

Transition écologique et forêt



Contribution d'EFA-CGC pour la forêt du XXIème siècle



Janvier 2020

Sommaire

SOMMAIRE	2
INTRODUCTION	2
DES ATTENTES DE LA SOCIÉTÉ EN ÉVOLUTION	2
UNE CRISE SANITAIRE ET DES CHANGEMENTS GLOBAUX SANS PRÉCÉDENTS QUI AFFECTENT PROFONDEMENT LES FORÊTS	3
QUELLES PERSPECTIVES ?	3
LE BESOIN D'UNE POLITIQUE FORESTIÈRE NATIONALE, FORTE ET COHÉRENTE	4
LES FORÊTS DU XXIÈME SIÈCLE	5
LES APPORTS DES FORÊTS POUR LE PAYS	5
LES ENJEUX DE LA FORÊT FRANÇAISE DU XXIÈME SIÈCLE	5
LES ATOUTS MAJEURS DE LA POLITIQUE FORESTIÈRE FRANÇAISE	6
LES SPÉCIFICITÉS DE LA FORÊT PRIVÉE	7
UNE PLACE PRÉPONDERANTE DE LA FORÊT PRIVÉE EN MÉTROPOLE	7
UNE RÉPARTITION TRÈS INÉGALE	7
DES OUTILS QUI FONCTIONNENT	7
LES FONCTIONS DU CNPF	7
DES RISQUES SPÉCIFIQUES	8
LES LEVIERS SUR LESQUELS IL FAUT AGIR	8
LES SPÉCIFICITÉS DE LA FORÊT PUBLIQUE	9
LA FORÊT PUBLIQUE FRANÇAISE	9
DES FORÊTS AU CŒUR D'ATTENTES MULTIPLES, EXACÉRBEES ET PARFOIS CONTRADICTOIRES	9
UNE SITUATION INTERNE À L'ONF PLUS QU'ALARMANTE	10
DES COMPÉTENCES INTERNES RECONNUES	10
LES LEVIERS NÉCESSAIRES	10
CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS	11

1. Introduction

Des attentes de la société en évolution

La forêt est un espace particulier qui représente 30% du territoire national. C'est un écosystème fortement anthropisé (tout du moins en métropole) qui, fournissant du bois et de multiples services, est multi fonctionnel. La forêt est en interaction avec d'autres milieux, naturels (tourbières, étangs, rivières...), agricoles (prairies, cultures) ou artificiels (zones habitées, axes de circulation). C'est un élément essentiel de la biodiversité (80% de la biodiversité terrestre est en forêt), mais aussi des paysages et du cadre de vie qui participe à l'attractivité de nos territoires. C'est aussi le support d'une économie importante et en développement au cœur de la prochaine révolution industrielle.

Le lien qui unit les sociétés civiles à la forêt est séculaire. S'il a subi des mutations dans le temps, avec l'évolution des usages du bois et des milieux naturels, celui-ci a toujours été sujet à des appréciations individuelles ou de groupes d'individus en fonction de leurs perceptions objectives et subjectives de la forêt.



Les forestiers, de l'ouvrier sylviculteur à l'ingénieur en passant par le propriétaire forestier privé ou public, ont trouvé une place singulière dans cette relation. Parce qu'ils gèrent ce qu'ont fait leurs prédécesseurs dans un temps séculaire, ils sont devenus, au-delà de leurs compétences techniques avérées, des passeurs d'histoires et des transmetteurs de patrimoine. Le nom originel même des plus hauts gradés d'entre eux : « Conservateurs des eaux et forêts », rappelle le sens constant de leur mission.

Ces forestiers sont des ensembliers arbitrant entre les demandes, souvent contradictoires, de nos sociétés d'aujourd'hui, tout en identifiant les demandes de nos sociétés de demain.

Or, les évolutions de nos sociétés n'ont jamais été aussi rapides. Dans ce contexte, émerge l'idée sociétale que la forêt est un bien commun. Des juristes de plus en plus nombreux travaillent sur un changement de statut de la nature que le dérèglement climatique pourrait rendre nécessaire.

Une crise sanitaire et des changements globaux sans précédents qui affectent profondément les forêts

Une crise inédite et durable impacte notre patrimoine forestier. La situation de la forêt française de métropole et d'outre-mer est particulièrement préoccupante, que cela soit dû aux impacts liés à l'évolution du climat, ou bien à des attaques de pathogènes sans précédents comme cela a été présenté lors du colloque du 7 novembre 2019 organisé conjointement par les présidents du Sénat et de l'Assemblée Nationale.

La forêt française est riche et possède des atouts au regard de la diversité des essences, principalement feuillues qui la composent, mais cela ne suffit pas à la protéger. Le constat des forestiers français, mais aussi européens, est sans appel : le changement climatique fragilise déjà lourdement les forêts européennes.

Les bouleversements liés aux évolutions climatiques complétés par les attaques massives de pathogènes existants mais aussi nouveaux, comme c'est par exemple le cas dans les forêts de Turquie, vont affecter durablement la forêt française telle que nous la connaissons aujourd'hui.

En effet, les évolutions du climat sont particulièrement visibles par l'importance des zones de dépérissements et par l'accroissement des prélèvements sanitaires conduisant à une augmentation des volumes de bois, potentiellement dépréciés ou fortement périssables. L'accroissement anarchique de ces volumes de bois mis sur le marché a un impact sur les revenus de tous les propriétaires, mais également sur la filière aval par une dérégulation de l'approvisionnement dans un premier temps, puis des trous de production et d'approvisionnement sur certaines catégories de produit bois dans un second temps.

Dans certaines régions plus sensibles aux risques naturels en métropole et en Outre-Mer, la disparition du couvert forestier pourrait avoir des conséquences immédiates dramatiques en termes de sécurité civile : que ce soit en zone dite de montagne définie dans le code rural, ou bien dans des massifs traversés par des cours d'eau, notamment en zone méditerranéenne dans des bassins versant à risques, ou encore en bordure du cordon littoral, dunaire ou non.

Ces conséquences seraient fortes aussi vis-à-vis de la sécurité publique, de l'économie, du développement et de l'aménagement des territoires notamment ruraux. Ce serait enfin une perte de ressource considérable dans la lutte contre le réchauffement climatique.

Quelles perspectives ?

Ce constat posé, que fait-on ?

- Devons-nous nous contenter de gérer cette crise, qui est une tempête silencieuse, comme nous avons jusqu'à présent su et pu gérer les conséquences des tempêtes comme celles de 1999 ?
- Ou saurons-nous saisir cette opportunité de mettre en avant toutes les compétences forestières françaises pour « semer » et adapter la forêt du XXIème siècle au défi climatique ?

La période que nous allons vivre est charnière. En changeant de paradigme, nous pouvons faire, de la fin de la forêt française telle que nous la connaissons, le début d'une nouvelle forêt.



Il faut donc dès aujourd'hui mettre plus de matière grise pour dessiner la forêt du futur que ce soit en termes de recherche fondamentale forestière, technique, sociétale et juridique, mais surtout en recherche et développement appliqué car le temps est compté.

Investir en forêt n'est pas qu'une question financière. Bien sûr, nous devons revoir notre filière pour mettre un terme au scandale d'une balance commerciale trop déficitaire alors que nous avons la troisième forêt européenne. Mais c'est aussi une question sociale, environnementale qui permettra de répondre notamment aux enjeux de biodiversité... Nous devons fédérer toutes les énergies pour relever ce défi majeur de bâtir collectivement la forêt du XXIème siècle.

Le Professeur Harald BUGMANN de l'Ecole Polytechnique de Zürich a indiqué lors du Governing Council Meeting de l'Union Européenne des Forestiers en juin 2019 en Suisse, que la bio économie est intimement liée à la forêt et si l'on veut qu'elle s'adapte au changement climatique il faut donc investir massivement en forêt !

Nous connaissons le programme national forêt bois et les programmes régionaux attachés.

Nous sommes au regret de dire qu'ils nous paraissent insuffisants. Le total des dépenses publiques pour la filière forêt bois est de 1 Md d'euros selon la Cour des comptes. C'est dix fois moins que ce que la PAC accorde à l'agriculture française et 1 millième de la dépense publique alors même que la forêt couvre 30% du territoire et représente une ressource sociale et environnementale sans équivalent.

En contrepartie la filière forêt-bois contribue à hauteur de 25 milliards d'euros de valeur ajoutée, soit 1,1 % du PIB français (données 2017).

Elle assure 378 000 emplois directs en équivalent temps plein, soit 1,4% de la population active occupée.

Le besoin d'une politique forestière nationale, forte et cohérente

La gestion de la forêt semble ne plus intéresser nos politiques.

Peut-être parce qu'elle est silencieuse, qu'elle prend un temps trop long, peu visible, ou que les forestiers isolés oublient de parler de l'importance de leur métier.

Pourtant, le public, bien que profane, ne s'est jamais autant intéressé à la nature et aux animaux. Les livres et films à succès surfant sur cette vague verte et les sports et loisirs de pleine nature se multiplient.

Pour notre économie, mais avant tout pour le climat et la biodiversité, nous estimons qu'il faut une mobilisation générale. Cette mobilisation doit s'appuyer sur les compétences techniques avérées et reconnues dans les services et établissements publics de l'Etat, que ce soit dans les domaines de la recherche, de la formation, du conseil et de la gestion forestières. Il faudra accompagner et accélérer l'adaptation des forêts aux évolutions climatiques, en mobilisant, notamment, les compétences acquises en matière de régénération forestière, y compris avec l'appui des pépinières de l'Etat pour développer un nouveau matériel forestier de reproduction indispensable pour construire cette autre forêt.

De l'ouvrier à l'ingénieur, toutes ces forces vives sont indispensables. Elles doivent être renforcées pour mener à bien cette course contre la montre pour l'adaptation de la forêt française aux évolutions accélérées du climat et de la société.

La conclusion de cette introduction générale tient dans l'extrait du discours du Comte de Martignac en 1827 à la chambre lors de la présentation du code forestier de 1827 dont la pertinence est toujours aussi prégnante :

« La conservation des forêts est un des premiers intérêts des sociétés, et par conséquent l'un des premiers devoirs des gouvernements. Tous les besoins de la vie se lient à cette conservation ; (..) Nécessaires aux individus, les forêts ne le sont pas moins aux Etats (..) Ce n'est pas seulement par les richesses qu'offre l'exploitation des forêts sagement combinée qu'il faut juger de leur utilité. Leur existence même est un bien fait inappréciable pour les pays qui les possèdent, soit qu'elles protègent et alimentent les sources et les rivières, soit qu'elles soutiennent et raffermissent le sol des montagnes, soit qu'elles exercent sur l'atmosphère une heureuse et salubre influence ».



2. Les forêts du XXIème siècle

Les apports des forêts pour le pays

La forêt quel que soit son type de propriété est reconnue d'intérêt général par ses nombreux apports à la société (article L.112-1 du Code forestier).

Au-delà de la production de bois d'œuvre, premier éco-matériau renouvelable et stockant durablement du CO₂, de bois énergie, 1ère énergie renouvelable en France, la forêt permet la pérennité d'emplois non délocalisables dans les territoires, que ce soit pour la gestion sylvicole, la récolte, la transformation du bois ou encore les travaux forestiers. La filière forêt-bois, c'est 378 000 emplois principalement en milieu rural.

La forêt est un des éléments structurant et support de la biodiversité (faune et flore) : 80 % de la biodiversité terrestre se situe en forêt.

La forêt française capte 28 % des émissions nationales de CO₂ (atténuation des changements climatiques) et stocke ce carbone en forêt et dans le bois-matériau. Elle concourt, via le bois énergie, à la réduction de la consommation des énergies fossiles.

La forêt française assure également la régulation du régime des eaux de surface (jusqu'à une pluviométrie de 200 mm par 24h rapport retour d'expérience inondation dans l'Aude en 1999), la protection des ressources en eau souterraine et réduit l'érosion des sols.

Et ce ne sont que quelques exemples parmi la multiplicité des services non marchands délivrés gratuitement par la forêt à la communauté nationale.

Les enjeux de la forêt française du XXIème siècle

Une crise sanitaire majeure

La fragilisation durable des peuplements forestiers, résultant des changements climatiques, conduit à de nombreuses situations de crise ; déjà présentes, elles s'aggravent rapidement et deviendront inévitables et récurrentes dans les années à venir.

Cette dégradation sanitaire des peuplements aura un impact négatif sur le rôle de la forêt dans l'atténuation de l'effet de serre, mais également sur son rôle majeur dans la stratégie nationale bas carbone et donc sur l'atteinte des engagements internationaux de la France qui en découlent.

Le temps est compté ! La forêt ne pourra perdurer et se transformer au cours de ce XXIème siècle qu'avec un réel investissement en matière de recherche et innovation sur l'adaptation des forêts au changement climatique. Ce travail devra se traduire dans les documents de gestion, les formations et l'accompagnement de tous les acteurs, en développant des solutions plurielles, adaptées aux différents terroirs.

Un risque pour la biodiversité

Cette évolution régressive de la forêt a déjà un impact fort sur la dégradation de la biodiversité, l'ensemble aggravé par un déséquilibre forêt-gibier qui n'a jamais été aussi important.

Une gestion qui doit être comprise et acceptée

Pour éviter les pullulations de pathogènes ou assurer le remplacement d'essences forestières devenues incompatibles avec le climat de la fin du XXIème siècle, des coupes sont, et seront, inévitablement nécessaires. Au vu de l'intérêt et de la sensibilité actuelle du public pour l'arbre et la forêt, une approche raisonnablement partagée de la gestion forestière s'avère indispensable. Intégrer les forêts et les forestiers dans les programmes d'éducation à l'environnement peut contribuer à mieux expliquer les différentes facettes de la gestion forestière.



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), la fixation du carbone, la régulation du climat local, la préservation des sols, 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 :

- 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 dans un certain nombre de situations la valeur marchande du bois ne couvre pas les frais de gestion durable engagés par les propriétaires.
- que la valorisation des autres services écosystémiques n'est que peu ou pas développée à ce jour.

Des objectifs et un financement de la gestion qui doivent être redéfinis

Les enjeux de la gestion forestière ne sont donc plus d'obtenir en priorité un revenu net maximisé pour le propriétaire. Les bénéfices pour la société ont une importance croissante à travers la valeur ajoutée et les emplois issus de la filière, la sécurisation des espaces, le stockage du carbone, la préservation des ressources en eau, la biodiversité suivie et préservée et l'attractivité de nos territoires.

Par rapport aux décennies précédentes, cela signifie que l'on a pris conscience que le bénéficiaire de la gestion forestière n'est pas uniquement le propriétaire mais la collectivité dans son ensemble ; ce qui revient à devoir repenser certains objectifs de la gestion, la prise en charge des risques et les mécanismes de son financement en fonction de la nature des propriétés.

En effet, à défaut de repenser le financement de la gestion, jusqu'alors « payée par le prix du bois », la gestion deviendra inexistante ou perdra son caractère multifonctionnel sur une partie du territoire avec de lourdes conséquences.

Les atouts majeurs de la politique forestière française

La France a été pionnière dans la définition d'une politique forestière nationale depuis l'ordonnance de Brunoy du 29 mai 1346. Avec le plus ancien code forestier du monde et la première inscription en droit national de la notion de gestion durable, la France est un pays précurseur et exemplaire sur la gestion durable des forêts.

Pour la mise en œuvre de sa politique l'Etat dispose de deux opérateurs techniques qui ont su s'adapter au fil des ans, le CNPF pour les forêts privées, et l'ONF pour les forêts publiques.

Ces 2 outils s'appuient sur un maillage territorial au plus près des forêts et des propriétaires. Ils ont besoin d'être confortés avec une adéquation entre missions et moyens et le maximum de stabilité dans leur organisation afin de concentrer leurs moyens sur les aspects opérationnels de leurs missions.

Ils ont vocation à travailler chacun dans leur domaine de compétences avec les services concernés des DRAAF, DREAL et des DDI.

3. Les spécificités de la forêt privée

Une place prépondérante de la forêt privée en métropole

La forêt privée couvre 12,6 millions d'hectares soit 23 % du territoire métropolitain. Elle représente les trois quarts de la surface de la forêt française.

Une répartition très inégale

Ce sont près de 3,5 millions de propriétaires avec une répartition très inégale des surfaces : la moitié des surfaces appartiennent à moins de 10 % des propriétaires et 90% des propriétaires ont des propriétés de moins de 25 ha. Dans certains départements ou certaines régions, les propriétés de petite et très petite taille dominent en surface.

La répartition géographique est variable. La propriété privée peut représenter jusqu'à 90% des surfaces forestières dans certaines régions de l'ouest de la France.

Une part des plus grandes propriétés appartient à des grands groupes (bancaires, assurances,...) car la forêt a longtemps été considérée comme une valeur refuge pour les investisseurs, à rentabilité modérée mais à moindre risque. Le reste, soit la majorité, appartient à des particuliers.

Les propriétaires particuliers, quelle que soit la taille de leur propriété sont particulièrement attachés à un patrimoine dont l'origine est généralement familiale. La transmission intergénérationnelle est une valeur forte.

Les propriétaires privés sont profondément attachés à leur indépendance de décision sur le choix de leur gestionnaire. La diversité de taille des propriétés et d'approche des propriétaires est un atout collectif car elle induit une diversité des produits, des services et des milieux, renforçant l'adaptabilité des forêts françaises.

Des outils qui fonctionnent

- Le Plan Simple de Gestion (PSG) s'applique aux propriétés de plus de 25 ha (volontairement entre 10 et 25 ha) depuis plus de 50 ans. Il a évolué au cours du temps pour prendre en compte les nouvelles demandes, notamment environnementales tout en restant simple, souple et adaptable.
- Le Code des Bonnes Pratiques Sylvicoles (CBPS) et les Règlements Types de Gestion (RTG) s'appliquent pour les propriétés de moins de 25 ha. Depuis 2001, ils complètent le plan de gestion et sont très adaptés aux propriétés de petite surface.
- 3,4 millions d'hectares de forêt privée bénéficient d'un document de gestion durable (PSG, CBPS ou RTG).
 - 86% des forêts de + de 25 ha d'un seul tenant bénéficient d'un PSG
 - La récolte dans les forêts avec PSG est comparable à celle des forêts communales gérées par l'ONF (source IGN) : c'est le signe d'une bonne gestion, active malgré des moyens contingentés
- 77 % de la récolte nationale provient des forêts privées
- Une hausse de la récolte de plus de 40 % sur 50 ans
- Un établissement public au service du développement de la gestion durable des forêts privées françaises, soutenu par les organisations de propriétaires forestiers et les acteurs de la filière forêt-bois et les élus de la République : le Centre National de la Propriété Forestière.

Les fonctions du CNPF

La mission principale du CNPF est d'accompagner la gestion durable des forêts privées françaises. Il assure pour cela des missions d'information, de formation et de conseil des propriétaires en s'appuyant sur la recherche-innovation de son institut technique IDF. Il peut aussi aider les propriétaires à se fédérer pour des projets.



Le CNPF a une politique régionalisée et territoriale au travers de ses délégations régionales, les CRPF, et de leurs antennes locales. Il rédige les documents-cadre de la politique de l'Etat déclinée régionalement pour les forêts privées. Il contribue largement à celle des collectivités régionales. Il détermine le cadre technique des plans de gestion, intervient dans le processus d'agrément collégial de ces documents mais n'en est pas le rédacteur. C'est un conseiller technique mis à disposition des propriétaires privés et le garant de la gestion durable des forêts privées.

Contrairement à l'ONF, le CNPF n'intervient pas de manière opérationnelle dans la mise en œuvre de la gestion. En revanche son action concerne un périmètre beaucoup plus grand en surface. Le nombre d'interlocuteurs est lui aussi plus important : les propriétaires aux caractéristiques et motivations variées et tous les autres acteurs de la forêt privée.

Des risques spécifiques

La baisse des revenus nets pour les propriétaires et le risque sanitaire peuvent (plus encore qu'en forêt publique) décourager les propriétaires confrontés à une perte de patrimoine, des questions techniques et réglementaires nouvelles auxquelles ils n'ont pas les réponses et une perspective de réinvestir sans visibilité importante...

Cela risque de bloquer les interventions (y compris l'exploitation des bois déperissants ou secs) alors même qu'elles sont techniquement nécessaires pour la forêt (voir pour la sécurité, notamment le risques d'incendies, comme aux Etats-Unis ou en Australie), importantes pour l'économie, et contribuent indirectement aux autres fonctions.

Les leviers sur lesquels il faut agir

Les enjeux sont tels, en termes de renouvellement des peuplements forestiers, que les propriétaires privés, seuls, seront dans l'incapacité d'assurer les évolutions fondamentales de leur forêt. Il faut donc créer les conditions favorables pour les accompagner activement et permettre l'indispensable renouvellement des forêts.

Les problématiques sanitaires vont accroître les besoins d'expertise, de conseil et d'accompagnement quelle que soit la taille de la propriété. Il sera à la fois nécessaire de communiquer sur cette mission et de répondre à des sollicitations croissantes avec des moyens humains en lien avec ce besoin.

Il faut donner les moyens au CNPF pour promouvoir les documents de gestion et ainsi augmenter les surfaces de forêt bénéficiant d'une garantie document de gestion durable. Cette démarche est indispensable pour que la forêt privée puisse s'adapter sans délai aux évolutions du climat, en y consentant les investissements nécessaires, et en apportant la garantie que les attentes sociales et environnementales sont intégrées.

Depuis 10 ans, comme dans tous les établissements publics, les moyens financiers et humains du CNPF baissent, en contradiction avec des attentes en constante augmentation. Malgré sa taille modeste (345 ETP en 2019 et 341 en 2020) l'établissement et ses agents n'ont pas ménager leurs efforts pour chercher et trouver des marges de progrès, moderniser les outils et les méthodes et maintenir la qualité du service public. Néanmoins, les limites de l'exercice sont atteintes et il faut maintenant trouver un équilibre raisonnable, à la hauteur des enjeux que porte l'établissement. La menace de baisse brutale de plus de 5% des moyens alloués par le MAA au CNPF en 2020 aurait mis en péril des missions essentielles.

En effet, la recherche développement sur la question du changement climatique et de ses conséquences déjà initiée dans toutes les régions devra être accentuée et les dispositifs de formation des propriétaires renforcés.

Cette formation doit aussi concerner les acteurs de la gestion : avec la formation initiale et continue de l'ouvrier sylviculteur à l'ingénieur pour mettre en œuvre une nouvelle sylviculture d'adaptation des forêts privées au changement climatique. Pour la forêt privée, le CNPF garantit une information de grande qualité technique, adaptée localement et indépendante de contraintes commerciales. Cette expertise est recherchée par les propriétaires mais aussi par les entreprises du secteur et les collectivités locales.

L'adaptation des documents de gestion durable existants ou leur renouvellement anticipé afin d'intégrer cette nouvelle donne nécessitera des moyens spécifiques.

Enfin, vu la prise de conscience citoyenne de l'importance de la forêt pour le bon fonctionnement de notre société, il faut renforcer la filière, son lien avec les forêts du territoire, en s'appuyant notamment sur les démarches et projets territoriaux impliquant les élus locaux. C'est dans un dialogue constructif avec tous les acteurs d'un territoire que la gestion des forêts privées, portée par leurs propriétaires au bénéfice de leurs concitoyens, pourra être mise en œuvre au service de la forêt et du développement local.

4. Les spécificités de la forêt publique

La forêt publique française

Les forêts publiques métropolitaines représentent environ 4,7 millions d'hectares, soit près de 9% de notre territoire. S'y ajoutent 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 et oblige notre pays à être exemplaire. **Les forêts publiques constituent donc, après le domaine public maritime, le principal patrimoine naturel public de notre pays.**

Leur gestionnaire, l'ONF, assure à la fois des fonctions de conseil, de prescription et de gestion. Cette option d'un opérateur public unique inscrite dans le code forestier est certes un héritage, mais aussi la plus rationnelle en termes d'efficacité globale, technique comme financière. Elle a été confortée par les annonces gouvernementales en juillet 2019.

Des forêts au cœur d'attentes multiples, exacerbées et parfois contradictoires

Si l'Etat et les collectivités ont longtemps assigné la production de bois comme finalité majeure de la gestion des forêts publiques (elles assurent 40% de la production de bois d'œuvre pour 25% des forêts), elle ne constitue aujourd'hui plus qu'un des aspects, parfois connexe de la gestion des forêts publiques, compte tenu de l'évolution des attentes de l'Etat mais aussi de citoyens, dans une logique d'exemplarité :

- La préservation de la biodiversité y est incontournable. Elle n'est pas qu'un héritage du passé (les forêts publiques comportent 30 % de zones Natura 2000). Elle constitue aujourd'hui le socle de la production forestière et des services qui en dépendent, de sa durabilité et de sa résilience tant économique qu'écologique. 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 ces différents niveaux (diversité génétique, spécifique et écologique).
- Les attentes sociales y sont plus fortes, en termes de fréquentation (les forêts publiques, ouvertes et équipées d'infrastructures drainent une majorité de la fréquentation), et le besoin d'explications de la gestion, voire l'opposition aux exploitations y sont plus marquées.
- La contribution des forêts publiques à l'aménagement des territoires à travers l'activité qu'elles génèrent (et plus forcément les revenus directs pour la collectivité) est attendue au même titre que la présence d'un service public dans les territoires ruraux

- Les forêts de protection (RTM et cordon dunaire) jouent une place particulière dans la prévention des risques en montagne et en zone littorale. Leur gestion est par définition déficitaire, mais la crise sanitaire ajoute une urgence à entamer leur renouvellement (la plupart des forêts RTM ayant entre 120 et 150 ans).
- La gestion du risque incendie en forêt (DFCI) et les techniques préventives et curatives sont une compétence attendue et reconnue de l'ONF qui va devoir étendre leur périmètre.
- Dans le stockage du carbone et l'adaptation des forêts aux évolutions il est attendu de l'ONF un rôle moteur notamment en termes de R&D.
- La gestion des forêts d'Outre-mer est structurellement déficitaire, parce que l'ONF y assure une présence de l'Etat à la fois sur des questions de police (lutte contre l'orpaillage en Guyane), d'emploi et d'insertion sociale.

Concilier ces attentes dans le cadre de la concertation avec les partenaires locaux fait partie des savoir-faire de l'ONF. Mais l'ONF doit faire face à une inflation des coûts transactionnels et à une inadéquation entre objectifs et moyens.

Une situation interne à l'ONF plus qu'alarmante

Après 40 ans de réduction des effectifs les constats des audits successifs sont de plus en plus lourds : les risques psycho-sociaux sont à un niveau jamais atteint (dernier rapport SECAFI présenté au CCHSCT du 22/01/2020).

Le management par la réduction des effectifs à missions constantes a dépassé les limites du supportable pour les équipes. Alors que la crise sanitaire a commencé à produire ses effets, les effectifs 2020 vont encore continuer à baisser pour s'ajuster à des financements devenus totalement décalés par rapport aux missions.

Si les personnels de l'ONF sont des passionnés par leur métier, ils sont dans une souffrance extrême de ne pouvoir être en condition de réaliser l'ensemble de leurs missions conformément aux attentes de la société, dans la continuité du travail de leurs prédécesseurs. Et les managers sont dans une situation insoluble.

La situation interne est aujourd'hui critique.

Des compétences internes reconnues

Que ce soit au niveau des personnels composant le maillage territorial, ou au niveau R&D les compétences de l'ONF sont reconnues en France et à l'étranger dans ses domaines d'intervention génériques comme spécifiques.

Les leviers nécessaires

Face à la situation critique interne et aux enjeux de la crise climatique, et compte tenu des compétences de l'ONF, il est indispensable :

- Que l'Etat joue son rôle dans les choix relatifs aux forêts domaniales qui ne doivent plus être internalisés car l'ONF ne peut assumer les risques inhérents aux propriétés de l'Etat (sortie de la « gestion des forêts domaniales en compte propre »)
- Que l'ONF dispose officiellement d'un interlocuteur unique pour l'ensemble de ses missions au niveau des tutelles ministérielles, qui soit en mesure (comme cela a été souligné dans son rapport de juillet 2019 par la mission interministérielle sur l'ONF) de mettre de la cohérence d'une part dans les attentes et d'autre part entre missions et moyens de financement.



5. Conclusions et propositions

La question forestière est un sujet crucial dans le cadre de l'adaptation aux changements globaux, de la lutte contre le réchauffement climatique et du développement des territoires.

Elle nécessite une politique forestière nationale forte, portée et pilotée par l'Etat à travers :

- La création d'un ministère ou secrétariat d'Etat en charge de la forêt, qui soit à même d'assurer la tutelle des établissements publics en charge de la forêt et qui en soit l'interlocuteur pour l'ensemble de leurs missions. Cela suppose que l'Etat réinvestisse un champ minimum de compétences techniques qui ont quasiment disparu au MAA actuellement
- Une véritable négociation missions / financement entre l'Etat (à travers ce ministère ou secrétariat d'Etat) et les 2 deux opérateurs publics
- Un plan d'action qui intègre les services de l'Etat (DRAAF, DREAL et DDI) qu'il conviendra de conforter en fonction des éléments de suivi et d'accompagnement qu'ils auront à porter sous l'autorité des Préfets (suivi de la crise, aides éventuelles, suivi du déséquilibre sylvo-cynégétique,...)
- Le maintien et le développement de compétences, de moyens humains et financiers aujourd'hui insuffisants pour faire face à la crise que doivent affronter les forêts françaises, et qui permette de saisir pleinement les opportunités qu'offre le développement perceptible de la bio économie basée sur les ressources renouvelables et les services écosytémiques.

