



AGIR pour la
BIODIVERSITÉ



La gestion des forêts publiques françaises : quel rôle pour l'ONF ?

Analyse et propositions

En Bref

Les forêts publiques métropolitaines et ultramarines constituent, après le domaine public maritime, le principal patrimoine naturel public de notre pays. L'Office national des forêts joue un rôle essentiel dans la gestion de ce bien commun dont tous les français bénéficient directement ou indirectement.

Nous présentons tout d'abord sept principes qui doivent présider à la gestion de ce patrimoine :

- 1. Une gestion des forêts publiques mettant la biodiversité au cœur de la stratégie*
- 2. une gestion multifonctionnelle, prenant en compte tous les services écologiques.*
- 3. La solidarité territoriale et la nécessaire mutualisation des coûts à l'échelle nationale.*
- 4. L'intégration des forêts publiques dans l'aménagement du territoire.*
- 5. Des forêts publiques au cœur des enjeux et de l'innovation pour demain pour la transition écologique.*
- 6. Des forêts publiques socle d'une politique ambitieuse et équilibrée de lutte contre le changement climatique*
- 7. Des forêts publiques, lieu de débats, d'appropriation et d'écoute des attentes nouvelles de la société*

Nous développons ensuite les conséquences pour le modèle économique de l'ONF, à travers les propositions suivantes :

- 1. Affirmer une politique de la nature que l'ONF doit transformer en atout.*
- 2. Construire un modèle économique prenant en compte la diversité des services.*
- 3. Ne pas séparer les activités « marchandes » et « non-marchandes » dans la gestion des forêts publiques.*
- 4. Maintenir le principe d'une globalisation nationale du versement compensateur.*
- 5. Appliquer le régime forestier.*
- 6. Focaliser les activités de l'office sur son cœur de métier, la gestion durable et multifonctionnelle des forêts publiques nécessaires à la transition écologique.*
- 7. Assurer la transparence des différents modèles économiques de l'Office.*
- 8. Développer une gouvernance de l'établissement pluraliste et ouverte à la société.*
- 9. Renforcer la capacité de l'ONF à contribuer aux initiatives menées dans les réseaux d'espaces naturels protégés.*

Introduction

Selon l'inventaire forestier national¹, les forêts françaises métropolitaines couvrent aujourd'hui (en moyenne 2013-2017) environ 16,9 millions d'ha, soit 31% du territoire. Sur le plan du statut de la propriété, on distingue :

- 1,8 millions d'hectares (11%) de forêts domaniales (appartenant à l'Etat).
- 2,9 millions d'hectares (17%) de forêts des collectivités (essentiellement des communes mais aussi des départements). On compte 11371 communes « forestières » (soit près d'un tiers des communes françaises), regroupées pour environ 6000 d'entre elles dans la FNCOFOR (Fédération nationale des communes forestières).
- 12,2 millions d'hectares (72%) de forêts privées.

Sur le plan de sa composition, la forêt française est constituée en majorité de feuillus (62% des surfaces). Les conifères représentent 21% et les forêts mixtes 16%.

S'ajoutent à ces forêts de métropole près de 6 millions d'hectares de forêts tropicales, principalement en Guyane (5,3 millions d'ha) mais aussi en Martinique et Guadeloupe, à la Réunion et à Mayotte, dont l'importance vis-à-vis de la biodiversité est reconnue au niveau international. Ces forêts sont publiques à 98%, ce qui oblige notre pays à être exemplaire. L'ONF emploie environ 530 agents dans ces forêts.

Les forêts publiques constituent donc, après le domaine public maritime, le principal patrimoine naturel public de notre pays.

Le principal organisme intervenant dans la gestion de ces forêts publiques est l'Office national des forêts, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), qui gère les forêts domaniales et la grande majorité des forêts des collectivités², donc au total environ 4,4 millions d'hectares, soit 26% des forêts françaises. Créé en 1965 à partir de l'administration générale des eaux et des forêts, c'est un EPIC un peu particulier dans la mesure où plus de 60% des personnels sont des fonctionnaires issus du transfert du personnel de cette administration. L'ONF, qui comptait environ 15.000 personnes à sa création, emploie aujourd'hui environ 9000 agents. L'office disposait en 2017 d'un budget d'environ 850 M€, dont 56% était affecté à la masse salariale. La contribution de l'Etat représente environ 20% de ce budget (175 millions d'euros dont 140 millions de « versement compensateur », remboursement à l'Office d'une part du coût de gestion des forêts communales), le reste étant assuré par la vente de bois et de divers services.

Suite aux difficultés financières récurrentes de l'Office, une lettre de mission interministérielle³ du 27 novembre 2018 a demandé à quatre corps d'inspection⁴ de mettre en place une mission conjointe pour analyser la situation économique de l'ONF au regard de ces missions et leur évolution

¹Voir <https://inventaire-forestier.ign.fr/spip.php?rubrique3>

²13% des surfaces des communes forestières (soit 391.000 ha, surtout dans le Sud-Ouest) ne sont pas soumis au régime forestier, pour des raisons historiques, et ne reçoivent pas d'aides de l'Etat.

³ Ministères de la transition écologique et solidaire, de l'action et des comptes publics, de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, des outre-mer, de l'agriculture et de l'alimentation.

éventuelle « en prenant en compte les fonctions économiques, environnementales et sociales de la forêt ».

La mission a souhaité auditionner cinq ONG nationales, auxquelles s'est ajouté le réseau Réserves Naturelles de France, pour connaître leurs analyses et leurs propositions. C'est pour répondre à cette demande qu'a été élaborée et présentée à la mission notre vision. Elle énonce dans une première partie les principes qui doivent présider selon ces ONG à la gestion de ce patrimoine public. Dans une seconde partie sont développées les principales propositions pour les missions, la stratégie, les modèles économiques et la gouvernance de l'ONF.

⁴ Inspection générale de l'administration, Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux.

Les principes d'une gestion⁵ publique d'un bien commun

Trois principes complémentaires doivent être au cœur de la gestion des forêts publiques de notre pays.

1. Une gestion des forêts publiques mettant la biodiversité au cœur de la stratégie

La connaissance et la préservation de la biodiversité des forêts, qu'il s'agisse de la flore, de la faune, de la fonge, des microorganismes, sont parfois considérées comme des services annexes, des sous-produits facultatifs de la gestion forestière, qui devraient faire l'objet d'un soutien financier spécifique. **Nous nous inscrivons fortement contre cette conception qui méconnaît tous les apports récents de la littérature scientifique sur le rôle central de la biodiversité dans le fonctionnement et les capacités de production et d'évolution des écosystèmes.**

Tout d'abord, de par leur histoire, les forêts publiques de notre pays sont, au moins en partie, particulièrement anciennes (ancienneté du sol forestier). Bien qu'exploitées, elles sont le lieu de vie d'une biodiversité remarquable (en particulier dans les ZNIEFF ou les zones Natura 2000). Ce legs de l'histoire, dont nous ne connaissons et n'apprécions aujourd'hui qu'une infime partie, même dans les forêts métropolitaines, oblige, comme pour d'autres aspects de notre patrimoine national naturel et culturel, à une gestion visant à assurer sa préservation et sa transmission aux générations futures.

Ensuite, cette biodiversité n'est pas qu'un héritage du passé. Elle constitue aujourd'hui le socle de la production forestière et des services qui en dépendent (voir point 2), de sa durabilité et de sa résilience tant économique qu'écologique.

Enfin, nul ne sait aujourd'hui précisément ce que seront les forêts de demain et la manière dont elles évolueront sous l'effet des dérèglements climatiques, mais aussi des multiples pressions déjà à l'œuvre aujourd'hui. Mais ce que l'on peut affirmer, c'est que les capacités d'évolution, et la possibilité même d'existence d'écosystèmes forestiers dans certaines régions, seront d'autant plus fortes que ces écosystèmes abriteront une biodiversité élevée, à différents niveaux (diversité génétique, spécifique et écologique). Le réseau des forêts publiques constitue également une infrastructure fondamentale de la fonctionnalité écologique notamment par son rôle dans les connexions écologiques.

La connaissance et la préservation de la biodiversité forestière, remarquable comme ordinaire, en métropole et *a fortiori* en outremer, doivent constituer un des fondements de la stratégie de gestion des forêts publiques de notre pays.

2. une gestion multifonctionnelle, reposant sur tous les services écologiques

Il apparaît aujourd'hui que la production de bois, qui a longtemps constitué la finalité majeure fondant l'intervention de l'Etat, ne constitue qu'un aspect du rôle des forêts. Les fonctions comme la régulation du cycle de l'eau (écrêtage des crues, soutien des étiages, qualité des eaux issues de forêts souvent en tête de bassin), la fixation du carbone, la régulation du climat local et des risques naturels, la préservation des sols, les effets bénéfiques sur la santé, les valeurs culturelles, les aspects récréatifs ou d'éducation à l'environnement sont autant de services qui bénéficient à nos concitoyens de tous âges et de toutes conditions. Il convient en outre de souligner :

⁵ La notion de gestion est prise au sens large, les modalités en étant différentes dans les forêts domaniales et dans celles des collectivités

- que le développement des études en économie de l'environnement indique que la valeur économique totale de ces multiples services (et donc les dépenses évitées par une gestion les prenant en compte) est largement supérieure à la valeur de la production de bois. Le rapport de 2009 du Centre d'Analyse Stratégique propose une valeur minimale de 1000 € par hectare et par an, soit environ 10 fois la valeur de la production de bois.

- que la valeur relative de ces services non-marchands va vraisemblablement augmenter sensiblement du fait des changements climatiques, en particulier les services liés à la ressource en eau (qualitatifs et quantitatifs) et à la fixation du carbone par les arbres en forêt. Compte-tenu du temps de réaction des milieux forestiers, c'est dès maintenant qu'il convient d'investir pour que ces services soient pleinement disponibles dans la seconde moitié du siècle, qui verra ces changements climatiques prendre de l'ampleur.

- qu'une gestion favorable à la biodiversité forestière, avec en particulier des peuplements d'âges et d'essences forestières variés, va contribuer non seulement à la préservation d'espèces qui ne trouvent plus dans les milieux agricoles ou forestiers intensifs des conditions favorables⁶ mais aussi à la résilience de la fonction de production de bois vis-à-vis des perturbations tant écologiques (tempêtes et autres effets des changements climatiques) qu'économiques (fluctuations des prix et des débouchés des différentes essences de bois).

Nous ne négligeons pas l'essor d'une économie verte efficace (hiérarchisation économique, sociale et écologiques des usages du bois) et ses enjeux en termes de balance commerciale et d'emploi. Quant à sa demande spécifique de biomasse pour l'énergie, si la forêt française possède biologiquement (mais peut-être pas économiquement) le potentiel pour répondre en partie à cette demande⁷, cet enjeu concerne principalement la forêt privée, qui représentent 73% de la surface forestière mais a une production commercialisée par hectare inférieure d'environ 30% à celle des forêts publiques⁸.

Il nous semble donc indispensable que l'Etat affirme que son rôle est d'assurer cette gestion multifonctionnelle des forêts publiques au service de tous les citoyens et pour répondre aux enjeux à long terme. Ces dernières décennies, la gestion des forêts publiques, en particulier domaniales, a trop souvent été le terrain d'application, au détriment de la durabilité de cette gestion, de décisions politiques (« produire plus ») qui ne pouvaient s'appliquer facilement en dehors de ces forêts publiques.

3. La solidarité territoriale et la mutualisation

Les forêts françaises sont diverses : certaines, comme les forêts de plaine de l'Est de la France, sont considérées comme « productives », c'est-à-dire qu'elles peuvent produire durablement des quantités importantes de bois de façon rentable, d'autres, comme les forêts méditerranéennes ou ultramarines, ont un potentiel de rentabilité plus faible mais un rôle paysager, social et de préservation de la biodiversité important ; certaines, proches des agglomérations, doivent privilégier l'accueil du public, d'autres (notamment sur l'amont des bassins versants) devront davantage participer à la régulation du cycle de l'eau... Mais toutes ces fonctions sont utiles et ont de valeur pour la société et aucune forêt publique ne doit être considérée comme « secondaire ». C'est

⁶ Ainsi, 30% des zones Natura 2000 terrestres sont dans les forêts publiques.

⁷ Sans développer ici cette question, nous considérons que la forêt privée ne doit pas être dispensée d'obligations de gestion durable, du fait en particulier des mesures fiscales dont elle bénéficie de la part de l'Etat.

⁸ Des données récentes de l'IGN indiquent même une réduction des stocks de chêne dans certaines forêts domaniales, signe d'une exploitation non durable. Voir http://www.ign.fr/publications-de-l-ign/Institut/Actualites/colloque_inventaire_forestier_oct2018/02_jdbontemps_al_inventaire_expansion.pdf

pourquoi le soutien public à leur gestion ne saurait être lié à leur seul potentiel de production de bois et le coût de cette gestion doit être mutualisé au niveau national.

Ce principe doit s'appliquer particulièrement aux forêts ultramarines (notamment en Guyane) et méditerranéennes, à valorisation économique moindre, du fait de l'importance écologique de ces forêts. Sans « unité dans la diversité », la gestion durable des forêts publiques françaises ne répondra pas à des enjeux importants comme la préservation de la biodiversité et l'atténuation et l'adaptation au changement climatique. Pour demain, les joyaux tropicaux publics français doivent être bien préservés. Ajoutons que, du fait des changements climatiques, la forêt méditerranéenne de moindre rendement productif va gagner du terrain plus au nord et devra faire l'objet d'une gestion adaptée.

Dans un contexte où la diversité naturelle des forêts est une richesse, les inégalités territoriales apparaissent comme injustes pour beaucoup de nos concitoyens. Assurer une solidarité entre les territoires doit constituer une mission centrale de l'Etat.

4. L'intégration dans l'aménagement du territoire

Outre les fonctions propres aux forêts, il apparaît aujourd'hui nécessaire de penser plus globalement leur rôle par rapport aux territoires où elles s'insèrent et donc d'associer tous les acteurs de ce territoire à leur gestion. Et ceci pour plusieurs raisons :

- Par rapport aux milieux agricoles ou urbains, les forêts constituent des milieux relativement protégés vis-à-vis de plusieurs facteurs d'érosion de la biodiversité : faibles usages d'engrais et de pesticides, maintien d'habitats diversifiés, réchauffement climatique plus faible que dans les milieux ouverts... A ce titre, les forêts représentent aujourd'hui, et sans doute encore davantage demain, des milieux refuges pour la biodiversité, même pour des espèces non inféodées à ces milieux.
- Les forêts peuvent constituer des éléments clés de « continuité écologique », permettant la circulation des espèces, circulation que les changements climatiques rendront sans doute encore plus nécessaire. Ceci signifie que le positionnement de ces milieux forestiers dans le territoire doit être réfléchi par rapport à cette fonction. Une telle « infrastructure écologique » repose souvent sur les forêts publiques.
- On sait aujourd'hui que les zones d'interface entre des milieux différents (par exemple les lisières entre une forêt et un milieu ouvert) sont particulièrement riches en biodiversité. Même si ces interfaces représentent des surfaces modestes, leur bonne gestion est donc essentielle, alors qu'elle est souvent négligée par les gestionnaires des deux milieux concernés.
- Par son volume de production et la nature des bois produits, par son contrôle de l'exploitation, la forêt publique joue également un rôle dans les techniques relatives à l'exploitation des bois notamment pour le développement du débardage par câble limitant ainsi le recours aux pistes forestières, l'exploitation en billons plutôt qu'en bois longs permettant un moindre impact des routes et pistes forestières. Elle doit permettre d'orienter aussi les techniques de première transformation en maintenant un capital de transformation de gros bois permettant la valorisation d'arbres âgés essentiels pour la biodiversité.
- Enfin, d'un point de vue économique, l'exploitation des ressources des forêts publiques doit être le support de développement d'une filière économique créatrice de valeurs (dont l'emploi) dans les territoires, plutôt que de viser une exportation de bois plus ou moins lointaine et aux débouchés incertains.

La gestion des forêts publiques doit donc s'insérer dans une perspective plus globale d'aménagement du territoire et impliquer de ce fait les différents acteurs des territoires pour maximiser les bénéfices liés à leurs différents services.

5. Des forêts publiques au cœur des enjeux et de l'innovation pour demain

C'est par l'action publique, et dans les forêts publiques, que la foresterie française a bâti ses principes, ses outils et ses politiques. Encore récemment, les idées nouvelles de l'écologie forestière ont poussé à l'innovation dans les forêts publiques (ex. notions de trame et de vieux bois), faisant école très lentement en forêt privée. Ce rôle historique d'exemplarité, de missions et de devoirs particuliers des forêts publiques a besoin d'être réaffirmé pour éviter les confusions qui conduisent d'ailleurs bien souvent nos concitoyens à se méprendre sur les différentes natures de la propriété forestière et les droits et devoirs que la loi leur assigne.

Jamais depuis 150 ans, les enjeux forestiers n'ont été aussi importants politiquement (économie verte, changements climatiques, crise de la biodiversité). Les solutions passent par une expérimentation à long terme de gestions innovantes. La forêt publique est, en la matière, cruciale.

La gestion des forêts publiques doit rester innovante et constituer une référence, pour les autres types de propriétés comme les autres pays.

6. Des forêts publiques socle d'une politique ambitieuse et équilibrée de lutte contre le changement climatique

Les forêts publiques sont un lieu d'exploitation de bois d'œuvre, d'industrie et de bois-énergie. Elles constituent aussi un stock de carbone important, sur pied comme dans les sols forestiers (souvent anciens en forêts publiques).

Une gestion avisée pour lutter contre le changement climatique doit toutefois éviter quelques pièges et nécessite une vision et un cap clair :

- une hiérarchie stricte des usages du bois, pour des raisons écologiques comme pour des raisons économiques (et d'emploi généré). Le bois-énergie n'est une bonne solution écologique qu'à condition d'utiliser localement des produits secondaires de la sylviculture bois d'œuvre ;
- une exploitation forestière compatible avec l'augmentation du stock de carbone en forêt et favorisant le rôle des forêts dans l'atténuation du changement climatique ;
- une gestion progressive cherchant à adapter les forêts au changement, sans trop vouloir anticiper sur des schémas simplistes (hors expérimentation scientifique) mais valorisant les peuplements mélangés plus résilients.

La gestion des forêts publiques doit donc se réfléchir sur le temps long et dans un climat changeant, ce qui est nécessairement plus complexe que le seul « produire plus » ou « privilégier le tout biomasse énergie ».

7. Des forêts publiques, lieu de débats, d'appropriation et d'écoute des attentes nouvelles de la société

Loin de la caricature que certains en font, le débat sur les forêts et leur gestion intéresse le citoyen désireux de comprendre. Les récents films et débats (Forêts, L'intelligence des arbres, Le temps des forêts) démontrent l'appétence d'un public pour un sujet qui, il y a encore quelques années, n'était digne d'intérêt que lors de catastrophes (pluies acides, tempêtes du siècle, incendies ravageurs, déforestation). Cette tendance, accompagnée par un plus large accès à une pluralité d'information, met la forêt publique en première ligne des questionnements des citoyens.

Cela est une chance, si la forêt publique s'ouvre à un dialogue apaisé avec la société, à une écoute, à des techniques de concertation nouvelles, sortant de l'information professorale « old-school » (le forestier sait, circulez) et, à l'inverse, du vandalisme « vert ».

La contestation par la société, dans certaines régions et forêts, d'une gestion par l'ONF perçue comme non durable (intensification des récoltes, enrésinement, raccourcissement des cycles, pressions sur les communes pour récolter plus, logique prioritaire de rentrées financières) n'est pas un fantasme à combattre par l'explication rationnelle. Ces problèmes existent bel et bien et l'ONF doit y remédier, non pas pour faire taire les critiques mais pour le bien et la durabilité de la forêt.

A ce titre, la forêt publique a un rôle-clé à jouer dans l'explication des alternatives (toujours multiples) de gestion. C'est par exemple le sens du projet « Forêts d'exception » en forêt publique, qui peut réduire la perception négative qu'ont certains de nos concitoyens de l'exploitation du bois, justifiée dans certains cas au regard la manière dont elle se fait et de la sylviculture qui la soutient. Dans cette œuvre de pédagogie de concertation et de co-construction, les ONG environnementales peuvent être des alliés, si et seulement si les messages ne sont pas faux ou simplistes.

Quelles conséquences pour l'ONF ?

Les principes précédemment évoqués nous amènent à défendre les propositions suivantes pour le devenir de l'ONF.

1. Une politique de la nature que l'ONF doit transformer en atout

L'agenda du climat comme de la biodiversité, et des transitions en cours (énergétique, économie verte) font de l'ONF un acteur structuré, cohérent et pertinent pour participer à la transition écologique en cours.

D'un côté, les outils de conservation de la nature ont été progressivement mis en place par l'établissement durant les décennies 1990 et 2000 (réserves biologiques, Natura 2000, trame de vieux bois, adaptation sylvicole aux enjeux des espèces, réseau naturaliste compétent et reconnu...). Ils sont aujourd'hui mieux compris (voire demandés) par les collectivités. L'ONF doit, plus spontanément et de façon dynamique, poursuivre leur déploiement et valoriser leur existence. Mais, d'un autre côté, il existe une frustration sur le terrain face à ce qui est actuellement ressenti comme une limitation, un frein à leur développement.

La conservation de la biodiversité ne doit pas rester « la cerise sur le gâteau » d'une gestion prioritairement productive (cf. multifonctionnalité). Elle doit au contraire être reconnue comme étant au cœur des missions de l'établissement. L'ONF a aujourd'hui dans ses rangs un haut niveau de compétences et de motivation de ses agents sur ce sujet et une expérience de mise en place pratique à l'échelle de régions entières.

2. Construire un modèle économique prenant en compte la diversité des services

Même si l'établissement a un statut d'EPIC et doit continuer à alimenter en partie son budget par des ressources propres, **un modèle économique fondé, pour la gestion des forêts domaniales, sur la seule valorisation de la production de bois et de l'exploitation de la chasse, et pour les autres activités sur des prestations de service supposées rémunérées à leur juste prix, qui a pu être viable dans le passé, ne peut plus être défendu.** On notera d'ailleurs que, dans d'autres domaines de l'action publique (par exemple Universcience pour la culture scientifique, l'IFREMER ou le CIRAD pour la recherche), le statut d'EPIC se traduit par des ressources propres qui ne constituent qu'une partie minoritaire du budget de ces établissements. Le principe d'un complément budgétaire prenant en compte le coût de production des multiples services évoqués précédemment doit donc être reconnu, quitte à s'adapter, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle, à des fluctuations positives ou négatives de la conjoncture (tempêtes, variations du prix du bois). **Nous rappelons en outre que cette production de services constitue pour l'Etat un investissement porteur à la fois de durabilité pour la production forestière et d'économies dans d'autres secteurs de l'action publique** (dommages des inondations, traitement des eaux, impacts du réchauffement climatique, voire dépenses de santé...).

Nous considérons que ce soutien doit venir principalement de l'Etat (principe de mutualisation) même si la mobilisation de ressources venant de collectivités intéressées par certains services « de proximité⁹ » (par exemple pour la qualité de l'eau) peut le compléter. Par exemple, une part des services d'accueil du public devraient pouvoir être pris en compte sur les recettes des départements

⁹ C'est-à-dire bénéficiant plus particulièrement aux habitants vivant à proximité, par opposition à des services « globaux » ayant des retombées plus diffuses, comme la fixation de carbone.

relatives à la taxe d'aménagement, trop souvent sous ou mal utilisée. Par ailleurs en forêt de montagne une partie des domaines skiables sont situés en forêts publiques sans contribution à leur gestion alors qu'elles apportent un service en matière de risques naturels et de qualité paysagère.

3. Ne pas séparer les activités « marchandes » et « non-marchandes »

L'hypothèse de séparer fonctionnellement les activités marchandes de l'ONF et celles relevant des autres fonctions et services des forêts est parfois évoquée, de même que l'idée d'externaliser ces activités marchandes ou, à l'inverse, de concentrer l'action de l'office sur les forêts « productives ». Même si nous défendons la nécessité d'une analyse économique fine et transparente des différents domaines d'activité de l'Office (voir point 7), **nous sommes totalement opposés à de telles options. Ce sont toutes les forêts publiques qui, en prenant en compte leurs spécificités, doivent faire l'objet d'une gestion multifonctionnelle** et la nécessité d'une adaptation fine aux contextes locaux ne pourrait que pâtir d'un tel clivage. En outre, comme indiqué précédemment, la possibilité d'une valorisation de certains services, selon les contextes locaux, n'est pas à exclure mais doit impérativement s'inscrire dans une vision globale et multifonctionnelle.

Nous considérons donc qu'il convient de conserver un opérateur public unique pour la gestion des forêts domaniales et communales. Outre le fait que, dans beaucoup de massifs forestiers, on peut avoir les deux types de forêts¹⁰, cette gestion fait appel aux mêmes compétences et une séparation ne ferait qu'en diminuer la cohérence, l'efficacité et l'efficience et en augmenter les coûts.

4. Maintenir le principe d'une globalisation du versement compensateur

Dans le même esprit, la globalisation d'un soutien à la gestion des forêts des collectivités (le versement compensateur inscrit au budget de l'ONF) pour permettre une prise en compte mutualisée de leurs atouts et de leurs contraintes, nous apparaît préférable à une ventilation de cette dotation entre les collectivités concernées, qui obligerait à définir une clé de répartition qui serait nécessairement rigide. En particulier, la prise en compte des aléas (comme les tempêtes qui ont frappé notre pays ou des aléas sanitaires) incite à défendre la pertinence du choix d'un opérateur national pouvant redéployer rapidement ses efforts (principe de mutualisation), comme lors des tempêtes de 1999.

En outre, sur un plan économique, le fait de disposer d'un opérateur national pour commercialiser les produits forestiers des collectivités permet certainement, dans un marché très globalisé, de mieux valoriser ces produits tout en répondant mieux aux attentes de l'aval de la filière, tout en gardant une capacité d'orientation de celle-ci.

Par contre, dès lors que les charges de l'ONF dans ce domaine sont correctement couvertes, **nous considérons que le montant de ce versement compensateur de l'Etat par rapport à la contribution financière des collectivités au budget de l'office (qui ne représente aujourd'hui qu'environ 20% du versement compensateur) est un compromis politique dont les fondements seraient à expliciter et à stabiliser pour éviter sa mise en cause récurrente.**

5. Appliquer le régime forestier

En 2015, le Ministère de l'agriculture a diligenté¹¹ un « *un inventaire des forêts des collectivités non soumises au régime forestier ou dont l'Office national des forêts n'est pas chargé de la mise en œuvre* » en rappelant que « *Le régime forestier encadrant la gestion des forêts publiques constitue une garantie de protection renforcée et de gestion durable des forêts par le biais notamment de*

¹⁰ Les forêts communales sont souvent d'anciennes parcelles de forêts domaniales cédées aux communes au cours de l'histoire.

l'obligation d'aménagement forestier » et que l'Etat était décisionnaire dans ce domaine, même si l'avis des collectivités concernées était requis.

Nous considérons que, même s'ils présentent un faible potentiel de valorisation en termes de production de bois, tous les bois et forêts publics relevant du code forestier sont concernés par les principes que nous avons définis. En particulier, les trois critères énoncés par le code forestier (« *les bois et forêts susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution* ») indiquent clairement que la seule absence d'exploitation régulière ne peut constituer un critère d'exclusion. Ces boisements ont donc vocation à bénéficier du régime forestier et des prestations qui s'y rattachent de la part de l'ONF. **En particulier, de nombreux boisements dans des communes urbaines ou périurbaines jouent un rôle social important : il apparaît essentiel de les protéger par les dispositions du code forestier, ne serait-ce qu'en application de la volonté politique du gouvernement de lutte contre l'artificialisation.**

6. Focaliser les activités de l'office sur son cœur de métier : la gestion durable et multifonctionnelle des forêts

L'office conduit aujourd'hui une partie substantielle de ses activités (environ 15 à 20% de son budget) dans le secteur concurrentiel, c'est-à-dire pour lesquelles d'autres opérateurs publics ou privés peuvent intervenir. Outre le fait de s'assurer à la fois de l'équilibre économique de ce secteur d'activités et de l'absence de distorsion de concurrence (voir proposition 7) -notamment sur les secteurs « études » et « travaux »-, **il nous semble essentiel que ces activités correspondent bien à la mission centrale de l'Office, à savoir la gestion durable et multifonctionnelle de forêts publiques et illustrent son savoir-faire dans ce domaine.**

En outre, l'Office dispose d'un service de R&D compétent qui permet de répondre aux principes évoqués précédemment d'exemplarité et d'innovation dans la gestion forestière. L'ONF est donc à même de proposer des innovations dans un contexte de crises environnementales (changements climatiques, perte de la biodiversité...) et de mettre en place de nouvelles techniques du génie écologique pour adapter la forêt aux changements climatiques et mieux gérer la biodiversité. Il nous semble indispensable d'étendre ces recherches et ces développements à toutes les composantes de la biodiversité et sur les services écologiques qui en dépendent.

7. Assurer la transparence des différents modèles économiques de l'Office

Les quatre grands domaines d'activité de l'Office (gestion de forêts domaniales, des forêts des collectivités, missions d'intérêt général, secteur concurrentiel) ont chacun un contenu technique mais aussi un modèle économique spécifique. Que ces grands domaines demeurent présents au sein du même EPIC ou que d'autres options soient envisagées (EPA, filiales...), **il apparaît indispensable d'assurer la transparence et l'indépendance de ces différents modèles économiques, pour éviter toute critique de la part des différents partenaires de l'établissement.**

8. Développer une gouvernance pluraliste de l'établissement ouverte sur la société

⁴¹ Voir [https://www.google.com/url?](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=2ahUKewi6idH9gvDfAhWBy4UKHdjIB3QQFjAEegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Finfo.agriculture.gouv.fr%2Fgedei%2Fsite%2Fbo-agri%2Finstruction-2015-139%2Ftelechargement&usg=AOvVaw30eGBUpVxVvZ0bpvDfvibM)

[sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=2ahUKewi6idH9gvDfAhWBy4UKHdjIB3QQFjAGegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.efa-cgc.net%2Fapp%2Fdownload%2F13052643236%2FCourrier_MAUGUIN_RF.pdf%3Ft%3D1486457502&usg=AOvVaw0iQ28htZ3EIOXV_Q3YJ_IH](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=2ahUKewi6idH9gvDfAhWBy4UKHdjIB3QQFjAGegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.efa-cgc.net%2Fapp%2Fdownload%2F13052643236%2FCourrier_MAUGUIN_RF.pdf%3Ft%3D1486457502&usg=AOvVaw0iQ28htZ3EIOXV_Q3YJ_IH)

Les principes précédents obligent certainement à repenser la gouvernance de l'office, pour aller en particulier vers une gouvernance plus représentative de la diversité des attentes vis-à-vis des forêts publiques. Cela peut passer par :

- Un conseil d'administration qui, tout en restant d'une taille limitée, **pourrait diversifier les porteurs d'intérêts représentés**¹² ;
- La mise en place, comme dans l'Agence française pour la biodiversité, de **comités d'orientation (ou de commissions spécialisées) placés auprès du CA et pleinement opérationnels, qui pourraient redonner plus de légitimité et de pouvoir d'orientation de l'établissement à cet organe**. Ces commissions devraient intégrer des personnalités extérieures au CA, et correspondre à des thématiques ou des zones biogéographiques précises. L'instauration d'une commission spécialisée « biodiversité », la confirmation des commissions de la forêt communale et des forêts d'Outre-mer semblent elles aussi absolument nécessaires. D'autres thématiques mériteraient d'être éventuellement ajoutées : montagne, péri-urbain, accueil du public/fonctions sociales, risques naturels ...
- L'élargissement de la gouvernance dans le cadre de certaines **collaborations de recherche** menée par l'ONF, en particulier en matière de biodiversité. L'ouverture aux autres acteurs de l'environnement (ONG, réseaux d'espaces protégés) -au travers de la Plateforme Biodiversité pour la Forêt notamment- est souhaitable au regard de leurs propres problématiques de recherche et des modalités de collaboration qu'ils entretiennent avec l'Office.
- **Un dialogue renforcé avec les collectivités locales** (qui pourrait passer par la mise en place d'instances régionales plus structurées, à l'image des conseils de rivage du conservatoire du littoral) **et la création de liens avec les nouvelles structures régionales mises en place par la Loi biodiversité** (Agences régionales et comités régionaux de la biodiversité) ;
- **Un investissement répondant directement à la demande des citoyens usagers d'un massif forestier public, à des moments clés de la vie de la forêt**, par exemple lors de la révision du plan d'aménagement, comme cela a pu être expérimenté localement avec succès.

9. Renforcer la capacité de l'ONF à contribuer aux initiatives menées dans les réseaux d'espaces naturels protégés

L'ONF a développé un réseau des réserves biologiques (RB) au sein des forêts relevant du régime forestier en France métropolitaine comme dans les DOM. Il est également gestionnaire ou co-gestionnaire d'une vingtaine de réserves naturelles en métropole et en outre-mer.

Malgré la contribution significative des forêts publiques à la politique « Espaces Protégés » (38% des forêts domaniales et 24% des forêts des collectivités sont en zone Natura 2000), peu nombreuses sont les expériences de l'ONF aujourd'hui valorisées et capitalisées, notamment dans la gestion des forêts dites de production.

L'ONF pourrait renforcer sa capacité d'expertise en contribuant activement aux initiatives menées dans les espaces protégés réglementairement ainsi que dans les parcs naturels régionaux et les conservatoires d'espaces naturels. L'harmonisation des méthodes et pratiques permettraient des bénéfices mutuels et un accroissement du potentiel de données favorables dans le contexte actuel de financements restreints de la biodiversité.

Enfin, il nous semble important que l'ONF reconnaisse par un engagement de préservation sur plusieurs durées d'aménagement (sans qu'il passe obligatoirement par un statut particulier de

¹² En effet, sur les 32 membres actuels, on compte 16 représentants de l'Etat, 5 des collectivités locales, 7 représentants du personnel et seulement 4 personnalités qualifiées pour représenter respectivement les parlementaires, les industries du bois, les chasseurs et les ONG de défense de l'environnement.

protection) les zones (notamment en montagne) non exploitées et difficilement exploitables, dont le rôle pour la préservation de la biodiversité est significatif mais peu valorisé.

Remarque conclusive

Enfin, nous soulignons que l'amélioration durable de la rentabilité économique de l'ONF ne peut passer par une exportation toujours plus importante de bois à faible valeur ajoutée. Il est indispensable de penser à une réorganisation complète de la filière bois. Pour pouvoir valoriser de manière durable une ressource aussi hétérogène que celle disponible en France, il faut impérativement permettre l'émergence de PME dynamiques et innovantes qui utilisent les ressources locales de bois. L'augmentation de la récolte de bois a de nombreux effets délétères sur la biodiversité, avec une réduction de la présence de très gros bois et également une baisse des cours de bois.

Nous insistons donc sur la nécessité d'une réflexion visant à faire émerger un marché du bois qui valoriserait au mieux la diversité de forêts françaises, en misant sur l'innovation, l'approvisionnement et la transformation locale.

*