

POLITIQUE REGIONALE DE VALORISATION DE LA FORET ET LA FILIERE BOIS

1. CONTEXTE

- 1.1 Présence de la forêt en Rhône-Alpes

La superficie forestière en région est de près de 1,3 millions d'ha, ce qui fait de Rhône-Alpes la deuxième région forestière de France après l'Aquitaine. La forêt couvre 30 % du territoire régional et représente 11 % de la surface productive française. Sa propriété se répartit entre un quart de forêts publiques et trois quarts de forêts privées.

La grande variété des conditions de sol, de climat, de pente et d'altitude est à l'origine d'une grande diversité des peuplements forestiers rhônalpins.

Forêts méditerranéennes du Sud de la Drôme et de l'Ardèche, marquées par l'aridité des conditions pédoclimatiques, plantations de douglas des Monts du Beaujolais à croissance rapide et de bonne accessibilité, forêts des Alpes du Nord produisant des bois de haute qualité mais que de fortes pentes et une courte saison propice rendent difficiles à exploiter, châtaigneraie des coteaux des Chambarrans, plantations de peupliers des zones alluviales relevant de la ligniculture, ces quelques exemples pris dans une large palette suffisent à illustrer l'hétérogénéité des forêts de Rhône-Alpes.

Des caractéristiques communes, au premier rang desquelles une large domination des peuplements résineux, les rapprochent cependant et créent des conditions souvent peu favorables à leur mise en valeur :

- contraintes de relief largement présentes,
 - insuffisance d'infrastructures d'accès aux parcelles, notamment en forêt privée,
 - morcellement extrême de cette dernière, répartie entre 450 000 propriétaires, soit une moyenne de 2,2 hectares.
- 1.2 L'économie de la filière en Rhône-Alpes : acteurs en présence, atouts et contraintes

La gestion forestière, les travaux forestiers et la récolte de bois.

Globalement, les métiers de la gestion forestière comptent un effectif de l'ordre de 800 emplois. On les rencontre d'une part dans les coopératives forestières, en cours de regroupement, à l'Office National des Forêts, pour les forêts publiques, et au Centre Régional de la Propriété Forestière en forêts privées ainsi que, plus marginalement chez les experts forestiers.

D'autre part, les entreprises de travaux forestiers regroupent les effectifs assurant la sylviculture et l'exploitation des peuplements. En 2002, les 420 entreprises de ce secteur comptaient un effectif global de 2800 personnes.

Cette profession, maillon fragile de la filière, souffre d'une difficulté à faire valoir ses impératifs économiques par rapport à ses donneurs d'ordre et son attractivité pour de jeunes professionnels est faible. On y relève cependant une spécialisation avancée de certaines de ses entreprises sur des types de chantiers spécifiques à la montagne, ainsi que des efforts de mécanisation amorcés à la faveur des chantiers post tempête.

Le prélèvement annuel assuré par la récolte de bois à des fins commerciales, de l'ordre de 2,4 millions de m³, auxquels il convient d'ajouter une autoconsommation estimée à 1,5 million de m³, reste globalement très en deçà des 8 millions de m³ d'accroissement biologique annuel de la forêt.

Les volumes mobilisés sont en baisse de 200 000 m³ par an depuis 1999 alors que, dans le même temps la demande des scieurs augmente. Les secteurs moins bien desservis sont délaissés et le volume de bois sur pied augmente.

Plusieurs facteurs structurels sont à l'origine de cette situation. Le morcellement de la propriété privée, les fortes contraintes de pente et l'existence de larges secteurs mal desservis freinent la massification de l'offre et augmentent les coûts de sylviculture et d'exploitation. On estime qu'entre un quart et un tiers de la ressource est inaccessible en montagne aux techniques classiques d'exploitation.

L'archaïsme de certains modes de commercialisation pénalise encore, malgré les évolutions récemment amorcées les produits de la forêt et participe à l'inadéquation entre une demande de plus en plus normalisée et une production forestière encore trop peu orientée vers l'exploitation et la mise en marché.

On constate ainsi une dégradation régulière du bilan économique pour le propriétaire, les prix du bois s'étant installés durablement à un niveau historiquement faible depuis la tempête de 1999.

La première transformation du bois :

Ce maillon de la filière présente les caractéristiques majeures suivantes :

- des entreprises nombreuses, environ 450, comptant 1 800 emplois, dont le nombre a pourtant été divisé par deux au cours des vingt dernières années. Rhône-Alpes est la deuxième région française de production de sciages, essentiellement tournée vers la construction ;
- leur taille moyenne a crû mais la production totale a peu évolué au cours de la même période (1,2 million de m³), et ces entreprises restent globalement de petite dimension à l'échelle européenne, même pour les plus importantes d'entre elles, qui représentent 2 % de leur effectif et réalisent un quart de la production ;
- on constate néanmoins un dynamisme dans l'investissement de ces entreprises, y compris celles de taille moyenne, dans un secteur où ceux-ci sont particulièrement lourds.

Il faut souligner que les entreprises de ces premiers maillons de la filière, gestion, exploitation et première transformation contribuent notablement à l'emploi en zones rurales.

La faible dimension économique de ces entreprises, parmi lesquelles on note l'absence d'unité de plus de cent salariés, ainsi que l'insuffisance des démarches commerciales et de la normalisation de la qualité de leurs productions, accroissent la difficulté de ces entreprises à faire face à la concurrence européenne. La proximité d'une ressource en matière première abondante et variée et d'un marché régional à forte capacité industrielle est cependant propice à des stratégies de niche.

La seconde transformation du bois :

Sortant du strict champ de définition de la présente politique, ce secteur d'activité doit être pris en compte à travers les attentes que ses entreprises expriment en direction des maillons de la filière situés à son amont, en particulier dans le domaine des produits destinés à la construction, à l'habitat et au chauffage.

La construction à ossature bois, en particulier, offre des opportunités de marché qui ne sont encore que partiellement mises en valeur, bien que certains départements de l'Ouest de la région et des Alpes du Nord fassent preuve en la matière d'un dynamisme remarquable.

Les efforts à accomplir par la première transformation rhônalpine, pour éviter que les deux maillons se désolidarisent totalement, devront permettre à ses entreprises d'offrir des produits plus évolués sur le plan technique et qualitatif, appuyés par une organisation commerciale améliorée pour mieux résister à la concurrence internationale.

2. BILAN DE L'ACTION CONDUITE PAR LA REGION DEPUIS 1995

Le contexte actuel de la filière n'est plus celui qui prévalait lors de l'élaboration initiale de la politique régionale. Il importe donc, pour réajuster celle-ci, de mettre en lumière les écarts qui se sont creusés, entre les moyens mis en œuvre à ce jour par la Région et la cible qu'ils visent.

2.1 Historique et caractéristiques principales des éléments de politique de la Région Rhône-Alpes dans le domaine de la forêt et du bois depuis 1995.

Les actions mises en œuvre à ce jour par la Région découlent de décisions prises par :

- le Conseil régional en juin 1995, qui a d'une part défini des orientations générales et d'autre part précisé des critères pour la réalisation d'opérations sylvicoles ;
- le Conseil régional des 25 et 26 mai 2000, qui a mis en place des critères d'intervention pour les aides directes aux entreprises, fonds régional d'aide au conseil (F.R.A.C.) et fonds régional d'intervention stratégique bois (F.R.I.S. bois).

En application de ces délibérations, la Région contribue à ce jour au développement de la filière bois principalement par :

- des interventions en faveur des propriétaires forestiers, dont les communes forestières (environ 250 communes en bénéficient chaque année) pour les premières opérations sylvicoles et la réalisation de plans de massif en forêt privée,
- le Fonds Régional d'Aide au Conseil (F.R.A.C.) qui vise à l'amélioration de l'environnement technique des entreprises d'exploitation forestière, de la première ou de la deuxième transformation du bois,
- le Fonds Régional d'Intervention Stratégique (F.R.I.S.), aide à l'investissement matériel, qui vise au développement des entreprises d'exploitation forestière ou de la première transformation de grumes aboutissant à la production de bois sciés, tranchés, déroulés ou fraisés : 110 entreprises aidées depuis 1996, pour un total de 3,3 millions d'euros de subvention,
- un appui aux projets de l'interprofession régionale, parmi lesquels des actions fédératives des interprofessions départementales pour la promotion et la valorisation des bois de Rhône-Alpes, ainsi qu'un appui aux entreprises dans la structuration et l'organisation de l'offre,
- enfin, depuis 2002, la Région accompagne l'association PEFC Rhône-Alpes dans son action de diffusion d'éco-certification des pratiques de gestion forestière, d'exploitation et de transformation du bois, selon les critères du développement durable.

Il est à noter que la politique forestière de Rhône-Alpes s'inscrit dans le cadre des orientations régionales forestières, approuvées par le Conseil régional en 1999. Ce document de référence produit en concertation entre l'Etat, le Conseil Régional et les professionnels de la filière cadre la définition des interventions publiques destinées à encourager une gestion productive et durable de la ressource forestière régionale.

Le budget annuel régional pour le soutien à ces actions en direction de l'économie forestière, sur la ligne valorisation des potentialités forestières régionales, s'élève pour 2006 à 2,9 millions d'euros en capacité d'engagement, à parts quasiment égales entre investissement et fonctionnement.

Cependant, la filière bénéficie également des interventions de la Région au titre d'autres composantes de ses politiques :

- aménagement du territoire : CDRA, PNR,
- formations initiales et continues,
- énergie, à travers la promotion du bois énergie,
- économie, en direction des entreprises de la deuxième transformation.

A titre d'illustration, l'évaluation conduite en 2002 faisait apparaître une répartition du total des engagements de la Région, sur la période 1995/2001 au bénéfice de la filière, issus pour 60 % des lignes budgétaires autres que l'économie forestière.

2.2 Evolution des enjeux principaux pris en compte dans la définition et la mise en œuvre de cette politique

Enjeux initiaux :

Les objectifs annoncés dans les décisions initiales étaient la valorisation économique de la forêt et du bois, tout en respectant une gestion harmonieuse et durable de la forêt. En conséquence, les moyens se sont focalisés d'une part sur l'amont, à travers l'accroissement du potentiel de production de bois d'œuvre à long terme, c'est-à-dire l'amélioration du capital de bois sur pied, et d'autre part sur les premiers maillons de l'aval valorisant des bois régionaux, à travers le soutien aux projets individuels de modernisation des entreprises d'exploitation forestière et de première transformation.

Il est également nécessaire de rappeler qu'après la tempête de décembre 1999, la Région s'était mobilisée pour aider les professionnels et les différents responsables à faire face à la situation exceptionnelle créée par cette catastrophe.

Un soutien exceptionnel de 30 millions de francs (4,5 M€) avait été attribué en 2000/2001 pour contribuer à la sortie des bois et la remise en état des parcelles, à la formation des professionnels et à la réalisation d'investissements en matériels pour la sortie ou la valorisation des bois ; l'engagement de la Région à ce titre, cadré par un avenant au CPER, fut soldé dès 2002.

Enjeux plus récents :

La prise en compte des enjeux énergétiques, tout d'abord, traduite en interventions de soutien au développement de l'utilisation du bois énergie, a constitué de fait une forme complémentaire de soutien à la filière régionale, confirmée et amplifiée par le plan régional de développement des énergies renouvelables et de maîtrise de l'énergie adopté en 2005.

La politique régionale en direction de la filière forêt-bois s'est trouvée enrichie par l'adoption de ce plan, le budget « valorisation des potentialités forestières » étant appelé à prendre en compte plusieurs nouveaux types de projets : opérations exemplaires à l'échelle d'un territoire d'organisation de la collecte, du traitement et de la commercialisation de la ressource, équipements de structuration de la filière, actions pilotes dans le domaine de la valorisation du bois énergie.

Rappelons quelques chiffres qui témoignent des progrès accomplis en Rhône-Alpes : en 2004, le parc de chaufferies collectives, en forte croissance se montait à une centaine d'installations ; 480 000 ménages utilisaient le bois bûche, dont la moitié comme chauffage de base, et le bois de feu représentait 5 % de l'énergie consommée en Rhône-Alpes.

Enfin, une prise en compte accrue des enjeux territoriaux de la filière s'est opérée sur la période récente. On peut l'observer dans l'accroissement de la part prise, dans les programmes de CDRA, par les opérations concernant la forêt et le bois, en particulier dans les zones où l'adoption d'une charte forestière de territoire avait été menée à bien.

2.3 Limites rencontrées dans la mise en oeuvre de ces interventions

Dans le cadre de la politique d'économie forestière, le soutien apporté par la Région à la gestion de la forêt s'est plus développé que celui qui bénéficie aux opérateurs de l'aval de la filière.

Cette situation est le produit d'un contexte ancien de faible organisation longitudinale de la filière, qui favorisait, dans l'accès au bénéfice des politiques naissantes de la collectivité territoriale, les organisations représentatives de l'amont forte de leur structuration régionale. Cette évolution s'explique également par les effets de la tempête de décembre 1999.

L'inadaptation, au regard des enjeux présents et futurs de la forêt et du bois, des modalités d'intervention de la Région héritées de cette histoire, a été soulignée dans les échanges que la Région a initiés, en particulier au cours de la journée régionale du 13 mars 2006. Ces enjeux se sont également déplacés, pour déborder aujourd'hui de l'économie de la filière elle-même et englober ses dimensions sociales et environnementales.

Les constats partagés par les acteurs économiques, associatifs ou publics opérant dans le monde de la forêt et du bois en Rhône-Alpes ont recoupé les interrogations adressées à la Région par l'évaluation réalisée à son initiative en 2002.

Ces constats peuvent être résumés de la manière suivante :

- l'action de la Région apparaît comme une juxtaposition d'interventions, au titre de différentes politiques, pertinentes mais pas toujours efficaces, faute de véritable synergie.
- elle n'a pas été en mesure d'influer sur l'évolution de la filière : la mobilisation de la ressource en quantité et en qualité reste insuffisante, la production de bois et de sciages stagne, la deuxième transformation accroît ses approvisionnements en produits fabriqués à l'extérieur de Rhône-Alpes.
- des moyens importants sont consacrés aux opérations sylvicoles, mais sont atomisés par l'étendue des surfaces concernées, avec un impact très différé dans le temps, sous réserve, en outre, que les bois soient au final exploités et commercialisés.
- pour les aides aux entreprises de première transformation, aucun dispositif n'encourage leur organisation commerciale, qui apparaît comme un élément fragilisant ces petites entreprises ; le développement de la valeur ajoutée dans ce segment de la filière n'est pas suffisamment ciblé par les dispositifs en vigueur.
- cette politique a aidé à amorcer les synergies indispensables entre les acteurs au sein de la filière et des territoires, mais celles-ci doivent être amplifiées.
- la Région a cependant, au travers de ses autres politiques (énergie, CDRA, PNR), initié des dynamiques porteuses, dont les effets sont aujourd'hui sensibles, ou qui ont illustré des modes d'action dont des leçons intéressantes peuvent être tirées pour l'avenir.

3. UNE STRATEGIE NOUVELLE POUR LA REGION, AU REGARD DES ENJEUX ACTUELS DE LA FORET ET DU BOIS EN RHONE-ALPES

Pour dépasser les limites que sa politique a rencontrées et rétablir les conditions d'une action efficace, la Région entend renouveler ses modalités d'action à la lumière des principaux enjeux qui touchent aujourd'hui la forêt et le bois en Rhône-Alpes.

3.1 Une analyse stratégique des diverses fonctions assurées par la forêt en Rhône-Alpes.

Pour chacune des fonctions, marchandes ou non marchandes qu'elles assument en Rhône-Alpes, la forêt et la filière bois présentent des forces ou des faiblesses ; le contexte économique et environnemental, réglementaire et social, ou l'évolution des politiques publiques de divers niveaux font peser sur elles des menaces ou leur offrent des opportunités.

Tous ces paramètres sont à prendre en compte par la collectivité régionale pour identifier les défis qu'elle doit relever, en partenariat avec les opérateurs de la filière, au bénéfice de celle-ci et de l'ensemble des citoyens de Rhône-Alpes.

§ 3.1.1 Faiblesses et menaces :

Si l'on dessine à grands traits les caractéristiques les plus saillantes de l'univers de la forêt et du bois en Rhône-Alpes dans sa fonction de production, on peut y discerner les contraintes et menaces suivantes :

- la forêt de Rhône-Alpes, très diversifiée, a des potentiels importants, mais elle offre une ressource hétérogène. Les contraintes spécifiques à la forêt de montagne pèsent sur elle de tout leur poids et ses usages marchands sont en difficulté.
- l'activité d'exploitation de la forêt et de la première transformation stagne, avec une production de bois et de sciages constante au cours des dix dernières années, dans un contexte de baisse structurelle des prix de la matière première, malgré les disponibilités d'un matériau d'avenir.
- elle présente des risques élevés d'accroissement d'un stock sur pied vieillissant et de décalage progressif des qualités de bois entre production et demande.
- il existe un risque avéré de diminution de la compétitivité des entreprises de la première transformation, face à l'accroissement de la concurrence intraeuropéenne, et d'éloignement des entreprises de la seconde transformation.
- ces entreprises ne trouvent pas toutes les compétences attendues chez les jeunes issus de formations pas toujours adaptées, et l'avenir de ces PME et TPE peut être incertain en termes de succession ou de reprise.

En outre, ce secteur d'activité est historiquement très atomisé, il est composé d'un ensemble d'acteurs, propriétaires forestiers, gestionnaires, entreprises de travaux forestiers, unités de première et de seconde transformation, qui ont bien souvent leur propre dynamique, sans connexion suffisante avec les autres maillons.

Les autres fonctionnalités assurées par la forêt et par les activités liées ne revêtent pas, quant à elles, nécessairement un caractère contraignant. Cependant, les usages touristiques et de loisirs en espace ouverts, largement développés dans une région urbaine et touristique comme la nôtre, provoquent, ponctuellement des conflits d'usage ou créent des contraintes pour les opérations d'exploitation forestières.

L'affirmation de ce caractère multifonctionnel par le corps social suscite, en revanche, une attente croissante de la part des acteurs concernés, au premier rang desquels les propriétaires fonciers privés ou publics, qui revendiquent haut et fort une reconnaissance - et donc une rémunération - des services environnementaux qu'ils estiment rendre, ou, à tout le moins, une compensation pour les handicaps spécifiques qu'ils subissent.

Dernier élément de fragilité de la ressource forestière en Rhône-Alpes, le caractère méditerranéen de certaines portions du territoire forestier de Rhône-Alpes, conjugué au réchauffement climatique, tend à accroître la menace d'incendie sur les peuplements concernés. Si la gestion de cette menace relève pour l'essentiel de compétences du niveau départemental, l'impact des investissements réalisés en forêt sur la capacité collective à maîtriser ce risque devra néanmoins être pris en compte dans les décisions d'intervention que la Région sera amenée à prendre.

§ 3.1.2 Opportunités et défis à relever.

La période actuelle est en revanche marquée par un certain nombre d'opportunités qui s'offrent à la forêt et aux activités liées au bois en Rhône-Alpes. La définition d'une nouvelle politique régionale dans ce domaine doit s'appuyer sur ces opportunités, confrontées aux limites auxquelles se heurte aujourd'hui la filière. Ainsi peuvent être mis en lumière les défis que la Région doit relever, au bénéfice du développement de la filière, et, plus largement au bénéfice des citoyens de Rhône-Alpes.

Ces opportunités et défis sont de nature diverse. Ils résident :

- dans l'évolution du contexte économique et écologique à l'intérieur duquel évolue la filière,
- dans l'environnement législatif et réglementaire qui encadre cette activité économique, et en particulier dans les initiatives prises par les collectivités pour mettre en œuvre des compétences nouvelles,
- mais ils résultent également de la capacité dont les acteurs économiques ont su faire preuve dans la période récente, avec l'appui des politiques publiques, pour créer les conditions d'un renouvellement de leurs pratiques.

Un contexte économique et écologique potentiellement favorable.

Economie et environnement orientent aujourd'hui conjointement le contexte de la filière dans un sens qui lui est plutôt favorable. La forte demande mondiale en matières premières et en énergie et la hausse des cours qui en résulte replacent le matériau bois en situation concurrentielle plus favorable, aussi bien en tant que matériau de construction qu'en tant que biomasse énergétique.

§ Bois matériau : un avenir prometteur.

Le marché du bois construction est porteur : l'utilisation du bois en charpente de bâtiments d'activités, par exemple, peut aujourd'hui bénéficier d'un arbitrage économique plus favorable qu'hier vis à vis de l'acier.

En outre, ce matériau bénéficie désormais d'une image de modernité, grâce à l'encouragement public prodigué aux recherches et réalisations exemplaires de toute nature. Celles-ci ont permis de développer de nouveaux concepts d'habitat, individuel ou collectif, qui dépassent les stéréotypes du chalet traditionnel. Dans le même temps, les fondamentaux techniques principaux ont été acquis et des procédés constructifs innovants ont été validés.

La preuve de l'intérêt et de la diversité des usages possibles du bois dans la construction de bâtiments ou d'ouvrages a été largement apportée par l'ensemble de ces travaux et réalisations. L'adoption du « Plan bois construction national », en relevant la part minimale d'utilisation du bois dans la construction de 10 à 12,5%, accompagne cette tendance.

Rien n'est définitivement acquis pour autant, et il reste bien souvent à dépasser le stade de l'expérimentation pour atteindre celui du développement industriel. Dans ce contexte, les bois rhônalpins de montagne ont à faire valoir leurs qualités mécaniques intrinsèques, propices à des usages nouveaux dans la construction.

Il faut souligner l'opportunité que représente, pour le développement de la part du bois dans le bâtiment, l'engagement de la Région aux côtés d'autres collectivités territoriales pour tirer parti, dans leurs actes de commande publique, des mesures législatives et réglementaires qui rendent possible l'affirmation d'une préférence pour le matériau bois.

§ Bois énergie : Rhône-Alpes en tête

La problématique énergétique joue également en faveur du bois, considéré comme biomasse valorisable en combustible, voire en carburant.

L'impératif de réduction des émissions de gaz à effet de serre et donc le recours accru aux énergies renouvelables, tout comme la priorité à donner aux ressources énergétiques locales plaident en faveur du bois énergie.

La hausse du prix du pétrole, inscrite désormais dans le long cours, va dans le même sens, et les coûts plafonds sur la base desquels des projets de valorisation énergétique se négociaient couramment sont en passe d'être revus dans un sens plus favorable au choix du bois.

Le plan régional de développement des énergies renouvelables et de maîtrise de l'énergie, adopté les 7 et 8 avril 2005 par la Région, prend déjà acte de ces évolutions et entend confirmer l'avance prise par Rhône-Alpes sur l'équipement en chaufferies bois. Il confirme l'engagement de la Région dans la valorisation de la biomasse énergétique forestière, dans un contexte de saturation de l'offre d'autres gisements, tels que les déchets industriels de bois.

La contribution de la politique forêt-bois à ce plan dans les formes prévues en 2005 est engagée. La nouvelle politique peut néanmoins aller au-delà, en contribuant à créer les conditions d'une meilleure valorisation conjointe du bois d'œuvre et de la biomasse forestière, à travers l'organisation de l'offre et l'adaptation des infrastructures, en particulier en termes de stockage.

En Rhône-Alpes, les préalables à la définition de modalités d'action en ce sens se trouvent réunis, grâce au travail déjà accompli pour inventorier la ressource en biomasse forestière de Rhône-Alpes et étudier les conditions techniques de sa mobilisation.

Le pôle de compétitivité TENERDISS, localisé en Région Rhône Alpes, ouvre quant à lui de nouvelles perspectives de valorisation de la biomasse forestière, notamment par distillation et production de carburants. L'engagement de la Région dans la réussite de ce pôle passe par la prise en compte des objectifs de celui-ci dans les différents éléments de politique concernés, et notamment dans sa nouvelle politique en direction de la filière bois.

Un environnement législatif et réglementaire largement remanié :

L'action des collectivités publiques s'exerce dans un cadre qui a été profondément remanié par une série de dispositions législatives et réglementaires introduites depuis dix ans, en particulier au cours des cinq dernières années :

- la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 31 décembre 1996, et la loi programme fixant les orientations de la politique énergétique du 13 juillet 2005, qui vise la diversification du bouquet énergétique ;
- la loi d'orientation forestière (LOF), votée le 9 juillet 2001 réaffirme la politique forestière proprement dite comme une compétence d'Etat. Elle pose la multifonctionnalité comme

principe fondateur de la politique nationale, redéfinit l'architecture de mise en œuvre de la politique forestière et le régime de gestion des forêts, crée les chartes forestières de territoire, pose une exigence de gestion pour accéder aux aides publiques, encourage le regroupement des propriétaires forestiers en associations foncières et facilite les échanges et cessions. La loi innove sur les modes de vente et les contrats d'approvisionnement, prévoit des avantages fiscaux pour attirer les investisseurs. Enfin elle décide de modalités d'organisation interprofessionnelle de la filière et élargit aux produits forestiers les dispositions relatives à la certification d'origine, de qualité et à l'écocertification ;

- la loi sur le développement des territoires ruraux (loi DTR) du 23 février 2005 qui complète les mesures d'encouragement à l'acquisition de forêts pour constituer de meilleures unités de gestion et celles qui visent la modernisation des modes de ventes en forêts publiques ou relevant du régime forestier ;
- la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, qui élargit les missions des établissements publics forestiers à la valorisation de la biomasse et prévoit des dispositions fiscales destinées à favoriser l'investissement en forêts privées, en particulier en matière de dessertes et d'organisation collective de défense contre l'incendie ;
- l'Etat a par ailleurs adopté le principe d'un programme forestier national mettant en perspective les objectifs et moyens qu'il entend mobiliser, avec le concours des acteurs institutionnels, des professionnels et des collectivités territoriales pour mettre en œuvre une politique globale couvrant la période 2006-2015 ;
- citons enfin la création de l'association France bois Forêt reconnue en tant qu'organisation interprofessionnelle en 2005.

Cette somme de décisions témoigne d'une mobilisation de la puissance publique qui, pour être imparfaite et largement contredite dans le même temps par des décisions de désengagement budgétaire de l'Etat, offre néanmoins aux collectivités et aux professionnels des occasions indéniables de redéployer leurs initiatives.

L'action publique en ordre de marche pour les années qui viennent

Autre circonstance propice au déploiement d'une politique rénovée, la période qui s'ouvre en 2007 sera cadrée :

- jusqu'en 2013 par les programmes opérationnels pris en application de la réforme des fonds structurels de l'Union européenne. Dans ce cadre, le nouveau fonds FEADER constituera un levier pour une meilleure prise en compte des activités de la forêt et du bois, grâce à l'introduction du deuxième pilier de la politique agricole commune, en particulier par la mise en œuvre de NATURA 2000.
- sur la même période, également, par le contrat de projet Etat-Région appelé à succéder à l'actuel contrat de plan.
- d'autre part, les schémas de massif et leur déclinaison en conventions interrégionales sont calés sur la même période. Ils impliquent très largement Rhône-Alpes à travers ses espaces alpins, l'extrémité méridionale du Massif du Jura, ainsi que la bordure orientale du Massif central, et constitueront la référence partagée par les Régions signataires et l'Etat pour leurs actions prioritaires sur ces massifs pour la période 2007/2013, en particulier suivant les recommandations du schéma stratégique forestier adopté pour les Alpes.

Le développement de l'économie de la filière et de la multifonctionnalité des forêts de montagne figure en bonne place dans ces cadres d'action, au même titre que dans la stratégie « montagne » proposée pour Rhône-Alpes.

La conjonction de ces échéances avec l'adoption d'une politique régionale forêt-bois renouvelée est favorable à une harmonisation des politiques respectives de l'Etat, de la Région et des Départements, dans une recherche de cohérence et de complémentarité de leurs interventions respectives. Il convient de noter à ce propos que plusieurs départements de Rhône-Alpes ont engagé, depuis 2005, une révision de leur politique forestière.

Cette harmonisation est d'ailleurs souhaitée par les acteurs de la forêt et du bois, qui déplorent souvent la complexité de l'articulation des initiatives des collectivités territoriales et la lourdeur de gestion des cofinancements.

Sur un autre plan, le renforcement des contraintes réglementaires et normatives auxquelles les entreprises doivent se conformer, avec par exemple l'entrée en vigueur de la directive européenne « produits de construction » ou celle de la norme NIMP 15 pour les bois d'emballage, rend irréversible l'exigence de qualification des produits, à laquelle les entreprises de la première transformation doivent se conformer.

Il ne tient qu'aux acteurs de la filière de transformer cette contrainte en opportunité, et de se mobiliser massivement pour que la production régionale franchisse enfin un seuil qualitatif déterminant.

Mobilisation des partenaires professionnels et des territoires en lien avec les initiatives des pouvoirs publics

Dans le droit fil de l'évolution du contexte législatif qui vient d'être rappelé, ces dernières années se sont également caractérisées par une prise de conscience, de la part des acteurs économiques et institutionnels de la forêt et du bois en Rhône-Alpes, des enjeux majeurs dont ils devaient se saisir, sous peine de voir périlcliter leur ressource et leur activité.

Cette prise de conscience les a conduits à prendre une série d'initiatives, accompagnées dans la plupart des cas par la Région, qui constituent aujourd'hui un capital d'expériences ou de savoirs partagés sur lesquels ils peuvent s'appuyer pour amplifier la dynamique régionale de filière.

Ces expériences sont de deux ordres :

- § celles qui ont permis aux acteurs de dépasser leurs cloisonnements catégoriels pour partager une même appréhension de leurs intérêts communs,
- § celles qui ont vu la mobilisation de collectivités territoriales, de professionnels et d'associations pour conduire des expériences ciblées, ou élaborer un projet global pour la forêt et la filière bois à l'échelle d'un territoire.

On peut citer comme exemples de la première rubrique :

- § le travail conduit par l'association régionale à caractère interprofessionnel FIBRA pour élaborer une stratégie commune à ses membres, déclinée en programme pluriannuel d'actions,
- § dans le cadre de cette même stratégie, la création d'outils partagés pour échanger l'information économique en interne et communiquer vers l'extérieur sur l'activité de la filière,
- § le rapprochement des institutions de la forêt publique et de la forêt privée à travers un accord-cadre, pour travailler de conserve la question de la mise en marché,
- § les études et travaux d'enquête destinés à favoriser une meilleure interconnaissance de besoins de la première et de la deuxième transformation des bois, ou à préciser les conditions d'une valorisation conjointe de la ressource forestière en bois d'oeuvre et en bois de feu,
- § l'investissement sur la question des ressources humaines et des besoins en formation professionnelle,
- § la diffusion de l'écocertification depuis l'amont vers l'aval.

L'autre série d'expériences dont la nouvelle politique régionale peut tirer parti a été conduite à l'échelle d'un ensemble, vaste et diversifié, de territoires rhônalpins. Le cadre dans lequel elles ont été conduites est largement celui que les politiques régionales ont initié ou accompagné : Parcs Naturels Régionaux, territoires de projet des CDRA, plans de massif et chartes forestières de territoire mises en réseau en Rhône-Alpes avec l'appui de la Région.

Ces expériences ont permis de déterminer pour quels types de projets une approche territorialisée était synonyme d'efficacité accrue. C'est surtout dans l'impulsion de dynamiques, à l'échelle d'un collectif d'entreprises ou d'un ensemble composite d'acteurs privés et publics, que la plus value d'un travail de terrain conduit dans la durée a pu être démontrée.

Ces programmes se sont cependant révélés globalement plus positifs sur le plan de l'intégration de la problématique forêt-bois au projet économique de territoire, que pour une réelle prise en compte de la multifonctionnalité de la forêt.

La rétribution de cette dernière a cependant fait l'objet de premières expérimentations, à la faveur de programmes européens qui ont démontré la faisabilité de mécanismes contractuels régulant la relation entre sylviculture et préservation de la ressource en eau.

La somme de ces initiatives et des progrès amorcés par cet apprentissage collectif permet à la Région de bénéficier d'un retour d'expérience, et de disposer aujourd'hui, dans la révision de ses modalités d'action, d'un éclairage sur l'efficacité à attendre de l'introduction de composantes nouvelles dans sa politique.

Le défi qui attend la Région consiste donc :

- § à consolider les dynamiques amorcées dans ces territoires innovants et à assurer leur essaimage à l'échelle de Rhône-Alpes,
- § à prendre appui sur la mobilisation des territoires pour assurer une synergie entre les dimensions économiques sociales et environnementales de sa politique en direction de la forêt et du bois.

§ 3.2. Le choix d'une stratégie : enjeux pris en compte et objectifs affirmés

3.2.1 Quatre enjeux pour Rhône-Alpes :

Les grands traits de la forêt et des activités liées au bois en Rhône-Alpes dessinent le tableau suivant :

- le taux de prélèvement sur l'accroissement biologique de la forêt rhônalpine baisse de façon constante depuis dix ans,
- l'économie de la filière est en perte relative de vitesse, alors que la valorisation des produits de la forêt représente un potentiel de création de valeur et d'emploi bien réparti sur le territoire, et que le matériau bois a les caractéristiques d'un matériau d'avenir,
- la forêt constitue une source d'énergie renouvelable et ses produits transformés offrent une capacité à stocker le carbone à long terme,
- elle couvre près d'un tiers du territoire régional ; et porte de forts enjeux pour la collectivité en termes de sécurité, de paysage, de biodiversité et de protection de ressources naturelles.

Au vu de ce constat et des évolutions en cours, quatre enjeux majeurs apparaissent donc aujourd'hui pour la forêt et les activités de valorisation du bois en Rhône-Alpes :

- § faire face à la sous-valorisation de la forêt,
- § faire levier sur les synergies de la filière,
- § mobiliser le bois dans la lutte contre l'effet de serre,
- § faire vivre la multifonctionnalité des espaces forestiers.

3.2.2 Une stratégie à la hauteur des enjeux :

La Région, forte de son projet d'écorégion et de ses compétences en aménagement du territoire et en développement économique, a l'ambition et les moyens de mettre en œuvre une stratégie qui lui permettra de faire face à ces enjeux.

La stratégie régionale choisie pour conduire cette politique s'appuiera en priorité sur la valorisation économique de la ressource forestière, dans une dynamique de développement durable.

Cela suppose de réorienter l'action de la Région d'une politique « économie forestière » vers une politique économique plus intégrée « forêt-bois », dont la lisibilité et l'efficacité résideront dans l'impulsion d'une dynamique de projets économiques collectifs. En la matière, l'action de la Région devra être ciblée, pour agir sur les maillons économiques stratégiques de la filière et sur les connexions entre ces maillons.

L'expression des autres fonctions de la forêt, qui présentent un caractère d'utilité non marchande, sera favorisée par une approche globale, dans le cadre privilégié de projets de territoires.

3.2.3 Les objectifs que s'assigne la Région, en partenariat avec les acteurs et les territoires.

Compte tenu des défis qu'elle choisit de relever, la Région Rhône Alpes fonde sa nouvelle politique régionale sur les objectifs suivants :

- Assurer la pérennité et le renouvellement de la ressource à long terme, en particulier en montagne, en augmentant la récolte.

Les objectifs opérationnels retenus à ce titre sont de :

- § rechercher les gains de productivité sur les travaux sylvicoles et l'exploitation,
- § aider l'adaptation des infrastructures et des moyens de production aux caractères spécifiques de la forêt de montagne.

- Créer plus de synergie entre maillons de la filière pour améliorer l'articulation forêt/scierie et rapprocher les capacités de production de la première transformation des besoins de la seconde, afin de créer de la valeur ajoutée et de l'emploi dans la filière.

Les objectifs opérationnels retenus à ce titre sont de :

- § créer les conditions d'une massification de l'offre en bois d'œuvre et aider l'amont de la filière à répondre à la diversité des approvisionnements de la première transformation,
- § renforcer la performance de l'activité de scierie en améliorant la réactivité des entreprises et leur capacité d'adaptation et en les aidant à assurer la qualification de la production, en favorisant les approches les initiatives collectives de ces questions,
- § cultiver les niches et valoriser des circuits courts,

- Accroître la valorisation des bois de Rhône-Alpes en organisant la filière biomasse forestière et en développant l'utilisation du bois dans la construction et faire de Rhône-Alpes un modèle d'excellence dans le recours au bois pour lutter contre l'effet de serre.

Les objectifs opérationnels retenus à ce titre sont :

- § d'organiser l'approvisionnement en biomasse et développer la valorisation conjointe du bois d'œuvre et du bois énergie,
- § d'explorer de nouvelles formes de valorisation énergétique,
- § d'augmenter le niveau de qualité des matériaux de construction bois et maîtriser les systèmes constructifs,
- § de sensibiliser les prescripteurs et maîtres d'ouvrage et favoriser le bois dans la commande publique.

- Définir un projet économique local pour la forêt en y impliquant, dans leur diversité, les acteurs locaux et faire reconnaître la multifonctionnalité des espaces forestiers.

Les objectifs opérationnels retenus à ce titre sont de :

- § lever les obstacles à la valorisation des potentialités des espaces forestiers en traitant les diverses fonctionnalités de la forêt dans une approche globale par massifs,
- § faciliter la construction de partenariats assurant la rétribution de certaines fonctions non marchandes de la forêt.

- Enfin, améliorer la gouvernance de cette politique.

Les objectifs opérationnels retenus à ce titre, conformément aux décisions de portée générale que la Région Rhône Alpes a délibérées au cours de la présente mandature, sont les suivants :

- disposer d'outils de pilotage de cette politique, conduite en partenariat,
- doter les interventions décidées au titre de cette politique des caractéristiques requises pour permettre de mesurer leurs effets et d'assurer leur évaluation.

4. LES AXES D'INTERVENTION DE LA REGION DANS UNE POLITIQUE RENOUVELEE

Les objectifs retenus pour structurer cette politique nouvelle seront servis par un ensemble de mesures qu'on peut rassembler selon des axes d'intervention spécifiques et des principes d'action de portée plus générale.

- 4.1 Axes d'interventions spécifiques sur ligne valorisation des potentialités forestières régionales

Les mesures qui constituent la nouvelle politique régionale forêt-bois articuleront cinq niveaux d'intervention en lien avec les objectifs retenus par la Région :

- § Un niveau d'appui aux opérations sylvicoles qui s'effectuent dans le cadre de démarches de certification de gestion durable des forêts, et en conformité avec des documents de gestion forestière, spécialement en forêts jouant un rôle de protection directe d'enjeux humains ou présentant un risque d'incendie.
- § Deux niveaux complémentaires en direction des entreprises : en premier lieu, des mesures d'ordre individuel, destinées à appuyer les projets de modernisation et de développement des entreprises des secteurs de l'exploitation forestière et de la première transformation. En deuxième lieu, des mesures destinées à accompagner les projets conduits par les collectifs d'entreprises relevant de ces mêmes secteurs d'activité.
- § Un niveau territorial, qui intègre au cas par cas les divers types de contributions que la Région propose, en accompagnement de projets locaux de mobilisation pour une forêt multifonctionnelle et la valorisation des filières locales du bois.
- § Un niveau d'action à l'échelle de la filière régionale, enfin, en appui aux initiatives des acteurs institutionnels regroupés dans des démarches de type interprofessionnel.

- 4 2 Axes d'intervention transversale:

La mobilisation des moyens de la Région au service de cette stratégie passera également par une meilleure coordination de l'ensemble de ses interventions en direction de la forêt et du bois, au travers de ses différentes politiques de développement économique, d'aménagement du territoire, de formation, d'environnement, de risques et d'énergie.

- 4.3 Un positionnement de la Région conforme à ses logiques d'action propres et à ses compétences, qui illustre son projet et veille à la complémentarité des politiques publiques.

Les objectifs et actions proposées à travers cette nouvelle politique se rattachent aux logiques principales qu'on peut identifier dans l'action conduite par la Région en faveur du développement d'activités économiques qui participent à l'aménagement du territoire :

- créer un environnement favorable au développement des entreprises, c'est-à-dire agir sur des facteurs qui déterminent les conditions de leur création, transmission, développement, et sont partiellement ou totalement hors de portée de l'action propre des agents économiques, qu'elle soit individuelle ou collective,
- aider la veille, l'anticipation et l'expérimentation sur des problématiques émergentes,
- impulser des dynamiques collectives entre opérateurs de nature différente, pour enclencher des synergies qui ne s'amorcent pas spontanément et qui sont porteuses de développement pour des agents économiques impliqués de façon complémentaires dans un processus,
- impulser des dynamiques collectives entre opérateurs de même nature, pour faciliter, en particulier à travers l'ingénierie, l'adaptation rapide et coordonnée à une contrainte extérieure ou l'anticiper, et satisfaire à une condition nouvelle d'accès au marché,
- valoriser les ressources du territoire régional et favoriser une répartition harmonieuse des activités sur son étendue pour diminuer les coûts sociaux des déséquilibres territoriaux,
- prendre en compte les impacts sociaux et environnementaux de l'activité économique et aider les agents économiques à assumer des fonctions d'intérêt général qui assurent peu de contreparties économiques, ou sont génératrices de contreparties bénéficiant à d'autres secteurs d'activité ou aux citoyens de Rhône-Alpes dans leur ensemble.

Ce sont ces logiques d'action qui s'appliquent aux dispositifs qui composent la nouvelle politique dédiée à la forêt et au bois. Elles inscrivent la définition de cette nouvelle politique dans le respect des principes du développement durable.

Par ailleurs, les modalités d'interventions proposées visent une plus valeur de l'intervention régionale en regard de l'action des autres acteurs publics. Dans le paysage institutionnel des collectivités publiques, la Région cherche en effet à rendre spécifique au mieux son action propre et à assurer la complémentarité de celle-ci avec l'action des autres niveaux territoriaux.

Cette spécificité de l'action régionale est la condition de la lisibilité de l'action de la Région et simplifiera, du point de vue des bénéficiaires visés, le paysage de l'action des pouvoirs publics, à travers un principe de décroisement des financements.

Il a cependant été jugé nécessaire de prévoir, pour certains des dispositifs proposés, la conjonction des ressources de diverses collectivités publiques, pour pouvoir agir sur les points de blocage les plus cruciaux pour l'avenir de la filière : c'est le cas en particulier de l'aide aux infrastructures forestières, qui bénéficient de concours financiers de l'Etat et de certains départements.