises)</i> Mme Véronique Borzeix , sous-directrice des filières forêt/bois, du cheval et de la bio économie Jean Christophe Legris , chef du bureau réglementation et opérateurs forestiers	29 avril
UCFF Union de la Coopération Forestière Française	Cyril Le Picard , président Julien Bluteau , secrétaire général	24 mai

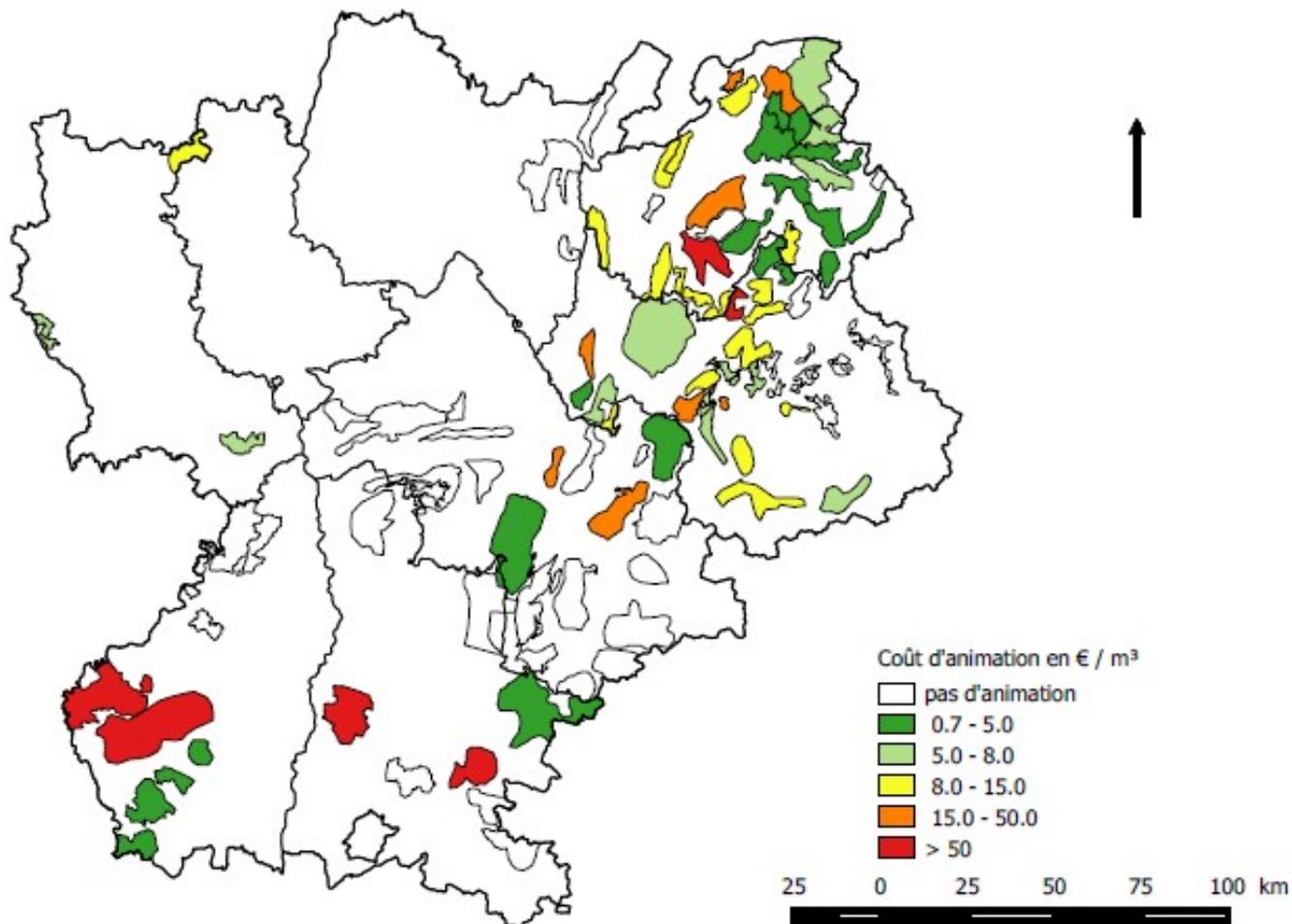
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

ASA	Association syndicale autorisée
ASL	Association syndicale libre
ASLGF	Association syndicale libre de gestion forestière
CBPS	Code des bonnes pratiques sylvicoles
CDA	Chambre départementale d'agriculture
CFT	Charte forestière de territoire
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CNPF	Centre national de la propriété forestière
CRFB	Commission régionale de la forêt et du bois
CRPF	Centre régional de la propriété forestière
DDT	Direction départementale des territoires
DFCI	Défense des forêts contre l'incendie
DRAAF	Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et la forêt
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETF	Entreprise de travaux forestiers
FSFB	Fonds stratégique de la forêt et du bois
GIEFF	Groupement d'intérêt économique et environnemental forestier
LAAAF	Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'agro-alimentaire et la forêt
NOTRe	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
PDRR	Programme de développement rural régional
PNFB	Programme national de la forêt et du bois
PRFB	Programme régional de la forêt et du bois
PPRDF	Plan pluriannuel régional pour le développement de la forêt

PSG	Plan simple de gestion
PDM	Plan de développement de massif
PNR	Parc naturel régional
RTG	Règlement type de gestion
TATFNB	Taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti

Annexe 4 : Un outil de suivi du PPRDF en Rhône-Alpes

PPRDF Rhône-Alpes : coût d'animation par mètre cube supplémentaire



Annexe 5 : Questionnaire adressé aux DRAAF par la mission (extrait)

PPRDF : Bilan des actions conduites jusqu'au 31/12/2015 – TOUTES ACTIONS

Région :

Date d'approbation du PPRDF :

Zonage des actions réalisées et forme prises par les structures de concertation

Zones d'action			Animation des actions		
Total nbre de zones d'action	dont inscrites dans SLDF		Tot. J techn. animateurs		Total jours animation au 31/12/2015
	PDM	CFT	Chambres	CRPF	
					0

Volume supplémentaire mobilisé : évolution de la récolte (en m3)

	2012	2013	2014	2015	Evol 15/12
Récolte totale régionale					0
dont attribuable PPRDF					0
en % de la récolte totale					

Zone de commentaires ci-dessous à compléter : comment est estimée la part de la récolte attribuable aux actions du PPRDF ?

Actions d'ANIMATION réalisées

Chantiers d'exploitation groupés

Pilotes	Nombre de chantiers et état d'avancement			Surface totale des chantiers (ha)	Nbre total de propriétaires concernés	Bilan volume fin 2015 Total prévu à mobiliser ou déjà mobilisé (m3)			Jours d'animation		
	Anim. achevée et exploitation réalisée	Anim. en cours ou achevée Exploit. non faite	Total			Exploitation groupée réalisée	Anim. en cours ou achevée Exploit. non faite	Total	en % de l'objectif initial	Tot J anim au 31/12/15	en % de l'objectif initial
CRPF			0					0			
CD Agr			0					0			
Autres*			0					0			
TOTAL	0	0	0	0	0	0	0	0		0	

* préciser : Zone de commentaires ci-dessous à compléter : efficacité vs. difficulté des actions, écart entre la réalisation et les actions prévues au PPRDF ...

Amélioration de la desserte : création de route et de places de dépôt

Pilotes	Nombre de projets et état d'avancement			Surface totale desservie (ha)	Nbre total de propriétaires concernés	Bilan technique : prévu ou déjà réalisé			Bilan volume fin 2015 Total prévu à mobiliser ou déjà mobilisé (m3)			Jours d'animation		
	Anim. achevée et travaux réalisés	Anim. en cours ou achevée Travaux non réalisés	Total			création de routes / mise au gabarit (km)	création de pistes (km)	création de places de dépôt (nb)	Volume déjà mobilisé	Volume sup attendu d'ici 2020	Total	en % de l'objectif initial	Tot j anim au 31/12/15	en % de l'objectif initial
CRPF			0											
CD Agr			0											
Autres*			0											
TOTAL	0	0	0	0	0								0	

* préciser : Zone de commentaires ci-dessous à compléter : efficacité vs. difficulté des actions, écart entre la réalisation et les actions prévues au PPRDF ...

Regroupement des propriétaires

Pilotes	Nombre de projets et état d'avancement			Surface totale regroupée (ha)	Nbre total de propriétaires concernés	Bilan : types de structures créées (ou en cours de création), PSG concertés (signés ou en cours)				Jours d'animation		
	Anim. achevée et structures créées	Anim. en cours	Total			ASA ASL ASGF Nombre	Groupements Nombre	Surface totale (ha)	Surface PSG concerté en cours (ha)	en % de l'objectif initial PSG concerté	Tot J anim au 31/12/15	en % de l'objectif initial
CRPF			0									
CD Agr			0									
Autres*			0									
TOTAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

* préciser : Zone de commentaires ci-dessous à compléter : efficacité vs. difficulté des actions, écart entre la réalisation et les actions prévues au PPRDF ...

Amélioration du foncier par mutation

Pilotes	Nombre de projets et état d'avancement			Bilan des mutations					Jours d'animation	
	Anim. achevée et mutations faites	Anim. en cours	Total	Nbre de pîles cadastrales concernés	surface totale mutée (ha)	en % de l'objectif initial	surf. moyenne des pîles regroupées	S min d'un seul tenant objectif	Tot J anim au 31/12/15	en % de l'objectif initial
CRPF			0				#DIV/0 !			
CD Agr			0				#DIV/0 !			
Autres*			0				#DIV/0 !			
TOTAL	0	0	0	0	0	0	#DIV/0 !		0	

* préciser : Zone de commentaires ci-dessous à compléter : efficacité vs. difficulté des actions, écart entre la réalisation et les actions prévues au PPRDF ...

PPRDF : Bilan des actions conduites jusqu'au 31/12/2015 – TOUTES ACTIONS
Informations complémentaires

Région :

Date d'approbation du PPRDF :

Élaboration du PPRDF

Des représentants de la filière aval ont-ils participé à l'élaboration du PPRDF : choix des massifs, élaboration du plan d'actions... (O/N)

Si oui, lesquels :

Quels ont été les critères déterminants pour le choix des massifs prioritaires retenus ? Prennent-ils en compte les 3 aspects du diagnostic évoqué dans le PNFB (forêts où l'âge d'exploitabilité est atteint/dépassé, conséquences attendus du changement climatique, mise en gestion sylvicole des accrus) ?

Les zones prioritaires retenues faisaient -elles déjà l'objet d'actions d'animation avant le PPRDF, et si oui dans quelles proportions en surface ?

Les actions du PPRDF se sont-elles appuyées sur un contrat de filière (Etat-Région- Interpro) déjà signé ou en cours d'élaboration (O/N) :

Y-a t-il eu décision de concentrer les autres investissements (hors PPRDF) sur les massifs prioritaires du PPRDF et sinon pourquoi ?

Quels types d'actions ont été privilégiés dans le plan d'actions PPRDF et pourquoi ?

Quel (s) type(s) de propriétés et de surfaces ont été prioritairement visé(s) par le plan d'actions ?

Durée des actions : annuelles / pluriannuelles

Financements des actions d'animation

Des crédits FEADER ont-ils pu être mobilisés pour les actions d'animation (O/N) :

Si oui, sur quels arguments

Des crédits des CT ont-ils pu être mobilisés pour les actions d'animation (O/N) ?

Si oui quelles collectivités?

Si oui, sur quels arguments

Comité de suivi du PPRDF :

Sa composition est-elle différente du comité d'élaboration (O/N) ?

Si oui, quels sont les nouveaux membres présents :

Ou les anciens membres absents du comité de suivi

Les représentants de l'aval y sont-ils représentés (O/N) ?

Si oui lesquels ?

Nombre de réunions du comité de suivi :

Date de la dernière réunion (JJ/MM/AA)

Un bilan des actions du PPRDF a-t-il été présenté devant des instances régionales autre que le comité de suivi (O/N)

Si oui lesquelles (CRRPF, interpro ...) et quand ?

Quels sont les facteurs d'amélioration du suivi des actions ?

Bilan des actions : au regard des résultats obtenus et des débats au sein du comité de suivi du PPRDF le cas échéant

Le choix initial des massifs prioritaires (critères, sélection) s'est-il avéré pertinent, et pourquoi ?

Quelles actions ont été les plus efficaces, et pourquoi ?

Effet levier sur les investissements financés dans un autre cadre que le PPRDF :

% des subventions d'Etat mis sur les massifs prioritaires PPRDF ?

et % des subventions FEADER mis sur les massifs prioritaires PPRDF ?

commentaires

A contrario quelles actions ont nettement raté leur cible, et pourquoi ?

Quel(s) type(s) d'actions semblent devoir être privilégiés à l'avenir, et avec quels facteurs extérieurs de succès ?

A contrario, quel(s) type(s) d'actions semble(nt) devoir être abandonné(s) en priorité à l'avenir, et pourquoi ?

Résumer ce bilan sous la forme du tableau synthétique ci-dessous :

	FORCES	FAIBLESSES
PPRDF (bilan)	-	-
	-	-
	-	-
	-	-
	-	-