



CGAAER

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

Rapport n° 15148

Contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2016 du Centre National de la Propriété Forestière et élaboration du COP 2017-2021

établi par

Jean-Jacques Bénézit

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Jean-Marc Frémont

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Michel Vallance

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

mai 2016

SOMMAIRE

1	RESUME	5
2	LISTE DES RECOMMANDATIONS	8
2.1	RECOMMANDATIONS DE RANG 1	8
2.2	RECOMMANDATIONS DE RANG 2	9
3	CONTEXTE ET EVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT REGLEMENTAIRE ET LEGISLATIF APPLICABLE AU CNPF	11
3.1	LA FORET PRIVEE	11
3.2	LE CENTRE NATIONAL DE LA PROPRIETE FORESTIERE (CNPF)	13
3.3	LE CADRE LEGISLATIF	14
3.3.1	Le cadre européen	14
3.3.2	La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010	15
3.3.2.1	L'instauration des plans pluriannuels régionaux de développement forestier (PPRDF)	15
3.3.2.2	Des PSG pour les surfaces « non d'un seul tenant »	15
3.3.3	La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014	15
3.3.4	Un contexte législatif en évolution permanente	16
3.4	LES INITIATIVES PROFESSIONNELLES	17
3.4.1	Le Contrat de filière du 16 décembre 2014	17
3.4.2	Les appels à manifestation d'intérêt (AMI) Dynamic Bois	17
3.5	DE NOMBREUSES ETUDES ET RAPPORTS EN RELATION AVEC LA FORET PRIVEE OU LE CNPF	18
3.5.1	Une meilleure connaissance de la ressource	18
3.5.2	Une meilleure connaissance des propriétaires forestiers	19
3.5.3	Le rapport de la Cour des comptes (2013)	20
3.5.4	Le rapport de la commission des finances du Sénat (avril 2015)	21
3.5.5	Les rapports ministériels sur le CNPF et la forêt privée	22
4	ÉVALUATION DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DU COP 2012-2016	23
4.1	CONSIDERATIONS GENERALES	23
4.2	AXE 1 AMELIORER LA MOBILISATION DES BOIS	23
4.2.1	Objectifs	23

4.2.2	Moyens consacrés.....	24
4.2.3	Résultats.....	24
4.2.4	Atteinte des cibles des sous objectifs	25
4.2.4.1	Objectif 1-1.....	25
4.2.4.2	Objectif 1-2.....	25
4.2.4.3	Objectif 1-3.....	25
4.2.4.4	Objectif 1-4.....	26
4.2.5	Conclusion.....	26
4.3	AXE 2 ACCROITRE LA SURFACE DES FORETS PRIVEES GEREES SOUS DGD	26
4.3.1	Objectifs	27
4.3.2	Moyens consacrés.....	27
4.3.3	Résultats.....	28
4.3.4	Atteinte des cibles des sous objectifs	28
4.3.4.1	Objectif 2-1.....	28
4.3.4.2	Objectif 2-2.....	28
4.3.4.3	Objectif 2-3.....	28
4.3.4.4	Objectif 2-4.....	29
4.3.4.5	Objectif 2-5.....	29
4.3.5	Conclusion.....	29
4.4	AXE 3 DEVELOPPER LES CONNAISSANCES ET LES MODELES INNOVANTS DE SYLVICULTURE DURABLE	30
4.4.1	Objectifs :	30
4.4.2	Moyens consacrés.....	30
4.4.3	Résultats.....	31
4.4.4	Atteinte des cibles des sous objectifs	31
4.4.5	Conclusion.....	32
4.5	AXE 4 DIFFUSER LE PROGRES SYLVICOLE	32
4.5.1	Objectifs :	32
4.5.2	Moyens consacrés.....	33
4.5.3	Résultats.....	34
4.5.4	Conclusion.....	35
4.6	AXE 5 RENFORCER LA PLACE DE LA FORET PRIVEE DANS L'ECONOMIE ET LA SOCIETE.....	35
4.6.1	Objectifs	35
4.6.2	Moyens consacrés.....	36
4.6.3	Résultats.....	36
4.6.4	Atteinte des cibles par sous objectifs	36
4.6.4.1	Objectif 5-1.....	36
4.6.4.2	Objectif 5-2.....	36
4.6.4.3	Objectif 5-3.....	37
4.6.4.4	Objectif 5-4.....	37

4.6.5	Conclusion.....	37
4.7	AXE 6 ADAPTER ET MODERNISER LE FONCTIONNEMENT DU CNPF.....	38
4.8	CONCLUSION DE L'ÉVALUATION	38
5	ORIENTATION POUR LE FUTUR COP.....	41
5.1	LE CONTEXTE, L'ENVIRONNEMENT ET LES CONTRAINTES DE L'EXERCICE	41
5.1.1	Une situation plutôt atypique pour le CNPF en tant qu'établissement public	41
5.1.1.1	Une gouvernance qui ne donne pas réellement à l'État (via la tutelle) les moyens de sa politique.....	41
5.1.1.2	Des problèmes de frontière.....	42
5.1.1.2.1	Répartition des missions avec les chambres d'agriculture	42
5.1.1.2.2	Relations avec l'administration de l'environnement	42
5.1.1.3	Au niveau local : fusion des régions, transfert du FEADER	43
5.1.2	Des tendances de fond structurelles et/ou conjoncturelles peu favorables.....	43
5.1.2.1	L'environnement économique ; situation du marché des bois, la santé de la première transformation, trajectoire de développement du bois énergie	43
5.1.2.2	L'équilibre forêt gibier	45
5.1.2.3	Les handicaps classiques et connus de la forêt privée : morcellement, déficit de conscience et comportement économique du propriétaire etc... ..	46
5.1.2.4	Le risque de non cohérence des politiques publiques	46
5.1.2.5	Une filière pas vraiment unie	47
5.1.3	Des éléments positifs qui devraient favoriser les actions forestières du CNPF.....	48
5.1.3.1	Coup de pouce au regroupement foncier: droit de préférence et frais de notaire réduits	48
5.1.3.2	La croissance prolongée du soutien au bois énergie.....	48
5.1.3.3	Le fonds stratégique forêt bois	49
5.1.3.4	L'importance des disponibilités forestières mobilisables	49
5.2	LES GRANDS PRINCIPES.....	50
5.2.1	Une nécessité absolue : établir des priorités	50
5.2.2	Des objectifs de résultats (pas de moyens)	51
5.2.3	Simplifier.....	52
5.3	CE QUE DOIT CONTENIR LE FUTUR COP.....	52
5.3.1	Accroître les surfaces sous documents de gestion et rendre leur application effective	53
5.3.2	Relancer l'investissement forestier	55
5.3.3	Mettre en œuvre la simplification.....	56
5.3.4	Adapter les sylvicultures	56
5.3.5	Sensibiliser un plus grand nombre de propriétaires	57
6	CONCLUSION	59

1 RESUME

Le Centre national de la propriété forestière (CNPF) est un établissement public de l'État à caractère administratif au service des propriétaires forestiers privés. On dénombre environ 3,5 millions de propriétaires pour une surface forestière privée comprise entre 10 et 12 millions d'hectares selon les méthodes de comptabilisation. Le cadre législatif qui s'applique à la forêt subit des changements réguliers. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a instauré un plan national de la forêt et du bois, qui sera décliné en plans régionaux.

Des initiatives professionnelles, comme le contrat de filière, ainsi que de nombreux rapports d'études ou d'audit complètent la description de l'environnement général du secteur forestier privé aujourd'hui.

Le CNPF est doté d'un contrat d'objectif et de performance (COP) depuis 2007. Le COP actuel couvre la période 2012-2016 et se décline en six axes, recouvrant toutes les missions confiées par le Code forestier à l'établissement. Ces axes sont ventilés en objectifs, assortis d'indicateurs.

L'évaluation du présent COP s'inscrit dans le cadre du plan d'actions sur la professionnalisation et l'organisation de la fonction de tutelle au sein du ministère de l'agriculture. Pour la conduite de cette évaluation, la mission n'a disposé que des données portant sur les années 2012 à 2014. Les conclusions sont basées sur les tendances prolongées des 3 premières années.

Plusieurs objectifs importants du COP, rappelés dans les lettres de mission annuelles au Directeur général ne seront pas atteints dont celui de la mobilisation supplémentaire en volume et en taux de prélèvement (stabilité alors qu'une augmentation de +16% était visée). On observe également la quasi-stagnation des surfaces sous PSG : les PSG « non seul tenant » accusent un retard considérable à la mise en route. Les PSG volontaires progressent mais plus lentement que prévu.

D'autres objectifs chiffrés du COP sont en voie d'être atteints ou dépassés. C'est le cas pour le nombre d'opérations de regroupement de gestion lancées dans le cadre des plans pluriannuels régionaux de développement forestier (PPRDF), pour les surfaces et nombre de propriétaires sous codes de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS), de même que pour les cibles en nombre de propriétaires sensibilisés, formés ou touchés par la vulgarisation forestière.

En matière de Recherche-développement et expérimentation, le CNPF a réussi à tenir sa place en se concentrant sur son objectif principal, l'adaptation des sylvicultures aux risques du changement climatique.

La mission ne s'est pas prononcée sur l'axe n°6 du COP concernant l'organisation interne de l'établissement en raison d'une autre mission en cours par le Contrôle Général Économique et Financier (CGEFI) sur le sujet.

Le futur COP devra tenir compte de l'évolution du contexte, de la réalité de l'environnement et de certaines contraintes.

Le CNPF est un établissement public atypique de par sa constitution et sa gouvernance. Des problèmes de frontière existent, notamment avec les chambres d'agriculture. Le contexte législatif est non seulement riche mais non stabilisé.

Il existe, en plus des handicaps classiques de la forêt privée (morcellement, ..) des tendances de fond structurelles ou conjoncturelles peu favorables, telles la morosité persistante du climat économique, la non atteinte de l'équilibre forêt gibier, le risque de non cohérence des politiques publiques et des tensions au sein de la famille professionnelle forêt-bois.

Certains éléments positifs sont cependant de nature à favoriser une action du CNPF : une ressource abondante qu'on sait aujourd'hui précisément localiser et décrire, la croissance prolongée du soutien au bois-énergie et l'existence d'un fonds stratégique de filière.

L'écriture du futur COP devra s'attacher à lui conférer un rôle de pilotage efficient du CNPF par le ministère de l'agriculture dans le strict champ de la capacité d'action de l'opérateur. Il devrait s'inspirer de trois grands principes :

- établir des priorités
- ne fixer que des objectifs qui soient spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et définis dans le temps
- simplifier

Les enjeux à prendre en compte sont les suivants:

- hâter et orienter le renouvellement des forêts par rapport au changement climatique,
- retrouver un niveau d'investissement suffisant,
- augmenter en superficie la proportion de forêt privée objet de mise en valeur économique (coupes et travaux).

La mission formule 24 recommandations dont les plus importantes sont :

- Fixer deux objectifs stratégiques au CNPF pour le prochain COP :
 - La mobilisation accrue dans le cadre de l'application de documents de gestion durable
 - L'adaptation des sylvicultures par l'ensemble Recherche et développement, vulgarisation, transfert de connaissance
- Ne fixer des indicateurs que là où le CNPF dispose d'une réelle capacité d'action directe.
- La mobilisation accrue dans le cadre de l'application de documents de gestion durable est favorisée par une sylviculture dynamique, des traitements efficaces et simples, que le CNPF préconisera et s'attachera à faire adopter par les propriétaires.
- Les structures de regroupement de gestion sont à privilégier fortement. Un indicateur opérationnel quantifié devra être donné au CNPF en la matière.
- Les documents de gestion durable et en particulier les plans simples de gestion

(PSG) sont des contrats où devraient figurer des indications de volumes prévisionnels. Ils nécessitent un contrôle à mi parcours comme moyen de suivre leur application. Le CNPF devra s'investir sur ce thème.

- Le CNPF avec les autres acteurs impliqués s'attachera enfin à simplifier les exigences et les procédures d'agrément des PSG.
- L'adaptation des sylvicultures par l'ensemble Recherche et développement, vulgarisation, transfert de connaissance doit toucher un nombre plus important de propriétaires.
- Enfin, la mission recommande une refonte de la gouvernance du CNPF et une amélioration du rapportage suggérant notamment qu'une lettre de cadrage annuelle, contenant non seulement des orientations prioritaires mais aussi des objectifs chiffrés, soit envoyée par le Directeur général aux directeurs de centres régionaux.

Le CNPF est confronté à des forces et pressions obéissant à des logiques d'acteurs parfois différentes ; il doit en faire la synthèse, accepter les objectifs et les indicateurs associés, sachant qu'en définitive, le véritable décisionnaire restera le propriétaire. Comme il n'a pas la main sur la gestion directe, il doit donc agir indirectement et créer, pour ce qui est de son ressort, les conditions favorables pour que le propriétaire, dans un contrat gagnant-gagnant, accepte naturellement de contribuer aux objectifs se traduisant par des volumes supplémentaires mobilisés.

Mots clés : forêt privée ; CNPF ; contrat d'objectifs et de performance

2 LISTE DES RECOMMANDATIONS

2.1 RECOMMANDATIONS DE RANG 1

R1. La mission recommande de mettre en chantier à la première occasion une refonte de la gouvernance du CNPF.

R3. La mission recommande qu'une lettre de cadrage annuelle, contenant non seulement des orientations prioritaires mais aussi des objectifs chiffrés soit envoyée par le Directeur général aux directeurs de centres régionaux.

R6. Deux objectifs stratégiques seraient fixés au CNPF pour le prochain COP : la mobilisation accrue dans le cadre de l'application de documents de gestion durable et l'adaptation des sylvicultures par l'ensemble R&D, vulgarisation, et transfert de connaissance.

R7. Une mobilisation accrue est favorisée par une sylviculture dynamique. La promotion de celle-ci doit guider toute l'action du CNPF, de ses critères d'agrément des documents de gestion durable aux programmes de recherche. La promotion de traitements efficaces et simples en matière d'aménagement forestier évitant un recours exagéré au traitement de futaie irrégulière doit aussi faire partie des préoccupations du CNPF.

R9. La mission recommande de ne fixer des indicateurs que pour les objectifs où le CNPF dispose d'une réelle capacité d'action directe. En revanche, le CNPF dans beaucoup de domaines n'a qu'une capacité d'action indirecte (influence). Il paraît approprié dans ces cas de ne fixer que des indicateurs de moyens dont la mise en place constituera alors le critère d'évaluation du CNPF.

R12. Donner pour objectif opérationnel au CNPF, grâce au dispositif d'aide financière à la gestion et avec le concours des experts, des gestionnaires forestiers professionnels et des coopératives de couvrir 1,25 millions d'ha supplémentaires avec des documents de gestion durable soit 25% de la surface des forêts de plus de 4ha ne disposant pas de DGD. Au sein de cette surface, 400 000 ha supplémentaires devront être couverts par un PSG à l'issue du COP pour être en conformité avec l'objectif fixé par la loi de modernisation de 2010 (10 000 PSG « non seul tenant »).

R14. La mission recommande que l'agrément des PSG prévoie le contrôle à mi-parcours comme moyen de suivi de son application.

R15. Le CNPF vérifiera dans les conditions prévues par l'agrément l'application des PSG de manière systématique et effectuera des visites dans tous les cas qui le nécessitent avec un échange d'information avec l'administration

R16. Afin de faciliter la cohérence et la coordination avec les objectifs en volume du PNFB et des futurs PRFB, la mission recommande que les futurs DGD ne soient agréés que s'ils comportent des estimations en volume de la mobilisation de bois prévue pendant leur durée

d'application.

R18. Le CNPF fera en sorte que les PSG qui lui sont soumis pour approbation soient simples, clairs et opérationnels et respectent le plan type de la circulaire de 2012. La télé-déclaration sera promue puis imposée. Les procédures de saisie dans MERLIN seront unifiées et rationalisées et l'interopérabilité avec le système du MAAF réalisée.

2.2 RECOMMANDATIONS DE RANG 2

R2. La mission recommande que la clarté et la séparation soit faite en ce qui concerne les prérogatives syndicales et celles d'un établissement public de l'État. Ceci concerne la représentation de la forêt privée dans les instances de gouvernance nationale et régionale. Ceci concerne également l'origine de la communication et de l'information en direction des propriétaires.

R4. Le travail de rédaction des annexes vertes doit être activement poursuivi par le CNPF en conformité avec les conclusions du rapport interministériel et en phase avec la révision des SRGS.

R5. Comme le souligne le projet de PNFB, la mission recommande que le CNPF ne s'adresse, sauf exception, qu'aux propriétaires de plus de 4 hectares.

R8. Les activités du CNPF sous convention peuvent être développées car elles sont un moyen d'atteindre certains objectifs du COP. Pour cela, elles devront être cadrées pour être en phase avec les priorités du COP.

R10. Après avoir intégré les typologies et itinéraires sylvicoles existants, fusionner en les simplifiant tous les documents cadre qui serviront de référence aux DGD.

R11. Inciter les propriétaires à se tourner vers les gestionnaires professionnels en revalorisant l'aide financière à la gestion pour toutes les forêts de plus de 4ha sans document de gestion (DEFI-contrat et aide régionale).

R13. Mettre en place des structures de regroupement de gestion. Le CNPF devra regrouper 100 000 nouveaux propriétaires dans ces nouvelles structures. Le paramètre du coût d'animation rapporté aux m3 potentiellement mobilisés figurera dans l'indicateur. Abandonner corrélativement les efforts non efficaces en faveur des regroupements fonciers qui se feront à leur rythme grâce au cadre mis en place (droit de préférence, frais de notaires...) et à la fluidité de l'information accrue entre vendeurs et acheteurs (bourses Internet)..

R17. Il sera demandé aux CRPF de participer aux appels à manifestation d'intérêt « Dynamic bois » de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Un indicateur comptabilisera le nombre de projets CRPF retenus et les volumes annoncés.

R19. Le CNPF privilégiera l'adaptation des forêts au changement climatique comme thème de recherche-développement.

R20. Renforcer le pilotage de l'activité d'expérimentation des CRPF par l'IDF à travers les réseaux de correspondants thématiques.

R21. Développer l'utilisation d'internet pour toucher plus de propriétaires, en respectant une clarification des responsabilités des contenus en cas de sites mutualisés.

R22. Élargir l'offre de formation technique par video, conférences interactives ou site de téléchargement de documentation technique sur internet.

R23. Maintenir les sessions des GDF, CETEF, FOGEFOR comme moyens de diffuser les nouveaux modèles de sylviculture, en les recentrant sur les priorités de la politique forestière nationale : adaptation au changement climatique, éclaircies résineuses, élagage, optimisation des travaux de reboisement ou de renouvellement. Les fonds collectés par l'interprofession France Bois Forêt (FBF) devront assurer l'équilibre financier de ces formations.

R24. Le CNPF avec l'interprofession France Bois Forêt (FBF) devra mettre en place une communication spécifique auprès de tous les propriétaires de plus de 4ha sur les risques et dangers de la non récolte. Une campagne nationale devra être lancée pour inciter à la récolte des plantations issues du fonds forestier national (FFN) arrivées à maturité (diamètre 60 maxi).

3 CONTEXTE ET EVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT REGLEMENTAIRE ET LEGISLATIF APPLICABLE AU CNPF

3.1 LA FORET PRIVEE

Selon les sources, les surfaces totales de forêt privée varient entre 10 et 12 millions d'hectares.

L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) applique pour l'inventaire forestier une mesure scientifique, reposant sur la définition de la forêt : parcelles de 0,50 ha (et +), couvert de 10%, essences forestière atteignant au moins 5 mètres de hauteur, hors usage agricole et urbain dominant, issue d'une harmonisation internationale¹. L'IGN recense également les terrains momentanément déboisés, par exemple après coupe rase. Le chiffre IGN 2012 est pour la forêt privée française de 12,360 millions d'ha (total forêt française 16,424 millions d'ha)

Les données Agreste-« Teruti » (ministère de l'agriculture) prennent en compte, non les photos aériennes comme l'IGN, mais les données cadastrales. Or, la non actualisation régulière des données cadastrales², auquel s'ajoute les accrus forestiers sur terres agricoles délaissées sont sources de différences importantes. Le chiffre Teruti est de 10,6 Mha, ramené à 10,4 ha par la dernière enquête de structure de forêt privée (SFP)³

Cette incertitude ou imprécision importante n'est pas neutre, quand on constate que certains indicateurs sont basés sur les surfaces ou des proportions de surfaces (cf paragraphes suivants et indicateur n°2 du COP).

Les volumes disponibles potentiellement figurant dans le plan national de la forêt et du bois (PNFB) sont calculés d'après les passages successifs de l'inventaire IGN, donc portent a priori sur une surface de 2 millions d'hectares et 20% supérieure à celle que le CNPF considère comme sa zone de chalandise.

Le tableau ci-après résume les données les plus récentes concernant la partie forêt de production de la forêt française métropolitaine⁴.

Le morcellement est également mesuré : aux 1,15 millions de propriétés de plus de un hectare correspondent quelque 5,45 millions d'îlots (défini comme un ensemble de parcelles cadastrales boisées contiguës). En moyenne, il y a ainsi presque cinq îlots par propriété. Les trois quarts de ces îlots mesurent moins d'un hectare.

1 Le code forestier ne donne pas de définition de la forêt

2 La base de sondage étant le cadastre (mis à jour en 2009), les propriétaires de forêts n'ayant déclaré aucune forêt à l'administration des impôts ne peuvent pas être dénombrés in Agreste Primeur n°306 - décembre 2013

3 Enquête SFP (1ha et +) et données cadastrales (<1ha) in les dossiers Agreste numéro 30 décembre 2015

4 Sources : IGN, ONF, CNPF

Principales données de la forêt métropolitaine	Ensemble	F privées sous PSG	F privées hors PSG	Toutes Forêts privées	Forêt Domaniales	Autres forêts publiques
Surface forêt de production (1000 ha)	15 728	2 669	9 134	11803	1 421	2 547
%	100	17	58,1	75	9,1	15,9
Bois sur pied (Mm3)	2 566	449	1 393	1842	264	460
%	100	17,5	54,3	71,8	10,3	17,9
Volume par hectare (m3/ha)	163	168	153	156	185	184
Vol. par groupe d'essences						
dont feuillus (%)	64%	59%	68%		61%	57%
dont résineux (%)	36%	41%	32%		39%	43%
Vol. par classe d'exploitabilité						
dont (très) facile (%)	60%	78%	55%		70%	75%
dont moyenne (%)	9%	8%	10%		6%	14%
dont (très) difficile (%)	31%	14%	35%		25%	10%
Production biologique annuelle (Mm³ / an)	90,6	17,6	49,7	67,3	8,9	14,4
%	100	19,4	54,9	74,3	9,8	15,9
Production par hectare (m³ / ha / an)	5,8	6,6	5,4	6,3	6,2	5,8
Prélèvement annuel Mm³ / an	41,4	10,2	17,4	27,6	5,9	7,9
%	100	24,6	42	66,6	14,3	19,1
Prélèvement par hectare m³ / ha / an	2,7	3,9	2	2,3	4,2	3,2
Prélèvement / groupe d'essences						
dont feuillus (%)	49%	39%	49%		60%	53%
dont résineux (%)	51%	61%	51%		40%	47%
Prélèvement / classe d'exploitabilité						
dont (très) facile (%)	76%	82%	77%		76%	63%
dont moyenne (%)	9%	8%	10%		7%	9%
dont (très) difficile (%)	15%	9%	13%		17%	28%
Prélèvement / ha / exploitabilité						
dont très facile (%)	3,5	4,1	2,8		4,7	4,3
dont facile (%)	3,6	4,2	3		5,2	3,9
dont moyenne (%)	2,6	3,8	2,1		3,9	2,8
Ratio prélèvement / production	46%	58%	35%	41%	66%	55%

3.2 LE CENTRE NATIONAL DE LA PROPRIETE FORESTIERE (CNPFF)

Le CNPF est un établissement public de l'État à caractère administratif au service des propriétaires forestiers privés (environ 3,5 millions de propriétaires).

Créé par la loi du 6 août 1963 (sous forme de Centre régionaux), confirmé par la suite en 2009 lors de la création de l'établissement unique, puis par l'ordonnance du 26 janvier 2012 portant refonte de la partie législative du code forestier, maintenu par la loi du 13 octobre 2014⁵, le Centre national de la propriété forestière (CNPFF) a une mission générale⁶ de développement, d'orientation de la gestion et d'amélioration de la production des forêts privées. Dans ce cadre, il a trois missions particulières :

Orienter la gestion

en élaborant les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), ainsi que les codes des bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) des forêts privées et en agréant les plans simples de gestion (PSG), obligatoires ou volontaires, établis par les propriétaires pour leurs forêts, à partir de 10 ha, ainsi que les règlements types de gestion (RTG), établis par les coopératives et experts forestiers pour leurs adhérents ou clients.

Conseiller et former

en vulgarisant les méthodes de sylviculture, qu'il s'efforce de perfectionner et d'adapter par des études et expérimentations, et en exerçant une action plus générale de conseil et de formation technique auprès des propriétaires forestiers.

Regrouper

en développant toutes formes de regroupement des propriétaires pour la gestion des forêts, la vente des produits, la réalisation de travaux forestiers ou l'amélioration des structures foncières. Ces regroupements sont fréquemment issus de travaux d'animation territoriale, au plus près du terrain.

L'organisation du CNPF est la suivante :

- Un niveau national chargé du pilotage, de la mutualisation des moyens et de la gestion des personnels.
- Un niveau régional ou interrégional, les centres régionaux (CRPF). Les conseils des centres régionaux sont chargés de l'orientation régionale de la gestion des forêts privées et de l'agrément des documents de gestion correspondants. La représentation professionnelle se fait à ce niveau régional, le niveau national (conseil d'administration de l'établissement) étant composé de représentants des régions.
- Un service spécialisé de recherche et développement et de valorisation des résultats, l'Institut pour le Développement Forestier.

Le CNPF est doté d'un contrat d'objectif et de performance (COP) depuis 2007.

⁵ Se reporter à l'annexe n°4 pour le détail des textes législatifs

⁶ cité dans le rapport annuel d'activités 2014 du CNPF.

3.3 LE CADRE LEGISLATIF

Seuls les derniers textes récents et significatifs ayant eu un impact sur la législation forestière sont cités.

3.3.1 Le cadre européen

La France est engagée par deux documents européens concernant les documents de gestion durable.

La stratégie biodiversité UE spécifie dans son objectif 3B pour les forêts : *D'ici à 2020, des plans de gestion des forêts ou des instruments équivalents, conformes à la gestion durable des forêts, sont mis en place pour toutes les forêts publiques et pour les domaines forestiers dépassant une certaine superficie (à définir par les États membres ou les régions et à indiquer dans les programmes de développement rural), bénéficiant d'un financement au titre de la politique de développement rural de l'UE, en vue d'améliorer sensiblement l'état de conservation des espèces et des habitats tributaires de la foresterie ou subissant ses effets, ainsi que la fourniture des services écosystémiques par rapport au niveau de référence fixé par l'UE en 2010.*

Le règlement de développement rural (RDR) fixe (article 21) les règles d'attribution d'aides européennes (Feader, Feder, FSE). *Pour les exploitations dépassant une certaine taille, qui est fixée par les États membres dans le programme, l'aide est subordonnée à la présentation des informations pertinentes provenant d'un plan de gestion forestière ou d'un instrument équivalent conforme à la gestion durable des forêts, définie lors de la conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe tenue à Helsinki en 1993.*

La stratégie forestière de l'UE (SFUE) spécifie: *Les plans de gestion des forêts ou instruments équivalents fondés sur les principes de gestion durable des forêts sont des instruments clés qui fournissent de multiples biens et services de manière équilibrée. Ces plans sont au cœur de la stratégie de l'UE pour 2020 en faveur de la biodiversité et du financement européen au titre du développement rural. Cette stratégie les englobe et favorise et soutient leur utilisation.*

Après l'adoption d'un cadre contraignant pour les biocarburants issus de la biomasse en 2009, la commission européenne a publié en 2010 des recommandations aux États membres sur des critères de durabilité de la biomasse solide (bois énergie). Seul un petit nombre d'États ont, sur une base volontaire, adopté des mesures de durabilité (exigence de gestion durable des forêts d'origine du bois et de rendement en réduction des GES). Actuellement une consultation de la commission européenne est en cours sur les bioénergies qui entrevoit la possibilité d'un nouveau cadrage après 2020.

La France, avec un seuil de 25 ha pour les plans de gestion, n'apparaît pas directement menacée par un nouveau cadrage européen. Il convient néanmoins de rester en veille sur ce sujet.

3.3.2 La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010

3.3.2.1 L'instauration des plans pluriannuels régionaux de développement forestier (PPRDF)

La loi de modernisation modifie le code forestier pour améliorer la production et la valorisation économique du bois, tout en respectant les conditions d'une gestion durable des forêts, et établit dans chaque région un plan pluriannuel régional de développement forestier. Ce plan identifie à l'échelle régionale les massifs forestiers qui justifient, en raison de leur insuffisante exploitation, des actions prioritaires pour la mobilisation du bois. Il analyse les raisons pour lesquelles l'exploitation est insuffisante et définit les actions à mettre en œuvre à court terme pour y remédier. Ces actions portent sur l'animation des secteurs concernés, la coordination locale du développement forestier, l'organisation de l'approvisionnement en bois et l'identification des investissements à réaliser, dans la perspective d'une meilleure valorisation économique du bois et de ses différents usages, tout en tenant compte des marchés existants ou à développer et de la préservation de la biodiversité.

Ce plan est préparé par un comité comprenant notamment les centres régionaux de la propriété forestière.

3.3.2.2 Des PSG pour les surfaces « non d'un seul tenant »

L'article L. 6 du code forestier est également modifié : « Doivent être gérés conformément à un plan simple de gestion agréé les bois, forêts et terrains à boiser autres que ceux mentionnés à l'article L. 111-1, constitués soit d'une parcelle forestière d'un seul tenant d'une surface égale ou supérieure à vingt-cinq hectares, soit d'un ensemble de parcelles forestières d'une surface totale égale ou supérieure à vingt-cinq hectares appartenant à un même propriétaire, situées dans une même zone géographique définie par décret. (...) Le ministre chargé de la forêt peut, en outre, fixer pour chaque département un seuil de surface inférieur, compris entre dix et vingt-cinq hectares, sur proposition du conseil d'administration du Centre national de la propriété forestière, en tenant compte des potentialités de production, de l'intérêt écologique et social, de la structure foncière des forêts du département et des orientations régionales forestières ».

Cette modification va faire rentrer dans les surfaces potentiellement concernées par un PSG 10 000 propriétaires pour 1,2 millions d'ha.

3.3.3 La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014

Cette loi comprend un volet forestier important. Son titre V regroupe les dispositions relatives à la forêt.

La loi institue un programme national de la forêt et du bois (PNFB) qui va préciser les orientations de la politique forestière pour une durée maximale de dix ans. Il détermine des

objectifs économiques, environnementaux et sociaux fondés sur des indicateurs de gestion durable. Il est décliné en programmes régionaux (PRFB), fusion des PPRDF et des ORF. Les PRFB sont des documents cadres des schémas et directives régionaux d'aménagement, des schémas régionaux de gestion sylvicoles (SRGS), eux même documents de référence pour l'agrément des aménagements, PSG, CBPS et RTG.

L'article 69 crée les nouveaux articles du code forestier L332-7 et 8 relatifs au nouveau groupement d'intérêt économique et environnemental forestier (GIEEF), regroupement volontaire de propriétaires privés.

3.3.4 Un contexte législatif en évolution permanente

Parmi les principales dispositions du titre V de la loi d'avenir figure l'établissement d'un Plan national de la forêt et du bois (PNFB) valable 10 ans (2016-2026), lequel doit être décliné régionalement en plans régionaux (PRFB). Le PNFB a fait l'objet d'une vaste concertation avec les professionnels et constitue la feuille de route forestière de la loi d'avenir. Il est en cours d'approbation. Le tableau ci dessous détaille ses objectifs et orientations :

Plan national de la forêt et du bois : Quatre objectifs
1- Dynamiser les prélèvements de bois et le renouvellement des ressources
2- Adapter les forêts françaises au changement climatique
3- Répondre aux attentes des citoyens et des territoires
4- Co-adapter forêt et industrie
Plan national de la forêt et du bois : Orientations à mettre en oeuvre
Maintenir et renforcer la politique de lutte contre les risques
Restaurer l'équilibre sylvo-cynégétique
Diminuer les incertitudes liées au changement climatique (observer, expérimenter, génétique, RMT AFORCE, plantations)
Dynamiser la gestion forestière (regroupements, DGD)
Mieux connaître la biodiversité pour mieux la protéger (dont « annexes vertes »)
Faire reconnaître les services écosystémiques de la forêt
Stimuler le renouveau industriel et encourager les utilisations du bois (en lien avec le CSF)
Mieux structurer les liens entre les professionnels de la filière (3 outils structurants)
Veiller à une articulation optimale des usages du bois (en lien avec le CSF)
Un plan de recherche développement innovation à horizon 2025
Éduquer, moderniser la communication et sortir de l'entre-soi forestier
Renforcer la formation au sein de la filière (en lien avec le CSF)
Optimiser le soutien à la filière pour relancer l'investissement et la modernisation de l'outil industriel

La loi précédente de modernisation de l'agriculture et de la pêche prévoyait la mise en place dans chaque région d'un Plan Pluriannuel de Développement Forestier (PPRDF) pour 5 ans. Ces plans ont été établis et sont dans l'attente des plans de génération suivante (PRFB) dans lesquels ils seront fusionnés avec d'autres documents (cf paragraphe 3-3-2).

Même si sur le fond, les dispositions des plans successifs ne sont pas incohérentes entre elles, on constate une instabilité législative et réglementaire et un foisonnement de documents dont l'élaboration capte beaucoup de temps, d'énergie, qui ne facilite pas la fixation et le suivi d'objectifs pour une forêt qui a besoin de perspectives stables et de long terme.

3.4 LES INITIATIVES PROFESSIONNELLES

3.4.1 Le Contrat de filière du 16 décembre 2014

Pour créer une vision partagée des actions à mener, le comité stratégique de la filière bois (CSF Bois) a été installé, au sein du Conseil National de l'Industrie (CNI), le 10 mars 2014.

Le contrat de filière CSF Bois signé en décembre 2014 par l'État, les Régions et aujourd'hui par l'ensemble des organisations professionnelles du secteur forêt/bois définit une stratégie à long terme qui traduit les engagements conjoints de l'État, des régions et des acteurs professionnels en veillant à l'équilibre des différents usages du bois dans les politiques publiques.

Parmi les nombreuses actions du contrat, les pouvoirs publics (Gouvernement et régions) s'engagent à soutenir la mobilisation du bois des forêts, notamment au travers du fonds stratégique de la forêt et du bois défini dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et de l'élargissement du périmètre du « fonds chaleur » géré par l'ADEME⁷. L'investissement et l'innovation dans les entreprises de la transformation du bois bénéficient du renouvellement à hauteur de 40 M€ du fond bois géré par la Banque publique d'investissement (BPIFrance) et de la mobilisation des fonds régionaux et européens en cohérence avec les stratégies régionales et interrégionales.

Un an après son installation, le Comité Stratégique de la Filière Bois avait déjà mené plusieurs actions dont la mise en place d'une veille économique mutualisée de la filière, outil de pilotage stratégique pour se positionner sur les marchés.

3.4.2 Les appels à manifestation d'intérêt (AMI) Dynamic Bois

L'objectif du premier AMI, lancé en mars 2015 et doté de 30 M€ était de favoriser une mobilisation accrue de la ressource en bois, dans le strict respect de la gestion durable et d'une bonne articulation des usages (bois d'œuvre, bois d'industrie, bois énergie) pour faciliter l'approvisionnement des chaufferies biomasse financées prioritairement dans le

⁷ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

cadre du Fond chaleur. Les 24 projets retenus, accompagnés par l'ADEME, impliquent environ 200 acteurs de la filière et plusieurs milliers de propriétaires.

La mobilisation de bois supplémentaires sur 3 ans est estimée à 4,13 millions de m³.

Le CNPF est coordonnateur de 6 projets sur les 24.

Fort du succès de la mobilisation des acteurs de la filière en 2015, un nouvel AMI a été lancé en février 2016 avec une enveloppe de 20 M€.

L'AMI vise à faire remonter du terrain des actions innovantes et opérationnelles, au sein de projets territoriaux et collaboratifs. Elles doivent permettre de mobiliser du bois supplémentaire et également de dynamiser le réinvestissement dans le renouvellement de la ressource, en privilégiant des actions gagnantes-gagnantes pouvant également bénéficier à la filière bois d'œuvre et à la filière bois d'industrie. Le format de réponse pour les participants est volontairement simple pour favoriser l'émergence et la diversité des projets.

Un troisième AMI devrait être lancé fin 2016.

3.5 DE NOMBREUSES ETUDES ET RAPPORTS EN RELATION AVEC LA FORET PRIVEE OU LE CNPF

3.5.1 Une meilleure connaissance de la ressource

Depuis 2005, un inventaire forestier annuel est réalisé sur la totalité du territoire métropolitain⁸. L'inventaire statistique permet de quantifier la ressource (stock sur pied, accroissement courant, volume exploité, ...), les résultats pouvant être ventilés par région, par type de propriété, par type de peuplement (cf tableau au paragraphe 3-1).

En 2015 l'ADEME a confié à l'IGN et l'Institut technologique forêt cellulose bois-construction ameublement (FCBA) une étude sur les disponibilités forestières mobilisables aux horizons 2025 et 2035 selon deux scénarios (sylviculture classique et sylviculture dynamique généralisée). Cette ressource potentielle répartie entre feuillus et résineux d'une part et entre bois d'œuvre, bois énergie et bois industrie d'autre part a été confrontée à la demande en bois de la filière française. Il en résulte une difficulté à fournir la demande en bois résineux, même en dynamisant la sylviculture, dans un scénario de croissance tiré par le bois construction. La disponibilité est en revanche suffisante pour répondre au développement important du bois énergie. La ressource est largement excédentaire pour le bois d'œuvre feuillu et cet excédent se constate dès à présent.

La forêt privée a pour la première fois été analysée en deux strates : forêts sous PSG et hors PSG. Le ratio entre le prélèvement annuel et la production biologique annuelle des forêts privées sous PSG (58%) est similaire à celui des forêts communales (55%). En revanche les forêts hors PSG mobilisent beaucoup moins (35%) et constituent le principal réservoir de la disponibilité supplémentaire. Elles représentent 54% du stock de bois de la forêt de production française en forte augmentation sur les dernières décennies. Cette disponibilité

⁸ par l'Inventaire forestier national (IFN), regroupé avec l'Institut Géographique National (IGN) pour devenir l'Institut national de l'information géographique et forestière.

supplémentaire est à 80% feuillue et pour une large part en bois énergie/bois d'industrie.

Le processus d'extension forestière par accrus spontanés a très largement modifié la structure de la forêt a cours de la seconde moitié du 20ème siècle. S'y ajoutent des peuplements feuillus qualifiés "en impasse sylvicole" par les CRPF et les gestionnaires, c'est à dire des taillis sous futaie (TSF) appauvris en réserves et vieillis dont les coûts de régénération amputeront très largement, voire excéderont –surtout si un déséquilibre forêt-gibier s'y ajoute-, le revenu de la coupe définitive.

La mise en exploitation des peuplements résineux issus des reboisements du FFN, déjà bien engagée, n'apporte qu'une faible part à la disponibilité supplémentaire mise en évidence par l'étude alors que se pose avec acuité le problème de continuité de la ressource si de nombreux peuplements de faible surface sont rasés sans être replantés.

3.5.2 Une meilleure connaissance des propriétaires forestiers

Le Service de statistique et de prospective du ministère chargé de la forêt [MAAF-SSP] a reconduit en 2012 une enquête apériodique intitulée : 'structure de la forêt privée' dite SFP2012. Fondée sur le cadastre⁹, administrée par entretien en face à face, cette enquête déclarative présente la caractéristique d'avoir restreint son champ d'investigation aux propriétaires d'une superficie égale ou supérieure à un hectare dans un département considéré.

L'enquête sur ces bases répartit les propriétés par classes de surface :

- 11 000 propriétaires, soit 1%, propriétaires d'une superficie de plus de 100 hectares, totalisent plus du quart (28,4 %) de la surface forestière considérée
- 57 000 propriétaires, soit 5%, propriétaires d'une superficie de plus de 25 hectares, totalisent la moitié (50,4%) de la surface considérée
- 180 000 propriétaires d'une superficie de plus de 10 hectares totalisent plus des deux tiers (68,7%) de cette même surface
- enfin, près de 40% d'entre eux, propriétaires d'une superficie de plus de 4 hectares, totalisent 85% de la surface forestière considérée
- près de 700 000 propriétaires (61%) d'une surface comprise entre 1 et 4 hectares réunissent 15% de la surface forestière considérée.
- sans oublier plus de 2,3 millions de propriétés de moins de 1 hectare de bois et forêt, hors champ de l'enquête SFP2012.

Le questionnaire inclut un volet de gestion forestière et d'insertion dans les circuits de développement. Moins de 6% des propriétaires enquêtés déclarent avoir « un document de gestion pour tout ou partie de [leur] surface forestière ». Ce taux varie fortement avec la taille de la propriété : 91% pour les plus grandes (100ha et plus), 57% pour la classe 25-100 hectares , 13% pour la classe 10-25 hectares.

⁹ La base de sondage étant le cadastre (mis à jour en 2009), les propriétaires de forêts n'ayant déclaré aucune forêt à l'administration des impôts ne peuvent pas être dénombrés . in Agreste Primeur n°306 - décembre 2013 – 4 pages sur la Structure de la forêt privée en 2012.

L'enquête SFP 2012 aborde également le volet économique. Ainsi la moitié (570 000 soit 50%) des propriétaires déclarent récolter du bois. Le volume total de bois récolté s'élève à 29,17 millions de mètres-cubes. Si 10% environ provient de chacune des deux classes inférieures de propriété, près de la moitié du volume total récolté et vendu (47%) provient des plus grosses propriétés (classe des 100 ha et plus).

Dans moins d'un quart des cas (23%), la transaction concerne des professionnels, ce taux variant de 15% pour les plus petits propriétaires à plus de la moitié au-delà de 25 ha, voire 84% au-delà de 100 ha. Mais ces transactions professionnelles rassemblent 22,6 millions de mètres-cubes soit les trois quarts (77%) des volumes ainsi déclarés récoltés et vendus, une majorité (58%) étant issus des plus importantes propriétés (100 ha et plus).

En moyenne moins de 4% des propriétaires déclarent pratiquer une vente directe, pratique confidentielle pour les plus petites propriétés mais qui concerne un cinquième des plus grandes. Les volumes concernés restent faibles : il sont estimés à 1,2 millions de mètres cubes, les deux tiers provenant des deux plus grandes classes de propriétés.

L'autoconsommation est plus fréquente et homogène : 510 000 déclarent une telle pratique (soit 45% des propriétaires). Le volume ainsi autoconsommé est estimé à 5,4 millions de mètres cubes. Il provient aux deux tiers des deux plus petites classes de taille. La très grande majorité de ce volume de bois (89,2%) est annoncé par le propriétaire comme bois bûches.

Concernant le niveau de leur récolte, un tiers d'entre eux s'expriment sur les raisons d'un potentiel de production de bois insuffisamment exploité. Au sein de cette sous-population, pour 42%, c'est le manque de temps et/ou de connaissance du marché qui est évoqué. Pour 25%, ce sont les difficultés d'accès ou le manque de desserte qui est invoqué. Le fait que le propriétaire ne mobilise pas son bois parce qu'il a pour sa forêt 'un autre objectif' (biodiversité, chasse) n'arrive qu'en troisième position (15%). Enfin dans moins d'un cas sur dix, le répondant retient l'option proposée : « prix insuffisant ou manque de débouché ». L'option proposée 'contrainte réglementaire' est pratiquement délaissée.

Une deuxième enquête a été conduite auprès des propriétaires privés par le CNPF lui-même : l'enquête RESOFOP.

On se reportera à l'annexe 5 qui détaille les résultats de cette deuxième enquête récente permettant d'améliorer la connaissance de la sociologie des propriétaires, leurs motivations et leurs pratiques de gestion.

3.5.3 Le rapport de la Cour des comptes (2013)

La Cour dans son rapport fait un certain nombre d'observations de principe sur le contrat d'objectif du CNPF que la mission peut reprendre à son compte.

Elle souligne la difficulté de mesurer les résultats directs de l'action du CNPF car il n'agit pas sur la forêt mais auprès des propriétaires. Il a un rôle de facilitateur et de conseiller mais il ne peut se substituer aux propriétaires et gestionnaires forestiers notamment pour mobiliser le bois.

Les indicateurs du contrat d'objectif sont par conséquent avant tout des indicateurs de moyens et d'actions qui mesurent imparfaitement l'efficacité du CNPF. De par leur nature, le CNPF n'est pas en mesure d'apprécier la portée de nombre de ses actions. Certaines réalisations ne sont pas la résultante de la seule action du CNPF mais dépendent du contexte local (engagement des collectivités) ou d'autres acteurs forestiers (gestionnaires, filière aval).

Un autre écueil a été relevé par la Cour qui recommande que le prochain contrat d'objectif fasse figurer explicitement les actions prioritaires au niveau national devant être renforcées par chaque CRPF. En effet devant la multiplicité des objectifs, axes et actions non hiérarchisés du COP actuel, les directeurs de CRPF ont reconnu avoir tiré parti de la large autonomie qui leur était donnée pour "faire leur marché". La déclinaison du COP auprès des directeurs régionaux s'est traduite par des orientations techniques dépourvues d'objectifs chiffrés. Ceci ne participe pas à maximiser les chances d'atteindre les cibles nationales visées par le COP. Il est recommandé la pratique d'une lettre de mission annuelle du directeur général à chaque directeur régional de nature à formaliser l'engagement de chaque CRPF dans l'application du contrat d'objectif. La cour recommande en particulier de veiller à ce que la vérification de l'application des documents de gestion durable figure parmi les priorités d'action du CNPF.

Point positif, la comptabilité analytique des temps passés par les personnels de CRPF (enregistrée sur le logiciel ACTIV demi-journée par demi-journée) est structurée selon les six axes du COP ce qui permet à chaque agent de prendre régulièrement conscience des finalités de sa mission et aux niveaux hiérarchiques de mesurer d'une certaine façon le coût valorisé des différents axes stratégiques¹⁰.

La mission générale du CNPF est de dynamiser la gestion des forêts privées. En traduisant dynamisation par volumes supplémentaire mobilisés, une large marge de progression existe. Mais le CNPF n'a pas entièrement la main, la responsabilité des propriétaires reste entière dans la gestion de leurs forêts. De même la forte dégradation de la situation économique de la production forestière (stagnation des cours des bois, augmentation des coûts de travaux et d'exploitation) une fiscalité foncière plus patrimoniale que coercitive, le faible niveau des aides publiques relatives à l'amélioration forestière et pour finir le « prix de la tranquillité¹¹ » n'incitent pas à une gestion active. Le CNPF ne dispose pas de moyens d'agir sur tous ces leviers.

3.5.4 Le rapport de la commission des finances du Sénat (avril 2015)

Le rapport fait d'abord le constat de l'inadéquation de la forêt française aux deux tiers feuillue et de la demande en bois aux trois quart résineux. Il enregistre aussi le désintérêt d'une part importante des propriétaires forestiers de plus de 4 ha pour la gestion économique de leur

10 Un directeur de CRPF exerçant une double direction nous a dit avoir constaté une importante disparité entre ses deux régions dans les temps passés à la saisie des PSG dans MERLIN liée certainement à des questions d'organisation interne et de procédure

11 prix de la tranquillité : prix de vente en deçà duquel le propriétaire d'une parcelle forestière préfère ne pas entreprendre de coupes dans sa forêt afin de s'éviter toutes sortes de risques administratifs, contractuels et de voisinage.

forêt. Il ne fait pas de propositions particulièrement nouvelles.

3.5.5 Les rapports ministériels sur le CNPF et la forêt privée

La synthèse des rapports des 10 dernières années sur la filière bois réalisée début 2015 par le CGAAER¹² met en évidence parmi les invariants du contexte ceux qu'il faut avoir particulièrement à l'esprit pour orienter l'action du CNPF.

Premièrement l'urgence à relancer les investissements forestiers, la desserte et l'amélioration de l'accès aux massifs mais surtout le renouvellement par reboisement en visant l'objectif affiché du contrat de filière de 50 000 ha de plantations par an. Il reste à alimenter le fond stratégique bois à bonne hauteur pour tenir ces objectifs qui vont de pair avec un accroissement significatif de la mobilisation.

Ensuite la dynamisation de la sylviculture pour augmenter les récoltes notamment en bois résineux pour lequel la demande nationale excède la disponibilité actuelle de plusieurs millions de m³. Cet objectif va de pair avec l'adaptation des sylvicultures au changement climatique : peuplements conduits moins denses, âge d'exploitabilité avancé.

Enfin assurer au niveau national comme au niveau territorial une présence effective et efficace de l'État aux côtés des acteurs professionnels pour veiller aux priorités nécessaires à l'atteinte des objectifs du PNFB.

12 La filière forêt-bois Synthèse de rapports CGAAER janvier 2015

4 ÉVALUATION DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DU COP 2012-2016

4.1 CONSIDERATIONS GENERALES

L'évaluation du présent COP s'inscrit dans le cadre du plan d'actions sur la professionnalisation et l'organisation de la fonction de tutelle au sein du ministère de l'agriculture. Pour la conduite de cette évaluation, la mission n'a disposé que des données portant sur les années 2012 à 2014, les données 2015 n'étant pas toutes disponibles au moment de l'écriture du rapport.. Les conclusions sont donc basées sur les tendances prolongées des 3 premières années.

L'objectif global du CNPF est ainsi formulé :

« Développer la gestion durable en forêt privée en assurant son renouvellement et une mobilisation accrue des produits forestiers »

Il se décline en 6 axes, recouvrant toutes les missions confiées par le code forestier à l'établissement. Ces 6 axes sont eux-mêmes ventilés en objectifs, assortis d'indicateurs.

Le Directeur général du CNPF reçoit de la tutelle (sous direction de la forêt et du bois du MAAF) une lettre annuelle d'objectif.

Il n'adresse pas à son tour, sauf exception, de lettre objectif à ses directeurs de centres.

Le rapport d'activité annuel du CNPF est établi selon la segmentation du COP en 6 axes, les résultats présentés annuellement étant la sommation des données remontées de chaque CRPF.

Le rapport annuel présente en annexe des synthèses régionales pour chaque CRPF. L'hétérogénéité de forme de ces synthèses donne à penser que les directeurs ne reçoivent en effet pas d'objectifs particuliers à mettre en œuvre dans leur région en liaison directe avec les objectifs nationaux.

4.2 AXE 1 AMELIORER LA MOBILISATION DES BOIS

4.2.1 Objectifs

La mobilisation accrue de la ressource ligneuse est une constante, de la loi de 1963 qui institue les CRPF à la loi d'avenir de 2014 qui instaure le plan national de la forêt et du bois (PNFB), en passant par la loi de 1985 (et les orientations régionales forestières), la loi d'orientation sur la forêt de 2001 ou la loi de modernisation de 2010. Le Grenelle de l'environnement avait lancé en 2007 « mobiliser plus tout en préservant mieux¹³ », tandis que

¹³ Protocole d'accord de septembre 2007, cosigné par FNE, FNCoFor, FPF devenu Fransylva et ONF : « Produire plus de bois tout en préservant mieux la biodiversité ; une démarche territoriale concertée dans le respect de la gestion multifonctionnelle des forêts ».

le Président de la République soulignait à Urmatt la nécessité de mobiliser plus de bois (2009).

Cet objectif de mobilisation est l'une des quatre orientations prioritaires retenues dans le COP, qui précise cependant que les propriétaires restent in fine seuls décisionnaires et que le contexte économique général et notamment celui de la filière forêt bois et de l'utilisation du matériau bois influent logiquement sur l'activité en forêt et donc sur la mobilisation du bois (...)

L'axe 1 répond directement à la priorité d'une augmentation de la récolte par les propriétaires forestiers et comprend trois types d'actions :

- la connaissance de la ressource et des producteurs (objectif 1.1)
- la mise en œuvre des leviers d'actions et d'animation territoriale (objectifs 1.2 et 1.3)
- le soutien de structures d'accompagnement (objectif 1.4)

Il est doté d'un indicateur synthétique, représentatif de l'orientation suivie, ainsi défini : « pourcentage de bois récolté en forêt privée par rapport à l'accroissement biologique annuel de la forêt privée (constat annuel) ». Le calcul est effectué d'après les publications de l'inventaire forestier citées. Le pourcentage initial est de 40,5% (prélèvement de 25,6 Mm³ ; production biologique brute de 63,2 Mm³) . L'objectif au 31/12/2016 est de + 16% (ce qui correspondrait à un accroissement de prélèvement de +10 Mm³)

Encore faut il souligner que cette cible est formulée de manière ambiguë : soit on la comprend comme un accroissement de 16% du taux initial qui passerait de 40,5% à $40,5 \times 1,16 = 47\%$ (soit +6 Mm³), soit on la comprend comme une mobilisation supplémentaire de 16% de l'accroissement biologique, pour porter le taux à 56,5% (soit +10 Mm³)

4.2.2 Moyens consacrés

Un quart des emplois totaux (en nombre d'ETP) est dévolu à cet axe de mobilisation des bois, axe le mieux pourvu dans la répartition du personnel (rapport d'activités 2014). La collaboration avec les collectivités s'avère déterminante : les emplois de cet axe réunissent 14% des personnels sur ressource de base et 53% des personnels sur ressources externes, la plupart se consacrant à l'objectif 1.3 de développement des stratégies locales de développement forestier.

4.2.3 Résultats

L'indicateur synthétique « pourcentage de bois récolté en forêt privée par rapport à l'accroissement biologique annuel » que les publications de l'inventaire forestier nomment « taux de prélèvement », progresse peu (+0,1%). Constitués à partir des mesures et observations faites tout au long de l'année (campagnes annuelles) sur des échantillons indépendants, les résultats statistiques sont fondés sur un train glissant de cinq campagnes annuelles. Les publications IGN de l'année N sont donc issues des campagnes annuelles « N-5 » à « N-1 », millésimées « N-3 », cette composition lissant les écarts interannuels. La valeur de référence est de 40,5%, la dernière valeur connue est 40,6%.

Il est très vraisemblable que l'objectif de +16% ne sera pas tenu.

Le CNPF dans son rapport annuel indique que la cible fixée initialement semble beaucoup trop ambitieuse, souligne les aléas de la situation économique et les difficultés d'interprétation de l'indicateur IGN mais donne peu de précisions sur l'action de l'établissement et le lien entre cette action et le taux de prélèvement en forêt privée.

Il n'a pas été possible d'analyser les raisons de cette non évolution de ce pourcentage et donc le degré de responsabilité de l'établissement.

4.2.4 Atteinte des cibles des sous objectifs

4.2.4.1 Objectif 1-1

L'objectif 1.1 est doté de deux indicateurs, le nombre d'enquêtes RESOFOP réalisées (connaissance des propriétaires et de leur consentement à couper leur bois, passé et prochain ; déterminants et freins) ainsi que le nombre de publications de la plaquette nationale « les chiffres de la forêt privée ».

Le dernier rapport d'activités cite les « études-enquêtes » régionales et la réalisation de l'enquête SSP Structure de la forêt privée 2012 et annonce la réalisation d'une enquête RESOFOP (publication partielle à ce jour des résultats).

La plaquette « les chiffres de la forêt privée » a été publiée en 2015, comme troisième édition après 2005 et 2010.

On peut donc considérer que l'objectif 1-1 pourra être approché en fin de contrat.

4.2.4.2 Objectif 1-2

L'objectif 1.2 d'amélioration de la structure foncière, s'intéresse au nombre d'opérations conduites, au nombre total de propriétaires concernés et à la surface forestière correspondante. Il ne comprend pas de cible. On peut toutefois remarquer l'ampleur de la tâche au vu des résultats quantifiés : le nombre moyen annuel de propriétaires impliqués, toutes opérations confondues, n'atteint pas 2% de la population totale (double compte non exclu mais nombre de bénéficiaires potentiels inférieur) ; la surface forestière correspondante est du même ordre de grandeur.

4.2.4.3 Objectif 1-3

L'objectif 1.3 se rapporte au développement des stratégies locales de développement forestier (SLDF) pour la mobilisation et la valorisation des bois, soit le nombre cumulé de SLDF actives (dont PDM) dont la maîtrise d'œuvre est assurée par le CNPF, avec un objectif chiffré de 150 nouvelles SLDF au 31/12/2016, pour une surface de 600 000 hectares.

Au 31/12/2014, avec l'engagement important des collectivités parties prenantes, les cibles sont atteintes : 155 nouvelles SLDF pour plus de 2,3 millions d'hectares nouvellement concernés.

4.2.4.4 Objectif 1-4

L'objectif 1.4 « favoriser et accompagner le regroupement des producteurs », est qualifié par trois indicateurs :

1-4-a les conventions cadres entre CNPF et gestionnaires (coopératives, experts forestiers) pour l'animation-gestion des PDM.

Le CNPF indique que les changements législatifs (loi d'avenir) ont retardé la mise en œuvre de l'objectif et que « du fait de l'apparition des GIEEF, le besoin de conventions cadres destinées aux PDM sera réexaminé à la lumière de cette nouvelle donne ». L'indicateur n'est donc pas renseigné.

1-4-b le développement des règlements types de gestion (RTG) ; les nouveaux RTG instaurés dans le cadre des PDM (nombre de propriétaires, surface correspondante) ;

L'indicateur 1.4b n'est pas calculé.

1-4-c les structures de travaux collectifs : nombre de structures, de propriétaires concernés, de surfaces correspondantes.

Le taux d'impact de l'action annuelle moyenne déclarée s'élève à moins de 0,5 % des surfaces. L'impact de l'action du CNPF apparaît décalée par rapport à l'importance de l'enjeu tel qu'il est annoncé.

4.2.5 Conclusion

La mobilisation accrue de bois est un élément central de la politique forestière nationale. Elle ne se décrète pas et les acteurs publics –dont le CNPF- ne peuvent agir qu'indirectement en créant les conditions favorables à l'échelle macro-économique à l'expansion des flux acheteurs de bois, voire en créant ou développant un ensemble ciblé de mesures incitatives vis-à-vis des propriétaires (qui existent déjà pour partie).

L'indicateur principal d'évolution globale du taux de prélèvement en forêt privée paraît bien trop éloigné des capacités directes réelles d'action de l'établissement. Il s'agit à notre sens d'un indicateur de suivi général de la forêt privée et non véritablement d'un indicateur de résultat du CNPF. A noter que dorénavant (cf tableau paragraphe 3-1), cet indicateur peut distinguer la forêt sous PSG et hors PSG.

La mobilisation de bois est favorisée ou initiée par l'établissement de documents de gestion et par une sylviculture dynamique. Ces deux vecteurs peuvent être des bons leviers corrélés à la mise en marché de volumes supplémentaires. Ils ont l'avantage de pouvoir être plus reliés à l'action du CNPF.

4.3 AXE 2 ACCROITRE LA SURFACE DES FORETS PRIVEES GEREES SOUS DGD

Cet axe correspond à la raison d'être principale du CNPF. Le PSG est le principal outil pour l'obtention d'une garantie de gestion durable en forêt privée et l'agrément de ceux ci,

présentés par les propriétaires forestiers et/ou les gestionnaires constitue la principale mission du CNPF.

Remarquons toutefois que la détention d'un PSG n'est en rien obligatoire pour un propriétaire forestier si sa propriété couvre moins de 25 hectares . Il en va de même si le seuil des 25 hectares est dépassé car le propriétaire, en se privant certes d'un certain nombre d'avantages et de facilités, peut toujours avoir recours, au coup par coup, à la procédure d'autorisation administrative de coupes. Il peut également s'abstenir de faire des coupes.

Trois types de documents de gestion durable existent : les Plans simples de gestion (PSG), les règlements type de gestion (RTG) et les codes de bonne pratiques sylvicoles (CBPS)

4.3.1 Objectifs

L'objectif général est simple: accroître la proportion de forêt couverte par un document de gestion.

La surface théorique pouvant relever d'un tel document est égal à la totalité de la surface de la forêt privée, soit 10 475 983 ha en début de COP (1er janvier 2012)

3 028 644 hectares étaient déclarés couverts par un DGD agréé (PSG + RTG + CBPS), soit un taux de 28,9% par rapport à la surface théorique¹⁴.

L'objectif général en fin de COP est fixé à un taux de 33,2% soit +600 000 hectares agréés en cinq années de validité du contrat.

Plusieurs sous-objectifs détaillent l'objectif général:

- Augmenter le nombre et la couverture des PSG: 10 000 unités pour une surface de 1,2 Mha sont rentrés dans le champ d'application de la procédure PSG qui englobe, depuis juillet 2010, toutes les propriétés d'un total de 25 hectares minimum alors qu'auparavant seules les propriétés d'un seul tenant étaient concernées.
- Déployer efficacement la procédure d'agrément des PSG au titre des réglementations environnementales (procédure L11 et "annexes vertes" qui dispensent de demander des autorisations aux autorités compétentes du fait des contraintes environnementales et patrimoniales spécifiques).
- Optimiser les procédures d'instruction et d'agrément des PSG.
- Améliorer le suivi d'application des PSG.
- Poursuivre le développement des CBPS et RTG.

4.3.2 Moyens consacrés

Cette mission étant considérée comme une mission essentielle et fondatrice des CRPF puis du CNPF, les moyens –essentiellement humains- consacrés à cet objectif sont très

¹⁴ cf remarque sur les surfaces au paragraphe 3-1

majoritairement des ETP payés sur ressources de base stables.

Elle ne consomme qu'une part relativement modeste des ressources humaines: 65 ETP soit 13,5% du total des ETP. Ce ratio est très stable depuis 2009, après un décrochement de deux points entre 2007-2008 et 2009 (68 ETP y étaient consacrés, rapportés à un effectif total de personnel plus faible).

C'est en tous cas l'axe sur lequel il y a le moins d'ETP, ce qui peut paraître paradoxal.

4.3.3 Résultats

Au 31 décembre 2014 et alors qu'il restait 2 exercices à courir avant la fin du COP, le CNPF faisait état d'un taux de couverture en DGD de 30,85% (3,25 millions d'ha de forêts sous DGD). Le rythme moyen de progression par rapport à la situation initiale du 01/01/2011 est de l'ordre de + 60 000 ha par an (mais +44 000 ha constatés en 2014).

Le commentaire du CNPF se borne à constater que toutes les catégories sont en croissance, que les PSG "non d'un seul tenant" ne se font pas au détriment de la progression des CBPS et que la progression des PSG volontaires est très ralentie par rapport à celle constatée les années précédentes.

Il est donc peu probable que la cible de 33,2% et 3,6 millions d'ha soit atteinte.

4.3.4 Atteinte des cibles des sous objectifs

4.3.4.1 Objectif 2-1

83,5% des surfaces théoriques de PSG d'un seul tenant sont couvertes. Ce chiffre est supérieur à la cible de fin de COP (83%).

En revanche, le nombre de PSG non d'un seul tenant agréés est très modeste (37 000 ha pour 800 plans) et la cible de fin de contrat (jugée surestimée par le CNPF) ne sera pas atteinte. Les propriétaires à qui on annonce qu'ils doivent déposer un PSG sont semble-t-ils "surpris" puis "inquiets" et ne sont donc pas enclins à établir spontanément le PSG requis. Les appels de PSG non d'un seul tenant (7432) se rapprochent de la cible (10 000).

4.3.4.2 Objectif 2-2

Si la rédaction des annexes vertes se poursuit à un rythme correct, l'agrément de celles ci rencontre des problèmes. 12 seulement ont été approuvées fin 2015 . Une mission récente¹⁵ apporte un éclairage sur cette difficulté.

4.3.4.3 Objectif 2-3

C'est sur ce sous objectif d'optimisation et simplification des procédures que sont déployés les 2/3 des ETP de l'objectif.

Il s'agit d'alléger les procédures d'instruction, d'harmoniser et simplifier les formulaires et

¹⁵ Rapport CGAAER 14148-CGEDD Demolis-Guitton-Lefebvre juillet 2015 Evaluation du dispositif des annexes vertes aux schémas régionaux de gestion sylvicole

contenus et de développer l'interopérabilité entre les outils informatique du CNPF et du ministère.

Le seul indicateur chiffré vise 40% du nombre de PSG renouvelés selon la procédure nouvelle. Les résultats intermédiaires montrent un début d'application fin 2015 (10%).

4.3.4.4 Objectif 2-4

Une critique souvent formulée de la procédure PSG est son absence de suivi et de contrôle et, partant, l'absence de sanctions possibles en cas de non suivi flagrant des dispositions agréées.

Ce sous objectif se propose d'améliorer le suivi d'application des PSG en développant des visites intermédiaires de PSG en cours de validité et d'encourager les bilans volontaires.

De 400 à 513 visites de ce type ont été réalisées entre 2012 et 2015, à comparer à un objectif de plus de 550 visites par an. Le CNPF indique qu'il n'a pas les moyens de développer significativement cette action, dont il reconnaît cependant l'intérêt.

Des directeurs de CRPF ont confirmé à la mission que ces visites à mi-parcours n'entraient pas dans leur priorité, certains nous ayant indiqué que les contrôles (auxquels peuvent être associés ces visites) relevaient de la DDT ou de la DRAAF mais pas de leur établissement.

4.3.4.5 Objectif 2-5

Les CBPS et RTG complètent le dispositif des PSG. Ils sont destinés à des propriétés de petite taille.

Les adhésions aux CBPS ont progressé de manière significative jusqu'à 2014 mais elles marquent le pas (arrivée à échéance des 1ères) et l'objectif de 28 000 signataires pour 260 000 ha fin 2016 ne sera peut être pas atteint.

51 RTG (40 par les organisations de producteurs; 11 par les experts) étaient établis fin 2015.

4.3.5 Conclusion

La gestion durable de la forêt (publique et privée) passe par un document adapté selon la taille et la complexité de la forêt.

En ce qui concerne la forêt privée, l'objectif fixé était somme toute modeste puisqu'à terme du COP, un tiers seulement des surfaces (3,6Mha) devait être couverts par un tel document¹⁶.

Il y a une question de pilotage de l'établissement, de fixation de priorités, aussi bien entre la tutelle et la direction du CNPF qu'entre le CNPF et les CRPF.

Les lettres de cadrage adressées au Directeur général du CNPF en 2013 et 2014 indiquent bien la priorité à donner aux objectifs 1 (mobilisation) et 2 (DGD). Celle de 2012 mettait l'accent sur l'appel des PSG « non d'un seul tenant ».

16 29% si l'on met au dénominateur les surfaces telles que comptabilisées par l'IGN (3,6/12,4)

La plupart des CRPF visités nous ont dit qu'ils ne recevaient pas de la part du Directeur général de lettre de cadrage avec des objectifs spécifiques mais qu'ils mettaient en première priorité l'élaboration des DGD.

On constate que les résultats concernant cet objectif ne sont pas atteints, soit que les moyens n'aient pas été déployés suffisamment ou que le cadre juridique et/ou réglementaire ne soit pas adapté pour obtenir de chaque propriétaire l'engagement minimum de durabilité de gestion.

Quant au suivi/contrôle des PSG en vigueur, la question reste entière et les actions (modestes) entreprises par le CNPF ne sont pas à la hauteur des enjeux. Une définition plus claire du partage des responsabilités entre administration locale et CNPF devra être effectuée, avec attribution d'objectifs et moyens correspondants.

4.4 AXE 3 DEVELOPPER LES CONNAISSANCES ET LES MODELES INNOVANTS DE SYLVICULTURE DURABLE

4.4.1 Objectifs :

Le contrat d'objectif a fixé 6 thèmes techniques prioritaires pour lequel l'objectif est de mettre à disposition des propriétaires des modèles sylvicoles innovants et de nouvelles solutions techniques. Il se donne comme indicateur principal de réaliser au moins un ouvrage, guide ou outil par thème technique prioritaire.

Il propose aussi 3 sous objectifs :

- Renforcer la coordination avec les scientifiques et le transfert des travaux de recherche (par le biais du RMT AFORCE).
- Acquérir de nouvelles connaissances face aux défis pesant sur la forêt au premier rang desquels le changement climatique (en consolidant son activité d'expérimentation et d'étude sur les thèmes prioritaires mais il est important d'améliorer la qualité des dispositifs et de développer des installations communes avec les instituts de recherche).
- Produire des modèles opérationnels de gestion forestière durable (mettre les résultats sous une forme transférable et utilisable par les sylviculteurs).

4.4.2 Moyens consacrés

Les moyens du CNPF visant à l'amélioration des connaissances techniques se répartissent entre l'IDF (15 ETP consacrés à la recherche développement et 15 ETP consacrés à la valorisation) et les CRPF qui y engagent l'équivalent de 30 ETP. Le bilan des temps de personnel 2014 fourni par la base « ACTIV » donne un résultat légèrement supérieur avec 69 ETP soit 14% des personnels totaux.

Deux ingénieurs IDF sont placés sur des postes d'interface au sein de laboratoires INRA pour 3 ans afin d'accélérer le transfert des résultats de la recherche.

Le développement d'une chaîne de saisie directe des données expérimentales à partir de terminaux de terrain reste à ce jour au stade de la réflexion. Ce dispositif qui fonctionne depuis longtemps à l'ONF est générateur d'importantes économies de temps de travail et limite les erreurs de saisie.

4.4.3 Résultats

Selon son directeur R&D, l'IDF travaille sur 5 axes qui recouvrent en partie seulement les 6 axes figurant au COP (risques et changement climatique, sylviculture de quelques essences, matériel végétal, économie, biodiversité et habitats) .

La cible de l'indicateur 3 du COP est de réaliser au moins un ouvrage, guide ou outil d'envergure nationale par thème prioritaire. Tel qu'il est renseigné dans le rapport d'activité l'objectif paraît largement dépassé mais il n'est cependant pas certain que tous les thèmes prioritaires du COP soient traités avec la qualité voulue en particulier les thèmes de l'économie, du bois énergie et celui de la mécanisation respectant les sols et les écosystèmes.

4.4.4 Atteinte des cibles des sous objectifs

Le sous objectif lié au pilotage du RMT AFORCE a été parfaitement rempli. Sur le thème risques et changement climatique l'IDF anime le RMT AFORCE ; sa labellisation a été renouvelée par les ministères en 2013 pour une nouvelle période de 5 ans , sa finalité est d'aller chercher les résultats des chercheurs pour monter des outils d'aide à la décision.

Le sous objectif concernant l'expérimentation comprenait 2 cibles : la saisie des dispositifs régionaux dans la base « Ilex » et la création de nouveaux dispositifs avec les instituts de recherche. A ce jour, 6000 dispositifs sont contenus dans Ilex ce qui dépasse la cible (5000). Le nombre n'est pas tout ; on pourrait se poser la question de la qualité des dispositifs et des protocoles liés à ces placettes. Néanmoins le rapport d'activités 2014 fait état de niveaux de saisies variables et mentionne que 8 CRPF l'utilisent en procédure régulière. La ventilation des placettes par thème fait la part belle aux priorités de la R&D : techniques et coûts de la sylviculture concernant les essences spécifiques de la forêt privée, matériel végétal, risques et changement climatique. On peut considérer que ces placettes répondent aux objectifs suivants :

- recherche avec protocole détaillé, répétitions : 10%
- sites de test en vraie grandeur : 40%
- sites de démonstration : 40%
- sites de recueil d'information sur des espèces rares : 10%

54 essais « CNPF-Recherche » ont été installés du démarrage du COP au 31/12/2014. Des réseaux de placettes expérimentales intégrées à des réseaux européens d'étude du changement climatique ont été implantés par les CRPF dans le cadre de divers programmes (sylviculture, tests de nouvelles essences) ainsi que sur le pin maritime.

Le dernier sous objectif avait comme cible de publier plus de 100 articles de vulgarisation

dans des revues nationales, sur internet, ou dans des colloques. La cible est atteinte sur les 3 premières années du contrat¹⁷. Vecteur privilégié de ces articles, la revue technique « forêt entreprise » est une publication de qualité et tire à 3000 exemplaires (elle est en équilibre financier selon la Cour des comptes).

4.4.5 Conclusion

Le premier point fort de la R&D du CNPF est son lien étroit avec la recherche forestière publique et l'ONF. Le thème prioritaire affiché est le changement climatique et la gestion des risques (dépérissement, feu, parasites, tempête). Il est symbolisé par le pilotage du RMT AFORCE confié à l'IDF.

Le second atout est le recentrage thématique sur un petit nombre de domaines. Toutefois une partie de l'expérimentation est initiée directement par les CRPF via des conventions de R&D avec un financeur (Région, Europe) telle par exemple celle sur la chênaie atlantique. La dispersion entre l'IDF et les 18 CRPF des faibles moyens humains existants est un handicap pour respecter les contingences de vraies expérimentations : répétitions, isolement des effets environnementaux ou stationnels, application de protocoles détaillés. L'IDF n'exerce pas de tutelle mais anime 5 réseaux de correspondants thématiques dans les CRPF dont les thèmes ne sont pas ceux des priorités de recherche figurant dans le COP.

La mission estime que la modicité des moyens humains de l'IDF ne lui permet pas de se pencher sur des domaines tels que l'économie forestière malgré leur importance pour la forêt privée. Pour compléter le panorama il faut mentionner l'existence de services R&D dans les grandes coopératives forestières dont il faudra tenir compte pour le choix des thèmes prioritaires. Pour l'instant ceux-ci sont surtout centrés sur les sujets du machinisme et de l'exploitation forestière.

4.5 AXE 4 DIFFUSER LE PROGRES SYLVICOLE

4.5.1 Objectifs :

L'objectif est de permettre aux sylviculteurs (propriétaires ou gestionnaires) d'acquérir les nouvelles références de gestion forestière durable mises au point par la recherche développement. Les actions sont ciblées prioritairement sur les 375 000 propriétaires de plus de 4ha. Le COP se donne comme indicateur principal le taux annuel de propriétaires forestiers de plus de 1 ha (1,119 million de propriétaires) touchés par le développement forestier fait par le CNPF, avec comme cible 60%. Une immense majorité de ce nombre est seulement récepteur d'une information autour de l'état de propriétaire forestier, via les sites internet et les revues périodiques des CRPF, des fascicules et une documentation nationale fournie à la demande.

Le reste est touché plus spécifiquement à travers une action de sensibilisation, de vulgarisation ou de formation. Ils sont dénombrés par le premier sous indicateur (nombre de

¹⁷ En 2014 la ventilation par thème traité est la suivante : sylvicultures 36%, risques et changement climatique 27%, biodiversité et écosystèmes 23%, bois énergie 4%, mécanisation 1%.

propriétaires sensibilisés et formés) dont la cible est de dépasser 22 000 contacts annuels.

Le second sous objectif est de tester de nouvelles formules de formation ou de vulgarisation principalement via des espaces internet dédiés.

Le troisième sous objectif est de renforcer la coordination régionale des programmes portés par les structures de développement forestier.

4.5.2 Moyens consacrés

L'information est diffusée principalement par les sites internet nationaux et régionaux et les lettres périodiques des CRPF. Chaque CRPF diffuse un ou plusieurs bulletins d'information selon des tirages et des fréquences variés. Certains sont passés au format électronique. Pour la moitié des CRPF, le bulletin d'information est publié conjointement avec l'Union régionale des propriétaires forestiers (syndicat). Cela peut poser un problème de ciblage, non intentionnel, du lectorat. De même le site internet national du CNPF apparaît sous la bannière collective « forêt privée française » rassemblant le CNPF, le syndicat national et l'union des coopératives. Un nouveau site internet a été lancé fin 2015 par l'interprofession de la forêt et du bois FBF, « nouveaux propriétaires forestiers.com » auquel le logo du CNPF est associé. Il a pour but de guider les propriétaires dans leurs démarches (achat de parcelle, gestion, vente de coupe, travaux) mais ne cite ni les exploitants forestiers, ni les experts comme prestataires possibles et fait converger la recherche vers les seules coopératives. Cette discrimination, dénoncée par Experts Forestiers de France, n'est en effet pas acceptable. Une nouvelle version du site devrait être proposée. Il existe également des sites régionaux qu'il est envisagé de faire converger sous la maquette du site « bois d'Auvergne » du CRPF Auvergne (CA du 25/02/2016)

Les CRPF organisent des réunions locales de vulgarisation (environ 380 en recul de 25% de 2013 à 2014). Les régions Rhône-Alpes et Auvergne sont de loin les plus actives. Des financements des collectivités existent pour ces actions.

Elle est complétée par la diffusion d'ouvrages techniques sous support papier, dont la revue forêt entreprise.

Les CRPF éditent aussi de nombreux documents techniques (fiches sylviculture, fiches essence,....)

Le développement, ou formation à la gestion, est articulé sur les CETEF et les GDF. Ces groupes de propriétaires au nombre d'une petite centaine dont une trentaine sont réellement actifs se réunissent avec l'appui d'un personnel technique du CRPF. Ils regroupent un petit nombre de propriétaires (de la strate PSG) qui bénéficient de façon privilégiée d'une formation pointue par le CNPF. L'activité 2014 totalise 230 réunions de ce genre.

Les sessions de formation à la gestion forestière (FOGEFOR) constituent un cas particulier. Elles constituent un cadre harmonisé national pour la formation des propriétaires forestiers pour un coût d'inscription très modique. Ce sont des associations mises en place à l'origine par la fédération des forestiers privés. En 2014, il y a eu 50 cycles de formation « FOGEFOR » en recul par rapport aux 60 de 2013. Les CRPF sont subventionnés par le ministère afin d'animer les stages et de supporter les coûts afférents. A noter que dans 3

régions (Oise, Aquitaine, Champagne Ardennes) les FOGEFOR sont organisés sans la contribution en nature du CRPF.

Les visites conseil individuelles sont un dernier type de développement. Elles sont effectuées à la demande des propriétaires. Certaines s'inscrivent dans la dynamique des stratégies forestières locales (PDM,...). En Aquitaine elles sont en lien avec la reconstitution post tempête Klaus. On en dénombre 10560 en 2014 en hausse de 12% sur 2013. Cela représente un nombre considérable d'ETP.

En dernier lieu existent les formations IDF de haut niveau qui s'adressent aux professionnels de la gestion forestière sur des sujets d'expertise du CNPF. 28 stages ont eu lieu en 2014. Les coûts d'inscription couvrent le coût réel.

Au total dans la comptabilité des temps de personnel de 2014, la diffusion des connaissances et du progrès sylvicole représente 17% des temps soit 82 ETP. C'est le 2^{ème} poste après l'axe1 mobilisation des bois.

4.5.3 Résultats

La cible de l'indicateur global, 60 % des propriétaires touchés, n'est pas atteinte à fin 2014. Le mode de calcul est complexe du fait de l'existence de comptabilisations multiples. Pour la composante internet, le site «foretpriveefrancaise.com» est responsable à lui seul de près de la moitié des connexions ; le trafic est en hausse par rapport à 2013 mais en net recul par rapport à 2011. Pour les revues, au nombre de 25 auxquelles s'ajoutent une dizaine de «newsletters» le lectorat totalisé s'établit à 218 000 personnes, stable. Ces différents supports écrits entretiennent un lien fort avec les propriétaires forestiers et peuvent les inciter à rejoindre les actions de vulgarisation ou formation plus poussées. Le chiffre peut aussi être comparé aux 375 000 comptes de propriétaires de plus de 4 ha.

Pour le nombre de propriétaires sensibilisés ou formés, la cible (22 000) est largement dépassée avec plus de 37 000.

Les réunions de vulgarisation ont bénéficié à plus de 11 000 participants avec une moyenne de 30 présents par séance. On note une réduction du nombre de réunions depuis 2011.

Les formations CETEF ont touché 8855 personnes, les FOGEFOR un peu plus de 1000, les visites individuelles 10 560. Tous ces chiffres sont en nette hausse jusqu'à 2014 mais en baisse très nette pour 2015.

La comparaison peut être faite avec les 29 000 propriétés dotées d'un PSG agréé ou avec les 146 000 propriétaires de plus de 10 ha.

La sensibilisation via les publications techniques est stable avec 15 000 livres vendus et une diffusion à 3000 exemplaires de «forêt entreprise».

Le test de nouvelles formules de vulgarisation ou formation via des vidéos techniques et des plate-formes de téléchargement sur internet donne une très forte progression du nombre de connexions sur ces outils.(30 000 en 2015)

4.5.4 Conclusion

Le but des actions de diffusion est de professionnaliser les propriétaires pour les amener à la gestion active et à la mobilisation. Il est donc essentiel de toucher une large fraction de la cible des 375 000 propriétés de plus de 4 ha et de sortir des 29 000 propriétaires dotés d'un PSG. Les éléments d'appréciation font défaut pour évaluer si les 30 000 propriétaires touchés directement par les actions de vulgarisation ou de formation des CRPF constituent un « noyau de fidèles » ou ont un réel effet d'entraînement par contagion sur d'autres sylviculteurs. Le renouvellement du public d'une année à l'autre n'est pas mesuré mais on sait que pour les CETEF, GDF il s'agit d'un noyau stable de 6000 à 8000 personnes propriétaires de plus de 10 ha sur 180 000 au total. L'action de visite conseil individuelle qui touche 10 000 propriétaires annuellement s'avère être un moyen très coûteux pour recruter des gestionnaires actifs. On peut espérer un résultat équivalent à long terme pour les FOGEFOR, stages étalés sur l'année de 2 à 10 jours, qui ont formé en 30 ans 23 000 stagiaires soit à peu près l'ordre de grandeur du nombre de propriétaires à PSG pour un coût annuel 2014 de 650 000€. Seul 13% de ce coût est à la charge des propriétaires.

Pour la sensibilisation des propriétaires, le développement des sites internet contenant des vidéos, une aide en ligne, des sites de téléchargement ou des conférences en ligne est indiscutablement un relais permettant de démultiplier les outils classiques tels que brochure papier, réunion et tournée de terrain. Cependant le déclencheur d'une décision de gestion du propriétaire reste semble-t-il le contact avec un technicien. Il est nécessaire que les CRPF assortissent les visites conseil de leurs techniciens d'une obligation de préparation. Le but de ces visites reste l'adhésion à un CBPS avec programme de coupes et travaux, ou à une coopérative, ou un engagement sur un PSG volontaire.

4.6 AXE 5 RENFORCER LA PLACE DE LA FORET PRIVEE DANS L'ECONOMIE ET LA SOCIETE

4.6.1 Objectifs

Cet axe correspond à l'investissement croissant du CNPF, « par la fourniture d'avis et d'expertises, dans l'accompagnement des politiques publiques, la participation à la filière forêt-bois, l'animation des territoires, la recherche de réponses aux demandes de la société ». Son indicateur principal repose sur le nombre de personnels du CNPF¹⁸ nommés dans les commissions institutionnelles en tant qu'experts es qualité (constat annuel) ». Trois exemples sont cités, le CESE, les commissions nationale et régionales de protection de la nature, le CRGF, etc.

Ce nouvel objectif est suivi par l'établissement d'une liste (de commissions) et du nombre (de personnels CNPF experts). Il comporte quatre sous-objectifs :

- participer aux travaux de la filière forêt-bois (objectif 5.1)

¹⁸ administrateurs, conseillers ou personnels du CNPF nommés *intuitu personae* pour leurs qualités d'expertise afin de participer à la définition de politique publique en matière d'emplois, de formation, d'interprofession, de protection de la nature, hors représentation institutionnelle.

- prendre part à la définition des politiques publiques et assurer leur accompagnement (objectif 5.2)
- assurer les démarches de certification forestière (objectif 5.3)
- promouvoir la gestion forestière durable pratiquée (objectif 5.4)

4.6.2 Moyens consacrés

Selon le dernier rapport d'activité disponible, près de 16% des personnels sont affectés à cet objectif, ratio très semblable selon les deux types de financement, ressources de base et ressources externes. La participation à la définition des politiques (sous-objectif 5.2) utilise plus des deux tiers des ressources affectées à cet objectif.

4.6.3 Résultats

27 experts, 6 conseillers et 21 directeurs ou ingénieurs du CNPF sont nommés dans les instances institutionnelles scientifiques et/ou chargés des politiques publiques, y compris les groupes de travail nationaux mis en place par le PNFB. Trente et une commissions sont recensées, une douzaine nommée alors que l'indicateur en demande la liste. De même, parmi les 27 experts annoncés, seul le président du conseil d'administration est identifié clairement. La cible étant formulée « liste et nombre », le rapport d'activité en reste là.

4.6.4 Atteinte des cibles par sous objectifs

4.6.4.1 Objectif 5-1

L'objectif 5.1 est mesuré par le nombre de projets interprofessionnels auxquels le CNPF a contribué sur la durée du contrat (ayant donné lieu à conventions entre les CRPF et les associations inter-professionnelles). Ce nouvel indicateur n'a pas de cible. L'établissement participe aux activités des interprofessions dans la plupart des régions. Ses délégations CRPF sont membres de leurs conseils d'administration, animateurs de leurs ateliers et/ou groupes de travail, ou prestataires directs pour la réalisation d'actions spécifiques. L'indicateur fait état de 51 projets dont 6 nouveaux en 2014.

4.6.4.2 Objectif 5-2

L'objectif 5.2 indique que le CNPF se doit de contribuer aux politiques forestières nationales et régionales. Il est amené à fournir des expertises et des avis quant à la définition de ces différentes politiques. Il s'implique dans la mise en œuvre des mesures de son ressort aux échelles territoriales concernées.

Deux indicateurs illustrent cet objectif :

- L'indicateur 5-2-a provient du ministère chargé de l'environnement : 401 chartes et 454 contrats Natura 2000 (dont 175 forestiers) sont désormais signés. Le CNPF rapporte que s'il « encourage chartes et contrats, il n'exerce qu'une influence limitée sur leur signature effective par les propriétaires forestiers ».

- L'objectif 5-2-b porte sur les surfaces de PSG et RTG agréés sous régimes spéciaux environnementaux (réglementation L122-7 et 8). La surface cumulée progresse régulièrement, (+ 100 000 hectares par an), soit 42% du nombre et 30% des surfaces des PSG agréés dans l'année.

L'indicateur calculé par le CNPF atteint 482 000 hectares pour la seule cible chiffrée de 400 000 hectares (valeur initiale : 76 369 ha). Précisant l'utilité de cet outil de simplification pour les propriétaires, l'établissement souligne sa forte implication pour le déployer.

4.6.4.3 Objectif 5-3

L'objectif 5.3 porte sur les démarches de certification forestière. L'indicateur est calculé comme un ratio de la surface certifiée sur la surface des propriétés de plus de quatre hectares. D'une valeur initiale de 19% au début du COP, il atteint 28,55% à la fin 2014. L'indicateur n'a pas de cible pour 2016.

Avec 5,6 millions d'hectares, les forêts certifiées représentent 36% de la surface de la forêt de production. La forêt privée représente 41% des surfaces certifiées (pour 75% de la surface forestière). Il serait techniquement aisé ici de définir plus précisément une cible.

4.6.4.4 Objectif 5-4

L'objectif 5.4 se propose de « promouvoir la gestion forestière durable pratiquée en forêt privée auprès de la société (communication grand public) » et porte sur l'animation de sites web, des interventions médiatiques, des publications dans la presse grand public, des participations aux manifestations marquantes, des accueils de groupes ou de délégations spécifiques. L'indicateur est constitué du nombre d'articles grand public publiés, d'émissions de radio et de télévision auxquelles le CNPF a participé.

Si toutes les régions mènent des actions de promotion de la gestion forestière durable auprès du grand public, l'indicateur est très variable, en nombre d'actes de communication recensés : 209, 89, 123 pour les trois années du COP. Il ne comporte ni valeur initiale ni cible.

4.6.5 Conclusion

Cet objectif 5 de concertation et de communication repose sur six indicateurs dont un seul est complètement défini avec une valeur initiale et une cible chiffrée. On ne peut donc dire objectivement si l'objectif global a été atteint.

La pertinence de cet objectif et des missions qu'il assigne au CNPF pose en outre question :

Sur le fond, certaines d'entre elles relèvent plus d'une mission syndicale pour défendre les intérêts d'une catégorie socio-professionnelle.

Sur la forme, les actions identifiées sont incomplètement décrites, et les indicateurs sont pour la plupart non chiffrés et sans valeur cible, ce qui leur ôte toute capacité d'orientation, de rendre compte et de mesure d'impact.

Cette action de communication publique est relativement chronophage et mobilise plus d'un

sixième des ressources (à la part des administrateurs près), ce qui est important pour une action clairement non identifiée comme prioritaire dans la lettre de cadrage au Directeur général.

Elle recommande également plus de prudence et de souci de neutralité pour éviter des polémiques de type site web « nouveaux propriétaires.com » où l'image du CNPF s'est trouvée associée dans un site conçu avec l'argent de la filière pour orienter les internautes en quête de gestionnaire forestiers exclusivement sur les coopératives, omettant l'offre de service des experts forestiers, ce qui n'est à l'évidence, pas acceptable.

4.7 AXE 6 ADAPTER ET MODERNISER LE FONCTIONNEMENT DU CNPF

La mission considère que l'évaluation de l'axe 6 ressort de la responsabilité de la mission du CGEFI. Elle en partagera les conclusions.

Elle prend acte des changements importants générés par la nouvelle organisation territoriale et le passage de 18 centres à 12.

4.8 CONCLUSION DE L'ÉVALUATION

L'exercice d'évaluation du COP en cours est basé sur les résultats à fin 2014 soit après 3 années sur 5. Il a donc été nécessaire de les prolonger par des prévisions en tendances.

Il ressort que le pilotage général du CNPF s'inscrit clairement dans le long terme, en promouvant par ses actions une lente et patiente progression des conditions de gestion de la forêt privée. En revanche, des objectifs volontaristes sont parfois fixés au niveau régional par certains CRPF, par exemple en Rhône Alpes sur les regroupements de gestion, ailleurs sur la saisie informatique des PSG ou en Auvergne sur le site internet. Mais ces efforts ne sont pas suffisamment répliqués par les autres CRPF pour entraîner une inflexion visible dans les résultats nationaux. De même il n'y a pas eu de cadrage précis par le Directeur général des objectifs de chaque CRPF sur les grands axes du COP.

Un certain nombre d'objectifs ne comportait pas d'indicateurs quantifiés ou de cibles chiffrées. La mission ne voit pas l'intérêt de ceux ci.

Parmi les objectifs chiffrés du COP fixés dans cette optique de progression en pente douce, un certain nombre sont en voie d'être atteints ou dépassés. C'est le cas du nombre d'opérations de regroupement de gestion lancées dans le cadre des PPRDF, des surfaces et nombre de propriétaires sous CBPS, de même que du nombre de propriétaires sensibilisés, formés ou touchés par la vulgarisation forestière. Il faut toutefois souligner que les résultats en volumes supplémentaires mobilisés rapportés aux efforts d'animation des stratégies locales (coût des ETP) sont fréquemment décevants, avec un coût élevé du m3 mobilisé (3 à 10€/m3).

Cependant d'autres objectifs importants du COP, rappelés dans les lettres de mission annuelles au Directeur général ne seront pas atteints, à commencer par celui de la

mobilisation supplémentaire en volume et en taux de prélèvement qui affiche un profil totalement plat sur la période alors qu'une augmentation de +16% était visée. Il est vrai que la conjoncture bois d'œuvre n'a pas été favorable, mais le développement de la chaleur bois a pourtant appelé de nouveaux volumes de bois énergie (+1 million m³/an). On observe également la quasi-stagnation des surfaces sous PSG et surtout les nouveaux PSG « non seul tenant », conséquence de la loi de modernisation agricole et forestière de 2010, accusent un retard considérable à la mise en route. Les PSG volontaires eux aussi progressent plus lentement que prévu.

Il ressort aussi de l'analyse que les moyens humains consacrés par le CNPF aux DGD sont insuffisants par rapport à l'importance de l'objectif. D'autant que 30% seulement de la surface de forêt privée est sous DGD.

Les visites à mi-parcours des PSG sont elles aussi en retard sur l'objectif qui était pourtant modeste. Cette mission étant prise en compte de manière hétérogène par les CRPF, il faudra clarifier le cadre et la portée de ces visites en articulation avec la mission de contrôle pour le moment dévolue aux DDT/DRAAF.

En matière de R&D et expérimentation, malgré des moyens estimés à 60 ETP, le CNPF a réussi à tenir sa place en se concentrant sur son objectif principal, l'adaptation des sylvicultures aux risques du changement climatique. Malgré tout, le pilotage en réseaux par l'IDF des personnels dédiés à l'expérimentation, dispersés dans les CRPF, est à approfondir. Le réseau de plus de 5000 placettes expérimentales, maintenant informatisé, permet d'illustrer pour les propriétaires privés toutes les options des sylvicultures préconisées. Le CRPF Aquitaine est notamment à l'honneur sur ce front avec le pin maritime. La revue Forêt entreprise malgré un tirage en baisse conserve une réputation technique soutenue et grâce aux efforts des rédacteurs de l'IDF, assure une large couverture des thèmes essentiels de la sylviculture en forêt privée.

Pour la sensibilisation, la vulgarisation et la formation des propriétaires forestiers, le constat est celui d'un décalage important entre les effectifs qu'il faudrait pouvoir toucher et ceux qui en bénéficient effectivement. Cet axe d'analyse met en lumière l'enjeu de mettre en action la masse des propriétaires de plus de 4ha (375 000) au-delà des 30 000 titulaires d'un PSG et 26.000 signataires d'un CBPS. Étant donné le poids important de cette activité de diffusion dans la comptabilité des temps de travail du CNPF le recours aux moyens de diffusion de la connaissance et d'information par internet devra être étendu et perfectionné.

Étant donné l'absence de perspective d'évolution à la hausse des effectifs du CNPF, il est mal aisé de remédier aux disparités de moyen qui sont réelles entre échelons régionaux dans le but de mieux coller aux objectifs stratégiques. L'expédient mis en œuvre par une majorité de CRPF est le recours aux CDD sur ressources locales, pour les affecter aux priorités du COP telles que l'animation territoriale et la mobilisation (axe1).

Liste des indicateurs du COP 2012-2016 et niveau d'atteinte prévisible

indicateur	définition	Cible finale du COP	Atteinte prévue
1	Pourcentage de bois récolté	+16%	--
1-1	Nombre enquêtes et publications	nombre	+
1-2	Nombre d'opérations d'amélioration foncière	nombre	?
1-3	Nombre de stratégies locales/surfaces touchées	150/600 000ha	+
1-4-a	Favoriser et accompagner le regroupement des producteurs	Nombre de conventions	?
1-4-b	Nouveaux RTG	nombre	-
1-4-c	Structures de travaux collectifs	nombre	?
2	Pourcentage forêts sous DGD (surface théorique = 10.5 Mha)	33.2% (3.6Mha)	-
2-1-a	PSG de + de 25ha seul tenant	83% (2.85 Mha)	+
2-1-b	Appels PSG non seul tenants	5000 (50%)	+
2-1-c	Agrément PSG non seul tenants	2500 (300 000ha)	--
2-2	Agrément des PSG sous réglementation environnementale	25 annexes vertes rédigées	?
2-3	Optimisation et simplification des procédures	-	?
2-4	Visites intermédiaires	>550/an	-
2-5-a	CBPS	28 000 pr	+
2-5-b	RTG	nombre	?
3	Nombre de publications	> 1 par thème prioritaire	+
3-1	Réseau mixte technologique (RMT)	1 RMT fonctionnel	+
3-2-a	Nombre de dispositifs expérimentaux dans ILEX	5000	+
3-2-b	Dispositifs nouveaux	nombre	?
3-3	Nombre d'articles publiés	>100/an (thème prio.)	+
4	Taux annuel des propriétaires touchés par le développement	60%	-
4-1	Nombre de propriétaires sensibilisés et formés	>22 000/an	+
4-2	Nombre de propriétaires ayant utilisé de nouveaux outils	nombre	?
4-3	Organismes en activité (CETEF...)	Liste et nombre	?
5	Nombre de personnels CNPF nommés dans des commissions	Liste et nombre	?
5-1	Projets interprofessionnels	nombre	?
5-2	Définition des politiques publiques		?
5-3	Certification forestière (base : 19%)	ratio	?
5-4	Articles et émissions média	nombre	?

5 ORIENTATION POUR LE FUTUR COP

5.1 LE CONTEXTE, L'ENVIRONNEMENT ET LES CONTRAINTES DE L'EXERCICE

5.1.1 Une situation plutôt atypique pour le CNPF en tant qu'établissement public

5.1.1.1 Une gouvernance qui ne donne pas réellement à l'État (via la tutelle) les moyens de sa politique.

La politique forestière est de portée nationale. Elle est du ressort du ministère chargé de l'agriculture et s'applique, avec des dispositions spécifiques, à tous types de forêt : domaniale, communale et privée. Si son application ne pose –en théorie- pas de difficulté pour les forêts publiques, toutes sous la gestion de l'ONF, établissement public à caractère industriel et commercial de l'État, la gestion des forêts privées incombe à leurs propriétaires qui sont, par construction, les seuls décisionnaires des actes de gestion (ou de non-gestion...)

Pour superviser les activités en forêt privée a été créé un établissement public à caractère administratif aux caractéristiques de gouvernance très particulières :

Les missions du CNPF sont décrites très précisément par le Code forestier (cf annexe 4).

En matière de gouvernance, l'article R321-6 du Code forestier prévoit que les 30 membres du Conseil d'Administration du CNPF proviennent de représentants des CRPF, mais aussi des organisations syndicales, et incluent le président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et des personnalités qualifiées. Le ministre désigne par arrêté deux personnalités qualifiées comme administrateurs du CNPF pour une durée de 3 ans renouvelables. Il n'y a pas de représentants de la filière aval ou de personnalités issues d'autres horizons que forestiers .

L'État n'est pas formellement membre du conseil d'administration. Le commissaire du gouvernement dispose néanmoins d'un droit de veto sur les décisions du Conseil d'Administration.

Le pouvoir de la tutelle s'exerce via la subvention (pour l'instant déterminante dans le chiffre d'affaires de l'établissement) qu'il verse annuellement au CNPF et via la lettre de cadrage annuelle envoyée au Directeur général. Comme tout établissement public, le CNPF est doté d'un contrat d'objectif et de performance, en conformité avec les objectifs de la politique forestière.

- R1.** La mission recommande de mettre en chantier à la première occasion une refonte de la gouvernance du CNPF.
- R2.** La mission recommande que la clarté et la séparation soit faite en ce qui concerne les prérogatives syndicales et celles d'un établissement public de l'État. Ceci concerne la représentation de la forêt privée dans les instances de gouvernance nationale et régionale. Ceci concerne également l'origine de la communication et de l'information en direction des propriétaires.
- R3.** La mission recommande qu'une lettre de cadrage annuelle, contenant non seulement des orientations prioritaires mais aussi des objectifs chiffrés soit envoyée par le Directeur général aux directeurs de centres régionaux.

5.1.1.2 Des problèmes de frontière...

5.1.1.2.1 Répartition des missions avec les chambres d'agriculture

Le devenir de la répartition des « centimes forestiers »¹⁹ entre les chambres d'agriculture et le CNPF n'est pas tranché. Les chambres d'agriculture conduisent donc, selon des modalités très variables et avec des situations de cohabitation avec les CRPF également variées des missions de développement forestier ou « agro-forestier ». Une mission du CGAAER est en cours sur le sujet.

Hors contexte politique et sans préjuger des conclusions de la mission, une réunification de l'affectation de cette taxe serait la mesure de bon sens. Le CNPF pourrait alors en être le destinataire unique et reprendrait les missions de développement forestier que certaines chambres d'agriculture effectuent.

A défaut, la mission estime que des accords de bon sens tels qu'une répartition des territoires à animer par des stratégies territoriales permettent une complémentarité sans rivalité ni ingérence. Le cantonnement thématique des chambres sur l'agroforesterie et le bois énergie est une autre ligne de partage susceptible de valoriser les deux organismes tout en conservant des liens avec les CRPF.

5.1.1.2.2 Relations avec l'administration de l'environnement

Même si le ministère chargé de l'écologie n'est pas ministère de (co)tutelle du CNPF, son action impacte l'exercice de la gestion forestière en forêt privée.

De multiples zonages environnementaux (Natura 2000, sites classés, sites inscrits, arrêté de protection de biotope, réserves naturelles, forêt de protection....) se superposent en effet sur l'ensemble du territoire, et le CNPF indique que 50% des surfaces de plans de gestion agréés seraient concernés par des réglementations environnementales. Le CRPF de Lorraine-Alsace indique que plus de 30% de la surface totale de forêt privée de la région est concernée par au moins une réglementation environnementale.

¹⁹ Sont appelés « centimes forestiers » la part de la taxe additionnelle du foncier non bâti relative aux espaces boisés. Elle est actuellement partagée entre CNPF et chambres d'agriculture selon des modalités complexes.

La prise en compte des contraintes environnementales peut faire diminuer notablement la récolte. Par ailleurs, elle complexifie la rédaction et l'agrément des PSG et impacte fortement le temps de travail du CNPF. Un récent rapport interministériel²⁰ traite de la question.

R4. Le travail de rédaction des annexes vertes doit être activement poursuivi par le CNPF en conformité avec les conclusions du rapport interministériel et en phase avec la révision des SRGS.

5.1.1.3 Au niveau local : fusion des régions, transfert du FEADER

Le nouveau découpage régional va entraîner une réorganisation des CRPF. Celle-ci est déjà largement initiée. Elle sera l'occasion de capitaliser sur les bonnes expériences et d'augmenter la masse critique des échelons régionaux.

Le transfert de la gestion des programmes du FEADER aux régions, puis le nouveau découpage des régions et les dispositions de la loi NOTRe, notamment la suppression de la clause de compétence générale des départements, conduit à attirer l'attention sur l'importance des ressources externes des CRPF pour conforter leurs moyens en personnel. Près de 30 % des effectifs du CNPF (148 ETP) sont financés sur des conventions avec divers financeurs au 1er rang desquels les régions et les conseils départementaux. Ces ETP sont investis principalement dans les démarches d'animation territoriales permettant au CNPF de renforcer son action sur les priorités du COP (mobilisation et regroupement de gestion). Les résultats qui seront obtenus sur ces objectifs dépendent fortement du maintien des ressources externes en particulier celles allouées par les collectivités territoriales.

5.1.2 Des tendances de fond structurelles et/ou conjoncturelles peu favorables

5.1.2.1 L'environnement économique ; situation du marché des bois, la santé de la première transformation, trajectoire de développement du bois énergie

La dynamisation de la sylviculture et du renouvellement de la forêt privée ont pour corollaire la mise sur le marché de volumes de bois supplémentaires. Les marges de progrès sont très importantes en volume et concernent majoritairement des bois feuillus, situés dans des forêts de 4 à 25 ha, peu ou pas exploitées depuis longtemps. On trouve aussi dans cette offre de bois potentielle des plantations résineuses du FFN arrivées à maturité. Il est nécessaire d'être en phase avec la demande du marché du bois pour que ces volumes trouvent preneur, à un prix satisfaisant le propriétaire.

Le marché des bois feuillus est en ce moment difficile, sauf pour le chêne de qualité. Pour le hêtre comme pour le peuplier les cours sont bas depuis un moment. De façon générale, la demande en bois feuillu tout comme la production nationale de sciage est en baisse continue. Cette situation durera jusqu'à ce que de nouveaux débouchés innovants émergent.

²⁰ Déjà cité : Rapport CGAAER 14148-CGEDD Demolis-Guitton-Lefebvre juillet 2015 Evaluation du dispositif des annexes vertes au schémas régionaux de gestion sylvicole

Le bois énergie est au plus bas avec des stocks engorgés liés aux hivers doux et à la faiblesse des prix du pétrole. Cependant les investissements en chaufferie résultant des appels à projets passés auront un effet mécanique d'augmentation de la demande à court terme, dès la mise en marche de ces équipements. La consommation liée à ces nouveaux équipements s'inscrit sur une pente régulière de +1 million de m3 par an. C'est dans ce cadre que l'ADEME vient de lancer un 2^{ème} appel à manifestation d'intérêt²¹ (AMI) « Dynamic bois » pour aider les investissements nécessaires à la mobilisation de ces volumes de bois énergie supplémentaires. Les CRPF devront s'engager le plus possible dans ces démarches qui donnent un sens à leur patient travail d'animation territoriale.

On constate une demande soutenue en bois de trituration (panneaux et pâte).

Dans les résineux, où la demande nationale de sciage est forte mais la production fléchit depuis la crise du bâtiment, les cours sont plutôt bas dans toutes les essences. La maîtrise des prix d'approvisionnement est un élément majeur de la restauration de compétitivité des entreprises de sciage. Seul le pin maritime a vu ses cours se redresser pour rejoindre les niveaux d'avant tempête. Cependant on a assisté à une rétention des bois par les propriétaires aquitains qui ont sous la main une importante réserve de bois mobilisable (grumes de sciage) à court et moyen terme.

Un phénomène préoccupant est la mévente des douglas et résineux divers au dessus de 60 cm de diamètre qui intéressent de moins en moins les scieries du fait de l'évolution de leurs équipements (canter).

Toutes les conditions ne sont donc pas réunies pour un essor de la récolte en forêt privée. De plus, si le volume récolté commercialisé dans une propriété est stable, la part du bois énergie y augmente et donc le prix moyen payé au propriétaire continue de décroître : il faut des coupes de plus en plus grandes pour que celui-ci y voit plus d'avantages que d'inconvénients et le « prix de la tranquillité » augmente .

Les propriétaires, selon la FNB, mèneraient une sylviculture de rente et priveraient les scieurs de volumes en particulier résineux qu'ils seraient prêts à absorber pour rentabiliser leurs usines.

Les propriétaires de leur côté, ne trouvent pas sur le marché des prix satisfaisants.

Un outil serait nécessaire au développement des volumes récoltés, consistant à mettre en transparence la prévision d'offre à 3 ou 5 ans par catégories de produits (BO, BI, BE) et par essences et catégories de diamètre. Ceci permettrait aux industriels de bâtir des stratégies et de sécuriser leurs scénarios, d'adapter leur chaîne d'approvisionnement et de déclencher toute la mécanique de mobilisation des volumes supplémentaires.

Les propriétaires de plus de 25 ha détiennent 50% de la surface des forêts privées. Actuellement seuls 30 000 propriétés sont dotées d'un PSG dont 4 700 de moins de 25 ha ; l'objectif est d'atteindre au moins 40 000 propriétés grâce aux PSG « non d'un seul tenant » et aux PSG concertés (GIEEF). La conduite des opérations de récolte sur ces surfaces est la plus facile ; le taux de mobilisation mesuré par l'IGN est comparable à celui de la forêt communale et près de 2 fois celui de la forêt hors PSG. Pour la filière aval il est essentiel de

²¹ un 3^{ème} est prévu en 2017

disposer d'une visibilité de l'offre de bois à court terme (moins de 4 ans) disponible selon les prévisions de coupe des PSG. Or pour l'instant ces documents de gestion ne font jamais apparaître de prévisions de récolte en volumes, bien que ceux-ci servent aux simulations financières du propriétaire. Pour contourner cette difficulté il faudrait convaincre les représentants des propriétaires forestiers de l'intérêt réciproque de cette transparence. La mission a bien conscience des blocages auxquels se heurte cette proposition mais ne peut manquer de soulever le paradoxe de ce manque total de visibilité sur les volumes prélevables des forêts privées gérées durablement. Il en va de même des volumes effectivement récoltés annuellement.

5.1.2.2 L'équilibre forêt gibier

Le déséquilibre entre les niveaux de populations d'ongulés sauvages et la capacité d'accueil des forêts est un sujet ancien et toujours non résolu.

Les lois de 1963 et 1978 instaurant et généralisant le plan de chasse et ses sanctions pour tout dépassement ont eu comme conséquence un accroissement très important des populations et des prélèvements²², ainsi qu'une expansion géographique en ce qui concerne l'espèce cerf²³.

Ces dispositions ont dans un sens trop bien réussi. Conçu comme un outil de maîtrise des prélèvements, le plan de chasse n'a pas été conçu, ou en tous cas pas été appliqué, comme un outil de maîtrise des populations. En beaucoup d'endroits, le prélèvement est en deçà de l'accroissement et la situation est explosive en certaines régions.

La surdensité de gibier est citée comme une des causes de frein à la mobilisation des bois. Pour des peuplements pauvres devant être renouvelés, le surcoût des opérations de plantation dû à la protection obligatoire (quand celle-ci est techniquement possible) fait en effet passer le bilan de l'opération du côté négatif et entraîne donc l'ajournement.

Le parallèle avec la réglementation forestière est intéressant : très pertinente pour limiter les surexploitations mais peu efficace pour agir sur la sous exploitation qui nous occupe aujourd'hui. Le plan de chasse est donc le mauvais outil pour régler les déséquilibres persistants ; comme l'ont préconisé des rapports précédents²⁴ et à l'image de certains Länder allemands qui l'ont fait ou des Britanniques qui gèrent de manière satisfaisante le sujet sans outil administratif, il faudrait à minima supprimer purement et simplement le plan de chasse chevreuil et pour l'espèce cerf supprimer toute règle qualitative tout en augmentant fortement les prélèvements.

Les préconisations du PNFB sont à cet égard très en deçà de ce que réclame la situation.

²² En 1973, le prélèvement de chevreuil était de 53 000 ; en 2012, il avait été multiplié par 10 et atteignait 545 000.

²³ En 2010, le cerf occupait 7,4 millions d'hectares de forêts contre 3,9 millions d'hectares en 1985. Les effectifs nationaux ont été multipliés par 4 en vingt ans, passant d'environ 38 600 têtes en 1985 à 161 000 environ en 2010.

²⁴ Mission sur les dégâts de grands gibiers. Rapport CGEDD n°007966-01 et CGAAER n°11113

5.1.2.3 Les handicaps classiques et connus de la forêt privée : morcellement, déficit de conscience et comportement économique du propriétaire etc...

Le morcellement de la forêt privée est une réalité : même si l'on écarte du raisonnement les propriétés forestières de moins de 1 ha, il reste 1,1 millions de comptes de propriétés. Celles qui se trouvent dans la catégorie des plus de 4 ha (375 000 propriétaires) sont en outre souvent éclatées en parcelles discontinues.

Le morcellement du parcellaire augmente la longueur des limites, souvent mal connues des propriétaires. Le défrètement de la parcelle nécessite de faire passer des engins chez des propriétaires riverains qu'il faut contacter et rassurer. Ce morcellement multiplie les interlocuteurs des intervenants de l'aval de la filière. Le risque de litige à l'occasion d'une coupe est bien présent, les démarches et le temps passé pour convaincre puis définir et suivre les opérations de récolte ont un coût important. Si le peuplement est hétérogène, le tri des produits est impossible sur de petits lots et conduit à un déclassement en valeur. Enfin de nombreux biens de petite taille sont en indivision rendant compliqué toute décision de gestion. Il est donc légitime de songer à intervenir en priorité sur les propriétés d'une certaine taille de façon à minimiser les problèmes à surmonter pour les (re)mettre en gestion.

Un calcul économique simple aboutit à la conclusion qu'en dessous de 4 ha, la rentabilité économique de la gestion forestière n'est généralement pas assurée. Bien sûr cette affirmation rencontre des exceptions, s'agissant en particulier de peupleraies ou de plantations résineuses de belle venue. On retrouve un seuil de surface équivalent pour justifier l'intervention d'un chantier en particulier d'éclaircie résineuse mécanisable. L'aménagement d'un simple accès peut devenir rédhibitoire vu les faibles volumes à récolter. De fait dans les propriétés de moins de 4 ha portant des peuplements feuillus, trois quarts de la récolte sont du bois de feu autoconsommé.

A cause du morcellement et de ses conséquences on peut ainsi considérer que 20% de la superficie des forêts privée est en dehors des circuits économiques. Concentrer l'animation en vue de la gestion et de la mobilisation sur les propriétaires de plus de 4ha n'ayant pas de PSG soit 345 000 propriétaires détenant 47% de la forêt privée soit 5 millions d'ha est donc pertinent.

R5. Comme le souligne le projet de PNFB, la mission recommande que le CNPF ne s'adresse, sauf exception, qu'aux propriétaires de plus de 4 hectares.

Un récent rapport²⁵ signale cependant que, contrairement à une idée souvent rapportée, le morcellement de la forêt privée ne s'aggrave pas en France (doublement des propriétaires en ligne avec le doublement des surfaces depuis un siècle).

5.1.2.4 Le risque de non cohérence des politiques publiques

La forêt privée n'échappe pas aux conséquences liées au risque croissant d'être soumise à des réglementations non cohérentes.

25 Valorisation agricole et forestière de l'espace rural de Galbert, Magrum, Morin CGAAER décembre 2015

La politique forestière vise depuis longtemps une gestion de la forêt française plus proactive. Cela est nécessaire en particulier pour lutter contre le sur-stockage de bois sur pied qui augmente les facteurs de risque divers, pour adapter la forêt au changement climatique, ainsi que pour intensifier le rôle du matériau bois comme substitution et stockage de carbone.

La politique forestière relève de la compétence de l'État selon l'article L. 121-1 du code forestier qui prévoit par ailleurs la prise en compte équilibrée des fonctions économique, écologique et sociale des forêts dans la gestion. Les actes de gestion forestière relatifs à la fonction de production sont strictement encadrés par le Code forestier : coupes, travaux sylvicoles ou d'entretien des infrastructures, récolte et renouvellement des peuplements.

Néanmoins, d'autres départements ministériels ayant à connaître de la forêt pratiquent parfois une surenchère par adjonction de dispositions, normes ou réglementations sans toujours vérifier la compatibilité de celles-ci avec les buts de la politique forestière rappelés ci-dessus. On citera à cet égard une application rigoureuse des dispositions du Code de l'environnement (nécessité d'étude d'impact et d'enquête publique pour l'amélioration de la voirie forestière) freinant jusqu'à bloquer des projets de desserte indispensable à la mobilisation des bois²⁶. La loi sur l'eau et la manière dont elle est parfois interprétée et appliquée est également emblématique des incohérences non arbitrées allant à l'encontre de l'efficacité de la politique forestière. La réglementation concernant la chasse et le plan de chasse (cf ci-dessus) en sont un autre exemple.

Cette situation, déjà dommageable au niveau national peut prospérer et se multiplier au niveau territorial local : la loi attribue des compétences aux maires ou aux collectivités, leur permettant de réglementer certains aspects de la gestion forestière. Les décisions prises localement par des communes –notamment liées au pouvoir de police du maire sur la voirie communale- peuvent être en contradiction avec les efforts par ailleurs déployés par les régions pour favoriser la création et l'amélioration de la desserte forestière.

La cohérence des réglementations applicables à l'espace forestier a fait l'objet en février 2016 d'un rapport interministériel²⁷ assorti de recommandations pertinentes.

5.1.2.5 Une filière pas vraiment unie

La mission au cours des entretiens qu'elle a conduits et à la lecture des documents qui lui ont été remis a eu le sentiment récurrent du peu de solidarité entre acteurs de la filière amont de la forêt aux scieries.

Les prestataires (essentiellement experts et coopératives) interviennent auprès des propriétaires chacun avec leurs caractéristiques et devraient tous concourir au même objectif. Or, il apparaît de fortes divergences entre catégories de prestataires²⁸, parfois des procès d'intention sur la qualité de la gestion offerte ou des méthodes employées par les uns ou les autres. Certaines tentatives pour encourager les propriétaires vers une autonomie

²⁶ Cité et documenté par le CRPF Lorraine-Alsace

²⁷ rapport CGEDD n°010292-01, CGAAER n°15083 Laure nce Lefebvre, Philippe Iselin, Dominique Stevens

²⁸ L'UCFF a donné à la mission l'impression de ne pas reconnaître la place des experts dans la fourniture de services de gestion.

complète vis à vis du conseil, de la rédaction des PSG, et même de la vente des produits font réagir ceux dont c'est le métier de conseiller et d'assister le propriétaire dans ses actes de gestion.

Du côté des utilisateurs de l'aval, un conflit s'est ouvert entre les entrepreneurs de travaux forestiers (ETF) et les scieurs qui a conduit à la création par les premiers d'une structure indépendante de la FNB. Les propriétaires forestiers peuvent se trouver confrontés à ces conflits et en supporter les conséquences parfois dommageables.

S'ajoutent à ces divergences nationales le conflit opposant de longue date les structures de la forêt privée d'Aquitaine à la fédération nationale de la forêt privée et à l'interprofession²⁹.

5.1.3 Des éléments positifs qui devraient favoriser les actions forestières du CNPF

5.1.3.1 Coup de pouce au regroupement foncier: droit de préférence et frais de notaire réduits

Le droit de préférence des propriétaires de parcelles contiguës lors de la vente de petites parcelles boisées introduit en 2010 est un élément favorable au regroupement foncier et à l'extension des propriétés forestières pratiquant une gestion dynamique. Il s'applique aux propriétés de moins de 4 ha. En 2014 un droit de préemption de ces petites parcelles a été conféré aux communes et à l'État s'ils sont propriétaires forestiers contigus. Les communes ont de plus un droit de préférence sans condition de mitoyenneté. Depuis février 2016 les frais de notaire sur les transactions de faible valeur sont plafonnés à 10% de la valeur des biens. Ces facteurs favoriseront les échanges et cessions de petites parcelles et permettront avec l'aide des bourses forestières en ligne impulsées par les CRPF de remettre en gestion de petites entités forestières. Les efforts d'animation des CRPF sur le front du foncier, souvent menés avec le soutien financier nécessaire des collectivités locales, pourront donc être relâchés.

5.1.3.2 La croissance prolongée du soutien au bois énergie

La politique de transition énergétique impulsée depuis près de 10 ans par un soutien financier aux installations de chaleur (et d'électricité) à base de biomasse a conduit à un important développement de ces équipements, tant privés que collectifs. Ce régime d'aide est maintenu, il favorisera à l'avenir le maintien d'un flux de projets. La conséquence automatique de cette politique volontariste est un accroissement sensible de la demande en bois énergie (bûches, plaquettes, pellets). On observe depuis plusieurs années la croissance selon une pente constante de 1 million de m³/an du bois énergie commercialisé. Il a été décidé dans le cadre du contrat de filière d'accompagner ce développement du marché en amont par une aide financière du « Fonds chaleur ». Les récents AMI « Dynamic bois » lancés par l'ADEME (cf chapitre 3-4-2) sont une opportunité pour la mobilisation d'importants volumes de bois de faible valeur, dans le cadre de regroupements de propriétaires en cours

²⁹ On pourra se reporter au rapport CGAAER n° 15100 de mars 2016 « La filière forêt bois en Aquitaine six ans après la tempête Klaus : situation et perspectives »

et à venir (suite des PDM).

5.1.3.3 Le fonds stratégique forêt bois

Le prochain COP sera celui de la mise en œuvre du PNFB. Pour répondre aux enjeux de renouvellement de la forêt privée face au double défi du changement climatique et de l'adéquation au marché du bois (satisfaire la demande résineuse) il est impératif de développer l'investissement forestier. Concernant les propriétaires, il s'agit de développer la desserte, d'améliorer les boisements et de reboiser à un rythme d'au moins 50.000 ha par an (forêt publique et privée). La loi d'avenir pour l'agriculture a créé un fonds stratégique forêt bois (cf chapitre 3-4-1). Le Contrat stratégique de filière en estimait le besoin de financement à 150 M€/an. Aujourd'hui les ressources disponibles pour soutenir l'investissement forestier proviennent à hauteur de 65 M€ des PDRR (FEADER + État + Régions), attribués par les régions et pour 30 M€ du « Fonds chaleur » attribués par l'ADEME (cf chapitre 3-4-2).

5.1.3.4 L'importance des disponibilités forestières mobilisables

Une étude récente publiée par l'ADEME et le FCBA sur la base des données de l'IGN recense un potentiel techniquement et économiquement exploitable (avec les prix d'aujourd'hui) de 20 millions de m³ en sus de la récolte actuelle estimée à 48 millions de m³. Cette ressource à 80% feuillue se situe dans des forêts privées, majoritairement hors PSG (60%). L'étude pointe en revanche un déficit à venir en ressource résineuse, après le pic d'exploitation des boisements FFN, de l'ordre de 6 à 13 millions de m³ par an à l'horizon 2035. Pour le combler en partie à horizon de 30/40 ans il faudrait sans tarder entreprendre un programme de reboisement résineux très important de l'ordre de 50 000 ha par an.

Pour réussir à mobiliser cette récolte supplémentaire, objectif tout autant économique qu'écologique (changement climatique, stockage du carbone) il est nécessaire de donner aux propriétaires forestiers un cadre incitatif pour la gestion, notamment par l'extension de l'obligation de DGD. Plus encore, l'accroissement de la récolte de bois doit être coordonné avec la croissance de la demande des entreprises de l'aval. Le moyen d'y parvenir est la mise en transparence de l'offre à court terme (4ans). Ainsi les utilisateurs aval pourront bâtir et valider leur scénario de développement, ajuster leur chaîne d'approvisionnement et mobiliser des volumes supplémentaires. Le problème est que l'essentiel de la disponibilité supplémentaire en cas d'accroissement de la mobilisation se situe dans des forêts sans PSG (strate 4/25 ha), ni CBPS ni RTG. Les statistiques forestières annuelles de l'IGN (pouvant dorénavant être fournies en distinguant les forêts privées avec et sans PSG) permettent une exploitation sous SIG pour visualiser des possibilités de récolte dans le détail par bassin d'approvisionnement. Elles ont une précision très suffisante (essences, catégories de diamètre, classes d'accessibilité, taux de prélèvement par catégorie) pour mettre l'offre potentielle en transparence avec les utilisateurs de l'aval. Bien entendu ce travail de prévision orientera le travail d'animation des CRPF vers les massifs prioritaires du point de vue de la ressource.

5.2 LES GRANDS PRINCIPES

5.2.1 Une nécessité absolue : établir des priorités

Cette nécessité résulte notamment de l'analyse pragmatique de la situation. Le CNPF est une relativement petite structure avec moins de 500 personnes à comparer aux 10, voire 12 millions d'hectares d'action potentielle et aux 3,4 millions de propriétaires. Elle ne peut donc pas tout faire...

Il a déjà été souligné que le contexte passé ne favorisait pas l'action des CRPF selon des priorités : le Code forestier énumère assez exhaustivement l'ensemble des missions et si la tutelle, dans ses dernières lettres de cadrage au Directeur général du CNPF était relativement explicite quant aux actions à privilégier, la direction du CNPF ne répercutait pas ses priorités à l'échelon régional. Le mode de gouvernance local, avec un Président de centre, pouvait aussi générer des divergences de vues et le Directeur du centre pouvait fort bien se trouver confronté à des hiérarchies de priorités implicites ou explicites différentes.

De même, l'habitude qu'ont prise les CRPF d'aller chercher des financements extérieurs (de manière significative, puisque 1/3 environ des effectifs sont payés sur des CDD gagés sur ces ressources externes) peut conduire à ce que l'établissement se positionne sur des projets d'intérêt stratégique non prioritaire. C'est donc toute cette activité « contractuelle » du CNPF et des CRPF qu'il s'agirait de cadrer, si on souhaite que l'établissement se concentre véritablement sur les priorités.

S'assurer que la forêt privée dispose d'un cadre de gestion durable paraît essentiel. Outre que ce cadre déclenche et favorise la mobilisation de bois dont l'industrie a besoin, il est préoccupant de constater un taux aussi faible de la surface forestière sous DGD et que ce taux n'augmente que très lentement.

L'objectif de la prochaine période pourrait être d'augmenter significativement (tout en les simplifiant) les DGD.

Cet objectif, légitime en soi, doit néanmoins être confronté aux engagements actuels de notre pays vis-à-vis des règlements internationaux et directives européennes, et à leur évolution prévisible. Il s'agit en effet de se conformer aux obligations mais il ne s'agit pas de s'imposer unilatéralement des contraintes que nos partenaires européens et internationaux n'auraient pas à supporter.

Ainsi, la forme actuelle des PSG et le seuil des 25 ha répondent aux engagements de la France³⁰.

³⁰ A noter la formule des instruments équivalents ajoutée à la demande des pays nordiques opposés à toute régulation forestière : la Suède ne demande pas de document de gestion mais oblige la déclaration de toute coupe de régénération.

- R6.** Deux objectifs stratégiques seraient fixés au CNPF pour le prochain COP : la mobilisation accrue dans le cadre de l'application de documents de gestion durable et l'adaptation des sylvicultures par l'ensemble R&D , vulgarisation, et transfert de connaissance.
- R7.** Une mobilisation accrue est favorisée par une sylviculture dynamique. La promotion de celle ci doit guider toute l'action du CNPF, de ses critères d'agrément des documents de gestion durable aux programmes de recherche. La promotion de traitements efficaces et simples en matière d'aménagement forestier évitant un recours exagéré au traitement de futaie irrégulière doit aussi faire partie des préoccupations du CNPF.
- R8.** Les activités du CNPF sous convention peuvent être développées car elles sont un moyen d'atteindre certains objectifs du COP. Pour cela, elles devront être cadrées pour être en phase avec les priorités du COP.

5.2.2 Des objectifs de résultats (pas de moyens)

Pour que des objectifs aient véritablement un sens et soient impliquants pour ceux qui sont chargés de les atteindre, ils doivent concerner des résultats.

De « bons » objectifs ont l'habitude d'être définis par l'acronyme SMART (intelligent)

(Spécifiques, Mesurables, Atteignables, Réaliste, Temporellement définis)

La difficulté dans le cas présent est que le CNPF n'a pas en réalité la main sur la gestion des forêts privées, les prérogatives des propriétaires étant entières. Il est donc particulièrement difficile d'établir des objectifs de résultats, dans le cas de la mobilisation des bois notamment.

Quelles que soient la bonne volonté et l'activité des personnel du CNPF, une mobilisation accrue des bois se heurtera toujours à des facteurs externes qui ne dépendent pas du CNPF lui-même et qui influent sur le déclenchement de la commercialisation par le propriétaire : (marché maussade, absence ou raréfaction de l'aide au reboisement ; déséquilibre sylvocynégétique ; peuplements en « impasse » ; disparition ou raréfaction des acheteurs en particulier des scieries feuillues, contraintes environnementales jugées rédhibitoires).

Toutefois, en ce qui concerne les DGD, il semble plus aisé de fixer des objectifs quantitatifs de résultats. Ceci nécessiterait sans doute de faire évoluer la législation et la réglementation vers une obligation³¹ pour tout propriétaire d'avoir une forme d'engagement à la gestion durable.

³¹ Actuellement, un propriétaire n'est pas formellement obligé de posséder un plan de gestion. S'il ne souhaite pas faire de coupes et n'est pas intéressé par les dispositions fiscales, il peut très bien légalement ne pas déposer de plan.

R9. La mission recommande de ne fixer des indicateurs que pour les objectifs où le CNPF dispose d'une réelle capacité d'action directe. En revanche, le CNPF dans beaucoup de domaines n'a qu'une capacité d'action indirecte (influence). Il paraît approprié dans ces cas de ne fixer que des indicateurs de moyens dont la mise en place constituera alors le critère d'évaluation du CNPF.

5.2.3 Simplifier

La simplification est l'action exigeante qui consiste à lutter et vaincre une tendance inexorable et continue à la complexification des process et procédures. Souvent sous tendues par de bonnes intentions, pour améliorer la connaissance ou le suivi des sujets, dans une quête illusoire vers la perfection, les procédures deviennent tellement complexes qu'elles rebutent ceux à qui elles s'adressent et sont alors confisquées par les experts ou spécialistes.

Si l'on veut avoir une chance de donner un coup d'accélérateur à la proportion de forêt privée sous DGD, il faut procéder à une simplification du contenu des documents de gestion durable.

La nécessité pour chaque propriétaire et/ou gestionnaire d'appréhender la réalité de chaque forêt parfois complexe du fait de la prise en compte des enjeux environnementaux, de la diversité des sols et des expositions, peut limiter le potentiel de simplification du DGD lui-même basé sur une carte des peuplements et un tableau de coupes et travaux. Par contre la simplification devra résolument venir des documents cadres (SRGS, SRA, DRA), d'une part pour les unifier, d'autre part pour y incorporer les apports des RTG : ils ont en effet dans la plupart des cas codifié les sylvicultures applicables aux types de peuplement définis par les SRGS. L'utilisation de ces typologies dans les nouveaux documents cadres permettrait ensuite de simplifier les DGD en faisant référence aux types du document-cadre.

Le grand nombre de documents à l'échelle régionale ou sub-régionale, d'itinéraires techniques déjà établis par essence et stations, etc... devrait être de nature à faciliter l'opération.

R10. Après avoir intégré les typologies et itinéraires sylvicoles existants, fusionner en les simplifiant tous les documents cadre qui serviront de référence aux DGD.

Actuellement de trois natures différentes (PSG, CBPS, RTG), le dénominateur commun du DGD est ou devrait être de contenir une carte des peuplements, un plan prévisionnel de coupes et un programme de travaux. Le reste, certes intéressant, devrait être considéré comme optionnel.

5.3 CE QUE DOIT CONTENIR LE FUTUR COP

Il n'a pas été demandé à la mission de proposer une rédaction même sommaire du futur COP. On trouvera ci après un certain nombre de recommandations qui pourront guider le futur rédacteur du texte du contrat :

3 grands enjeux, déjà relevés par le PNFB, seront à prendre en compte :

- hâter et orienter le renouvellement des forêts par rapport au changement climatique
- retrouver un niveau d'investissement suffisant notamment pour assurer le renouvellement de la ressources résineuses et satisfaire la demande industrielle
- augmenter en superficie la proportion de forêt privée objet de mise en valeur économique (coupes et travaux)

Le contrat d'objectifs, rédigé au niveau national, devra prévoir de la souplesse pour tenir compte de la diversité des situations forestières régionales.

5.3.1 Accroître les surfaces sous documents de gestion et rendre leur application effective

L'essentiel de la disponibilité supplémentaire de la ressource bois, qu'il convient de mobiliser pour atteindre les objectifs du PNFB se trouve dans les forêts privées hors PSG.

Les forêts de plus de 4 ha ne disposant pas de plan de gestion représentent 5 millions d'ha pour 345 000 propriétaires. L'objectif est de doter celles de plus de 25 ha d'un PSG et celles de 4 à 25 ha d'un CBPS, d'un RTG ou d'un PSG simplifié. Le COP précédent avait retenu la cible de 300 000 ha pour les nouveaux PSG « non seul tenant ». Le rythme d'adhésion aux CBPS et RTG doit être singulièrement rehaussé grâce à l'intérêt éveillé chez les propriétaires par un dispositif d'aide à la gestion.

La mesure pourrait prendre la forme d'un chèque « plan de gestion » pour les 10 ha-25 ha et d'un « ticket visite » pour les 4 à 10 ha pour la mise en place d'un mandat de gestion et de commercialisation assorti d'un CBPS (expert ou GFP) ou d'un RTG (coopérative). Les CBPS et les RTG seront obligatoirement accompagnées d'un programme de coupes et travaux. Les CRPF peuvent solliciter les collectivités territoriales pour mettre en place ces aides. Elles sont cumulables avec le DEFI « contrat » financé par l'État dont le taux actuel toutefois n'apparaît pas assez incitatif et ne prévoit pas de bonification en cas de regroupement.

R11. Inciter les propriétaires à se tourner vers les gestionnaires professionnels en revalorisant l'aide financière à la gestion pour toutes les forêts de plus de 4ha sans document de gestion (DEFI-contrat et aide régionale).

R12. Donner pour objectif opérationnel au CNPF, grâce au dispositif d'aide financière à la gestion et avec le concours des experts, des gestionnaires forestiers professionnels et des coopératives de couvrir 1,25 millions d'ha supplémentaires avec des documents de gestion durable soit 25% de la surface des forêts de plus de 4ha ne disposant pas de DGD. Au sein de cette surface, 400 000 ha supplémentaires devront être couverts par un PSG à l'issue du COP pour être en conformité avec l'objectif fixé par la loi de modernisation de 2010 (10 000 PSG « non seul tenant »).

Mettre en place un conventionnement national CNPF/EFF et CNPF/UCFF prévoyant une articulation efficace des efforts d'animation du CNPF et de l'intervention des gestionnaires

avec échange d'information entre CNPF et prestataires.

Le regroupement de gestion permet de créer une dynamique de gestion dans la durée pour des petites propriétés qui auraient sans cela une gestion très intermittente. Les avantages du regroupement sont évidents en terme de création de voirie et de massification des chantiers d'exploitation. Il permet aux propriétaires de plus de 1 ha de bénéficier des mêmes aides (DEFI) que les propriétaires de plus de 4 ha. Ceci facilite une approche globale des propriétaires sur une entité territoriale. Le CNPF participe au déploiement des programmes et outils territoriaux institués par les lois de modernisation et d'avenir. Lorsque les actions d'animation sont accompagnées de dispositifs de soutien financier à la gestion forestière, ils débouchent sur une mobilisation effective et des travaux.

Dans le cadre des CFT, PDM et PPRDF et en s'appuyant sur les AMI Dynamic bois (2017) et les autres dispositifs d'incitation financière à la mobilisation des bois qui les prolongeront, l'objectif opérationnel donné au CNPF est de mettre en place des structures de regroupement de gestion labellisés GIEEF, qui choisissent leur maître d'œuvre ou bien de faciliter l'adhésion à une organisation de producteurs ou une coopérative³². Les structures regroupées mettront en œuvre un PSG concerté, ce qui participera à l'objectif d'extension de la surface sous DGD.

Le regroupement foncier est une opération lourde et de longue haleine, nécessitant un travail d'animation important par les CRPF. Malgré les aides et incitations des collectivités locales, le CNPF éprouve de plus en plus de difficulté à y consacrer des moyens à la hauteur de l'enjeu. Cet objectif sera abandonné.

R13. Mettre en place des structures de regroupement de gestion. Le CNPF devra regrouper 100 000 nouveaux propriétaires dans ces nouvelles structures. Le paramètre du coût d'animation rapporté aux m3 potentiellement mobilisés figurera dans l'indicateur. Abandonner corrélativement les efforts non efficaces en faveur des regroupements fonciers qui se feront à leur rythme grâce au cadre mis en place (droit de préférence, frais de notaires...) et à la fluidité de l'information accrue entre vendeurs et acheteurs (bourses Internet)..

La loi d'avenir instaure le principe de l'effectivité de la gestion ; le document de gestion durable approuvé est un acte qui engage le propriétaire. Il faut que l'agrément du PSG prévoie expressément le contrôle et/ou visite à mi-parcours. Si les contrôles incombent à l'administration, la sensibilisation des propriétaires à l'application des PSG sont du rôle du CNPF. Il est nécessaire que les CRPF et les DDT/DRAAF travaillent en commun et échangent des informations.

La Loi d'avenir a ramené à 4 années en plus ou en moins la latitude laissée au propriétaire pour différer ou avancer le calendrier des coupes de son PSG. Cette disposition va dans le sens d'une plus grande rigueur dans le suivi d'application des PSG et donne des possibilités d'accroissement de la mobilisation.

³² les coopératives forestières regroupent déjà 112 000 propriétaires.

Dans le cadre ainsi précisé, le CNPF donnera instruction aux CRPF d'effectuer systématiquement les visites à mi parcours des PSG en vigueur qui le nécessitent afin de vérifier la bonne application du programme de coupes et travaux. Ces visites seront très largement pratiqués dans un but préventif, le contrôle en tant que tel restant du ressort de l'administration.

R14. La mission recommande que l'agrément des PSG prévoie le contrôle à mi parcours comme moyen de suivi de son application.

R15. Le CNPF vérifiera dans les conditions prévues par l'agrément l'application des PSG de manière systématique et effectuera des visites dans tous les cas qui le nécessitent avec un échange d'information avec l'administration

Les documents de gestion durable, ainsi que cela a déjà été souligné, doivent être le cadre pour une gestion plus dynamique en lien avec le PNFB. Or, le PNFB annonce des volumes objectifs répartis par catégorie de bois et par région, et l'on constate que très rares sont les PSG qui comportent des indications de volumes prévisionnels. Cette donnée de volume figure pourtant dans les articles réglementaires du PSG³³, ainsi que dans les tableaux annexes de la circulaire du 11 septembre 2012 sur le cadre type national du PSG. Cette absence empêche d'établir commodément au niveau des CRPF des prévisions chiffrées de mobilisation régionales et de piloter plus efficacement la mobilisation des bois

R16. Afin de faciliter la cohérence et la coordination avec les objectifs en volume du PNFB et des futurs PRFB, la mission recommande que les futurs DGD ne soient agréés que s'ils comportent des estimations en volume de la mobilisation de bois prévue pendant leur durée d'application .

5.3.2 Relancer l'investissement forestier

Pour répondre aux enjeux de renouvellement de la forêt privée face au double défi du changement climatique et de l'adéquation au marché du bois (satisfaire la demande résineuse) et mettre en œuvre le PNFB, il est impératif de développer l'investissement forestier. Concernant les propriétaires il s'agit de développer la desserte, d'améliorer les boisements et de reboiser à un rythme idéal de 50 000 ha par an. Le Contrat stratégique de filière signé en décembre 2014 prévoit un fonds stratégique forêt bois qu'il faudrait doter de 150 M€. Il n'est doté que de 10 M€ pour 2016. Aujourd'hui les ressources disponibles pour soutenir l'investissement forestier sont constituées pour 65 M€ dans le cadre des programmes de développement rural régionaux (PDRR) mis en œuvre par les régions et pour 30M€ dans le cadre du fonds chaleur attribués par l'ADEME via les AMI « dynamic bois³⁴ ».

Il faut veiller à ce que la mise en œuvre de ces subventions soit simple au niveau du dépôt de dossier . Une moyenne de 50M€ par an de subventions à l'investissement forestier privé

³³ L'article R.312-4 5^{ème} alinéa du Code forestier indique que les PSG comprennent un programme fixant la nature, l'assiette, la périodicité des coupes à exploiter dans les bois et forêts ainsi que leur quotité soit en surface pour les coupes rases, soit en volume ou en taux de prélèvement.

³⁴ Le 1^{er} AMI (2015) a fait l'objet d'une demande de financements de 176M€ à comparer aux 30M€ disponibles.

sur la durée du COP (ADEME + Régions hors PDRR) sera recherchée sans en faire un objectif spécifique pour le CNPF.

R17. Il sera demandé aux CRPF de participer aux appels à manifestation d'intérêt « Dynamic bois » de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Un indicateur comptabilisera le nombre de projets CRPF retenus et les volumes annoncés.

5.3.3 Mettre en œuvre la simplification

Les PSG doivent être compréhensibles par le propriétaire et clairs en matière de programmes opérationnels (objectifs, coupes, travaux). Leur contenu doit être allégé sur le modèle de la circulaire du 17 septembre 2012. Ils doivent être adaptés aussi à de plus petites forêts (plus de 10ha, 25ha « non seul tenant »). L'instruction des PSG doit être accélérée, en particulier pour les renouvellements et pour ne pas ralentir les dynamiques de mise en gestion (ex : PSG concerté). Sans attendre l'agrément formel qui peut actuellement prendre un an, les PSG déposés par des professionnels agréés pourraient être applicables dès le récépissé de leur dépôt.

L'instruction doit être allégée sur le plan administratif (saisie dans MERLIN) par la télédéclaration. Le soin donné à l'agrément des PSG est indispensable pour vérifier qu'ils s'inscrivent dans les orientations générales de la dynamisation de la sylviculture.

R18. Le CNPF fera en sorte que les PSG qui lui sont soumis pour approbation soient simples, clairs et opérationnels et respectent le plan type de la circulaire du 17 septembre 2012. La télé-déclaration sera promue puis imposée. Les procédures de saisie dans MERLIN seront unifiées et rationalisées et l'interopérabilité avec le système du MAAF réalisée.

5.3.4 Adapter les sylvicultures

Pour les propriétaires impliqués dans une gestion active (30 000 détenteurs de PSG), les actions de conseil des CRPF porteront sur deux priorités essentielles : le renouvellement des peuplements feuillus pauvres (en impasse sylvicole) et la dynamisation de la sylviculture résineuse (il faut en effet accélérer la récolte, car les gros bois d'un diamètre supérieur à 60cm se vendront de moins en moins). Il convient en outre de promouvoir le reboisement résineux et plus généralement d'insister sur ces priorités de gestion dans les PSG (cf chapitre 5-2-1 et recommandation 7)

Le CNPF continuera à mettre en place des placettes de démonstration pour les sylvicultures plus dynamiques, les tests d'essences ou de matériel végétal adapté au changement climatique. L'expérimentation ne sera poursuivie que sur un petit nombre de thématiques en privilégiant la synergie avec tous les acteurs de la recherche forestière, selon des protocoles respectant de hauts niveaux d'exigence et en continuant d'assurer le pilotage du RMT AFORCE. Une étroite collaboration avec la R&D de l'ONF sera poursuivie pour accélérer le transfert de toutes les nouvelles inflexions des modèles de sylviculture des principales essences et des outils techniques destinés au propriétaire ou au gestionnaire.

R19. Le CNPF privilégiera l'adaptation des forêts au changement climatique comme thème de recherche-développement.

L'expérimentation de terrain des CRPF sera limitée aux thèmes de R&D retenus au niveau national, prioritairement les nouvelles connaissances face au défi du changement climatique. Tous les autres dispositifs installés par les CRPF devront s'inscrire dans un objectif de démonstration d'itinéraires sylvicoles, de solutions techniques et de travaux, de matériel végétal et de prise en compte de la biodiversité.

R20. Renforcer le pilotage de l'activité d'expérimentation des CRPF par l'IDF à travers les réseaux de correspondants thématiques.

5.3.5 Sensibiliser un plus grand nombre de propriétaires

Compte tenu du nombre de propriétaires de forêt privée, l'utilisation d'Internet doit être privilégiée pour toucher le maximum de propriétaires. Le site « foretpriveefrancaise.com » a déjà une visibilité importante mais il faut augmenter le nombre de visites.

L'information des propriétaires doit viser à leur donner la marche à suivre pour entrer dans une démarche de gestion : trouver un conseil, vendre une coupe, réaliser des travaux, échanger ou acheter une parcelle, rejoindre une démarche de gestion groupée. Un site Internet national est à développer pour servir de portail à tous les propriétaires, si possible en synergie avec Fransylva et FBF, en restant vigilant pour que les différents acteurs du site soient bien identifiés sur leurs pages Internet et que la participation du CNPF n'apparaisse pas comme une confusion des rôles mais comme un partenariat. Les pages techniques seront éditées par le CNPF avec son propre logo.

Le CNPF doit veiller à harmoniser les sites régionaux des CRPF sur la base de la maquette « Bois d'Auvergne ». Les revues périodiques des CRPF sur support papier ou newsletter doivent adapter leur tirage et leur plan de diffusion afin de viser comme lectorat tous les 375 000 propriétaires de plus de 4ha.

Les formations techniques ou généralistes (CETEF, FOGEFOR) ont leurs limites quant au nombre de participants et leur coût unitaire. Elles requièrent une disponibilité que n'ont pas toujours les propriétaires. Leur efficacité pour faire « bouger les lignes » est discutable.

Elles pourraient néanmoins être maintenues en étant plus focalisées sur les thèmes prioritaires et devraient surtout être dédoublées par des formations utilisant les nouvelles technologies de l'information. Ce mouvement a d'ailleurs déjà été engagé dans le COP actuel avec le programme PAIFAD (information et formation à distance).

R21. Développer l'utilisation d'Internet pour toucher plus de propriétaires, en respectant une clarification des responsabilités des contenus en cas de sites mutualisés.

R22. Élargir l'offre de formation technique par vidéo, conférences interactives ou site de téléchargement de documentation technique sur internet.

R23. Maintenir les sessions des GDF, CETEF, FOGEFOR comme moyens de diffuser les nouveaux modèles de sylviculture, en les recentrant sur les priorités de la politique forestière nationale : adaptation au changement climatique, éclaircies résineuses, élagage, optimisation des travaux de reboisement ou de renouvellement. Les fonds collectés par l'interprofession France Bois Forêt (FBF) devront assurer l'équilibre financier de ces formations.

Une importante proportion des propriétaires de 4 à 25 ha pratiquent la « non gestion » pour des raisons de convictions personnelles ou familiales (âge, indivision,...). Il faut les sensibiliser aux risques de maintenir ce choix à long terme. Le SRGS doit traiter cette question.

R24. Le CNPF avec l'interprofession France Bois Forêt (FBF) devra mettre en place une communication spécifique auprès de tous les propriétaires de plus de 4ha sur les risques et dangers de la non récolte. Une campagne nationale devra être lancée pour inciter à la récolte des plantations issues du fonds forestier national (FFN) arrivées à maturité (diamètre 60 maximum).

6 CONCLUSION

La forêt française fait l'objet de nombreux rapports, plans stratégiques, orientations, 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.

Impuissance des politiques ?, mauvaises analyses des causes ? insuffisance des remèdes ?

Dans le cas présent, l'Europe ne peut être incriminée, le secteur forêt-bois n'étant pas encadré par une politique communautaire et la forêt restant par rapport à d'autres secteurs un espace de relative liberté.

Toujours est il que la situation dure depuis au moins 50 ans, l'âge que les CRPF –devenus CNPF- ont aujourd'hui.

La situation d'aujourd'hui se caractérise par une conjoncture économique générale morose, quelques signaux favorables comme le contrat stratégique de filière et tout un ensemble à dire vrai complexe de schémas et directives régionaux plus ou moins contraignants, avec un message principal : il faut plus et mieux gérer la forêt : le changement climatique est à nos portes, une surcapitalisation de bois n'est bonne ni économiquement, ni écologiquement. Un cadre est en outre posé : le plan national de la forêt et du bois (PNFB) à décliner en versions régionales (PRFB).

Le paramètre principal du problème est que la forêt française est aux trois quarts privée et que la prérogative du propriétaire *usus, fructus et abusus* reste entière. Si le propriétaire entend utiliser son *usus* pour ne pas mobiliser tout ou partie de l'accroissement biologique, et s'il renonce à son *fructus*, soit volontairement soit parce qu'il estime que les conditions ne sont pas réunies, il est parfaitement dans son droit.

Le CNPF, en charge de ces propriétaires, lesquels en contrôlent la gouvernance dans un schéma de partage de responsabilité avec l'État atypique, est donc en permanence confronté à cette contradiction. L'État, qui a fixé les règles générales dans le Code forestier et qui met quelques moyens au service d'une politique forestière qu'il souhaite unique, s'estime en droit de fixer des objectifs et de se donner les moyens de les contrôler, au travers l'outil actuel du contrat d'objectif et de performance (COP). Des ministères autres que celui chargé de la forêt s'estiment d'ailleurs tout autant légitimes à fixer des réglementations au nom d'autres considérations supérieures auxquelles la forêt ne saurait échapper.

Le CNPF se trouve à la croisée de toutes ces forces et est chargé de faire la synthèse, d'accepter les objectifs et les indicateurs qui vont avec, sachant qu'en définitive, le véritable décisionnaire restera le propriétaire. Comme le CNPF n'a pas la main sur la gestion, le but est donc d'agir indirectement et de créer les conditions favorables pour que le propriétaire, dans un contrat gagnant-gagnant, accepte naturellement de contribuer aux objectifs se traduisant par des volumes supplémentaires.

L'action, quand elle est possible ne dépend en outre quasiment jamais du seul CNPF mais

toujours d'un ensemble d'acteurs publics. Il est possible de créer certaines de ces conditions (simplification, fiscalité adaptée). Pour d'autres, c'est beaucoup plus long et difficile : il faut changer la culture (construire des maisons en bois...) et l'éducation (voir une coupe définitive comme la renaissance d'un peuplement au lieu de regretter le départ des vieux arbres...) ou améliorer la situation économique globale et donc celle du marché du bois.

L'exercice est donc difficile et les recommandations proposées peuvent pour certaines paraître modestes, car la mission s'est attachée à préconiser des actions dont les opérateurs étaient entièrement responsables et qui concourraient à des objectifs qui soient atteignables.

En voir les résultats dans cinq ans suppose une coordination et un esprit d'équipe de tous les acteurs impliqués dans la filière forêt bois.

Paris, 3 mai 2016

Signatures des auteurs



Jean-Jacques Bénézit
Coordonnateur



Michel Vallance



Jean-Marc Frémont

Annexe 1 : Lettre de mission



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

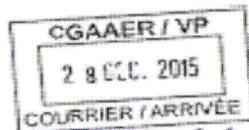
LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le 22 DEC. 2015

N/RM : CI 0732080

à

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



Objet : Contrat d'Objectifs et de Performance (COP) 2012-2016 du CNPF et élaboration du COP 2017-2021.

Le COP 2012-2016 du Centre National de la Propriété Forestière (CNPF) entre dans sa dernière année d'application en 2016 et doit être renouvelé pour une nouvelle période de 5 ans à compter du 1^{er} janvier 2017.

Le futur COP 2017-2021 du CNPF constituera un document politique et stratégique, comportant des indicateurs pertinents, dont le nombre devra rester limité.

Ce nouveau COP devra intégrer les nouvelles mesures mises en place par la Loi d'avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt du 14 octobre 2014, en particulier le Groupement d'Intérêt Economique et Environnemental Forestier et prendre en compte les orientations du futur Programme National de la Forêt et du Bois (PNFB) en cours de finalisation.

Conformément à la circulaire du Premier ministre du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs de l'Etat, 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.

...

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

Dans ce cadre, je souhaite vous confier une mission qui aura pour objectif principal d'évaluer l'atteinte des objectifs fixés au CNPF dans le cadre de l'actuel COP, sous l'angle d'une analyse coût/efficacité.

Dans un second temps, forts de cette évaluation, vous proposerez les orientations prioritaires à retenir pour le futur COP au regard du budget disponible, du plafond d'emplois de l'établissement et des orientations du futur PNFB.

Je souhaite que cette mission puisse être confiée à un binôme composé d'un membre de la Mission de l'Inspection Générale et de l'Audit et d'un membre de la section « Forêts, eau et territoire ».

Afin de permettre aux services du Ministère de s'appuyer sur vos travaux pour élaborer une ébauche du nouveau COP, je souhaite que vous puissiez remettre votre rapport pour fin février 2016 au plus tard.



Philippe MAUGUIN

Copie : C. Geslain-Laneelle
V. Metrich-Hecquet



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

Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux

Le Vice-Président
bertrand.hervieu@agriculture.gouv.fr

Monsieur le Directeur du Cabinet
du Ministre de l'agriculture,
de l'agroalimentaire et de la forêt

000029

Paris, le

19 JAN. 2018

N^o : AEJB – CGAAER n° 15148
V^o : CI 0732080 - lettre du 22 décembre 2015

Objet : Évaluation du Contrat d'Objectifs et de Performance (COP) 2012-2016
du CNPF et conseil pour les orientations du COP 2017-2021

Par lettre citée en référence, vous avez demandé au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux de conduire une mission d'évaluation du Contrat d'Objectifs et de Performance (COP) 2012-2016 du CNPF et de conseil pour les orientations du COP 2017-2021.

J'ai désigné pour cette mission Messieurs Jean-Jacques Bénézit, coordonnateur, Jean-Marc Frémont et Michel Vallanée, ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts.

Cette mission sera suivie par la sixième section « gestion publique et réforme de l'État », avec l'appui de la quatrième section « forêts, eaux et territoires ».



Bertrand Hervieu

Copie à :

- DGPE- Mme la Directrice générale
- 6^{ème} section
- 4^{ème} section
- Département missions

251 rue de Vaugirard – 75732 PARIS Cedex 15
Tél. : 01 49 55 83 42 - Fax : 01 49 55 80 70

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
Alexandre	Sylvie	MEEM	Déléguée interministérielle à la forêt et au bois auprès des ministres de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, et du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité	2016/03/22
Arnoux	Raphael	CGEFi	Membre de la mission d'audit	2016/02/01
Bacot	François	Comité des Forêts	Président	2016/02/25
Bonhomme	Patrice	CRPF Champagne-Ardenne	Président	2016/02/25
Borzeix	Véronique	MAAF	Sous directrice forêt bois	2016/01/25
Bouvalet	Luc	Fransylva	Directeur général	2016/03/03
Coudert	Sylvestre	Expert forestiers de France	Vice-Président	2016/02/11
Douzain	Nicolas	FNB	Secrétaire général	2016/03/17
Formery	Thomas	CNPF	Directeur général	2016/02/02
Gourmain	Philippe	Expert forestiers de France	Président	2016/02/11
Guitton	Jean-Luc	MAAF	Membre du CGAAER	2016/01/26
Hebert	Frédéric	CGEFi	Membre de la mission d'audit	2016/02/01
Juino	Philippe	CRPF Champagne-Ardenne	Adjoint au Directeur	2016/02/25
Laden	Philippe	CRPF Lorraine-Alsace	Adjoint au Directeur	2016/02/25
Lary (de)	Roland	CRPF Aquitaine	Directeur	2016/02/29
Le Picard	Cyril	Union des cooperatives forestières	Président	2016/02/23
Lefebvre	Laurence	CGAAER	membre	2014/03/30
Lefeuvre	Alain	CRPF Lorraine-Alsace	Directeur	2016/02/25
Magrum	Max	CGAAER	membre	2014/03/31
Martin	Xavier	CNPF		2014/04/15
Merillon	Edith	MAAF	Chef de bureau réglementation et opérateurs forestiers Sous direction forêt bois	2016/01/25
Morvan	Xavier	CRPF de Normandie	Directeur	2016/02/17
Ott	Vincent	CRPF Lorraine-Alsace	Président	2016/02/25
Paulard-Lanapats	Claire	CGEFi	Chef de la mission d'audit	2016/02/01
Picard	Olivier	CNPF	Responsable service recherche et développement	2016/03/09
Ponton d'Amécourt (de)	Antoine	CNPF	Président	2016/02/02
Roman-Amat	Bernard	CGAAER	membre	2016/03/09
Servois	Bertrand	Unisylva	Président	2016/02/23

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Siat	Philippe	FNB	Président	2016/03/17
Sinçay (de)	Jean	CRPF de Normandie	Président	2016/02/17
Soleilhavoup	Anne-Claire	CRPF Auvergne	Directrice	2016/03/08
Spruytte	Maryline	MAAF	bureau réglementation et opérateurs forestiers Sous direction forêt bois	2016/01/25
Traub	Nicolas	CRPF Rhone-Alpes	Directeur par interim	2016/03/08
Vasselot (de)	Michel	Comité des Forêts	Expert	2016/02/25

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

sigle	signification
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
CBPS	Code de bonnes pratiques sylvicoles
CESE	Conseil économique social et environnemental
CETEF	Centre d'études techniques et économiques forestières
CGEFi	Contrôle général économique et financier
CNI	Conseil national de l'industrie
CNPF	Centre national de la propriété forestière
CRE	Commission de régulation de l'énergie
CSF-bois	Comité stratégique de la filière bois
DDT	Direction départementale des territoires
DGD	Document de gestion durable
DRAAF	Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
EFF	Experts forestiers de France
ETF	Entrepreneur de travaux forestiers
ETP	Équivalent temps plein
FBF	France bois forêt
FCBA	Institut technologique forêt cellulose bois-construction ameublement
FFN	Fonds forestier national
FNB	Fédération nationale du bois
FOGEFOR	Formation à la gestion forestière
GDF	Groupement de développement forestier
GES	Gaz à effet de serre
GIEEF	Groupement d'intérêt économique et environnemental forestier
IDF	Institut pour le développement forestier
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
LAAF	Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt
LMA	Loi de modernisation de l'agriculture
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République

ONF	Office national des forêts
ORF	Orientations régionales forestières
PDM	Plan de développement de massif
PDM	Plan de développement de massif
PNFB	Plan national de la forêt et du bois
PPRDF	Plan pluriannuel régional de développement forestier
PRFB	Plan régional de la forêt et du bois
PSG	Plan simple de gestion
RDR	Règlement de développement rural
RESOFOP	Réseau d'observation de la forêt privée
RMT	Réseau mixte technologique
RTG	Règlement type de gestion
SLDF	Stratégie locale de développement forestier
SRGS	Schéma régional de gestion sylvicole
UCFF	Union des coopératives forestières de France

Annexe 4 : Cadre juridique et réglementaire du CNPF

Le Centre national de la propriété forestière (CNPF) est un établissement public de l'État à caractère administratif. Il est compétent pour développer, orienter et améliorer la gestion forestière des bois et forêts des particuliers. Le code forestier (article L321-1) en précise les missions :

- 1° *Développer le regroupement foncier et les différentes formes de regroupement technique et économique des propriétaires forestiers, notamment les organismes de gestion et d'exploitation en commun des forêts ;*
- 2° *Faciliter la gestion et la commercialisation des produits et services des forêts ainsi que l'organisation de la prise en charge des demandes particulières à caractère environnemental et social, en concertation s'il y a lieu avec les représentants des usagers ;*
- 3° *Encourager l'adoption de méthodes de sylviculture conduisant à une gestion durable des forêts compatibles avec une bonne valorisation économique du bois, de la biomasse et des autres produits et services des forêts, par la formation théorique et pratique des propriétaires forestiers et par le développement et la vulgarisation sylvicoles, à l'exclusion de tout acte de gestion directe, de maîtrise d'œuvre de travaux ou de commercialisation ;*
- 4° *Élaborer les schémas régionaux de gestion sylvicole des bois et forêts des particuliers et les codes de bonnes pratiques sylvicoles ;*
- 5° *Agréer les plans simples de gestion, dans les conditions prévues aux articles L. 312-2 à L. 312-10, approuver les règlements types de gestion, dans les conditions prévues à l'article L. 313-1, et approuver les programmes des coupes et travaux des adhérents aux codes des bonnes pratiques sylvicoles prévus aux articles L. 124-2 et L. 313-3 ;*
- 6° *Concourir au développement durable et à l'aménagement rural, en particulier au développement économique des territoires par la valorisation des produits et des services de la forêt des particuliers et de la contribution de ces forêts à la lutte contre l'effet de serre ;*
- 7° *Contribuer selon ses moyens à la mise en œuvre d'actions exercées pour la protection de la santé des forêts ;*
- 8° *Participer à l'action des pouvoirs publics en matière de protection de l'environnement ou de gestion de l'espace, lorsqu'il s'agit d'espace rural, conformément à l'article L. 132-2 du code de l'environnement ;*
- 9° *Contribuer aux actions de développement concernant la forêt, les arbres, le bois et la biomasse par l'animation, la coordination, la recherche et la formation ; réaliser et diffuser toutes études et publications se rapportant au développement de la forêt et contribuer au rassemblement des données françaises, européennes et*

internationales, notamment économiques, concernant la forêt privée et en assurer la diffusion ;

10° Favoriser les échanges entre les organismes participant au développement de la forêt en France et sur le territoire de l'Union européenne et des pays tiers ;

11° Donner un avis sur l'agrément des sociétés de gestion des sociétés d'épargne forestière en application de l'article L. 214-124 du code monétaire et financier.

Le code forestier stipule (article R. 321-1) que l'établissement « est placé sous la tutelle du ministre chargé des forêts. Les activités de l'établissement public s'inscrivent dans le cadre d'un contrat passé avec l'État qui énonce ses orientations de gestion, définit ses programmes d'actions, détermine les objectifs liés à l'exercice de ses missions et évalue les moyens nécessaires à leur mise en œuvre. » Outre ce Contrat d'objectifs et de performance pluriannuel (COP 2012-2016), le ministre chargé de la forêt fait parvenir au Directeur général une lettre d'objectif annuelle qui synthétise sa feuille de route.

En termes de gouvernance, son Conseil d'administration est composé de trente membres (R. 321-4) :

1° un ou plusieurs représentants du conseil de chacun des centres régionaux ; leur nombre est fixé en fonction de la surface des bois et forêts appartenant à des particuliers situés dans le ressort de chacun de ces centres [soit vingt-cinq membres] ;

2° deux représentants des organisations syndicales du personnel représentatives au plan national ;

3° le président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture ou de son représentant désigné parmi les membres de cette assemblée ;

4° deux personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé des forêts :

Suivant l'arrêté du 14/10/2014, sont nommés actuellement au titre des personnalités qualifiées, le président de l'Union de la coopération forestière française (UCFF) et le président de la section « forêts, eaux et territoires » du Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)

Le président est élu par le conseil d'administration en son sein. Les délibérations sont adoptées à la majorité. En cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante. Selon le code forestier (article R. 321-37 et suivants), assiste également au conseil d'administration avec voix consultative un commissaire du Gouvernement, ce dernier disposant d'un droit de veto à l'égard des délibérations. Avec l'arrêté du ministre chargé de la forêt en date du 1er juillet 2014, ce rôle de commissaire est actuellement assuré par la sous-directrice de la forêt et du bois (MAAF-DGPE/SDFBCB).

En termes de financement, « *L'État contribue au financement du Centre national de la propriété forestière, au titre de ses missions de développement forestier, reconnues d'intérêt général.* » (Code forestier, art. L. 321-13).

Lié à son histoire, le CNPF conserve un fonctionnement décentralisé : ses délégations régionales, les Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) créés dès 1963,

conservent une forte autonomie.

Deux autres acteurs (chambres d'agriculture et ONF) peuvent intervenir dans certains champs d'activité du CNPF (formations, animation, techniques sylvicoles...)

Le rôle des chambres d'agriculture et celui de l'Office national des forêts sont définis dans le code forestier, respectivement dans le livre III (art. L.322-1) et le livre II (à partir de l'article L.221-1).

Annexe 5 : Connaissance des propriétaires : l'enquête Resofop

L'enquête RESOFOP, comme « Réseau d'observation de la forêt privée » conduite auprès des propriétaires privés par le CNPF a connu en 2015 sa troisième session. Annoncée comme contribution des forestiers privés à l'Observatoire économique de France Bois Forêt, en partenariat CNPF – Fransylva, administrée par téléphone par le CREDOC (Centre de Recherche pour l'Étude et l'observation des conditions de vie), l'enquête a pour objet principal l'étude des comportements des propriétaires forestiers, leur propension à récolter et à commercialiser le bois présent. L'enquête est stratifiée géographiquement (9 interrégions) et par classe de surface de la propriété (seuils classiques de 4, 10, 25 et 100 hectares, soient quatre classes, RESOFOP ne s'intéressant qu'aux propriétés de plus de quatre hectares).

Les résultats n'ont pas encore fait l'objet d'une publication mais une première présentation au comité de pilotage du 19 janvier 2016 a été transmise à la mission. L'ébauche d'analyse, très graphique, ne s'intéresse qu'à la population étudiée : il y a peu d'indication sur les surfaces correspondantes et aucune caractéristique sociale (âge, niveau de formation, etc.) pourtant incluse dans le questionnaire.

Les deux premières conditions retenues par les propriétaires pour couper leur bois sont la qualité des travaux et le niveau du prix de vente.

Les propriétaires interrogés ont été également invités à qualifier leurs « intérêts portés à [leur] bois » : en premier lieu, se détachent l'attachement affectif et le plaisir à y être (> 50%). Ensuite, préservation de la biodiversité, production de bois et patrimoine devançant l'intérêt d'un territoire de chasse.

L'attachement affectif est d'autant plus avancé que la propriété est petite. A contrario, constitution de patrimoine et production de bois croissent avec la taille de la propriété.

La gestion forestière déclarée croît également avec la taille de la propriété, notamment la gestion par soi-même avec coupe de bois : moins d'un tiers vs plus de la moitié au-delà de 100 hectares.

Le consentement à couper des bois s'accroît avec la taille, passant de 70% à 95%, les coupes avec vente passant de 30% à 85% alors que l'autoconsommation, complémentaire, décroît.

La publication dresse un constat global : le propriétaire assure en priorité sa sécurité d'approvisionnement en bois de chauffage.

Les deux principales attentes du propriétaire envers ses bois sont l'attachement affectif et la constitution de patrimoine, la production de bois n'intervenant qu'en troisième position, sur neuf occurrences proposées par l'enquête.

Près des deux tiers des propriétaires gèrent leurs bois, surtout les plus petites propriétés (39% pour la classe de plus de 100 ha).

L'enquête s'est intéressée au consentement à couper : il progresse de 73% à 96% avec la taille de la propriété. Les résultats distinguent l'autoconsommation exclusive qui décroît de 41% à 8% alors que les coupes avec ventes croissent de 32% à 88% (même gradient de taille de propriété). Les motifs avancés pour ne pas avoir coupé sont à égalité « les arbres sont trop jeunes » et « autres raisons » (un tiers des cas), devant l'affirmation : « je ne veux pas couper » pour un quart des propriétaires (et un cinquième des surfaces).