

Quelles politiques publiques pour la forêt et le bois : les quatre défis du contrat stratégique de filière

Depuis les années 80, de très nombreux rapports, parlementaires, issus de la Cour des comptes ou de l'administration, ont mis en relation le besoin d'une meilleure valorisation économique de la filière forêt-bois, et le constat d'un émiettement des politiques publiques relatives à ce secteur. Ils ont souligné l'importance d'une action interministérielle plus concertée, afin de mieux coordonner ces politiques. En effet, le secteur de la forêt et du bois concerne, au-delà du ministère chargé de la forêt, de nombreux ministères, et principalement ceux chargés de l'environnement, du logement, et de l'économie. Ces constats sont-ils partagés par la sphère publique ? L'important effort de structuration de la filière (cf. fiche 9.08) effectué depuis 2012 a-t-il suscité une structuration similaire des politiques nationales ? Quelles évolutions les dernières années ont-elles apporté ? En quoi s'agit-il d'un progrès ? Quels enjeux principaux sont-ils à relever désormais ?

Des constats partagés entre sphère publiques et filière forêt bois

La forêt couvre 30% du territoire métropolitain et constitue une ressource renouvelable essentielle à notre développement. Aujourd'hui les marchés d'amont et d'aval de la filière au sens large représentent 60 Mds € de chiffre d'affaires dont l'essentiel se situe à l'aval: 31,2 Mds € dans la 2ème transformation et 16 Mds € dans la distribution et la mise en oeuvre liée à la construction. Elle regroupe 440.000 emplois (Source: Contrat stratégique de filière bois décembre 2014), soit un nombre comparable à celui des industries agro-alimentaires, et deux fois environ ceux de l'industrie automobile (Ce périmètre est plus vaste que celui présenté dans la fiche 1.08 qui n'inclut pas la mise en oeuvre en construction). Elle présente des potentiels importants pour la réussite de la transition écologique et énergétique, et la transition vers une économie plus durable, plus circulaire et bas carbone. Dans le contexte de l'Accord de Paris sur le climat, la Loi pour la Transition Énergétique et la Croissance Verte et la loi en faveur de la biodiversité ont pour objectif de promouvoir une bio-économie du bois, moins émissive en gaz à effet de serre, permettant de combiner une meilleure valorisation de nos ressources avec une meilleure performance des secteurs utilisateurs, en particulier de l'énergie et de la construction. En application de cette volonté, la Stratégie Nationale Bas Carbone publiée en 2015, le Programme National Forêt Bois et la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie publiés en 2016, et la Stratégie Nationale de Mobilisation de la Biomasse en cours d'achèvement, appellent un développement important de la récolte, compatible avec la gestion durable et la préservation de la biodiversité, et offrant l'opportunité d'améliorer et de renouveler les peuplements, afin de les préparer mieux aux impacts attendus du changement climatique.



Figure 1. La filière forêt bois : une économie circulaire du carbone (source : CEI-Bois)

La filière est également concernée par le Plan National de gestion des déchets, par l'obligation de tri à la source, et par les filières de responsabilité élargie du producteur dans le secteur de l'ameublement.

Si la politique forestière relève du ministère chargé de la forêt, le soutien aux filières économiques qui utilisent le bois, et plus généralement le contexte législatif et réglementaire dans lequel évoluent les entreprises, pour la plupart des PME, relèvent d'une approche très largement interministérielle. Les filières industrielles (pâte, papier, panneaux de fibres, chimie du bois, première et deuxième transformation du bois d'oeuvre, énergie) relèvent de dispositifs de politique industrielle et économique du ministère chargé de l'économie, ou du Premier ministre, comme le Programme des Investissements d'avenir. En outre, de nombreuses politiques publiques, assurées par les ministères chargés de l'environnement et du logement ont une application directe sur la forêt et sur les filières de transformation du bois, qu'il s'agisse de la biodiversité, de la politique climatique (dans ses dimensions d'adaptation et d'atténuation), de l'énergie, de la construction, du logement, de prévention des risques, des déchets, enfin de l'économie circulaire.

La création du comité stratégique de filière au Conseil National de l'Industrie (CNI) et la signature du contrat stratégique de filière

C'est pourquoi la filière forêt bois a été reconnue en 2013 filière d'avenir par le gouvernement, et intégrée, en tant que quatorzième filière stratégique nationale au CNI. Les ministres chargés de l'économie et de la forêt président ce comité stratégique du CNI, dont le président de France Bois Industrie Entreprises (FBIE) assure la vice-présidence; il réunit tous les acteurs de l'amont à l'aval sur les différents marchés du bois, ainsi que les directions générales chargées de la forêt, de l'énergie, du climat, de la construction, et de l'industrie. L'année 2014 a été consacrée à la rédaction du projet de **contrat stratégique de filière**, sous le pilotage du bureau du comité stratégique, qui a donné lieu le 16 décembre 2014 à la signature solennelle, par la majorité des organisations professionnelles de la filière et par les quatre ministres chargés de l'agriculture, de l'économie, de l'environnement et du logement, de ce document, pour 3 ans. La Fédération Nationale du Bois a signé le contrat en février 2015, complétant ainsi la représentation professionnelle à 29 organisations, dont les centrales syndicales. L'association des régions de France a également signé ce contrat.

Figure 2. Signature du premier contrat de filière forêt-bois le 16 décembre 2014. Ségolène Royal, ministre de l'Ecologie, Emmanuel Macron, ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique, Stéphane Le Foll, ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Sylvia Pinel, ministre du Logement et de l'Egalité des territoires et Alain Rousset, président de l'Association des Régions de France ont signé ce contrat avec les représentants professionnels de la filière - Source : France Bois



Encadré 1.

La signature du contrat de filière a fait apparaître au sein des ministères chargés de l'environnement et du logement, le besoin d'une mission d'appui et de coordination, auprès des cabinets, des directions d'administration centrale et des établissements publics placés sous leur autorité, afin de les aider à faire valoir une vision plus systémique et plus partagée de l'action publique sur les forêts. Cette mission s'articule notamment selon quatre priorités, reliées entre elles : i) l'adaptation des forêts au changement climatique et leur place dans les engagements climat post 2020 de l'Union européenne ; ii) la création de chaînes de valeur compétitives ; iii) le développement de la filière bois construction ; iv) l'articulation des usages, le recyclage des déchets issus du bois et l'économie circulaire.

Les quatre défis du contrat stratégique de filière

Le contrat fait le constat du déficit d'investissements de l'amont à l'aval de la filière, et souhaite rompre avec le scénario tendanciel défavorable des dernières décennies, selon lequel la récolte stagne, la valeur ajoutée et les emplois diminuent, les exportations de produits bruts (grumes) augmentent, ainsi que les importations de produits à forte valeur ajoutée (papier, meubles, produits élaborés de construction). Il porte l'engagement des signataires de mettre en œuvre une stratégie interministérielle et interprofessionnelle, qui concourt à la réalisation des objectifs économiques et environnementaux de la France.



Figure 3. Améliorer l'approvisionnement des entreprises (source : Bois International)



Figure 4. Développer l'usage du bois dans la construction (source : projet réinventer Paris)

Cette stratégie vise le développement de la valeur ajoutée et des emplois de la filière forêt-bois en répondant aux marchés, notamment celui de la construction, et en valorisant la ressource française. Elle s'inscrit en cohérence avec les objectifs de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), du Plan National Forêt Bois (PNFB), et du Plan innovation forêt bois 2025, publié en avril 2016, à la demande des ministères signataires du contrat et du ministère chargé de la recherche.

Grâce à sa gouvernance spécifique, qui associe les 4 ministères signataires, les 32 actions du contrat sont menées avec le souci permanent d'harmoniser les politiques publiques et d'agir sur les leviers de la compétitivité des entreprises. Elles répondent à **4 défis majeurs** : **1. créer les outils de pilotage stratégiques**, **2. accompagner les entreprises en régions**, **3. améliorer l'approvisionnement des entreprises**, **4. développer le bois dans la construction**, ce dernier enjeu apparaissant comme un vecteur fort de valeur ajoutée pour la transformation des ressources nationales, à la fois du fait d'un fort intérêt des collectivités, et parce qu'il est susceptible de décider des investissements industriels dans les territoires. En outre la transformation du bois d'oeuvre permet de générer des sous-produits pour l'industrie et l'énergie.

Les défis sont pilotés dans des groupes de travail présidés par un professionnel, et associant les administrations. L'objectif est donc, d'une part, de donner une meilleure visibilité des enjeux liés à la forêt et au bois dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques, et d'autre part, de permettre l'appropriation de ces politiques par la filière bois, constituée très majoritairement de PME, dont les moyens individuels de pilotage stratégique sont souvent insuffisants.

Le bilan 2015 du contrat a été publié en février 2016. Le bilan 2016 sera disponible début 2017. Il permettra de mesurer l'avancement d'actions reconnues comme nécessaires au développement des marchés, et à l'articulation des usages du bois (tableau page suivante).

Défi 1	- la Veille Economique Mutualisée (tableau économique d'ensemble sur les flux de produits dans cette filière)
Défi 3	- la charte de contractualisation entre amont et énergie-première transformation, pour le développement des contrats d'approvisionnement et le lissage des effets de conjoncture entre offre et demande de bois, - le plan de valorisation des déchets de bois (assurant l'adéquation entre politiques déchets, énergie, et besoins des différents acteurs de la filière),
Défi 4	- l'intégration de la filière dans les actions du Plan de Transition Numérique du Bâtiment (pour généraliser l'intervention de la maquette numérique), - le lancement des projets démonstrateurs, dans le cadre du Plan sur les Immeubles de Grande hauteur en Bois financé par le Programme d'Investissement d'Avenir 2 en décembre 2015, dans le cadre de l'axe «Ville durable» de Industries du futur. - l'accompagnement des maîtres d'ouvrage, publics et privés, à travers la signature d'une Alliance bois construction rénovation, - la réalisation d'une étude prospective, soutenue par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe-, sur la demande finale et les externalités de la construction bois aux horizons 2020, 2030, et 2050, pour donner une visibilité de long terme aux acteurs publics et privés.

Ces travaux permettent de concrétiser un véritable progrès de gouvernance répondant au souhait d'une meilleure coordination des politiques publiques sur la forêt et le bois. Ils permettent aussi d'assurer un lien avec d'autres travaux des administrations et établissements publics qui concernent la forêt et le bois, notamment les propositions relatives au secteur des terres dans la négociation climat européenne, l'élaboration du deuxième Plan National d'Adaptation au Changement Climatique, la Stratégie Nationale de mobilisation de la Biomasse, l'Evaluation française des services écosystémiques (EFESE) et la Stratégie nationale des ressources, la performance environnementale du bâtiment neuf et les plans bois- construction 1, 2 et 3, enfin les Appels à manifestation d'intérêt Dynamic Bois de l'Ademe. Ont été également signées des conventions entre le Comité Stratégique de Filière et divers opérateurs de l'État : Banque publique d'investissement France en février 2015, l'Ademe en septembre 2016, Caisse des Dépôts (CDC) en décembre 2016.

Perspectives

Au-delà des résultats de ce premier contrat de filière, qui seront évalués à l'échéance du contrat, les travaux s'orientent vers les échelons régionaux. En effet, la dynamique engagée au plan national doit être rapidement relayée au niveau des nouvelles régions qui ont, depuis leur création, manifesté un fort intérêt pour la valorisation durable des ressources et pour la performance environnementale des secteurs utilisateurs de bois. En outre, la ressource forestière présente des contextes variés géographiquement, et de nombreuses politiques sont à décliner en régions (Programme National Forêt Bois, Stratégie Nationale de Mobilisation de la Biomasse, schémas régionaux des déchets etc.). De même, une meilleure lisibilité pour les services de l'État en région est nécessaire, afin de permettre une pleine efficacité de la gouvernance nouvelle, et l'inscription de la filière forêt bois dans les politiques publiques de la Transition climatique, énergétique et environnementale, au plus près du terrain.

Ce qu'il faut retenir

- les constats sur l'importance stratégique de la filière forêt bois pour la transition climatique et environnementale, et pour la valorisation de nos ressources, sont partagés entre la filière forêt-bois et le gouvernement
- pour relever les défis sur cette filière, il a été décidé en 2013 de la considérer comme 14ème filière d'avenir, et de créer un comité stratégique de filière au sein du Conseil national de l'industrie,
- un contrat stratégique de filière bois décliné en 4 défis et 32 actions a été signé fin 2014, pour 3 ans, par les 4 ministères les plus directement concernés, chargés de : la forêt, l'économie, l'environnement, le logement.
- Les 4 défis de ce contrat sont : créer les outils de pilotage stratégiques, accompagner les entreprises en régions, améliorer l'approvisionnement des entreprises, développer le bois dans la construction. Dans ce cadre, un plan en faveur des IGH bois a été financé par le programme des investissements d'avenir.
- La plupart des actions matérielles du contrat font l'objet de financements réunis par la filière, les administrations et les opérateurs de l'État.