



**MINISTÈRE  
DE L'AGRICULTURE  
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# **Contrat d'objectifs et de performance du CNPF**

**Evaluation du COP 2017-2021**

**Propositions pour le COP 2022-2026**

**rapport n° 20099**

établi par

**Benoit ASSEMAT**

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

**Charles PUJOS**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Juin 2021**



# SOMMAIRE

RESUME.....	4
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
1. LE CONTEXTE DE LE FORET FRANCAISE ET DU CNPF . .....	8
1.1. La mission confiée au CGAAER .....	8
1.2. La forêt privée métropolitaine.....	10
1.3. Le CNPF .....	13
1.4. Un organisme particulier sous contraintes .....	15
1.5. Les plans et programmes sur la filière forêt-bois .....	19
1.6. Les enjeux parallèles au PNFB, portés par la SNBC .....	22
1.7. La place du CNPF dans ces stratégies publiques.....	26
1.8. Un contexte révélateur d'opportunités, de paradoxes, de contradictions .....	28
2. L'EVALUATION DU COP 2017-2021 DU CNPF.....	30
2.1. Améliorer la gestion durable en forêt privée.....	31
2.2. Conduire le changement (innovation, transfert, partenariat) .....	42
2.3. Adapter le fonctionnement du CNPF .....	52
2.4. Conclusion de l'évaluation .....	58
3. Les orientations pour le futur COP .....	61
3.1. Remarques préliminaires .....	61
3.2. Scénarios et recommandations.....	62
CONCLUSION.....	80
ANNEXES .....	83
Annexe 1 : Lettre de mission .....	83
Annexe 2 : Note de cadrage.....	86
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées.....	92
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés .....	95

## RESUME

Le Centre national de la propriété forestière (CNPF) est un établissement public de l'État à caractère administratif, compétent pour développer, orienter et améliorer la gestion des bois et forêts privés. Ses missions intéressent potentiellement près de 3,5 millions de propriétaires et une superficie forestière de 12,6 millions d'hectares. Du fait de son histoire, il présente des particularités, dans ses modalités de gouvernance, qui lui confèrent depuis son origine des caractéristiques proches de celles d'une chambre consulaire des propriétaires forestiers privés. Son action s'inscrit dans un ensemble de règles périodiquement révisées (le code forestier) et donne lieu à bon nombre d'initiatives professionnelles et de politiques publiques, le programme national de la forêt et du bois 2016-2026 (PNFB), prévu par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014, constituant leur cadre national le plus récent.

Le CNPF est doté d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) qui couvre la période 2017-2021. Il se décline en trois grands objectifs, recouvrant l'ensemble des missions de l'établissement, ventilés en 8 sous-objectifs principaux et assortis de 11 indicateurs. Le CGAAER a été chargé d'évaluer les résultats de ce COP et de formuler des recommandations pour le COP suivant, qui couvrira le quinquennat 2022-2026. Cette mission s'inscrit dans la procédure et le calendrier prévus dans le plan d'actions relatif à la professionnalisation et à l'organisation de la fonction de tutelle au sein du Ministère en charge de l'agriculture, en application d'une circulaire du Premier ministre sur le pilotage des opérateurs de l'État.

Sur le volet évaluation du COP, la mission a observé que celui-ci avait eu pour mérite d'assigner au CNPF des objectifs généralement réalistes et directement liés à ses capacités et moyens propres. Elle n'a pas noté de dérapage majeur par rapport aux principaux objectifs et sous-objectifs initiaux, ni sur les indicateurs appelant le plus de vigilance. Après avoir dressé la liste des avancées et résultats positifs de la période, elle a néanmoins identifié des sujets pour lesquels des marges significatives de progrès restent à obtenir, en distinguant ceux reposant sur l'engagement encore insuffisant du CNPF de ceux conditionnés à des réformes ou évolutions où il n'est pas seul partie prenante.

Concernant la partie relative aux orientations futures du CNPF, et conformément à la commande ministérielle initiale, la mission s'est d'abord attachée à dessiner trois principaux scénarios d'évolution de son organisation, de sa gouvernance et de ses missions, dont l'éventuelle mise en œuvre n'obéit toutefois pas aux mêmes ambitions ni au même pas de temps. Elle a été guidée par l'objectif d'anticiper des évolutions de long terme, plus ou moins souhaitables ou inéluctables, et de proposer des adaptations réalisables dès le prochain COP, compatibles avec des changements plus structurels et de plus grande ampleur.

Le premier scénario correspond à une refonte de la gestion des forêts françaises, à partir du constat que les outils et moyens mis aujourd'hui à sa disposition - et d'inspiration ancienne - n'étaient plus en phase avec les stratégies ambitieuses qui lui étaient assignées dans le cadre du PNFB et des

politiques - à plus long terme encore - visant à tendre vers la neutralité carbone. Le deuxième scénario explore les voies et moyens qui permettraient de remédier aux tensions affectant le système relationnel du CNPF et de tempérer la logique bureaucratique et descendante parfois reprochée aux COP : il suggère donc de profiter du moment particulier qu'est sa préparation pour en faire un temps fort de confiance et de cohésion, dans le but de favoriser une appropriation plus collective. Enfin le dernier scénario s'inscrit dans la continuité du COP actuel et s'en tient à des objectifs plus modestes. Il acte en effet le double encadrement du code forestier et de la contrainte pesant sur les finances publiques pour estimer que le CNPF dispose de marges de progrès somme toute limitées, dont l'atteinte ne relève pas d'un processus de transformation ou de rupture mais d'adaptations progressives de ses pratiques et de son fonctionnement.

Les recommandations formulées par la mission sont liées à deux catégories principales d'enjeux. La première regroupe des préconisations qui serviraient à améliorer le climat professionnel entourant le CNPF et ses missions ; elles touchent aux engagements de l'Etat, en vertu du principe de réciprocité et de coresponsabilité, à la nécessité de priorités mieux définies, aux partenariats opérationnels à renforcer et enfin à certaines préoccupations organisationnelles.

La seconde rassemble celles qui participent aux besoins d'adaptation de l'établissement, en matière d'agrément des documents de gestion durable, de montée en puissance du numérique, de territorialisation de certains objectifs et du devenir de ses actuels outils phare.

In fine, la mission fait le vœu que la préparation du COP de l'établissement, complémentaire de son document de stratégie, aide à fortifier l'esprit d'équipe devant animer ses signataires et à arbitrer entre des priorités de plus en plus nombreuses à mesure que la forêt et ses usages deviennent un sujet de société, toujours plus complexe et symbolique, partagé entre des visions d'avenir encore loin de faire consensus.

**Mots clés : forêt privée, CNPF, contrat d'objectifs et de performance, gestion durable, établissement public**

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1. *Afficher dans le COP le principe général de solidarité de l'Etat, en particulier pour ce qui est des engagements nécessitant une action combinée avec le CNPF.*
- R2. *Prioriser les actions, d'une manière potentiellement différenciée selon les régions.*
- R3. *Renforcer et étendre la culture opérationnelle du partenariat et de la coopération.*
- R4. *Faire approuver en conseil d'administration, dès 2022, un schéma de mutualisation et d'organisation directement inspiré du COP et de la stratégie de l'établissement.*
- R5. *Augmenter l'effort actuel d'agrément des DGD, en le modulant selon les enjeux forestiers correspondants ; engager une réflexion de fond sur les leviers permettant un vrai changement d'échelle en matière de gestion durable ; imposer la télédéclaration, au besoin à des échéances distinctes selon le public (propriétaires et gestionnaires).*
- R6. *Etablir des objectifs et valeurs cibles régionaux, dans une démarche de construction collective mixant les logiques ascendantes et descendantes.*
- R7. *Afficher pour chaque outil phare une stratégie et un plan d'action spécifiques.*

# 1. LE CONTEXTE DE LA FORET FRANÇAISE ET DU CNPF

## 1.1. La mission confiée au CGAAER

La lettre de mission adressée au CGAAER porte sur le contrat d'objectifs et de performance (COP) du Centre national de la propriété forestière (CNPF), établissement public administratif de l'Etat chargé, en application de l'article L.321-1 du code forestier, de développer, orienter et améliorer la gestion forestière des bois et forêts des particuliers. Elle comprend deux volets, l'un consacré au COP 2017-2021 et l'autre au futur COP 2022-2026, et s'inscrit dans un calendrier et une procédure classiques (plan d'actions « Professionnalisation et organisation de la fonction de tutelle au sein du MAAF », en application de la circulaire du Premier ministre n° 5798/SG du 23 juin 2015, relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État). Elle signale toutefois des points particuliers et figures imposées :

1. Les principaux enjeux intéressant le CNPF, prédéfinis en amont et au nombre de cinq :
  - i. le numérique (dématérialisation des documents de gestion durable, utilisation des données Lidar et satellitaires),
  - ii. le changement d'échelle dans la mobilisation des bois (en lien avec le PNFB et la SNBC),
  - iii. l'adaptation de la forêt au changement climatique,
  - iv. le regroupement des petites propriétés forestières,
  - v. la maîtrise des dépenses (avec une gouvernance adaptée et des missions prioritaires).
2. L'attente exprimée de « scénarii d'évolution », terme possiblement plus lourd de sens que les recommandations habituelles formulées dans ce type de rapport.
3. Une demande spécifique, ciblée sur « la pertinence d'une présence territoriale exhaustive » du CNPF, notamment là où la production de bois est économiquement peu rentable.
4. La nécessité, enfin, pour la mission de travailler avec les services de l'Etat et du CNPF, ainsi qu'avec les acteurs de la filière (propriétaires, experts, coopératives et aval).

Ces différents points renvoient à des appréciations de nature diverse :

1. Les quatre premiers enjeux, travaux d'Hercule quand on connaît leur complexité intrinsèque (source de notes ou rapports, dont le moins qu'on puisse dire est qu'ils n'ont pas épuisé le sujet ni toujours identifié des marges de progrès évidentes), semblent contradictoires avec le cinquième objectif, celui de la maîtrise des dépenses (pour ne pas parler de réduction : entre 2015 et 2021, le total des effectifs du CNPF a ainsi décru de 475 à 438 ETPT<sup>1</sup>) ; toutefois, rien ne garantirait non plus qu'une augmentation des moyens résoudrait seule des problèmes obéissant à des logiques sur lesquelles l'établissement a parfois peu de prise.

---

<sup>1</sup> Cette décre est comparable pour le plafond autorisé d'emplois : 368 ETPT en 2015 à 338 en 2021.



2. Les objectifs du PNFB (mobilisation supplémentaire de bois) et de la SNBC (neutralité carbone en 2050) s'avèrent compliqués à atteindre, même en repoussant l'horizon de leur réussite ; compte-tenu du rôle primordial dévolu à la forêt privée dans ces deux politiques nationales, celle-ci est amenée à jouer un rôle de plus en plus stratégique.
  
3. Les missions et la gouvernance du CNPF sont fixées par le Code forestier (articles L.321-1 et suivants) ; à l'horizon « iso-législatif » du court terme (celui de la mission), des pistes d'évolution a priori souhaitables restent donc théoriques tandis que la contraction progressive des moyens complique elle aussi le redéploiement potentiel des ressources et des productions du CNPF, chaque région ayant à cœur de mettre en avant, avec des arguments objectifs, les vocations spécifiques et l'importance de son territoire.

## 1.2. La forêt privée métropolitaine

La forêt métropolitaine française couvre 16,9 millions d'hectares (Mha)<sup>2</sup>, soit 31 % du territoire, chiffre moyen masquant de très fortes disparités : moins de 10 % à plus de 70 % selon les départements. L'augmentation de cette superficie, constante depuis plus d'un siècle<sup>3</sup>, reste soutenue et a surtout concerné la propriété privée. Celle-ci représente désormais les trois-quarts de la superficie forestière (12,6 Mha), la forêt publique réunissant de son côté forêts domaniales (1,5 Mha) et autres forêts publiques, principalement communales (2,7 Mha). Cette part de la forêt privée est plus élevée dans l'Ouest de la France (plus de 90 % en Bretagne, Nouvelle-Aquitaine et Pays de la Loire) qu'ailleurs (elle est notamment minoritaire dans le Grand Est).

Ces données IGN, reposant sur les définitions scientifiques de l'inventaire forestier (harmonisées au plan international), et calculées après interprétation de photos aériennes (incluant par exemple des terrains momentanément déboisés après une coupe), dépassent sensiblement les valeurs proposées par d'autres sources, fondées elles sur des données cadastrales, actualisées ou régularisées avec beaucoup de retard ; or c'est cette autre superficie, amputée de près de 2 millions d'hectares par rapport à celle de IGN, qui est prise en compte pour le calcul des « centimes forestiers », désignant la part « forêt » de la taxe additionnelle sur le foncier non bâti (dont une moitié environ du produit est versée au CNPF).

La forêt française métropolitaine (publique et privée) est composée majoritairement de feuillus (67 %), le reste se partageant entre conifères (21 %) et peuplements mixtes (12 %). Le volume de bois (vivant) sur pied, qui s'élève à 2,8 milliards de mètres cubes (près de 50 % de croissance au cours des trois dernières décennies), révèle des valeurs moyennes à l'hectare variables selon les régions, assez proches selon le type de propriété (198 m<sup>3</sup> en forêt publique et 165 m<sup>3</sup> en forêt privée), mais nettement différentes selon les climats considérés (inférieures à 100 m<sup>3</sup> dans le Sud-Est - Corse et PACA - et supérieures à 200 m<sup>3</sup> au Nord-Est - AURA, BFC et Grand Est -). La production biologique annuelle en volume s'élève à 89,7 millions de mètres cubes (Mm<sup>3</sup>) pour la période 2010-2018, valeur brute dont il faut soustraire la mortalité (8,8 Mm<sup>3</sup>) pour connaître la valeur nette (80,9 Mm<sup>3</sup>, soit 5,1 m<sup>3</sup>/ha/an), base de calcul des taux de prélèvement<sup>4</sup>.

En France métropolitaine, le volume annuel prélevé (volume « bois fort » au sens de l'inventaire forestier) au cours de la période 2010-2018 (49 Mm<sup>3</sup>, soit 3,1 m<sup>3</sup>/ha/an), se répartit entre feuillus (23,8 Mm<sup>3</sup>) et conifères (25,2 Mm<sup>3</sup>), mais cette comptabilité exclut les branches de petit diamètre (inférieur à 7 cm), ainsi que d'autres ressources (bois de haies, de vergers, de recyclage, de déconstruction...) qui sont prises en compte dans des évaluations d'une autre nature (ainsi, le volume estimé du bois-énergie en France dépasse 20 Mm<sup>3</sup>, tous types de circuits confondus : autoconsommation, courts et professionnels). Le tableau suivant de synthèse, issu des données

---

<sup>2</sup> Source : Mémento IGN, édition 2020. Celui-ci note que depuis 1985, époque où la forêt représente alors 14,1 millions d'hectares, l'accroissement est toujours soutenu, à hauteur de près de 90 000 ha par an, l'extension se faisant notamment en Bretagne et dans la zone méditerranéenne.

<sup>3</sup> Cette superficie était de 14,1 Mha en 1985 et de 8,9 Mha en 1840.

<sup>4</sup> Ces chiffres, qui figurent dans le dernier mémento de l'IGN, peuvent différer de ceux du tableau de la page suivante, fondés sur des actualisations de données et traitements 2021 plus récents.

communiquées par l'IGN à la mission, résume les données les plus récentes concernant la partie « Forêt de production » de la forêt française métropolitaine (c'est-à-dire, après avoir exclu les bosquets de production et les peupleraies - ces dernières étant évaluées à 180 000 ha -, les forêts où l'exploitation du bois est possible et compatible avec d'éventuelles autres fonctions ; soit environ 1 Mha en moins que les 16,9 Mha rappelés ci-avant).<sup>5</sup>

<b>DONNEES IGN FRANCE METROPOLITAINE</b>	<b>Total forêts</b>	<b>Forêt privée sous PSG</b>	<b>Forêt privée sans PSG</b>	<b>Toutes forêts privées</b>	<b>Forêt domaniale</b>	<b>Forêt publique autre</b>
<b>SURFACE FORET DE PRODUCTION</b> <i>(hors peupleraies, milliers ha)</i>	15 736	2 872	8 934	11 805	1 420	2 510
	100%	18%	57%	75%	9%	16%
<b>STOCK SUR PIED</b> <i>(millions m<sup>3</sup>)</i>	2 735	504	1 455	1 959	280	497
	100%	18%	53%	72%	10%	18%
<i>m<sup>3</sup>/ha</i>	174	175	163	166	197	198
<i>feuillus</i>	63%	60%	68%	66%	60%	56%
<i>résineux</i>	37%	40%	32%	34%	40%	44%
<i>exploitabilité plutôt facile</i>	66%	84%	62%	68%	72%	57%
<i>exploitabilité plutôt difficile</i>	34%	16%	38%	32%	28%	43%
<b>PRODUCTION BIOLOGIQUE</b> <i>(millions m<sup>3</sup>/an)</i>	88,4	18,5	47,0	65,5	8,5	14,4
	100%	21%	53%	74%	10%	16%
	5,6	6,4	5,3	5,5	6,0	5,7
<b>PRELEVEMENTS</b> <i>(millions m<sup>3</sup>/an)</i>	46,0	12,0	20,3	32,3	6,3	7,4
	100%	26%	44%	70%	14%	16%
<i>m<sup>3</sup>/ha/an</i>	2,7	4,2	2,3	2,8	4,4	3
<i>feuillus</i>	46%	34%	47%	42%	59%	55%
<i>résineux</i>	54%	66%	53%	58%	41%	45%
<i>exploitabilité plutôt facile</i>	82%	89%	79%	82%	87%	78%
<i>exploitabilité plutôt difficile</i>	18%	11%	21%	18%	13%	22%
<b>MORTALITE</b> <i>(millions m<sup>3</sup>/an)</i>	10,4	1,2	7,4	8,6	0,6	1,2
	100%	12%	71%	82%	6%	12%
<b>TAUX DE PRELEVEMENT</b> <i>(%/production nette)</i>	59%	70%	51%	57%	80%	56%

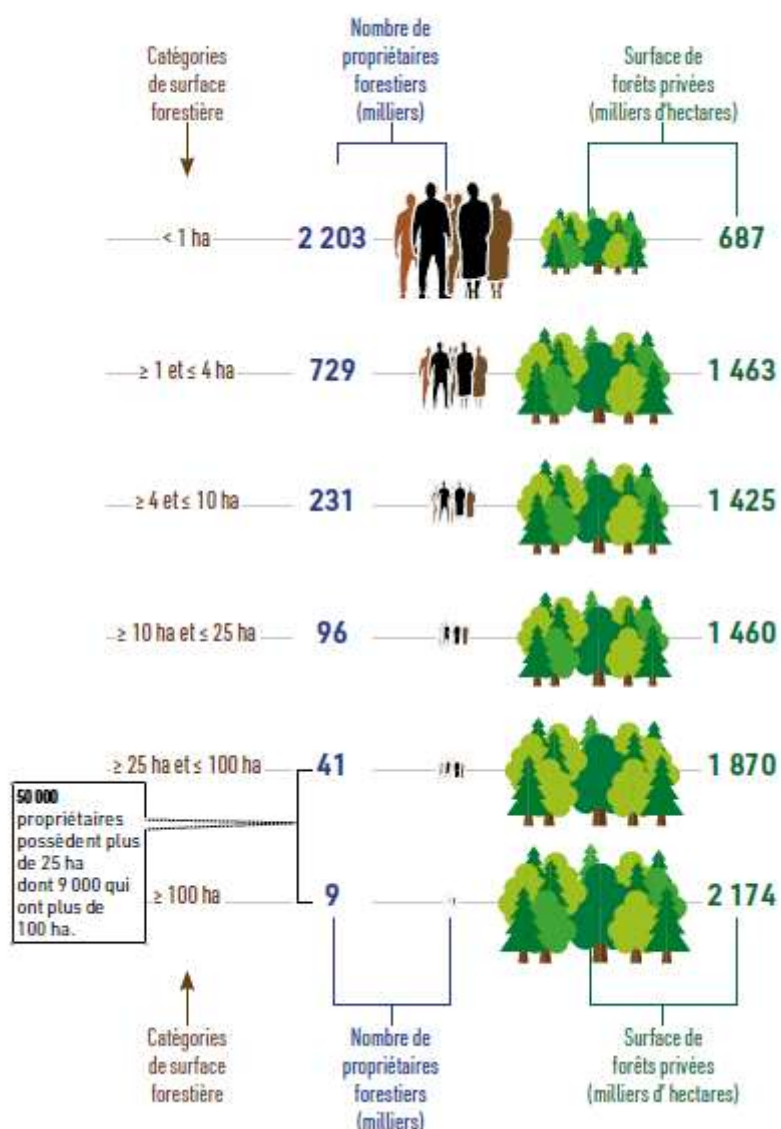
**Source IGN (traitement 2021)**

<sup>5</sup> Ce tableau croise le résultat des 5 campagnes 2014 à 2018 de l'IFN avec la couche 2018 des forêts privées dotées d'un PSG et des forêts publiques gérées par l'ONF (dernier millésime dont dispose l'IGN). Le terme « forêts de production », d'usage fréquent, est un raccourci de langage (dont le terme officiel est « forêts disponibles pour la production de bois »), se rapportant à une définition internationale. Définies par défaut (par soustraction des forêts où il est absolument impossible de récolter du bois), elles obéissent à des critères éventuellement discutables : ainsi, la majorité des forêts de montagne sont considérées comme disponibles pour la production de bois (même si ce serait très onéreux), à l'exclusion des forêts installées sur de très fortes pentes ou sur des plateaux entourés de parois rocheuses (forêts en quelque sorte inaccessibles aux inventaristes de terrain), tandis que le classement ne tient pas compte non plus de la productivité biologique des peuplements. C'est la raison pour laquelle cette superficie est clairement « majorante » par rapport à ce qui est effectivement exploitable dans les conditions actuelles du marché.

Si l'on s'intéresse aux propriétés forestières, les statistiques montrent que :

- 25 % de la forêt privée est détenue par des personnes morales et 75 % par des particuliers,
- 50 000 propriétaires seulement détiennent plus de 25 ha (seuil du plan simple de gestion ou PSG obligatoire), dont 9 000 propriétaires possédant plus de 100 ha,
- Les propriétaires détenant plus de 4 ha représentent 11 % du nombre total et 76 % de la surface forestière privée.

Le tableau ci-après indique la répartition de la propriété forestière française par catégorie de surface, pour un total d'environ 9 Mha (chiffre sensiblement en deçà des 12,6 Mha, car ne prenant pas en compte tous les types de boisement).



Nombre de propriétaires et surfaces associées par catégorie de surface  
Source CNPF-Fransylva, chiffres clés de la forêt privée française, édition 2021

### 1.3. Le Centre national de la propriété forestière (CNPf)

Le CNPF est un établissement public de l'État, doté d'un contrat d'objectifs et de performance, et placé sous tutelle du ministre chargé des forêts<sup>6</sup>. Créé en 1963 (sous la forme de Centres régionaux de la propriété forestière - CRPF), il a été confirmé depuis en 2009 (fusion des CRPF au sein d'un établissement unique), 2012 (ordonnance ayant réécrit le code forestier) et 2014 (loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt).

Composé d'une direction générale (en charge notamment du pilotage et de tâches diverses de gestion), de 11 délégations régionales de taille très variable (les centres régionaux, qui agrèent notamment les documents de gestion correspondants) et d'un service recherche-développement-innovation (l'Institut pour le développement forestier - IDF -), il est compétent pour développer et améliorer la gestion forestière des bois et forêts des particuliers.

Ses missions visent en particulier à :

- orienter la gestion des forêts privées, en agrèant notamment leurs documents de gestion durable (d'une durée de 10 à 20 ans),
- conseiller et former, grâce aux études et expérimentations qu'il mène, puis qu'il vulgarise auprès des propriétaires,
- regrouper la propriété privée, très morcelée, que le CNPF s'efforce d'organiser selon diverses modalités (projets collectifs en matière de desserte, de mobilisation des bois, de chantiers d'exploitation et de travaux mutualisés ; amélioration des structures foncières).

Son conseil d'administration, dont la composition est prévue par la loi, comprend 30 membres, soit :

- 25 représentants des propriétaires forestiers (selon une règle de répartition entre les conseils de centres régionaux, tenant compte de la surface forestière des régions correspondantes),
- 2 représentants des organisations syndicales du personnel,
- 1 représentant de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture,
- 2 personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé des forêts (MAA en l'occurrence).

Ses ressources 2020 (pour un cumul de recettes d'environ 34 millions d'euros) provenaient :

- de la subvention du MAA pour charge de service public : 14,66 M€ (montant à peu près stable en euros courants depuis 4 ans),
- de l'affectation d'une partie de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (le montant reversé au CNPF par l'ensemble des chambres d'agriculture est égal à

---

<sup>6</sup> Le décret d'attribution du ministre de l'agriculture et de l'alimentation indique dans son article 1<sup>er</sup> qu'il « prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine (...) de la forêt et du bois ». Les missionnaires relèvent que l'article 2 de ce décret, qui précise les différentes attributions du ministre, ne mentionne pas le secteur de la forêt et du bois. A contrario, le décret d'attribution du ministre de la transition écologique ne mentionne pas la forêt dans ses attributions principales, mais précise qu'il « participe, en liaison avec les ministres intéressés (...) à la détermination de la politique d'aménagement du littoral, de l'espace rural et de la forêt ».

- 50 % de l'imposition que celles-ci perçoivent sur les bois et forêts pour l'année en cours) :  
 9,54 M€ (montant en légère hausse en euros courants, en légère baisse en euros constants),
- de recettes propres et de financements publics divers : 9,96 M€ (contre 7,68 M€ en 2017).

L'évolution de ses effectifs, orientée tendanciellement à la baisse, est la suivante :

EVOLUTION DES EFFECTIFS		ETP/ETPT						
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rappel plafonds autorisés	<i>ETP</i>	364	357	350	347	343	340	337
	<i>ETPT</i>	368	361	353	348	345	341	338
Effectifs sous plafond	<i>ETP</i>	363	357	350	346	339	337	337
	<i>ETPT</i>	366	360	351	347	344	341	338
Effectifs hors plafond	<i>ETPT</i>	109	105	107	105	111	100	100
<b>TOTAL EFFECTIFS EN ETPT</b>		<b>475</b>	<b>465</b>	<b>458</b>	<b>452</b>	<b>455</b>	<b>441</b>	<b>438</b>

Source CNPF

## 1.4. Un organisme particulier sous contraintes

« *Etablissement hybride* », « *doté d'une culture d'organisme consulaire* » et « *qui conserve des liens forts avec le syndicalisme forestier* »<sup>7</sup> : d'autres rapports ont remarqué les spécificités du CNPF et son positionnement ambigu, entre établissement public administratif « classique » et chambre consulaire. Celui-ci n'a pas été fondamentalement clarifié lors de la réforme de 2010, qui a maintenu une organisation décentralisée sous le pilotage des conseils de centre, la direction générale étant notamment chargée de l'optimisation des fonctions transversales (administratives et techniques).

Cette situation est source d'incompréhensions, parfois de crispations, comme la mission a pu le constater lors d'entretiens avec des représentants du MAA et du ministère chargé des finances ; mais elle a pu constater aussi que l'appropriation de la réforme de 2010 et la construction progressive d'une « culture d'établissement » avaient sensiblement progressé au cours du COP 2017-2021, sous l'impulsion d'une nouvelle direction générale. Par ailleurs, la mission ne partage pas l'idée selon laquelle le CNPF devrait « rentrer dans le moule » d'un EPA classique, en mettant un terme au principe actuel de sa gouvernance particulière et de l'implication active des propriétaires forestiers.

L'originalité de son positionnement facilite en effet les partenariats (essentiels) qu'il a pu développer avec les collectivités territoriales, sans nuire à ses missions combinant indépendance du conseil et promotion de la gestion durable. Mais ce premier jugement ne doit cependant pas encourager le statu quo et défend au contraire l'intérêt futur de porter sur les fonds baptismaux une gouvernance nouvelle<sup>8</sup>, ni accaparée par les seuls propriétaires (au risque de l'isolement et de l'absence d'ouverture), ni entièrement reprise en main par l'Etat (au risque de la perte d'identité, de responsabilité et d'autonomie), mais réunissant des administrateurs portant, au-delà de leurs origines diverses, une volonté et une vision partagées.

Toutefois, cette gouvernance, bien qu'à l'origine de doutes existentiels, réactivés périodiquement au gré des rumeurs accompagnant tel ou tel rapport ou prise de position (peur d'une disparition inéluctable de l'établissement au profit (i) des chambres d'agriculture - une expérimentation avait même été envisagée en 2017, à l'initiative de la chambre de la région AURA, ce qui a crispé fortement les relations entre organismes -, (ii) au sein d'une future et unique agence forestière publique ou enfin (iii) dans le cadre d'un éclatement et d'une redistribution de ses missions, etc.), n'est pas rejetée en interne ; le poids et le nombre des propriétaires forestiers, quoique relatifs, sont en effet considérés comme un facteur de protection du CNPF et de ses agents (qui leur en sont reconnaissants).

---

<sup>7</sup> Ces appréciations sont extraites du rapport de la mission CGAAER n° 18094 (« Trajectoires d'établissements et réformes de l'Etat : retour d'expérience à partir de trois opérateurs du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation »).

<sup>8</sup> Un conseil d'administration à 30 membres, presque « monochrome » (25 représentants des propriétaires forestiers !) est absurde quoique ce nombre soit habituel dans la sphère publique ! Mais la question de sa composition dépasse celle du « Qui fait-on rentrer ou sortir ? » et intègre d'autres préoccupations : rôle de ce conseil et articulation avec la direction de l'établissement (pour lever les confusions quant à leurs prérogatives respectives), intérêt d'administrateurs indépendants (substituer à ses membres actuels, dont la désignation obéit à une logique consulaire, des représentants de différents ministères n'aurait pas plus de sens), etc.

Par ailleurs, la mission a repéré d'autres caractéristiques et difficultés affectant le CNPF :

- Si la fusion des CRPF semble enfin en voie d'être surmontée, la réforme de 2010 (vue avant tout au travers du prisme des souhaits d'économie de la RGPP) ayant produit des avantages finalement admis (le « c'était mieux avant » a moins de succès chez les personnels que du côté des propriétaires administrateurs, ces derniers exprimant plus volontiers le regret du régime et de l'autonomie régionale antérieurs), il subsiste des éléments de défiance entre terrain et direction générale.
- Si l'insatisfaction (voire le malaise) a été contenue jusqu'à présent par la taille « familiale » de l'établissement, par ses marges de manœuvre et d'initiative, ainsi que par l'intérêt (relationnel et technique) du travail accompli, ces facteurs de cohésion sont aussi contrariés par l'idée lancinante d'un avenir en pointillés et par le vent contraire de la baisse des moyens (exemple déjà donné de la cure d'amaigrissement des ETP : 6 % en moins sur la durée du COP en cours) ; et même si cette baisse est inférieure à celle d'autres établissements publics, elle n'est pas comprise ni admise compte tenu des enjeux et des attentes presque faramineuses concernant la forêt privée française (aux horizons 2026, 2035 et 2050 du PNFB et de la SNBC).
- Si les personnels évoquent le service premier des propriétaires (qu'ils cherchent à entraîner dans des démarches de bonne gestion et de valorisation de leurs forêts), il transparait aussi derrière cette affirmation spontanée une relation de confiance plus développée avec eux qu'avec un « Etat » jugé distant et dont la tutelle est loin d'être toujours perçue positivement : le terme même exprime davantage un rapport de pouvoir que de confiance et de partenariat ou lui confère une fonction et des préoccupations plus identifiées au respect des impératifs budgétaires qu'à la défense des enjeux forestiers...
- La répartition des « centimes forestiers » est jugée inéquitable, peu de chambres d'agriculture (en dehors de quelques-unes, historiquement présentes en forêt) pouvant justifier d'une action véritablement forestière (les chambres d'agriculture revendiquent l'emploi de 85 conseillers consacrés à cette thématique). Sur ce sujet (qui a fait l'objet de longs développements dans un rapport CGAAER spécifique de septembre 2016<sup>9</sup>), d'autres points de vue rejoignent ce jugement :
  - Le rapport parlementaire de la députée Anne-Laure Cattelot déplorait en 2020 que la question de l'utilisation de la TATFNB « forestière » par les chambres d'agriculture, à des fins de développement forestier, n'avait jamais été tranchée et que, si une gestion intelligente de cette ambiguïté pouvait être parfois observée, elle restait instable et soumise à la qualité des relations interpersonnelles et aux jeux de pouvoir...

---

<sup>9</sup> Rapport CGAAER n° 15146 : La taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti (TATFNB) : l'outil de financement du développement forestier.



- Celui de la Cour des comptes, au même moment, semblait également regretter, avec un air de résignation, le choix de maintenir deux réseaux de terrain (inscrit dans le marbre depuis un décret du 3 mai 2017, décrivant précisément le schéma de fonctionnement retenu en matière d'organisation, de validation et d'évaluation), avec pour conséquences « les doublons regrettables », « les chevauchements de compétences » ainsi que « les limites et la lisibilité partielle de l'organisation actuelle » au sein de nouveaux services communs VBT (valorisation du bois et territoire), créés dans la plupart des chambres régionales d'agriculture (le bilan prévu en 2024 devant toutefois permettre de tirer les conséquences de la réussite ou de l'échec de cette réforme).
- Si ce même rapport proposait de renforcer la coordination entre les réseaux du CNPF et des chambres d'agriculture, sur une base contractuelle tant nationale que régionale, aucun enthousiasme n'a été détecté à ce jour pour mettre en œuvre ce type d'accord et le principe d'une coordination plus formelle...

Par ailleurs, la mission relève d'autres points, rejoignant des observations déjà exprimées par le CGAAER<sup>10</sup>, qui représentent autant de contraintes pesant sur cet établissement :

- Malgré l'existence d'un COP, la synergie entre CNPF et politiques du MAA reste incomplète (le plan de relance - dans lequel le CNPF n'a pas joué un rôle primordial - en a donné un nouvel exemple, pour des raisons du reste mal comprises par la mission),
- Le COP n'est pas adossé à une politique interministérielle de l'Etat, tandis que sa préparation et sa conclusion sont désynchronisées de celles des autres contrats intéressant le monde de la forêt (ce qui nuit à des convergences pourtant opportunes),
- La gouvernance actuelle de l'établissement, marquée par une forte majorité de représentants des propriétaires forestiers issus des conseils des centres régionaux, peine désormais à se justifier dans un secteur où intérêts et enjeux se multiplient et où, par ailleurs, la dépendance à l'argent public reste forte (cf. le plan de relance). Il n'est pas non plus cohérent avec l'intérêt d'être « challengé » par des points de vue extérieurs et stimulants (principe même des administrateurs indépendants). In fine, les rôles actuels de chambre d'enregistrement ou d'instance de débats (doublement contrôlés par les dirigeants et la tutelle, les arbitrages étant organisés en amont, en pré-CA) sont de toutes façons peu satisfaisants.

**In fine, la mission a pu percevoir les limites de l'exercice de projection attendu d'elle, pour un établissement dont les missions et la gouvernance sont figées par la loi, dont les moyens (humains et financiers) connaissent une érosion lente mais continue, et dont la force de frappe n'est guère à la mesure des multiples enjeux intéressant la forêt française...**

---

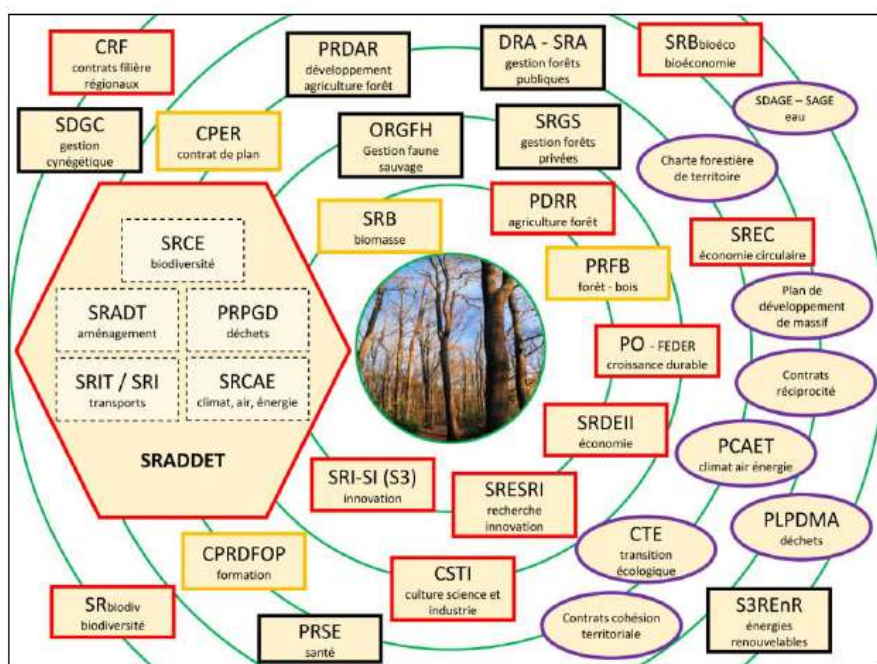
<sup>10</sup> Lire le rapport CGAAER n° 15048 relatif au COP précédent (et à la préparation du COP actuel) ainsi que celui, n° 18094, portant sur l'exercice de la tutelle du MAA sur trois de ses établissements publics (dont le CNPF).

Elle en a tiré comme enseignement qu'à défaut de la disparition ou de l'inversion providentielle de ces contraintes, le CNPF n'avait probablement pas d'autre choix que celui de l'ouverture et de la démultiplication de son action dans le cadre d'un renouvellement de ses méthodes de travail et de partenariats à construire...

## 1.5. Plans et programmes : le monde foisonnant des rapports et stratégies sur la filière forêt-bois

Qui s'intéresse à la forêt et à la filière bois connaît la succession de rapports qui lui ont été consacrés depuis des décennies et qui furent plus ou moins traduits par la suite en politiques publiques, nationales ou régionales ; des politiques :

- d'appellation variée (contrat, directive, orientation, plan, programme, projet, schéma ou stratégie, selon les cas),
- en nombre toujours plus important (36 en 2020, comme le révèle le graphique ci-après, emprunté au récent rapport de la députée Anne-Laure Cattelot),
- aux durées variables (et aux calendriers asynchrones).



Aperçu des documents cadre, stratégies, contrats et plans d'actions de niveau régional concernant la forêt et le bois

Trait rouge : document élaboré par la région – Trait orange : document co-élaboré par la région et par l'État – Trait noir : document élaboré par l'État – Trait violet et ellipse : document de niveau territorial

Source et infographie : mission

Ces exercices, dont la cohérence est une quête permanente, s'expliquent entre autres raisons au nom de « la multifonctionnalité » de la forêt, consacrée au moment de la loi d'orientation de 2001 (dont le titre premier avait alors pris position pour le développement « *d'une politique de gestion durable et multifonctionnelle* »). Située à la croisée d'usages et de services multiples, la forêt se retrouve donc directement ciblée par des politiques qui lui sont dédiées et indirectement concernée par d'autres politiques, centrées quant à elles sur des enjeux plus larges, qu'ils soient économiques, environnementaux ou sociétaux.

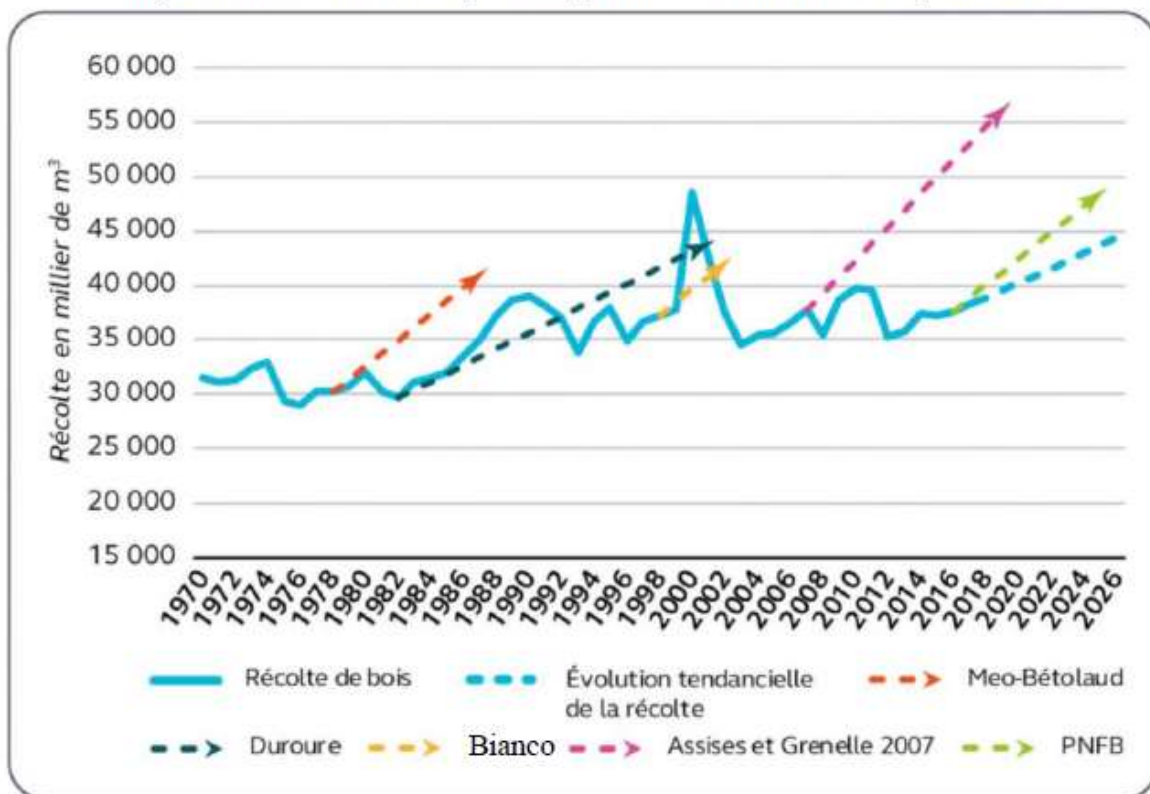
Au-delà des règles ou postures officielles, ce terme même de multifonctionnalité - qui peine plus encore à faire consensus dans le monde agricole - n'est guère revendiqué (voire même est contesté) par ceux qui, légitimement, sont d'abord préoccupés par la valeur de leurs biens ou encore par la compétitivité de la filière de production et de valorisation du bois français (conurrencée par des pays où les contraintes environnementales de la sylviculture sont moins courantes). Cette

multifonctionnalité interroge également sur son échelle pertinente d'application (plus ou moins étendue) et sur la spécialisation reconnue de fait à certains peuplements forestiers (à vocation essentiellement productive dans le cas des essences à courte rotation, à vocation désormais récréative dans le cas des boisements périurbains, etc.). Dans le cas de la forêt privée, le concept se heurte enfin à l'autonomie de décision des propriétaires et aux possibilités concrètes d'une répartition optimale et spatiale de fonctions spécialisées au sein d'un même massif...

Le principe forestier du « en même temps » se révèle donc d'un emploi difficile et se trouve donc diversement pris en compte dans les scénarios de prospective et de volontarisme forestiers, ayant par ailleurs pour point commun :

- le fort accroissement escompté des volumes de bois mobilisés : historiquement à des fins économiques (la balance commerciale de la filière étant déficitaire d'au moins 6 milliards d'euros depuis des années ; et même 7,4 milliards en 2019, en augmentation de 7,8 % par rapport à 2018) et de plus en plus aussi dans le cadre d'objectifs climatiques de différentes natures (séquestration, stockage et substitution du carbone),
- des taux de réussite désespérément faibles (cf. le graphique ci-après, également extrait du rapport de la Cour des comptes et repris dans le rapport Cattelot et illustrant la relative stabilité des récoltes sur cinq décennies, hors crise consécutive aux tempêtes Lothar et Martin de la fin 1999).

Objectifs de récolte fixés par cinq plans et récolte réelle depuis 1970



Source : Cour des Comptes, données Agreste, rapports Meo-Bétolaud (1978), Duroure (1982), Bianco (1998), Plan d'actions pour la forêt -Grenelle de l'environnement et Assises de la forêt. (2007), PNFB (2016) Pour la période 2019-2026, prolongement de la tendance constatée au cours des 10 dernières années.

S'il est tôt pour annoncer les résultats de l'ultime démarche que constitue le PNFB 2016-2026 (celui-ci affiche - et est souvent résumé à cette aune quoique comportant bien d'autres ambitions et indicateurs - la mobilisation supplémentaire de 12 millions de m<sup>3</sup> à la fin du programme en 2026, par rapport à une valeur initiale de 37,5 millions de m<sup>3</sup>, correspondant à la moyenne des années 2014 et 2015 de référence<sup>11</sup>), la mission a néanmoins noté que :

- la trajectoire actuelle (tableau ci-après) n'a pas franchement pris la direction escomptée,

Année	Total	BO	BI	BE
2009	38 620	22 493	12 348	3 779
2010	39 819	21 043	14 205	4 571
2011	39 636	20 997	12 623	6 016
2012	35 188	18 217	11 336	5 635
2013	35 895	18 535	10 403	6 957
2014	37 511	19 345	11 122	7 044
2015	37 201	18 818	10 742	7 641
2016	37 687	19 089	10 561	8 037
2017	38 341	19 431	10 542	8 368
2018	38 894	20 042	10 340	8 512
2019	38 152	19 558	10 532	8 061

Source Agreste 2021. BO, BI, BE = bois d'œuvre, d'industrie ou énergie

- aucun des interlocuteurs qu'elle a interrogés n'a considéré pour probable ou seulement possible l'atteinte des objectifs, sans revalorisation significative du prix actuel du bois et du carbone ; mais cela n'est en revanche pas exclu à moyen ou long terme, la demande nationale et mondiale de produits forestiers et de matériaux renouvelables étant susceptible d'augmenter fortement à l'horizon 2050 de la SNBC - celle-ci fixant par exemple pour objectif un triplement des volumes dans le domaine du bois-construction)<sup>12</sup>.

Malgré ces interrogations quant au sort réservé demain au PNFB (est-il voué à rejoindre la liste des stratégies et plans magistraux mais inaboutis ; ou bien sera-t-il à l'origine d'une transition inéluctable, dictée par des impératifs de transformation communs à bien d'autres secteurs - à l'aune de la révolution annoncée des modes de production et de consommation - ?), on voit que ses ambitions intéressent très directement les missions du CNPF :

- Parmi les quatre grands objectifs du PNFB, deux s'appliquent à la gestion forestière : le premier d'entre eux vise en effet à augmenter les prélèvements de bois - tout en assurant le renouvellement de la forêt - tandis qu'un autre se décline autour de la prise en compte du

<sup>11</sup> Ces volumes ne comptabilisent pas la part « hors marché » (autoconsommation et commerce non officiel), dont l'ajout permet d'obtenir les chiffres rappelés au chapitre 1.2.

<sup>12</sup> Deux scénarios (« volontariste » ou « neutralité carbone ») d'une étude récente (BIPE-FCBA : évolution de la demande finale du bois dans la construction, la rénovation et l'aménagement des bâtiments. ADEME, CODIFAB, France Bois Forêt ; 2019), envisagent aussi pour 2050 une demande supplémentaire en bois d'œuvre, respectivement, de 7,5 ou 13,5 Mm<sup>3</sup>, soit + 40 à + 70 % par rapport à la récolte actuelle.

changement climatique et de la manière de préparer à ce phénomène l'avenir de la forêt française.

- Parmi ses conditions de réussite, figurent par ailleurs des sujets où, bien qu'en prise plus indirecte, son rôle sera également important : prévention et lutte contre les risques, régulation des populations de gibiers, regroupement et mutualisation de la gestion (y compris entre forêts publiques et privées), transfert au terrain des résultats de la recherche (notamment expérimentale), généralisation de l'usage des outils numériques, etc.

## 1.6. Les enjeux parallèles au PNFB, portés par la SNBC

Le PNFB 2016-2026 ne constitue pas le seul cadre national intéressant la filière bois, dès lors qu'en parallèle est monté en puissance l'enjeu connexe de l'atténuation du changement climatique, qui confère une importance de plus aux écosystèmes forestiers. En effet, au moins 11 % de nos émissions de gaz à effet de serre seraient réabsorbées par les forêts, celles-ci constituant donc le premier puits de carbone de l'hexagone (et le deuxième à l'échelle internationale après les océans)<sup>13</sup>. En outre, le stockage du carbone est également présent dans tous les produits issus du bois (avant qu'ils ne soient détruits ou brûlés), tandis que son emploi en lieu et place d'énergies fossiles ou de matériaux à empreinte carbone plus élevée (on parle alors de substitution) témoigne aussi de ses vertus climatiques objectives.

La SNBC (stratégie nationale bas carbone), introduite en 2015 par la loi de transition énergétique pour la croissance verte, est aujourd'hui la feuille de route de la France en matière de lutte contre le changement climatique et englobe absolument tous les secteurs d'activité. Sa version révisée (en 2019) vise désormais la neutralité carbone en 2050, ambition rehaussée par rapport à la stratégie originelle (ciblée elle sur « le facteur 4 », c'est-à-dire la réduction en 2050 des trois quarts de nos émissions par rapport à 1990).

Le volet forestier de la SNBC est cohérent avec le PNFB et table notamment sur une augmentation conforme de la récolte en 2026 (+ 12 Mm<sup>3</sup>)<sup>14</sup>. A plus lointaine échéance, elle prévoit sinon que « la récolte augmente progressivement pour passer de 48 Mm<sup>3</sup> en 2015 à 65 Mm<sup>3</sup> en 2030 et 83 Mm<sup>3</sup> en 2050, ce qui demande des efforts importants de mobilisation en rupture avec la tendance actuelle, notamment dans la forêt privée ». L'usage du bois comme matériau étant principalement encouragé (par rapport à l'usage énergétique), la SNBC anticipe un maintien du puits de la filière forêt-bois, malgré la baisse du puits forestier du fait de l'augmentation de récolte<sup>15</sup>. Elle table en effet sur un accroissement de la récolte, mais aussi sur sa réorientation vers un usage du bois comme matériau à longue durée de vie (bois d'œuvre, panneaux).

---

<sup>13</sup> L'édition des chiffres-clés du climat (France, Europe et Monde), publication du MTE, donne par exemple l'estimation suivante : « en France, la séquestration nette de carbone dans la biomasse des forêts est estimée à environ 49,5 MtCO<sub>2</sub>eq pour 2018, soit environ 11 % des émissions nationales de GES de l'année (445 MtCO<sub>2</sub>eq), hors utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie ». L'IGN aboutit à un résultat très voisin en convertissant les volumes de bois en tonnes de matière sèche à l'aide d'un coefficient d'infra-densité du bois (environ 0,5, mais celui-ci varie fortement selon les essences), puis multiplie le résultat par la teneur en carbone de la biomasse (environ 50 %, en France on l'estime à 47,5 %, valeur tenant de la part relative des feuillus et des résineux). Le rapport des masses molaires entre CO<sub>2</sub> et carbone étant de 3,67 (soit 44/12), le puits de carbone annuel français s'en déduit grâce à la formule : 28,6 Mm<sup>3</sup> (accroissement en bois fort tige) \* 1,5 (coefficient d'expansion pour ajouter toutes les branches) \* 1,3 (coefficient d'expansion pour ajouter toutes les racines) \* 0,5 (infra-densité du bois) \* 0,5 (teneur en carbone de la biomasse) \* 3,67 = 51 MtCO<sub>2</sub> !

<sup>14</sup> La SNBC prévoit que cette hausse se poursuivrait au même rythme jusqu'en 2035 (+ 12 Mm<sup>3</sup> à nouveau) puis ralentirait à + 0,8 Mm<sup>3</sup> par an jusqu'en 2050 (encore + 12 Mm<sup>3</sup>, mais sur un pas de temps rallongé). Source SNBC mars 2020 (pages 108 et 185).

<sup>15</sup> Les 48 Mm<sup>3</sup> de 2015 (chiffre SNBC) ne comptabilisent pratiquement pas les menus bois, alors que les 12 Mm<sup>3</sup> du PNFB 2026 en comprennent plus d'un quart (+ 3,2 Mm<sup>3</sup>). La SNBC ne dit rien sinon de leur part dans les hausses attendues en 2036 et 2050, alors même que leur mobilisation future est controversée (vocation de bois énergie au lieu de leur sort actuel de résidu de coupe le plus souvent inexploité ?).

Cet objectif de neutralité carbone en 2050 doit aussi résoudre une équation complexe, à savoir l'élimination de la partie résiduelle, jugée incompressible, de nos émissions nationales (de l'ordre de 80 MtCO<sub>2</sub>eq). Cela signifie en théorie que celles-ci devront être contrebalancées par des absorptions équivalentes qu'autoriserait la présence de puits de carbone sur notre territoire, qu'ils soient de nature forestière (abaissé à 30 MtCO<sub>2</sub>eq ?) ou inclus dans les produits bois (autour de 20 MtCO<sub>2</sub>eq ?), le reste à combler (30 MtCO<sub>2</sub>eq ?) reposant sur la contribution respective des terres agricoles et de l'injection de CO<sub>2</sub> dans les couches géologiques profondes (capacité estimée dans ces deux derniers cas de façon grossière, car tributaire de multiples paramètres ne pouvant être estimés qu'au doigt mouillé...) <sup>16</sup>.

Si chacun s'accorde donc à penser que la forêt, en tant que « couteau suisse » ou « atout multitâche » de cette neutralité, aura un rôle déterminant à jouer dans cette perspective (les chiffres rappelés ci-avant le démontrent), il n'en reste pas moins que ses contours font encore l'objet de débats passionnés et d'incertitudes qui portent notamment sur :

- la pérennité du puits : le stock de bois sur pied a connu une très forte progression depuis 35 ans (1 milliard de m<sup>3</sup>), dont tout laissait à penser qu'elle allait se prolonger en l'absence de crises majeures <sup>17</sup> (les départements les plus touchés par les tempêtes de 1999 et 2009 sont ainsi les seuls à avoir vu leur volume sur pied diminuer), mais les résultats de l'IFN ont constaté pour 2019, dernier exercice évalué, une stabilisation inattendue, dont l'avenir dira si elle résulte uniquement de l'incertitude statistique de la mesure annuelle - de l'ordre de 47 millions de m<sup>3</sup> - ou si elle s'explique autrement <sup>18</sup>,
- la capacité productive maintenue de la forêt : celle-ci est questionnée dans un contexte de perturbations météorologiques et sanitaires dont l'exemple frappant des années 2019 et 2020 fait désormais craindre l'intensification progressive (ces phénomènes récents et d'ampleur sévère - sécheresses et invasion de scolytes en particulier - ont semble-t-il bousculé pas mal de certitudes) ; si par ailleurs les incendies et dépérissements devaient

---

<sup>16</sup> La mission a observé les controverses sur les valeurs respectives de ces puits (et ne revendique pas de compétence particulière pour trancher !). La SNBC table en effet sur une utilisation du bois majoritairement employé comme matériau à longue durée de vie, ce qui suppose que la récolte supplémentaire sera utilisée en bois d'œuvre ou en panneaux, perspective peu conciliable avec les hypothèses de la PPE en matière d'énergies renouvelables - dont la production de biogaz par pyrogazéification, à partir de la fraction ligneuse de la biomasse forestière -. Le chiffre de 20 MtCO<sub>2</sub>eq/an séquestrées dans les produits bois en 2050 est par ailleurs tenu pour exagéré par les estimations pronostiquant un stockage simplement marginal dans les produits par rapport au stockage dans l'écosystème (+ 3 à 6 MtCO<sub>2</sub>eq/an dans les deux scénarios les plus optimistes et volontaristes de l'étude INRA-IGN de novembre 2017 : « *Quel rôle pour les forêts et la filière forêt-bois françaises dans l'atténuation du changement climatique ?* »).

<sup>17</sup> L'étude IGN-ADEME-FCBA (2016) déjà citée confirmait l'hypothèse (la plus probable) d'une poursuite de l'accroissement des volumes de bois sur pied dans les années à venir, en distinguant 2 scénarii : en 2035, le stock de bois sur pied atteindrait 3,40 milliards de m<sup>3</sup> avec celui de sylviculture constante, et 3,26 milliards de m<sup>3</sup> dans le cas d'une gestion progressivement plus dynamique (contre 2,8 milliards de m<sup>3</sup> aujourd'hui). Dans les 2 cas, les prélèvements annuels pourraient croître d'au moins 20 millions de m<sup>3</sup> à cette échéance par rapport à la situation de référence du départ du PNFB.

<sup>18</sup> Chaque année, l'IGN effectue des mesures sur des placettes d'inventaire situées dans les forêts françaises ; c'est à partir de ces relevés nationaux que sont élaborés ses publications ainsi que les indicateurs synthétisés dans son mémento annuel (superficie forestière, stock de bois...). La diminution des moyens et des personnels dont dispose l'IGN a entraîné celle du nombre de placettes forestières suivies (passées de 7 000 en 2005 à 5 300 aujourd'hui) et la dégradation avérée de la fiabilité statistique des données (considérées désormais comme hors limite dans le cas de certains paramètres).



prendre une importance inconnue jusqu'alors, le carbone alors relargué serait d'une certaine manière doublement perdu,

- la possibilité incertaine, enfin, de maximiser simultanément les leviers : ainsi à court terme les émissions liées aux coupes peuvent excéder les émissions évitées par substitution, mais à long terme cette dette carbone initiale est remboursée grâce aux effets cumulés de substitution et aux opérations de reboisement ; les estimations montrent alors que selon les peuplements, les types de récolte, les conditions pédoclimatiques concernées et la valorisation des produits, le temps de retour et de bénéfice ultime pour le climat peut s'avérer très variable. Cette question ne fait pas consensus entre ceux qui prônent une sylviculture dynamique pour doper l'effet puits et ceux qui relativisent cet intérêt...

Ces interrogations (où fixer le curseur entre prélèvement et conservation des stocks ?) agitent la société, cristallisent même les oppositions, et dépassent largement les questions posées à la mission. Le choix entre les stratégies dépend en outre de l'horizon de temps auquel la société peut ou souhaite agir et d'événements futurs à l'intensité imprévisible. Une augmentation rapide et significative des prélèvements peut être vue comme l'occasion inespérée d'accélérer l'adaptation des forêts, tout en améliorant l'effet stockage et substitution grâce aux produits qui vont en découler ; à l'inverse, si le changement climatique n'a que des conséquences modérées (voire s'il contribue à « booster » la croissance des arbres et leur fonction d'absorption de CO<sub>2</sub>, comme cela a été longtemps avéré), l'option de la conservation des puits existants et de l'inaction peut éventuellement se défendre !

En outre et à long terme (fin du siècle), les modèles voient leurs pronostics diverger, certains anticipant même un renversement et un avenir où les forêts deviendront émettrices nettes de CO<sub>2</sub>, comme c'est déjà le cas sous d'autres cieux que l'Europe.

Maximiser la contribution de la forêt à l'atténuation du changement climatique pourra donc prendre des directions différentes ; et aucune de ces trajectoires ne suffira à compenser les émissions d'autres secteurs. Mais même si les marges de progrès restent relatives et les tendances incertaines, **tous les experts reconnaissent les bénéfices inhérents à une gestion forestière plus dynamique, à même d'améliorer la balance cumulée des trois phénomènes en cause dans le domaine du carbone : stockage, séquestration et substitution ! Et ce à un coût généralement moindre que celui de solutions alternatives, dont la maturité technologique, l'efficacité écologique et les capacités de déploiement restent encore incertaines.**

## 1.7. La place du CNPF dans ces stratégies publiques

La situation de sous-réalisation des stratégies forestières passées et le développement insuffisant de la filière-bois (qui abandonne fréquemment à d'autres pays une part importante de la valeur ajoutée issue des forêts françaises) sont aussi vieux que les CRPF, fondus en CNPF depuis 2009.

Les prérogatives des propriétaires sont également restées les mêmes tout au long de ces années, partagées entre usus (droit d'user du bien, ce qui leur confère la possibilité de mobiliser son accroissement biologique, ou pas !), fructus (perception du revenu, auquel ils peuvent toutefois renoncer ou bien qu'ils peuvent différer) et abus (droit de disposer du bien) ; ces droits laissent aux propriétaires le choix d'attitudes individuelles variées (patrimoniales, passives, économiques...), qui font d'eux des acteurs de la filière bois (et maintenant du carbone) plus ou moins engagés.

Le CNPF se trouve donc au carrefour de forces et d'injonctions concurrentes, sans autre prise sur la gestion des forêts que son pouvoir d'influence et de conseil, et sans capacité propre à agir, ni sur les règles publiques (simplification des procédures, ciblage des aides, adaptation de la fiscalité<sup>19</sup> et obligation de mise en gestion dans le cadre de l'application aux forêts privées d'une logique de « biens communs »), ni sur la plupart des comportements privés (malgré l'espoir montant d'un plébiscite des usages du bois par les consommateurs et d'une prise de risque des entreprises du secteur en matière d'investissements et de capacités d'absorption supplémentaires), en dépit de son rôle, au demeurant capital, d'instruction et d'agrément des documents de gestion.

S'il ne rentre pas dans le champ de la mission d'examiner d'autres objectifs que ceux dont le CNPF puisse être véritablement responsable, il ne lui paraît toutefois nullement souhaitable de « reléguer » le CNPF à des ambitions de second rang. En effet, les défis considérables que révèlent les stratégies publiques (autour du bois et du carbone) ont plusieurs corollaires. Tout d'abord, un devoir impérieux de solidarité et de coordination des acteurs impliqués dans cette économie (manifestement insuffisant à ce jour, les entretiens de la mission n'ont cessé de le révéler à ses yeux !) est obligatoire ; d'autre part, l'adaptation de la forêt française à des conditions climatiques et sanitaires perturbées va renforcer l'utilité d'une expertise forestière solide et indépendante ; enfin une analyse plus fine des chiffres (à moins gros trait que celle des volumes et indicateurs globaux) montre précisément que l'action du CNPF aura une grande importance si l'on s'attaque véritablement au changement d'échelle en matière de gestion et de mobilisation proactives :

- Une étude IGN-ADEME-FCBA<sup>20</sup> a ainsi évalué à 8,8 Mm<sup>3</sup> (scénario dynamique progressif, période 2021-2025) les disponibilités supplémentaires en BO potentiel et BIBE potentiel, dont

---

<sup>19</sup> Dans le dernier rapport de la Cour des Comptes, il y a un récapitulatif intéressant des financements publics en faveur de la forêt française et un véritable réquisitoire contre la fiscalité (méritant toutefois, aux yeux de la mission, d'être fortement nuancé). Il est ainsi écrit (page 86) : « *Alors que l'incitation à une gestion plus dynamique des forêts s'impose comme l'objectif principal des stratégies actuelles, ce dispositif favorise à l'inverse des comportements d'investissement à des fins d'optimisation fiscale. La déconnexion croissante entre les prix de transaction foncière et la valeur liée à la production forestière constitue un indice d'un tel effet, qui contribue, au même titre que les loyers de chasse, à affaiblir le potentiel de mobilisation de bois et de renouvellement forestier en marginalisant l'importance des revenus sylvicoles dans la possession de forêts.* »

<sup>20</sup> Disponibilités forestières pour l'énergie et les matériaux à l'horizon 2035, tome 1 (février 2016).

6,4 Mm<sup>3</sup> dans les forêts privées et 2,4 Mm<sup>3</sup> dans les forêts publiques<sup>21</sup>. On retrouve ces deux derniers chiffres dans le tableau ci-dessous (extrait de la page 66 de cette étude), qui montre en outre que les forêts privées sans PSG contribueraient à hauteur de 5,4 Mm<sup>3</sup> à ce total (soit 62 % de l'ensemble des forêts et 85 % des seules forêts privées).

Tableau 15: Disponibilité supplémentaire de BO-P et BIBE-P par scénario, période et type de propriété (x 1000 m<sup>3</sup>/an)

Scénario	Période	Forêts domaniales	Forêts des collectivités	Total forêts publiques	Forêts privées avec un PSG	Forêts privées sans PSG	Forêts privées Aquitaine	Total forêts privées
Sylviculture constante	2016-2020	29	261	290	374	1 269	156	1 799
	2021-2025	-14	447	432	630	2 546	85	3 261
	2026-2030	0	706	705	902	3 834	78	4 815
	2031-2035	53	1 014	1 067	1 201	5 175	107	6 483
Gestion dynamique progressif	2016-2020	31	306	337	425	2 442	97	2 965
	2021-2025	756	1 661	2 417	945	5 419	27	6 391
	2026-2030	1 571	3 370	4 941	1 452	8 480	2	9 934
	2031-2035	1 334	4 754	6 088	1 923	11 779	3	13 705

- Dix ans plus tard, soit pour la période 2031-2035, cette même étude montre la stabilité de ces proportions puisque les disponibilités supplémentaires induites par une sylviculture plus intensive passeraient de 8,8 Mm<sup>3</sup> à 19,8 Mm<sup>3</sup>, les forêts sans PSG y contribuant alors à hauteur de 11,8 Mm<sup>3</sup>, soit 60 % de l'ensemble des forêts et 86 % des seules forêts privées.

**De toute évidence, la concrétisation du « scénario dynamique progressif » de cette étude impliquerait une mobilisation très forte de l'ensemble des acteurs, notamment dans les forêts sans PSG.** Cette surface considérable est à mettre en relation avec les objectifs fixés au CNPF (augmentation de 30 000 ha/an de la surface de forêt privée sous document de gestion durable).

Ainsi, le CNPF, dont la position est centrale en matière d'agrément de PSG et de mise en gestion de forêts plus ou moins délaissées, n'aura jamais les moyens nécessaires pour traiter le problème dans son ensemble (même en se limitant aux forêts réellement susceptibles d'être exploitées), celui-ci ne pouvant être solutionné que moyennant la mise en œuvre de réformes de traitement des causes (et non de leurs conséquences), liées à des évolutions législatives et réglementaires visant à modifier les droits et obligations des propriétaires forestiers, que le CNPF n'est sans doute pas le mieux placé pour proposer compte tenu de sa gouvernance particulière.

<sup>21</sup> En rajoutant à ces 8,8 Mm<sup>3</sup> un volume de menus bois de 3,2 Mm<sup>3</sup>, on obtient les fameux 12 Mm<sup>3</sup> du PNFB.

## **1.8. Conclusion : un contexte révélateur d'opportunités, de paradoxes, de contradictions...**

Après des décennies de projection optimiste et de planification infructueuse en matière de développement de la filière forêt-bois, cette dernière est aujourd'hui à l'aube d'une époque nouvelle, portée par l'annonce et l'anticipation d'une bio-économie en devenir mais aussi par la voie que tracent d'autres secteurs, eux-mêmes en voie de transformation profonde (par exemple l'automobile, où la transition énergétique et les changements de modèle sont à l'œuvre à une allure d'ores et déjà impressionnante).

La révolution forestière peut sembler inéluctable dans ces conditions, quoique à un rythme certainement moins rapide, épousant celui de cycles forestiers par nature plus longs que leurs homologues industriels...

Des signaux publics favorables et des encouragements n'ont cessé du reste de pointer tout au long du quinquennat 2017-2021, ayant accompagné le COP en cours du CNPF : contrats de filière et élaboration des PRFB au niveau régional, feuille de route visant à adapter les forêts de la métropole au changement climatique et volet forestier du plan de relance (doté de 200 millions d'euros sur 2021-2022, dont 150 pour aider le renouvellement forestier), au plan national.

La conjoncture économique, habituellement assez morose dans le domaine de la forêt et du bois, semble quant à elle s'éclaircir enfin, quoique de manière différenciée selon les essences, les régions, et les types de produit ou d'activité (pour lesquels les capacités et la compétitivité françaises sont elles-mêmes variables). La réglementation environnementale (ou RE2020), qui doit amener progressivement les constructeurs à verdir leurs procédés et à mixer leurs matériaux, en accroissant la part renouvelable, offre en outre une perspective quelque peu inespérée dans un secteur où les enjeux écologiques étaient plutôt perçus jusqu'alors comme une contrainte !

N'oublions pas toutefois que la période a été caractérisée aussi par l'exacerbation de sujets conflictuels, très anciens pour certains d'entre eux (équilibre sylvo-cynégétique notamment) et marqués dans d'autres cas par une actualité d'une ampleur nouvelle : crises sanitaires d'un côté (causes d'inquiétudes et d'interrogations susceptibles de favoriser autant l'attentisme que l'action) et critique en plein essor des principes traditionnels de gestion, au nom de la biodiversité, de la résilience climatique et de l'impact paysager (le sujet des coupes rases a par exemple émergé de façon spectaculaire et est parfois instrumenté - avec un certain succès médiatique, on ne peut que le remarquer - d'une manière particulièrement offensive), par ailleurs. Au moment même où la forêt et la filière se mettaient enfin à croire à un avenir plus radieux, poussé par les vents porteurs d'une économie du vivant de dernière génération, marqué par l'innovation et par l'attrait renouvelé des consommateurs pour les produits biosourcés, voilà donc que ces derniers réagissent aussi en citoyens, et de manière parfois virulente, pour doucher l'espoir d'une trajectoire de décollage apaisée et heureuse !

Le titre même du récent rapport de six ONG « Forêts françaises en crise »<sup>22</sup> illustre du reste les tensions à l'œuvre dans un domaine forestier qui a longtemps vécu caché à l'ombre de ses frondaisons et qui se heurte désormais, de plus en plus, à une demande sociétale protéiforme et complexe à satisfaire. Le risque est alors que la gestion forestière finisse par se cantonner à des actes « sans regret » (priviliégiant le plus souvent les services non marchands), dès lors qu'il n'y a pas consensus sur le reste, c'est-à-dire sur sa vocation à produire des biens et des services valorisés par les circuits économiques, contribuant à la lutte contre le changement climatique et entretenant au passage la vitalité productive des territoires ruraux.

Le futur COP du CNPF va donc s'inscrire dans un contexte complètement évolutif à bien des égards. Cela justifie probablement un contrat de nature nouvelle, qui verra coopérer deux cosignataires confrontés à des données d'entrée tout de même révisées par rapport à la période écoulée :

- Face aux défis de toutes natures, insolubles à la maille d'un établissement public aux prérogatives et aux moyens somme toute modestes, devoir de confiance et solidarité accrus avec l'Etat doivent s'imposer avec force, dans une logique de complémentarité et de réciprocité bien comprises de part et d'autre.
- Face au tournis que donnent les chiffres (qu'ils soient exprimés en millions d'hectares, de m<sup>3</sup>, de tonnes de carbone ou d'euros, tous supplémentaires quels que soient les sources ou documents analysés !), il est tout aussi nécessaire de territorialiser les enjeux et surtout les objectifs ; ceux-ci sont en effet extrêmement différents selon la nature et la fonction plus ou moins productive (bois et carbone) des régions et peuplements forestiers et, par ailleurs, le sujet renvoie également à l'une des questions posées à la mission, à savoir le rôle dévolu au CNPF partout où l'acte de gestion est déconnecté de toute perspective de rentabilité et ne peut donc s'envisager qu'aiguillonné par d'autres considérations, ou bien à une échelle dépassant celle de la propriété individuelle.

C'est à cette double condition que la puissance publique, de quelque côté que l'on se place (autorité de tutelle ou organisme en charge des missions d'intérêt général que la loi lui attribue), pourra faire mieux dans les cinq années à venir, saisissant en chemin les opportunités de mise en valeur forestière tant espérées, tout en maîtrisant les contre-feux qui en résulteront inéluctablement.

---

<sup>22</sup> [https://ged.fne.asso.fr/silverpeas/LinkFile/Key/a509bada-0cfd-4432-b7ce-964908598cc1/2020.05.25\\_Rapport\\_Forets-en-crise-analyse-et-propositions-des-ONG-de-conservation-de-la-nature-min.pdf](https://ged.fne.asso.fr/silverpeas/LinkFile/Key/a509bada-0cfd-4432-b7ce-964908598cc1/2020.05.25_Rapport_Forets-en-crise-analyse-et-propositions-des-ONG-de-conservation-de-la-nature-min.pdf)

## 2. L'ÉVALUATION DU COP 2017-2021 DU CNPF

Le contrat d'objectifs et de performance du CNPF, signé le 2 février 2017, fut établi à partir des attentes de l'État et sur la base des orientations stratégiques approuvées en 2015 par son conseil d'administration. Son avant-propos précisait que sa mise en œuvre devait pleinement viser à l'atteinte des objectifs du PNFB 2016-2026 et au développement de la filière forêt-bois, tout en étant tributaire de ressources externes à mobiliser, notamment auprès des collectivités territoriales.

Ce contrat avait alors pour ambition de répondre à trois enjeux, deux de nature forestière (mobiliser plus, d'une part, et adapter les forêts au changement climatique, d'autre part), et un dernier de nature interne (développer une culture d'entreprise), enjeux traduits dans les trois grands objectifs prioritaires retenus :

- l'amélioration de la gestion durable en forêt privée,
- la conduite du changement par l'innovation, le transfert des connaissances et le partenariat,
- l'adaptation du fonctionnement de l'établissement.

Ces objectifs généraux étaient précisés par grande thématique, chacune d'entre elles donnant lieu à des engagements détaillés point par point. Ainsi,

- le premier objectif distinguait trois sujets : les documents de gestion durable, les démarches collectives (regroupement des propriétaires et animations territoriales) et la mobilisation des propriétaires au bénéfice de la filière-bois,
- le second objectif en distinguait deux : la R&D et l'information-formation des propriétaires,
- le dernier objectif en retenait trois : la mise en place d'une nouvelle organisation, l'amélioration de la GRH et la pérennisation des ressources externes de l'établissement.

Ce cadre était décliné enfin sous la forme d'actions recouvrant les missions que le code forestier confie au CNPF. Certaines d'entre elles, d'une importance particulière, donnaient lieu à des indicateurs (11 au total, 8 ayant trait aux activités techniques et 3 aux fonctions support), tandis que d'autres faisaient l'objet d'encouragements au progrès et au changement, mais la plupart du temps sans cible quantifiée.

Pour la conduite de son évaluation, la mission a pu s'appuyer :

- sur le bilan dit à « à mi-parcours » du COP, consolidant par centre régional et à l'échelle nationale les données des trois premières années d'exécution (2017 à 2019), et passant par ailleurs en revue quelques autres engagements dépourvus d'indicateurs,
- sur l'état d'avancement du COP produit en mars 2021 pour le premier conseil d'administration de l'année, document qui s'en tient pour l'essentiel au bilan consolidé (au bout de quatre années) de ses indicateurs, sans détail par centre régional<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Ces valeurs-cibles permettent des évaluations simplifiées, plus ou moins pertinentes toutefois compte tenu de la précision (variable) de la mesure correspondante.

La mission a eu connaissance également des lettres d'objectifs que la directrice générale a reçues chaque année de la part du ministre en charge des forêts, et a pris connaissance d'un échantillon de celles adressées ensuite aux directeurs nationaux et aux directeurs des centres régionaux. Ces lettres, faisant toutes référence au COP et à ses engagements, ne fixaient pas d'objectif annuel quantifié mais insistaient sur des chantiers jugés en relative souffrance ou bien faisant l'objet d'une actualité particulière.

Ainsi, la dernière lettre d'objectifs 2020 évoquait l'implication attendue du CNPF dans divers chantiers : volet forestier du plan de relance, mise en œuvre du PNFB et des PRFB à des fins de mobilisation accrue des bois, feuille de route de l'adaptation des forêts au changement climatique, élaboration des nouveaux SRGS - schémas régionaux de gestion sylvicole - (et des annexes vertes associées), chantier législatif et réglementaire du futur document de gestion unique, déploiement effectif de la télétransmission des PSG réalisés par les coopératives et experts forestiers, etc.

Si, au travers de ces documents mais aussi de ses nombreux entretiens (une centaine de personnes), la mission a pu apprécier l'état d'avancement et d'évolution de bon nombre d'actions, il subsiste une difficulté à objectiver les problèmes et résultats, faute de synthèses et de traitements analytiques disponibles.

## **2.1. Améliorer la gestion durable en forêt privée**

### **2.1.1. Les documents de gestion durable (DGD)**

Cette première thématique, centrale pour le CNPF, est déclinée dans le COP en 5 sous-objectifs :

1. développer les DGD et homogénéiser leur forme,
2. optimiser les procédures et dématérialiser les DGD,
3. formaliser la prise en compte des réglementations environnementales dans les DGD et développer les annexes vertes aux SRGS,
4. participer activement à la réflexion nationale sur les DGD et envisager la mise en place d'un DGD unique en forêt,
5. mieux suivre l'application des PSG.

Son suivi s'appuie sur 4 indicateurs :

1. le nombre d'hectares supplémentaires sous DGD agréés ou approuvés (PSG - plan simple de gestion -, RTG - règlement type de gestion - et CBPS - code des bonnes pratiques sylvicoles -), l'objectif étant le maintien de la moyenne 2012-2015, soit 30 000 ha par an,
2. le nombre de visites intermédiaires de DGD et d'hectares relancés en gestion suite à ces visites, l'objectif étant le maintien de la moyenne 2012-2015, soit 450 visites par an pour une superficie de 40 000 ha,
3. les hectares supplémentaires sous PSG agréés au titre des régimes spéciaux (réglementations environnementales), l'objectif étant de 80 000 ha par an (contre 120 000 ha auparavant),
4. la surface de PSG présentés conformément au modèle unique, l'objectif étant de passer à 80 % à la fin du COP avec une cible intermédiaire de 50 % au 31/12/2019.

## Un enjeu majeur : le taux de couverture des forêts privées par des DGD

La mission n'a pu qu'observer que le COP n'a pas décidé d'ambition nouvelle dans ce domaine, le principe de continuité par rapport au COP antérieur ayant été adopté<sup>24</sup>. Ce choix du statu quo peut sembler étonnant, au vu des enjeux et données d'origine :

- En introduction du COP, il est rappelé que la mission du CNPF (« *développer, orienter et améliorer la production des forêts privées françaises en promouvant une gestion forestière durable* ») s'exerce sur des forêts dont la superficie est 3 à 4 fois plus vaste que celle des forêts disposant d'un DGD. Quel que soit le chiffre maximal (et théorique) considéré<sup>25</sup>, et bien que « *le fort accroissement de la mobilisation de bois voulu par le PNFB doit rester compatible avec les principes de la gestion forestière durable, dont le CNPF est le garant grâce aux DGD* », le COP n'a pas acté l'intérêt ni le besoin d'une augmentation des hectares sous DGD corrélée avec celle des volumes additionnels de bois à mobiliser, reconduisant seulement la valeur moyenne de la période 2012-2015<sup>26</sup>.
- La mission avait retenu du précédent rapport de mission du CGAAER sur le CNPF que la production biologique annuelle des forêts privées françaises était en majorité le fait des forêts sans PSG (50 Mm<sup>3</sup> sur un total arrondi, toutes forêts confondues, de 91 Mm<sup>3</sup>), statistique dont l'actualisation par la mission en lien avec l'IGN (voir le tableau du chapitre 1.2), révèle aujourd'hui des chiffres comparables (respectivement 47 Mm<sup>3</sup> et 88 Mm<sup>3</sup>). Quand on s'intéresse maintenant aux prélèvements annuels soustraits, on voit aussi que la forêt privée sans PSG en détient également une part toujours significative :
  1. Il y a cinq ans, il en était comptabilisé 17,4 Mm<sup>3</sup>, soit 63 % des 27,6 Mm<sup>3</sup> prélevés dans les forêts privées (et 42 % des 41,4 Mm<sup>3</sup> totalisés en rajoutant les forêts publiques),
  2. Un traitement IGN récent, à partir de la dernière couche cartographique des PSG, les évalue aujourd'hui à 20,3 Mm<sup>3</sup>, soit également 63 % des 32,3 Mm<sup>3</sup> prélevés dans les forêts privées (et 44 % des 46 Mm<sup>3</sup> du total prélevé, toutes forêts confondues),
  3. Ces volumes prélevés en forêt privée résultent de coupes portant en moyenne sur environ 408 000 ha par an (ordre de grandeur résultant du tableau ci-après, ne distinguant pas les coupes rases des coupes plus extensives), dont 167 000 ha dans des

---

<sup>24</sup> Le précédent rapport de mission du CGAAER sur le COP du CNPF (mai 2016) avait au contraire proposé, en lien avec les projections du PNFB, la couverture sous DGD de 1,25 Mha supplémentaires (soit 250 000 ha par an), soit le quart des forêts de plus de 4 ha dépourvues à l'époque de DGD. Ce bond considérable aurait toutefois supposé un dispositif massif d'accompagnement et d'aide financière à la gestion, des mesures de simplification, ainsi que le concours organisé des coopératives et des experts forestiers.

<sup>25</sup> La valeur retenue dans le COP (11 Mha), inférieure au total IGN des forêts privées (12,6 Mha) et même à celui des seules forêts de production (11,9 Mha), est supérieure à la consolidation découlant des chiffres-clés 2021 de la forêt privée (coédition CNPF-Fransylva), par catégorie de propriété (9 Mha).

<sup>26</sup> Dans la foulée, le plan d'actions du CNPF n'a pas réellement promu non plus d'inflexion, alors même qu'il aurait pu réorienter les efforts en matière de DGD au bénéfice des forêts disposant des plus fortes potentialités de récolte.



forêts avec PSG (avec un volume tige prélevé de 74 m<sup>3</sup>/ha) et 241 000 ha<sup>27</sup> dans les forêts sans PSG (avec un volume tige prélevé de 84 m<sup>3</sup>/ha)<sup>28</sup>.

	Surface coupée (milliers ha/an)	Volume bois fort tige coupé (millions m <sup>3</sup> /an)	Volume bois fort tige à l'ha prélevé (m <sup>3</sup> /ha/an)	Volume aérien total coupé (millions m <sup>3</sup> /an)
Forêts privées sous PSG	167 +/- 9	12,4	74	15,5
Forêts privées sans PSG	241 +/- 10	20,2	84	26,7
<b>Toutes forêts privées</b>	<b>408 +/- 13</b>	<b>32,6</b>	<b>80</b>	<b>42,2</b>
Forêts domaniales	97 +/- 5	6,1	63	8,2
Autres forêts publiques	131 +/- 6	7,3	56	9,9
<b>TOTAL</b>	<b>636 +/- 20</b>	<b>46,1</b>	<b>72</b>	<b>60,3</b>

Source IGN 2021

- Les projections du PNFB et de la SNBC, à 2026 et au-delà (voir chapitre 1.7.), ont montré par ailleurs que le supplément de récolte escompté allait être encore plus tributaire des forêts privées actuellement dépourvues de PSG (qui pèseront pour 60 % environ dans les volumes additionnels attendus, et ce quel que soit l'horizon de temps considéré).
- A ces volumes additionnels correspondent des hectares aujourd'hui non exploités ou faisant l'objet d'une sylviculture trop peu dynamique ; les chiffres figurant dans le tableau du chapitre 1.2., s'ils prouvent que l'absence de DGD est un facteur de diminution des taux de prélèvement, montrent aussi que celle-ci reste somme toute modérée ; ainsi, dans les peuplements dont la classe d'exploitabilité est jugée facile, le taux de prélèvement serait quasiment identique à celui que l'on observe dans les forêts des collectivités, toutes dotées d'un DGD ; ce constat surprenant mériterait une analyse plus fine, car il suppose une très forte intensité des coupes réalisées chez les propriétaires « non dormants », sans PSG, pour compenser l'absence de coupes chez les propriétaires « dormants » ne faisant rien.

Ces considérations démontrent que les DGD sont un levier de mobilisation de récolte moins primordial que d'autres (le prix du bois et la vitalité des filières locales de valorisation jouent

<sup>27</sup> Ces chiffres proviennent de l'enquête IFN (en fonction des placettes sur lesquelles retourne l'IGN après les avoir inventoriées 5 ans auparavant). Il s'agit indifféremment de coupes rases, de coupes d'amélioration et de régénération, les dépressages étant exclus, avec au moins un arbre recensable (diamètre > 7,5 cm) coupé. Ces coupes ont généré comme l'indique le tableau un prélèvement de 32,6 Mm<sup>3</sup> de bois fort tige par an ou 42,2 Mm<sup>3</sup> de bois total aérien (tronc + grosses branches + petites branches + menus bois). Ces chiffres tiennent compte des pertes d'exploitation qui restent inéluctablement au sol pour des raisons techniques et qui représentent environ 10 % des volumes abattus.

On voit aussi que le prélèvement moyen sur les surfaces coupées est de 80 m<sup>3</sup>/ha en forêt privée ; ils sont plus « intenses » en l'absence de PSG (84 m<sup>3</sup>/ha), ce qui pourrait traduire une moindre gestion et une prépondérance des coupes fortes et rases d'opportunité, en l'absence d'un DGD. Par extrapolation on peut considérer que pour mobiliser 1 million de m<sup>3</sup> supplémentaire (volume bois fort tige) dans les forêts privées sans PSG, il faudrait parcourir chaque année de l'ordre de 12 000 nouveaux hectares (toutes choses égales par ailleurs comme le volume sur pied, le type de peuplement, le type de coupe, etc.) soit + 5 % de la surface sans PSG actuellement coupée (ou 3 % de la totalité les surfaces privées coupées), valeur loin d'être négligeable ! Cette approche théorique ne tient pas compte de surcroît du fait que l'agrément de nouvelles surfaces en PSG pourrait modifier la gestion, probablement dans le sens d'une baisse des volumes coupés dans un premier temps...

<sup>28</sup> A noter que ces mêmes prélèvements moyens à l'hectare sont plus faibles dans les coupes intéressant la forêt publique : 60 m<sup>3</sup> dans les forêts domaniales et 56 m<sup>3</sup> dans celles des autres collectivités.

davantage). Mais ils contribuent en revanche à crédibiliser la politique forestière nationale, dans un contexte où la société civile fait désormais preuve d'une vigilance extrême sur les questions environnementales, avec des incidences médiatiques et économiques qui n'ont cessé de croître au cours des dernières années (les exigences de productions durables et certifiées conditionnent de plus en plus l'accès à certains marchés).

Si l'on examine maintenant les résultats obtenus par le CNPF, on voit que 136 000 ha supplémentaires de nouveaux DGD ont été agréés au cours des quatre années 2017-2020, ce qui donne à penser que la cible sera atteinte fin 2021, même si le rythme a ralenti en 2020 (avec 10 000 ha supplémentaires seulement)<sup>29</sup>, compte tenu des conséquences négatives de l'épidémie COVID sur les rencontres présentielle et sur la rédaction des documents qui en découlent. La mission a tenté sinon de les analyser selon les régions, celles-ci se distinguant par la variabilité de leurs productivités forestières : de façon schématique, le quart Sud-Est, à dominante méditerranéenne et montagnarde, se caractérise par sa faible production biologique à l'hectare (2,2 m<sup>3</sup>/ha/an, en Corse comme en PACA), près de trois fois inférieure à celle que l'on constate ailleurs (où la moyenne oscille en général entre 6 et 7 m<sup>3</sup>/ha/an).

Ces différences ont des conséquences sur la valeur économique des peuplements et donc sur les motivations des propriétaires pour leur gestion (ainsi, 2 % des forêts privées corses disposent d'un DGD alors que ce pourcentage peut dépasser ailleurs 50 % ; cf. tableau ci-après). Mais un second facteur déterminant réside dans l'atomisation de la propriété forestière : en région Auvergne – Rhône-Alpes, où la superficie moyenne est particulièrement basse (inférieure à 3 ha), 12 % de la forêt privée bénéficient d'un DGD agréé, alors même que la productivité forestière y est comparable à celle de régions où cette proportion est jusqu'à 3 ou 4 fois plus élevée...

Centres Régionaux du CNPF	Superficie forêt production (ha)	Pourcentage forêt privée	Superficie forêt privée	Tous DGD 2016 (ha)	Tous DGD 2019 (ha)	Taux DGD 2019	Hausse DGD de 2016 à 2019	Hausse relative
<b>HDF</b>	449 000	74%	332 260	136 048	141 735	43%	5 687	4,2%
<b>Grand Est</b>	1 900 000	44%	836 000	299 040	300 396	36%	1 356	0,5%
<b>BFC</b>	1 700 000	60%	1 020 000	407 977	421 161	41%	13 184	3,2%
<b>AURA</b>	2 400 000	80%	1 920 000	210 244	227 341	12%	17 097	8,1%
<b>PACA</b>	1 400 000	67%	938 000	154 280	161 197	17%	6 917	4,5%
<b>Corse</b>	400 000	85%	338 000	4 825	5 409	2%	584	12,1%
<b>Occitanie</b>	2 400 000	80%	1 920 000	233 069	246 479	13%	13 410	5,8%
<b>N-Aquitaine</b>	2 800 000	92%	2 576 000	909 785	941 908	37%	32 123	3,5%
<b>IDF-CVL</b>	1 241 000	82%	1 016 720	522 378	534 281	53%	11 903	2,3%
<b>Bretagne-PDL</b>	793 000	91%	718 090	234 716	243 328	34%	8 612	3,7%
<b>Normandie</b>	419 000	77%	322 630	157 755	161 615	50%	3 860	2,4%
<b>Total France</b>	15 902 000	75%	11 937 700	3 270 117	3 384 850	28%	114 733	3,5%

**Source : estimation mission à partir de documents CNPF (évaluation du COP à mi-parcours et chiffres-clés de la forêt privée)**

<sup>29</sup> La mesure de cet indicateur guide incontournable sera prochainement affectée, du fait d'une cause bien identifiée et étrangère au CNPF (fin des CPBS en 2022).

Ces facteurs d'écart importants entre régions, en matière de taux de couverture des forêts privées par des DGD, suggèrent sinon d'autres commentaires. La loi et le code forestier considérant dans des termes comparables les forêts les plus productives et celles où l'exploitation du bois n'est pas rentable, désigner des massifs à enjeux plus ou moins importants est par nature un exercice délicat pour l'Etat, mais également pour le CNPF, limité lui aussi dans sa capacité à afficher des choix<sup>30</sup>.

Toutefois le PNFB comme la SNBC, car ils soutiennent des ambitions considérables, auraient dû faire émerger le besoin de distinguer les forêts privées selon leurs vocations principales respectives. Et celles-ci, et ce sans qu'il soit nécessaire d'établir une quelconque hiérarchie entre elles, ne sont bien sûr pas les mêmes dans les forêts dont la valeur patrimoniale est plutôt d'ordre économique et individuel (cas des forêts les plus productives) et dans celles où leur valeur (ainsi que leur valorisation potentielle) s'inscrit dans un cadre forcément plus collectif et répond à d'autres enjeux et intérêts (exemple des forêts méditerranéennes ou de montagne).

Dans le premier cas, l'approche gestionnaire envisagée à l'échelle d'une propriété forestière (ou concertée entre des propriétaires partageant des intérêts communs), s'exprimant sous la forme d'un DGD spécifique, a du sens, la motivation financière pouvant constituer à elle seule un encouragement pour un propriétaire (ou un groupement de propriétaires). Mais dans le second cas, l'intérêt du DGD est en général moindre et son obligation peut même être contre-productive quand elle conduit à des principes de gestion définis et dispersés à une échelle trop petite.

La mission reviendra sur ce sujet dans ses propositions du chapitre suivant, car l'état de non-gestion - voire d'abandon - de certaines forêts pose des problèmes en voie d'aggravation dans des territoires boisés de plus en plus nombreux (incendies, décharges sauvages, occupation incontrôlée de populations - de manière permanente ou occasionnelle -, etc.), tandis qu'il ne lui semble plus longtemps tenable qu'un sujet aussi capital que les DGD reste abordé sous l'angle des seuils surfaciques (10 et 25 ha), sans ouvrir la voie, dans les cas et contextes forestiers où cela se justifie, à d'autres approches (différenciées, synchronisées et pilotées autrement). Et celles-ci semblent d'autant plus inéluctables à moyen terme que face au changement climatique et, plus généralement, face aux risques de toutes natures, « la parcellisation » et l'indépendance de la gestion forestière, au nom du droit sacré de la propriété, auront de plus en plus de mal à être revendiquées par les propriétaires et acceptées par la société, sans contrepartie.

### **Les autres enjeux relatifs aux DGD**

D'autres objectifs de progrès que l'accroissement du taux de couverture étaient affichés dans le COP. La mission a eu parfois du mal à évaluer leurs résultats, les informations recueillies au cours de ses entretiens étant partielles, diverses ou même divergentes.

- L'optimisation des procédures : cet objectif du COP envisageait des voies de progrès identifiées de longue date : conformité des PSG à un modèle unique, simplification de leur instruction et dématérialisation des échanges (saisie en ligne et télétransmission des PSG, interopérabilité avec les systèmes informatiques de données du MAA). Sur ces différents

---

<sup>30</sup> L'article L.122-5 du code forestier (précisé par les articles R312-1, R312-2 et R312-3 de ce même code) n'écarte néanmoins pas l'option de plans simples de gestion adaptés (ou même dont l'obligation serait supprimée), dans le cas de forêts offrant de faibles potentialités économiques et ne présentant pas d'intérêt écologique important.

points, la mission a constaté quelques améliorations tout en ayant le sentiment que celles-ci traînent en longueur faute d'une association efficace des forces et moyens de la tutelle et du CNPF, celui-ci ne disposant que d'une capacité partielle d'action dans ces domaines. Aussi, le CNPF se situe-t-il encore « au milieu du gué ».

- Le COP visait 80 % de PSG conformes à ce modèle (et un objectif intermédiaire de 50 % fin 2019) mais la situation au bout de 4 ans, communiquée par le CNPF dans son bilan d'avancement du COP, annonce une valeur 2020 de 35 %, dont la progression a ralenti par rapport aux années précédentes (10 % en 2018 et 30 % en 2019), « *principalement du fait des obstacles liés à la crise sanitaire* ». La mission, par ailleurs perplexe quant à ce résultat (assorti d'un niveau manifestement élevé d'imprécision), ne peut que constater qu'en dépit de la circulaire de 2012 fixant un cadre-type national de PSG, chaque centre régional reçoit les PSG « comme ils arrivent ».
- Cette question du modèle unique est aussi liée à celle de la télétransmission (dont l'obligation finira un jour par régler le problème, dans le cadre d'un calendrier nécessairement réaliste mais ferme) ; si sa difficulté technique a été sans doute sous-estimée aux origines du COP, et si elle continue à rebuter les propriétaires non accompagnés par un professionnel (qui représenteraient le tiers des PSG ; souvent âgés et peu familiers de l'univers numérique, ils se mobilisent en outre peu lors des sessions d'information dédiées), il reste qu'une start-up nantaise (Sylvamap) a prouvé la possibilité d'interfacer la cartographie d'un gestionnaire forestier avec le logiciel du CNPF et de lui adresser ensuite le PSG par le biais de la plateforme Laforetbouge. Si cet acquis devrait susciter prochainement la conversion de certains opérateurs de la filière, la capacité d'influence du CNPF ne suffira toutefois pas à généraliser les vocations si l'Etat ne joue pas à ses côtés de ses pouvoirs de persuasion (appui politique et moyens financiers pour finaliser beaucoup plus rapidement l'amélioration encore nécessaire de l'outil).
- Enfin, en matière de simplification et de délai des procédures, les retours de terrain montrent des appréciations variables selon les centres régionaux, certains se plaignant des lourdeurs ou lenteurs de la phase d'agrément, d'autres la considérant proportionnée aux enjeux.
- La rénovation des SRGS et les annexes vertes : les centres régionaux témoignent de difficultés (de rédaction et de temps disponible) qui montrent des états variables de rédaction et d'avancement des SRGS, selon les régions. Le travail est cependant en cours, partout, sur la base d'un document cadre national qui a été approuvé en conseil d'administration mais dont le principe n'a pas été admis par certains administrateurs, se plaignant pour l'occasion des contraintes exagérées induites. Le constat d'un travail plus complexe et plus laborieux qu'espéré se retrouve dans celui de rédaction et d'agrément parallèles des annexes vertes, celles-ci étant en outre soumises aux avis et évaluations de l'autorité environnementale, avec les risques et inquiétudes qui en découlent.

- L'agrément des PSG au titre des régimes spéciaux : cet agrément au titre des articles L.122-7 et 8 du code forestier est une mesure de simplification qui permet à un propriétaire de bénéficier, après l'agrément de son PSG, des autorisations de coupes correspondantes, aussi bien au titre du code forestier que des réglementations environnementales (principalement Natura 2000). Le CNPF assure pour lui le lien avec les administrations compétentes et instruit alors le PSG conformément aux annexes vertes, lorsque celles-ci ont été approuvées. Pour cela, le CNPF a établi le référencement sous SIG des zones protégées, les a superposées aux périmètres des PSG et peut ainsi fournir aux propriétaires concernés un plan présentant les zones forestières éventuellement concernées par une protection environnementale.

L'objectif visé par le COP (400 000 ha) a déjà été atteint fin 2020 (la surface sous PSG ainsi agréés étant passée de 931 000 ha en 2017 - dont 740 000 ha au titre de Natura 2000 - à 1 335 000 ha - dont 1 018 000 au titre de Natura 2000 -), cette procédure étant appréciée des propriétaires forestiers et des services, de plus en plus familiarisés avec elle et convaincus de ses avantages.

- La mise en place d'un DGD unique (DGU) : le COP demande au CNPF d'apporter un concours « de premier plan » à la réflexion ministérielle sur les DGD, souhaitée dans le cadre du PNFB, à des fins de rationalisation et d'incitation pour les propriétaires (les rendre à leur attention plus lisibles, opérationnels et attractifs). Le sujet, suivi par la DGPE, a fait l'objet d'une relance début 2019, à laquelle le CNPF a répondu sous la forme d'une note de propositions (juin 2019). Toute évolution supposant cependant une réécriture du code forestier, et donc un vecteur législatif qui n'a pas été trouvé au cours du COP, la mission ne peut que constater le caractère inabouti du sujet ainsi que la persistance de points de vue différents, entre l'Etat et Fransylva, quant aux évolutions souhaitables : des sujets restent semble-t-il en débat sur la réduction des délais d'agrément et sur certains résultats escomptés (quelle balance, par exemple, entre les ETP nécessaires en cas de surplus de PSG, consécutif à la modification des seuils, et les gains de productivité attendus grâce à la télétransmission généralisée ?).
- Les visites intermédiaires et les hectares relancés : pour suivre la mise en œuvre effective des DGD, le CNPF doit réaliser des visites intermédiaires de PSG, visites qui contribuent à relancer la dynamique de gestion lorsque celle-ci est insuffisante<sup>31</sup>. La cible finale du COP s'élève à 2 250 visites pour une superficie correspondante de 200 000 ha, soit 450 visites et 40 000 ha par an. Le bilan dit à mi-parcours (fin 2019, aux 3/5 de la durée du COP) montrait que la cible intermédiaire (1 350 visites pour 120 000 ha) avait été largement dépassée : 2 107 visites pour 181 655 ha. Un an plus tard (fin 2020), l'élan a été conservé (2 665 visites et 216 000 ha) malgré la gêne occasionnée par le confinement COVID, de sorte que cet

---

<sup>31</sup> Il était constaté il y a cinq ans, par le CGAAER, que les visites à mi-parcours ne rentraient pas dans les priorités des directeurs de CRPF alors interrogés, malgré l'intérêt de cette mission et en dépit des critiques d'absence de suivi et de contrôle souvent formulées à l'encontre de la procédure PSG (et, partant, l'absence de sanctions en cas de non suivi flagrant des dispositions agréées). Le CGAAER avait donc proposé de développer les visites intermédiaires de PSG en cours de validité et d'encourager les bilans volontaires, mais cela ne fut pas retenu dans le COP (qui a acté le statu quo).

objectif particulier du COP est d'ores et déjà dépassé. A noter aussi que cette action du CNPF est complémentaire des contrôles (également à mi-parcours) qu'effectuent les services de l'Etat. Une instruction ministérielle explicite du reste le partage des rôles, une première disposition prévoyant l'association du CNPF à l'élaboration du plan de contrôle des PSG, sans sa participation opérationnelle, une seconde distinguant la mission de conseil du CNPF (éventuellement en lien avec les coopératives ou experts forestiers concernés) et la mission régaliennne de l'Etat.

Faute de bilan réalisé par le CNPF (national ou régional, par type de propriété...) des constats ou enseignements résultant de ces visites, la mission ne peut se prononcer valablement sur leur efficacité (elle n'a eu connaissance que du résultat des contrôles opérés par les services de l'Etat). Ses échanges avec certaines DDT lui ont donné le sentiment que le caractère opérationnel des PSG pouvait être variable d'un département à l'autre (bon dans certains cas - coupes prévues réalisées à plus de 90 %, PV dressés en nombre à peu près nul - mais apparemment plus mitigés ailleurs - situations de non-réalisation d'exploitations et anomalies constatées en nombre trop élevé -).

Ces écarts peuvent aussi être attribués aux différences importantes de ressources humaines et d'expertise dédiées à la forêt selon les territoires (celles que parvient à mobiliser l'Etat n'ont cessé de décliner depuis 15 ans, jusqu'à devenir parfois résiduelles) et interrogent quant au futur de deux réseaux distincts de terrain veillant à l'application des PSG. Le CNPF est très attaché à la distinction des tâches d'agrément des DGD et de contrôle de leur mise en œuvre, au nom de leur incompatibilité et des conséquences négatives qui résulteraient d'une fusion de ces missions sur la confiance des propriétaires à l'égard du CNPF (une note de juin 2019 juge même que cela détruirait celle-ci et nuirait à l'efficacité des missions, risque qui peut apparaître exagéré par comparaison avec d'autres domaines où le conseil et le contrôle qui s'exercent ne sont pas autant dissociés).

### **2.1.2. Les démarches collectives (regroupements et animations)**

Les démarches collectives sont inhérentes à un secteur caractérisé par un nombre impressionnant de propriétaires (le chiffre paraît relativement stable : 3,3 millions), la plupart d'entre eux (près de 3 millions) possédant moins de 4 ha et disposant de faibles capacités individuelles de gestion. Dans ces conditions, réunir les bonnes volontés et les moyens répond à un besoin mais s'avère couramment un éternel (et épuisant) recommencement (tonneau des Danaïdes ou rocher de Sisyphe, les images ne manquent pas pour la caractériser...). Aussi, le COP s'est-il plus ou moins efforcé de circonscrire l'action du CNPF en la matière, lui demandant notamment de prioriser :

- l'incitation des propriétaires au regroupement, du foncier (bourses), des travaux (ASA et chantiers groupés...) et surtout de la gestion (ASLGF et, nouveauté de la période, GIEEF),
- les opérations territoriales visant à mobiliser du bois et soutenues financièrement (chartes forestières de territoire, PDM - plans de développement de massif - et AMI Dynamic Bois - dispositif ADEME -).

## Les GIEEF

Créés par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 14 octobre 2014, les GIEEF (groupements d'intérêt économique et environnemental forestier) ont constitué l'une des principales nouveautés du COP actuel, avec pour modèle de départ le premier d'entre eux, labellisé fin 2015 dans les Cévennes ardéchoises.

Fortement soutenu par le ministère en charge des forêts (comme en témoigne son insistance à ce propos, relevée dans la lettre de mission adressée au CGAAER en décembre 2015), ce nouvel outil a aussitôt fait l'objet d'incitations diverses : majoration des aides publiques (en particulier pour la rédaction des PSG qui sont concertés dans ce cadre) et dispositif fiscal DEF1 de crédit d'impôt sur le revenu au titre des travaux forestiers (sans seuil plancher de surface pour les adhérents à ce type d'organisme).

La cible du COP 2017-2021 était de 150 GIEEF, soit 30 par an. L'objectif ne sera manifestement pas atteint, puisque seulement 19 groupements ont été enregistrés en 4 ans (couvrant environ 16 000 ha), dans l'attente de la finalisation d'une réserve de 61 GIEEF par ailleurs en cours, à des stades plus ou moins avancés (pour une superficie cumulée de 25 000 ha).

Les entretiens conduits la mission dans 7 régions (DRAAF et centre régional du CNPF) ont permis de recueillir divers avis sur l'outil GIEEF et sa pertinence :

- les GIEEF sont tenus pour un sujet relativement mineur et certains PRFB, riches pourtant d'un nombre considérable de propositions, ne les évoquent qu'à la marge,
- d'autres freins sont évoqués ailleurs : sociologie locale défavorable (dans les régions où l'individualisme forestier est le plus marqué !) ou bien temps de gestation et complexité trop importants (critères non adaptés à certains types de propriétaires),
- enfin, de mauvaises raisons sont parfois soupçonnées : moyen de se faire financer la rédaction ou la réécriture d'un PSG et effet induit de l'indicateur CNPF (et de l'excès de zèle pouvant en résulter, avec comme risque la disparition du groupement dès lors qu'il cessera d'être accompagné de près).

Enfin, la mission a noté l'intérêt plus enthousiaste s'exprimant en faveur des PSG concertés (certains pouvant évoluer ensuite en GIEEF ; ou pas !), auxquels sont prêtées des qualités appréciables de simplicité et d'agilité, et dont l'intérêt est comparable en matière de gestion durable organisée. Elle a constaté aussi que, comme toutes les démarches collectives (chartes, PDM, schémas de desserte), les GIEEF étaient tributaires de conditions impératives (un leader local, un animateur tenace...), dont la pérennité à long terme n'est jamais garantie et dont la justification est à apprécier au plus près du terrain (c'est-à-dire dans une logique de convention bénéficiant de l'adhésion des élus et acteurs locaux).

En tout état de cause, on ne peut pas imputer la non atteinte de l'objectif GIEEF du COP au seul CNPF et à un éventuel désintérêt de sa part ; et si l'outil, avec ses modalités d'articulation avec le PSG concerté (d'un maniement plus propice à l'obtention de suppléments nets de récolte), mérite d'être techniquement re-réfléchi afin d'être amélioré et adapté, sa contribution future aux enjeux de l'économie du bois et du carbone, supposant de profonds changements d'échelle et de dynamique

sylvicole, devrait rester secondaire en l'absence de leviers d'action et d'incitations d'une toute autre ampleur que ceux aujourd'hui en vigueur.

### **Les autres formes de regroupement et les animations territoriales**

S'agissant enfin des autres formes de regroupement (desserte, regroupement des chantiers, mutualisation des coûts de travaux, etc.) et des animations territoriales que suscite ou auxquelles participe le CNPF, la mission n'a pas eu à connaître de bilan analytique établissant la plus ou moins grande efficacité de ces démarches ou évaluant leurs facteurs de succès. Tout au plus a-t-elle noté que :

- ces actions, lourdes et longues à porter, suscitent des partenariats dont l'apport est généralement positif pour l'image de l'établissement et sa reconnaissance par les collectivités (à tout niveau) ou encore par d'autres acteurs (de toutes natures),
- elles pâtissent néanmoins de contraintes fortes : financements croisés (généralement laborieux à finaliser) et difficultés à assurer ce type de mission au long cours dans le contexte de relative précarité des contractuels recrutés pour l'occasion (d'où la succession courante de plusieurs animateurs, facteur supplémentaire de difficulté),
- beaucoup d'interlocuteurs avouent enfin (à demi-mot ou même franchement) que ces actions collectives relèvent d'un militantisme et d'un volontarisme aujourd'hui questionnés, faute de résultats à la hauteur des moyens et des temps d'animation nécessaires (les cas d'école où l'effet levier positif est démontré semblent davantage relever de l'exception que de la règle).

La mission conclut donc à l'intérêt de maintenir ces actions territoriales (pour leur effet dynamisant pour le CNPF et pour leurs retombées plurielles : plus d'investissements en forêt et plus de résultats économiques aussi bien pour les propriétaires que pour la filière locale ou même nationale), en particulier dans les régions où les objectifs du PRFB sont largement tributaires du réveil des « petits » propriétaires (car l'atomisation de la propriété y est proportionnellement plus forte).

Elle suggère cependant de plafonner le temps qui leur est consacré (du fait de leur caractère spécialement chronophage), de les moduler en ciblant les contextes locaux les plus favorables et surtout de réfléchir à d'autres manières d'agir sur le morcèlement forestier (traiter les causes à leur source et non plus leurs conséquences). Ainsi, il pourrait être attribué aux collectivités territoriales intéressées le soin de gérer la propriété forestière délaissée, soit aux conseils départementaux (qui disposent déjà de compétences en matière de foncier), soit aux intercommunalités, en s'inspirant alors de l'exemple de la compétence GEMAPI, relative à la gestion des inondations et des milieux aquatiques, et confiée par la loi MAPTAM de 2014 aux bons soins des collectivités territoriales (avec le droit facultatif de lever la taxe correspondante, additionnelle à la fiscalité locale et permettant son financement).

### **2.1.3 La mobilisation des propriétaires au profit de la filière-bois**

Avec les DGD et les outils qu'il administre, le CNPF dispose de bases de données, en particulier cartographiques, participant à l'évaluation de la ressource bois, actuelle et future. Le COP avait retenu l'éventualité que ces données puissent être utilisées à l'occasion des conférences régionales d'approvisionnement prévues par le PNFB, via une méthodologie à développer, et le principe de



renforcer les interactions « amont-aval » au sein de la filière afin de répondre à la demande des marchés.

La non tenue de la plupart des conférences régionales d'approvisionnement, l'absence de demande explicite et le fait enfin que l'exploitation potentielle des informations issues de Merlin souffre de leur hétérogénéité et d'une harmonisation insuffisante dans la saisie des données, ont fait que le premier de ces objectifs n'a pas été atteint, comme l'anticipait du reste le bilan intermédiaire du COP, réalisé par le CNPF au bout de trois ans.

Pour le reste, le CNPF ne détenant pas d'expertise reconnue en matière de valorisation économique du bois, il n'a les moyens d'agir qu'à la marge vis-à-vis des propriétaires mus par des objectifs seulement patrimoniaux et donc moins sensibles aux enjeux territoriaux et de la filière ; et s'il participe à la liaison des acteurs tout au long de celle-ci, en tant que membre des interprofessions créées au plan national (France Bois Forêt) ou régional, il ne mentionne pas son aval, dans son récent projet stratégique, parmi ses principaux partenaires, à l'inverse des propriétaires, des gestionnaires forestiers et du secteur de la R&D. La mission considère donc que la modicité relative des moyens humains nationaux du CNPF ne lui a pas permis d'être mieux identifié à l'issue du COP en matière d'économie forestière, malgré l'importance du sujet.

## 2.2 Conduire le changement (innovation, transfert, partenariat)

Le CNPF joue un rôle important en matière de conseil sylvicole, grâce aux outils et méthodes qu'il a développés et aux connaissances qu'il transfère. Ses activités de RDI (recherche, développement et innovation) relèvent à la fois de son service IDF, dans son rôle d'interface avec le monde scientifique, et de ses centres régionaux, au travers des expérimentations et études que ceux-ci conduisent avec des collectivités partenaires (conventions) et en relation avec des propriétaires forestiers intéressés. Aussi le COP a-t-il promu deux types d'objectifs :

- le premier se rapporte à la R&D et au programme de l'établissement, dans une logique d'évolution et d'adaptation des thématiques tenant compte des priorités du PNFB,
- le second vise à la formation théorique et pratique des propriétaires, en ciblant celle-ci sur des publics prioritaires et utilisant des canaux de communication variés et appropriés.

### 2.2.1. Les thèmes et la coordination R&D

Le COP demande au CNPF d'adapter son programme de RDI en tenant compte des priorités identifiées dans le PNFB et des axes ou pistes de progrès figurant dans le plan de recherche innovation (PRI 2025) de la filière forêt-bois. Les thématiques correspondantes sont nombreuses et touchent à des sujets d'innovation extrêmement divers : quelle gestion face au changement climatique, quelle prise en compte des services écosystémiques, quid de l'utilisation des nouvelles technologies en matière de sylviculture, de travaux et d'exploitation ?

#### Les partenariats sur les actions RDI

Le CNPF vise le développement de projets avec 4 catégories de partenaires potentiels : avec les scientifiques (grâce notamment à de nouveaux postes d'interface avec l'INRAE), avec l'ONF (accord cadre à établir), avec les gestionnaires forestiers (accords également suggérés en matière de RD, avec le secteur coopératif en particulier) et les organisations de sylviculteurs.

La mission a noté sur cette question quelques acquis (nouveaux ou reconduits) du COP :

- le renouvellement de la qualification du CNPF comme institut technique reconnu par le MAA (il a cependant été dit au CNPF qu'il ne se confrontait pas assez à d'autres experts, reproche dont la mission n'a pas identifié s'il avait fait évoluer les pratiques de l'établissement),
- la responsabilité d'animer le RMT Aforce, stratégique pour le partage et le transfert des connaissances sur le changement climatique (labellisation confirmée pour la période 2020-2025 ; le RMT a favorisé la forte implication de l'établissement dans l'élaboration de la feuille de route nationale sur l'adaptation des forêts au changement climatique ; il constitue une indéniable réussite pour le CNPF, dynamisant et valorisant le travail de ses personnels et le réseau de ses correspondants ; les colloques ou ateliers qui en sont l'une des marques de fabrique, sont notoirement appréciés par leurs participants, même s'il semble exister une demande non satisfaite d'applications ou de débouchés plus concrets, en opposition à des approches qualifiées parfois de « trop scientifiques » !),

- des partenariats avec des organismes de R&D (INRAE, FCBA) et dans le cadre de réseaux (Ecofor, Labex Arbre...) ou de GIS (le CNPF est membre des GIS « Pin maritime du futur » et « Coopératives de données »),
- un accord-cadre avec l'INRAE (2019), qui facilite les collaborations scientifiques (et a permis de bénéficier d'un poste d'interface socio-économique avec le laboratoire d'économie forestière financé par l'INRAE) ; cet accord a formalisé et concrétisé des relations déjà anciennes, qui se traduisent par l'accueil à l'INRAE d'ingénieurs CNPF pour une immersion de 3 ans, aboutissant à des cultures partagées (exemples des travaux sur l'IBP, indice de la biodiversité potentielle, ou sur la sociologie et le comportement des propriétaires forestiers),
- des relations avec l'ADEME, dans le cadre du programme « Graine sur la biomasse »,
- des partenariats liés à des disciplines pouvant intéresser la forêt (sciences sociales et télédétection),
- une convention en cours d'écriture avec l'ONF (dont il reste à vérifier qu'elle n'est pas simplement ancrée sur le travail déjà fait mais qu'elle porte sur de nouvelles ambitions communes), centrée sur 4 thématiques de R&D (changement climatique, technologies forestières de recueil des données - outils embarqués pour les agents de terrain -, choix des essences de reboisement et protection des sols - autour de l'appauvrissement et du tassement liés aux pratiques forestières -), en sus de collaborations ponctuelles (dans le cadre d'appels à projets) et du réseau Aforce ; même si la mission considère logique « la différence de lecture » des problématiques forestières entre les deux établissements, elle s'étonne que le travail en commun entre les deux organismes, bien qu'en accroissement régulier, ne soit pas plus conséquent et ne soit pas impulsé (voire imposé) plus fortement par l'Etat<sup>32</sup>.

### **La recherche appliquée sur le changement climatique**

L'orientation principale de la RDI du CNPF a trait aux impacts du changement climatique sur les forêts. Proposer des sylvicultures adaptatives et transférer les avancées techniques ont donc été inscrits parmi les priorités du CNPF, aidé par son service IDF et par le RMT Aforce.

Cette recherche appliquée doit passer selon le COP par :

- un réseau de placettes de suivis, de veille et d'alerte (ILEX, dont le COP demande l'évaluation),

---

<sup>32</sup> La conclusion de cette convention avec l'ONF interviendra au mieux au cours de la dernière année du COP. Est-ce un signe exprimant une volonté et des intérêts partenariaux somme toute limités entre les deux organismes ? La mission ne se prononce pas sur le sujet, n'étant pas en mesure d'apprécier le niveau de réalisation relatif à chacun des besoins accrus de coordination (en nombre impressionnant) mis en exergue dans le COP 2017-2021 :

- vœu d'un accord-cadre dans le domaine de la RDI (recherche, développement et innovation),
- mise en place d'un réseau de sites partagés pour tester des pratiques expérimentales de gestion,
- élaboration de schémas territoriaux d'adéquation offre-besoins en matière de ressource bois (en lien avec l'IGN),
- développement d'un système expert de services climatiques, s'appuyant sur des outils de diagnostic, d'information et de prise de décision face aux risques climatiques (en partenariat également avec l'INRAE),
- création d'une cellule et d'un groupe de réflexion dédiés à l'équilibre sylvo-cynégétique,
- mise au point de méthodes et techniques préservant l'intégrité des sols forestiers,
- mutualisation des formations.

- la conception et le test de sylvicultures adaptatives (avec plusieurs perspectives : réseau de sites partagés avec l'ONF, pour tester en vraie grandeur différentes pratiques de gestion, nouvelles techniques de plantations et régénérations naturelles sans recours aux produits phytocides, promotion d'itinéraires de production de bois énergie compatibles avec une gestion forestière durable),
- le développement d'outils de diagnostics sylvoclimatiques (Archi, Bioclimsol et système expert de « services climatiques » destinés aux diagnostics et prises de décisions des gestionnaires et propriétaires forestiers),
- le transfert des résultats, grâce notamment au RMT Aforce et à un réseau interne de correspondants ou référents dans chaque région.

Au cours du COP, divers travaux, souvent multi-partenaires, ont contribué à cet objectif :

- Bioclimsol (qui permet un diagnostic de la station ou d'un peuplement ainsi que de son état sanitaire et qui préconise dans la foulée des modalités de gestion et de choix des essences de reboisement) a été complété par une application mobile (Forrecast, développée avec le PNR du Haut Languedoc) et permet maintenant de cartographier des zones de vigilance climatique spécifiques à chaque essence,
- des guides de stations, prenant en compte les évolutions climatiques, ont été élaborés dans certaines régions, dans le cadre de prestations conventionnées,
- la plateforme Web Caravane (projet du RMT Aforce), dédiée aux professionnels de la forêt, a été mise en ligne en 2020 ; elle permet de visualiser les évolutions possibles et la compatibilité des espèces forestières avec le climat futur,
- de nouvelles techniques de renouvellement, prenant en compte divers effets climatiques (canicules, coups de soleil et alimentation en eau) durant la phase d'installation ont été imaginées,
- dans le même esprit, de nouvelles méthodes de plantation, de préparation du sol et d'entretien ont été conçues,
- le CNPF est impliqué par ailleurs dans le GIS « Coopérative de données », qui teste différents modes de gestion sylvicole,
- enfin le projet Climessence, s'appuyant sur des outils CNPF et développés par ses partenaires (INRAE et ONF), est à l'origine d'un site web de diagnostic, d'information et d'aide à la prise de décision, face aux risques climatiques.

Ces développements ont fait en outre l'objet de formations internes et externes visant à l'utilisation de ces différents outils, et à l'accompagnement des propriétaires dans la prise en compte du changement climatique. Face à l'ampleur de ce problème (qui affectera peu à peu toutes les forêts françaises) et compte tenu des incertitudes et inquiétudes considérables qu'il génère, la mission rejoint sur ce sujet les appréciations du rapport parlementaire Cattelot : éclatement de la recherche publique dédiée, moyens trop limités compte tenu de la diversité des contextes et interactions, caractère inadapté des financements par AAP, transfert nécessaire au terrain des connaissances et préconisations (l'interface recherche-ingénierie est encore confidentielle).

La mission ne peut que souhaiter à son tour le renforcement à une autre échelle des interactions entre organismes, pour éviter les risques de dispersion ou de dilution (et le fait qu'aucun des

opérateurs concernés n'a les moyens d'agir seul) ; ce besoin de dialogue et de coopération plus volontaires doit s'étendre également à d'autres thématiques de recherche appliquée et d'innovation, même si l'interdisciplinarité et la pluralité peuvent être sources de complexifications, voire de tensions. Elle trouve ainsi curieux que certains outils développés reposent sur un petit noyau de personnes et n'aient pas fait l'objet d'une validation scientifique (ce qui constitue un facteur de fragilité), au prétexte que les méthodes et pas de temps de la science théorique et de la gestion forestière diffèrent.

Ce défaut résulte peut-être du positionnement préférentiel du CNPF sur des financements régionaux dont il a l'habitude et la pratique (car c'est là aussi que ses moyens humains sont les plus nombreux), alors qu'il est plus rarement porteur au plan national (où sa visibilité doit donc être renforcée).

### **La programmation des expérimentations et la coordination de leur mise en œuvre**

L'expérimentation sert au CNPF à mettre au point des modèles de sylviculture et à soutenir les conseils et formations qu'il délivre aux propriétaires forestiers. Le COP prévoit donc que le CNPF se dote d'un programme national pluriannuel (coordonné avec les centres régionaux et décliné en région), améliore sa base de données ILEX et anime un groupe interne de correspondants.

La mission a saisi les enjeux liés, vu les applications attendues des expérimentations de terrain dans la situation présente de la forêt française (soumise à de fortes perturbations, climatiques et sanitaires), enjeux qui supposent la rigueur de protocoles précis et la capacité à généraliser les enseignements résultant de contextes locaux et de facteurs (stationnels ou autres) qui leur sont spécifiques.

Elle n'a pas eu la possibilité toutefois d'analyser l'importance des progrès intervenus en cours de COP, le programme national d'expérimentations (et ses déclinaisons régionales respectives) étant fondu dans le plan d'actions national, dont la portée reste générale et qui couvre les différentes thématiques d'intervention du CNPF sous la forme de 45 fiches-actions (sans rentrer dans les détails dans le domaine des expérimentations). Elle n'est pas en capacité non plus de juger de la qualité des résultats (et moins encore de leur éventuelle utilisation par les propriétaires concernés) qui sont apportés par les réseaux de placettes expérimentales sur divers sujets : nouvelles essences et techniques de renouvellement forestier, quantification économique des itinéraires de travaux, etc.

### **La restauration de l'équilibre sylvo-cynégétique**

Le rétablissement de cet équilibre fait partie des priorités du PNFB, la situation étant devenue ingérable dans les massifs confrontés à l'expansion incontrôlée de certaines populations (grands ongulés). Le COP demande donc au CNPF de faciliter le dialogue, les diagnostics partagés et les formations concertées « forestiers-chasseurs », de connaître et faire évoluer les dispositifs techniques ou réglementaires et de mettre en place une cellule « innovation ».

Le CNPF reconnaît qu'il s'agit là d'un des sujets les plus compliqués qui soient et face auquel il se trouve largement démuné (l'opinion étant que le dialogue est indispensable mais le constat étant qu'il est bloqué !), bien que son expertise soit sollicitée dans les commissions départementales examinant les plans de chasse (où sa présence est désormais réglementaire).

L'objectif est donc en échec mais renvoie d'abord à des arbitrages politiques et à des difficultés pratiques (discussions difficiles avec le monde de la chasse - et même rompues dans certains

départements - et désaccord sur la manière d'objectiver le problème - le sujet mériterait une coopération approfondie avec l'ONF mais il semble n'exister pour le moment qu'un simple projet de plate-forme déclarative de dégâts en relation avec d'autres acteurs intéressés - coopératives, experts forestiers et France bois forêts -) dépassant très largement l'établissement ; et ce d'autant que cette question n'a en général pas vocation à s'examiner à l'échelle des propriétés individuelles (qui ne constituent pas l'échelle idoine de règlement du problème), à laquelle travaille le plus souvent le CNPF dans le cadre de ses missions de conseil, mais à d'autres niveaux territoriaux.

La mission a également eu connaissance d'actions en cours, de portée néanmoins limitée, conduites aussi bien au plan national (dossier dans Forêt Entreprise, brochure sur l'impact du grand gibier, journées techniques interrégionales, indicateur de pression à l'échelle des propriétés intégré dans Merlin, formations croisées en partenariat avec l'ANCGG, participation à la démarche partenariale SylvaFaune et au développement d'une application Fransylva) que plus local (développement en cours d'une plateforme en Bretagne, cadre commun de suivi dans le Grand-Est, formations des gardes particuliers de certaines FDC).

### **L'adaptation des forêts et de leur gestion aux aléas et risques**

La question des risques croît en importance (augmentation des fiches dégâts constatée au plan national, accélération des arrivées de bio-agresseurs d'origine exotique...) et fait l'objet d'une implication traditionnelle du CNPF, notamment au travers de son réseau de correspondants observateurs (99 en 2021, pour un effectif total de 250), dans le cadre d'une convention passée avec le Département de la santé des forêts (DSF) du MAA (mission figurant dans le code forestier). Conformément à ce que prévoit le COP, le CNPF a conduit les projets de R&D (achevés en 2020) Chalfrax sur la chalarose du frêne et Dolar sur la maladie des bandes rouges du pin laricio. Il a par ailleurs piloté le projet Casteldiag sur l'apport de la télédétection pour évaluer l'état sanitaire des châtaigniers et mis à jour régulièrement, depuis son émergence en 2018, le bilan relatif à la crise des scolytes (conformément à une préconisation demandant de reconduire, en cas de nécessité, l'estimation des dégâts et le suivi post-crisis déjà mis en œuvre par le passé dans le cadre de divers événements majeurs). Enfin, dans le cadre du RMT Aforce, il a coordonné la version actualisée du guide de gestion des crises sanitaires en forêt.

Pour ce qui est autres aléas visés par le COP (tempêtes, incendies...), dont la fréquence et la dangerosité pourraient s'accroître dans le contexte du changement climatique, le CNPF a participé à l'élaboration du plan national de gestion de crise tempête, coordonné par les services de l'Etat, et à ses déclinaisons régionales, tandis que par ailleurs, dans les départements à risque incendie important, il participe également comme prévu aux instances et services spécialisés s'intéressant à l'espace forestier (comités de suivi PIDAF, DFCl et PDM incendies, SDIS).

Le dernier point visé dans le COP (appui du CNPF pour améliorer et étendre les démarches d'assurance en forêt) n'a semble-t-il pas avancé, le sujet étant complexe et la difficulté à anticiper les risques futurs n'aidant pas à développer ce marché (sur lequel Fransylva s'est positionné avec son produit Sylvassur).

## Les services écosystémiques et leur valorisation monétaire

C'est un fait que les forêts privées rendent de multiples services à la société, en matière de biodiversité, de cadre de vie, de possibilités récréatives, de qualité de l'eau, de protection contre l'érosion et de séquestration du carbone. Sur tous ces sujets, le CNPF a développé une expertise et des outils plus ou moins reconnus, promouvant en outre les bénéfices additionnels d'une bonne gestion forestière. Le COP retient donc l'idée que le CNPF travaille sur ces sujets, en évalue financièrement l'apport à la collectivité et puisse le valoriser, plus particulièrement dans le domaine du carbone et de l'eau.

Le CNPF fait le constat (voisin de celui relatif à l'équilibre sylvo-cynégétique) qu'il s'agit d'un chantier parmi les plus incertains à mener à bien, si ce n'est dans le domaine du service carbone (qui semble de loin le plus prometteur ; mais qui se heurte toutefois au besoin de justifier une amélioration des pratiques alors même que celles-ci sont déjà satisfaisantes...), tandis que la valorisation monétaire des autres services a piétiné tout au long du COP.

Dans ces conditions, le CNPF a d'abord progressé dans la caractérisation, l'objectivation et le porter à connaissance des enjeux.

- Dans le domaine de la préservation des sols, fragilisés par les changements climatiques, la mécanisation et des techniques de récolte inappropriées, sa contribution s'est traduite par la publication du livre « Les sols forestiers » (2018) et à des prestations ou collaborations ponctuelles (détermination des zones sensibles au tassement dans le Nord-Ouest) et travail coordonné par l'INRAE en Centre-Val de Loire sur l'impact des coupes de bois énergie sur les sols - Defiforbois -) ; le sujet fera partie par ailleurs des sujets de recherche-développement retenus dans la convention qui doit être signée avec l'ONF.
- Dans celui de l'eau, le CNPF s'est intéressé au suivi de projets de valorisation de sa qualité : en Haute-Savoie (captage en forêt sous l'égide du Syndicat des Moises et Voirons), et dans l'Hérault (diagnostic des enjeux forestiers sur l'impluvium des sources de la station thermale d'Avène et programme de mesures de qualité de l'eau sous chantiers forestiers autour de La Salvetat-sur-Agout).
- En matière de biodiversité, l'Indice de biodiversité potentielle (IBP) permet aux gestionnaires forestiers d'estimer facilement la capacité d'accueil en espèces d'un peuplement ; outil d'aide à la décision, réalisé en lien avec l'INRAE, il a fait l'objet de nombreuses actions (formation, diffusion) et ouvre à des projets de partenariat (y compris à l'étranger) ; par ailleurs le CNPF a procédé à la réédition (revue et augmentée) de la Flore forestière française (tome 1 : plaines et collines) et pilote dans le même esprit la rédaction d'un ouvrage sur la faune forestière ; il a enfin poursuivi la réalisation de brochures, s'inscrivant dans une collection ayant donné lieu, en 2015 et 2016, à deux premières publications (sur les champignons, puis sur les oiseaux), aidant à la prise de conscience des propriétaires sur les richesses de leur forêt : les insectes (2017), les mousses, lichens et fougères (2019) et les insectes pollinisateurs (2020).
- Enfin « le service carbone », a donné lieu à diverses actions intéressantes du CNPF. La mise au point d'un outil d'estimation du bilan carbone à l'échelle d'un territoire (Climafor, en

collaboration avec l'Ademe et l'IGN), propose ainsi des simulations de sylvicultures, avec leurs bilans carbone et hydrique sous climat futur (avec un service web associé pour permettre aux gestionnaires forestiers de s'approprier ces simulations) ; le CNPF a également été acteur, en partenariat avec I4CE, le GIP Massif Central, le MAA et le MTE, du programme Vocal qui a proposé le cadre de référence pour les méthodes de compensation carbone ; si enfin l'opportunité pour le CNPF de créer une filiale centrée sur le service carbone a été envisagée (et fait l'objet de scénarii de développement, non communiqués à la mission), cette idée n'a pas abouti, par défaut de modèle économique trouvé à ce jour.

Mais c'est surtout dans le pilotage du référentiel des projets de compensation actuellement validés que les initiatives du CNPF ont été les plus remarquées, grâce au label bas carbone (LBC), et à la proposition des trois itinéraires sylvicoles dits « carbone + » (boisements de terres agricoles, amélioration forestière et reconstitution de peuplements dégradés). Des projets pilotes ont ainsi été menés avec certaines entreprises (groupe La Poste, Dim, etc.) ou dans le cadre de manifestations (G7 de Biarritz, Tour de France...) ayant financé des investissements fixant davantage de carbone, en compensation d'émissions de GES non évitables. La mission considère que ce résultat est manifestement à mettre au crédit du CNPF, car il y a encore peu de méthodes LBC validées et la forêt représenterait aujourd'hui la plus grande proportion de projets financés dans ce cadre (alors même que l'on observe en parallèle un certain attentisme pour ce qui concerne les projets agricoles) ; mais il n'est peut-être que la conséquence d'un effet d'amorce, avec le risque que la forêt perde son coup d'avance actuel et voie poindre demain de nombreux bénéficiaires concurrents.

### **Les outils phare du CNPF**

Le CNPF a développé des produits innovants au service de la filière et des acteurs forestiers, ainsi que pour ses besoins internes. De différentes natures, visées et dénominations (Archi, IBP, Bioclimsol, Laforetbouge, Ilex, Merlin...), ils sont bénéfiques à la culture commune et à l'esprit d'appartenance à l'établissement, ainsi qu'à sa notoriété. Mais des voies de progrès à parfaire (améliorations et fiabilisation nécessaires, valorisation et diffusion de plus grande ampleur) conduisent logiquement le COP à demander la mise en place d'une procédure de labellisation (avec un comité ad hoc) et des plans de déploiement adaptés.

La mission constate que le CNPF a su faire preuve d'un opportunisme clairvoyant, pour mettre au point des méthodes et outils sur quelques thématiques stratégiques, à partir d'initiatives souvent régionales, peu à peu adaptées et élargies à d'autres contextes (jusqu'à aboutir à leur identification et à leur généralisation nationales). Mais elle observe aussi qu'il reste au CNPF du chemin à parcourir avant d'asseoir ces outils qui, à ce jour, restent avant tout les outils phare du CNPF mais pas ceux de la forêt française.

Par ailleurs la mission n'est pas apte, en l'état actuel des informations qu'elle a pu recueillir, à juger de la qualité de chacun de ces outils, ni de « leurs marchés » respectifs (combien d'utilisateurs et d'hectares concernés ?). Les professionnels et partenaires du CNPF interrogés connaissent leur existence, mais n'en sont pas des utilisateurs avisés ou réguliers ; et certains ont même exprimé



des réserves sur leur bien fondé et sur la capacité du CNPF à les faire évoluer dans une logique, ordinaire pour tout type de produit, d'amélioration continue.

La mission note également que la labellisation dédiée et la reconnaissance par le monde forestier de ces outils restent en gestation, tandis que le déploiement et la communication associés, s'ils ont surmonté le stade embryonnaire (en particulier en interne), touchent encore peu les propriétaires et les gestionnaires forestiers (et moins encore les médias et le grand public). En outre, aucun de ces outils n'a fait l'objet d'audit, technique et scientifique, qui aurait aidé la mission à répondre précisément aux interrogations suivantes :

- Ces outils sont-ils utiles, voire même fondamentaux ? Oui sans doute, mais cela mériterait d'être analysé au cas par cas,
- En existe-t-il d'autres, équivalents, sur le marché ? Probablement, mais il reste à comparer les applications, performances et limites propres à chacun d'entre eux,
- Quelles sont les améliorations à apporter (et quel en serait le coût ?) pour aboutir à « des produits finis » ou tout au moins à des outils ayant atteint un stade de développement exploitable dans les situations forestières courantes, y compris par d'autres acteurs que le CNPF ?
- L'Etat peut-il laisser aux opérateurs publics et aux professionnels forestiers le soin de multiplier les outils pour leur propre compte (jusqu'à ce que s'opère au cas par cas une sélection darwinienne qui verrait l'un d'entre eux s'imposer) ? Pourquoi pas, mais cela interpelle tout de même quand les opérateurs à la manœuvre et les financements publics ne sont pas coordonnés.
- Le CNPF peut-il devenir « un centre de ressources » en matière de méthodes et outils forestiers ? Oui certainement (il l'est du reste déjà) mais pas seul, ni dans tous les domaines. Et cela suppose à chaque fois de définir le projet dans ses différentes composantes (chef de file, partenaires, budget, calendrier, instance de supervision...) et que l'Etat renforce son rôle de pilote et d'arbitre, en imposant in fine aux propriétaires et gestionnaire « le standard » adopté au terme de chaque processus.

Les opérations à venir de régénération forestière, dans le cadre notamment du volet reboisement du plan de relance, vont constituer de ce point un moment de vérité pour ces outils phare (leur utilisation sera-t-elle stimulée, voire exigée, à cette occasion ?).

### **2.2.2. L'information et la formation des propriétaires forestiers**

Le code forestier confie au CNPF « la formation théorique et pratique des propriétaires forestiers » et « le développement et la vulgarisation sylvicoles », dans un but d'encouragement des méthodes conduisant à la gestion durable des forêts et à la valorisation de leurs produits et services.

L'ambition est considérable, vu la population potentiellement concernée (près de 3,5 millions de personnes !) et son caractère particulier (les propriétaires vivent rarement de leur bien - à la différence des agriculteurs -, leurs motivations sont mal connues et évolutives, leur adhésion aux principes de gestion durable et de multifonctionnalité ne va pas de soi, etc.), et le rôle du CNPF décisif dès lors qu'il est le seul organisme consacrant du temps au conseil désintéressé et au transfert de connaissances (qui touche également des acteurs économiques tels que coopératives,

entreprises de travaux, notamment dans des domaines - l'environnement par exemple -, où le CNPF joue un rôle pivot et de centre de ressources).

Pour réduire les risques de dispersion, le COP a ciblé comme public prioritaire les propriétaires de plus de 4 ha (377 000, comptabilisés dans le mémento 2021 des chiffres-clés de la forêt privée), via des moyens classiques (revue et bulletins régionaux « papier ») ou numériques (via Internet).

A noter que le bilan d'auto-évaluation du COP à mi-parcours (réalisé début 2020) a considéré le sujet parmi les points ayant « significativement avancé mais dont il reste à finaliser le résultat ».

### **La professionnalisation des pratiques d'information-vulgarisation-formation**

Il faut tenir ce premier engagement pour très important, d'une part car le CNPF dispose de compétences et références reconnues, mais aussi car il conditionne certainement - quoique dans des proportions difficiles à mesurer - l'augmentation du nombre de DGD, leur qualité et leur mise en œuvre opérationnelle.

Les leviers concourant à la modernisation de ces pratiques passent dans tous les cas par des contenus attractifs (et ce quel que soit ensuite le support utilisé), ce qui suppose de former les agents en charge du fond et de la forme des messages diffusés via différents canaux, par la connaissance et la mutualisation des bonnes pratiques et, enfin, par des partenariats susceptibles de relayer ou démultiplier certaines initiatives.

C'est dans cet esprit que depuis le début du COP, le CNPF (seul ou avec d'autres) est à l'origine de films pédagogiques, de tutoriels et présentations en ligne, du développement de nouveaux outils de formation (webinaire, mooc), du portail « Je me forme pour mes bois » dédié à la formation forestière, de sessions FOGEFOR axées sur les usages en ligne (nouveaux outils, télétransmission de son PSG »...), le tout étant couplé à la montée en nombre des bénéficiaires grâce à diverses techniques : fichier d'adresses et de contacts individuels (sollicités périodiquement par SMS et mails), lettres électroniques, mise à disposition des versions numériques des publications, constitution d'un réseau d'interlocuteurs médias, etc.

Pour veiller à l'atteinte de cet objectif, le COP a retenu :

- un premier indicateur, devant être orienté à la hausse, fondé sur le nombre de propriétaires inscrits dans les outils en ligne du CNPF (Laforetbouge, abonnements aux lettres d'information électroniques, espace jemeformepourmesbois) ; le résultat ne peut être jugé qualitativement (rien n'est su sur l'engagement qui en résulte, faute d'information quant au temps passé et aux conséquences induites), mais il est passé de 32 498 en 2017 à 43 520 en 2020 après un pic à 52 517 en 2019 (l'abandon en 2020 de la lettre électronique nationale « foretpriveefrancaise », commune au CNPF et à Fransylva, pour la remplacer par la lettre électronique « cnpf.fr » n'ayant pas permis de récupérer en si peu de temps l'ensemble des abonnés et entraîné la perte de 9 000 d'entre eux),
- deux autres indicateurs, à savoir le nombre annuel de nouveaux propriétaires participant aux réunions de vulgarisation (500) et aux formations FOGEFOR (400) ; les résultats de l'évaluation à mi-parcours (tableau ci-dessous) montrent que dans les deux cas la cible a été largement dépassée. Les données 2020 (respectivement 1 363 et 272) témoignent d'un ralentissement imputable à la crise épidémique.

Nouveaux participants	2017 Valeur annuelle	2018 Valeur annuelle	2019 Valeur annuelle	Cible annuelle
aux réunions de vulgarisation	2 428	3 000	3 440	>500 nouveaux propriétaires/an
aux FOGEFOR	604	687	489	>400 nouveaux propriétaires/an

### Le ciblage de l'appui technique individuel

Le CNPF a aussi pour vocation de faire prendre conscience aux propriétaires qu'ils sont les acteurs indispensables de l'économie du bois et que leur bien est également source d'autres produits et services liés aux différentes fonctions des forêts. La connaissance des différents publics, de leurs profils respectifs, de leurs centres d'intérêt et attentes, de leurs niveaux de compétence et d'expérience est donc impérative pour adapter le discours à tenir auprès de chacun d'entre eux ; d'où l'importance du ciblage des propriétaires, visant entre autres à repérer les propriétaires en retard de gestion, les secteurs les moins couverts en réunions, les événements ou éléments qui sont facteurs d'opportunités (dégâts sanitaires, gisements potentiels en matière de travaux ou d'exploitation).

La base de données Merlin, régulièrement améliorée et mise à jour, est devenue plus précise et donc plus efficace en matière de GRC (gestion de la relation client). Elle sert même à cibler les invitations aux réunions pour tenir compte des propriétaires les plus directement intéressés, selon la thématique considérée. Elle facilite en outre les échanges avec les DDT et les gestionnaires pour réduire le nombre de forêts sous régime d'autorisation administrative de coupe.

En complément du conseil collectif dispensé en réunion (cf. le paragraphe précédent), le CNPF conseille les propriétaires individuellement et à la demande. Un enjeu du COP est de cibler ces visites-conseils en privilégiant les nouveaux propriétaires, pour des surfaces supérieures à 4 hectares, avec un DGD pour finalité (et in fine un comportement de gestionnaire actif et de producteur). Chaque visite donne lieu à la remise d'un compte-rendu écrit et de documentations pratiques (types de DGD, plaquettes techniques, certification forestière, prix des bois, rôle du CNPF...) et, au besoin, d'une liste de professionnels aptes à réaliser les études, coupes et travaux. Et le CNPF s'intéresse d'autant plus au vivier et au profil des nouveaux propriétaires à partir des données cadastrales (âges, résidences à proximité ou pas de leur forêts...) qu'un indicateur du COP indique l'effort à réaliser, avec une cible annuelle de 4 000 visites.

Les résultats constatés depuis 4 ans (tableau ci-dessous) sont satisfaisants (y compris en temps de crise sanitaire puisque certaines visites ont tout de même eu lieu en 2020, même en l'absence du propriétaire forestier et en donnant lieu à chaque fois à un compte rendu adressé à son attention). Ils oscillent entre 3 000 et 4 750 NPF selon les années, grâce notamment à certaines conventions régionales portant sur cette action et prévenant la tentation pour l'établissement de s'adresser toujours à la même clientèle, sans accroissement ni renouvellement.

2017 (valeur annuelle)	2018 (valeur annuelle)	2019 (valeur annuelle)	2020 (valeur annuelle)	Cible finale COP (valeur annuelle)
3 444 nouveaux propriétaires pour 61 376 ha	3 868 nouveaux propriétaires pour 42 593 ha	4 754 nouveaux propriétaires pour 86 149 ha	3 007 nouveaux propriétaires pour 50 892 ha	> 4 000 visites/an avec surface correspondante

## **2.3 Adapter le fonctionnement du CNPF**

L'objectif général de ce troisième et dernier objectif principal vise à consolider l'établissement et à l'installer dans le cadre de la nouvelle architecture régionale, à partir de principes d'organisation et de fonctionnement rénovés.

### **2.3.1. Une nouvelle organisation à mettre en place**

Le COP décline cet objectif en trois sous-objectifs :

- l'installation des centres régionaux dans les nouvelles régions,
- la restructuration de l'organisation interne et de la gestion comptable,
- la clarification du positionnement et de la communication du CNPF.

Derrière ces questions d'organisation et d'évolution voulues sur chacun de ces items, se révèle une appréciation sous-jacente, à savoir l'accouchement trop laborieux et exagérément long d'un organisme réellement national, surmontant les habitudes et tentations « centrifuges » résultant de l'ADN régional des ex-établissements indépendants.

La mission a elle-même constaté la permanence de ces tensions entre échelons, aggravées par la réduction progressive des effectifs en cours de COP (qui a obligé à des choix cornéliens, dans un système de décisions où chacun peut avoir l'impression, par nature, d'avoir été désavantagé ou mal récompensé). Et même si depuis sa création le CNPF s'est engagé dans des efforts importants d'harmonisation, de rationalisation et de mutualisation (qui se sont traduits par la mise en place de procédures et services désormais centralisés : ressources humaines, plan national de formation, paie, achats, développement informatique orienté par un schéma directeur, etc.), les efforts ne sont pas encore terminés !

En effet, cette évolution et le renforcement de la capacité nationale de pilotage, bien que réels, restent encore inaboutis, d'une part car ils ne sont pas parvenus à remédier aux disparités historiques d'effectifs, variables selon les centres régionaux, d'autre part car la relative faiblesse des moyens de la direction générale (même complétés par le renfort de quelques experts de terrain consacrant une partie de leur temps à des réseaux ou à des actions dépassant leur circonscription de rattachement), fait tout de même obstacle à la capacité de pilotage et de réalisation de certains objectifs stratégiques...

### **L'installation des centres régionaux dans les nouvelles régions**

Après une phase 2016 de préparation, les centres régionaux se sont réorganisés en 2017, pour tenir compte des nouvelles régions administratives délimitées en 2015 par la loi ; en sus, les centres de Bretagne et des Pays de la Loire ont fusionné, tandis que ceux de Normandie et des Hauts-de-France se sont dotés d'une direction partagée.

Cette réorganisation n'a pas provoqué semble-t-il de crise ni de difficultés majeures, la réécriture des fiches de postes s'appuyant sur les compétences existantes et anticipant les départs ou recrutements futurs, tant en termes de compétence que de localisation. Le soutien des élus des centres régionaux a également contribué à la bonne fin de cette démarche, aujourd'hui achevée.

Un second volet du COP a trait à la consolidation des relations avec les DRAAF et conseils régionaux établis dans leurs nouveaux périmètres. Même si la qualité et l'intensité des relations sont

inégales selon les régions (la mission a pu constater ces écarts au travers des entretiens qu'elle a menés avec 7 centres régionaux et interlocuteurs correspondants), la participation motivée de l'établissement à des démarches et instances déployées à ce niveau (à commencer par les PRFB) et l'essor des conventions de partenariat avec ces deux acteurs (ou dans des territoires bénéficiant de leur soutien financier et de celui des financements européens), n'appellent pas non plus de réserve relative à ce premier sous-objectif.

### **La restructuration de l'organisation interne et de la gestion comptable**

En parallèle à la réorganisation régionale, des directions nationales ont été créées pour animer les échanges entre régions et déboucher sur des synergies (économies d'échelle, amélioration de la performance, renforcement des réseaux existants et moindre dispersion des initiatives). La mise en place rapide d'une direction des ressources humaines et de la communication et d'une seconde en charge des affaires financières a aidé à l'harmonisation et la fiabilisation juridique des pratiques relatives aux fonctions supports correspondantes.

En revanche, en matière technico-économique, certaines contingences ont compliqué les évolutions imaginées au départ, de sorte que les postes de directeur technique et de directeur en charge des études économiques et des relations avec l'aval ont finalement été regroupés en février 2020 et leurs missions respectives confiées au directeur général adjoint. Enfin, l'IDF a été consolidé dans son rôle de direction de la recherche, des expérimentations, ainsi que dans l'animation des relations, contrats ou travaux en commun avec les principaux partenaires de l'établissement (ONF, INRAE...), positionnement ayant facilité sa reconnaissance sur quelques sujets stratégiques (pilotage du réseau RMT-Aforce et participation remarquée à la feuille de route ministérielle sur le changement climatique), généralement en lien avec les risques (dépérissements, feux, tempêtes...) affectant la forêt française.

En matière de GBCP (gestion budgétaire et comptable publique, issue d'un décret de 2012), la mise en place réalisée en 2016 nécessite encore des améliorations. Les actions menées jusqu'à présent ont concerné le déploiement d'un logiciel de comptabilité (qui, quoique courant chez les opérateurs publics, a exigé de multiples opérations de maintenance et corrections pour pallier ses imperfections), la dématérialisation généralisée des pièces justificatives à l'appui des flux financiers et l'établissement d'un nouveau dialogue de gestion qui agrège les comptabilités des services gestionnaires (11 centres régionaux, l'IDF et le siège), chacun d'entre eux disposant d'une certaine autonomie administrative et d'une comptabilité propre (les recettes et dépenses étant saisies en comptabilité au niveau de ces services gestionnaires, cela nécessite de fait une coordination d'ensemble pour connaître les situations budgétaire et comptable).

Par ailleurs, deux serpents de mer déjà anciens, et dont la perspective est évoquée dans le COP (étude de la mise en place d'une agence comptable unique et amélioration de la qualité et de l'homogénéité de la comptabilité analytique), n'ont guère avancé depuis 5 ans : la crise sanitaire et l'arrivée en période de confinement du directeur administratif et financier ont repoussé l'étude de la création d'une agence comptable unique à 2021 et les enseignements de la comptabilité analytique se révèlent peu exploitables compte tenu de pratiques régionales restées hétérogènes dans la saisie des temps consacrés aux différentes missions (de l'aveu même de la direction générale, malgré les demandes récurrentes de la tutelle de disposer de données, même imparfaites).

Enfin, dans le domaine de l'informatique, les améliorations par rapport au schéma directeur 2014-2016, dans le cadre du schéma de la transformation numérique 2020-2024 validé en 2019 par le CA du CNPF, ont porté sur l'interopérabilité entre les logiciels métier de l'établissement (en vue de la limitation des saisies et de la fiabilisation des données), le développement de l'application Laforêtbouge (avec le soutien du MAA, afin de faciliter en particulier la dématérialisation et la télétransmission des PSG), l'amélioration et l'harmonisation du service (postes de travail, basculement des serveurs vers une nouvelle plate-forme cloud, augmentation des débits, sécurité...) pour remédier notamment à l'hétérogénéité des matériels, applications et usages selon les centres régionaux. Divers outils communs ont été par ailleurs déployés : assistances à distance, partage de documents et visioconférence (dont l'opérationnalité a été bienvenue au moment des confinements COVID).

### **La clarification du positionnement et de la communication du CNPF**

Le COP insiste sur le besoin d'une communication institutionnelle propre et du renforcement du sentiment d'appartenance à l'établissement, ceci dans une logique de clarification de positionnement vis-à-vis de Fransylva et d'affirmation d'une culture d'établissement dont la vocation n'est pas seulement d'être au service des propriétaires privés et à des enjeux locaux mais qui doit aussi répondre aux attendus d'une politique publique nationale.

La mission a noté que le CNPF dispose d'une politique de communication bien identifiée, s'appuyant sur des principes et moyens, tant internes qu'externes, contribuant positivement à la consolidation et à l'image de l'établissement. A l'initiative de différents canaux (cellule nationale, service éditions, réseau de correspondants régionaux) et dans un cadre organisé (charte graphique multi-supports, veille médias, photothèque...) ont ainsi prospéré des changements remarquables : supports ou documents de présentation, sites Internet et signes d'identification (voitures et vêtements) harmonisés (entre centres régionaux), présence sur les réseaux sociaux (et valorisation à cette occasion des éditions CNPF-IDF) et plan de communication interne (visant à renforcer la cohésion des équipes : journées techniques ou d'échanges rassemblant les personnels, messages réguliers à leur attention - selon l'actualité et en cas de crise -, procédure d'accueil de nouveaux arrivants, intranet, lettre interne d'information récemment lancée, etc.).

A titre d'exemple probant, la qualité de la revue bimestrielle Forêt-entreprise, qui traite des sujets de fond, largement illustrés et de façon aussi précise que lisible par tous, est à souligner. Elle permet en outre de valoriser les travaux de l'Institut pour le développement forestier (IDF) et d'autres organismes - entretenant et améliorant au passage les relations ou coopérations avec eux -, les avancées de la recherche ou bien encore les questions économiques et sociétales, et apporte enfin d'utiles éclairages sur l'actualité forestière.

L'éclaircissement des positionnements respectifs du CNPF et de Fransylva reste en revanche à finaliser (c'est un point mis souvent et spontanément sur la table par nombre des interlocuteurs auditionnés par la mission), malgré quelques avancées (disparition progressive de la marque « Forêt privée française » ; le site internet qui relayait l'actualité forestière sous cette marque renvoie désormais la recherche d'informations vers l'une ou l'autre des deux entités).

### **2.3.2. Une GRH à améliorer**

Le COP introduit ce sujet en évoquant l'optimisation attendue de la fonction RH, sous l'autorité d'un directeur national et grâce à l'articulation entre GPEEC (besoin de pérenniser certaines compétences clés, menacées de disparaître au gré des départs en retraite ou des mutations) et formation interne. Son bilan à mi-parcours note ce point parmi cinq autres importants « qui ont significativement avancé mais dont il reste à finaliser le résultat ».

La création d'une nouvelle direction des ressources humaines (et de la communication), en lien avec un réseau de correspondants territoriaux, a permis des améliorations qui ont été rapportées auprès de la mission : expertise juridique accrue (et sécurisation des décisions prises), meilleur dialogue social, en particulier dans le cadre des instances nationales dédiées - CT et CHSCT -, examen personnalisé des situations personnelles complexes, gestion des effectifs, etc.).

Pour l'enjeu déterminant de la pérennisation des compétences, la démarche GPEEC initiée a permis de mieux caractériser les différents métiers, de rédiger des fiches de postes adaptées et de mieux identifier les besoins, actuels et futurs, nécessaires aux missions de l'établissement, à ses visées stratégiques et à l'évolution de ses métiers. Elle a également pour effet escompté de valoriser les parcours professionnels et de préciser les processus de recrutement des nouveaux arrivants.

La mission n'a pas eu la possibilité d'apprécier toutes les conséquences des progrès réalisés ; mais elle a pu noter toutefois que l'attractivité du CNPF, bien que les conditions et la nature du travail y soient jugées globalement bonnes et motivantes, reste inférieure à celle d'organismes équivalents (faute notamment d'un statut des personnels rénové) et que certains développements qu'il a pu initier, y compris ceux qu'il considère comme les plus stratégiques - Laforetbouge ou Bioclimsol - sont fragiles car tributaires d'une ressource humaine peu nombreuse ou d'emplois précaires.

Les contrats à durée déterminée de nombreux techniciens ou spécialistes, recrutés sur mission (plus du quart des effectifs techniques), ne facilitent pas non plus la pérennisation de compétences pointues ; elle occasionne par ailleurs des lourdeurs administratives, ainsi qu'un temps important d'encadrement et de mise à niveau, qui sont devenues un frein à l'augmentation des ressources externes de l'établissement et à l'accomplissement du travail réalisé dans ce cadre (la plupart du temps en phase avec les missions qu'attribue le code forestier à l'établissement).

Sur ces questions, la mission a pu conduire des entretiens approfondis avec les organisations syndicales les plus représentatives au sein de l'établissement (et reçu de l'une d'entre elles sa contribution au projet stratégique de l'établissement). Son sentiment est que les relations avec les représentants du personnel se pratiquent avec un bon niveau de fréquence et de confiance, même en l'absence d'avancées sur les sujets statutaires et malgré les éléments défavorables, souvent tenus pour incompréhensibles, pesant sur l'établissement (en particulier la baisse continue de ses effectifs).

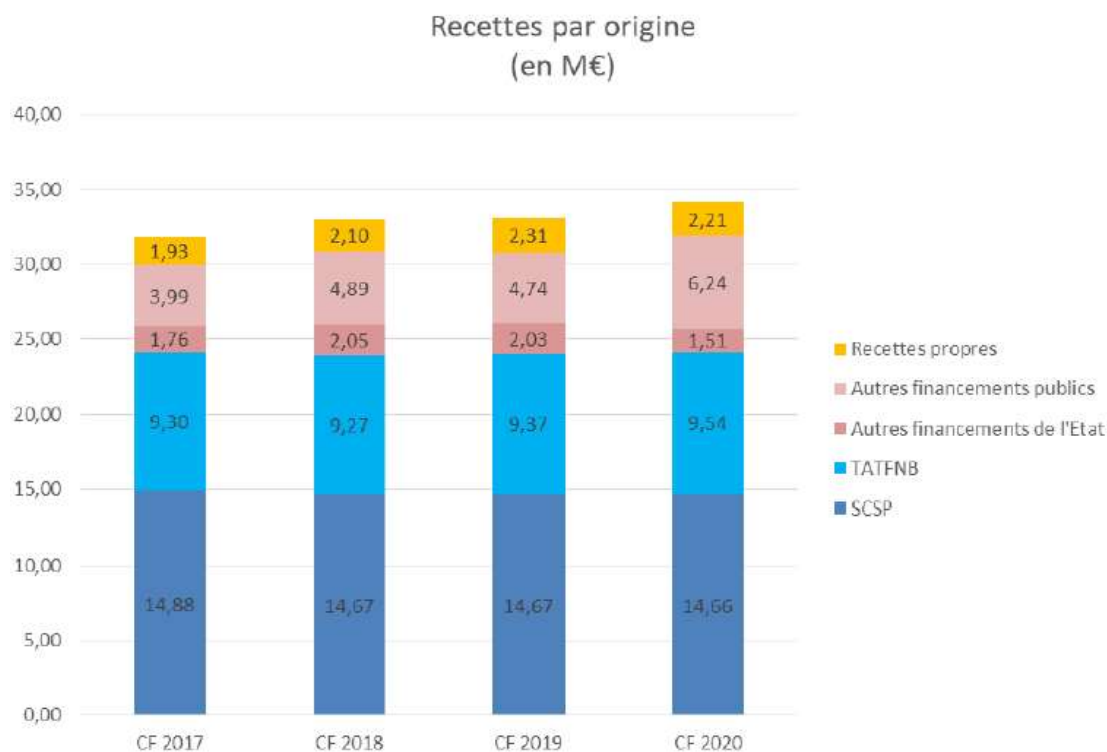
### **2.3.3. Le financement du CNPF**

Le COP, dans le but de pérenniser ce financement, attend de l'établissement qu'il développe ses ressources externes en cohérence avec les priorités du contrat d'objectifs, grâce à :

- une politique commune en matière de conventions, veillant à leur équilibre financier (via notamment un outil de suivi) et proscrivant les stratégies purement opportunistes,

- la contractualisation de partenariats stratégiques : en particulier avec les conseils régionaux et les DRAAF - reconfigurés dans leurs nouveaux périmètres - et dans le cadre de mécénats (carbone ou autres).

Le compte financier 2020 (cf. le tableau ci-dessous, présenté lors du CA de mars 2021), montre la stabilité en euros courants des deux recettes principales du CNPF (subvention pour charge de service public – SCSP - et TATFNB) et l'augmentation sensible des autres recettes (bond de 7,7 M€ à près de 10 M€ en 3 ans ; et encore ce dernier chiffre est-il inférieur de plus de 2 M€ à celui figurant dans le premier budget rectificatif de 2020, compte tenu de subventions inférieures aux prévisions et de retards d'exécution ou de lancement de travaux commandés en raison de la crise sanitaire).



Le bilan actuel montre donc que la recherche de financements a été active, tant au niveau de l'IDF que des différents centres régionaux. L'objectif de stabilisation des recettes de l'établissement est donc largement dépassé et ce développement a des conséquences bénéfiques sur l'image, l'ouverture et le dynamisme de l'établissement ; il lui profite par ailleurs en matière d'acquisition de fournitures et matériels divers. La mission a toutefois noté ici ou là des critiques ou incompréhensions relatives à cet essor. Certains financeurs peinent notamment à faire la part entre ce qui relève des missions régaliennes ou bien des activités contractuelles, soupçonnant que les unes se réalisent au détriment des autres (vision Etat) ou encore qu'elles sont indument financées, en lieu et place de l'Etat (vision des autres financeurs).

En matière de gestion de ces conventions, des améliorations ont eu lieu au cours de la période : réorganisations administratives ayant permis une montée en compétence dans leur suivi, mise en place en 2017 d'une application pour s'assurer de leur équilibre financier, connexions établies en 2020 entre cette application et le logiciel comptable dans le but de limiter la double saisie et enfin instruction annuelle fixant le barème des prestations. A noter aussi que l'indicateur spécifique se



rapportant à cette thématique (taux de couverture annuel des dépenses externes, dont l'intérêt est de s'assurer que le financement des conventions est indépendant de la SCSP) s'est progressivement rapproché en cours de COP de la valeur cible visée à son origine (100 %).

## 2.4 Conclusion de l'évaluation

L'exercice d'évaluation du COP s'est basé sur des résultats provisoires (fin 2019 ou fin 2020, selon les cas et les sources disponibles) et a pu nécessiter de les prolonger, par convention, de manière tendancielle. Par ailleurs, les quelques données analytiques régionales exploitées n'ont pas livré d'enseignements sur l'origine géographique éventuelle de tel ou tel écart (à la hausse ou à la baisse), imputable à l'activité d'un ou plusieurs centres régionaux en particulier.

Une centaine d'entretiens ont été conduits par la mission (voir la liste des contacts en annexe), mais les positions de certains organismes (en petit nombre toutefois : FNB et APCA) n'ont pu être recueillies (pas de rendez-vous proposé, malgré plusieurs relances), témoignant d'un possible désintérêt vis-à-vis du CNPF dont il serait intéressant de connaître les raisons (plutôt que d'essayer de les deviner).

La forme des échanges (en général par écran interposé, compte tenu du contexte épidémique de la période ; de façon souvent collective - par exemple dans le cadre d'une réunion simultanée avec directeur et président d'un centre régional, qu'il aurait été intéressant aussi de questionner séparément -) a pu se révéler peu propice à l'expression d'une parole libre. En outre, certaines questions ont été objectivées dans ce cadre de manière plutôt générale, les analyses fournies étant partielles ou simplement descriptives, rarement porteuses d'avancées approfondies et innovantes.

Enfin, la mission n'a entendu qu'un échantillon réduit des personnels du CNPF, et ne peut donc se prononcer sur ce qu'ils pensent (le dernier bilan social n'évoque pas leur état d'esprit - motivation, inquiétudes, attentes, attachement à leurs missions -, et la nouvelle stratégie - à laquelle certains ont contribué -, ne dit rien de leur adhésion). Dans ces conditions d'objectivité limitée, la mission ne peut donc faire part que d'une simple impression quant au fait que la relation de confiance est plus développée avec les propriétaires qu'avec l'Etat, celui-ci étant plus souvent qualifié de tutelle (terme exprimant d'abord un rapport de pouvoir, s'exerçant notamment par des impératifs budgétaires) que de partenaire.

Ces limites d'analyse étant exposées, la mission note d'abord que le COP a eu pour mérite de préciser et recentrer l'activité du CNPF, tout en lui assignant la plupart du temps des objectifs réalistes et directement liés à ses capacités et moyens propres. Elle observe aussi que certains principes de travail sont désormais inscrits dans les faits et qu'il n'y a pas eu de dérapage sur les indicateurs appelant le plus de vigilance (ceux ayant trait à superficie forestière sous DGD et aux fonctions support, en particulier). Divers résultats positifs sont notamment à souligner :

- L'image du CNPF est bonne, malgré quelques incompréhensions ou critiques perceptibles ici ou là (exigeant plus d'explications et de clarification des missions) ; ses agents sont jugés professionnels et dotés d'une vraie culture forestière, point à souligner alors même que celle-ci a chuté dans les services de l'Etat, au gré des suppressions et redéfinitions de postes.
- Des lettres annuelles de cadrage, adressées aux directeurs de centres régionaux, rappellent les orientations prioritaires et les objectifs chiffrés du COP.

- L'objectif central (hectares sous DGD) est atteint mais la mission a relevé que la cible, bien que réaliste par rapport aux moyens consacrés et aux modalités d'instruction de ces documents, est peu compatible avec l'objectif PNFB d'afficher une mobilisation supplémentaire massive de bois dans les forêts privées, respectant la condition de l'agrément en tant qu'attestation ou qualification de la durabilité de la gestion et de l'exploitation forestières.
- Les propriétaires de plus de 4 hectares sont les bénéficiaires quasi exclusifs des conseils de l'établissement, tandis que les sessions d'information et de formation à leur attention ont été orientées dans le sens des objectifs du COP. Cette offre a pu en outre s'étoffer grâce à Internet et aux applications qui en découlent : documentation téléchargeable, contenus techniques présentés sous forme de vidéos, conférences interactives, etc.
- Le pilotage par l'IDF des actions expérimentales des centres régionaux a été renforcé, au travers de réseaux de correspondants thématiques et du RMT Aforce, dont le CNPF continue d'exercer l'animation et qui constitue un point fort de l'établissement.
- L'adaptation des forêts au changement climatique a été privilégiée comme thème de recherche-développement (via les applications développées en interne en matière d'analyses sylvo-climatiques : Bioclimsol, Archi et autres cartes prédictives de stations forestières), tandis que la contribution du CNPF a été appréciée au moment de l'élaboration de la feuille de route dédiée (et remise au ministre chargé des forêts), ainsi que dans la réalisation de projets forestiers bénéficiant du label bas carbone.
- Les activités conventionnelles ont été cadrées et se sont développées en phase avec les priorités du COP ; certaines d'entre elles ont eu pour intérêt et conséquence la mise au point d'outils de diagnostic et méthodes de conseil, mais ne suffisent toutefois pas à assurer leur développement et leur valorisation à grande échelle.

Des marges de progrès attendues persistent par ailleurs :

- Un premier point, notable, tient à tout ce que dit le COP en matière de PSG : besoin de les rendre plus simples et opérationnels, allègement des procédures pour les documents présentés par les gestionnaires professionnels certifiés, respect du plan type de la circulaire de 2012, promotion et généralisation de la télédéclaration (on en est encore loin...) et enfin réalisation de l'interopérabilité de Merlin avec le système du MAA. La poursuite de ce chantier devrait aboutir in fine à des gains de temps importants mais sa réussite ne repose pas uniquement sur le CNPF (la mission recommande à ce sujet la mise en place d'un pilotage et d'une organisation s'appuyant sur une logique projet explicite).
- Une autre catégorie d'écart tient aux objectifs annoncés aux origines du COP en matière de mutualisation (et d'économie d'échelle), d'harmonisation, de culture d'entreprise et d'outils de pilotage, conséquences d'un fonctionnement hybride (où subsistent les traces des habitudes antérieures des ex-CRPF, du temps où ils étaient des organismes autonomes).

Cela se traduit par des manques patents (comptabilité analytique peu fiable et peu exploitable), par l'absence de processus clair (par exemple pour répartir chaque année l'érosion devenue automatique de 3 ETP) et par des difficultés pour redéployer des postes (mais la question de la présence territoriale là où la production de bois est non rentable s'inscrit dans une réforme nécessairement plus globale).

- Enfin, certaines inflexions voulues par l'Etat et par le COP actuel n'ont pas bougé mais sont au moins partiellement la conséquence des fondements législatifs et réglementaires sous-tendant le fonctionnement de l'établissement (bien balisé par le code forestier) ou, plus généralement, de l'environnement institutionnel de la forêt privée (voir par exemple le récent rapport de la Cour des comptes, jugeant la fiscalité forestière moins favorable à une gestion plus dynamique des forêts - et donc aux stratégies de l'Etat -, qu'à des comportements d'optimisation fiscale). Le COP du CNPF n'a donc pas été l'outil approprié pour (notamment) :
  - refondre la gouvernance de l'établissement,
  - être le fer-de-lance des ambitions du PNFB vis-à-vis du changement d'échelle des PSG (avec une mise en cohérence des estimations de bois mobilisable pendant leur durée d'application avec les objectifs en volume du PNFB),
  - regrouper les propriétaires, dès lors que le CNPF s'est heurté à l'inadéquation ou aux lourdeurs des règles inhérentes aux GIEEF, ou bien n'a pas tellement cru à leur faisabilité pratique dans le cas le plus général,
  - traiter la question de l'équilibre sylvo-cynégétique (et même celle d'autres enjeux de société), qui ne peut guère se traiter à l'échelle d'une propriété individuelle (et qui dépasse le CNPF).

Le COP n'a pas permis non plus de bouger sur des intentions envisagées de longue date mais demeurées jusqu'à présent inabouties :

- simplifier les documents cadres servant de référence aux DGD et aboutir à des DGU assis sur d'autres seuils (de surface et de durée),
- vérifier la bonne application des PSG (et accroître leur taux effectif de réalisation).

### 3. LES ORIENTATIONS POUR LE FUTUR COP

#### 3.1. Remarques préliminaires

Le futur COP du CNPF s'inscrit dans le cadre, stable, du Code forestier ; il n'a donc pas vocation à ouvrir tous azimuts le champ des possibles ni à remettre en cause certaines données de départ :

- L'Etat n'est pas formellement membre du conseil d'administration du CNPF, disposant d'un simple droit de véto sur ses décisions par la voix de son commissaire du gouvernement et exerçant son pouvoir réel via une subvention annuelle du MAA (et subsidiairement par une lettre annuelle de cadrage) ; ce type de gouvernance limite de fait l'exercice d'une véritable tutelle mais se prête bien à un cadre relationnel de mission fondé sur un contrat.
- Au plan institutionnel, et en particulier au niveau régional, le CNPF dépend de l'impulsion politique et des moyens consacrés à la politique forestière par les DRAAF et les conseils régionaux et de leur volonté, variable selon les cas, de travailler en bonne entente. Près du quart des effectifs du CNPF étant financé sur des conventions et investi dans des actions d'animation territoriale contribuant aux missions de l'établissement (mobilisation des bois et regroupement de la gestion, en particulier), certains objectifs du prochain COP vont dépendre du maintien de ces ressources externes, à caractère généralement ponctuel et non pluriannuel.
- Le CNPF se débat dans un monde où d'autres acteurs s'intéressent à la forêt privée. Peu solidaires, certains peuvent exprimer des doutes (quand ce ne sont pas des procès d'intention) sur les principes et méthodes de gestion pratiqués ou prônés par les uns ou par les autres. Les chambres d'agriculture font également du conseil forestier et leurs thématiques d'intervention dépassent les domaines (agroforesterie, haies, friches agricoles...) où son action serait la plus complémentaire de celle du CNPF. Enfin, la pression environnementale s'exerce doublement, d'une part du fait de zonages multiples (se superposant couramment) et d'autre part du fait de la pression sociétale croissante.
- La préparation indépendante (et non synchronisée) des COP intéressant la forêt (CNPF, ONF et IGN en particulier ; voire ceux d'autres opérateurs présents à titre plus secondaire dans le secteur forestier), est un obstacle aux besoins de rapprochement et de convergence que l'Etat devrait imposer, notamment pour prévenir des développements parallèles et concurrents d'expertises, de méthodes et d'outils. **Il est des domaines où l'Etat doit assumer son rôle de pilote ou bien, en l'absence de capacités internes mobilisables, désigner explicitement un chef de file au cas par cas.**

## 3.2. Scénarios et recommandations

La lettre de mission adressée au CGAAER lui demande de proposer :

- pour le CNPF, des scénarios d'évolution concernant son organisation, sa gouvernance et ses missions,
- pour le futur COP, des orientations inspirées par l'évaluation du COP en cours et répondant par ailleurs à cinq enjeux prédéterminés (numérique, mobilisation du bois, adaptation au changement climatique, regroupement des petites propriétés, maîtrise des dépenses).

S'agissant des scénarios, la mission en dessine trois principaux, qui n'ont pas vocation à s'opposer ou à s'exclure, mais qui tiennent simplement compte de pas de temps différenciés dans leur éventuelle mise en œuvre. L'idée étant, d'un côté, de tracer une route de long terme (d'évolutions plus ou moins souhaitables ou inéluctables), et d'envisager de l'autre des modifications réalisables rapidement, allant dans le sens du premier scénario et n'injuriant donc pas l'avenir.

### 3.2.1. Scénario 1 : refonder la gestion des forêts françaises

Ce premier scénario repose notamment sur les avis ou contributions d'origines diverses, prônant la refonte en profondeur du modèle français de gestion forestière, compte tenu d'éléments de fragilité bien identifiés :

- la juxtaposition complexe d'enjeux considérables (et de toutes natures) autour des biens et services qui en sont issus,
- des crises annoncées (également multiples),
- l'expression de nouvelles attentes ou tensions à intégrer (et qui menacent de submerger la forêt, que celle-ci soit publique ou privée),
- et enfin l'épuisement des modèles économiques et de financement ayant soutenu l'activité des opérateurs concernés (depuis la réforme Pisani des années soixante, en particulier).

La mission n'a cessé d'entendre, au cours de ses auditions, des opinions critiquant un système de gestion des forêts françaises « à bout de souffle » dans son ensemble, inapte à assurer le succès des stratégies de l'Etat (pour le moins ambitieuses dans le domaine forestier) tout autant qu'à résoudre les contradictions inhérentes à celles-ci.

Les solutions préconisées pour rénover en profondeur le système, si elles témoignent de vraies différences d'appréciation, ont aussi des traits communs :

- le manifeste des communes forestières (2019) suggère la création d'une grande administration forestière (dite « faitière »), s'intéressant à toutes les forêts françaises, agissant dans le cadre d'une politique encore et toujours nationale, et chargée de missions d'essence régaliennne (avec comme objectif, notamment, la dotation de l'ensemble des forêts de documents de gestion durable et multifonctionnelle) ;
- le rapport parlementaire Cattelot (2020) recommande pour sa part la création d'une grande agence forestière, réunissant des personnels et compétences aujourd'hui dispersés dans

différents organismes : ONF, CNPF, Inventaire forestier national de l'IGN, Département santé des forêts du MAA, services forestiers de l'Etat et des chambres d'agriculture ; cette agence unique reprendrait leurs missions actuelles, avec en sus le portage d'un fonds spécifique dédié à l'avenir des forêts. Par ailleurs, cette recommandation en contient une seconde, relative au secteur de la recherche et de l'innovation, visant au regroupement des services R&D de ces mêmes organismes au sein d'une même structure, pour gagner en masse critique, en efficacité et en lisibilité.

La mission note à ce stade que si l'outil préconisé de gestion forestière semble différer selon la source considérée (administration d'un côté, agence de l'autre), il existe aussi de vraies convergences entre ces deux options :

- elles tiennent d'une part la forêt pour un objet spécifique (et devant le rester), écartant de fait tout rapprochement avec le monde agricole (et donc la dissolution du CNPF dans le monde consulaire des chambres d'agriculture),
- elles visent d'autre part à rapprocher les modalités de gestion de la forêt publique et de la forêt privée, en considérant leur caractéristique partagée de bien d'intérêt général (notion liée à leur rôle implicite de « couteau suisse » multi-fonctions, plus consensuelle chez les propriétaires forestiers que celle de bien commun),
- enfin, elles ne distinguent plus (comme c'est le cas maintenant) les rôles de conseil, d'accompagnement et de contrôle des propriétaires forestiers, ayant pris le parti d'une vision intégrée rassemblant ces services ou prérogatives au sein d'une même entité.

Ayant abordé la gestion forestière via le prisme étroit du CNPF et de la forêt privée (encore que celle-ci représente un pourcentage impressionnant, près de 75 % de l'ensemble des forêts), la mission n'a pas étudié tous les tenants et aboutissants de ce type de réforme ni apprécié non plus quels en seraient les impacts combinés.

Cette transformation ne pourrait de toutes façons résulter que d'une initiative et d'une impulsion politiques fortes, dans le cadre d'un programme de mandature et de législature ayant identifié la forêt en tant qu'enjeu majeur de société et poursuivant l'objectif d'une redéfinition de la politique forestière nationale, qui reste encore aujourd'hui largement marquée par les lois Pisani de 1963 et 1964.

En outre, elle aurait davantage de sens, si les ambitions de cette politique étaient adossées, non seulement à un nouvel opérateur, puissant, mais également à un autre instrument public, nécessaire pour assurer le renouvellement des forêts touchées par les crises climatiques et sanitaires.

Aux yeux de la mission, la perspective d'un Fonds forestier européen (FFE) serait à privilégier dans cette hypothèse, car l'Union européenne gagnerait à s'engager dans des projets incarnant les problématiques et la volonté communes de ses Etats membres et à bâtir les clés opérationnelles de sa stratégie de neutralité carbone.

Toutefois, les avancées promises par ce premier scénario, via la création d'un outil intégré de gestion forestière, doivent être présentes à l'esprit dans le cadre des évolutions plus progressives

et moins structurelles réalisables à court terme, dans le cadre des autres scénarios potentiels d'évolution.

### **3.2.2. Scénario 2 : faire du COP un contrat de confiance et de cohésion**

Ce second scénario vise à saisir l'occasion du COP pour remédier aux tensions préjudiciables, externes et internes, caractérisant le CNPF (avec l'Etat, entre niveaux national et régional). Il ambitionne aussi de répondre à des critiques formulées à l'encontre des contrats d'objectifs intéressant les établissements publics, auxquels il est couramment reproché leur caractère asymétrique (l'Etat étant juge et partie) et leur logique bureaucratique (de figures imposées, suscitant plus d'évitement que d'adhésion ; ou d'objectifs inatteignables car définis sans y mettre les moyens).

Ces faiblesses ou défauts n'ont pas épargné le COP 2017-2021 et la mission, dans le cadre de son évaluation, en a perçu les imperfections originelles :

- Sa rédaction avait obéi à une logique formelle, liée à une obligation générale (tous les établissements publics devant normalement disposer d'un COP) et a donné lieu à un exercice national, sans que les niveaux infranationaux (ceux des centres régionaux du CNPF et moins encore ceux des services territoriaux de l'Etat) aient contribué à son écriture, à la définition de ses objectifs, au choix de ses indicateurs et à la détermination de ses valeurs-cibles (celles-ci ont été estimées à partir de références historiques, puis déclinées par région).
- Le document répertoriait un nombre considérable d'objectifs et d'engagements, exagéré au vu des moyens et marges de manœuvre réellement disponibles. Ainsi, beaucoup de dossiers ont été « mis sur la table », sans qu'apparaissent distinctement ceux pour lesquels la mobilisation de l'établissement était la plus attendue (d'où l'impression d'une liste de courses trop longue et d'une dilution des priorités).
- Par ailleurs, sa forme s'apparentait plus à une commande passée qu'à un véritable contrat, qui supposerait et expliciterait des engagements réciproques. Or, dans de nombreux domaines, la capacité d'action du CNPF dépend de la volonté et de l'engagement de l'Etat, ayant peu de marges propres de manœuvre pour résoudre seul certains problèmes chroniques de la forêt et de la gestion forestière françaises, posés dans les mêmes termes ou presque d'une année sur l'autre (et d'un rapport à l'autre).

La mission a observé les limites du mode de réalisation adopté il y a cinq ans, et qui est aujourd'hui questionné dans le cas de politiques publiques davantage inspirées par les principes de co-construction par les acteurs concernés et de territorialisation des objectifs ; s'il a eu l'avantage en son temps du pragmatisme (et permis de conclure un contrat en un temps record), il a pu aussi préparer et expliquer l'insuccès de certains objectifs, mal calibrés à l'époque faute de discussions et d'appropriation collectives.

C'est la raison pour laquelle la mission défend l'idée qu'un COP n'a pas seulement une fonction de guide, canalisant l'action et les évolutions attendues, mais doit surtout servir à retisser



périodiquement du lien (confiance et cohésion) entre parties intéressées. Aussi considère-t-elle que l'intérêt primordial du futur COP serait de favoriser le partage d'analyses et d'ambitions entre l'Etat et l'opérateur concerné (à tous niveaux), mais aussi de faire de la démarche un exercice participatif servant à rapprocher managers et personnels. Dans cet esprit, l'objectif du COP ne serait plus seulement « scolaire » (respect de l'obligation générale de contractualisation) mais se traduirait par un dialogue approfondi, interne d'une part et avec l'Etat de l'autre.

Dans le cas particulier du CNPF, cela supposerait de mobiliser les personnels, les propriétaires et les services de l'Etat dans une démarche collective (facilitée par les habitudes prises lors de la crise COVID et par les possibilités offertes par les visio-conférences), qui ne soit pas simplement nationale mais qui s'organiserait aussi régionalement.

Bâtir un accord pluriannuel selon cette méthode serait certes plus long (le nombre d'interactions et d'échanges étant supérieur) mais l'exercice pourrait être au besoin découpé en deux temps :

- le premier permettrait d'aboutir rapidement à un premier document d'engagements partagés (à partir des cinq enjeux nationaux déjà prédéfinis), qui fixerait des éléments généraux de cadrage (quels sont les objectifs prioritaires et secondaires ; quels sont les projets identifiés et sélectionnés devant être menés à bien sur la durée du COP, quels sont les indicateurs à retenir ?),
- le second, participatif et co-construit (associant services territoriaux du CNPF et de l'Etat), déclinerait et préciserait ce cadre général : quantification des objectifs (par région) et définition détaillée des projets (développement ciblé, budget et moyens humains prévisionnels, étapes et calendrier de réalisation, partenariats et moyens de supervision nécessaires).

### **3.2.3. Scénario 3 : évoluer dans la continuité**

Ce dernier scénario est le moins ambitieux mais aussi le moins compliqué à réaliser : il ne suppose en effet aucun bouleversement majeur et s'en tient à des objectifs modestes (malgré les ambitions de mobilisation du PRFB et de la SNBC). Il acte simplement le fait que le double encadrement du code forestier (laissant peu de degrés de liberté en termes de missions, d'organisation et de gouvernance) et de la pression générale pesant sur les finances publiques (obligeant peu ou prou la plupart des organismes qui en dépendent à des efforts de rigueur budgétaire) offre de fait au CNPF peu de marges de manœuvres.

Il part aussi du principe qu'à l'échelle du temps long forestier il est raisonnable de s'inscrire dans une forme de continuité et de stabilité, avec des évolutions répondant plus à des besoins d'adaptation que de rupture.

Aussi, le prochain COP du CNPF aurait-il surtout vocation à prolonger le sillon tracé lors de la période en cours. Cela signifierait alors que :

- l'écriture du COP resterait principalement assurée et discutée via la mise en relation des services du MAA et de la direction générale du CNPF, sans réelle mise à contribution des niveaux infranationaux ni consultation particulière,

- les objectifs et indicateurs principaux demeureraient en l'état,
- les valeurs-cibles seraient ajustées, à partir de références ou de résultats passés et de nouvelles projections (réalistes).

Sur quelques points, notamment ceux en logique projet, des modes d'emploi, calendriers de réalisation et engagements réciproques seraient toutefois explicités plus précisément que dans le COP actuel ; et ce notamment dans l'objectif que les trois enjeux a priori les plus forts intéressant l'établissement (numérique, superficie forestière couverte par des DGD et changement climatique) donnent lieu à des progrès plus significatifs, lors de la future période de contractualisation, que durant le quinquennat en cours.

### 3.2.4. Recommandations de la mission

La mission n'évoque pas ou ne détaille pas dans cette partie deux catégories de recommandations, déjà faites à l'occasion de précédents rapports :

- soit parce que celles-ci nécessiteraient des modifications législatives et réglementaires qui ne sont pas à l'ordre du jour avant la signature du prochain COP (par exemple, la refonte de la gouvernance du CNPF - et le cloisonnement plus strict de ses prérogatives par rapport à celles, syndicales, de Fransylva - ; ou encore la rationalisation, la simplification et le changement des règles d'agrément des documents de gestion durable - dans la perspective d'un document de gestion unique, intégrant notamment des seuils de surface et des durées de validité différents de ceux aujourd'hui en vigueur -),
- soit parce qu'elles ont été largement actées, d'ores et déjà, au cours du COP actuel (par exemple la fixation d'objectifs pour lesquels le CNPF dispose d'une véritable capacité d'influence et une responsabilité directe ; ou encore le développement des activités conventionnelles en correspondance avec les priorités ou avec certains objectifs particuliers du COP ; mais aussi une activité de recherche-développement axée sur l'adaptation des forêts au changement climatique, la structuration des activités d'expérimentation des centres régionaux sous la houlette de l'IDF et au travers de réseaux et correspondants thématiques, le principe du cadrage et du suivi annuels des objectifs du COP, la consigne de réserver les conseils du CNPF aux propriétaires de plus de 4 hectares, etc.).

De façon synthétique les recommandations de la mission portent sur deux catégories principales d'enjeux :

- L'une regroupe un ensemble de dispositions qui aideraient à améliorer le climat de confiance et la cohésion, interne comme externe, dont a absolument besoin le CNPF pour accomplir ses missions. Les thématiques correspondantes se rapportent aux engagements de l'Etat (selon le double principe de réciprocité et de coresponsabilité), pour tout domaine ou action ne pouvant être entièrement délégué à l'établissement, la nécessité d'ordonner les priorités (pour les objectifs généraux, poursuivis tout au long du COP, ou particuliers, relevant de projets et partenariats dotés de finalités, moyens et échéances propres), les partenariats opérationnels à renforcer et enfin certaines préoccupations de nature organisationnelle.
- La seconde rassemble les recommandations qui participent aux nécessités d'adaptation de l'établissement ; celles-ci concernent en particulier l'agrément des documents de gestion durable (mission-clé et cœur de métier du CNPF) et la montée en puissance du numérique (réponse au triple besoin d'harmonisation, de productivité et de valorisation du travail des agents), l'intérêt « d'une dose » de prise en compte régionale (afin de calibrer l'action à partir de situations initiales et contextes forestiers souvent très différents d'une région à l'autre) et enfin le devenir des actuels outils phare.

## Recommandations générales :

La mission s'en tient dans ce premier paragraphe à des principes généraux sur un petit nombre de points qu'elle juge essentiels pour faire évoluer le CNPF :

- La mission alerte d'abord l'Etat sur la difficulté de faire évoluer un établissement, dont le secteur d'activités est soumis à des défis considérables (même s'ils sont par ailleurs des opportunités pour la forêt et ses acteurs de filière), sans muscler ses capacités de pilotage, de réflexion et de contribution, capacités qui sont en décalage manifeste avec les objectifs extraordinairement ambitieux des politiques publiques correspondantes. **Il lui semble donc intenable de s'en tenir dans ce domaine à la règle courante de décrue progressive des moyens et des effectifs, tout en affichant en parallèle l'accroissement des objectifs et des actions de l'établissement.**
- Sur le sujet du regroupement de la petite propriété forestière, pourtant annoncé parmi les cinq enjeux majeurs intéressant la forêt française, la mission ne formule pas d'autre proposition que le besoin de réfléchir à des règles de simplification (la complexité des GIEEF constitue un obstacle à leur succès ; est-il possible de revenir sur certaines dispositions ?) et de mieux promouvoir les possibilités déjà ouvertes par le code forestier en faveur de PSG concertés et du regroupement de chantiers (en partenariat avec les gestionnaires forestiers professionnels, les experts forestiers et les autres organisations professionnelles). Il serait bon également de simplifier les droits de préférence lors des ventes et de faciliter l'action des communes dans la procédure des biens vacants et sans maître.
- En matière de gouvernance de l'établissement, la mission n'a pas fait non plus de recommandation spécifique (comme cela avait été le cas du précédent rapport CGAAER, qui préconisait en premier lieu de « mettre en chantier à la première occasion une refonte de la gouvernance du CNPF »), ni n'a pris parti pour telle ou telle composition alternative de son conseil d'administration. Elle a considéré en effet que le sujet, bien que capital et plus que jamais d'actualité, devait d'abord être réfléchi en profondeur et pouvait ensuite être arbitré de différentes manières, chacune d'entre elles ayant ses avantages et ses inconvénients.

Pour autant la mission a pointé (notamment au chapitre 1.4.), des raisons laissant à penser que les règles régissant cette gouvernance sont aujourd'hui dépassées ; et elle a également suggéré un dosage différent entre les intérêts portés par les propriétaires forestiers, ceux relevant d'autres acteurs privés de la filière et enfin ceux de la collectivité (avec l'Etat au premier rang, qui devrait se réserver le droit de nommer des administrateurs indépendants ou bien des représentants de ses ministères).

Au-delà du manque patent de diversité dans l'actuel conseil d'administration, la mission a également noté des particularismes qui pénalisent l'unité du CNPF, chaque administrateur pouvant être tenté de défendre les intérêts de sa propre région forestière ; les possibilités pratiques de mutualiser certaines fonctions supports (ce besoin n'étant pas partagé par ceux qui défendent au contraire l'intérêt de maintenir au maximum des personnels « sur le terrain ») et les pouvoirs de la direction générale (en particulier celui de nomination des directeurs de centres régionaux, bridé par l'article R.321-83 du code forestier) s'en trouvent ainsi limités. Elle ne peut donc, pour ces autres raisons également, que souhaiter une remise à plat et une modernisation des textes en vigueur.

- Enfin la mission suggère des recommandations pratiques, susceptibles de faciliter le rôle « guide » et de pilotage du futur COP, ainsi que son appropriation à tous niveaux, tout au long de sa mise en application ultérieure. Elle propose d'en faire un paragraphe spécial du COP (plus complet que celui figurant en annexe au contrat existant et qui ne recensait que les seuls indicateurs retenus, avec leur méthode respective de détermination et de calcul) :
  - La première d'entre elle serait d'annoncer dès le départ les modalités futures d'évaluation de ce contrat : par exemple, le principe de l'auto-évaluation annuelle (et simplifiée) des résultats (réalisée « en régie »), celui d'une évaluation nécessaire (et plus approfondie) à mi-parcours (confiée au besoin à un prestataire), etc.
  - La seconde consiste à récapituler, sans les décrire dans le détail, certains instruments spécifiques de mise en œuvre et de pilotage prévus (plans d'action, tableaux de bord...), dont le principe et le suivi auraient été actés auparavant dans les différentes parties du COP.
  - Enfin, en matière d'indicateurs, la mission suggère de respecter des règles ayant fortement inspiré le COP actuel, à savoir :
    - 1/ fixer des indicateurs de résultat pour les seuls objectifs où le CNPF dispose d'une capacité directe d'action (et donc supprimer, ou bien circonscrire précisément, les objectifs conditionnés à des moyens extérieurs au CNPF) ; sur d'autres sujets (cas sans doute du regroupement forestier, aujourd'hui mesuré au travers du nombre de GIEEF créés, mais qui pourrait évoluer demain au profit d'une mesure dédiée aux PSG concertés et aux démarches collectives d'animation territoriale), s'en tenir à des indicateurs de moyens (et de temps maximal à y consacrer),
    - 2/ s'inscrire dans la continuité, en conservant le suivi chiffré des enjeux les plus structurants : hectares supplémentaires sous DGD et agréés au titre des régimes spéciaux, visites intermédiaires et hectares relancés, nouveaux propriétaires forestiers participant aux réunions et visités, et enfin indicateurs dédiés aux fonctions support,
    - 3/ réfléchir à l'hypothèse « d'enquêtes annuelles clients », auprès d'échantillons représentatifs des bénéficiaires des missions du CNPF, pour évaluer leur satisfaction (notamment en matière d'information et de conseil des propriétaires - ce point donne aujourd'hui lieu à une simple mesure du nombre de propriétaires inscrits en ligne, valeur dont la signification et les enseignements que l'on peut en tirer sont limités),
    - 4/ enfin, dans le cas de la territorialisation a priori souhaitable de certains objectifs, définir quels sont les indicateurs dont l'analyse plus fine devra également s'opérer par région (voire à une échelle infrarégionale).

## **Recommandation 1 : les engagements de l'Etat**

La relation entre le CNPF et l'Etat est compliquée, plus encore sans doute que celle que celui-ci entretient par ailleurs avec d'autres organismes dont il maîtrise mieux la gouvernance et les priorités, ne serait-ce qu'au travers de sa présence, voire de sa prépondérance, au sein de leurs conseils d'administration respectifs.

Le rôle de l'Etat est aussi marqué par la pression (voire la tutelle de fait) qu'exerce le ministère chargé des finances sur les établissements publics et sur les moyens qu'il leur alloue, indépendamment de considérations stratégiques et enjeux de fond qui ne sont mis sur la table que dans des situations ou des temps politiques privilégiés, plus exceptionnels qu'habituels. De leur côté, les autres ministères ne sont pas toujours « grésés » pour exercer efficacement leur tutelle technique ; leurs moyens d'influence et d'accompagnement sont par ailleurs limités, ayant eux-mêmes subi la contrainte budgétaire pesant sur les finances publiques.

Pour autant, ce fonctionnement de l'Etat peut avoir aussi des effets positifs quand il favorise des délégations de responsabilité et d'initiative bien utilisées, par ses établissements publics comme par ses services territoriaux ; son niveau national peut alors se contenter d'un cadrage et d'une animation souples, et de vérifier que les objectifs régionaux et thématiques, une fois consolidés, sont cohérents avec les ambitions plus globales de sa politique.

Le COP actuel, s'il assigne de nombreux engagements au CNPF, ne dit pas grand-chose de ceux pris par l'Etat dans une logique de réciprocité et de coresponsabilité, qui devrait pourtant s'imposer dans les domaines où le CNPF dispose de marges étroites de manœuvre. La mission a notamment perçu les situations sans issue pratique, caractérisant des sujets pourtant de fond (regroupement impossible de la petite propriété, gestion durable réservée à une part minoritaire de la forêt privée, etc.), pour lesquels la permanence du statu quo va devenir intenable si les transitions environnementales annoncées, et portées aujourd'hui par l'Etat au plus haut niveau, se réalisent.

Par ailleurs, le financement apporté au CNPF par le MAA (à caractère non contractuel ni pluriannuel), s'il était jusqu'à présent dimensionné, grosso modo, pour les missions historiques de l'établissement et pour le niveau moyen de production des forêts privées, ne l'est plus du tout si l'on prend en considération les objectifs d'étendre, dans les proportions importantes prévues par la SNBC, la gestion et l'exploitation forestières, à l'horizon du prochain COP et moins encore au-delà ! Aussi la mission recommande-t-elle qu'en attendant le grand soir éventuel d'une vaste réforme forestière (avec ses tenants fonciers et fiscaux, avec son volet portant sur la rémunération du service écosystémique « carbone », etc.), le prochain COP affiche une solidarité accrue et des initiatives communes, portées par ses deux cosignataires. Cela peut concerner certains points particuliers (exigeant un travail « main dans la main ») ou s'exprimer plus généralement dans le préambule du contrat, celui-ci affichant par principe que l'Etat ne considère pas le COP comme un document engageant seulement son opérateur mais qu'il en est solidaire et mettra tout en œuvre lui aussi afin d'assurer l'atteinte de ses objectifs.

**RECOMMANDATION 1: AFFICHER DANS LE COP LE PRINCIPE GENERAL DE SOLIDARITE DE L'ETAT, EN PARTICULIER POUR CE QUI EST DES ENGAGEMENTS NECESSITANT UNE ACTION COMBINEE AVEC LE CNPF.**

## **Recommandation 2 : la distinction des priorités**

Le COP actuel énonce en introduction trois enjeux, l'un interne (le développement d'une culture d'entreprise), donc maîtrisable par le CNPF, et deux de nature forestière (l'accroissement de la mobilisation de bois et l'adaptation des forêts au changement climatique), pour lesquels l'établissement dispose de moyens d'action beaucoup plus indirects (quoique pas tout à fait négligeables non plus, via le conseil apporté aux propriétaires forestiers, via l'animation du RMT Aforce et la mise au point dans ce cadre d'autres sylvicultures, etc.), car son influence dans ces domaines se heurte à des facteurs externes (libre arbitre des propriétaires et rôles des autres acteurs de la filière) sur lesquels il n'a guère de prise.

Ces enjeux ne suffisent donc pas à sélectionner et à identifier les priorités données au CNPF et celles-ci apparaissent plutôt dans le COP au détour de certaines thématiques, pour lesquelles est décrit, de façon plus ou moins détaillée, ce qui relève de l'essentiel et de l'accessoire. Ainsi, en matière de documents de gestion durable, il existe un ordre d'importance au sommet duquel se dressent les PSG portant sur les forêts dépassant 25 ha (le COP renvoyant par ailleurs à un plan d'actions réalisé par la suite, mais sans traduction convaincante aux yeux de la mission) ; en matière de RDI, le CNPF doit se focaliser sur les questions ayant trait au changement climatique, tandis que dans le domaine de la communication le public visé, grâce à des formations et informations appropriées, est surtout celui des propriétaires forestiers.

Quelques préconisations avaient été aussi retenues en matière de développement des ressources externes (contractualisation de partenariats stratégiques avec les DRAAF et conseils régionaux reconfigurés dans leurs nouveaux périmètres administratifs et participation à des projets de mécénat type carbone, notamment). Mais, pour le reste, le COP aborde un nombre très élevé de thématiques, sans hiérarchie affichée entre elles ou au sein de chacune d'entre elles.

Aussi la mission suggère-t-elle un repérage nettement plus explicite des priorités de premier rang. Cette nécessité relève du constat pratique que le CNPF reste une petite structure (surtout rapportée aux millions d'hectares de son domaine potentiel d'intervention), qui ne peut agir partout ni sur tous les sujets ; il existe aussi des risques (qui ont été parfois évoqués à mots couverts lors des entretiens conduits par la mission) que le CNPF, dans sa quête légitime de financements, se positionne sur des sujets éloignés de sa mission principale (qui est de doter la forêt privée d'un cadre reconnu de gestion durable), ou encore que les directeurs de centres soient partagés entre les injonctions ou les visées éventuellement divergentes de sa direction générale et de son président.

C'est pour ces raisons que la mission recommande qu'en introduction au futur COP, au-delà du rappel des enjeux intéressant la forêt française, figure aussi celui des missions prioritaires, avec leur ordre d'importance. Puis, tout au long du document, chaque action (ou groupe d'actions) devrait aussi distinguer la priorité intéressant chacune d'entre elles. Enfin, si était à nouveau retenu le principe de décliner le COP par un plan d'actions, celui-ci devrait être guidé par cette même obligation de priorisation, celle-ci ayant aussi vocation à se décliner dans les documents régionaux d'application (prenant en compte leurs spécificités et dynamiques territoriales respectives).

**RECOMMANDATION 2 : PRIORISER LES ACTIONS, D'UNE MANIERE POTENTIELLEMENT DIFFERENCIEE SELON LES REGIONS.**

### **Recommandation 3 : les partenariats opérationnels à renforcer**

Que dire de plus (ou de différent) en matière de partenariat ou de coopération, qui n'ait déjà été écrit dans le COP actuel ? Celui-ci n'avait pas échappé, en effet, à une tradition commune aux documents de politique publique, celle d'inscrire au rang des toutes premières priorités le besoin de s'ouvrir à d'autres et de travailler mieux ou davantage avec eux.

Le CNPF a en plus la particularité d'être présent sur tous les fronts : celui du secteur institutionnel, (qui le met en relation avec les ministères, collectivités et organismes qui le composent, dans son champ d'activités), celui de la filière-bois (dont la vocation est autre, surtout économique) et celui de la société constituée en divers groupements (de propriétaires, de chasseurs, associatifs, etc.), porteurs de compétences, de points de vue et d'intérêts multiples vis-à-vis de la forêt.

L'étendue et la diversité de la forêt privée française, ainsi que la complexité des enjeux qui la concernent, obligent enfin le CNPF à travailler avec des acteurs, notamment dans le domaine de la recherche et de la gestion forestières, porteurs d'expertises complémentaires de la sienne et travaillant sur des thématiques et territoires là-encore extrêmement divers.

Le COP avait donc logiquement inscrit le partenariat comme moyen et condition des évolutions attendues de la part du CNPF (il devait même contribuer, aux côtés de l'innovation et du transfert des connaissances, à l'objectif capital de conduite du changement, un des trois grands objectifs retenus à l'origine dans le contrat).

Pour autant, les exercices récents conduits par l'établissement (bilan à mi-parcours en 2020 et nouvelle stratégie en 2021) ont reconnu le fait que, dans un contexte où le climat de confiance entre acteurs n'est pas optimal et où chacun a la tentation - parfois naturelle ou confortable - du repli sur soi et sur ses propres activités et ressources, les progrès n'étaient pas toujours concluants. Les partenariats stratégiques avec les nouvelles entités régionales n'ont pas connu partout le même succès ; d'autres sujets (restauration de l'équilibre sylvocynégétique, valorisation des services écosystémiques, organisation des coopérations avec l'ONF, etc.) , ont avancé à un rythme plus lent qu'espéré ; enfin, le conventionnement (déjà établi ou encore en gestation) avec certains opérateurs (INRAE, ONF et IGN en particulier), s'inscrit plus dans une logique de continuité, actant et poursuivant ce qui se faisait déjà de concert, que d'intensification, prévoyant à cet effet des moyens nouveaux significatifs.

Enfin, à la suite des entretiens que la mission a pu conduire auprès d'eux, entretiens qui ont souvent constaté la consistance perfectible des partenariats développés avec eux, la mission invite le CNPF à travailler mieux (c'est-à-dire sur de vraies actions communes, fussent-elles peu nombreuses) avec les coopératives et groupements de gestion, les experts forestiers et les organisations professionnelles représentatives, et à formaliser les règles d'une meilleure complémentarité avec les services communs régionaux « valorisation bois et territoire » des chambres d'agriculture.

Dans ces conditions, la mission recommande non seulement de toujours inscrire partenariats et coopérations parmi les fondamentaux du prochain COP, mais de mettre un accent particulier sur des rapprochements et synergies qui lui semblent impératifs (et qui touchent aussi la gestion des forêts publiques) :

- pour consolider une expertise forestière collective et l'intérêt de certains réseaux communs déjà existants (RMT Aforce, GIP Ecofor et DSF), dont l'importance ne fera que croître



demain, dans le contexte des crises sanitaires et du changement climatique, en cours et annoncés,

- dans le domaine de la recherche, dans une logique d'amélioration et de validation scientifique des outils phare de l'établissement, et autour de programmes (d'observation et de test) contribuant à l'amélioration des techniques sylvicoles et de gestion,
- avec les gestionnaires forestiers, autour des enjeux de la télétransmission.

La mission recommande également que cette question des partenariats à construire, à développer et à promouvoir, fasse l'objet d'un tableau de bord et constitue un point d'ordre du jour examiné périodiquement en conseil d'administration, au moins une fois par an si ce n'est lors de chaque réunion.

**RECOMMANDATION 3 : RENFORCER ET ETENDRE LA CULTURE OPERATIONNELLE DU PARTENARIAT ET DE LA COOPERATION.**

#### **Recommandation 4 : le schéma cible de mutualisation et d'organisation**

La mission a été témoin de dissensions opposant parfois, en particulier sur les questions de ressources humaines, le CNPF à sa tutelle, le niveau national de l'établissement à ses échelons régionaux, voire même ceux-ci entre eux, l'un ou l'autre pouvant se considérer comme désavantagé, notamment pour des raisons historiques : le nombre d'agents affectés à chaque centre régional tient en effet pour beaucoup au volontarisme passé, et variable d'une région à l'autre, ayant caractérisé la dynamique de l'emploi dans chacun d'eux, du temps de leur indépendance et de leur statut d'organisme public à part entière.

Le contexte de réduction continue des moyens n'aide guère en outre à apaiser les choses. Il a été rappelé au début de ce rapport la baisse en 6 ans, entre 2015 et 2021, du plafond autorisé d'emplois (de 368 à 338 ETPT, soit 5 par an en moyenne) et du total des effectifs (de 475 à 438 ETPT, soit 6 par an en moyenne) dont peut disposer l'établissement. Ce mouvement a pu être absorbé pour le moment, au gré des mutations et cessations d'activité, grâce notamment au redécoupage régional (qui a entraîné la diminution du nombre de directeurs et de personnels d'encadrement) et aux gains de productivité liés à l'allègement de quelques tâches administratives.

Mais la mission n'a pu que constater, après d'autres, que les marges de manœuvre du CNPF avaient été à ce point rabaissées au cours des dernières années que cela risquait désormais de remettre en question sa place et son rôle dans les objectifs ambitieux fixés par le PNFB et la SNBC, ceux-ci impliquant une mise en gestion durable d'une part supplémentaire de la forêt privée française, à un rythme obligatoirement supérieur à celui des deux derniers quinquennats de contractualisation. Dans ces conditions il est compréhensible, voire inéluctable, que chaque administrateur ou directeur de centre veille avec vigilance à la sauvegarde de ses effectifs, ce qui complique des mutualisations qui par ailleurs se justifient pleinement.

Pour la mission, que la tendance à la décrue des effectifs s'inverse, comme cela lui semble hautement souhaitable, ou pas, il semble important dans tous les cas de définir et de clarifier à l'horizon 2026 (horizon du prochain COP) une organisation cible et transparente, explicitant en particulier les missions ou entités exigeant un renforcement des moyens (ou, a minima, leur indispensable maintien à leur niveau actuel), ainsi que les rapprochements souhaitables.

Sans être exhaustif sur les thématiques à renforcer et à mutualiser, la mission (du fait notamment qu'elle a constaté au cours de ses entretiens, ou bien lorsqu'elle a sollicité sans succès des notes de situation ou de proposition en rapport avec ces sujets, la faiblesse relative des moyens qui leur sont aujourd'hui dédiés) ne peut que recommander dans ce cadre la création d'une véritable comptabilité analytique, et d'une GPEEC bien identifiée, ainsi que le renforcement de certaines expertises : juridiques, économiques ou enfin relatives à des « sujets métiers » réclamant des évolutions des pratiques et du droit actuels.

Cela doit résulter en particulier de la stratégie de l'établissement (qui met en avant des figures imposées de progrès et de développement, qui ne se réaliseront pas à moyens constants et moins encore à moyens diminués), et être également une conséquence du futur COP (dès lors que celui-ci aura défini et mieux distingué les priorités, selon leur ordre d'importance).

Et cela doit être débattu et arrêté en conseil d'administration, afin d'atténuer les difficultés ultérieures liées à la GRH et au repliement des effectifs au sein de l'établissement ; mais aussi pour permettre alors à l'Etat de s'assurer que le CNPF s'engage bien dans une démarche pluriannuelle d'affectation

et d'optimisation de ses moyens dont les deux signataires du COP partagent bien les objectifs à long terme ainsi que les modalités associées d'une mise en œuvre graduelle.

**RECOMMANDATION 4 : FAIRE APPROUVER EN CONSEIL D'ADMINISTRATION, DES 2022, UN SCHEMA DE MUTUALISATION ET D'ORGANISATION DIRECTEMENT INSPIRE DU COP ET DE LA STRATEGIE DE L'ETABLISSEMENT.**

## Recommandation 5 : les documents de gestion durable

Faut-il intensifier ou non le rythme actuel d'agrément des documents de gestion ? En 2016, le CGAAER avait suggéré de l'accroître considérablement, de façon à couvrir 1,25 millions d'hectares supplémentaires en cinq ans (moyennant des aides et concours divers) ; en 2021, la stratégie du CNPF estime au contraire « *la couverture nationale des PSG, déjà significative, proche de son maximum* » ; mais, l'IGN fait remarquer dans le même temps (chiffres rappelés au paragraphe 2.1.) que près des deux tiers des prélèvements dans les forêts privées (soit plus de 20 Mm<sup>3</sup>) ont lieu dans les forêts sans PSG<sup>33</sup>...

Vu le contexte décrit dans ce rapport (au paragraphe 1.6.), avec d'une part les ambitions forestières actées par le PNFB et la SNBC (augmentation progressive de la récolte annuelle, d'environ 48 Mm<sup>3</sup> durant le COP en cours à 65 Mm<sup>3</sup> en 2030), couplées à des marges de progrès concernant essentiellement les forêts privées sans PSG (qui représentent 60 % des disponibilités supplémentaires de l'ensemble des forêts, cf. paragraphe 1.7.), et d'autre part la vigilance accrue de la société sur les enjeux environnementaux, la mission ne tient pas pour acceptable la situation actuelle d'une cadence d'agrément pouvant être jugée « poussive » (la stabiliser à 30 000 ha/an impliquerait d'attendre près de 100 ans avant de doubler la superficie forestière aujourd'hui dotée d'un DGD agréé !).

Il s'agit en l'occurrence d'une question de cohérence et de crédibilité de la politique forestière nationale (et des principes de durabilité qu'elle défend) et le risque de mise en porte-à-faux, voire en accusation, de l'Etat et du CNPF deviendrait élevé si le prochain COP n'était pas l'occasion de revaloriser, ne fût-ce qu'à minima et à un niveau simplement réaliste, leurs objectifs communs.

Il s'agit donc moins pour la mission de corrélérer (comme cela est souvent fait) les conséquences positives de l'agrément sur la mobilisation des bois (car celle-ci est d'abord liée au marché) que de raisonner en sens inverse, plus de mobilisation impliquant, nécessairement, plus d'effort d'agrément. Cela signifie aussi que l'agrément est une finalité plus importante dans les régions et massifs forestiers productifs (en bois d'œuvre notamment) qu'ailleurs, ce qui suppose de différencier les objectifs selon les régions et d'imaginer (à moyen terme) d'autres modalités de gestion et d'agrément de la propriété forestière privée, intéressant les forêts dont les propriétaires ne tirent aucun revenu.

La mission invite enfin à faire bouger les lignes sur deux autres points relatifs aux DGD :

- l'un a trait aussi aux possibilités d'utiliser leurs données, en lien avec d'autres sources, pour mieux connaître la disponibilité locale en bois ; et ce dans une logique de meilleur service rendu aux propriétaires et aux gestionnaires forestiers,
- le second concerne l'action du CNPF en matière de contrôle de leur efficacité, la distinction - un brin artificielle - actuellement faite avec « les visites conseil » lui paraissant non durable.

En parallèle, la mission prône une montée en puissance parallèle du numérique, à l'évidence un sujet central du prochain COP ; il est du reste pointé explicitement dans la lettre de mission adressée au CGAAER, parmi les cinq défis intéressant le CNPF, au travers notamment des besoins de dématérialisation des DGD et de l'utilisation future des données Lidar ou satellitaires.

---

<sup>33</sup> Les données CNPF figurant dans son bilan à mi-parcours du COP (datant de début 2020) indiquent que les PSG représentent environ 93 % de la superficie forestière couverte par des DGD. RTG et CBPS (respectivement 1 et 6 %) ne concernent donc qu'une étendue faible en proportion de la forêt privée sous DGD.

Le CNPF, à l'occasion de son évaluation du COP et de sa réflexion stratégique récemment actualisée, a lui-même montré qu'il était pleinement conscient de l'enjeu dont il a fait l'autre sujet d'évolution de son activité - ou encore « *la force principale de changement* » -, avec la thématique du changement climatique.

Pour l'établissement, le numérique répond en effet à des finalités importantes et diverses : il lui sert à développer et à cibler ses relations avec le monde forestier (en particulier les propriétaires), à répondre à leurs attentes et à leurs besoins d'information, à capitaliser les données qu'il traite, à moderniser son expertise ou ses outils d'analyse et d'aide à la décision (y compris de terrain), etc. Incidemment le numérique est source de rationalisation (ce qui constitue une amélioration en générale opportune, pour un établissement qui a hérité de pratiques régionales hétérogènes - par exemple la non-harmonisation des PSG -) et de productivité (ce qui n'est pas non plus un luxe dans le contexte de diminution des ressources que l'on connaît).

Pour autant, l'exercice d'évaluation conduit par la mission, s'il a noté de nets progrès dans ce domaine tout au long du COP (son développement est mesuré par certains indicateurs et il est également perceptible au travers de nouvelles méthodes de travail et d'information ; et enfin le schéma directeur de la transformation numérique 2020-2024 a acté de nombreuses avancées par rapport au schéma directeur informatique 2014-2016), a constaté le long chemin encore à parcourir dans la dématérialisation des DGD et des échanges de données (entre propriétaires forestiers, MAA et CNPF), pourtant déjà inscrite parmi les sujets de fond déjà identifiés il y a cinq ans : téléprocédures (sur la base notamment du volontariat des gestionnaires) et Merlin.

La mission a même fait part de son sentiment sur le fait que certains « chantiers » traînaient exagérément en longueur, pour des prétextes certes compréhensibles (sous-dimensionnement des moyens humains disponibles, insuffisance des investissements nécessaires, sous-estimation originelle des difficultés techniques de la télétransmission, coopération insuffisante des gestionnaires forestiers...), mais qui deviendraient indéfendables s'ils n'étaient pas traités à un horizon plus proche que 2026 (fin du prochain COP). Elle propose donc d'en faire un objectif prioritaire, mais cela suppose que l'Etat le reconnaisse en tant que tel (et en prenne sa part, grâce à une combinaison optimale de ses moyens de pression et d'accompagnement) et module au besoin l'obligation qui en résulterait.

#### **RECOMMANDATION 5 : DEVELOPPER LA GESTION DURABLE DES FORETS ET POUR CELA :**

- **AUGMENTER L'EFFORT ACTUEL D'AGREMENT DES DGD, EN LE MODULANT SELON LES ENJEUX FORESTIERS CORRESPONDANTS,**
- **ENGAGER UNE REFLEXION DE FOND SUR LES LEVIERS PERMETTANT UN VRAI CHANGEMENT D'ECHELLE EN MATIERE DE GESTION DURABLE,**
- **IMPOSER LA TELEDECLARATION, AU BESOIN A DES ECHEANCES DISTINCTES SELON LE PUBLIC (PROPRIETAIRES ET GESTIONNAIRES).**

## **Recommandation 6 : la contribution régionale aux objectifs nationaux**

Par construction, un COP est un document de cadrage national, ayant ensuite vocation à être décliné plus précisément selon l'organisation, fonctionnelle et territoriale, en vigueur au sein de l'organisme considéré. Cette méthode a participé, dans le cas du CNPF, à l'émergence progressive d'une culture et d'un pilotage d'établissement unique, mais a pu donner aussi le sentiment d'objectifs trop généraux, désincarnés par rapport au travail et au contexte vécus au niveau de terrain.

Le COP actuel avait établi le principe du pilotage du contrat d'objectifs et de performance (et du plan d'actions l'accompagnant) par « *des lettres de cadrage régulières de la direction générale du CNPF vers les directions régionales* ». Auparavant, la direction générale recevait une lettre de cadrage annuelle de sa tutelle mais sans les traduire par des orientations prioritaires et des objectifs chiffrés adressés à chaque directeur de centre régional. Sans remettre en cause le nécessaire pilotage national dans le cadre du COP, la mission a constaté les défauts d'une méthode trop « descendante ».

Celle-ci présente en effet le double inconvénient d'une certaine opacité dans la méthode de fixation des priorités par région (la mission n'a pas clarifié entièrement le sujet, relevant des contradictions entre les centres régionaux évoquant plus ou moins la règle du prorata dans la répartition de leurs objectifs chiffrés et ceux expliquant que celle-ci était arbitrée à l'issue d'une sorte de négociation), et de la mise de côté des services territoriaux de l'Etat (leur connaissance du COP, voire celle des missions du CNPF et des règles le régissant, semble ici ou là insuffisante). Par ailleurs, la diversité forestière française révèle des enjeux fortement différenciés d'une région (ou d'une partie de région) à l'autre, et une faible capacité contributive de certaines à des objectifs dont la difficulté peut les dépasser s'ils ne sont pas modulés de façon pragmatique (exemple du regroupement forestier, ou même de l'objectif primordial des hectares supplémentaires sous DGD, deux enjeux qui n'ont pas la même signification selon les caractéristiques et vocations premières des forêts concernées).

Enfin, le rôle toujours plus important des conseils régionaux dans la politique forestière (copilotes des CRFB, signataires des PRFB, demain gestionnaires des crédits forestiers du FEADER) implique d'articuler les objectifs fixés nationalement pour le CNPF aux initiatives et démarches issues du dialogue entre centre régional du CNPF, DRAAF et conseil régional. Aussi, la mission considère-t-elle que les centres régionaux (administrateurs et salariés), ainsi que les DRAAF, devraient être davantage responsabilisés dans la détermination de leurs objectifs propres, dans leur territorialisation (au besoin à des échelles infrarégionales, ce qui réduit encore plus le risque de cibles « hors-sol », notamment dans les régions où les contextes géographiques ou climatiques, et donc forestiers, sont également d'une extrême diversité), et mobilisés chaque année dans une démarche participative, à la fois évaluative et corrective. Ce principe aurait aussi pour mérite de tisser du lien supplémentaire au sein de l'amont de la filière et de mieux connecter l'action du CNPF à des objectifs politiques largement indépendants du COP, pour lesquels il est sollicité par ailleurs, mais qui sont définis dans d'autres cadres (PRFB ou plan de relance, notamment).

**RECOMMANDATION 6: PRENDRE EN COMPTE LA DIVERSITE DES ENJEUX FORESTIERS REGIONAUX ET TERRITORIAUX DANS LA FIXATION DES OBJECTIFS ET VALEURS CIBLES DU COP, DANS UNE DEMARCHE DE CONSTRUCTION COLLECTIVE MIXANT LES LOGIQUES ASCENDANTES ET DESCENDANTES.**

## Recommandation 7 : le devenir des outils phare

Les outils phare du CNPF sont un sujet majeur, déjà mis en avant dans le COP actuel, et leurs perspectives de développement - en tout cas pour la plupart d'entre eux - devraient rester au cœur des préoccupations du prochain COP.

Le COP actuel emploie ce terme générique sans s'embarrasser de détails et en dresse une simple liste, rassemblant des produits « maison » aux finalités pourtant différentes :

- certains (comme Merlin, outil statistique de suivi des PSG, Laforetbouge, plate-forme de services en ligne, ou enfin Portail Carto, outil de regroupement des couches géographiques et des informations relatives aux DGD), sont directement liés aux missions fondamentales du CNPF (agrément des DGD et information des propriétaires) ; ce sont donc des applications « captives » (pas d'autre candidat que le CNPF pour comptabiliser les PSG, par exemple !), a priori sans concurrence,
- Ilex (qui sert au suivi des expérimentations forestières de l'établissement), est également une production interne (avec un usage principal qui l'est également), dont l'une des finalités est l'observation du changement climatique mais qui est probablement loin d'être d'ores et déjà abouti (le réseau associé des placettes expérimentales est déployé de manière inégale selon les régions ; et il existe un besoin de le connecter à d'autres dispositifs et partenaires de la RDI forestière),
- enfin Archi (protocole d'observation de l'architecture des arbres, permettant d'évaluer leur capacité de résilience face à la sécheresse), Bioclimsol (destiné à l'évaluation du risque de vulnérabilité en fonction du peuplement, du climat et du sol) et IBP (indice de biodiversité potentielle), voire d'autres productions internes du CNPF (non citées au même titre dans le COP), se situent dans une logique tout de même différente, celle de nouveaux services, pas seulement dédiés aux besoins de l'établissement, mais pouvant également bénéficier aux propriétaires et à la filière-bois.

La mission, n'ayant qu'une connaissance superficielle de chacun de ces produits, n'est pas capable d'apprécier leur intérêt réel ou leur valeur respective (qui n'est sûrement pas identique selon les cas), ni toutes leurs perspectives potentielles d'évolution (vastes, sans doute, à condition de s'en donner les moyens). Elle est également perplexe quant aux possibilités d'inventer dès le prochain COP « un modèle économique » pour tel ou tel de ces outils ; au-delà du fait qu'il deviendrait « vendable » sous réserve d'une qualité, d'une reconnaissance externe et d'une pérennité garanties (ce qui suppose des moyens croissants et permanents, qui peuvent sembler hors de portée), cette hypothèse est aussi conditionnée par d'autres difficultés : droit de commercialiser une application développée avec des moyens publics, statut du CNPF (qui n'est pas un EPIC), nécessité probable d'y parvenir avec d'autres partenaires (pour partager le risque et les retombées), etc.

C'est un point sur lequel la mission ne peut en tout cas pas trancher en l'état, et ce d'autant moins que les réflexions actuelles à ce propos lui ont été communiquées oralement et de façon trop vague pour qu'elle puisse juger du bien-fondé et de la crédibilité de ces éventuelles retombées financières.

A ce stade, la mission se contente donc de juger ces outils a priori intéressants, voire stratégiques pour nombre d'entre eux, et ce à plusieurs titres : ils touchent tous à des sujets ou besoins essentiels, sont en outre un des éléments manifestes de culture commune et d'appartenance au CNPF, et enfin

participent à améliorer l'offre de services et la réputation de l'établissement (et de l'IDF, cheville-ouvrière fréquente de la mise au point de ces outils).

La mission constate toutefois que les procédures de labellisation et les plans de déploiement prévus dans le COP ont peu avancé en cinq ans (et restent plus que jamais d'actualité). De plus, leur développement, s'il a permis une diversification et des partenariats opportuns, reste fragile (la stratégie du CNPF reconnaît du reste que des moyens humains et financiers supplémentaires leur sont nécessaires) et connaît un succès somme toute relatif à ce stade (l'utilisation en forêt des outils de terrain et de service cités plus haut - Archi, Bioclimsol et IBP - est encore loin d'être courante).

Bref, la mission répète ici le constat fait dans la partie évaluation de ce rapport, à savoir qu'un long chemin reste à parcourir avant que les produits phare du CNPF soient reconnus plus largement en tant que produits phare et standards de la forêt française. Elle recommande donc que le prochain COP se prononce non pas sur l'intérêt de principe du développement de ces outils mais s'attache à la description fine de chacun d'entre eux (objectifs, partenaires, calendrier, etc.), dans une logique produit (ou projet) individuelle et sélective.

Ainsi, chaque outil phare (et en particulier les outils de service comme Archi, Bioclimsol ou IBP, exposés à la concurrence possible de produits équivalents) justifie un programme d'actions et d'améliorations, à partir de l'analyse correspondante « du marché ». Il est en de même pour Laforetbouge, outil dont la mission a aussi bien noté l'intérêt qu'enregistré les critiques et interrogations en relation avec ses lenteurs de déploiement ou difficultés d'appropriation.

Ce type de démarche nécessite d'associer au tour de table d'autres parties intéressées et expertises que le MAA et le CNPF ; il doit décrire par ailleurs aussi bien la cible visée (public intéressé et « volume d'affaires » envisagé), que le calibrage des moyens nécessaires, une trajectoire prévisionnelle de montée en puissance, etc.

La préparation du COP serait de ce point de vue l'occasion idéale de se mettre d'accord entre l'Etat et le CNPF sur les applications pour lesquelles il convient « de mettre le paquet » et sur celles dont les améliorations futures ont un caractère de moindre urgence ou de moindre intérêt stratégique.

**RECOMMANDATION 7 : AFFICHER POUR CHAQUE OUTIL PHARE UNE STRATEGIE ET UN PLAN D'ACTION SPECIFIQUES.**



## CONCLUSION

La forêt française et sa filière-bois vont-elles enfin connaître l'embellie plusieurs fois promise par le passé, lors de projections volontaristes anticipant une meilleure valorisation de leurs produits ?

Les pessimistes n'y croient guère, soupçonnant que diverses causes structurelles tant de fois décrites, voire même dénoncées, vont perdurer et renverser une fois de plus des stratégies politiques et des constructions économiques trop hâtivement échafaudées, dont on déplorera après coup les illusions originelles.

Les optimistes notent à l'inverse que « quelque chose est en train de changer », dans un monde forestier dont le champ stratégique est désormais promis à une spectaculaire extension. De longue date objet multi-fonctions, la forêt s'est vue en effet équipée depuis quelques années d'une nouvelle lame, affûtée, devant rien de moins que préserver l'humanité du dérèglement climatique ; et, deuxième puits de carbone de la planète derrière les océans, la forêt est donc plus que jamais attendue pour les services qu'elle rend.

Cela tombe bien pour la France, vaste pays boisé, et pour le CNPF qui perçoit déjà les signaux encourageants de ce nouvel horizon, même si les nouveaux défis du moment, environnementaux et sociétaux, constituent une question complexe pour lui-même et pour les propriétaires qu'il conseille au quotidien.

Organisme public atypique, dont la gouvernance repose sur des acteurs privés, l'établissement fonctionne aujourd'hui en vertu de règles anciennes, dont l'histoire a débuté il y a près de 60 ans, et dont l'outil du contrat d'objectifs et de performance favorise la relecture périodique, quoique sans doute trop partielle et de plus en plus décalée, compte tenu des évolutions connues depuis et des changements attendus demain.

La position du CNPF est en tout cas intéressante et originale : en amont, parmi les tout premiers maillons de la filière forestière, mais aussi à la confluence des pouvoirs d'orientation et de décision émanant de l'Etat et d'un nombre considérable de propriétaires. Son rôle de synthèse d'injonctions diverses, ou même contradictoires, n'est donc pas simple ; et il est ingrat puisque les conditions de l'action en forêt, qui relèvent de facteurs économiques, culturels ou institutionnels presque toujours extérieurs à son influence, restent dans d'autres mains que les siennes...

L'exercice d'évaluation du COP actuel, et de préconisations pour son successeur, s'est donc avéré difficile. Il s'en dégage des encouragements autour de nécessités - de confiance, de cohésion et d'adaptation - qui pourront être jugées banales ou modestes. Mais sans revue régulière des missions, et sans esprit d'équipe, unissant d'une part les signataires du COP et d'autre part tous ceux que passionne la forêt, quel progrès possible pour les actions et les finalités poursuivies par le CNPF ?

La préparation du COP de l'établissement, et celle concomitante de sa stratégie, s'avèrent donc un moment clé pour l'établissement ; et cela est encore plus vrai maintenant que les sujets forestiers, longtemps cachés à l'ombre des grands arbres, surgissent sur le devant de la scène et dans des débats non plus seulement de parties prenantes et d'experts mais bien de société...

## **Signatures des auteurs**

## **Annexe 1 : Lettre de mission**



**MINISTÈRE  
DE L'AGRICULTURE  
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Cabinet du ministre

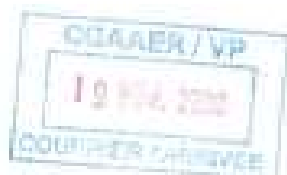
Paris, le 19 NOV. 2020

Le Directeur de Cabinet du Ministre  
de l'Agriculture et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil  
Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et  
des Espaces Ruraux

251, rue de Vaugirard  
75732 Paris



N°Ref : CI 827812

VRéf :

Objet : mission d'évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2017-2021 du  
Centre national de la propriété forestière (CNPF) et propositions dans la perspective du prochain  
COP 2022-2026

Le CNPF, établissement public administratif, est chargé, en application de l'article L.321-1 du code forestier, de développer, orienter et améliorer la gestion forestière des bois et forêts des particuliers. Il est notamment chargé de missions de service public relatives à la promotion, l'instruction et l'agrément des plans simples de gestion.

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2017-2021 du CNPF entre dans sa dernière année d'application en 2021 et doit être renouvelé pour une nouvelle période de 5 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Conformément à la circulaire du Premier ministre du 23/08/2015 relative au pilotage des opérateurs de l'État, cet exercice doit donner lieu préalablement à une revue des objectifs fixés à l'opérateur afin d'évaluer leur réussite et, à défaut, les faire évoluer.

Dans ce cadre, je souhaite vous confier une mission qui aura pour objet d'évaluer l'atteinte des objectifs fixés au CNPF, y compris sous l'angle d'une analyse coût/efficacité, la pertinence de ces objectifs et d'identifier les pistes d'évolution envisageables.

Les actions de cet établissement s'inscrivent dans le contexte propre à la forêt privée, qui représente 12,5 millions d'hectares (ha), soit 76 % de la surface forestière métropolitaine, appartenant à 3,5 millions de propriétaires dont seuls 50 000 détiennent plus de 25 ha. 30 % de la surface de cette forêt privée fait aujourd'hui l'objet d'un document de garantie de gestion durable. Cette forêt constitue en outre le principal potentiel de mobilisation supplémentaire de bois, comme signalé dans le programme national de la forêt et du bois et la stratégie nationale bas carbone, sur la base des études de l'Institut national de l'information géographique et forestière.

78, rue de Valenciennes  
75349 PARIS 07 SP  
Tél : 01 49 55 49 56

Vous vous appuyerez sur le bilan à mi-parcours du COP, établi par le CNPF, et sur les rapports existants relatifs à la filière forêt-bois, notamment sur les analyses concernant directement le rôle du CNPF, mais aussi sur celles relatives aux freins et leviers de la gestion durable en forêt privée.

Le futur COP 2022-2026 du CNPF constituera un document politique et stratégique, comportant des indicateurs pertinents, dont le nombre devra rester limité. Plusieurs enjeux sont dès à présent identifiés pour le CNPF : (i) l'entrée de la forêt privée dans l'ère numérique, avec notamment la dématérialisation des documents de gestion durable et l'utilisation des données numériques (satellites, Lidar) ; (ii) les attentes des politiques nationales forestière et climatique pour un changement d'échelle dans la mobilisation du bois issu des forêts privées, (iii) le défi de l'adaptation des forêts au changement climatique, (iv) le regroupement des petites propriétés, qui apparaît comme un levier important pour parvenir à mettre en gestion une part plus importante de la forêt privée, dans ce contexte de fort émiettement de sa propriété, et (v) la nécessaire poursuite des efforts de maîtrise des dépenses et de l'emploi public avec une gouvernance adaptée et des missions priorisées.

Fort de votre évaluation du COP actuel et en référence aux enjeux précités, vous proposerez les orientations prioritaires à retenir pour le futur COP. Je souhaite que vous proposiez des scénarii d'évolution envisageables pour le CNPF, concernant son organisation, sa gouvernance et ses missions, et vous conclurez sur celui ou ceux qui vous paraissent le(s) plus adapté(s), cohérent(s) et efficace(s). Vous interrogerez notamment la pertinence du maintien d'une présence territoriale exhaustive, y compris dans des territoires où la production de bois en forêt privée est souvent économiquement peu rentable.

Je souhaite que vous puissiez vous appuyer sur les services de l'État, en particulier ceux du ministère, ainsi que ceux du CNPF et sur les acteurs de la filière, en particulier les représentants des propriétaires forestiers privés, des experts forestiers et de coopératives, ainsi que de l'aval.

Afin de permettre aux services du ministère de s'appuyer sur vos travaux pour élaborer le nouveau COP, je souhaite que vous puissiez remettre votre rapport pour fin février 2021 au plus tard.

Fabrice RIGOUTET-ROZE





CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ALIMENTATION  
DE L'AGRICULTURE  
ET DES ESPACES RURAUX

Mission n° 20099

# CNPF

## Evaluation du COP 2017-2021

### Propositions pour le COP 2022-2026

#### Annexe 2 : Note de cadrage

établie par

**Benoit ASSEMAT**

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

**Charles PUJOS**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

janvier 2021

# Sommaire

1. RAPPEL DE LA COMMANDE .....	
2. PROBLEMATIQUE .....	
3. DOCUMENTATION DISPONIBLE .....	
4. DEMARCHE ENVISAGEE .....	
5. PARTIES PRENANTES A RENCONTRER .....	
6. CALENDRIER D'EXECUTION .....	

## **1/ Rappel de la commande**

La forêt privée française représente 12,5 millions d'hectares (ha), soit 76 % de la surface forestière métropolitaine ; elle appartient à 3,5 millions de propriétaires, dont seuls 50 000 détiennent plus de 25 ha. Cette forêt privée fait l'objet d'un document de garantie de gestion durable pour seulement 30 % de sa surface et constitue le principal potentiel de mobilisation supplémentaire de bois identifié dans le programme national de la forêt et du bois (PNFB 2016-2026, approuvé par décret en février 2017) comme dans la stratégie nationale bas carbone (SNBC révisée, adoptée par décret en avril 2020), sur la base des études de l'IGN relatives à la ressource.

Le CNPF, établissement public administratif, est chargé de développer, orienter et améliorer la gestion forestière des bois et forêts des particuliers. Son contrat d'objectifs et de performance (COP) 2017-2021 vient d'entrer dans sa dernière année d'exécution et doit être renouvelé pour 5 ans, à compter du 1er janvier 2022. Cet exercice doit être précédé d'une revue des objectifs fixés à l'opérateur afin d'évaluer leur réussite et, à défaut, les faire évoluer. C'est dans cette perspective que le CGAAER s'est vu confier la mission d'évaluer les objectifs fixés au CNPF, y compris sous l'angle d'une analyse coût-efficacité, la pertinence de ces objectifs et d'identifier les pistes d'évolution envisageables.

Sur la base de cette évaluation et de cinq enjeux déjà identifiés dans la lettre de mission, il est demandé au CGAAER de formuler des propositions pour le futur COP 2022-2026 du CNPF.

## **2/ Problématique**

La lettre de mission n'appelle pas de reformulation mais certains points, ayant trait à des enjeux importants et à certaines analyses demandées, sont à relever.

Pour ce qui est des enjeux, il est précisé que cinq d'entre eux sont déjà identifiés pour le CNPF :

1. l'entrée de la forêt dans l'ère du numérique, avec notamment la dématérialisation des documents de gestion durable et l'utilisation des données numériques (satellites et Lidar),
2. les attentes des politiques nationales relatives à la forêt et au climat pour un changement d'échelle dans la mobilisation du bois issu des forêts privées,
3. le défi de l'adaptation des forêts au changement climatique,
4. le regroupement des petites propriétés, condition ou levier nécessaire de la gestion d'une part plus importante de la forêt privée,
5. la maîtrise des dépenses et de l'emploi public, avec une gouvernance adaptée et des missions prioritaires.

Quant aux exigences particulières, il est attendu de la mission qu'elle propose des orientations prioritaires pour le futur COP du CNPF :

1. en indiquant des scénarios d'évolution envisageables pour l'établissement, concernant ses missions, son organisation et sa gouvernance,
2. en concluant sur le caractère plus ou moins adapté, cohérent et efficace de chacun d'entre eux,
3. en donnant son avis sur le maintien d'une présence territoriale exhaustive, y compris dans les territoires où la production de bois est économiquement peu rentable.



### **3/ Documentation disponible**

Sur la situation générale de la forêt française, la conclusion du rapport CGAEER n°15048, préparatoire au COP 2017-2021, relevait (page 59) le foisonnement des diagnostics et analyses : « la forêt française fait l'objet de nombreux rapports, plans stratégiques, orientations et schémas structurels qui, chacun dans leur registre, planifient des augmentations de récoltes qui ne se concrétisent jamais..., ou dénoncent la situation de sous-développement dans laquelle se trouve notre pays puisqu'il paraît incapable de retenir sur son sol une grande partie de la valeur ajoutée potentielle du produit de ses forêts ».

Depuis lors, d'autres documents se sont rajoutés à la liste, qu'il s'agisse de ceux rappelés ci-avant (PNFB et SNBC révisée) ou de productions encore plus récentes. En 2020, ont ainsi été rendus publics, avant les annonces relatives au volet forestier du plan gouvernemental « France Relance », les rapports de la députée Anne-Laure Cattelot « La forêt et la filière bois à la croisée des chemins, l'arbre des possibles », de la Cour des comptes « La structuration de la filière forêt-bois, ses performances économiques et environnementales » et enfin du secteur professionnel « La Feuille de route pour l'adaptation des forêts au changement climatique ».

La mission pourra également s'appuyer sur le bilan à mi-parcours du COP et, plus largement, sur l'ensemble des comptes-rendus d'activités et documents mis à disposition par le CNPF, en particulier les différents rapports de ses conseils d'administration au cours de la période. Plus généralement elle s'intéressera à tout écrit en lien avec les sujets forestiers et le fonctionnement des opérateurs publics.

### **4/ Démarche envisagée**

Pour répondre à la commande ministérielle, après une phase de recherche bibliographique, la mission rencontrera les administrations centrales, directions régionales, collectivités territoriales et structures (entreprises, syndicats professionnels, associations diverses...) les plus impliquées dans le domaine de la forêt, du bois et de l'adaptation au changement climatique.

La gestion forestière, la bioéconomie (et plus spécialement celle du bois), les questions économiques et environnementales qui leur sont liées, ainsi que les relations entre ministère de l'agriculture et ses opérateurs, ayant fait l'objet de nombreux rapports, un entretien sera organisé au cas par cas avec les rédacteurs, experts ou auditeurs correspondants.

Enfin, au sein du CNPF, des entretiens individuels (ou en petit comité) se tiendront avec un panel représentatif des questionnements de tous ordres de la mission et des situations forestières, par nature variables d'une région à l'autre. Les entretiens seront systématiquement conduits à deux, par le binôme missionné, constitué de Benoit Assémat, inspecteur général de santé publique vétérinaire et de Charles Pujos, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts.

Ces entretiens seront conduits avec un triple regard en arrière-plan :

- sur les 11 objectifs assignés au CNPF par le COP 2017-2021, objectifs dont 8 se rapportent à la mise en gestion durable de nouvelles surfaces forestières privées et 3 concernent l'efficacité de la gestion interne de l'établissement, ainsi que sur les indicateurs correspondants et les résultats obtenus à ce jour,
- sur les enjeux de moyen et long terme intéressant la forêt privée (horizon 2026 pour ce qui est du PNFB, horizons 2030 et 2050 pour ce qui est de la SNBC), afin d'examiner en quoi les missions, l'organisation et les moyens actuels du CNPF peuvent ou non y contribuer de façon déterminante, mais également sur les enjeux de court terme liés au volet forestier du plan gouvernemental de relance, qui vient d'être lancé,
- dans la perspective de proposer tant des scénarios d'évolution de court terme, sans rupture a priori avec les règles régissant aujourd'hui le CNPF, que de plus long terme, abordant alors les pistes possibles de sa transformation, en vue d'une meilleure efficacité et d'une capacité au besoin nouvelle de réponse aux défis - importants mais pas forcément convergents ni partagés - intéressant la forêt française.

Le rapport final comprendra donc deux parties, l'une à caractère principalement évaluatif, la seconde à dominante prospective et propositionnelle.

## **5/ Parties prenantes à rencontrer**

Les personnes à rencontrer seront issues a priori de différentes sphères professionnelles :

- Sphère publique Etat :
  - représentants du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (DGPE, sous-direction forêt-bois, cheval et bioéconomie ; Secrétariat général)
  - délégué ministériel forêt-bois au ministère de la transition écologique
  - cadres d'administrations déconcentrées (DRAAF, SERFOB et DDT notamment)
  - membres de missions d'audit (sur la forêt-bois et/ou intéressant directement le CNPF)
- Sphère publique collectivités territoriales :
  - élus et/ou cadres de conseils régionaux investis sur les sujets forêt-bois
  - autres collectivités et opérateurs, en tant que de besoin
- CNPF
  - président
  - directrice générale
  - directeurs (tous)
  - délégués régionaux

- responsable IDF (service recherche et développement)
- représentants des organisations syndicales
  
- Organismes de la filière forêt-bois (président et/ou directeur)
  - Comité des forêts
  - Fransylva
  - Experts forestiers de France
  - Union des coopératives forestières
  - Unisylva et autres coopératives forestières
  - FNB
  - ONG (à l'origine du récent rapport « Forêts en crise »)

Ce premier panel pourra être précisé ou complété dans le cours de la mission, en fonction notamment des suggestions ou demandes particulières du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

## **6/ Calendrier d'exécution**

Les incertitudes liées à la crise sanitaire et aux étapes de confinement-déconfinement peuvent affecter le calendrier sans qu'il soit possible d'évaluer cet effet à ce stade. La mission prévoit une remise du rapport définitif au plus tard en avril 2021. Un rapport provisoire sera par ailleurs finalisé un mois avant cet envoi (au plus tard au 31 mars), pour faire part au ministre commanditaire des principales appréciations et propositions issues de cette mission.

## **Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées**

### **Ministères**

- MAA Cabinet : Benjamin Balique (conseiller)
- MAA Secrétariat général : Philippe Auzary (directeur adjoint du service des affaires financières, sociales et logistiques), Flora Claquin, Fanny Dufumier, Romain Martin et Pierre-Yves Platz (chef du bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs)
- MAA DGPE : Sylvain Réallon (sous-directeur des filières forêt-bois, cheval et bioéconomie), Nicolas Gougain, Jean-Christophe Legris (chef du bureau de la réglementation et des opérateurs forestiers), Marc Letrilliart, Isabelle Mélier (adjointe au sous-directeur) et Maryline Spruytte (tutelle CNPF)
- MAA DGAL : Anne-Cécile Cotillon (sous-directrice de la qualité, de la santé et de la protection des végétaux) et Frédéric Delpont (chef du département de la santé des forêt)
- MTE : François Bonnet (délégué ministériel forêt-bois, ex-DGA de l'ONF)
- MEFR : Morgan Larhant (sous-directeur à la direction du Budget), Diane Gehin (cheffe du bureau agriculture) et Ahmed Mila (adjoint à la cheffe du bureau)

### **CGAAER**

- Jean-Jacques Bénézit (mission COP CNPF, 2016)
- Michel Hermeline (mission parlementaire Cattelot, 2020)
- Geneviève Rey (mission tutelle des établissements publics du MAA, 2019)
- Michel Vallance (mission COP CNPF, 2016)

### **Etat (régions et départements)**

- DRAAF AURA : Helene Hue (cheffe du Service du bois de la forêt et de l'énergie), Jean-François Garsault (responsable unité forêt à la DDT 15), Frédéric Sarret (chef du pôle forêt à la DDT 26) et Alexandre Mege (responsable du bureau forêt, chasse et espaces naturels, à la DDT 63)
- DRAAF Grand-Est : Isabelle Wurtz (cheffe du SERFOB), Hervé Richard (chef du pôle gestion forestière durable au SERFOB), Frédéric Larmet (chargé de mission forêt à la DDT 52), Nicolas Fabbian, (chef de l'unité forêt chasse à la DDT 67), Jacques Wentz (chargé de mission forêt à la DDT 67)
- DRAAF Nouvelle-Aquitaine : Nathalie Fabre (cheffe du SERFOB), Laurence Vallée-Hans (cheffe du service d'économie agricole et forestière de la DDT 19), Jean-Guillaume Codecco (chef de l'unité forêt à la DDT 19), Olivier Roger (chef du service agriculture, forêt et développement durable à la DDTM 33), Sophie Danthez (responsable unité forêt à la DDTM 33), Bernard Guillemotonia (chef du service nature et forêt de la DDTM 40), Michel Lans (adjoint au chef de service de la DDTM 40) et Cathy Pfeizer (en charge du contrôle des PSG à la DDTM 40)
- DRAAF Normandie : François Pouilly (adjoint), Geneviève Sanner (cheffe du service régional des milieux agricoles et de la forêt), Laurent Vattier (chef de l'unité forêt nature biodiversité),

Philippe Gosset (technicien forestier à la DDTM 50), Fanny Lebesnerais (technicienne forestière à la DDTM 76) et Hélène Houel (chargée de mission forêt à la DDTM 76)

- DRAAF PACA : Christian Wawrzyniak (responsable du pôle forêt-bois au SRED)
- DRAAF BFC : Olivier Chappaz (chef du SERFOB)
- DRAAF Corse : Régis Lorton (adjoint au chef du SRAF, en charge du pôle forêt)

## **CNPF**

- Antoine d'Amécourt (président)
- Direction générale : Claire Hubert (directrice générale), Xavier Pesme (directeur général adjoint), Marie-Claude Munsch (directrice des ressources humaines et de la communication), Eric Sevrin (directeur de l'Institut pour le développement forestier), Samuel Six (chargé de mission auprès de la directrice générale) et Vincent Videau (directeur administratif et financier)
- Centre régional AURA : Anne-Marie Barrau (présidente) et Anne-Laure Soleilhavoup (directrice)
- Centre régional BFC : Raoul de Magnitot (président) et François Janex (directeur)
- Centre régional Corse : Daniel Luccioni (président) et Christophe Barbe (directeur par intérim)
- Centre régional Grand Est : Vincent Ott (président), Patrice Bonhomme (vice-président), Alain Lefeuvre (directeur) et Stefan Asael (en charge notamment du suivi des indicateurs)
- Centre régional Normandie : Amaury Latham (président), Xavier Morvan (directeur et également directeur du centre régional HDF) et Nicolas Lorique (ingénieur, en charge notamment des DGD)
- Centre régional Nouvelle-Aquitaine : Bruno Lafon (président) et Roland de Lary (directeur). Et lors du déplacement de la mission en Corrèze : Bernard Billot (conseiller de centre et président du CETEF Limousin), Pierre de la Pomelie (vice-président), Jany Michel (conseillère), Pierre Beaudesson, Quentin Chaffaux, Romain Damiani et Grégoire Gonthier (tous en charge de diverses missions dans le Limousin, en particulier techniques)
- Centre régional PACA : Bruno Giaminardi (président) et Christophe Barbe (directeur)

## **Filière**

- Comité des forêts : François Bacot (président et par ailleurs gérant d'un GF et adhérent Prosylva)
- Experts forestiers de France : Sylvestre Coudert (président)
- FBF : Michel Druihle (président)
- Fransylva : Antoine d'Amécourt (président) et Laurent de Bertier (directeur général)
- UCFF : Bertrand Servois (président), Pierre-Olivier Drège (président de coopérative, par ailleurs administrateur du CNPF et ex-DG de l'ONF) et Tammouz Eñaut Helou (secrétaire général)

## **Autres personnalités et organismes**

- Assemblée Nationale : Anne-Laure Cattelot (députée)
- Association Humanité et Biodiversité : Michel Badré (administrateur et ex-DGA de l'ONF)
- COFOR : Dominique Jarlier (président), Alain Lesturgez (directeur général) et Françoise Alric (directrice adjointe)
- CRCA Nouvelle-Aquitaine : Olivier Degos (directeur) et Annabelle Gallitre (cheffe du service VBT)
- FNE : Adeline Favrel (coordinatrice du réseau forêt) et Hervé Le Bouler (responsable du réseau forêt)
- IGN : Claire Bastick (chargée d'études forestières au département expertises et prestations) et Antoine Colin (chef du pôle d'expertise sur les ressources forestières et le carbone)
- INRAE : Catherine Bastien (directrice de recherche, cheffe du département Ecologie et Biodiversité et présidente du conseil scientifique du CNPF) et Thierry Caquet (directeur scientifique Environnement)
- ONF : Nathalie Barbe (directrice des relations institutionnelles) et Albert Maillet (directeur des forêts et des risques naturels)
- PEFC : Christine de Neuville (présidente PEFC France) et Paul-Emmanuel Huet (directeur)
- Syndicat EFA-CGC : Valérie Boyé (Secrétaire Générale), Amélie Castro (ingénieur forestier au centre régional Nouvelle Aquitaine) et François Clauce (ingénieur forestier et chef de projet du RMT Aforce)
- Syndicat UNSA : Martine Harnichard (secrétaire générale de l'UNSA Alimentation, Agriculture, Forêts), Sylvain Pillon (ingénieur spécialisé environnement et équilibre sylvo-cynégétique) et Lionel Depeige (spécialiste des questions fiscales et juridiques)

## Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

ADEME : Agence de l'environnement et la maîtrise de l'énergie  
ANCGG : Association nationale des chasseurs de grand gibier  
APCA : Assemblée permanente des chambres d'agriculture  
ASA : Association syndicale autorisée  
ASLGF : Association syndicale libre de gestion forestière  
CA : Conseil d'administration  
CBPS : Code de bonnes pratiques sylvicoles  
CHSCT : Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail  
CNPF : Centre national de la propriété forestière  
CRPF : Centre régional de la propriété forestière  
DDT : Direction départementale des territoires  
DEFI : Dispositif d'encouragement fiscal aux investissements (en forêt)  
DGD : Document de gestion durable  
DRAAF : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt  
DSF : Département de la santé des forêts (du MAA)  
ECOFOR : GIP des écosystèmes forestiers  
EFF : Experts forestiers de France  
EPA : Etablissement public administratif  
ETP : Equivalent temps plein  
FBF : France bois forêt  
FNB : Fédération nationale du bois  
FOGEFOR : Formation à la gestion forestière  
GDF : Groupement de développement forestier  
GEMAPI : Gestion de l'eau, des milieux aquatiques et de la prévention des inondations  
GES : Gaz à effet de serre  
GIEEF : Groupement d'intérêt économique et environnemental forestier  
GIP : Groupement d'intérêt public  
GPEEC : Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences  
GRH : Gestion des ressources humaines  
IDF : Institut pour le développement forestier  
IGN : Institut national de l'information géographique et forestière  
INRAE : Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement  
MAA : Ministère de l'agriculture et de l'alimentation  
MAPTAM : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles  
MTE : Ministère de la transition écologique  
NPF : Nouveau propriétaire forestier  
CGAAER n° 20099

ONF : Office national des forêts  
ONG : Organisation non gouvernementale  
PDM : Plan de développement de massif  
PNFB : Plan national de la forêt et du bois  
PRFB : Plan régional de la forêt et du bois  
PSG : Plan simple de gestion  
RESOFOP : Réseau d'observation de la forêt privée  
RMT : Réseau mixte technologique  
RTG : Règlement type de gestion  
SNBC : Stratégie nationale bas carbone  
SRGS : Schéma régional de gestion sylvicole  
UCFF Union des coopératives forestières de France





