



DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR
SERVICE DES POLITIQUES PUBLIQUES
SOUS-DIRECTION DES POLITIQUES SECTORIELLES
BUREAU POLSEC4
POLSEC4-2010-154

23 DEC. 10-337900

Paris, le

N° GIN : 201003407

NOTE POUR LE MINISTRE

OBJET : Pistes de réforme de la politique forestière française

P.J. : Note détaillée

La filière forêt-bois est en difficulté, alors même qu'elle est souvent présentée comme une filière d'avenir, notamment dans les domaines de l'énergie et de la construction. A l'occasion de la prochaine discussion du plan État-ONF 2012-2016, diverses pistes pour renforcer le fonctionnement de la filière forêt-bois pourraient être proposées. Dans cette optique, plusieurs initiatives sont en cours : un rapport sur l'avenir de l'ONF a été commandé à son président, Hervé Gaymard, et vient d'être remis ; une mission IGF/CGAEE/CGEDD sur le régime forestier communal et son financement est également lancée depuis peu.

1. La politique forestière française repose sur des objectifs ambitieux et une palette variée d'instruments.

Très schématiquement, la politique forestière repose actuellement sur les trois objectifs suivants :

- **Accroître la quantité de bois sorti chaque année** (une part importante de l'accroissement naturel des stocks forestiers restant inexploité)
- **Renforcer la compétitivité et l'industrialisation des filières du bois** (notamment les scieries qui expliquent l'essentiel du déficit de la balance commerciale de la filière)
- **Assurer la production des services environnementaux non marchands générés par les forêts** (préservation de la biodiversité, stockage du carbone, etc.)

Pour atteindre ces objectifs, de nombreux instruments existent, appliqués aux niveaux : (1) des gestionnaires forestiers (incitations fiscales, plans de gestion forestière rendus obligatoire pour les grosses exploitations forestières, etc.), (2) des industries du bois (fonds stratégique bois, pôles de compétitivité, etc.), (3) des industries utilisatrices de produits bois (demande de bois stimulée par obligation d'utilisation de bois dans la construction et pour la production d'énergie notamment).

2. Néanmoins, la filière forêt-bois française connaît des difficultés et la politique forestière pourrait être plus efficace.

Si la forêt française est l'une des plus grandes d'Europe, c'est aussi l'une des moins productives. De plus, la France a largement recours aux importations de bois. Le secteur forêt-bois représente ainsi le deuxième poste de déficit commercial français. Ce paradoxe s'explique par divers facteurs : le morcellement de la forêt, son hétérogénéité, l'organisation des scieries, etc. Diverses réponses ont été apportées, suite aux propositions faites à Urmatt par le Président de la République (création du fonds stratégique d'investissement, augmentation du seuil minimum d'utilisation de bois dans les constructions neuves, conditionnalité des soutiens publics octroyés par l'Etat à une gestion effective des forêts, etc.). Celles-ci demeurent cependant insuffisantes à ce jour

et ne permettent pas de lever certaines des imperfections de marché qui limitent le bon fonctionnement de la filière.

3. Quatre leviers d'action prioritaires pourraient être mobilisés pour améliorer le fonctionnement de la filière forêt-bois

1/ Revoir le modèle économique de l'Office National des Forêts : cela implique à court terme une refonte du « régime forestier » national qui pourrait porter sur : (a) une révision de l'assiette des « frais de garderie » afin de prendre en compte les fonctions environnementales et sociales des forêts (concrètement, ces frais pourraient évoluer vers un versement forfaitaire à l'hectare), (b) une augmentation de la couverture des coûts des travaux forestiers par les collectivités. Ces propositions vont dans le sens de celles proposées dans le rapport Gaymard de majorer les frais de garderie par une contribution supplémentaire basée sur la superficie des forêts. A moyen-long terme, il pourrait être utile d'étudier la possibilité de déléguer la gestion des forêts communales sous forme de concessions à des prestataires privés.

2/ Rééquilibrer les rapports de force entre acheteurs et vendeurs de bois en limitant les asymétries d'information : cela pourrait se faire par (a) une révision des modalités actuelles du système des enchères de bois de l'ONF afin de lisser les flux de ventes et de limiter la constitution d'ententes entre acheteurs, (b) un développement des modes de ventes groupées pour les ventes de gré à gré des forestiers privés.

3/ Limiter les contraintes et les barrières à l'entrée de l'exploitation forestière en privilégiant une fiscalité encourageant la gestion forestière et non seulement la détention en : (a) réactualisant les valeurs du revenu forfaitaire cadastral, (b) mettant en place une imposition foncière minimale forfaitaire pour les propriétés forestières de petite taille afin d'inciter les propriétaires à gérer leurs parcelles boisées de manière productive ou à s'en défaire, (c) incitant les propriétaires de taille moyenne à contracter des mandats de gestion et de commercialisation ou à mutualiser leur gestion (par des incitations fiscales par exemple).

4/ Développer et tester de nouveaux instruments pour rémunérer les nouveaux services assurés par les forêts : devant les limites des instruments classiques (essentiellement réglementaires) pour prendre en compte les nouvelles demandes adressées à la forêt (séquestration de carbone, biodiversité), il apparaît pertinent de soutenir le développement des instruments économiques (banques de compensation écologique par exemple) qui pourraient être des compléments utiles aux instruments existants.

* * *

Les négociations pour le prochain contrat d'objectifs État-ONF 2012-2016 qui commenceront dans les prochains mois offrent une fenêtre d'action pour faire évoluer le modèle économique de la filière forêt-bois française. Les discussions en cours sur les préconisations du rapport Gaymard et la mission IGF/CGAEER/CGEDD sont autant de canaux pour faire entendre nos pistes de réforme. Si le Ministre en est d'accord, mes services défendront les propositions présentées dans cette note. Il faut noter que plusieurs propositions sont sensibles politiquement, puisque touchant aux revenus des communes forestières largement bénéficiaires du système actuel.

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL

Benoît COEURÉ



DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR
SERVICE DES POLITIQUES PUBLIQUES
SOUS-DIRECTION DES POLITIQUES SECTORIELLES
BUREAU POLSEC4
POLSEC4-2010-155

Paris, le 15 novembre 2010

NOTE DÉTAILLÉE

OBJET : Pistes de réformes de la politique forestière

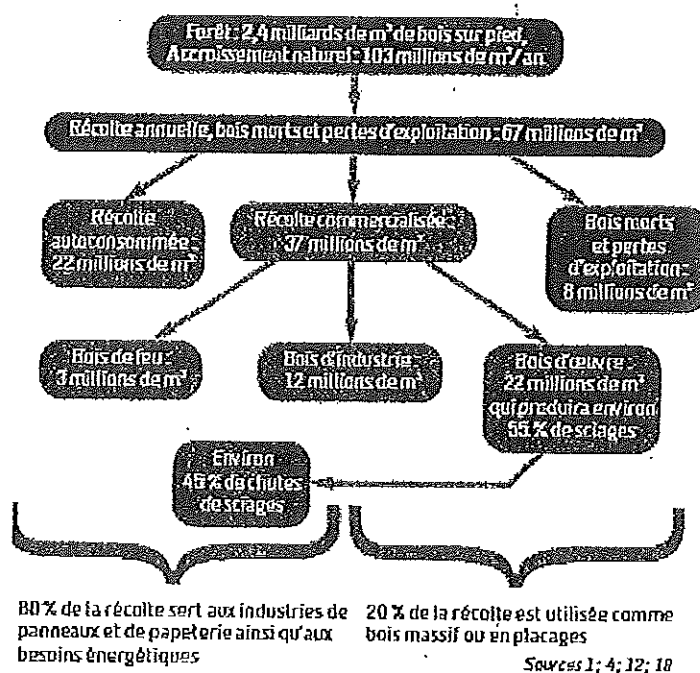
1. Les objectifs actuels de la politique forestière en France et les instruments associés

1.1. Quelques ordres de grandeur introductifs

La surface forestière française s'étend aujourd'hui sur plus d'un quart de la surface métropolitaine, soit sur près de 17 millions d'hectares¹. Différents facteurs ont contribué à l'augmentation de cette surface depuis le milieu du XIX^{ème} siècle : déprise agricole, alternatives énergétiques au bois, et programmes de lutte contre les crues et l'érosion. Entre 1993 et 2004, la croissance de la surface forestière était ainsi de 40 000 ha par an (source : Agreste). Pour arriver à maturité, une forêt met entre 50 et 200 ans. La surface actuelle peut donc être qualifiée de « jeune » et en croissance : le stock de bois en forêt augmente annuellement d'environ 100 Mm³, dont plus de 60 Mm³ sont récoltés annuellement. La Figure 1 illustre les différents ordres de grandeurs de l'utilisation de cette ressource par les producteurs et les industries en aval, lors des processus de transformation primaire et secondaire.

¹ Chiffre correspondant à la forêt et autres surfaces boisées. Si l'on s'en tient à la définition de la FAO - Terres occupant une superficie de plus de 0,5 hectare avec des arbres atteignant une hauteur supérieure à 5 mètres et un couvert arboré de plus de 10 pour cent, ou avec des arbres capables d'atteindre ces seuils *in situ* - la forêt française se réduit à 15,7 Mha.

Figure 1 : Schéma des usages du bois en France, en 2008, en millions de m³ (Mm³)²
(Source : MAAP, Inventaire Forestier National (IFN), Laboratoire d'Economie Forestière (LEF))



1.2. Les acteurs de la filière forêt-bois française sont variés et le nombre de propriétaires est très élevé.

La forêt privée est majoritaire partout en France (spécialement dans le Sud-Ouest), sauf dans le Nord-Est. Les propriétaires privés sont au nombre de 3,5 millions. Seuls 26 % des surfaces sont publiques, détenues pour moitié par l'Etat, et pour moitié par les communes. La forêt privée est très morcelée : seulement 25 % des propriétaires (particuliers ou institutionnels) possèdent plus de 100 ha. L'exploitation d'une forêt est considérée comme non rentable économiquement en dessous de 4 hectares. Aussi, 20 % de la forêt privée ne serait pas rentable économiquement actuellement. L'écart de 36 Mm³/an entre production naturelle et récolte de bois (Figure 1) s'expliquerait ainsi par le morcellement, la jeunesse de la forêt, mais aussi la difficulté d'exploitation de certaines forêts de montagne et la pénurie de bûcherons.

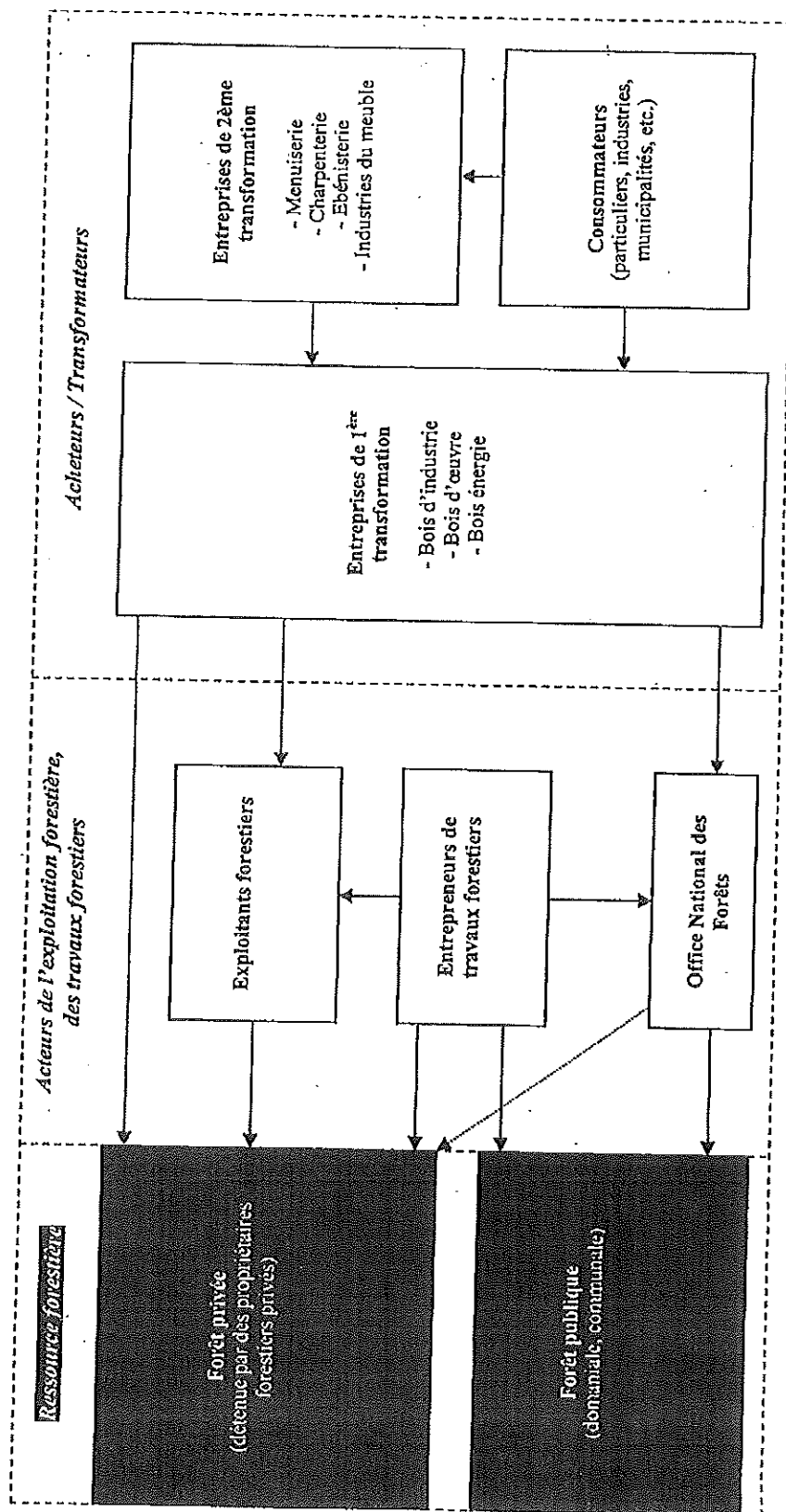
La filière forêt-bois, de la gestion sylvicole aux papetiers, menuisiers, et autres utilisateurs du bois, représente 23 540 entreprises³, environ 300 000 emplois, et un chiffre d'affaires global hors taxes de 51,6 milliards d'euros.

Les acteurs de la filière sont représentés sur la Figure 2.

² Bois d'œuvre : bois de qualité et de diamètre suffisants pour un usage en bois massifs ou en placages et qui sont destinés à être sciés, tranchés ou déroulés. Bois d'industrie : bois inaptes au sciage, tranchage ou déroulage et destinés à des emplois industriels, soit en bois ronds de faibles diamètres (poteaux), soit en trituration (panneaux et pâtes à papier). (Source : Forêt Privée Française)

³ 89 % des entreprises de la filière ont moins de 20 employés. Ces chiffres sont extraits du Mémento FCBA 2008-2009.

Figure 2 : Acteurs de la filière forêt-bois française



1.3. Les objectifs actuels de la politique forestière française ne sont pas nécessairement fondés sur l'analyse économique.

Très schématiquement, la politique forestière poursuit actuellement les trois objectifs suivants⁴ :

- **Accroître la quantité de bois sorti chaque année** (une part importante de l'accroissement naturel des stocks forestiers restant inexploité)
- **Renforcer la compétitivité et l'industrialisation des industries du bois** (notamment les scieries qui expliquent l'essentiel du déficit de la balance commerciale).
- **Assurer la production des services environnementaux non marchands générés par les forêts** (préservation de la biodiversité, stockage du carbone, etc.)

En outre, d'autres objectifs fixés à travers diverses politiques publiques ont des implications sur la ressource forestière, comme l'utilisation d'ici 2020 de 20% d'énergies renouvelables, ou l'obligation d'incorporer du bois dans les constructions⁵. La forêt est donc sollicitée pour répondre à de nombreux objectifs.

Les objectifs poursuivis dans le cadre de la politique forestière française conduisent à deux constats principaux.

- D'une part, les objectifs proposés ne sont pas fondés sur une analyse économique et peuvent en réalité engendrer un coût net pour la société. Ces objectifs reposent essentiellement sur une vision biologique quantitative de la forêt. Ainsi, constatant que la balance commerciale du secteur est déficitaire et que d'autre part seul 60% environ de l'accroissement naturel est exploité, il paraît intuitif de chercher à prélever l'ensemble de l'accroissement naturel des forêts. Ce raisonnement omet la question du coût lié par exemple à des problèmes d'accessibilité de la ressource. Il n'est ainsi pas prouvé que la France tirerait un avantage économique à accroître son niveau d'exploitation de la forêt. Une exploitation plus poussée de la production française, si elle s'avérait très coûteuse, pourrait se traduire par une hausse des coûts pour l'aval de la filière, qui serait d'autant moins compétitive.
- D'autre part, les multiples objectifs assignés à la politique forestière sont le plus souvent présentés comme « gagnants-gagnants ». Par exemple, on souhaite à la fois préserver la biodiversité ou stocker du carbone, et sortir plus de bois. Or, ces objectifs peuvent être antagonistes. Par exemple, stocker plus de carbone peut se faire en augmentant la durée de révolution des forêts, ce qui peut se traduire par une réduction des coupes de bois et donc une diminution des revenus des propriétaires forestiers. Les choix des instruments de politiques publiques apparaissent alors ambigus dès lors que des objectifs non compatibles sont poursuivis.

⁴ Voir par exemple le lien suivant : <http://agriculture.gouv.fr/la-politique-forestiere-du,3997>

⁵ Le décret du 15 mars 2010 fixe la quantité minimale de bois devant être incorporé dans une construction. Cette quantité est mesurée par le volume du bois mis en œuvre rapporté à la surface hors œuvre nette (SHON) de cette construction. Il met ainsi en œuvre un engagement du Grenelle de l'environnement (art. 34 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation)

1.4. La politique forestière française agit aujourd'hui à tous les niveaux de la filière.

La politique forestière actuelle repose sur divers instruments appliqués au niveau : (1) des gestionnaires forestiers, (2) des industries du bois, (3) indirectement au niveau des industries utilisatrices de produits bois (pour la construction et l'énergie notamment). Le Tableau 1 présente un panorama des principaux instruments existants, avec les objectifs correspondants.

Tableau 1 : Objectifs et principaux instruments associés existants

Objectifs	Principaux instruments existants
Accroître la quantité de bois sortie chaque année (« valoriser la forêt, source de croissance et d'emplois »)	- Inciter à l'exploitation par une fiscalité incitative : dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI) - Plans de gestion forestière imposés pour les exploitations de plus de 25 ha - Conditionnalité des aides publiques octroyées par l'Etat et des allègements fiscaux à l'exploitation effective des forêts - Plan pluriannuel régional de développement forestier⁶ (LMAP⁷) - Eviter le morcellement des forêts pour rentabiliser l'exploitation : droit de préférence des propriétaires de terrains boisés⁸ (LMAP) - Diminuer le risque des exploitants forestiers : assurance forestière - Stimuler la demande : objectifs d'utilisation de bois dans la construction (décret sur le seuil minimum d'utilisation de bois dans les constructions neuves) et d'énergies renouvelables (tarif d'achat obligatoire d'électricité produite par des unités moyennes de cogénération à partir du bois ; pas d'objectif d'énergie renouvelables à partir de bois inscrit dans la loi pour l'instant)
Renforcer la compétitivité et l'industrialisation des industries du bois	- Fonds stratégique bois de 20M€ qui apporte des fonds propres aux entreprises en prenant des participations minoritaires - Pôles de compétitivité (Xylofutur, Fibre Grand Est) - Développement des contrats d'approvisionnements de l'ONF avec l'industrie - Création d'une organisation interprofessionnelle France Bois Forêt pour améliorer l'organisation de la filière et son développement économique
Assurer la production des services environnementaux non marchands générés par les forêts	- Zonage géographique (Natura 2000, parc nationaux, etc.) - Financement public des forêts de protection - Financement public de l'accueil - Réglementation sur les modes de gestion

⁶ Sur un territoire pertinent au regard des objectifs poursuivis, une stratégie locale de développement forestier peut être établie. Cette stratégie se fonde sur un état des lieux économique, environnemental et social, et consiste en un programme pluriannuel d'actions visant à développer la gestion durable des forêts situées sur le territoire considéré et notamment à : mobiliser du bois en favorisant une véritable gestion patrimoniale, dynamique et durable, garantir la satisfaction de demandes environnementales ou sociales particulières concernant la gestion des forêts et des espaces naturels qui leur sont connexes; contribuer à l'emploi et à l'aménagement rural, notamment par le renforcement des liens entre les agglomérations et les massifs forestiers, favoriser le regroupement technique et économique des propriétaires forestiers, la restructuration foncière ou la gestion groupée à l'échelle d'un massif forestier, renforcer la compétitivité de la filière de production, de récolte, de transformation et de valorisation des produits forestiers.

⁷ Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche promulguée le 27 juillet 2010.

⁸ Les propriétaires, tels qu'ils sont désignés sur les documents cadastraux, d'une parcelle boisée contiguë à une autre parcelle boisée, classée au cadastre en nature de bois et d'une superficie totale inférieure à quatre hectares, bénéficient d'un droit de préférence en cas de vente de cette parcelle et de cession de droits indivis ou de droits réels de jouissance relatifs à celle-ci.

1.5. Les objectifs théoriques d'une politique forestière efficace doivent correspondre à des optima au niveau de la sphère privée et publique.

Sur le plan théorique, l'objectif d'une politique forestière devrait consister à maximiser le surplus généré par l'utilisation de la forêt. Ceci implique schématiquement de maximiser la somme des revenus monétaires et non monétaires (valeur patrimoniale, valeur récréative de la forêt, etc.). Ces revenus peuvent être directs (revenus issus de la vente de bois), ou indirects (revenus pour un autre acteur que le propriétaire forestier⁹). Dans ce cadre, les acteurs peuvent eux-mêmes faire des choix appropriés, à condition d'intégrer les bonnes incitations pour que l'utilité procurée par les services non marchands notamment soit prise en compte dans les choix des acteurs.

Dans l'élaboration d'un « modèle économique de la forêt », il est possible de distinguer deux niveaux de réflexion et d'action, la sphère privée et la sphère sociale :

- D'une part, il s'agit d'identifier et éliminer les contraintes qui entravent l'atteinte de l'état économiquement optimal, c'est-à-dire celui qui maximise le surplus privé des acteurs (propriétaires forestiers et industriels du bois du côté de l'offre et consommateurs de ces produits). On se concentre ici sur la production de bois, éventuellement sur l'ensemble des services marchands de la forêt. Il s'agit donc d'identifier les imperfections qui conduisent à l'état actuel de gestion sous-optimale, si celle-ci est constatée.
- D'autre part, il s'agit d'introduire les incitations permettant de prendre en compte l'ensemble des services produits par la forêt, généralement non monétaires, dont la production n'entre pas dans la fonction objectif du gestionnaire ou propriétaire forestier.

1.6. La filière forêt-bois doit faire face à un ensemble de défaillances qui entravent le bon fonctionnement des marchés

La filière forêt-bois française présente de nombreuses contraintes structurelles bien identifiées¹⁰ : taille limitée et morcellement des surfaces forestières¹¹, coût important des principaux facteurs de production¹², hétérogénéité des peuplements, débouchés mal adaptés, absence de signal-prix sur le bois vendu, difficultés d'organisation de la filière, faibles capacités d'innovation, etc. De la plupart de ces contraintes découlent des défaillances de marché qui limitent le développement de la filière. Le tableau ci-après indique les principales défaillances de marché auxquelles doivent faire face les exploitants forestiers.

⁹ C'est donc une externalité. Par exemple, la diminution du couvert boisé d'un bassin versant peut entraîner un surcoût pour un gestionnaire de barrage du fait de l'érosion accrue qui ensable le barrage

¹⁰ Voir les rapports suivants : (Barthod, 1999), (Juillot, 2003), (Ballu, 2007), (Pucch, 2009)

¹¹ Les propriétaires privés sont au nombre de 3,5 millions. 3 millions d'entre eux possèdent une surface de forêt inférieure à 4ha, seuil en-dessous duquel l'exploitation est considérée comme non rentable économiquement. Ces propriétés représentent un peu plus de 2 millions d'ha, soit 20% de la surface privée. Seuls 69 000 propriétaires (2% du nombre total) ont plus de 25 ha, ce qui représente un peu plus de 5 millions d'hectares.

¹² La rentabilité annuelle moyenne est faible voire nulle : pour une forêt à dominante résineux, 2 à 4%, pour une forêt à dominante feuillus, 1,5 à 2,5%, et pour une forêt à essences mixtes, -5% à 5%.

Tableau 2 : Principales défaillances de marché dans le secteur forêt-bois français

Défaillance de marché	Description
Rapports de force entre acteurs déséquilibrés	Les relations entre acheteurs et vendeurs sont déséquilibrées du fait du faible nombre d'acheteurs. En outre, l'ONF, établissement public subventionné, exerce vraisemblablement un pouvoir de marché sur l'exploitation forestière et la commercialisation du bois.
Manque de transparence	L'information sur les ventes de bois est fragmentée et lacunaire, du fait notamment de la diversité des modalités des ventes de bois.
Fiscalité forestière sous-optimale	Le coût de détention d'un « capital forestier » est plus faible que celui de son utilisation, limitant une exploitation effective socialement souhaitable.
Non internalisation de certaines externalités assurées par les forêts	Les forêts assurent de nombreux services environnementaux (stockage de carbone, protection des bassins versants, etc.) non pris en charge par les marchés et non internalisés dans les décisions des agents.

La présente note est structurée autour de ces différentes imperfections de marché. L'accent est mis d'abord sur l'amélioration du fonctionnement du marché à travers l'analyse des solutions pour lever les imperfections du marché (partie 2). Ensuite, les instruments pour répondre aux nouvelles demandes adressées à la forêt (biodiversité, services environnementaux, etc.) sont développés (partie 3). Les recommandations sont synthétisées en conclusion.

Les aspects relatifs au développement économique des filières de transformation du bois ne seront pas traités dans cette note qui traite de l'amont de la filière, c'est-à-dire de l'exploitation forestière.

2. Diverses défaillances de marchés limitant le développement de la filière forêt-bois pourraient être levées

2.1. Le pouvoir de marché exercé par l'ONF sur l'exploitation des forêts et la commercialisation du bois pourrait être limité.

L'encadré 1 décrit et rappelle les principales missions de l'ONF.

Il est également important de rappeler qu'Hervé Gaymard, président du conseil d'administration de l'Office National des Forêts, a rédigé récemment un rapport sur le rôle que pourrait avoir à l'avenir l'ONF dans la politique forestière française. Les principales mesures proposées sont présentées dans l'annexe 1.

Encadré 1 : description de l'ONF et de ses missions

L'ONF est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) sous la tutelle du MAAP et du MEEDDM. Les missions de l'ONF définies dans le contrat État-ONF pour 2007-2011 sont les suivantes : la gestion des forêts publiques (domaniales et communales en grande partie), la production de bois, l'accueil du public en forêt, la protection du territoire (dunes littorales, terrains érodables en montagne), la protection des milieux naturels et la police forestière.

L'ONF a donc trois cœurs de métiers :

- La gestion des forêts de l'État (dites domaniales) d'une part et de celles des collectivités relevant du « régime forestier » d'autre part : le « régime forestier » constitue un statut de protection du patrimoine forestier contre notamment les défrichements et les dégradations, et aussi un régime de gestion avec un souci de renouvellement des ressources en bois, des autres produits et services fournis par les forêts, et de transmission aux générations futures de ces ressources.
- La mise en œuvre des missions d'intérêt général : restauration des terrains en montagne, dans les zones sensibles aux incendies, dans les DOM et sur les dunes du littoral.
- Le développement de prestations concurrentielles de services. L'ONF propose aux collectivités, entreprises ou particuliers des prestations de services dans différents domaines (travaux forestiers, évaluation et prévention des risques naturels, qualité des paysages, réhabilitation de sites, protection et valorisation des milieux naturels).

L'ONF a un pouvoir de marché important (près de 40% des bois mis en marché) et intervient à perte sur certaines de ses activités. Il est donc vraisemblable que son action structure le marché tant de l'exploitation forestière que de la commercialisation et, du fait de certains avantages comparatifs (coûts de production et prix de vente plus faibles que les concurrents du fait des importantes économies d'échelle, établissement public subventionné qui intervient à perte pour certaines de ses activités concurrentielles, etc.) pourrait vraisemblablement limiter le développement des autres acteurs de la filière¹³.

L'existence d'un monopole est parfois naturelle, par exemple si les coûts d'entrée sont importants. Dans le cas de l'exploitation forestière, le coût d'entrée et les coûts fixes sont importants mais accessibles pour certains acteurs privés. Il existe en effet un grand nombre d'exploitants forestiers privés. La présence de l'ONF en tant que monopole public subventionné peut cependant être justifiée dans certains cas bien spécifiques, notamment pour assurer certaines missions de service public comme la gestion de forêts isolées au niveau desquelles aucun acteur privé ne souhaiterait intervenir.

Ensuite, les modalités de financement de l'ONF sont discutables, notamment au niveau des forêts communales. L'ONF assure la majeure partie de la gestion des forêts communales. Les recettes des ventes de bois sont cependant perçues par les communes propriétaires de ces forêts

¹³ Voir la page 302 du rapport de l'Autorité de la concurrence : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/104000388/0000.pdf>

qui ne rétrocèdent qu'une partie limitée de ces recettes ne permettant pas de couvrir les coûts d'exploitation et de gestion de l'ONF. L'État doit alors compenser l'ONF pour couvrir ces coûts. Par conséquent, ni les communes ni l'ONF ne disposent des bons signaux-prix pour prendre leurs décisions.

Le modèle économique actuel de l'ONF est donc discutable et pourrait être revu. La suite de la note propose quelques pistes préliminaires de réforme de l'ONF – sur les forêts communales dans un premier temps, puis sur les activités dites concurrentielles de l'ONF dans un second – qui pourraient alimenter les réflexions à venir sur l'avenir de l'ONF dans le cadre de la préparation du contrat État-ONF 2012-2017. Nous indiquons également ce que pourrait être le modèle économique cible de l'ONF à long terme.

■ **Propositions pour les forêts communales :**

Les communes ont aujourd'hui l'obligation de recourir à l'ONF pour gérer leurs forêts, au titre du « régime forestier » (article L111-1 du Code Forestier). Les communes décident cependant des modalités de la gestion (programmes de coupes, modes de vente du bois, etc.). Une charte a été établie en 2003, complétée en 2009, visant à préciser les prestations à la charge de l'Office qui entrent dans le régime forestier et celles donnant lieu à rémunération (pour lesquelles les communes peuvent faire appel à d'autres prestataires, voir infra). L'intervention de l'ONF dans les collectivités au titre du régime forestier est financée par des « frais de garderie » versés par les collectivités qui sont calculés en fonction du chiffre d'affaires tiré de la vente de bois (ceux-ci sont variables mais représentent en moyenne près de 12% du chiffre d'affaire de ces ventes), et par un versement compensateur plafonné de l'État¹⁴. L'équilibre financier du « régime forestier » se traduit aujourd'hui par un résultat négatif pour l'ONF (Tableau 4), les communes forestières étant largement bénéficiaires dans ce système. **Une réforme du système pourrait viser à ce que les communes versent une contribution égale au coût de la prestation.**

Tableau 4 : Répartition analytique du résultat de l'ONF de 2005 à 2007 (source : ONF)

(M€)	2005	2006	2007		
	Solde	Solde	Produits	Charges	Solde
Gestion forêt publique	5,9	29,2	505,8	450,4	55,4
Dont forêt domaniale	13,5	35,7	362,9	303,9	59
Dont forêt des collectivités (« régime forestier »)	-7,6	-6,5	142,9	146,5	-3,6
(dont frais de garderie)	-	-	(21,6)	-	-
Missions d'intérêt général	-8,1	-8,7	67,9	79,9	-12
Activités concurrentielles	-13,2	-13,9	125,2	136,6	-11,4
Prestations internes	-	-	39,7	39,7	0
Autres	15	-5,2	36,6	60,2	-23,6
Total	0,1	1,3	775,2	766,6	8,6

¹⁴ Le versement compensateur représente 85 % du financement du régime forestier et les frais de garderie près de 15%.

Propositions :

1/ A court terme, revoir l'équilibre financier du « régime forestier » en :

- Augmentant la couverture des coûts par les collectivités. Il s'agirait d'accroître le taux forfaitaire de 12% actuellement appliqué aux ventes de bois.
- Révisant l'assiette des frais de garderie afin de prendre en compte les fonctions environnementales et sociales des forêts : concrètement, ces frais pourraient évoluer vers un versement forfaitaire à l'hectare¹⁵.

Ces deux propositions peuvent être combinées en proposant une nouvelle composante aux « frais de garderie » fonction de la superficie de la forêt à verser par les communes par exemple. Une telle proposition impliquerait une diminution significative du « versement compensateur » de l'État, transférant ainsi une partie du coût de l'exploitation des forêts communales de l'État vers les communes forestières. C'est pourquoi une telle proposition rencontrera l'opposition des communes forestières.

Par ailleurs, à court terme également, l'activité d'accueil du public dans les forêts communales pourrait être déléguée aux communes : cette proposition équivaut à retirer cette activité du « régime forestier ». Libre ensuite à la commune de mettre en place une source de financement pour cette activité (prélèvement d'une partie des redevances de pêche, de chasse, etc.).

2/ A moyen terme, il pourrait être utile d'étudier la proposition de déléguer la gestion des forêts communales sous forme de concessions à des prestataires privés¹⁶. Les contrats de ces concessions pourraient inclure certains « services publics » (accueil du public, etc.) et éventuellement intégrer certaines modalités de gestion. Cela permettrait par ailleurs d'éviter le flou entre les prestations relevant du régime forestier et les prestations concurrentielles. L'ONF pourrait d'ailleurs participer aux appels d'offres sur ces concessions. L'ONF aurait ainsi, d'une part, un rôle de gestion des forêts domaniales et diverses missions d'intérêt général comme par exemple la restauration des terrains en montagne, des zones sensibles aux incendies, des dunes littorales et, d'autre part, agirait comme prestataire pour des activités de service, en concurrence. .

■ *Propositions sur les activités concurrentielles de l'ONF :*

L'ONF assure diverses prestations concurrentielles de services qui représentent environ le tiers de son chiffre d'affaires (Tableau 5), s'adressant soit aux collectivités bénéficiant par ailleurs du « régime forestier » (activités dites « patrimoniales »), soit à d'autres clients de l'ONF (activités dites de « service »). Les activités « patrimoniales » réalisent un résultat négatif depuis plus de huit ans, ce qui signifie que les prestations correspondantes, a priori concurrentielles, ont en réalité été vendues à perte. L'ONF estime cependant que ces activités relèvent plutôt de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour de très petites communes de zone rurale où il n'existe en

¹⁵ C'est le cas en Allemagne.

¹⁶ C'est le cas notamment en Allemagne, en Espagne, en Norvège, et au Royaume Uni.

réalité pas de concurrence. Les activités de « services » sont par contre bénéficiaires depuis deux ans, bien que longtemps déficitaires.

Tableau 5 : Compte de résultat de l'ONF pour l'année 2008. Le résultat de l'exercice 2008 s'établit à 0,5 M €. (Source : ONF, Cour des Comptes)

Produits (M€)		Charges (M€)	
Vente bois domaniaux	220,9	Dépenses de personnels	448,5
Garderie (versement compensateur et frais de garderie)	144,0	Charges externes (achats et sous-traitance)	170,2
Activités concurrentielles	155,7	Impôts et taxes	27,2
Chasse et concessions	57,7	Autres charges	76,5
Contributions publiques	80,4		
Autres produits	64,3		
Total produits	722,9	Total charges	722,4

Propositions :

Dès le court terme, l'ONF ne devrait pas pouvoir intervenir à perte hors du « régime forestier » sur des segments a priori concurrentiels, tels que les activités dites « patrimoniales ». Toutefois, afin de ne pas empêcher l'intervention de l'ONF dans les zones isolées où les prestataires privés ne souhaitent pas intervenir, le « régime forestier » devrait être aménagé pour ces espaces.

■ Propositions de long terme de modèle économique pour l'ONF :

A long terme, une révision du modèle économique de l'ONF pourrait conduire à recentrer l'Office sur ses missions de service public. L'ONF serait le garant du respect des règles établies dans le « régime forestier » pour les forêts publiques (y compris domaniales) mais n'en assurerait pas nécessairement la gestion (qui pourrait être déléguée sous forme de concessions). Le rôle de l'ONF serait ainsi recentré sur des activités de contrôle et de régulation (police forestière) et de production de services non marchands (notamment la protection de terrains en montagne, des zones littorales fragiles, etc.)¹⁷.

Fenêtre d'opportunité : le contrat de plan État-ONF sera revu dans le courant de l'année 2011. C'est donc l'occasion de faire évoluer l'ONF et de faire passer certaines des propositions précédentes. La plupart de ces propositions seront cependant difficiles à porter auprès des communes forestières.

¹⁷ Même si la production de ceux-ci pourrait également être déléguée.

2.2. Mieux équilibrer les rapports de force entre acheteurs et vendeurs de bois en limitant les asymétries d'information

Il est d'abord important de souligner que l'information existante sur l'état du marché du bois est aujourd'hui très partielle (tant sur le prix des lots de bois que sur l'offre disponible). Ceci limite la visibilité et la prise de risque des différents acteurs. Il paraît donc utile de travailler sur la création de signaux-prix robustes. Une première mesure permettant d'accroître la transparence des marchés du bois serait donc par exemple de **créer une structure de type observatoire des prix du bois**.

Ensuite, **les modes de ventes de bois actuels pourraient être améliorés**. Il existe diverses manières de contractualiser une vente, le bois peut se vendre : aux enchères¹⁸, par appel d'offres¹⁹, de gré à gré²⁰, ou par le biais de contrats d'approvisionnement²¹.

L'ONF vend l'essentiel de son bois sous forme d'enchères sous plis au premier prix²². Ces enchères souffrent de nombreux défauts : proportion souvent élevée d'invendus, **non-crédibilité du prix de réserve**²³ secret fixé par le vendeur (10% des invendus sont ensuite négociés de gré à gré en dessous du prix de réserve²⁴), irrégularité des ventes séquentielles de bois bruts handicapant fortement les entreprises de première transformation. C'est pourquoi de nouveaux modes d'enchères pourraient être testés. Par exemple, des enchères au second prix (le lot revient au plus offrant mais celui-ci doit payer le prix donné par le deuxième enchérisseur), pourrait permettre d'assurer une meilleure allocation de la ressource, tant pour le vendeur que pour l'acheteur²⁵.

Les exploitants privés vendent la majorité de leur bois de gré à gré : le vendeur contacte directement un ou plusieurs exploitants forestiers et choisit son acheteur en fonction des offres qui lui sont proposées. Le vendeur n'a dans ce cas que peu d'acheteurs et peu d'information sur les alternatives à ces derniers. Dès lors, il est fort probable que la négociation se fasse au détriment du vendeur. **Pour améliorer l'efficacité des ventes de bois privés, le système d'appel à la concurrence lors de ventes groupées pourrait être une option à tester**. En effet, dans la majorité des cas, le vendeur n'a pas d'estimation suffisamment précise de la valeur de ce

¹⁸ La vente est réalisée par un représentant de l'État et se fait en séance publique. Ces ventes sont généralement faites par soumission. Les acheteurs font parvenir leurs offres par avance ou en séance. Le bureau d'adjudication compare les soumissions (offres) et attribue chaque lot au plus offrant si le prix proposé est supérieur au prix de retrait. En Alsace et Moselle, l'adjudication est faite au rabais : un crieur donne la mise à prix puis la baisse jusqu'à ce qu'un acheteur dise " je prends " ou que le directeur de vente retire le lot si le crieur atteint le prix de retrait.

¹⁹ La vente se fait généralement en séance publique et par soumission. Les acheteurs font parvenir leurs offres par avance ou en séance. La commission d'appel d'offres compare les soumissions (offres) et attribue chaque lot au plus offrant si le prix proposé est supérieur au prix de retrait. Elle peut également se faire par enchères descendantes (adjudication au rabais), le lot revenant au premier acheteur qui crie « prend ».

²⁰ Elle concerne des produits disponibles à la vente à un moment donné, en bois sur pied ou en bois façonné.

²¹ Ce contrat est négocié de gré à gré et les bois sont vendus à la mesure, généralement en bois façonnés. D'une durée de quelques mois à plusieurs années, il peut comporter plusieurs tranches. Le prix de chaque tranche est ferme.

²² 80% des bois bruts publics commercialisés par l'ONF sont vendus grâce à un mécanisme d'enchère sous plis au premier prix (Bertin, 2009). Dans un tel mécanisme, chaque acheteur fait une offre unique de manière privée et anonyme au vendeur. Celui-ci, après avoir reçu toutes les propositions d'achat, classe celles-ci en fonction de leur valeur et attribue le lot à l'agent ayant fait l'offre la plus élevée. Ce dernier remporte les bois ainsi mis en vente et paie un montant égal à celui qu'il a initialement offert.

²³ Prix en deçà duquel le bien ne sera pas attribué

²⁴ Source : programme de travail du laboratoire d'économie forestière sur l'analyse économique et sociologique des enchères du bois

²⁵ En effet, l'acheteur n'aurait plus intérêt à chercher à deviner ce que les autres vont proposer mais à annoncer exactement le prix qu'il est prêt à payer.

qu'il vend. Avec ce système, le regroupement de l'offre de bois permet d'avoir un volume conséquent de coupes de bois, attirant ainsi un plus grand nombre d'acheteurs et stimulant la concurrence entre eux. Ainsi le vendeur peut se faire une idée de la valeur de son bien en appréciant les différences entre les propositions et vendre son bien à un prix potentiellement plus proche de sa valeur réelle que dans un système où l'acheteur est unique.

Diverses propositions sont faites ci-après afin de rééquilibrer les rapports de force entre acheteurs et vendeurs.

Propositions :

1/ **Mettre en place un observatoire des prix²⁶** : il permettrait de donner plus de visibilité et de transparence sur le prix de vente du bois.

2/ **Tester de nouveaux systèmes d'enchères en ce qui concerne les ventes de l'ONF**. Cette option pourrait être préférable au mouvement actuel de l'ONF de développer les contrats d'approvisionnement²⁷. Ceux-ci risquent en effet de « rigidifier » les relations entre acheteurs et vendeurs, même s'ils peuvent améliorer la régularité de l'approvisionnement et la couverture du risque prix.

3/ **Pour les ventes de gré à gré des forestiers privés, développer les modes de vente groupés, éventuellement sous forme d'enchères** : il est fort probable que les ventes de gré à gré se font en défaveur de l'exploitant forestier qui n'a que peu d'acheteurs et peu d'informations sur les alternatives de ces derniers. A moyen terme, le développement de systèmes de mise aux enchères groupés pourrait permettre de réduire ces effets.

***Fenêtre d'opportunité** : nombre de ces idées concernant la modification du fonctionnement du marché du bois peuvent passer par l'ONF à travers le contrat de plan Etat-ONF qui sera revu courant 2011. L'ONF pourrait ainsi : expérimenter de nouveaux systèmes d'enchères, assurer le suivi de l'observatoire des prix du bois, créer des plateformes régionales afin de développer les ventes groupées, etc. Les associations interprofessionnelles régionales pourraient alors relayer cette dynamique.*

2.3. Les contraintes et les barrières à l'entrée de l'exploitation forestière pourraient être limitées notamment par le biais de la fiscalité forestière

L'encadré 2 donne les grandes lignes de la fiscalité forestière actuelle.

²⁶ Suite à une décision du conseil de révision générale des politiques publiques, le Ministère de l'Agriculture est en train de mettre en place un outil de suivi des prix du bois. Les premiers résultats devraient être diffusés début septembre 2011.

²⁷ Même si les enchères restent le mode de vente principal de l'ONF, depuis 2005, l'ONF peut négocier des contrats de gré à gré qui peuvent prendre la forme de contrats d'approvisionnement (négociés de gré à gré) sécurisant ainsi l'approvisionnement en bois nécessaire aux industriels. Le développement des contrats d'approvisionnement correspond à l'une des missions que l'État a confiées à l'ONF dans le cadre du contrat Etat-ONF 2007/2011. En 2007, 12% des volumes de bois vendus par l'ONF l'ont ainsi été dans le cadre de contrats d'approvisionnement.

Encadré 2 : description de la fiscalité forestière actuelle

La fiscalité forestière peut être décomposée en deux types d'impôts :

- Les impôts liés à l'acquisition, la détention ou la transmission d'un bien forestier : droits d'acquisition, taxe sur le foncier non bâti (TFNB), droits de mutation, impôt sur les plus-values (IPV), impôt de solidarité sur la fortune (ISF).
- Les impôts liés à l'utilisation d'un bien : impôt sur le revenu (IRPP), taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

De nombreuses exonérations sont toutefois conditionnées à une gestion forestière sur le long terme (existence d'un plan simple de gestion, adhésion au code de bonnes pratiques sylvicoles). Ainsi les acquéreurs et propriétaires de terrains forestiers peuvent bénéficier d'exonérations :

(a) lors de l'acquisition : réductions de l'IRPP à hauteur de 25% des sommes investies (« DEFI acquisition »²⁸) conditionnées à une gestion durable de la forêt.

(b) lors de la détention : exonération partielle d'ISF à hauteur des trois quarts de l'assiette des biens forestiers, réduction d'IRPP à hauteur de 25% des travaux réalisés (« DEFI travaux »²⁹), réduction d'IRPP pour les investissements forestiers dans le cadre d'un contrat de gestion (« DEFI contrat »³⁰); les deux dernières exonérations étant conditionnées à une « gestion durable » de la forêt.

(c) lors d'une transmission ou d'une donation : exonération partielle de droits de mutation à hauteur des trois quarts de l'assiette des biens forestiers (régime Monichon).

Ces exonérations constituent le principal instrument fiscal de soutien à la valorisation de la ressource forestière. Cette fiscalité est décrite plus en détails dans le tableau de l'annexe 1.

▪ Sur l'imposition des revenus et du « capital forestier »

Du point de vue théorique, la fiscalité forestière a pour objectif *a minima*³¹ de prélever la « **rente foncière** », c'est-à-dire les revenus liés à la détention d'un capital naturel ne rémunérant aucun facteur de production. Théoriquement, il est donc possible de définir un niveau de pression fiscale optimal qui permette à l'État de capter cette rente. Si la pression fiscale est inférieure au niveau optimal, il y a alors une subvention à la production ou à l'exploitation forestière. Les remembrements ou modalités diverses de gestion des forêts (gestion individuelle ou mutualisée) n'apparaissent que comme des conséquences et ne sont pas un objectif en soi, comme c'est le cas actuellement à travers l'instrumentalisation qui est faite de la fiscalité forestière (qui doit répondre à tel ou tel objectif).

Dans la pratique, il est cependant délicat de définir ce que devrait être ce niveau de fiscalité optimal. Force est de constater aujourd'hui que les petites parcelles ne sont que très peu

²⁸ Dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt « acquisition » : établi en 2001, s'applique au prix d'acquisition de terrains, dans la limite de 25 ha, en nature de bois et forêts ou de terrains nu à boisier. L'exonération s'applique lorsque l'acquisition permet de constituer une unité de gestion d'au moins 5 ha d'un seul tenant (sauf quelques cas spécifiques de terrains en montagne)

²⁹ Concerne la réalisation de travaux forestiers sur une unité de gestion d'au moins 10 hectares (établi en 2006)

³⁰ Nouvelle catégorie de dépenses éligibles au DEFI forêt (regroupant acquisition, travaux et contrats) établi en 2009 qui concerne les rémunérations versées pour la réalisation d'un contrat conclu pour la gestion de bois et forêt d'une surface inférieure à 25 ha (conditionné à une gestion « durable »).

³¹ C'est-à-dire si on se concentre sur l'aspect production de bois en négligeant les autres services produits par la forêt

exploitées (la rentabilité de l'exploitation d'une forêt est en effet étroitement liée à sa superficie), ce qui signifie donc implicitement que le coût de la détention d'une forêt est trop faible dans la mesure où les propriétaires de celles-ci ne s'en dessaisissent pas. On peut donc raisonnablement considérer que la fiscalité sur la détention des forêts est actuellement trop faible et n'incite pas à une gestion active des massifs forestiers.

En effet, le revenu forfaitaire cadastral³² qui définit l'assiette de la TFNB³³ et de l'IRPP est calculé à partir de références (prix du bois, coût des charges) qui n'ont pas été modifiées depuis 1961³⁴. En ce sens, la valeur locative théorique n'a plus aucune réalité économique. L'actualisation des valeurs du revenu forfaitaire cadastral est donc souhaitable.

Par ailleurs, l'impôt foncier n'est pas perçu en deçà d'un certain seuil³⁵. Les propriétés forestières inférieures à 1ha représentent une part non négligeable de la surface totale forestière privée (7%), mais participent peu au marché du bois en raison de leur taille (recettes forestières trop faibles comparés aux investissements nécessaires). Les petites parcelles sont toutefois conservées par leurs propriétaires pour des raisons sentimentales et spéculatives (urbanisation future) car leur conservation ne coûte presque rien étant donné qu'elles sont exonérées de taxe foncière. Une imposition foncière minimale permettrait d'inciter ces propriétaires à gérer leurs parcelles boisées de manière productive ou à s'en défaire³⁶.

▪ Sur l'imposition de l'achat et de la transmission des parcelles forestières

La pression fiscale sur les forêts est dominée par les droits d'acquisition et de mutation.

Les droits d'acquisition³⁷ tendent globalement à réduire la mobilité du capital, rendant ainsi plus difficile la nécessaire restructuration du secteur. Cet effet est limité par le « DEFI-acquisition » (cf. supra) mis en place en 2001 qui a pour vocation d'accélérer la restructuration du secteur et d'augmenter les surfaces des unités de gestion. Celui-ci pourrait être éventuellement renforcé en rendant plus souples certaines conditions sur les superficies des surfaces concernées. Des critères d'implication dans la gestion forestière gagneraient à être associés également au mécanisme.

Par ailleurs, le régime Monichon, datant de 1958, permet d'exonérer de droits de mutation³⁸ 75% de la valeur du bien, ceci afin d'éviter des coupes rases lors des mutations. Ce système permet ainsi à une personne d'investir dans l'acquisition d'une forêt mais n'entraîne aucune implication dans la gestion forestière. Il serait donc envisageable de subordonner le bénéfice du régime Monichon à la réalisation d'un plan simple de gestion (qui définit les objectifs de coupes et de travaux pour les 10 à 20 années qui suivent).

³² Le revenu forfaitaire cadastral est égal à 80% de la valeur locative, elle-même égale à 90% du produit net. Le produit net est calculé en déduisant du produit brut (prix du bois x rendement moyen hectare) un forfait correspondant aux charges.

³³ Le taux est fixé par les communes. Ils varient considérablement d'une commune à l'autre (Ribein, 2006).

³⁴ Le calcul du produit net, intervenant dans le calcul du revenu forfaitaire cadastral, a été réalisé une fois en 1961 et n'a jamais été actualisé autrement que par un coefficient global multiplicatif voté annuellement dans la loi de Finances.

³⁵ Article 1657 du Code général des impôts, alinéa 2 : « Les cotisations d'impôts directs dont le montant total par article de rôle est inférieur à 12 euros ne sont pas mises en recouvrement si elles sont perçues au profit du budget de l'État ; elles sont allouées en non-valeur si elles sont perçues au profit d'un autre budget. »

³⁶ Celle-ci serait une valeur plancher qui pourrait être égale au seuil de recouvrement. Cette proposition va néanmoins à l'inverse de la suppression progressive de la TFNB, souhaitée par certains élus.

³⁷ Ils correspondent aux frais d'enregistrement ou à la « taxe de publicité foncière ». Les communes et les départements ont la possibilité d'exonérer totalement ou partiellement les achats de biens en nature de bois et forêt.

³⁸ Les droits de mutation sont calculés en appliquant un barème (différent selon le lien familial) à la valeur vénale de l'ensemble des biens transmis, moins les abattements (et les dettes éventuelles).

En sus des droits de mutation, les frais de mutation comprenant la rémunération du travail du notaire et d'autres dépenses peuvent être très importants, décourageant ainsi souvent les acheteurs et freinant la restructuration foncière des petits patrimoines. Des départements ont ainsi choisi d'octroyer des primes, représentant en général 80% des frais d'actes notariés, aux propriétaires forestiers qui acquièrent des parcelles boisées jouxtant leur propriété forestière. Les tarifs des notaires sont réglementés et proportionnels au prix de la transaction. Une réduction de ces tarifs serait fortement souhaitable, soit de manière administrée en diminuant les tarifs des prestations notariales, soit en introduisant plus de concurrence dans ce secteur. Cette dernière option pourrait par exemple se faire en supprimant les *numerus clausus* existant actuellement qui permettrait donc d'instituer une liberté totale d'installation pour les notaires et en accompagnant cette mesure d'une transformation des émoluments réglementés actuels en tarifs plafonds. Dans les deux cas cependant, une forte opposition serait à attendre de la profession qui bénéficie d'une rente liée à ce rationnement de l'offre. L'ensemble de ces propositions devraient s'inscrire dans le cadre d'une réforme plus globale de la profession.

▪ **Un autre levier que la fiscalité forestière pour favoriser une mobilisation plus efficace de la ressource**

Pour de nombreux professionnels, la dynamique de remembrement permise par les diverses incitations mises en place sera lente et n'aura que très peu d'effets à court terme. Dès lors, pour dynamiser la filière bois, il est nécessaire d'actionner d'autres leviers que le seul levier fiscal, il apparaît notamment pertinent de convaincre les propriétaires de confier la gestion de leur forêt à des professionnels³⁹. Ainsi, il apparaît nécessaire de stimuler le développement des métiers qui font l'intermédiaire entre les propriétaires forestiers et les industries du bois, et qui prennent en charge l'exploitation et la gestion des forêts. Ces intermédiaires disposeraient ainsi de véritables mandats de gestion leur permettant de mobiliser la ressource au fur et à mesure des besoins de l'aval, en fonction des possibilités des forêts gérées. Une piste pourrait être d'amener les propriétaires à contracter avec des intermédiaires des mandats de gestion et de commercialisation⁴⁰, par des incitations⁴¹ fiscales par exemple (réduction d'impôt foncier pour les propriétaires ayant souscrit un mandat de gestion et de commercialisation, etc.), en raisonnant à dépense fiscale constante (ce qui impose la réduction ou suppression d'autres exonérations accordées aux exploitants forestiers). On peut également envisager des incitations pour les propriétaires afin qu'ils mutualisent la gestion des forêts et la commercialisation (sous forme de coopératives par exemple).

³⁹ On estime ainsi que près de 35% de la surface des forêts privées est entre les mains de propriétaires formés et/ou faisant appel à des professionnels.

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche promulguée le 27 juillet 2010 a permis d'étendre la gestion des forêts appartenant à des propriétaires forestiers privés aux « gestionnaires forestiers professionnels ». (Art. 64)

⁴⁰ Document par lequel le propriétaire confie à un intermédiaire professionnel, pour une durée de 10 ans, la réalisation de travaux et de coupes définis au préalable.

⁴¹ Cette proposition est ainsi en lien avec les propositions fiscales précédentes.

Propositions :

- 1/ Réactualiser les valeurs du revenu forfaitaire cadastral⁴² qui sont la base de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur le foncier non bâti :** ces revenus forfaitaires cadastraux, à défaut d'une base sur le revenu réel, mériteraient d'être réactualisés afin de mieux se rapprocher des réalités économiques (i.e. lier les impôts fonciers et les impôts sur le revenu au revenu réel de la terre).
- 2/ Mettre en place une imposition foncière minimale pour les propriétés forestières de petite taille (inférieures à 1ha) :** cet impôt, même faible, permettrait d'inciter les propriétaires à gérer leurs parcelles boisées de manière productive ou à s'en défaire.
- 3/ Réduire voire supprimer les exonérations les plus inefficaces :** les exonérations autres que les mesures DEFI (notamment sur le régime Monichon) constituent un instrument fruste de soutien à la filière forestière. Dès lors, l'objectif devrait être de : (i) supprimer ces exonérations, (ii) *a minima*, conserver des conditionnalités sur ces exonérations quant à la gestion effective de la forêt⁴³.
- 4/ Étudier la piste consistant à inciter les propriétaires de taille moyenne à contracter des mandats de gestion et de commercialisation ou à mutualiser leur gestion afin de créer des unités de gestion de plus grande taille.** Concrètement, on peut envisager un développement des incitations (fiscales, par exemple) pour les propriétaires afin qu'ils mutualisent la gestion des forêts et la commercialisation (sous forme de coopératives par exemple)⁴⁴, ou qu'ils délèguent ces activités à des intermédiaires (via des mandats de gestion et de commercialisation⁴⁵).

Fenêtre d'opportunité : Les mesures DEFI ont récemment été modifiées et il n'est pas prévu à court terme de revoir cette fiscalité. La revue des niches fiscales pourrait toutefois constituer une opportunité pour la remise en cause des exonérations d'ISF.

2.4. Des instruments de gestion du risque sont en cours de finalisation.

Les risques sont essentiellement de quatre natures : climatiques (tempêtes), économiques (forte volatilité du prix du bois), sanitaires (insectes, maladies) et humains (incendies). Ceux-ci restent relativement peu couverts. La gestion du risque est pourtant l'un des déterminants essentiels des choix de gestion forestière. L'assurance forestière⁴⁶ reste très peu utilisée par les gestionnaires

⁴² Revenu forfaitaire censé représenter le bénéfice forfaitaire forestier. Revenu cadastral = $0,72 \times (\text{Recettes} - \text{Dépenses})$ où les recettes sont calculées à partir du rendement potentiel et du prix du bois, et les dépenses à partir des frais de gestion, de garderie, d'assurances et de reboisement.

⁴³ Suite au discours du Président de la République à Urmatt le 19 mai 2009, un décret a été publié conditionnant les exonérations fiscales de l'ISF et des droits de mutation à titre gratuit à la présentation d'un bilan tous les 10 ans de la gestion effective des forêts.

⁴⁴ L'Allemagne octroie des aides à la mobilisation du bois seulement pour les groupements de forestiers pour le compte de leurs membres.

⁴⁵ Document par lequel le propriétaire confie à un intermédiaire professionnel, pour une durée de 10 ans, la réalisation de travaux et de coupes définis au préalable.

⁴⁶ Les indemnités des événements exceptionnels de type tempêtes ne peuvent relever ni du régime des « catastrophes naturelles » ni de celui des « calamités agricoles », car la loi de juin 1990 élargit la garantie incendie des assurances de dommages aux effets de tempête, rendant ces risques assurables par le simple régime de l'assurance domage. Suite aux tempêtes de décembre 1999, la couverture simultanée du risque tempête par les contrats d'assurance incendie a entraîné un renchérissement des primes d'assurance et un désengagement de certaines compagnies d'assurance. Tenant compte de cette situation, la loi

forestiers (aujourd'hui, à peine 2 % des propriétaires sont assurés). La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (Article 68 de la LMAP), votée en 2010, a mis en place un nouvel outil d'assurance comportant deux volets principaux⁴⁷. Le premier volet est la mise en place d'un compte épargne assurance pour les propriétaires forestiers qui a pour vocation de couvrir les petits et moyens risques (sanitaires, incendies et petites tempêtes)⁴⁸. Le deuxième volet consiste en une assurance pour les sinistres moyens à grands (grandes tempêtes) où la prime d'assurance est subventionnée temporairement et de manière dégressive par le DEFI travaux. Pour souscrire au compte épargne assurance, il est nécessaire de souscrire au préalable à l'assurance du deuxième volet. Les textes d'application de ces différents volets devraient être finalisés dans les six prochains mois. Il s'agit donc au final d'aider les propriétaires forestiers à utiliser des produits de gestion du risque tempête.

3. Quels systèmes d'incitation pour intégrer les nouvelles demandes adressées à la forêt ?

Les nouvelles demandes adressées à la forêt sont principalement les suivantes :

- Séquestration de carbone
- Valeur récréative des forêts (accueil des promeneurs, chasse et pêche)
- Protection des bassins versants (services hydrologiques : régulation des flux solides et liquides)
- Biodiversité remarquable et ordinaire

Ces services assurés par la forêt ne sont en général pas pris en charge par les marchés car ils sont non marchands ou correspondent à des biens publics. Ces services ou fonctionnalités des forêts n'ont donc pas de prix. Les prises de décision des acteurs sont donc biaisées dans la mesure où ces services sont perçus comme gratuits. Différents instruments peuvent être utilisés pour révéler la valeur de ces services, en leur donnant un signal-prix, afin que les acteurs économiques les intègrent dans leurs choix. Diverses propositions sont discutées ci-après.

3.1. La séquestration du carbone peut être valorisée.

La séquestration du carbone par les forêts n'est pour l'instant pas rémunérée en France. Divers instruments peuvent être envisagés, comme par exemple : les projets domestiques, la

d'orientation sur la forêt de juillet 2001 a abrogé cette disposition. Actuellement, le risque tempête est très faiblement assuré dans le secteur forestier. De plus, les Code Forestier et le Code Général des Impôts rendent le reboisement obligatoire et posent le principe de l'interdiction de défricher.

⁴⁷ Le troisième volet est une « clause de vertu » qui établit qu'à partir de 2017, étant donné que l'Etat aide à la gestion du risque des propriétaires forestiers, il ne versera aucune aide conjoncturelle pour des sinistres, hors cas particuliers.

⁴⁸ Le mécanisme est le suivant : un propriétaire forestier ayant souscrit une assurance couvrant le risque tempête, peut déposer de l'argent sur un compte épargne assurance souscrit auprès d'un établissement financier ou d'une entreprise d'assurance pendant 6 ans dans la limite de 50 000€, à raison de 2 000€ par hectare (soit 25ha maximum), afin de défiscaliser ses revenus. Les sommes déposées sur ce compte sont destinées « exclusivement » à financer des travaux de reconstitution forestière à la suite d'un sinistre « naturel » ou des travaux de préventions de tels sinistres, mais ne peuvent être utilisées pour de l'investissement forestier.

compensation volontaire⁴⁹ ou bien encore une taxe sur les changements d'usage des sols en fonction du contenu carbone de ces usages. Ces pistes seront explorées prochainement.

3.2. Les services de protection des bassins versants assurés par les forêts doivent être rémunérés

Le maintien d'un couvert forestier dans certains bassins versants permet notamment de réguler l'érosion des sols pouvant engendrer des coûts externes en aval comme l'ensablement des rivières navigables et des barrages. Il régule également les flux hydriques en alimentant régulièrement les nappes phréatiques et en atténuant les crues grâce à leur effet « tampon hydrologique ». La présence d'une forêt à l'amont d'un bassin versant bénéficie donc souvent à de nombreux acteurs en aval (e.g. producteur d'hydroélectricité).

Propositions

1/ **Rémunérer directement, par l'État, la gestion et l'entretien des forêts des bassins versants assurant diverses externalités positives** : cela existe déjà, en effet, l'État paie l'ONF pour entretenir les forêts de certains bassins versants sensibles à l'érosion. L'État pourrait également rémunérer d'autres acteurs, privés notamment, pour l'entretien de leur forêt de sorte que le couvert forestier protège bien les sols de l'érosion et assure une alimentation régulière des nappes phréatiques. **La rémunération peut prendre la forme de contrats de longue durée (« servitudes ») entre l'État et les gestionnaires de ces espaces naturels** dans lesquels des droits d'usage d'un terrain sont vendus ou donnés par le propriétaire au gestionnaire (pouvoirs publics, ONG, associations); le propriétaire gardant tous les autres droits de propriété⁵⁰.

2/ **Développer les paiements pour services environnementaux entre acteurs** : la gestion des forêts génère divers externalités positives, l'acteur bénéficiant de celles-ci pourrait rémunérer le « producteur » de cette externalité⁵¹. Par exemple, l'opérateur d'un barrage rémunérerait les gestionnaires forestiers du bassin versant entourant l'ouvrage pour assurer un maintien du couvert forestier permettant de limiter l'érosion et donc l'ensablement du barrage qui a un coût pour l'opérateur. Cela permettrait un transfert du coût de la production de ces externalités depuis l'État (via les missions d'intérêt général de l'ONF par exemple) vers les bénéficiaires de celles-ci.

⁴⁹ Les marchés volontaires s'organisent autour d'acteurs (entreprise ou particulier) qui souhaitent volontairement compenser leurs émissions de GES et de porteurs de projets de réduction d'émissions de GES. Ces marchés dits volontaires sont hors ETS et hors protocole de Kyoto.

⁵⁰ Par exemple, aux États-Unis, un agriculteur peut recevoir une rémunération du gouvernement pour le bénéfice environnement qu'il fournit en restaurant une zone humide ou en améliorant ses pâtures. Il y a trois options pour le calcul de la rémunération suivant la durée de la servitude : si la servitude est permanente, le paiement assuré par l'United States Department of Agriculture (USDA) est égal au plus faible de 1) la différence entre le prix estimé sur le marché de la plus grande parcelle avant la mise en place de la servitude, et ce prix après la mise en place de la servitude ; 2) une limite de paiement pré-établie ; 3) le montant proposé par le propriétaire du terrain. L'USDA, en plus de payer la servitude, paye la totalité des coûts de restauration des terrains humides. Extrait du document de travail MAAP Prospective et évaluation, « La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture », n°2, mars 2009.

⁵¹ L'exemple le plus célèbre en France est le cas de l'entreprise Vittel qui rémunère les agriculteurs de son bassin versant afin qu'ils adoptent des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.

3.3. La biodiversité remarquable pourrait être valorisée

Actuellement, le mode principal d'intervention est le zonage (parcs nationaux, zones Natura 2000, etc.) avec éventuellement une tarification de l'accès et de l'usage des zones concernées comme les redevances pour la chasse et la pêche, pour la collecte des champignons.

Propositions

- 1/ Réfléchir à la mise en place d'une taxe sur les changements d'usage des sols en fonction du contenu biodiversité de ces usages**
- 2/ Prélever une partie de la rente foncière induite par la création des parcs naturels ou aires protégées :** le prix du foncier tend à augmenter à proximité des parcs naturels lors de la création de ceux-ci. Une taxe sur les plus-values par exemple pourrait permettre de prélever une partie de la rente foncière.
- 3/ Accentuer le développement des « banques de compensation écologique » :** un aménageur qui souhaite construire sur un site naturel doit financer dans un autre site, la restauration ou la préservation des fonctionnalités écologiques qu'il envisage de dégrader. Il s'agit donc d'assurer un maintien des fonctionnalités écologiques à l'échelle d'un territoire donné. Concrètement, l'aménageur achète des « crédits de fonctionnalité écologique » auprès de « banques de conservation » (ou banques de sites) qui ont au préalable restauré des écosystèmes similaires (on suppose que les écosystèmes ou fonctions de ceux-ci sont substituables, ce qui est discutable et pose la question de l'unité de valeur à retenir pour la biodiversité). La « fonctionnalité écologique » est donc préservée, mais transférée d'une zone à forte pression foncière vers une zone de faible pression⁵².
- 4/ Tester l'opportunité de mettre en place des marchés de droits urbains négociables⁵³.**

4. Conclusion : synthèse des principales propositions

Le tableau ci-après synthétise les propositions qui sont développées dans cette note, en précisant les imperfections de marché contre lesquelles elles permettent de lutter.

⁵² La « mission biodiversité » de la caisse des dépôts et consignations développe actuellement une offre de fonctions/services écologiques ou « unités de biodiversité ». Diverses expériences pilotes ont été lancées.

⁵³ Ce système est comparable à un marché de coefficients d'occupation des sols. Il a été développé au Etats-Unis (New Jersey Pinelands) afin de limiter l'étalement urbain. Ce système s'appuie sur un zonage détaillé, différenciant schématiquement des zones dites protégées de zones urbanisées de développement. Les propriétaires des zones dites protégées (à usage agricole, forestiers ou autres espaces naturels) reçoivent des crédits d'urbanisation en contrepartie d'un engagement de conservation de leurs terres, sur une base volontaire. Ces crédits peuvent ensuite être achetés par les propriétaires de terres situées dans les zones urbanisées de développement, afin d'accroître la densité de développement permise sur leurs terres, dans certaines limites.

Tableau 6 : propositions de la DG Trésor pour contrer les imperfections de marché de la filière forêt bois française

Imperfection de marché	Propositions
Fiscalité forestière sous-optimale	- Réactualiser les valeurs du revenu forfaitaire cadastral qui sont la base de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur le foncier non bâti - Mettre en place une imposition foncière minimale pour les propriétés forestières de petite taille - Inciter les propriétaires à contracter des mandats de gestion et de commercialisation
Asymétries d'information / peu de transparence des marchés du bois	- Tester de nouveaux systèmes d'enchères - Développer les ventes groupées
Pouvoir de marché de l'ONF	- Revoir le « régime forestier » (frais de garderie) et les modalités de financement de l'ONF - Déléguer une partie des activités de l'ONF au secteur privé via des concessions - Recentrer à long terme l'ONF sur les missions de service public
Marchés non existants pour certains biens et services forestiers	- Développer les paiements pour services environnementaux entre acteurs - Développer des banques de compensation écologique - Tester la mise en place de marchés de droits urbains négociables

Annexe 1 : résumé des principales propositions du rapport Gaymard

Renforcer l'ONF en tant qu'entreprise publique	• Réalisation d'un audit social pour améliorer le dialogue social entre l'ensemble des acteurs • Application d'un taux de cotisation dérogatoire au titre des pensions civiles des fonctionnaires • Recapitalisation à hauteur de 300M€ • Création d'un poste de président-directeur général et réduction du nombre d'administrateurs
Mettre en place une gouvernance responsable avec les communes forestières regroupées	• Favoriser la création de syndicats intercommunaux de gestion forestière • Création d'un comité consultatif issu du conseil d'administration de l'ONF, dédié à la forêt communale • Majoration des frais de garderie par une contribution supplémentaire basée sur la superficie des forêts gérées
Contribuer à la modernisation de la filière	• Développement des contrats d'approvisionnement pour les bois issus des forêts publiques (objectifs : 90% des volumes pour les résineux, 60% pour les feuillus) • Abondement du fonds stratégique à hauteur de 100M€ pour renforcer les fonds propres des entreprises concernés. • Investissement de l'ONF dans les entreprises de transformation du bois • Développement du débardage par câble en zone difficilement accessible (montagne)
Mobiliser plus de bois en forêt	• Création d'un fonds de mobilisation du bois de 100M€ par an pendant 5 ans • Création de groupements d'entreprises ONF – Coopératives afin de mobiliser les bois aujourd'hui hors d'atteinte
Affirmer l'ONF comme acteur majeur des enjeux environnementaux	• Amplifier la contribution de l'ONF au développement du bois énergie • Reconnaître l'ONF comme gestionnaire des espaces naturels à part entière
Relever le défi du changement climatique et des enjeux forestiers européens	• Rendre les projets « carbone forestier » éligibles sur le marché des quotas européens • Donner un caractère juridiquement contraignant aux résolutions des Conférences Ministérielles pour la protection des Forêts en Europe

Annexe 2 : la fiscalité forestière française

Différents statuts de propriétaires forestiers existent. Le propriétaire peut être :

- une personne physique (ou plusieurs dans le cas d'une indivision)
- une personne morale (groupement forestier, groupement foncier rural, société d'épargne forestière)

Impôts liés à l'acquisition, la détention ou la transmission d'un bien	Droits d'acquisition (environ 5% du prix d'achat)
	Taxe sur le foncier non bâti (TFNB) (en moyenne 65% du «revenu forfaitaire cadastral»*, égal à 80% de la valeur locative)
	Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) : les biens forestiers sont comptés pour 25% de leur valeur (régime Monichon)
	Droits de mutation (succession et donation) : de 5 à 40% de la valeur vénale (barème progressif)
Impôts liés à l'utilisation d'un bien	Impôt sur le revenu (IRPP) : de 5,5 à 40% du «revenu forfaitaire cadastral»* (barème progressif)
	Impôt sur les plus-values (IPV)
	Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

* Le revenu forfaitaire cadastral est utilisé comme base pour le calcul de la taxe foncière et de l'impôt sur le revenu. Celui-ci est égal à 80% de la valeur locative, elle-même égale à 90% du « produit net » (calculé en déduisant du produit brut un forfait correspondant aux charges). Ce calcul a été réalisé en 1961 et n'a jamais été réactualisé depuis autrement que par un coefficient global multiplicatif voté annuellement en loi de finances.