

La feuille de route forêt-bois dans la planification écologique

Par Antoine PELLION

Secrétaire général à la Planification écologique

Et Vincent HULIN

Directeur de programme Biodiversité

La planification écologique vise à tracer des trajectoires de long terme pour atteindre nos objectifs environnementaux : réduire les émissions de gaz à effet de serre, s'adapter aux changements climatiques, préserver la biodiversité et les ressources, et améliorer la santé humaine. Le Secrétariat Général à la Planification Écologique (SGPE) est chargé de tracer ces perspectives et de les ancrer dans la réalité, en les déclinant en leviers d'action efficaces fondés, notamment, par les connaissances scientifiques.

La forêt est un écosystème essentiel pour la réussite de notre transition écologique, par sa capacité à stocker du carbone, à abriter une biodiversité riche et à fournir des matériaux de manière renouvelable. Cependant, les crises amplifiées par le réchauffement climatique (incendies, sécheresses, crises sanitaires) mettent à mal cet écosystème. Et la réalité de nos forêts, notamment privées, peut complexifier la mise en œuvre de certaines politiques publiques.

Nous mettons ici en avant quatre leviers de la planification concernant la forêt. D'abord, mieux comprendre et connaître nos forêts en soutenant les organismes de collecte de données et de recherche. Puis, mieux les protéger des risques naturels en privilégiant la conservation et l'émergence d'écosystèmes résilients. Par ailleurs, mieux gérer et renouveler nos forêts en laissant la main aux spécialistes de ces milieux. Enfin, favoriser l'usage des produits forestiers qui stockent du carbone.

La conservation ou l'allocation des ressources forestières pourraient et devraient faire office d'exemple de la planification écologique, pour étendre celle-ci à l'ensemble des secteurs dans le cadre de la nécessaire transition écologique. C'est ce à quoi s'attelle le SGPE.

La planification écologique vise à tracer des trajectoires de long terme pour atteindre nos objectifs de transition écologique. Pour être réalistes et à la hauteur des enjeux, ces trajectoires doivent s'ancrer dans la réalité, d'une part, et se décliner en leviers d'action efficaces, d'autre part. Les objectifs que nous nous sommes fixés sont multiples : baisser nos émissions de gaz à effet de serre, nous adapter aux futures conditions climatiques, préserver et restaurer la biodiversité, préserver nos ressources, et améliorer la santé humaine en lien avec l'environnement. Au-delà de cette diversité d'enjeux et de sujets à traiter, les actions à mener sont parfois contradictoires sur le terrain. Mais il arrive, heureusement, que certaines solutions permettent d'avancer sur plusieurs enjeux à la fois.

Écosystème au carrefour de l'ensemble des enjeux environnementaux, et dont la préservation ou la restauration est utile pour la planification écologique au sens large, la forêt est un élément central pour la réussite de la transition écologique. En effet, nos forêts jouent un rôle majeur de puits de carbone, en faisant un élément indispensable pour l'atteinte de la neutralité carbone. Les écosystèmes forestiers sont également un réservoir majeur de biodiversité, que ce soit dans l'Hexa-

gone ou en Outre-mer¹. Il n'est point besoin, par ailleurs, de rappeler ici l'importance pour la préservation de nos ressources naturelles de l'utilisation raisonnée du bois comme matériau ou énergie. Ajoutons-y l'utilité des forêts comme outil d'adaptation des territoires au changement climatique par les services écosystémiques que l'on en tire (régulation climatique locale, épuration de l'air ou de l'eau, maintien des sols...), ou leur effet positif sur la santé².

Cette liste peut paraître évidente, mais elle justifie pleinement qu'une planification écologique efficace ne peut se faire sans prise en compte de la forêt. Dit autrement : la politique forestière de notre pays est un des outils majeurs de notre transition écologique, et doit donc être construite et mise en œuvre comme telle. Avoir une vision de nos forêts non alignée avec nos objectifs de transition écologique reviendrait au mieux

¹ Observatoire national de la biodiversité (ONB), « La biodiversité des forêts françaises », mars 2024.

² MEYER-SCHULZ Katharina, BÜRGER-ARNDT Renate, « Les effets de la forêt sur la santé physique et mentale. Une revue de la littérature scientifique », *Santé Publique*, 2019/HS1 (S1), pp. 115-134, DOI : 10.3917/spub.190.0115, URL : <https://www.cairn.info/revue-sante-publique-2019-HS1-page-115.htm>

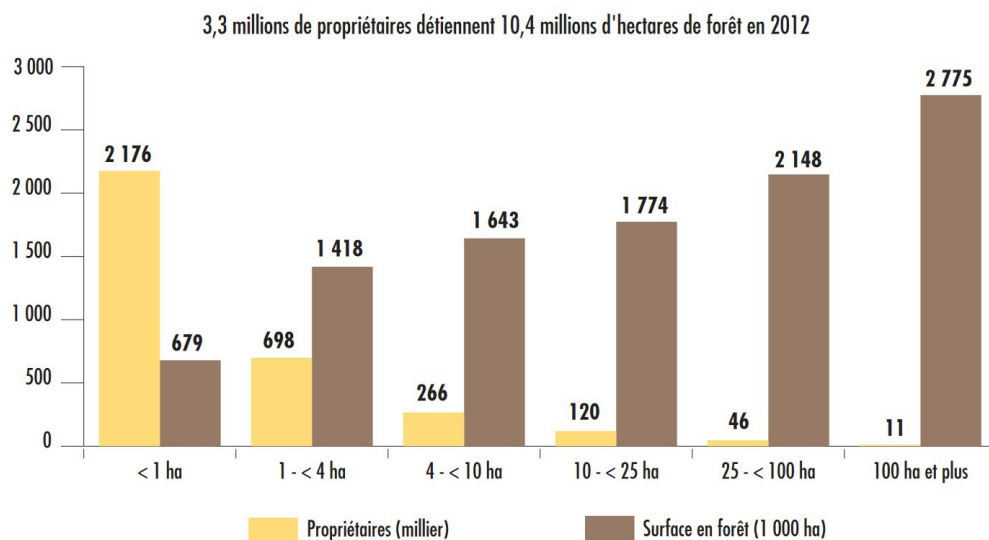


Figure 1 : Répartition du nombre de propriétaires et de la surface des forêts privées selon la taille des propriétés (Sources : cadastre DGI, propriétés forestières de moins de 1 ha, enquête structure de la forêt privée 2012 (SSP), propriétés forestières de 1 ha et plus).

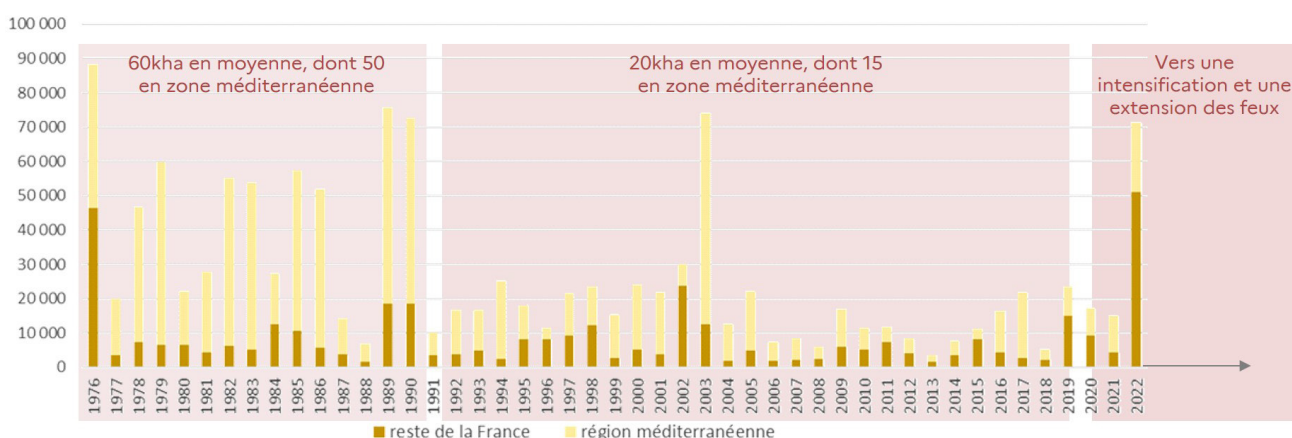


Figure 2 : Évolution des surfaces annuelles incendiées en France (Source : SDES, 1976-2002, données 2022 provisoires).

à ne pas utiliser l'un de nos outils potentiellement les plus efficaces, au pire à agir de manière contraire à nos intérêts de long terme.

Cependant les spécialistes de la forêt le savent pertinemment, et les événements récents nous l'ont cruellement rappelé : la politique forestière de notre pays, aussi ancienne et remarquable qu'elle puisse être, sur bien des aspects, présente certaines lacunes.

L'une d'entre elles est la difficulté à concrétiser nos objectifs politiques sur certaines parcelles forestières. En effet, dans l'Hexagone, « Les trois quarts de la forêt française métropolitaine (12,8 millions d'hectares) appartiennent à des propriétaires privés »³. Et ces forêts privées sont souvent de très faible surface (cf. Figure 1), réparties entre de très nombreux propriétaires. Cela s'avère être un obstacle à la mise en œuvre d'orientations ambitieuses quant à notre politique forestière, ces très nombreux propriétaires étant souvent éloignés des

enjeux forestiers, voire peu enclins à s'impliquer dans celle-ci sur leurs terrains.

À cette situation bien connue s'est ajoutée dernièrement une succession de crises graves, et parfois liées, pour nos forêts : incendies nombreux et de grande ampleur en 2022 (cf. Figure 2), sécheresses à répétition, crises sanitaires, déséquilibre sylvo-cynégétiques... Plus que des épisodes conjoncturels, ces crises semblent être des alertes pour l'avenir : les futures conditions climatiques devraient conduire à leur multiplication, interrogeant à la fois la résistance et la résilience de nos écosystèmes forestiers, mais également de notre politique forestière dans son ensemble.

On le voit : si la place de la politique forestière dans la planification écologique doit être centrale, la situation est évidemment complexe, et nos décisions sur la forêt doivent affronter cette complexité pour être efficaces. La vision que nous défendons dans le cadre des travaux du secrétariat général à la Planification écologique est donc d'avoir une ligne claire sur les objectifs tout en

³ Observatoire des Forêts françaises, Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

prônant une approche basée sur la science, ce qui inclut notamment le retour d'expérience des diverses tentatives qui ont lieu sur le terrain.

Les leviers de la planification écologique de la forêt

L'action en faveur de la transition écologique de la forêt et de la filière bois est organisée autour de quatre axes : connaître la forêt et mieux la comprendre, protéger les écosystèmes forestiers et leur fonctionnement, gérer nos forêts et les renouveler, et enfin valoriser les produits forestiers.

Connaître la forêt et mieux la comprendre

La planification écologique a d'abord besoin de connaissances et de suivi. C'est une nécessité à la fois pour identifier les enjeux et les actions à mener, mais également pour évaluer l'impact des décisions prises sur nos trajectoires. Il est donc primordial de disposer de données fiables, mises à jour régulièrement et partagées. À ce titre, l'Observatoire des forêts françaises, complété par des données plus spécialisées (produites par l'OFB ou l'IGN par exemple), joue un rôle clé, et il faut donc veiller à son développement et à son alimentation par des données de terrain, depuis la métropole ou l'Outre-mer.

Tout autant que la connaissance de terrain, nos actions doivent aussi être basées sur les avancées permises par la recherche : projection des futures conditions environnementales, impact de la gestion sur les écosystèmes forestiers, données satellitaires⁴... Nous

avons donc besoin de programmes de recherche pluridisciplinaires, d'expertises collectives et d'expérimentations permettant de tester nos hypothèses.

Les moyens directement alloués aux observatoires et programmes de recherche doivent être complétés par des moyens humains, précieux, sur le terrain : gestionnaires, observateurs, experts... C'est une condition de la transition écologique que de pouvoir se reposer sur des professionnels capables d'agir mais aussi d'observer et de suivre l'évolution de nos forêts.

Protéger les écosystèmes forestiers et leur fonctionnement

Il est de coutume de rappeler que la forêt française s'étend, au moins dans l'Hexagone⁵. Cela cache toutefois un phénomène plus complexe : cette extension nette des surfaces est notamment la somme de la disparition de certaines forêts par défrichement et de l'apparition de nouvelles *via* l'enfrichement de terres agricoles (cf. Figures 3 et 4). La mise en gestion de ces dernières pose d'ailleurs question. En effet, au-delà des effets déjà décrits de forêts de faible surface, le problème se voit amplifié par le fait que ces terres sont souvent « à l'abandon » ou gérées par des professionnels centrés sur d'autres compétences que celle de la gestion forestière.

Par ailleurs, nos forêts sont soumises à des crises diverses qui peuvent se multiplier à l'avenir, avec pour résultat que la croissance annuelle de nos forêts en volume (la « production biologique nette ») est, elle, en recul. Nous avons trois manières de lutter contre ces crises et leurs effets : la prévention directe, la lutte au

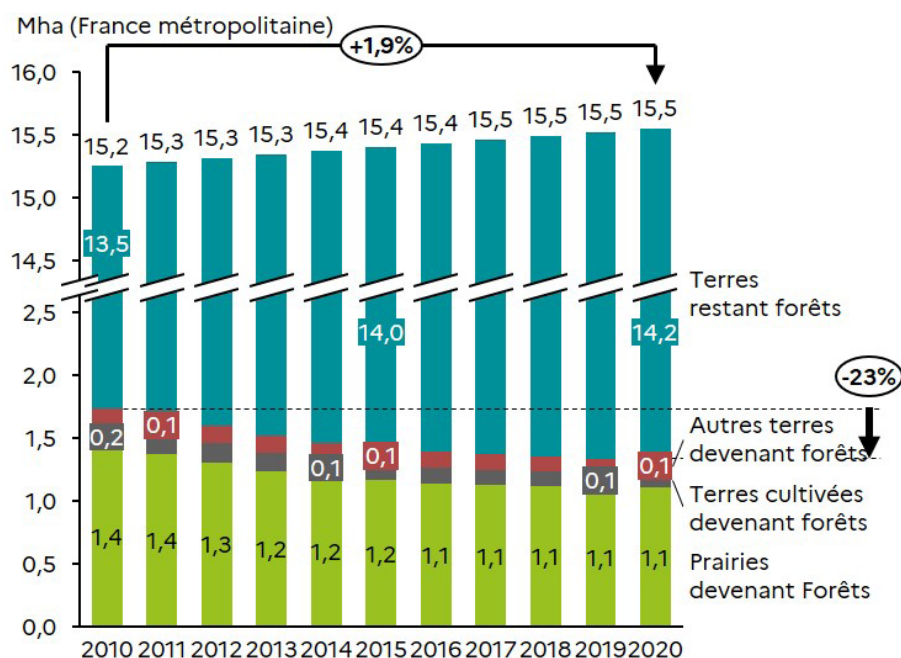


Figure 3 : Surface forestière en France métropolitaine (source : CITEPA).

⁴ Voir par exemple l'article de Valérie Derégnaucourt dans le numéro d'*Enjeux numériques des Annales des mines* de mars 2024 « La Terre vue d'en haut » : <https://annales.org/enjeux-numeriques/2024/en-2024-03/2024-03-13.pdf>, page 73.

⁵ Observatoire des Forêts françaises, Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

Flux annuels de « terres devenant forêts » (CITEPA) (kha/an), devenant juridiquement des forêts au bout de 30 ans (40 ans en montagne), sans défrichement

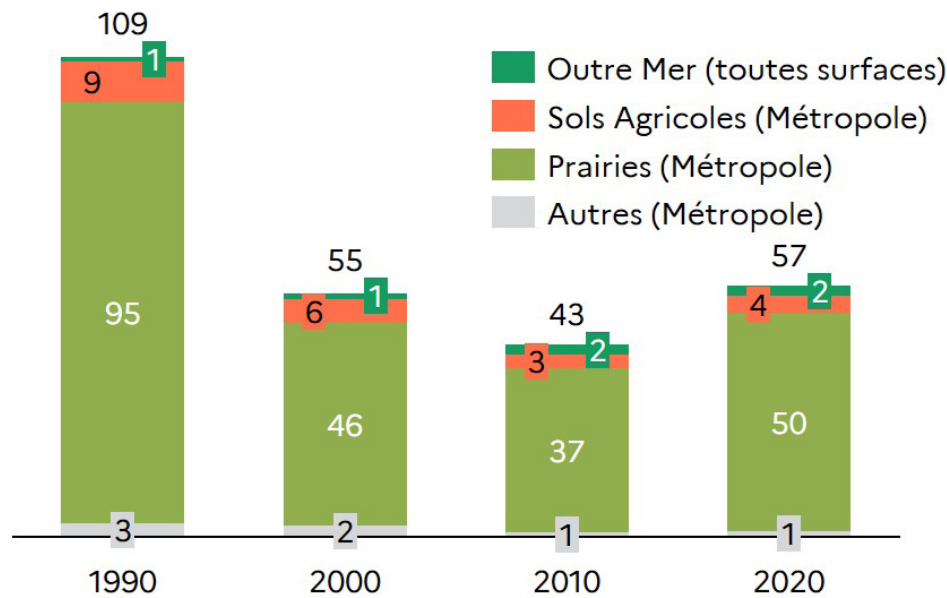


Figure 4 : Flux annuels de « terres devenant forêts » en kha/an (source : CITEPA).

cours de la crise, et enfin la mise en place d'une résilience forestière, qui est une forme de prévention à plus long terme.

La loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre le risque incendie⁶ utilise ces deux premiers leviers : d'une part, la prévention *via* le renforcement des obligations légales de débroussaillage ou la sensibilisation des élus et des citoyens, et d'autre part la lutte contre les incendies en tant que tels à travers l'organisation et les moyens des pompiers.

Au-delà de la réduction de la fréquence et de l'intensité de ces crises, l'enjeu est également de travailler à rendre nos forêts plus résilientes aux effets de ces crises. En somme, d'avoir des écosystèmes forestiers fonctionnels et riches en biodiversité, aux sols préservés et aux espèces adaptées à leur environnement. C'est le sens des mesures dédiées aux écosystèmes forestiers dans la Stratégie nationale pour la biodiversité 2030, et c'est la feuille de route de la planification écologique sur ce sujet : protéger nos vieux bois et nos forêts subnaturelles, ces forêts qui ne sont plus exploitées depuis au moins une cinquantaine d'années et qui ont retrouvé un cycle biologique naturel, développer un programme d'actions dédié aux sols forestiers, classer en protection forte une partie de nos forêts publiques... Les ambitions sont fortes mais clairement établies, et il est maintenant de la responsabilité collective que de se mobiliser pour les atteindre.

Atteindre nos objectifs de transition écologique des forêts ne se fera qu'en prenant à bras-le-corps les sujets les plus sensibles ou complexes à traiter. L'un d'entre

eux concerne l'équilibre sylvo-cynégétique de nos écosystèmes. La situation est telle qu'à l'heure actuelle, la régénération naturelle est mise en danger ou impossible dans certaines zones, du fait de la densité trop élevée d'espèces de cervidés, principalement. C'est un sujet sur lequel de nombreux acteurs se penchent depuis plusieurs années, sans amélioration notable de la situation. À très court terme, il est absolument nécessaire que ce sujet soit traité, *via* des mesures restant à construire collectivement, ou il risque de mettre à mal la réussite de notre politique forestière.

Gérer nos forêts et les renouveler

Comme indiqué plus haut, l'une des questions majeures à laquelle la politique forestière est confrontée est la mise sous gestion durable des forêts privées. Ce terme de « gestion », et non pas « exploitation », est utilisé ici sciemment : l'objectif est bien de planifier le devenir d'une plus grande proportion de forêts privées qu'actuellement, l'exploitation étant l'une des opérations possibles au même titre que le maintien des arbres, la préservation ou la restauration de la biodiversité, etc.

Comme le montre la Figure 5, la part des forêts privées qui disposent d'un document de gestion durable n'augmente pas ou très peu depuis les années 1980. Au-delà de la difficulté décrite ci-dessus, cela représente d'autant plus de surfaces forestières sans vision de court, moyen ou long terme sur le devenir de l'écosystème et les opérations à mener pour la concrétiser. Cela peut par exemple aggraver les conséquences des crises subies ces dernières années, ou ralentir l'adaptation de nos forêts aux futures conditions climatiques. En résumé, il s'agit là-aussi d'un obstacle majeur à la transition écologique du secteur. Ce constat a conduit le

⁶ Loi n°2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie.

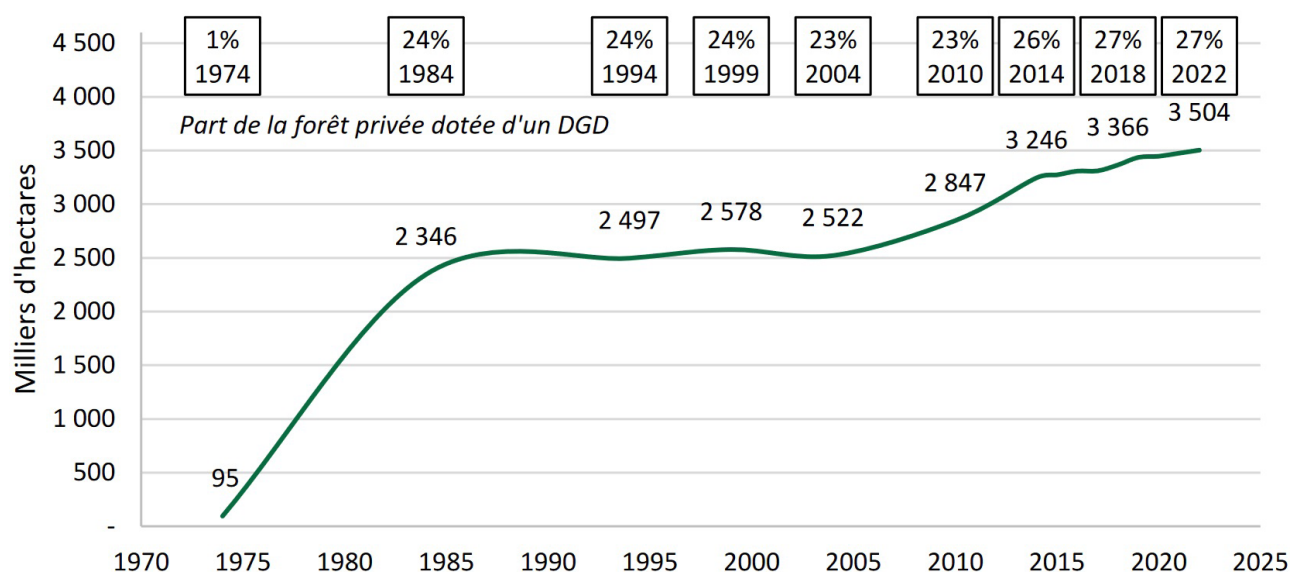


Figure 5 : Surface de forêts privées dotées d'un document de gestion durable (source : Hervé Parmentier, Dominique Auverlot, IGEDD ; Pierre Chamouard, Aymeric Floyrac, Philippe Vinçon, François Werner, IGF ; Claire Hubert, CGAAER, « Mise en gestion durable de la forêt française privée », 2024).

Gouvernement à lancer une mission inter-inspections⁷ pour faire le point sur les actions possibles, les moyens associés et l'efficacité probable de chacune. Les mois à venir doivent permettre d'en tirer un plan d'action, qu'il n'est donc encore pas possible de décrire. Mais l'une des pistes principales qui ressort est celle de la gestion groupée, *via* la création de structures collectives ou la gestion pour compte de tiers, par exemple. La limite étant toujours la volonté des propriétaires de s'inscrire ou non dans une gestion forestière durable : la sensibilisation aux enjeux forestiers actuels et à venir sera également un point important du futur dispositif.

Au-delà de cette question de la gestion, l'un des principaux problèmes concerne actuellement le renouvellement de nos forêts, soit parce qu'elles ont subi des crises et doivent donc être remises en état, soit parce qu'elles apparaissent comme vulnérables aux futures conditions environnementales. C'est un enjeu sur lequel l'État se mobilise depuis le lancement de France Relance, comme il a pu le faire après-guerre avec le Fonds Forestier National. La question qui apparaît évidente est celle du financement : il semble aujourd'hui indispensable que des fonds publics viennent soutenir ce renouvellement, dont l'ampleur et l'urgence font que les seuls fonds des propriétaires (privés ou de collectivités territoriales) ne sont pas suffisants.

Mais bien d'autres questions, plus complexes, sont ouvertes par ce dispositif. Pour commencer, quels objectifs pour les forêts veut-on atteindre *via* ce renouvellement ? Quelles essences, avec quels mélanges ? Par ailleurs, quelles opérations l'État souhaite-t-il soutenir ou non pour assurer ce renouvellement : plantations en plein après coupes rases, régénération

naturelle, plantations au sein d'un couvert existant qui serait maintenu ? Enfin, quel type de forêt souhaite-t-on renouveler en priorité : les sinistrés, les vulnérables, toutes ? On le voit bien : derrière ces questions qui peuvent sembler théoriques, il y a des conséquences très concrètes sur le nombre d'arbres plantés dans nos forêts, mais également sur le type de forêt dont notre pays disposera d'abord en 2030 puis en 2050.

Derrière ce processus, il y a également des questions de capacité de notre système forestier dans son ensemble à assurer un renouvellement à la hauteur de nos ambitions. Nous ne reviendrons pas ici sur les problèmes posés par le déséquilibre sylvo-cynégétique constaté dans certaines régions, même s'il s'avère très problématique et coûteux. Citons plutôt la disponibilité en plants et graines de qualité et d'origine adéquats : la filière s'organise pour répondre à la demande, mais c'est actuellement un élément limitant important, et une partie de nos efforts et moyens doivent le faire disparaître à très court terme, au risque, à défaut, de mettre en danger l'atteinte de nos ambitions de renouvellement. La disponibilité en personnel qualifié est un autre facteur limitant, tout comme la disponibilité aléatoire des fenêtres climatiques pour réaliser les travaux.

Valoriser les produits forestiers

Les produits issus de la gestion sont à la fois sources de financement pour une gestion durable des écosystèmes forestiers, mais également des outils dans l'atteinte de nos objectifs de transition écologique. En effet, ils peuvent constituer des matériaux se substituant à d'autres plus polluants tout en stockant du carbone, des sources d'énergie renouvelables, des ressources s'intégrant à l'économie circulaire... Cependant, la limite est fine entre cette utilisation vertueuse et une autre, totalement opposée, où l'utilisation du bois aurait un bilan global défavorable parce que trop tournée vers

⁷ Hervé Parmentier, Dominique Auverlot, IGEDD ; Pierre Chamouard, Aymeric Floyrac, Philippe Vinçon, François Werner, IGF ; Claire Hubert, CGAAER, « Mise en gestion durable de la forêt française privée », 2024.

des produits à faible durée de vie ou prenant insuffisamment en compte la préservation des écosystèmes forestiers. Là encore, cela nécessite donc une planification écologique de l'aval forestier basée sur des objectifs clairs et un suivi attentif des résultats atteints.

Parmi les multiples enjeux auxquels est confrontée la filière forêt-bois, on retrouve ceux qui sont directement liés à la résilience face aux effets des crises subies. Ces crises conduisent à la production de bois à des moments et dans des quantités non prévisibles, parfois d'une qualité hétérogène. La capacité de la filière à traiter ces produits, en sus ou en remplacement des produits habituels, est un critère important de résilience de notre politique forestière. Cela demande à la fois d'adapter l'appareil industriel de notre pays, mais également le matériel de transformation du bois, jusqu'aux normes et caractéristiques techniques des produits. L'État soutient financièrement ce renforcement de la filière, avec de nouveaux appels à projets venant d'être lancés⁸.

En outre, l'utilisation de bois dans des produits à longue durée de vie peut s'avérer freinée par une réglementation ou des normes anciennes. C'est notamment le cas pour l'utilisation de bois dans la construction : notre réglementation, et c'est heureux, est très protectrice vis-à-vis du risque incendie et de la sécurité des personnes. Il existe cependant un chemin permettant de concilier à la fois ces enjeux de sécurité et de soutenir l'utilisation de bois dans le bâtiment. Plus généralement, il nous faut trouver les leviers pour soutenir une plus grande intégration des matériaux biosourcés dans la construction et la rénovation des bâtiments, en capitalisant sur les politiques existantes (notamment la RE2020).

Enfin, sur le volet énergétique, le bois peut se substituer efficacement aux énergies fossiles à condition de garantir le respect de son utilisation en cascade, et de flécher le bois énergie vers les usages pour lesquels il n'existe pas d'autres solutions plus efficaces.

Ces chantiers, pour ne citer que ceux-là, viennent compléter l'approche déjà lancée par l'État depuis quelques années pour soutenir une filière compétitive et capable de répondre à une demande de produits bois encouragée. Ce soutien est à maintenir, mais doit être évalué à l'aune des premiers résultats obtenus, comparés à nos objectifs environnementaux, mais également économiques.

Conclusion

La planification écologique de la forêt et du bois vise bien à préserver et restaurer des écosystèmes forestiers, fonctionnels et riches en biodiversité, qui permettent de stocker du carbone et de fournir des produits répondant aux besoins actuels et futurs. On l'a vu, concrétiser cette politique forestière, globale et

cohérente, nécessite de traiter une suite d'enjeux et de situations sectoriels qui, pris séparément, peuvent paraître disparates et parfois contradictoires. C'est le sens de la planification écologique que de donner une direction commune à cette liste d'actions, dans des objectifs et une trajectoire communs.

L'autre force de la planification écologique est d'appliquer à ces multiples enjeux des principes identiques : se baser sur la connaissance scientifique et l'expertise, suivre les résultats pour évaluer l'efficacité des politiques publiques, prendre des décisions de court terme en gardant une vision de long terme, et enfin affronter la complexité des situations pour éviter les solutions simplistes.

Réussir la transition écologique de nos sociétés nécessite de faire évoluer toutes les politiques publiques à l'aune de la planification écologique. L'ampleur du travail à réaliser, parfois sur des thèmes très éloignés des enjeux environnementaux, nécessite de débiter par des sujets pour lesquels la transition écologique est une évidence, d'une part, et qui permette d'avancer sur les multiples enjeux de cette transition. À ce titre, la politique forestière est particulièrement adaptée pour être le socle de notre transition écologique.

⁸ Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (MASA), « France 2030 : ouverture de plusieurs appels à projets en soutien à la filière forêt et bois », <https://agriculture.gouv.fr/france-2030-ouverture-de-plusieurs-appels-projets-en-soutien-la-filiere-foret-et-bois>, février 2023.