

ÉTUDE INTERNATIONALE DES POLITIQUES PUBLIQUES POUR LA MOBILISATION DE LA BIOMASSE ET L'ORGANISATION DES ACTEURS

26 septembre 2011

Étude réalisée pour le compte de l'ADEME (Marché n°10 60 C 0022 ; contrat n° CG/SG/SAF 10-111)

Par BIO Intelligence Service S.A.S.

(Olivier JAN - Rémy LAURANSON/Perrine LAVELLE - Edith MARTIN)

Et l'ONFInternational

(Julien DEMENOIS - Virginie DE GOUVELLO)

Coordination technique : Caroline RANTIEN

Direction Productions et Énergies Durables

Service Agriculture et Forêts

ADEME Angers



RESUME ET SYNTHÈSE

REMERCIEMENTS

Le consortium remercie les membres du Comité de Pilotage de l'étude, nommés ci-dessous :

Caroline Rantien / **ADEME** ;
Martine Leclercq / **MEDDTL** ;
Jean-Marie Lejeune / **MAAPRAT** ;
Vincent Szleper / **MAAPRAT**.

L'ADEME remercie vivement les membres du comité de pilotage pour leur participation, au suivi et à l'orientation de l'étude. Les nombreux échanges ont permis de mettre en évidence différents points de vue sur les politiques publiques analysées dans le cadre de cette étude. Ils ont été riches et essentiels à l'élaboration de ce document. En dépit de la rigueur et de l'objectivité apportées à l'étude des politiques étudiées, différentes analyses sont envisageables. Aussi, le contenu de ce rapport n'engage que les auteurs. Toutes interprétations, positions et recommandations ne peuvent pas être attribuées aux membres du comité de pilotage.

Copyright :

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite selon le Code de la propriété intellectuelle (art. L 122-4) et constitue une contrefaçon réprimée par le Code pénal. Seules sont autorisées (art. 122-5) les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé de copiste et non destinées à une utilisation collective, ainsi que les analyses et courtes citations justifiées par la caractère critique, pédagogique ou d'information de l'œuvre à laquelle elles sont incorporées, sous réserve, toutefois, du respect des dispositions des articles L 122-10 à L 122-12 du même Code, relatives à la reproduction par reprographie.

RESUME

D'ici 2020, la France a pour objectif de mobiliser 21 Mm³ d'équivalent bois rond additionnel par an. Afin d'atteindre les objectifs fixés, l'ADEME a confié au consortium BIO IS et ONFI « **l'étude internationale des politiques publiques pour la mobilisation de la biomasse et l'organisation des acteurs** » en décembre 2010. Cette étude a pour objectif principal de **proposer des recommandations sur les moyens d'augmenter de manière durable l'offre de biomasse française d'origine forestière**, sur la **base de l'étude de la situation d'un panel de pays étrangers**.

L'étude se limite à l'élaboration de recommandations spécifiquement dédiées à lever les freins à la mobilisation forestière en France d'ici 2020 sur **l'amont** de la filière et livre des recommandations pour augmenter significativement la mobilisation de la biomasse forestière d'ici 2020, sans objectif chiffré, sur la base des éléments apportés par les acteurs et de la littérature consultés.

L'étude s'est déroulée en 3 temps :

1. **Analyse de la situation Française de la gestion de la biomasse forestière** : réalisation de l'état des lieux de la situation française et identification des freins à la mobilisation durable de la biomasse forestière en France.
2. **Analyse de la situation dans un panel de 15 pays** : analyse des situations foncières, des jeux d'acteurs, des niveaux de mobilisation de biomasse forestière, des politiques publiques et des dispositifs mis en place pour une mobilisation de biomasse forestière en Allemagne, Autriche, Canada, Chili, Chine, Espagne, Estonie, Finlande, Italie, Norvège, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Suède et Suisse. **Cette analyse a conduit à la sélection et à l'approfondissement de l'analyse d'un jeu de 11 dispositifs pertinents** pour la levée des freins identifiés dans le contexte français à la mobilisation de la biomasse forestière.
3. **Élaboration de recommandations** sur des dispositifs potentiellement applicables en France, qui permettraient d'atteindre l'objectif de mobilisation de 21 Mm³ d'équivalent bois rond supplémentaires par an en 2020.

L'étude de ces dispositifs, dans leur contexte et à la lumière de la situation française, a conduit à l'élaboration de 3 axes de recommandations pour augmenter la mobilisation de la biomasse forestière en France :

- Axe 1 : Lutter contre le morcellement de la propriété foncière française ;
- Axe 2 : Améliorer la cohérence et la concertation à l'amont de la filière et faciliter la mise en relation avec la filière aval ;
- Axe 3 : Maintenir et améliorer la rentabilité économique de l'exploitation de la biomasse forestière.

L'ensemble de ces recommandations est complémentaire : chacune a pour objectif de lever un ou plusieurs des 4 freins identifiés à la mobilisation de la biomasse forestière.

SUMMARY (ENGLISH)

By 2020, France aims to produce 21 Mm³ of additional equivalent roundwood per year. In order to reach the targeted objectives, the French Environment and Energy Management Agency (ADEME) ordered in December 2010 to BIO IS and ONFI the « **international study of public policies for biomass production and stakeholders' organisation** ». The main objective of this study is to **propose recommendations on ways to increase in a sustainable manner the offer of French forest biomass, based on a state of the art in a panel of foreign countries.**

The objectives of this study address only the development of recommendations specifically dedicated to reduce limits to French forest biomass mobilisation by 2020 in the **upstream** of the wood value chain. The report delivers recommendations to increase forest biomass mobilisation within 2020 significantly however without any quantified target.

The study followed 3 stages:

1. **Analysis of the management of French forest biomass:** a state of the art of the French context and identification of the limits to sustainable use of French forest biomass.
2. **Analysis of the situation in a 15-countries panel:** analysis of land tenure, relationships among stakeholders, levels of forest biomass mobilization, public policies and systems implemented for forest biomass mobilisation in Austria, Canada, Chilli, China, Estonia, Finland, Germany, Italy, Norway, Poland, Romania, Spain, Sweden, Switzerland and United Kingdom. **This preliminary analysis led to the selection and in-depth analysis of 11 systems** implemented in the 15-countries panel, identified as relevant to overcome the limits to forest biomass mobilisation identified in the French context.
3. **Development of a set of recommendations** on systems potentially applicable in France, in order to reach the production target of 21 Mm³ of additional equivalent roundwood per year in 2020.

The study of these systems, in their own contexts and compared to the French situation, led to the development of 3 axes of recommendations to increase French forest biomass production:

- Axis 1: To fight against parcelling of French land ownership;
- Axis 2: To improve coherence and cooperation at the value chain upstream and make it easier to establish a relationship with the downstream value chain;
- Axis 3: To maintain and improve the economic profitability of forest biomass production.

These different axes are complementary: each of them aims at reducing one or several of the identified limits to forest biomass production.

SYNTHESE

D'ici 2020, la France a pour objectif de mobiliser 21 Mm³ d'équivalent bois rond additionnel par an. Selon l'étude de l'IFN¹ commanditée par l'ADEME en 2009, la disponibilité additionnelle de bois énergie et bois d'industrie se trouve pour l'essentiel en **forêt** (95%), sous forme de **feuillus** (85%) et en **domaine privé** (77% de la disponibilité exploitable avant déduction de la récolte actuelle), et se situe le long d'un axe reliant les Midi-Pyrénées à la Lorraine, en passant par la région Centre.

Dans ce contexte, et afin d'atteindre les objectifs fixés, l'ADEME a confié au consortium BIO IS et ONFI « **l'étude internationale des politiques publiques pour la mobilisation de la biomasse et l'organisation des acteurs** » en décembre 2010. Cette étude a pour objectif principal de **proposer des recommandations sur les moyens d'augmenter de manière durable l'offre de biomasse française d'origine forestière**, sur la base de l'étude de la situation d'un panel de pays étrangers.

L'étude s'est déroulée en 3 temps :

1. **Analyse de la situation Française de la gestion de la biomasse forestière** : réalisation de l'état des lieux de la situation française et identification des freins à la mobilisation durable de la biomasse forestière en France.
2. **Analyse de la situation dans un panel de 15 pays et approfondissement d'une sélection de 11 dispositifs identifiés, pertinents pour la levée des freins en France** : analyse des situations foncières, des jeux d'acteurs, des niveaux de mobilisation de biomasse forestière, des politiques publiques et des dispositifs mis en place pour une mobilisation de biomasse forestière en Allemagne, Autriche, Canada, Chili, Chine, Espagne, Estonie, Finlande, Italie, Norvège, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Suède et Suisse.
3. **Élaboration de recommandations** sur la base de l'étude des dispositifs sus mentionnés, sources de réflexion pour la situation française actuelle quant à l'objectif de mobilisation de 21 Mm³ d'équivalent bois rond supplémentaires par an en 2020.

I.1. ANALYSE DE LA SITUATION FRANÇAISE

Le rapport présente des éléments relatifs à la ressource forestière française et aux conditions de son exploitation, à la structuration foncière de la forêt et à l'organisation de ses acteurs, au marché du bois, à la fiscalité et à la réglementation forestière.

I.1.1. IDENTIFICATION DES FREINS A LA MOBILISATION DE LA BIOMASSE FORESTIERE EN FRANCE

La forêt française constitue une des plus importantes ressources forestières européenne. Elle jouit d'une grande diversité d'essences et d'un réseau d'acteurs largement déployé. Elle souffre en revanche d'un grand morcellement des trois quarts de la superficie forestière, avec comme corollaire un grand nombre de propriétaires privés, majoritairement âgés et avant tout attachés à la valeur patrimoniale de leur forêt.

Par ailleurs, on estime qu'un tiers du volume forestier est difficilement exploitable, et force est de constater qu'en dépit de l'importance du massif forestier français, la balance commerciale de la filière forêt-bois est déficitaire.

Cette première analyse permet alors d'identifier quatre grands types de freins à la mobilisation durable de la biomasse forestière :

- **les freins réglementaires** : la réglementation forestière française, bien qu'en évolution, est historiquement conservatrice.
- **les freins sociologiques** : entre 2008 et 2009, plusieurs études (FCBA et Resofop²) ont été dédiées à comprendre le type d'intérêt porté par les propriétaires à leur forêt. Les principaux bénéfices que les propriétaires souhaitent retirer de leur forêt sont en premier lieu matériels : l'autoconsommation, puis de dimensions immatérielles (espace de promenade et de loisir, cadre paysager). Les propriétaires forestiers sont majoritairement âgés et voient la forêt comme un patrimoine à transmettre à leurs enfants. Le renouvellement de leur ressource forestière est certes vu comme une nécessité mais requiert des opérations trop coûteuses et complexes qui ne compensent pas selon eux le « prix de la tranquillité ».
- **les freins technico-économiques** : le morcellement, associé à un réseau de desserte en développement, accentue les coûts de mobilisation des bois, obérant une rentabilité financière déjà faible au niveau de l'amont. A l'aval de la filière, l'obsolescence des outils de transformation et de production nuit à la productivité et la compétitivité de la filière, en particulier pour les feuillus.
- **des inadéquations organisationnelles** : la filière bois française est caractérisée par une grande complexité d'interactions et une multitude d'acteurs aux enjeux parfois divergents, ainsi qu'un tissu d'animation encore peu développé voire éparpillé, limitant ainsi le développement de la filière sur le plan international.

I.1.2. IDENTIFICATION DES DISPOSITIFS EXISTANTS POUR LA MOBILISATION DE LA BIOMASSE FORESTIÈRE EN FRANCE

Après avoir décrit le potentiel de la forêt française et son cadre institutionnel, puis dressé un bilan des freins à une mobilisation accrue de biomasse forestière, le rapport présente les dispositifs existants en France pour lever les barrières identifiées :

■ DISPOSITIFS RÉGLEMENTAIRES : LES REGROUPEMENTS FONCIERS ET TECHNICO ÉCONOMIQUES

⇒ Les regroupements fonciers

Pour répondre au problème du morcellement de la forêt privée française, des dispositifs de **regroupements fonciers** ont été mis en place. Le regroupement foncier a un objectif double :

- remédier à l'indivision (générée par les successions),
- accroître la surface forestière pour pouvoir générer un potentiel de production de bois plus rentable grâce aux groupements fonciers.

La Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (LMAP), promulguée le 29 juillet 2010, apporte des éléments nouveaux en matière de restructuration foncière visant « un développement plus efficace grâce aux plans régionaux de développement forestier et aux stratégies locales de développement forestier ». En vue de favoriser le regroupement forestier,

² Resofop : Réseau d'Observation Économique de la Forêt Privée

cette loi intègre « **le droit de préférence des propriétaires de terrains boisés** » (art. 65) : qui privilégie la restructuration de parcelles jouxtes.

⇒ Les regroupements technico économiques

Une autre forme de regroupement qui atténue l'impact du morcellement sur la rentabilité économique de l'activité est le **regroupement technico-économique**. Il s'agit de diminuer les coûts des chantiers de gestion forestière grâce la mise en place **d'Associations Syndicales (AS)** ou de **groupements forestiers (GF)** qui ont pour but de mutualiser des travaux de création de desserte, d'entretien, de boisement, reboisement, de travaux de lutte contre les incendies, etc.

Les regroupements fonciers et technico-économiques doivent travailler de concert. En effet, la restructuration foncière est une condition nécessaire pour mobiliser davantage de bois en France mais non suffisante à elle seule. Elle doit s'accompagner de travaux sylvicoles pour développer effectivement la fonction productive de la forêt.

■ AIDES FINANCIERES ET FISCALES

⇒ Aides financières et fiscales en amont de la filière.

Les dispositifs DEFI (DEFI Travaux Forestiers) semble favoriser l'accessibilité aux parcelles et donc la mobilisation, mais exclut les solutions techniques « hors norme » (ex : câble). Une diversité d'exonérations fiscales favorise la mise en œuvre d'une gestion forestière durable (ISF, droits de mutation...), mais sans garantie d'application et de mise sur le marché des produits forestiers, à l'exception du DEFI Contrats. Il existe une diversité d'exonérations fiscales conditionnées par le regroupement.

Il n'a pu être obtenu d'informations qualitatives et quantitatives sur l'efficacité et l'efficience des mesures fiscales et financières quant à l'augmentation de la mobilisation de la biomasse forestière en France. Le manque d'information disponible (soit en raison de l'absence effective de données, soit en raison de leur caractère confidentiel) empêche de porter un jugement sur l'efficacité des mesures fiscales.

La complexité des dispositifs et leurs interactions semble cependant nuisible à la bonne lecture de leurs objectifs, et à leur caractère incitatif pour les propriétaires forestiers.

⇒ Aides financières et fiscales en aval de la filière.

A l'aval de la filière, un certain nombre de dispositifs financiers (appel d'offre cogénération instruit par la CRE, fonds chaleur ADEME...) ont été mis en place pour créer de la demande, que ce soit au niveau du bois d'œuvre, d'industrie ou du bois énergie, et ainsi susciter la mobilisation de biomasse en amont.

L'ADEME en dresse un bilan très positif, soulignant l'effet structurant des projets les plus importants, et a lancé le 9 septembre 2010 le 3ème appel à projets pour prolonger les efforts réalisés pour soutenir la biomasse. Si la tendance reste la même que pour les deux précédents appels à projets, l'objectif de 700 000 tep/an de chaleur biomasse, fixé par le Grenelle Environnement pour le secteur industriel d'ici 2012, devrait être atteint selon l'ADEME.³

Enfin, pour encourager la filière, des leviers fiscaux ont été mis en place, tels que le crédit d'impôt sur l'achat d'appareils de combustion biomasse ou la réduction de la TVA à 5.5% sur la vente de chaleur en réseaux.

³ADEME (2010). Communiqués de presse du 05/10/10 – Fonds chaleur et biomasse : bilan et perspectives.

■ DOCUMENTS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.



Outils de visibilité sur l'offre amont :

- Le **Plan Simple de Gestion** (PSG) qui permet de faire un état des lieux de la ressource existante (volume, qualité, âge) et de réfléchir aux objectifs de production de bois en mettant en place un programme de coupes et travaux. Il est obligatoire pour les propriétés de surface supérieure à 25 ha. En 2009, 79% des surfaces de forêts de plus de 25 ha d'un seul tenant sont dotées d'un PSG, représentant 2,72 Mha.
- Le **Règlement Type de Gestion** (RTG) considéré comme un garantie de gestion durable.
- Le **Code de Bonnes Pratiques Sylvicoles** (CBPS) qui constitue un ensemble de fiches proposant les itinéraires sylvicoles les mieux adaptés selon les peuplements.



Outils de réflexion à différentes échelles stratégiques :

- La **Charte Forestière de Territoire** (CFT). Instituée par la LOF de 2001, la CFT est un outil contractuel, généralement porté par les collectivités locales ou des élus locaux, qui a pour finalité de mettre en relation l'ensemble des acteurs et des usagers de la forêt à l'échelle d'un territoire donné et de créer les conditions d'une satisfaction des différents usages et demandes relatifs à la forêt, dans une perspective de développement durable.
- Le **Plan de Développement de Massif** (PDM). Il s'agit d'un outil contractuel, créé par des initiatives locales, porté par le CRPF, dont les objectifs sont de décrire et expertiser les peuplements forestiers, de définir avec les communes les principaux enjeux pour la forêt, et de prioriser les zones de gestion pour les propriétaires.
- Le **Plan Pluriannuel Régional de Développement Forestier** (PPRDF). La LMAP instaure la possibilité de mise en place d'un plan régional de développement forestier, arrêté par le Préfet de région, niveau territorial où peut s'apprécier l'adéquation offre et demande, qui définira les actions nécessaires à une échéance de six ans pour dynamiser la gestion forestière et accroître la production de bois tout en préservant mieux la biodiversité.

■ DISPOSITIFS POUR DEVELOPPER ET STRUCTURER LA FILIERE BOIS⁴ :

- Des **coopératives** permettent de professionnaliser davantage la filière amont.
- L'outil « **Plan d'Approvisionnement Territorial** » : à l'échelle d'un territoire (un PNR ou un Pays), permet aux élus de déterminer les investissements nécessaires pour accroître la mobilisation de bois et optimiser la logistique.

⁴ Non exhaustif.

■ ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES POUR LA MOBILISATION DE LA BIOMASSE FORESTIERE

Les politiques publiques développées pour la mobilisation de la biomasse forestière sont apparemment cohérentes entre elles et agissent sur l'ensemble de la filière. Elles pourraient cependant entrer en concurrence avec les politiques de stockage de carbone ou de maintien de services écosystémiques : il est nécessaire de bien positionner le point d'équilibre entre ces objectifs parfois antagonistes.

Leur historique, marqué par la conservation de la ressource et le boisement, a laissé des traces dans les esprits et dans les politiques du secteur forestier. La relative jeunesse des politiques de mobilisation, dans un secteur marqué par la longueur des cycles d'exploitation, laisse penser que le délai de réponse sera long.

Mesurer les effets propres des politiques reste un axe de progrès des mesures publiques. Les efforts introduits par la LOLF⁵, par la mise en œuvre de plus en plus fréquente d'études ex-ante et ex-post, sont encore récents et se traduisent encore peu fréquemment en évaluation chiffrée de l'efficacité ou de l'efficience des mesures. Il en va de même quant à la mobilisation de la ressource, pour lesquelles les études technico-économiques se sont multipliées, tandis que le système de données qui devrait encadrer la mise en œuvre de ces politiques et qui permettrait de conduire une évaluation de leurs effets apparaît comme insuffisant ou confidentiel. Ces politiques publiques nécessitent une bonne cohérence d'actions entre les différentes administrations impliquées.

Dans un souci de cohérence avec le projet d'expérimentation de mobilisation des bois en Auvergne (PPMBA), et sur la demande de l'ADEME, **la présente étude s'est concentrée sur les moyens de lever les freins s'appliquant à la filière amont.**

I.2. ANALYSE DE LA SITUATION DANS UN PANEL DE 15 PAYS

I.2.1. ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES, DES ORGANISATIONS FONCIERES ET DE LA MOBILISATION FORESTIERE AU SEIN DES 15 PAYS

Les pays étudiés ont été choisis en fonction de leur organisation foncière similaire (forte part de propriétaires forestiers privés), de leur implication dans une démarche de production durable, de leurs objectifs d'incorporation d'énergies renouvelables dans leur mix énergétique et de leurs politiques publiques visant à la mobilisation de la biomasse forestière. Le panel de pays étudiés comprend : l'**Allemagne**, l'**Autriche**, le **Canada**, le **Chili**, la **Chine**, l'**Espagne**, l'**Estonie**, la **Finlande**, l'**Italie**, la **Norvège**, la **Suède**, la **Suisse**, la **Pologne**, la **Roumanie**, et le **Royaume-Uni**. L'analyse de ces pays a principalement porté sur l'identification de leur organisation foncière, l'organisation des acteurs, et des dispositifs visant à la mobilisation de la biomasse forestière. Les informations collectées sont synthétisées au sein d'une fiche par pays, en annexes de ce rapport.

I.2.2. APPROFONDISSEMENT DES 11 DISPOSITIFS IDENTIFIES

L'étude d'un panel de 15 pays a permis d'identifier 11 dispositifs pertinents dans leurs contextes et sources d'inspiration dans le débat de la mobilisation en tant que potentiels leviers pour une diminution de l'effet des freins à la mobilisation durable de la biomasse forestière en France, regroupés en trois grands groupes de dispositifs.

⁵ Loi Organique relative aux Lois de Finance

■ LES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LE MORCELLEMENT.

Une condition déterminante pour espérer mobiliser du bois dans des conditions économiquement viables est de disposer d'une parcelle d'au moins 4 ha, ce qui implique :

- d'une part : d'éviter le morcellement des parcelles de 4 ha ;
- d'autre part : de favoriser le regroupement foncier des parcelles qui n'ont pas cette surface minimale.

Les dispositifs étudiés sont : la loi limitant la division parcellaire suisse, le « droit de privilège des parcelles joutes » estonien, et les regroupements forestiers autrichiens et finlandais.

1. Loi limitant la division parcellaire (Suisse)

Inscrite dans la législation Suisse, cette loi stipule que la vente des forêts appartenant à des communes ou à d'autres collectivités publiques ainsi que le partage des forêts sont soumis à autorisation cantonale (Loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991).

2. « Droit de privilège des parcelles joutes » (Estonie)

Ce droit, inscrit dans la législation Estonienne, s'applique uniquement sur les parcelles forestières vendues par l'État. Il s'agit d'un système d'enchères favorisant le propriétaire ayant la frontière commune la plus longue. Le retour d'expérience, un an après la mise en application de ce droit, a permis d'identifier une déviation de l'objectif initial à des fins de spéculations.

3. Regroupements forestiers (Autriche)

Sous l'impulsion des Chambres d'Agriculture se sont créées des associations de regroupement forestier au sein de 8 districts fédéraux afin d'organiser la promotion du bois pour les plus petites entreprises dans le but d'obtenir de plus grandes quantités de bois à proposer sur le marché. Ces associations sont encadrées par une 9^e organisation parapluie « Buendenswaldbauernverband », coordonnant les stratégies des associations et jouant le rôle de lobby politique. Ces associations comptent aujourd'hui 60 000 membres sur environ 150 000 propriétaires. Elles apportent un soutien technique et de gestion aux propriétaires au travers de 500 experts forestiers régionaux et 105 employés dans les départements forestiers des Chambres d'Agriculture. Ces dernières se rémunèrent sur la vente du bois et les droits d'adhésion des membres (1,6% du niveau de revenu). Les départements forestiers des Chambres sont financés à hauteur de 30 à 50% par le gouvernement.

4. Regroupements forestiers (Finlande)

Les « Forest Management Associations » (FMA) sont inscrites dans le cadre réglementaire Finlandais depuis 1950. Il existe près de 136 associations de ce type en Finlande. Elles s'occupent de la planification des mesures forestières et leur mise en œuvre dans les forêts privées. Elles sont gérées et financées par les propriétaires forestiers au travers d'une cotisation annuelle (assimilée à une taxe car l'adhésion est obligatoire) et de la vente de service. La cotisation annuelle n'est obligatoire qu'à partir d'une surface minimale. Elle représente environ 20% du chiffre d'affaire des FMA. Les FMA possèdent un système d'évaluation de leurs pratiques et sont contrôlées par les Centres de Foresterie.

■ LES DISPOSITIFS D'ANIMATION, DE COMMUNICATION ET DE FORMATION A DESTINATION DES PROPRIETAIRES FORESTIERS

Quels que soient les enjeux des propriétaires forestiers privés, une augmentation de la mobilisation forestière en France ne pourra se faire sans une filière structurée, animée, formée, participative, active, évaluée, renouvelée et qui répond tant aux enjeux globaux que locaux. Les dispositifs étudiés sont « le dialogue forestier » autrichien, le « réseau des forêts modèles » canadien, les dispositifs de formation mis en place en Suède.

5. « Réseau des forêts modèles » (Canada)

Le Réseau International des Forêts Modèles (RFIM) est une association mondiale visant à l'aménagement durable des paysages forestiers à travers l'établissement de parcelles de forêts modèles. Le Réseau Canadien des Forêts modèles est une déclinaison régionale du RFIM œuvrant à rassembler l'information, les outils et les pratiques exemplaires pour supporter et aider les collectivités tributaires de la forêt à surmonter les obstacles qui affectent leur bien être social et économique à long terme.

6. Le site web (Allemagne)

www.info-holzmobilisierung.de est un site web entièrement dédié à la mobilisation de la biomasse forestière en Allemagne. Visant principalement les petits propriétaires forestiers privés, ce site en plus d'être pédagogique est très complet, centralise un grand nombre d'information et est facile d'utilisation.

7. « Dialogue forestier » (Autriche)

Le Dialogue Forestier Autrichien a vu le jour en avril 2003 dans un contexte de forts enjeux liés à la problématique émergente de la multifonctionnalité de la forêt. Structure de rassemblement, elle permet de réunir au moins tous les 2 ans plus de 80 organisations d'État et privées. Chaque réunion est financée par le gouvernement : la dépense annuelle s'élève à 15 000€.

8. L'outil de gestion Compte d'Exploitation Forestier (Suisse)

Il s'agit d'un outil d'aide à la décision permettant au propriétaire de calculer tous les coûts associés à l'activité forestière, d'analyser la rentabilité et d'effectuer un contrôle de gestion. A l'initiative des cantons, des ateliers de diffusion des résultats peuvent être organisés, permettant aux propriétaires de comparer leur gestion et exploitation forestière et ainsi échanger les meilleures pratiques pour améliorer la rentabilité financière de leur activité. Le coût d'acquisition de l'outil s'élève à environ 2 000 €.

9. Dispositifs de formation (Suède)

Kraftsamlingskog est une campagne de formation à grande échelle, lancée en Suède entre 2007 et 2010 à l'initiative de la « Federation of Swedish Farmers » dans l'objectif d'améliorer la rentabilité, et d'accroître la croissance des forêts dans le secteur forestier privé. Il s'agit d'un ensemble de modes formation visant le propriétaire forestier (travaux de groupes, excursions, séminaires, formations par internet...). Le budget total est d'environ 2 000 000 €, payé par la « Federation of Swedish Farmers ». L'efficacité du dispositif en regard des objectifs fixés est mesurée au travers d'enquêtes.

■ LES DISPOSITIFS DE MAINTIEN DE LA CAPACITE D'INVESTISSEMENT DU PROPRIETAIRE FORESTIER POUR MOBILISER LA BIOMASSE FORESTIERE DE SA PROPRIETE

Les dispositifs étudiés sont le « compte forestier » suédois et le « forest trust fund » norvégien.

10. « Compte forêt » (Suède)

Le propriétaire forestier Suédois peut étaler ses revenus sur plusieurs exercices, en déposant jusqu'à 60% des revenus d'une coupe sur un compte forestier où ils peuvent être conservés jusqu'à 10 ans. Cela permet de maintenir la capacité des propriétaires forestiers à investir après une récolte et d'étaler leur fiscalité sur une longue période.

11. « Forest Trust Fund » (Norvège)

Inscrit dans la réglementation Norvégienne depuis 1932, le Forest Trust Fund vise à promouvoir la sylviculture, la production et les opérations en forêt. Le mécanisme quelque peu complexe permet d'inciter le propriétaire forestier à l'investissement et donc à l'exploitation en

permettant aux propriétaires de réduire ses coûts d'investissements et d'améliorer ses capacités d'investissements. Le système s'auto finance en partie grâce aux intérêts dégagés par le placement de l'argent. Le montant du Forest Trust Fund s'élève à environ 140 000 000 €.

Des 11 dispositifs étudiés de façon approfondie, 8, les plus pertinents, ont été des éléments sources de réflexion pour une augmentation de la mobilisation de la biomasse forestière en France : le Dialogue forestier (Autriche), le Réseau de forêts modèles (Canada), les Dispositifs de formation (Suède), le site web info-mobilisierung.de (Allemagne), la loi limitant la division parcellaire (Suisse), le droit de privilège des parcelles jouttes (Estonie), les regroupements forestiers (Autriche, Finlande), et le « Forest Trust Fund » (Norvège).

I.3. ÉLABORATION DE RECOMMANDATIONS POUR LE CAS FRANÇAIS

Sur la base des éléments précédents et de l'analyse de la situation française, le consortium a développé un ensemble de recommandations complémentaires pour l'augmentation de la mobilisation de la biomasse forestière en France.

I.3.1. ÉLÉMENTS SUPPORTS DES RECOMMANDATIONS

Il existe deux catégories de propriétaires forestiers privés (PFP) qui cohabitent et se distinguent par la superficie de leurs parcelles forestières ainsi que par les enjeux qu'ils représentent en termes de mobilisation de biomasse :

- les propriétaires qui possèdent des parcelles inférieures à 4 ha ;
- les propriétaires qui possèdent des parcelles supérieures à 4 ha.

La catégorie de PFP disposant des plus petites parcelles représente, à court terme, davantage un enjeu de regroupement du foncier qu'un enjeu de mobilisation du bois, tandis que la catégorie de PFP disposant des plus grandes parcelles aura un double enjeu de maintien du foncier forestier et de mobilisation du bois.

Le tableau suivant synthétise l'intérêt des dispositifs étrangers étudiés en fonction des enjeux identifiés pour augmenter la mobilisation de la biomasse forestière en France :

Tableau 1 : Synthèse des dispositifs étudiés pertinents pour répondre aux enjeux identifiés afin d'augmenter la mobilisation de la biomasse forestière en France. Source : consortium ONFI / BIO IS

Catégorie de PFP	Enjeu d'organisation, d'animation et de formation	Enjeu de maintien du foncier forestier	Enjeu de regroupement du foncier	Enjeu d'amélioration de la rentabilité de l'activité forestière
Propriété < 4 ha	- Dialogue forestier (Autriche) - Réseau de forêts modèles (Canada)	- Loi limitant la division parcellaire (Suisse)	- Droit de privilège des parcelles jouttes (Estonie)	
Propriété > 4 ha	- Dispositifs de formation (Suède) - Site web info-mobilisierung.de (Allemagne)			- Regroupements forestiers (Autriche, Finlande) - « Forest Trust Fund » (Norvège)

I.3.2. RECOMMANDATIONS DU CONSORTIUM BIO IS/ONFI POUR UNE AUGMENTATION DE LA MOBILISATION DE LA BIOMASSE FORESTIERE EN FRANCE

I.3.2.1 LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'étude de ces dispositifs, dans leur contexte et à la lumière de la situation française, a conduit à l'élaboration de 3 axes de recommandations pour augmenter la mobilisation de la biomasse forestière en France :



Axe 1 : Lutter contre le morcellement de la propriété foncière française

- 1.1 Freiner voire interrompre la progression du morcellement de la propriété foncière française ;
 - 1.1.1 Freiner le processus du morcellement : instaurer dans le cadre juridique la nécessité d'obtenir une autorisation pour morceler une parcelle forestière d'au moins 4 ha ;
 - 1.1.2 Stopper le processus du morcellement : instaurer dans le cadre juridique l'interdiction de morceler une parcelle forestière d'au moins 4 ha ;
- 1.2 Favoriser les regroupements parcellaires pour augmenter la taille des parcelles : mettre en place un système de suivi du droit de préférence des surfaces boisées, et des mesures d'encadrement du dispositif en cas de dérives avérées.



Axe 2 : Améliorer la cohérence et la concertation à l'amont de la filière et faciliter la mise en relation avec la filière aval

- 2.1 Encourager le développement d'un schéma d'organisation adapté aux différents acteurs ;
 - 2.1.1 Identifier les propriétaires forestiers : créer un cadre d'adhésion obligatoire des propriétaires privés forestiers à une structure d'animation, du type association professionnelle à but non lucratif, prenant en compte la pluralité des propriétaires forestiers.
 - 2.1.2 Développer un schéma d'organisation adapté la pluralité des propriétaires forestiers : l'organisation sus mentionnée se scinderait en 2 cellules de réflexion afin de répondre aux enjeux spécifiques respectifs des propriétaires de plus de 4 ha et de moins de 4 ha.
- 2.2 Fédérer et développer le tissu d'animations et de formations pré-existants ;
 - 2.2.1 Rassembler et diffuser les enseignements et retours d'expériences sur la mobilisation de la biomasse forestière
 - 2.2.2 Développer un réseau de parcelles modèles (échelle d'un groupement de propriétaires) et/ou d'expérimentations de mobilisation (échelle d'une région), éventuellement sur la base des parcelles modèles existant déjà en France.
 - 2.2.3 Adapter l'offre de formation auprès des propriétaires forestiers privés : en fonction des enjeux spécifiques liés à la typologie des propriétaires forestiers (pour les propriétaires de plus de 4 ha : formation, incitation à devenir acteur d'une cellule, etc. ; pour les

propriétaires de moins de 4 ha : sensibilisation à la multifonctionnalité de la forêt, à la législation, aux bases de la gestion forestière, etc.)

- 2.3 Développer le lien entre l'amont et l'aval, faciliter la concertation des acteurs pour un avancement dans une même direction et assurer la cohérence des actions aux échelles nationale et locale : en créant une structure du type du « Dialogue Forestier ».

⇒ **Axe 3 : Maintenir et améliorer la rentabilité économique de l'exploitation de la biomasse forestière**

- 3.1 Créer un cadre obligatoire (ou adapter la CVO déjà existante), qui engendre un investissement encadré, à l'image du Forest Trust Fund
- 3.2 Favoriser les regroupements technico économiques : comme les Associations Syndicales ou les Groupements Forestiers.

L'ensemble de ces recommandations est complémentaire : chacune a pour objectif de lever un ou plusieurs des 4 freins identifiés à la mobilisation de la biomasse forestière, comme illustré dans le tableau et le schéma suivants :

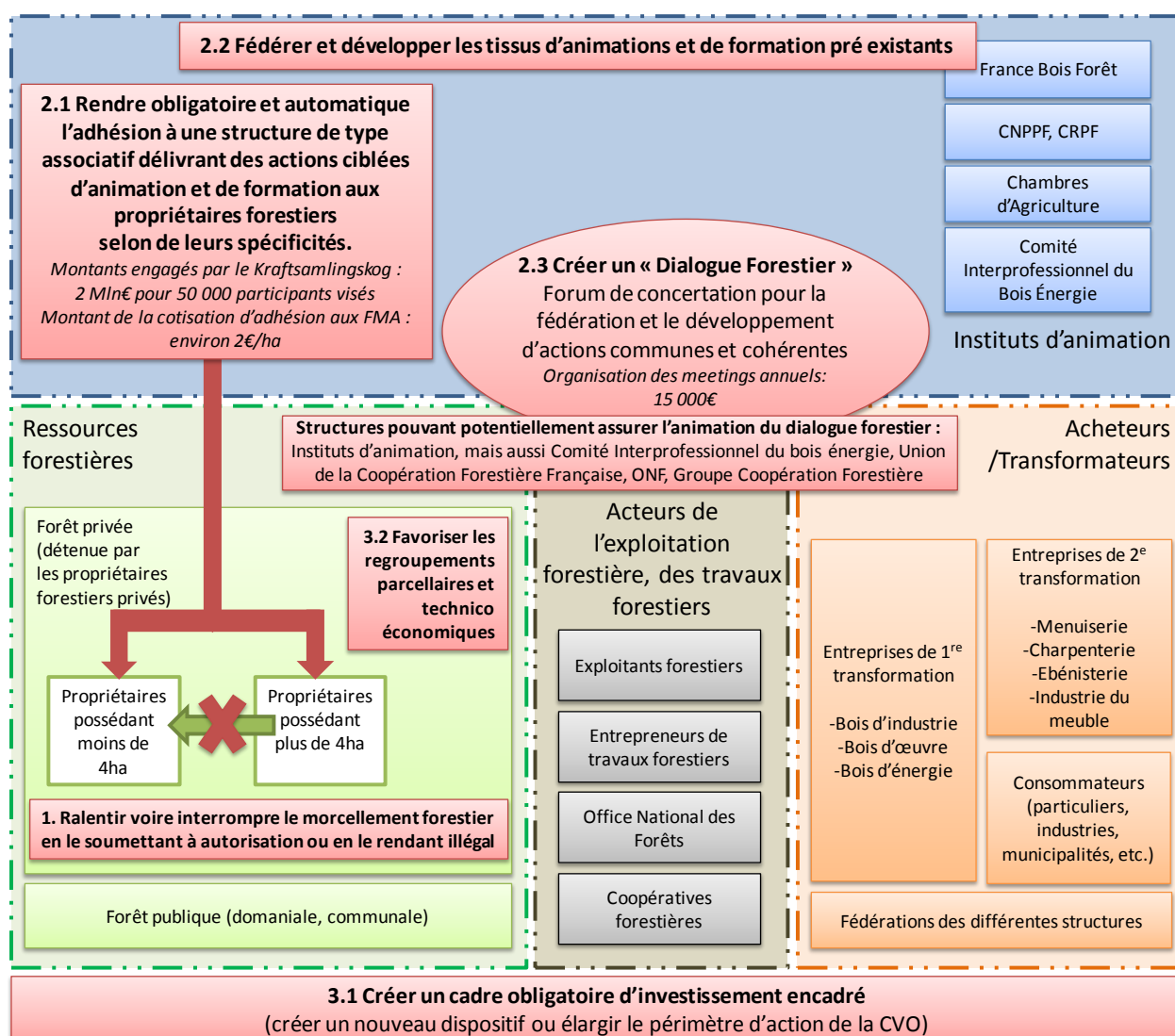


Figure 1 : Schématisation des recommandations établies sur la base de l'étude des politiques forestières dans un panel de 15 pays pour la levée des freins à la mobilisation forestière en France à l'amont de la filière. Source : consortium ONFI / BIO IS

Recommandations du consortium BIO IS/ ONFI	Freins réglementaires	Freins sociologiques	Freins technico-économiques	Inadéquations organisationnelles	Efficacité ⁶ supposée de la mesure	Coût indicatif supposé de la mesure	Difficulté supposée de mise en place de la mesure
Axe 1 : Lutter contre le morcellement de la propriété foncière française	X	X	X		+++	moyen	haute
1.1. Freiner voire interrompre la progression du morcellement de la propriété foncière française	X				++	faible à moyen	haute
1.1.1. <i>Freiner le processus du morcellement : instaurer dans le cadre juridique la nécessité d'obtenir une autorisation pour morceler une parcelle forestière d'au moins 4 ha</i>	X		X		+	moyen	haute
1.1.2. <i>Stopper le processus du morcellement : instaurer dans le cadre juridique l'interdiction de morceler une parcelle forestière d'au moins 4 ha</i>	X		X		++	faible	haute
1.2. Favoriser les regroupements parcellaires pour augmenter la taille des parcelles		X	X		+	haut	moyenne
1.2.1. <i>Mettre en place un système de suivi du dispositif de regroupement des parcelles contiguës afin d'en déterminer l'efficacité et l'efficience et de détecter les éventuels dérives du système</i>	X				+	haut	moyenne

⁶ La hiérarchisation des efficacités des mesures est relative. L'ensemble des mesures proposées ont été recommandées en raison de leur capacité à lever les freins à la mobilisation de la biomasse forestière en France.

Recommandations du consortium BIO IS/ ONFI	Freins réglementaires	Freins sociologiques	Freins technico-économiques	Inadéquations organisationnelles	Efficacité ⁶ supposée de la mesure	Coût indicatif supposé de la mesure	Difficulté supposée de mise en place de la mesure
1.2.2. Mettre en place des mesures d'encadrement du dispositif, en cas de dérives avérées.	X				+	haut	moyenne
Axe 2 : Améliorer la cohérence et la concertation à l'amont de la filière et faciliter la mise en relation avec la filière aval	X	X		X	+++	moyen	moyenne à haute
2. 1. Encourager le développement d'un schéma d'organisation adapté aux différents acteurs	X	X		X	++	moyen	moyenne
2.1.1. Identifier les propriétaires forestiers : créer un cadre d'adhésion obligatoire des propriétaires privés forestiers à une structure d'animation	X			X	++	moyen	moyenne
2.1.2. Développer un schéma d'organisation adapté la pluralité des propriétaires forestiers	X	X		X	++	haut	moyenne
2. 2. Fédérer et développer le tissu d'animations et de formations pré-existant		X		X	+++	moyen	moyenne
2.2.1. Rassembler et diffuser les enseignements et retours d'expériences sur la mobilisation de la biomasse forestière		X		X	+++	moyen	faible
2.2.2. Développer un réseau de parcelles modèles (échelle d'un groupement de propriétaires) et/ou d'expérimentations de mobilisation (échelle d'une région)		X		X	+	moyen	faible
2.2.3. Adapter l'offre de formation auprès des propriétaires forestiers privés.		X		X	+++	moyen	moyenne

Recommandations du consortium BIO IS/ ONFI	Freins réglementaires	Freins sociologiques	Freins technico-économiques	Inadéquations organisationnelles	Efficacité ⁶ supposée de la mesure	Coût indicatif supposé de la mesure	Difficulté supposée de mise en place de la mesure
2.3. Développer le lien entre l'amont et l'aval, faciliter la concertation des acteurs pour un avancement dans une même direction et assurer la cohérence des actions aux échelles nationale et locale		X		X	+++	haut	haute
Axe 3 : Maintenir et améliorer de la rentabilité économique de l'exploitation de la biomasse forestière	X	X	X	X	++	moyen	moyenne
3.1. Créer un cadre d'investissement obligatoire (ou adapter la CVO déjà existante), qui engendre un investissement encadré, à l'image du Forest Trust Fund	X	X	X		++	moyen	haute
3.2. Favoriser les regroupements technico économiques			X	X	++	moyen	moyenne

Le tableau ci-dessus synthétise l'ensemble des recommandations formulées par le consortium BIO IS / ONFI. Les mesures proposées ont été évaluées en fonction de leurs niveaux d'efficacité supposés relatifs, leur coût supposé et les difficultés supposées de mise en place. Ces trois paramètres ont été déterminés de manière indicative et relative, sur la base des informations obtenues.

Les mesures qui apparaissent au consortium comme les relativement plus efficaces pour lever les freins à la mobilisation de la biomasse forestière en France sont celles qui auront à dépasser les obstacles les plus difficiles à franchir, qu'ils soient de nature réglementaire, sociologique ou économique :

- Les mesures de l'axe 1 et 3 doivent notamment être inscrites dans la législation. La mise en route de l'appareil légiférant, ainsi que la levée de freins sociologiques éventuels induits par ces mesures, pourraient générer des difficultés et des coûts pour la mise en place de ces mesures.
- Les mesures de l'axe 2 (exceptée la mesure 2.3) dans la mesure où elles se basent sur des systèmes pré existants, sont a priori moins difficiles à mettre à place et le sont à un coût relativement moindre que les mesures précédentes.
- La mesure 2.3 « développer le lien entre l'amont et l'aval, faciliter la concertation des acteurs pour un avancement dans une même direction et assurer la cohérence des actions aux échelles nationale et locale » devrait travailler avec l'ensemble des acteurs de la filière, ce qui induirait des coûts et une difficulté de mise en place élevés.

I.3.2.2 PROPOSITION DE PLAN D'ACTION

Le comité de pilotage a souhaité identifier trois actions prioritaires à mettre en place dans le court terme et trois actions à mettre en place dans le moyen terme pour augmenter la mobilisation de la biomasse forestière en France.

Le secteur forestier se caractérise par un long temps de réponse aux mesures prises, à la fois en raison de la longueur des cycles de production et en raison de l'importance des aspects sociologiques identifiés au cours de l'étude. Les mesures proposées par le consortium BIO IS / ONFI sur la base des informations obtenues seront, de plus, probablement longues à mettre en œuvre, en particulier celles des axes 1.1, 2.1 et 3.1 qui incluent des processus réglementaires. De plus, les mesures de type animation auront très probablement un temps de réponse élevé. C'est le cas des mesures 2.2 et 3.2.

Sur la base des hypothèses précédentes et des résultats de l'étude, le consortium BIO IS / ONFI propose de mettre en place sur le court terme les trois mesures suivantes :

- *Mesure 1.1.2 : Stopper le processus du morcellement : instaurer dans le cadre juridique l'interdiction de morceler une parcelle forestière d'au moins 4 ha ;*
- *Mesure 2.1.2 : Développer un schéma d'organisation adapté la pluralité des propriétaires forestiers ;*
- *Mesure 2.3 : Développer le lien entre l'amont et l'aval, faciliter la concertation des acteurs pour un avancement dans une même*

direction et assurer la cohérence des actions aux échelles nationale et locale.

Ces mesures devraient avoir un délai de mise en œuvre et/ou de réponse élevé mais un impact sur le long terme important, permettant d'augmenter la mobilisation de la biomasse forestière.

Sur le moyen terme, des mesures à délai de réponse plus court et à degré d'efficacité relativement moindre pourraient être mises en œuvre :

- *Mesure 2.2 : Fédérer et développer le tissu d'animations et de formations préexistants*
- *Mesure 3.1 : Créer un cadre d'investissement obligatoire (ou adapter la CVO déjà existante), qui engendre un investissement encadré, à l'image du Forest Trust Fund*
- *Mesure 3.2 : Favoriser les regroupements technico économiques*

Cependant, l'ensemble des recommandations effectuées dans le présent rapport sont complémentaires. La mise en place de **l'ensemble** des actions proposées permettrait d'augmenter la mobilisation de la biomasse forestière en France.

■ LIMITES

Dans la plupart des pays étudiés (exceptés la Finlande et la Norvège), on observe une communication limitée sur d'éventuelles évaluations de l'efficacité des dispositifs mis en place. Dans ce contexte, il était compliqué de mener une évaluation complète et précise des dispositifs étrangers étudiés, d'en déterminer les facteurs de succès et l'échelle de temps à considérer pour que leur transposition en France soit suivie d'effet. **L'analyse a été menée à la lumière des différents éléments issus de la littérature et fournis par les nombreux contacts consultés dans le cadre de cette étude, de sorte que les recommandations proposées dans le présent rapport se fondent sur la vision de ces sources, mais non sur l'évaluation quantitative des dispositifs, indisponible.** Ainsi, le rapport livre des recommandations pour augmenter significativement la mobilisation de la biomasse forestière d'ici 2020, sans objectif chiffré, sur la base des éléments apportés par les acteurs et de la littérature consultés.