Politique forestière

Sénat : un rapport préconise d'organiser et de rationnaliser les soutiens publics

Les rapporteurs de la commission des finances du Sénat ont demandé à la Cour des comptes une enquête sur les soutiens publics apportés à la filière forêt-bois, dont les résultats ont été rendus publics début avril *(1)*. Les principales recommandations des rapporteurs à l'issue de la lecture du rapport ont été elles aussi rendues publiques.

Le constat de départ n'est pas nouveau : *"La France n'est pas la puissance forestière qu'elle pourrait être"*, annoncent en introduction les rapporteurs, Alain Houpert, sénateur UMP de Côte-d'Or, et Yannick Botrel, sénateur socialiste des Côtes-d'Armor. Le déficit commercial est bien sûr pointé du doigt, (un peu moins de 6 milliards d'euros), ainsi que le déplacement induit de valeur ajoutée vers les marchés étrangers *"en raison de déséquilibres entre l'exportation de bois brut et l'importation de produits transformés, comme les meubles et les papiers ou cartons"*, mentionne le rapport. La principale nouveauté du rapport de la Cour des comptes est d'avoir recensé de manière exhaustive (ou quasi exhaustive, les régions et les départements n'ayant pas tous répondu), les divers crédits qui irriguent la forêt et la filière bois. Le rapport recense l'ensemble des soutiens de l'État, des collectivités des programmes européens et des organismes interprofessionnels pour un total de 910 millions d'euros de soutiens publics par an sur la période 2006-2013. Le plus gros apport est celui de l'Etat, même si le rapport explique que le programme forêt du ministère de l'Agriculture est le plus mal loti (350 à 500 millions d'euros/an de 2006 à 2013), dont 90% destinés aux opérateurs de l'Etat (dont 58,6% pour le seul ONF). En y ajoutant les dépenses fiscales, les recettes fiscales fléchées et le financement des établissements publics, l'État injecte au total 770 millions d'euros dans la filière. Malgré ce budget et l'apport complémentaire des collectivités, des fonds européens et des fonds interprofessionnels, le rapport souligne que les objectifs de récolte de bois ne sont pas atteints, ni en forêt publique ni en forêt privée.

Un saupoudrage de mesures

La Cour impute cet échec au saupoudrage de soutiens *"empilés entre eux et sans hiérarchisation des priorités de financement"* du fait de *"l'absence de gouvernance unifiée ne permettant pas d'apporter une cohérence aux soutiens"*. Le rapport dénonce au niveau de l'Etat des politiques mises en œuvre par le ministère de l'Agriculture et celui de l'Environnement parfois contradictoires, et des interprofessions qui n'arrivent pas à se regrouper entre amont et aval, conduisant à des interventions suivant *"une logique de guichet"* sans stratégie globale, induisant des grands objectifs de la politique de la filière *"produire plus et mieux valoriser la ressource bois, gérer durablement et mieux préserver la biodiversité et adapter les forêts au changement climatique"* qui se répètent d'un programme à l'autre.

En forêt publique, le rapport explique que l'ONF n'insiste pas assez sur la production de bois. En forêt privée, le rapport conclut que *"les mesures fiscales en place, essentiellement à destination de l'amont, "favorisent une gestion plutôt patrimoniale qu'économique"* et que par ailleurs le rôle du CNPF *"n'est pas probant"*.

L'objectif d'augmenter la récolte de bois notamment *"n'est pas atteint"* souligne le rapport, la récolte de 2013 (37,8 millions de m³) étant peu ou prou identique à celle de 2007. Le rapport précise que *"le constat récurrent de la sous-exploitation de la forêt"* n'a pas débouché sur des mesures efficaces, *"les moyens mis en œuvre que ce soit pour améliorer la desserte, l'investissement forestier ou le regroupement fon-*

✔ ZOOM

Détail des soutiens publics attribués à la filière chaque année

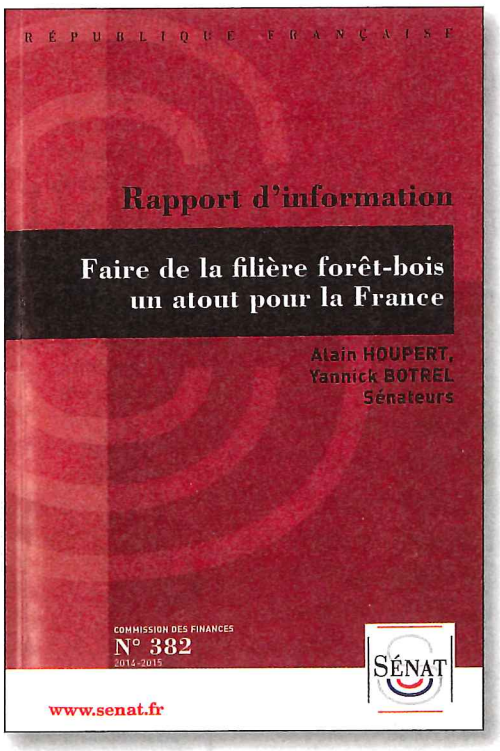
- **Etat :** 770 millions d'euros
- **Dépenses budgétaires :** 405 millions d'euros
- **Dépenses fiscales :** 254 millions d'euros
- **Recettes fiscales et assimilées :** 60 millions d'euros
- **Soutiens mis en œuvre par des organismes publics :** 47 millions d'euros
- **Région et département :** 79 millions d'euros
- **Programmes européens :** 47 millions d'euros
- **Organismes interprofessionnels :** 19 millions d'euros

cier se sont révélés inadaptés". Sur la création du Fonds stratégique de la forêt et du bois, la Cour des comptes indique qu'il paraît peu opérationnel car *"la gouvernance doit encore être fixée"* et du fait du peu de moyens dont il disposera, qui seront principalement des transferts de crédits existants.

Pour les industries de transformation, le rapport présenté au Sénat analyse que les aides aux scieries via le programme Adibois du ministère de l'Agriculture jusqu'en 2013, puis le fonds de garantie (ou fonds de modernisation des scieries) géré par BPIFrance, ont profité essentiellement aux scieries de résineux qui auraient quintuplé le montant de leurs investissements pendant que les scieries de feuillus ne faisaient que les doubler. Le bilan des aides Adibois est difficile à établir mais *"ne semble pas avoir contribué à améliorer les ratios économiques des scieries"*, signale le rapport. Quant à l'apport de BPIFrance, sous forme de prêts à un taux préférentiel, qui ont permis de financer 91 projets grâce à un prêt moyen de 143.000 euros, principalement portés par des PME, la Cour semble plus positive en estimant que *"ces aides ont eu un effet bénéfique en démontrant que l'emprunt pouvait permettre de financer des investissements des industriels de la première transformation dans des conditions de rendement correct et avec un risque maîtrisé"*.

Les soutiens au bois-énergie en question

À la lecture du rapport, le seul secteur qui semble tirer son épingle du jeu est celui du bois-énergie, qui a bénéficié d'aides importantes (estimées à une cinquième des aides à la filière) alors que la valeur ajoutée de ce secteur est jugée faible. L'analyse fait néanmoins observer que le secteur du bois-énergie bénéficie d'aides importantes et efficaces mais qui créent un déséquilibre pour le reste de la filière.



En termes de rendement énergétique et de contribution à la politique de réduction des émissions de GES, le jugement de la Cour est plus favorable. Les aides du Fonds chaleur (95,5 millions d'euros/an pour les projets bois) ont permis de multiplier la production de chaleur à partir de biomasse par trois évitant l'importation de 1 MTep/an de combustibles fossiles.

Quant aux aides à la production d'électricité, sous forme de Contributions aux services publics de l'électricité (46,6 millions d'euros) et d'obligations de rachat de l'électricité produite par les projets CRE, les conclusions du rapport indiquent qu'elles ont permis une *"production d'électricité limitée mais à un coût modéré"*.

Par contre, le rapport met l'accent sur les difficultés croissantes d'approvisionnement en bois de ces projets, *"tenant à une insuffisante prise en considération des caractéristiques de l'exploitation forestière"* et au fait que *"les projets sont conçus de façon non coordonnée"*. Le rapport recommande de limiter ces aides aux projets de petite taille pour contribuer au développement local et ne pas déséquilibrer l'approvisionnement des autres industries.

En conclusion, le rapport insiste sur l'importance de la filière forêt bois en termes de production de richesses et d'emploi tout en déplorant que la ressource ne soit pas mieux exploitée. Ses principales recommandations sont de réorienter les aides vers les objectifs prioritaires et de soutenir davantage le bois d'œuvre, en construisant au niveau gouvernemental un pilotage stratégique axé sur la valorisation économique, la recomposition et le renouvellement de la forêt française en favorisant l'approche économique. Les rapporteurs plaident enfin pour un rapprochement des interprofessions passant par la fusion de France bois forêt, France bois industrie entreprises et le Codifab dans un organisme interprofessionnel unique doté d'un contrat d'objectif avec l'Etat et dont l'action territoriale s'articulerait avec celle des interprofessions régionales.

Nathalie Jaupart-Chourrout

(1) Rapport téléchargeable sur www.ccomptes.fr