DÉCLARATION

La *forêt française* au défi du dérèglement climatique

CONTRIBUTION À L'ÉLABORATION DU PROGRAMME NATIONAL DE LA FORÊT ET DU BOIS 2027-2036

Déclaration du Bureau

NOVEMBRE 2026

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté — Égalité — Fraternité

cese
Conseil économique social et environnemental

Mandature 2026-2031
Bureau du 17 novembre 2026

La *forêt française* au défi du dérèglement climatique

CONTRIBUTION À L'ÉLABORATION DU PROGRAMME NATIONAL DE LA FORÊT ET DU BOIS 2027-2036

Déclaration du Bureau du Conseil, économique, social et environnemental

Texte préparé par la commission de l'Environnement

Adoptée le 17 novembre 2026

La *forêt française* au défi du dérèglement climatique

Contribution à l'élaboration du programme national
de la forêt et du bois 2027-2036

Introduction

Les incendies de l'été 2026 ont marqué les esprits : près de 98 000 hectares de végétation ont brûlé en France depuis le début de l'année, dont 76 000 hectares de forêt[1], soit six fois la moyenne annuelle des vingt dernières années. Des territoires jusque-là épargnés ont été touchés, comme le Maine-et-Loire ou l'Île-de-France[2]. Le coût de ces sinistres pour les seuls assureurs est estimé à 563 millions d'euros[3].

Plus largement, les forêts et forestiers français font face à une triple crise : accélération des dépérissements forestiers dus aux déséquilibres environnementaux (fréquence et ampleur des épisodes de canicules, de sécheresse et des incendies ; crises sanitaires) ; dégradation de la situation économique et sociale de la filière bois et de l'attractivité de ses métiers ; exigences sociétales croissantes et parfois concurrentes vis-à-vis de la forêt.

L'adaptation au changement climatique relève donc d'une urgence à laquelle le prochain programme national de la forêt et du bois (PNFB) 2027-2036 devra répondre plus efficacement que son prédécesseur, le PNFB 2016-2026[4]. Il a vocation à fixer pour dix ans les orientations de la politique forestière.

Au-delà de sa valeur écologique intrinsèque, la forêt fournit de nombreux services écosystémiques, qu'ils soient marchands (fourniture de bois à l'ensemble de la filière économique) ou non-marchands (stockage du carbone, réservoir de biodiversité, régulation du cycle de l'eau, protection contre l'érosion des sols, activités de loisirs de plus en plus recherchées). Le prochain PNFB devra ainsi organiser la prise en compte et la conciliation de ces fonctions, mises à l'épreuve par les crises.

1 https://www.banquedesterritoires.fr/en-98000-hectares-brules-lors-des-incendies-de-lete-selon-un-bilan-de-lonf
2 Office national des forêts, bilan des incendies de forêt 2026 (provisoire), 24 septembre 2026.
3 https://www.lagazettefrance.fr/article/le-cout-des-incendies-en-france-cet-ete-evalue-a-563-millions-d-euros-selon-france-assureursf
4 Le premier PNFB a été introduit par la loi d'avenir pour l'agriculture et la forêt du 13 octobre 2014.

Or le CESE regrette que le processus d'élaboration du prochain PNFB soit marqué par un manque de concertation. Ainsi, au lieu de confronter les propositions et avis des différents acteurs, le Gouvernement a soumis à consultation publique, début juillet, un projet de décret exonérant le futur PNFB d'évaluation environnementale et de saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP)[5], se contentant d'une consultation du public prévue en fin de parcours sur le projet final. Cette carence de concertation fournit une raison supplémentaire pour que le CESE, par la présente déclaration, formule les compromis construits par les corps intermédiaires sur les principaux axes de la politique forestière future. Cette déclaration, dans le prolongement de l'avis du CESE de 2021 sur la sylviculture durable face au changement climatique[6], actualise et approfondit certaines préconisations à la lumière des crises climatiques, environnementales et sanitaires les plus récentes. A noter que, s'agissant des outremer, le PNFB s'applique entièrement et directement aux cinq départements et régions d'outre-mer (DROM)[7] mais pas aux autres territoires ultra-marins[8].

La présente déclaration est structurée autour des quatre axes et principaux sous-titres du projet de PNFB 2027-2036 fourni par le ministère chargé des forêts[9]. Sans prétendre à l'exhaustivité, le CESE en analyse certains points qui lui paraissent décisifs.

5 Cf. Projet de décret relatif au PNFB.
6 CESE, avis *Face au changement climatique, quelle sylviculture durable pour adapter et valoriser les forêts françaises ?* (2021).
7 Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte.
8 En particulier, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie sont des collectivités autonomes qui conduisent leur propre politique forestière.
9 La formule générique « *ministère chargé des forêts* » désigne l'autorité compétente quels que soient, selon les mandatures, le ou les ministères compétents et leur dénomination. La compétence forestière est globalement partagée entre le ministère de l'Agriculture pour la politique forestière et le ministère de la Transition écologique pour les enjeux de biodiversité et de climat.

AXE 1

Assurer l'adaptation des forêts au changement climatique

CHIFFRES CLÉS

- La surface forestière continue de croître au rythme moyen de 100 000 hectares par an sur la période 2010-2025 et couvre presque un tiers du territoire hexagonal et corse
- Mais la mortalité des arbres a été multipliée par 2,5 en 20 ans, passant de 7,4 à 18,1 millions de m^3 par an, de 2005 2013 à 2016 2024
- 2 à 3 millions d'hectares dépérissants ou menacés d'ici dix ans, soit 1/6 de la forêt hexagonale
- Plus de 110 000 hectares de peuplements d'épicéas touchés par les scolytes dans l'est de la France ; massif des Landes touché par le nématode du pin ; extension des chenilles processionnaires vers le nord
- Près de 80 000 hectares de forêt ont brûlé depuis le début de l'année 2026 en France, soit cinq fois plus que la moyenne des vingt dernières années
- 8 à 10 Md€ nécessaires sur dix ans pour le renouvellement forestier
- Équilibre forêt-gibier satisfaisant sur 50 % des forêts domaniales en 2022, contre 64 % en 2016
- Effectifs de l'ONF diminués de 40 % en 40 ans ; Météo France : - 30 % en 15 ans
- 1 000 camions de lutte contre les feux retirés depuis 2006

A. Assurer la résilience des forêts par la diversification des peuplements et des modes de gestion

Le renouvellement forestier est menacé. L'Inventaire forestier national relève une hausse d'environ 50 % de la mortalité des arbres entre les périodes 2005-2013 et 2012-2020. Entre deux et trois millions d'hectares de peuplements, soit environ 15 % du couvert forestier hexagonal, sont dépérissants ou menacés de l'être dans les dix prochaines années. La part de la récolte constituée de produits accidentels dont la récolte s'avère obligatoire (chablis, arbres morts ou dépérissants) est passée en 10 ans de 10 % à 25 % pour les forêts gérées par l'Office national des forêts (ONF). Ce phénomène d'augmentation du « bois de crise » touche en particulier les épicéas de l'Est, confrontés à la crise des scolytes[10], les sapinières de basse altitude atteintes par la sécheresse, certaines chênaies ou le bois issu des incendies.

Pour assurer ces nouvelles priorités, le CESE avait déjà, en 2021, appelé à privilégier des solutions « fondées sur la nature » : régénération naturelle des essences autochtones, mélange d'essences à l'échelle du peuplement et du massif, futaie irrégulière à couvert continu, maintien de bois mort et d'arbres à cavités, restauration des ripisylves[11] dégradées, libre évolution des forêts anciennes, préservation et augmentation de la diversité des milieux forestiers et azonaux (milieux humides comme tourbières, étangs, mares, ruisseaux, et milieux ouverts comme pelouse, clairières, prairie naturelle), etc. L'enjeu d'adaptation devrait donc être traduit dans les documents de gestion forestière, à partir d'un suivi régulier de l'état des peuplements, et par l'affectation à l'ONF et au Centre national de la propriété forestière (CNPF) des moyens humains et financiers nécessaires pour accompagner ce processus sur le terrain[12]. Le financement public du renouvellement serait ainsi conditionné au respect, dans les documents de gestion durable établis en concertation, de critères de biodiversité obligatoires à l'échelle de la propriété tels que le maintien d'un volume minimal de bois mort. Actuellement, la mention de ces critères n'est que facultative[13]. Un socle de financement public pérenne devra par ailleurs être garanti : au-delà des seuls crédits de la planification écologique, il devrait davantage mobiliser les fonds européens (FEADER, FEDER), dans les conditions fixées par le futur cadre financier pluriannuel de l'UE 2028-2036, ainsi que de nouveaux supports d'investissement

10 Insectes xylophages qui prolifèrent avec chaleur et sécheresse et qui s'attaquent aux résineux.
11 La ripisylve désigne l'ensemble des formations boisées, buissonnantes et herbacées situées sur les rives des cours d'eau (du latin ripa, rive, et silva, forêt).
12 Cour des comptes, rapport public annuel *La gestion durable de la forêt hexagonale, quelle adaptation au changement climatique ?* (2024).
13 WWF France et al., Le rapport « *Objectif forêt* » du ministère de l'agriculture est-il réellement de nature à viser l'objectif forestier du siècle ? Analyse et propositions des ONG environnementales, septembre 2023.

privé (financement participatif, épargne forestière, mécénat). Le CESE souligne que la résilience des forêts ne saurait être appréciée à la seule aune de la survie des peuplements ou de leur compatibilité climatique : elle suppose le maintien du fonctionnement des écosystèmes forestiers, de leur diversité biologique et de leurs capacités de régénération et d'évolution.

Le CESE considère que le PNFB 2027-2036 doit être explicitement construit à partir de la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC). Les orientations nationales et régionales, les documents de gestion forestière ainsi que les dispositifs de soutien public devront intégrer les conditions climatiques auxquelles les forêts seront exposées aux horizons 2030, 2050 et 2100.

B. Rétablir l'équilibre sylvo-cynégétique et veiller à le maintenir

Il y a dix ans, le PNFB 2016-2026 prévoyait de « restaurer l'équilibre forêt-ongulés en instaurant un dialogue renforcé entre forestiers et chasseurs, et en améliorant l'outil plan de chasse et sa mise en œuvre ». Dans de nombreux territoires, les outils de mesure de cet équilibre ne sont pourtant pas utilisés. Selon l'ONF, « le niveau d'équilibre n'est plus jugé satisfaisant que sur 45 % de la surface des forêts domaniales, contre 50 % en 2021 et 61 % en 2018 ». Ce diagnostic d'une situation dégradée, voire compromise, n'est toutefois pas partagé par l'ensemble des acteurs, alors que ce partage conditionne la prise en compte des mesures nécessaires.

Pourtant les organismes de recherche (OFB, INRAE, CNRS) ont développé les indicateurs de changement écologique (ICE) qui permettent non seulement de mesurer l'équilibre forêt ongulés mais d'en partager le constat. Les ICE sont mis en place depuis 10 ans sur la quasi-totalité du territoire hexagonal.

Pourtant, l'enjeu est de taille pour garantir le renouvellement des forêts, leur résilience, le choix des essences et jusqu'à l'approvisionnement même de la filière. Les dégradations sont réelles et touchent nombre de forêts dans lesquelles la pression est importante : consommation des jeunes plants (en particulier ceux adaptés au réchauffement climatique), impact sur la production et la qualité du bois récolté, impact sur la biodiversité. L'IGN opérateur de référence de l'information forestière et vigie des forêts françaises, publie les nouveaux résultats de l'Inventaire forestier national (IFN).

La Cour des comptes évalue à une somme comprise entre 225 et 375 M€ en 10 ans les économies qui pourraient être réalisées en évitant la mise en œuvre de protection des peuplements.

La gestion des cervidés et l'équilibre sylvo-cynégétique sont définis dans le code de l'environnement et dans les schémas départementaux de gestion cynégétique des fédérations départementales des chasseurs approuvés par les commissions départementales de la chasse et de la faune sauvage. Ils doivent associer propriétaires et gestionnaires forestiers, fédérations et détenteurs du droit de chasse, établissements publics et services de l'Etat. Depuis la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, le préfet fixe des objectifs minimaux et maximaux de prélèvements, ce qui permet d'adapter la gestion aux situations locales et de coordonner les interventions à l'échelle des populations.

Ainsi, le renouvellement forestier dans les territoires où la situation est dégradée ou compromise dépend d'une meilleure régulation des populations de grands ongulés et de la qualité des milieux. Dans ces massifs, la mise en place de solutions permettant de retrouver un équilibre s'appuiera sur les ICE croisant l'évolution et l'abondance des animaux, leurs conditions physiques et leurs pressions sur les végétaux. Ils seront complétés par les données du renouvellement forestier et les constats de dégâts. Ces solutions s'appuieront également sur des retours d'expérimentations ayant des résultats positifs (ex : domaine de Bois Landry : cibler les prélèvements sur les lieux de plantation à partir des données fournies par les forestiers, conditionner les prix des adjudications ou locations aux prélèvements, prélèvements minimum obligatoires effectivement réalisés, plantation dans le recru, gestion réfléchie des cloisonnements des bords des chemins, implantation de fruitiers sauvages, etc.) et sur une collaboration et un dialogue renforcé entre les établissements publics de l'Etat (ONF, CNPF, OFB, IGN), les représentants des propriétaires et gestionnaires forestiers et les partenaires du monde de la chasse (FNC, FDC).

Ces mesures, définies par l'État en concertation avec l'ensemble des parties prenantes (forestiers, chasseurs, associations de protection de la nature, collectivités), doivent permettre de rétablir les équilibres dans les territoires concernés par une pression excessive des ongulés qui menace de nombreuses forêts. Le CESE considère qu'un suivi particulier doit être réalisé par l'Etat en lien avec les parties prenantes sur cette question afin d'ajuster les mesures en cours d'exécution du PNFB pour vérifier le respect de la trajectoire de retour à un meilleur équilibre.

Parallèlement, il convient que des débouchés pour le traitement et la commercialisation de la venaison de la filière locale (label « gibier de France ») soient développés. Compte tenu des tableaux de chasse actuels (appelés de plus à se développer), il paraît anormal que 60 à 80 % de la venaison consommée en France soient importés.

Le CESE souligne toutefois que l'équilibre sylvo-cynégétique ne peut être appréhendé sous le seul angle des dommages causés par les ongulés au renouvellement forestier. L'herbivorie, notamment celle exercée par les grands herbivores sauvages, constitue un processus écologique essentiel et légitime, qui contribue au fonctionnement des écosystèmes, à leur dynamique, à leur structuration et à leur diversité biologique. Le rôle des grands prédateurs dans la régulation des populations d'ongulés et dans les relations entre proies et végétation mérite d'être mieux documenté. Le CESE recommande de rechercher, dans chaque territoire, une gestion adaptative et concertée associant régulation des populations animales, gestion de la capacité d'accueil des milieux et évolution des pratiques agricoles et sylvicoles.

C. Accompagner les propriétaires et gestionnaires dans le renouvellement de leurs forêts

Le CESE considère que cet accompagnement sera décisif, en particulier pour la forêt privée, détenue par 3,3 millions de propriétaires et couvrant 75 % de la surface forestière et pour renforcer l'intérêt des documents de gestion. Cet appui consiste notamment à :

- fournir une aide technique et administrative adaptée aux capacités des petits propriétaires et des structures de gestion forestière de taille modeste ;
- apporter des informations aussi précises que possible sur le changement climatique, sur l'effondrement de la biodiversité et ses conséquences pour les forêts ;
- vulgariser les données sur les essences forestières (indigènes et exotiques), et en particulier leur sensibilité au manque d'eau et à la chaleur ;
- généraliser la connaissance des stations forestières, les inventaires écologiques sur les espèces et associations phytosociologiques ;
- indiquer au propriétaire quelle biodiversité remarquable peut éventuellement se retrouver au sein de sa propriété, pour qu'il en soit tenu compte dans la gestion quotidienne ;
- conseiller les bonnes pratiques sylvicoles permettant notamment de préserver le stock de carbone forestier.

Il en résulte des conséquences d'une part pour la recherche forestière, qui doit mettre à disposition les résultats de ses travaux, et d'autre part pour les établissements publics concernés, ONF et CNPF, qui doivent assurer la vulgarisation nécessaire.

D. Prévenir et gérer des risques de plus en plus étendus géographiquement

Le changement climatique réunit toutes les conditions favorables à la multiplication des risques qui touchent les forêts (tempêtes, inondations, incendies, développement des parasites et ravageurs, etc.). Il est donc essentiel d'adopter une politique de prévention prenant en compte l'intégralité de ces risques. Une planification s'appuyant sur les retours d'expérience et la recherche, et prenant le temps de la réflexion, doit permettre, après ces événements, de restaurer les espaces forestiers en tenant compte des évolutions climatiques et des risques futurs, en adaptant si nécessaire les choix de gestion, les essences et les modalités de renouvellement.

En plus des impacts sur la forêt et sa biodiversité, les risques climatiques ont provoqué des conséquences économiques très importantes, des évacuations de population en nombre, des destructions partielles ou complètes d'habitations et d'entreprises, des infrastructures détériorées, etc. Rappelons que la culture du risque s'apprend et se transmet. C'est pourquoi la prévention des incendies devrait davantage s'appuyer sur les associations d'éducation à l'environnement, d'éducation populaire et de sports de nature, qui accompagnent chaque année en forêt un très grand nombre d'enfants, de jeunes et de pratiquantes et pratiquants.

Le CESE regrette que le nouveau plan ne s'empare pas suffisamment de la question centrale de l'aménagement du territoire ni de la culture du risque, de la prévention et de l'information. Une réflexion et une planification doivent s'engager pour adapter les territoires, selon leurs besoins et leurs spécificités, à ces multiples risques. La nouvelle donne climatique devra nécessairement conduire à mieux faire respecter et à redéfinir les politiques d'aménagement et d'urbanisme. De nombreuses solutions doivent être discutées : présence de milieux humides dans les forêts, distance entre habitations et forêts, réévaluation des stratégies de coupe-feu, amélioration de la desserte forestière, maintien ou implantation de cultures, telles que le vignoble ou l'arboriculture, formant coupure de combustible, enfouissement des lignes électriques, développement du pastoralisme, aménagement des massifs, plan intercommunal de débroussaillement et d'aménagement forestier (PIDAF).

La prévention doit également reposer sur une meilleure effectivité des obligations légales de débroussaillement et sur le développement de peuplements diversifiés et structurés, dont la gestion prend en compte la continuité des combustibles et les conditions locales de propagation du feu. La déprise agricole (ex : arrachage massif de vignes) rajoute une difficulté dans les régions méditerranéennes qui doit également conduire à nous interroger, d'une manière générale, sur la pérennité économique des activités agricoles encouragées dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire. La gestion des bois de crise évoquée précédemment est aussi un des enjeux consécutifs à ces risques et nécessite une réponse rapide et adaptée pour les valoriser.

Un focus spécifique est nécessaire sur les incendies, en raison du développement de méga feux, de l'allongement de la saison des feux de forêts dans les régions déjà concernées et l'extension du risque d'incendies vers le nord et en altitude, comme le confirment les étés 2025 et 2026 et comme le montraient déjà, dès 2022, les projections de Météo-France à l'horizon 2035 et 2055[14].

14 Météo-France élabore un indice forêt météo (IFM) qui caractérise, pour une journée, la propension d'un feu de forêt à s'aggraver et se propager. Il est calculé à partir de la température, de l'humidité de l'air, de la vitesse du vent et du cumul des précipitations.

A cet égard, la loi du 10 juillet 2023 a renforcé les obligations légales de débroussaillement et prévoit l'élaboration d'une stratégie nationale contre les incendies, associant les ministères chargés de la forêt, de l'environnement, de l'urbanisme et de la sécurité civile. Le volet forestier de la planification écologique consacre à ces enjeux plus de 500 millions d'euros en 2024, dont 250 millions au titre du renouvellement forestier [15]. Cette extension du risque touche désormais des massifs et des régions jusqu'alors peu exposés, rendant nécessaire une coordination accrue entre programmes régionaux, sur le modèle de celle déjà organisée pour l'arc méditerranéen par la délégation à la protection de la forêt méditerranéenne[16].

A la fin des années 1980, la politique de lutte contre les incendies a évolué vers la priorisation de l'extinction des feux naissants. Cette politique a prouvé son efficacité mais la nature des feux, les conditions météorologiques qui accélèrent leur propagation, l'extension du risque sur le territoire, la baisse des moyens de prévention et de lutte compromettent son effectivité. L'ONF a perdu 40 % de ses effectifs en 40 ans, Météo-France dont l'appui opérationnel est essentiel a perdu 30 % des effectifs en 15 ans et les SDIS et la sécurité civile rencontrent des difficultés en termes de personnels et de matériel (1000 camions retirés depuis 2006, hausse des délais d'intervention, manque de bombardiers d'eau, mise à disposition des pompiers volontaires par leurs employeurs, etc.).

C'est pourquoi le CESE préconise que la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises comble, dans les départements nouvellement exposés, le retard de déploiement des dispositifs juridiques et d'animation existants en matière de prévention et de lutte contre les feux de forêt[17], en étendant à ces territoires les moyens aujourd'hui concentrés sur l'arc méditerranéen (débroussaillement, surveillance, sensibilisation des propriétaires, formation des pompiers, prévention, information du public), avec l'appui de la délégation à la protection de la forêt méditerranéenne et des programmes régionaux de la forêt et du bois. Cette extension associée à une amélioration de la situation dans les départements déjà exposés s'inscrira dans le cadre d'une stratégie nationale contre les incendies attendue en 2027 et déclinée région par région d'ici 2030, avec un financement pérennisé au-delà de la seule planification écologique.

15 Cour des comptes, rapport public annuel 2024 précité.
16 Cf. PNFB 2016-2026.
17 Cour des comptes, rapport public annuel 2024 précité.

AXE 2

Renforcer le développement d'une filière forêt-bois au service de la souveraineté économique et de l'emploi local

La filière bois est en crise, comme l'illustre le nombre de sites français de production de pâte à papier, passé de 14 à 6 entre 2006 et 2026[18]. La souveraineté de la filière se mesure à sa capacité à récolter, transformer et valoriser en France le bois issu des forêts françaises et à la résilience de celles-ci. Sa fragilité se trouve aggravée par l'augmentation prévisible des bois de crise. Une gestion durable de la forêt suppose d'orienter le bois récolté vers les usages qui en tirent la plus grande valeur ajoutée, de surmonter le morcellement de la propriété et de consolider les qualifications et l'attractivité de la filière.

CHIFFRES CLÉS

- 3,3 millions de propriétaires forestiers privés dans l'hexagone
- 75 % de forêt privées, 25 % ONF (9 % domaniale, 16 % communale) mais 40 % des volumes produits
- 46 % de la forêt privée seulement couverte par un document de gestion durable
- 68 % du bois récolté part en énergie contre 21 % en matériaux à durée de vie longue
- Valeur ajoutée de la filière : 24,5 Md€ en 2016, 30 Md€ en 2023 ; plus de 400 000 emplois
- Déficit commercial de la filière bois : 7,2 Md€ en 2025 (8,6 Md€ en 2021)

18 Audition de l'Union française des industries des cartons, papiers et celluloses (COPACEL). A noter qu'un des six sites de production est actuellement menacé puisque le site de Saint-Gaudens de l'entreprise Fibre Excellence a été placé en liquidation judiciaire en novembre 2026.

A. Prioriser les usages du bois qui améliorent le stockage du carbone et la valorisation économique

Le projet de PNFB prévoit à juste titre de « *développer les usages du bois, au service d'une économie décarbonée et durable, dans le respect de la hiérarchie des usages* ».

En effet, les usages du bois sont en principe organisés en cascade, du bois d'œuvre (la plus haute valeur ajoutée, bois de haute qualité destiné à la construction, à l'ameublement, etc.) au bois d'industrie (panneaux de particules ou agglomérés, pâte à papier, cartons et emballages) jusqu'au bois-énergie avec les résidus (pour faire des bûches et granulés de chauffage notamment). Ce principe d'une utilisation en cascade est vertueux sur le plan écologique (stockage du carbone dans le bois de longue durée de vie) et économique (valorisation optimale du bois conduisant à de nombreux emplois mieux rémunérés). Il est reconnu par la programmation pluriannuelle de l'énergie et par le droit européen, notamment la directive sur les énergies renouvelables, dite « RED III », que la France doit transposer.

Malheureusement, la trajectoire observée depuis 2010 est contraire à cette hiérarchisation des usages : en 2021, 68 % du bois récolté a été affecté à un usage énergétique contre 21 % à la production de matériaux à durée de vie longue [19]. Cette hiérarchisation défaillante explique en partie le déficit commercial de la filière estimé à 7,2 Md€ en 2025, concentré sur les meubles (-2,7 Mds€) et la pâte à papier (-1,9 Mds€). La France exporte du bois brut ou faiblement transformé à faible valeur ajoutée et importe des produits transformés, surtout des meubles et des charpentes[20]. Aussi, la relocalisation de la filière ameublement et de la transformation du bois suppose-t-elle de réorienter les grumes vers la transformation nationale grâce à une reconstruction du tissu industriel (notamment au niveau local) permettant ainsi de réduire nos exportations de bois brut et importations de bois transformé.

Dans ce contexte, le CESE regrette d'abord que le projet de PNFB ne mentionne nulle part l'impératif de réorienter les financements publics. La tendance actuelle est pourtant en partie entretenue par le déséquilibre des soutiens publics : en 2018, la moitié du soutien public annuel à la filière forêt-bois, soit 611 millions d'euros, était dirigée vers le bois énergie, contre moins de 100 millions d'euros pour la transformation du bois matériau et la construction [21]. En tout cas, il importe de prolonger, au regard de leur effet de levier, les appels à projets de modernisation des scieries, qui ont permis d'ores et déjà 2 milliards d'euros d'investissements et environ 3 000 emplois pour 500 millions d'euros de fonds publics entre 2021 et 2024 [22]. Ces dispositifs devront être accessibles aux TPE et PME de la filière, grâce à des procédures proportionnées et à des modalités de financement adaptées à leurs capacités d'investissement et de trésorerie.

19 France Stratégie, Vers une planification de la filière forêt-bois, note d'analyse n° 124, juillet 2023.
20 Agreste, Commerce extérieur de bois et dérivés en 2025 : un déficit encore élevé malgré une légère amélioration (avril 2026).
21 Cour des comptes, La structuration de la filière forêt-bois, ses performances économiques et environnementales (avril 2020).
22 Rapport précité du Sénat, 2025.

Hiérarchiser les usages du bois n'implique pas d'abandonner le bois énergie. Il est en effet opportun de maintenir un soutien au bois énergie (comme substitution au charbon) pour les bois de qualité insuffisante, nombreux et sans débouché marchand en construction, ainsi que pour les besoins des ménages les plus modestes en zones rurales (affouage), adaptés au caractère diffus de cette ressource [23].

A côté du levier financier, le CESE préconise d'actionner le levier réglementaire en matière d'utilisation du bois dans les bâtiments neufs et la rénovation. Au-delà du maintien de la réglementation environnementale des bâtiments neufs (RE2020)[24], l'effort pourrait porter en priorité et de manière exemplaire sur les bâtiments publics. En effet, à partir de 2030, au moins 25 % des rénovations lourdes et constructions relevant de la commande publique devront faire intervenir des matériaux biosourcés ou bas carbone (cf. art. 228-4 du code de l'environnement). Mais le CESE constate que le projet de PNFB se borne à rappeler cette réglementation sans indiquer comment les filières concernées et les acheteurs publics pourront se préparer à cette échéance (outils de traçabilité, prise en compte de l'origine des bois, etc.). Actuellement, en France, la part du bois dans les bâtiments stagne à 6,5 %, loin des 20 % observés en Allemagne ou en Scandinavie.

Les comparaisons internationales montrent les effets massifs de la réglementation : en Suède, l'usage du bois dans les immeubles était interdit jusqu'en 1994, avant que des normes portent le taux de bois dans la construction au taux actuel de 20 %[25]. Ainsi, les évolutions de la réglementation incendie doivent donc rechercher un équilibre entre deux impératifs qui ne doivent pas être opposés : garantir, sans compromis, la sécurité des personnes et des bâtiments ; permettre le développement de solutions constructives bois dès lors qu'elles démontrent un niveau de sécurité approprié. L'enjeu n'est donc pas d'opposer sécurité incendie et construction bois, mais de définir des exigences fondées autant que possible sur la performance réelle des systèmes constructifs et sur l'évaluation objective des risques.

Au-delà de la seule production ligneuse, le PNFB devrait soutenir l'expérimentation et la structuration de filières territoriales de produits forestiers non ligneux, notamment alimentaires, médicinaux ou artisanaux, ainsi que les démarches de recherche-action permettant de diversifier les revenus des propriétaires, gestionnaires et acteurs ruraux.

Plus globalement, le renforcement de la compétitivité de la filière bois et la relocalisation des filières de transformation passent par des initiatives telles que Xylofutur, seul pôle de compétitivité dédié à cette

23 Cf. par exemple Académie d'agriculture de France, Contribution au PNFB 2027-2036 (2026).
24 Rapport précité du Sénat, 2025.
25 Think-tank IFCE, note Développer les usages du bois à longue durée de vie : regard sur les filières allemande, roumaine et suédoise (octobre 2023).

filière, qui a pour objectif de développer la recherche, le développement et l'innovation en fédérant l'ensemble de l'écosystème forêt-bois-chimie. En particulier, le CESE attire l'attention sur la recherche et l'innovation en matière de bois feuillus, qui sont peu utilisés dans la charpente aujourd'hui. Les résultats et débouchés de la recherche doivent aussi bénéficier aux TPE et PME. Le CESE appelle à un plan de soutien à l'investissement dans les capacités industrielles de transformation (sciage, deuxième transformation, valorisation des feuillus), à la sécurisation de l'approvisionnement local, notamment par des contrats d'approvisionnement de long terme et un suivi des exportations de bois brut, et à la préservation des sites industriels et des emplois menacés, tels que ceux de la pâte à papier, en lien avec les territoires concernés.

B. Lutter contre le morcellement de la forêt privée

La forêt privée hexagonale compte 3,3 millions de propriétaires, dont 2,2 millions possèdent moins de un hectare. Ce morcellement complique la gestion forestière et représente le principal obstacle organisationnel au développement de la récolte mais aussi à des actions coordonnées d'adaptation au changement climatique et de prévention des incendies.

Pour limiter ces inconvénients, il convient de définir aussi souvent que possible les activités de gestion forestière, d'exploitation et de commercialisation à l'échelle des massifs ou des territoires.

Le CESE recommande donc le développement de toutes les formes de regroupement :

- associations syndicales libres ou agréées (dans ce dernier cas à l'initiative des préfets) ;
- structures intercommunales de gestion forestière, en veillant à dépasser la frontière public/privé. Il faut faire évoluer la règlementation pour que ces structures puissent accueillir des propriétaires privés. De même, lorsque des contrats d'approvisionnement sont conclus par l'ONF et/ou les communes dans un massif, il convient de veiller à rendre possible et favoriser la participation de la forêt privée voisine à ces contrats, en faisant évoluer les textes actuels, notamment relatifs aux responsabilités de l'ONF ;
- coopératives forestières ;
- groupements d'intérêt économique et environnemental forestier (GIEEF) ;
- groupements citoyens.

Cela peut passer par un soutien accru aux actions locales d'animation et de mobilisation des acteurs, la prise en charge des frais liés aux démarches préalables à la création de ces structures, la réduction des droits de mutation, etc. Les PRFB doivent jouer un rôle majeur dans cette politique de regroupement.

Lorsque la préservation de fonctions d'intérêt commun ne peut être suffisamment garantie par les seuls outils de gestion ou de contractualisation, l'État, les collectivités et leurs opérateurs devraient pouvoir recourir plus facilement à la maîtrise ou à l'acquisition foncière.

C. Consolider les qualifications et l'attractivité de la filière

Les entreprises de travaux forestiers (sylviculture, exploitation) constituent le maillon le plus fragile de la chaîne de valeur de la filière forêt-bois alors qu'elles demeurent indispensables au renouvellement de la forêt et à la mobilisation des bois. En particulier, l'accompagnement dont elles bénéficient ne résout pas les difficultés de recrutement, causées par des salaires relativement bas et des conditions de travail difficiles et dangereuses. C'est donc l'ensemble de la filière qui se trouve confronté à des difficultés d'emploi et de formation[26].

L'attractivité de la filière passe par l'amélioration des conditions de vie et de travail, des rémunérations et des contrats proposés et par la prise en compte de la pénibilité. La prévention des risques et l'utilisation de solutions permettant de les réduire doit s'améliorer, faire l'objet de négociation entre employeurs et salariés et être intégrée dans les formations dispensées. La relocalisation des activités de transformation avec des emplois industriels pérennes et qualifiés constitueront aussi un levier d'attractivité et de mixité de la filière.

Le CESE insiste sur la formation initiale et continue accessible aux salariés, aux dirigeants et aux indépendants des TPE-PME de la filière, afin d'accompagner l'évolution des métiers et des techniques face au changement climatique. Le CESE suggère en particulier que le PNFB 2027-2036 s'inspire de certaines recommandations du récent rapport de mission interministérielle CGAAER/IGESR « *Formation professionnelle et enseignement supérieur forêt-bois : Renforcer l'image et l'attractivité d'une filière stratégique* »[27] :

- intégrer dans les enseignements (au collège, dans les lycées et dans les centres de formation) la notion de ressources au regard des enjeux des transitions environnementales et climatiques en s'appuyant en particulier sur l'exemple de la forêt et du bois ;
- encourager au sein d'au moins un établissement d'enseignement supérieur agricole, la création d'un titre d'ingénieur ou d'un diplôme national en ingénierie forestière ;
- prendre en compte dans les dotations de fonctionnement des lycées et centre de formation la nécessité, pour certains, de former en dehors de leurs sites ;
- assurer une mise à jour régulière de l'inventaire de l'offre de formation, avec l'appui des professionnels en lien avec les Comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP).

26 Cf. Les campagnes de communication régulières de la Fédération nationale du bois sur ce thème.

27 CGAAER/IGESR, rapport Formation professionnelle et enseignement supérieur forêt-bois : Renforcer l'image et l'attractivité d'une filière stratégique (mars 2026).

AXE 3

Maintenir les services environnementaux et sociétaux des forêts

Au-delà de la ressource qu'elles fournissent, les forêts assurent des fonctions socio-écosystémiques et rendent des services essentiels : elles stockent le carbone, hébergent 72 % de la flore hexagonale et régulent le cycle de l'eau. Ces fonctions se dégradent sous l'effet cumulé du changement climatique et de pressions locales, ce qui appelle des objectifs explicites de préservation, déclinés en hexagone comme en outre-mer, où les enjeux sont d'une nature radicalement différente.

CHIFFRES CLÉS

- 1,3 milliard de tonnes de carbone stockées dans la biomasse ligneuse hexagonale
- La capacité de stockage du carbone a diminué de moitié en 10 ans
- 31 % seulement des espèces et habitats forestiers en état de conservation favorable
- 8,3 millions d'hectares de forêt outre-mer, dont 98 % en Guyane

A. Préserver la fonction de puits de carbone de la forêt sur le long terme

Les forêts jouent un rôle fondamental dans la régulation du climat en absorbant le dioxyde de carbone (CO_2) présent dans l'atmosphère. Il convient toutefois de distinguer le stock de carbone, qui correspond au carbone accumulé au fil du temps (dans les arbres et le sol), du puits de carbone annuel, qui mesure la quantité nette supplémentaire (c'est-à-dire le flux) captée sur une période donnée. Cette distinction prend toute son importance si l'on considère la trajectoire du puits de carbone forestier déterminée dans le cadre de la SNBC-3 : il est prévu d'atteindre -35Mt CO_2 en 2030 et -17Mt CO_2 en 2050. Or le puits de carbone s'affaiblit : il est passé de -61,9Mt CO_2 en 2010 à -31,3 Mt CO_2 en 2020[28]. Compte tenu de l'augmentation des contraintes climatiques pesant sur les

28 Source : données CITEPA, fichiers UTCATF.

forêts, cet affaiblissement va très vraisemblablement perdurer et même s'aggraver jusqu'à 2050, et encore plus après cette échéance.

Dans ces conditions, le CESE exprime deux craintes. D'une part, le projet de PNFB risque de se baser sur des éléments trop optimistes quant aux capacités du puits de carbone forestier. D'autre part, les différentes mesures envisagées pourraient s'avérer peu efficaces, et même fragiliser davantage le stock de carbone forestier lui-même.

Le CESE engage en conséquence à une plus grande modestie quant au puits de carbone forestier et à ses capacités, et à une action plus volontaire en vue de proposer des modalités sylvicoles reconnues par la recherche comme réduisant autant que possible les effets négatifs des récoltes de bois sur le stock de carbone.

Par ailleurs, il convient de prendre en considération les émissions de carbone importées pour satisfaire la consommation française. A ce titre, l'exemple de la Guyane s'avère éloquent : si la gestion du massif guyanais donne satisfaction du point de vue du puits de carbone, il ne faut pas oublier les importations de bois provenant du Brésil, du Surinam, voire du Guyana, où les modalités de gestion sont sans doute moins rigoureuses. Dans le prolongement de son avis *Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la déforestation importée* (2020), le CESE demande que le PNFB 2027-2036 soit explicitement articulé avec la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée, dont il relevait dès 2020 l'absence de déclinaison en plan d'action opérationnel et que la France soutienne enfin l'application effective du règlement européen sur la déforestation.

B. Protéger et restaurer la biodiversité forestière, en hexagone et outre-mer

Sur les 289 espèces et habitats forestiers évalués au titre de la directive Habitats-Faune-Flore entre 2013 et 2018, seuls 31 % présentaient un état de conservation favorable [29]. Parmi les pressions figure l'artificialisation des sols forestiers et périurbains, contre laquelle le CESE recommande de mobiliser plus largement les outils réglementaires de protection locale existants : espaces de continuité écologique, zonages de préemption, obligations réelles environnementales, mise sous statut de protection[30] en visant une cible de 10 % de protection forte conformément à l'objectif national et aux objectifs de restauration de la nature fixés par le Plan national de restauration de la nature.

29 Ministère chargé de la transition écologique, Bilan environnemental de la France, édition 2024, fiche « Forêts ».

30 CESE, avis *Restauration de la nature : face à l'urgence, donnons l'envie d'agir* (janvier 2025) ; Conseil national de la biodiversité, avis relatif au *Plan national de restauration de la nature* (juin 2026).

Les milieux humides forestiers (forêts alluviales, mangroves, tourbières, etc.) sont particulièrement fragiles. Ils représentent une partie du tiers du territoire hexagonal considéré comme propice à la présence de milieux humides. A cet égard, le plan national en faveur des milieux humides fixait pour 2026 un objectif de restauration de 50 000 hectares et, pour 2030, de doublement de la surface sous protection forte[31], tout en demandant que les pratiques sylvicoles y soient rendues plus respectueuses [32].

La forêt guyanaise concentre à elle seule une biodiversité exceptionnelle à l'échelle mondiale, dans un contexte où le prélèvement de bois y demeure aujourd'hui très limité, faute d'un outil de transformation local suffisamment structuré, et où les pressions sur les milieux restent mal quantifiées, qu'il s'agisse d'orpaillage illégal, de déboisement ou d'occupation illégale du foncier forestier.

Le CESE demande que le ministère chargé de la transition écologique, l'OFB et l'ONF outre-mer fixent, dans le PNFB 2027-2036, des objectifs différenciés de préservation de la biodiversité forestière entre hexagone et outre-mer, généralisent d'ici 2030 la mobilisation des outils locaux de protection dans les documents d'urbanisme régionaux, articulent ces objectifs avec ceux du plan national en faveur des milieux humides, et renforcent les moyens de surveillance du foncier forestier public et de lutte contre les coupes illégales et l'orpaillage en Guyane.

Parmi les pratiques bénéfiques, le sylvopastoralisme présente de nombreux avantages en conciliant des objectifs forestiers et pastoraux : ouverture du milieu pour la prévention des incendies, meilleur bilan carbone de l'élevage, bien-être animal, diversification des revenus, etc. Cette pratique mérite d'être soutenue par le second pilier de la politique agricole commune (PAC).

Dans ce cadre, le CESE salue la volonté affichée dans le projet de PNFB de développer les paiements pour services environnementaux (PSE) ainsi que la création de France Forêt 2100, start-up d'Etat chargée notamment de leur mise en œuvre. Un PSE est un mécanisme contractuel et volontaire qui rémunère, selon le principe du « bénéficiaire-payeur » et non celui du « pollueur-payeur », une activité propre à préserver ou accroître un service écosystémique (séquestration de carbone, régulation du cycle de l'eau, biodiversité, protection des sols) pour l'amener au-delà d'un scénario de référence préalablement défini[33]. Sa mise en œuvre obéit à cinq principes cumulatifs : la mesurabilité du service rendu, sa vérifiabilité par un tiers indépendant, la permanence des engagements dans la durée, l'additionnalité de l'action par rapport aux exigences réglementaires existantes, et l'unicité du paiement, pour éviter tout double compte. Le CESE estime essentiel d'étendre les PSE au secteur forestier, afin de rémunérer la préservation et, le cas échéant, la restauration des services écosystémiques que la forêt rend à la collectivité sans que le marché ne les valorise spontanément. Pour déployer ces mécanismes en forêt, le CESE recommande de s'appuyer en priorité sur les méthodes forestières déjà validées par le label bas-carbone, qui couvrent notamment la régénération et la gestion forestière améliorée, et d'étendre aux

31 Ministère chargé la transition écologique, Bilan environnemental de la France, édition 2024, fiche « Milieux humides ».
32 4ème Plan national en faveur des milieux humides 2022-2026.
33 IGEDD et CGAAER, *Les paiements pour services environnementaux forestiers : pourquoi et comment l'État devrait-il s'en saisir ?*, mai 2023.

massifs forestiers le modèle, déjà éprouvé en agriculture, des paiements pour services environnementaux des agences de l'eau, fondé sur des contrats de cinq ans assortis d'une clause de revoyure et d'un diagnostic environnemental initial. Ces contrats devront porter sur un bouquet de services plutôt que sur le seul carbone, en conditionnant la rémunération au respect de pratiques favorables à la biodiversité[34]. Leur financement devra mobiliser, aux côtés des agences de l'eau, les entreprises engagées dans des démarches de compensation volontaire ou de responsabilité sociétale, ainsi que les collectivités et parcs naturels régionaux soucieux de sécuriser à moindre coût les services rendus par les massifs situés sur leurs bassins d'alimentation, sur le modèle initié dès les années 1990 par la ville de New York pour protéger ses captages d'eau.

Enfin, le CESE alerte sur les risques de financer des maladaptations au changement climatique et des atteintes à la biodiversité. Les critères d'éligibilité de certains dispositifs de soutien au renouvellement forestier ne garantissent pas systématiquement une bonne allocation de la dépense publique. La Cour des comptes relève ainsi que certaines interventions du fonds d'aide au renouvellement de France Relance ont bénéficié à des peuplements à faible valeur économique non dépéris, du fait de critères de diversification insuffisamment contraignants, alors même que l'objectif affiché du dispositif était d'accompagner en priorité l'adaptation des peuplements sinistrés ou vulnérables[35]. Plusieurs organisations ont, de même, dénoncé le caractère déclaratif des exigences de biodiversité associées aux aides France 2030 : le maintien d'éléments écologiques y demeure facultatif et limité à 10 % de la surface, et aucun seuil ne borne le recours à la coupe rase, en dépit des obligations prévues à l'article 29 de la directive européenne sur les énergies renouvelables (RED III) et des recommandations de l'expertise scientifique en la matière[36]. Sur le segment industriel, I4CE observe que les dispositifs de soutien à la transformation du bois ont, pour l'essentiel, consolidé le modèle productif existant, centré sur le bois d'œuvre résineux – lequel concentre 90 % des volumes de transformation additionnels attendus –, freinant ainsi la diversification nécessaire à l'adaptation de la filière à une ressource appelée à devenir plus hétérogène[37]. Pour le CESE, les financements doivent être soumis à des exigences de préservation de l'ensemble des services écosystémiques. Sur le sujet des coupes rases, le CESE recommande leur encadrement, fondé sur des critères écologiques et paysagers définis dans un cadre national et adaptés aux contextes territoriaux.

34 Conseil d'analyse économique, *Compléter les comptes nationaux pour que l'arbre ne cache plus la forêt*, note n° 86, septembre 2025, recommandation n° 7.
35 Cour des comptes, rapport public annuel 2024 précité.
36 Collectif d'ONG environnementales, *Analyses et propositions pour le futur plan national de renouvellement forestier* (2023)
37 I4CE, *Financements publics de la filière bois : quelle contribution aux objectifs climatiques ?* (2026).

C. Prendre en considération les dimensions sociales, culturelles et paysagères de la forêt

L'été 2026 l'a montré à nouveau : les forêts, publiques et privées, y compris urbaines et péri-urbaines, constituent des espaces privilégiés de naturalité, propices aux activités de plein air et bénéfiques à la santé physique et mentale. Elles fournissent des services environnementaux qui ne sont ni suffisamment valorisés ni également accessibles à tous les publics. Les forêts ont souvent été un refuge salvateur pour les épisodes caniculaires successifs. Mais les coupes rases, les fermetures au public de grands domaines privés, de massif (par exemple les trois mois d'été dans le massif de la Clape dans l'Aude afin de le protéger des incendies), la surfréquentation de certaines forêts (promeneurs, ramasseurs de champignons, chasseurs, etc.) sont souvent sources de conflits d'usage et d'incompréhension entre les différents acteurs.

C'est pourquoi, pour le CESE, la recherche d'un équilibre entre les différentes activités (industrielles, de loisirs, lutte et prévention des incendies) tout en préservant les écosystèmes forestiers, nécessite de créer ou consolider les espaces de dialogue permanent entre tous les acteurs.

Le développement de conventions volontaires d'accueil du public et des associations pourrait par ailleurs être encouragé lorsque les conditions de sécurité, de protection des milieux et d'exploitation le permettent. Dans les forêts publiques, la qualité d'accueil et d'information du public doit être travaillée en particulier en lien avec les collectivités locales et l'ONF. Les plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR), mis en place obligatoirement par les conseils départementaux, ont montré leur utilité.

Parmi les services que la forêt rend à la collectivité figure l'accueil du public, et en particulier celui des associations d'éducation à l'environnement, de découverte de la nature, de sciences participatives et de sports de nature. Le CESE préconise que des expérimentations territoriales d'accès encadré et conventionné soient soutenues afin d'en évaluer les bénéfices, les conditions de sécurité et les effets pour les propriétaires comme pour les usagers.

AXE 4

Assurer les conditions de réussite du programme par des mesures transversales

A. Renforcer le dialogue entre les parties prenantes

Le CESE préconise d'abord de renforcer le dialogue forestiers-sociétés, ensemble de démarches de concertation et d'échange et de prise de décision collective entre les acteurs de la filière bois (gestionnaires, propriétaires, forestiers, élus, syndicats de salariés, etc.) et le grand public ou les usagers (associations, promeneurs, chasseurs, riverains, etc.). Le projet de PNFB prévoit bien de « *consolider le dialogue forêt-société* » afin d'apaiser les conflits d'usage. Le CESE regrette toutefois qu'aucune proposition concrète ne soit avancée à l'appui de cet objectif. Diverses propositions peuvent d'ores et déjà être avancées :

- -s'appuyer sur les chartes de parcs naturels régionaux et développer les chartes forestières de territoire, en leur proposant de veiller tout particulièrement à la qualité du dialogue et à la multifonctionnalité des forêts locales. Cette démarche pourrait être d'abord engagée dans les massifs où les tensions s'avèrent aujourd'hui les plus fortes.;
- imposer aux programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB) d'aborder ce sujet et d'apporter les réponses qui paraîtront les plus adaptées aux contextes locaux. On peut aussi envisager qu'une émanation spécialisée de la commission régionale de la forêt et du bois (CRFB) soit définie afin d'intervenir rapidement lorsque des tensions apparaissent ;
- garantir la représentation de tous les acteurs dans le Conseil supérieur de la forêt et du bois et dans les CRFB et associant les citoyens aux décisions relatives aux forêts.

B. Garantir la territorialisation du plan

La réussite du prochain PNFB dépend moins de l'ambition de ses objectifs que de la capacité à favoriser leur appropriation sur chaque territoire et à s'y tenir dans la durée. La loi prévoit que les PRFB soient élaborés au plus tard deux ans après la publication du décret d'approbation du plan national, dans le cadre des CRFB. Ce processus doit fonctionner dans les deux sens : le programme national doit

être révisé, si nécessaire, au regard des remontées de la mise en œuvre régionale, et non se contenter d'être décliné localement une fois défini.

C. Assurer le portage, le suivi et l'évaluation

Le PNFB 2016-2026 est resté largement déclaratif faute de moyens et de portage interministériel suffisants. Ce constat implique que le prochain cadre stratégique doive être adossé, d'une part à une loi de programmation garantissant des moyens et une visibilité pluriannuelle et, d'autre part, à une gouvernance unifiée et interministérielle autour d'une direction dédiée au sein de l'administration centrale. Actuellement, la mise en œuvre du PNFB est éclatée entre les ministères chargés de la forêt, de l'écologie, de l'énergie, du logement et de l'économie. Selon le CESE, sans cadre juridique engageant l'ensemble des ministères concernés et sans portage administratif unifié, les préconisations de la présente déclaration risquent de connaître le même sort que la plupart de celles du programme 2016-2026 [38]. Un portage unifié permettrait également de garantir la cohérence entre le futur PNFB et les multiples autres textes auxquels il fait référence : plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP), plan d'action pour la préservation des sols forestiers (PASF), plan national d'actions (PNA), plan d'action Vieux bois et les forêts subnaturelles (VBFS), plan national de restauration de la nature (PNRN), troisième stratégie nationale bas-carbone (SNBC3), troisième directive sur les énergies renouvelables (RED3), etc.

Le suivi et l'évaluation constituent une autre condition de réussite du futur plan. Le PNFB 2016-2026 était assorti d'un grand nombre d'indicateurs[39] et aucun suivi n'a permis de faire évoluer ce plan en cours de route, même quand des retours insatisfaisants étaient constatés[40]. Le nouveau PNFB envisage pour l'instant le suivi de 44 indicateurs. Le CESE préconise de n'en retenir qu'une vingtaine, parmi les plus faciles d'accès, afin de permettre un pilotage plus opérationnel[41]. Le CESE demande enfin qu'un suivi annuel de la mise en œuvre de ces préconisations soit assuré devant le Conseil supérieur de la forêt et du bois, sur le modèle du comité déjà chargé du suivi de la mise en œuvre et de l'impact du PNFB et des PRFB, et que ce suivi fasse l'objet d'une présentation publique, permettant au CESE et aux parties prenantes d'en apprécier chaque année les avancées et les retards.

38 Académie d'agriculture de France (section forêts et filière-bois), Contribution au projet de Programme national de la forêt et du bois 2027-2036 (2026).

39 49 indicateurs dont seuls 38 ont fait l'objet de mesures.

40 Cf. l'indicateur emblématique du niveau de récolte de bois.

41 Cf. avis du CESE *Évaluation des politiques publiques environnementales : un pilier démocratique à consolider* (juin 2025), qui préconisait de prévoir les conditions de faisabilité de l'évaluation : définition des objectifs à évaluer et des indicateurs pertinents en nombre resserré ; traitement des données qui seront nécessaires ; rendez-vous fixés et parties prenantes de l'évaluation.

D. Enrichir et mieux prendre en compte les connaissances scientifiques

Les connaissances scientifiques doivent davantage éclairer les futurs choix de gestion et d'adaptation. Vont dans ce sens les outils d'aide à la décision qui ont été développés sur les modélisations de compatibilité climatique des essences ou les diagnostics stationnels fondés sur les caractéristiques des sols. Plusieurs guides sylvicoles régionaux ont aussi été révisés pour intégrer cet impact, mais leur actualisation et leur appropriation par les gestionnaires demeurent inégales selon les territoires[42]. Cette exigence est renforcée dans les outre-mer, où la connaissance des écosystèmes forestiers tropicaux, des ressources génétiques locales et des capacités d'adaptation des essences indigènes reste à construire, alors même que ces territoires concentrent une biodiversité forestière exceptionnelle. Il convient donc de sécuriser, dans la durée, les moyens de la recherche-développement forestière publique[43] et de formaliser les modalités par lesquelles ses résultats viendront nourrir, de façon continue, l'actualisation des référentiels de gestion durable et des cahiers des charges des aides publiques.

E. S'appuyer sur les opérateurs publics

Le projet de PNFB comporte un sous-titre « *Disposer d'opérateurs publics efficients au service des ambitions du programme* ». A cet égard, le CESE estime que, face aux enjeux sociaux, économique et environnementaux de l'ensemble de la filière, les établissements publics doivent pouvoir apporter des réponses aux difficultés rencontrées. Pour la gestion des risques, il est essentiel de doter les services de prévention et de lutte contre les incendies (ministères, ONF, Météo-France, SDIS, sécurité civile, IGN) des moyens humains et matériels nécessaires pour prévenir et lutter contre les incendies de demain qui se développent déjà aujourd'hui. Pour l'adaptation des forêts, leur gestion et les évolutions des métiers, les organismes doivent disposer des moyens nécessaires pour mener à bien les travaux de recherche, les vulgariser, informer, former. Enfin, les établissements de formation professionnelle initiale et continue doivent être capables d'ouvrir les formations nécessaires.

42 Comité chargé de l'élaboration du plan national de renouvellement forestier, rapport préparatoire au plan national de renouvellement forestier, 2023

43 Recherche conduite pour l'essentiel par l'Office national des forêts en partenariat avec l'INRAE, l'IGN et les réseaux scientifiques existants comme le groupement d'intérêt public sur les écosystèmes forestiers (GIP ECOFOR).

Conclusion

« *Les forêts, bois et arbres sont placés sous la sauvegarde de la Nation, sans préjudice des titres, droits et usages collectifs et particuliers.* » Cette disposition de l'article L. 112-1 du code forestier se justifie par l'importance des enjeux forestiers. Au-delà de sa valeur écologique intrinsèque, la forêt fournit en effet de nombreux services, qu'ils soient marchands (fourniture de bois) ou non-marchands (stockage du carbone, réservoir de biodiversité, régulation du cycle de l'eau, protection contre l'érosion des sols, îlots de fraîcheur, activités de loisirs de plus en plus recherchées). Fragilisées par le changement climatique, elles jouent un double rôle dans l'atténuation comme dans l'adaptation au changement climatique.

Le Gouvernement envisage d'élaborer le futur PNFB 2027-2036 sans évaluation environnementale préalable ni saisine de la CNDP. C'est pourquoi le CESE, qui demande le rétablissement de ces garanties, a souhaité s'emparer du sujet.

Pour que ce plan soit réaliste et mis en application, le CESE préconise donc en priorité de mettre en place une réelle concertation avec l'ensemble des acteurs de la filière et des autres parties prenantes. Le prolongement, pour un an, du plan 2016-2026 permettrait de construire un tel calendrier de co-construction.

Dans son contenu, le futur plan devra notamment :

- assurer la résilience des forêts par la diversification des peuplements et des modes de gestion ;
- prioriser les usages du bois qui améliorent le stockage du carbone et la valorisation économique ;
- redynamiser la filière bois : relocalisation industrielle ; qualification des emplois ; formation de tous les acteurs, etc. ;
- protéger et préserver la biodiversité forestière, en hexagone et outre-mer ;
- faire progresser effectivement le dialogue et la concertation autour de la gestion des forêts, de façon à répondre aux attentes croissantes de la société à leur égard ;
- garantir une mise en œuvre effective du plan par sa territorialisation, son portage et son suivi.

Retrouvez le CESE
sur les réseaux sociaux

lecese.fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00

cese
Conseil économique
social et
environnemental