

La gestion des forêts « publiques » par l'Office National des Forêts : quel dispositif et quels défis ?

Dans la plupart des pays d'Europe, et de manière différente selon leurs évolutions historiques, la propriété des forêts se partage entre des particuliers et des personnes morales (l'État, les collectivités et établissements publics). En France, la gestion des forêts appartenant à ces personnes morales relève essentiellement de l'Office National des Forêts (ONF). Quel est son statut ? Quelles sont ses missions ? Comment est-il organisé ? Quels sont ses principaux défis ?

L'ONF en bref

L'ONF est un établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1964 et placé sous la tutelle de l'État. Il est le gestionnaire unique de près de 10 Mha de forêts « publiques » (forêts domaniales, des collectivités, d'établissements publics ou reconnus d'utilité publique...), dont 4,6 Mha en métropole (25% des forêts françaises de métropole) et 5,6 Mha outre-mer. Il se voit en outre confier des missions d'intérêt général par l'État et réalise des activités concurrentielles, soit directement, soit par ses filiales. Juridiquement parlant, les forêts domaniales relèvent du domaine privé de l'État comme les forêts des collectivités relèvent du domaine privé des collectivités concernées. Le terme de forêts « publiques » constitue donc un raccourci de langage motivé par la nature des personnes morales considérées (État, collectivités, établissements publics...).

Quels sont les principaux cadres de la gestion des forêts « publiques » ?

Dans les forêts domaniales et des collectivités, les actes de gestion s'inscrivent dans un cadre réglementaire commun dénommé « régime forestier », sa mise en œuvre étant confiée par la loi à l'ONF qui apporte une garantie de gestion durable des forêts. Pour traduire concrètement le concept généraliste de gestion multifonctionnelle des forêts, l'ONF recherche un équilibre entre production de bois, protection de l'environnement et accueil du public, se basant pour ce faire sur les enjeux propres à chacune des forêts gérées.

L'ONF conduit de plus ses actions en application d'un contrat d'objectifs et de performance passé tous les cinq ans avec l'État. Le dernier en date, signé entre l'État, la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) et l'ONF, couvre la période 2016-2020. Il fixe les enjeux forestiers stratégiques pour les forêts domaniales et des collectivités, que ce soit en matière de sylviculture, d'approvisionnement de la filière bois, de préservation de la biodiversité, d'adaptation au changement climatique ou de réponses aux demandes de la société.

Les forêts domaniales de métropole

Si les forêts domaniales de métropole proviennent pour l'essentiel d'anciennes forêts royales ou ecclésiastiques, leur superficie a toutefois augmenté de 0,6 Mha aux 19^{ème} et 20^{ème} siècles, une moitié de cette augmentation étant due à l'action de restauration des terrains en montagne (RTM) et au reboisement des dunes du littoral aquitain.



Figure 1. Forêt domaniale de Montmorency
(photo Didier Dutour-ONF)

L'État est de fait le premier propriétaire forestier de métropole avec ses 1 300 forêts domaniales couvrant 1,7 Mha, soit 9% de la surface forestière totale. Les surfaces boisées de production ne couvrent toutefois que 1,3 Mha et sont composées à 66% de feuillus et à 34% de résineux. Le volume contenu dans les surfaces boisées de production est estimé à 182 m³/ha par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), soit un niveau de capital sur pied resté stable sur les 25 dernières années et jugé satisfaisant par l'État.

Les forêts des collectivités et des établissements publics

En métropole, une commune sur trois est propriétaire de forêt. Plus globalement, ce sont près de 15 600 collectivités et établissements publics qui sont propriétaires de 2,9 Mha de forêts, soit 16% de la surface forestière totale de métropole. Dans les forêts des collectivités, le bénéfice du régime forestier se traduit, pour les maires et conseils municipaux, par des responsabilités et des obligations, par un partenariat nourri avec l'ONF et par une aide financière de l'État, dénommée « versement compensateur ».

La nouvelle charte de la forêt communale, signée en décembre 2016 entre la FNCOFOR et l'ONF, précise les relations entre l'ONF et les collectivités en indiquant, par domaine d'activité, les missions et responsabilités respectives d'une part, en distinguant les missions de l'ONF relevant du régime forestier de celles relevant de conventions avec les collectivités d'autre part. Ces dernières années, le renforcement sensible du partenariat entre les communes forestières et l'ONF s'est traduit par la mise en place de diverses instances de concertation, comme le comité consultatif de la forêt communale, la commission nationale de la forêt communale ou le comité des ventes.

Les forêts « publiques » d'outre-mer

Les forêts « publiques » des cinq départements d'outre-mer (Guyane, Réunion, Guadeloupe, Martinique et Mayotte) couvrent une surface totale de 5,65 Mha, dont 97% en Guyane et 2% à La Réunion. Elles sont caractérisées par une très riche biodiversité et une diversité de statuts marquée : forêts domaniales de Guyane relevant ou non du domaine forestier permanent, forêts domaniales classiques, forêts domaniales du littoral situées dans la zone des « cinquante pas géométriques », forêts départemento-domaniales de La Réunion, forêts départementalo-domaniales des Antilles, forêts départementales, forêts du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres...

Missions d'intérêt général confiées à l'ONF

Les principales missions nationales d'intérêt général confiées conventionnellement à l'ONF par l'État ont trait à : i) la restauration des terrains en montagne (RTM), qui vise la connaissance et la prévention de risques naturels (avalanches, chutes de blocs, glissements de terrain, crues torrentielles) ainsi que la protection des enjeux humains à leur égard ; ii) la défense des forêts contre les incendies (DFCI) ; iii) la protection du littoral, grâce notamment à des actions de stabilisation des dunes ; iv) la préservation de la biodiversité.



Figure 2. Protection contre les avalanches (Isère) - (photo ONF)

Quelques faits saillants

L'ONF contribue de manière significative à l'approvisionnement régulier de la filière bois, commercialisant chaque année près de 40% du bois d'œuvre mis sur le marché en France, dont 80% du bois d'œuvre de hêtre, 50% du bois d'œuvre de chêne et 35% du bois d'œuvre de sapin. En 2016, il a mis en vente près de 15 Mm³ de bois et écoulé plus de 13,2 Mm³ de bois, dont 5,6 Mm³ en forêt domaniale et 7,5 Mm³ en forêts des collectivités. Dans le même temps, il développe significativement l'offre de bois façonnés ainsi que les volumes de bois commercialisés dans le cadre des contrats d'approvisionnement passés avec des entreprises de transformation du bois.



Figure 3. Récolte de bois en forêt de Tronçais (Allier) (photo Alain Blumet/ONF)

Une instruction de l'ONF de 2009 précise les modalités de prise en compte de la conservation de la biodiversité dans la gestion courante des forêts publiques. De plus, la part des surfaces de forêts domaniales placées sous statut de protection forte (arrêté de protection de biotope, réserve biologique intégrale ou dirigée, réserve naturelle nationale ou régionale, zone cœur de parc nationale) avoisine les 7%, soit un niveau nettement supérieur à l'objectif national de 2% fixé par la stratégie nationale de création des aires protégées (SCAP).



Figure 4. Scène de chasse en forêt (photo ONF)

Objectif central des contrats cynégétiques et sylvicoles associés aux nouveaux baux de chasse accordés en forêts domaniales, l'équilibre forêt-gibier de chaque lot de chasse est désormais évalué en début de bail selon trois niveaux : satisfaisant, dégradé ou compromis. En 2016, au niveau national, l'équilibre forêt-gibier en forêt domaniale est jugé satisfaisant sur deux tiers du territoire, le tiers restant comprenant 24 % de surface où l'équilibre est dégradé et 9 % où il est compromis, la présence du cerf étant souvent un facteur important des déséquilibres sylvo-cynégétiques observés sur ces deux dernières surfaces.

Compte tenu des pressions et enjeux spécifiques s'exerçant en forêts périurbaines ou dans les zones touristiques à forte fréquentation, et lorsqu'une gestion particulière s'avère nécessaire, des schémas d'accueil, permettant l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie d'accueil en forêt, sont élaborés en lien avec les collectivités et les services concernés de l'État qui apportent leur appui à l'ONF pour la mise en œuvre des programmes d'action retenus.

Quelles activités de recherche et développement face au changement climatique ?

L'ONF réalise des activités de recherche appliquée et de développement pour l'exercice de ses missions, notamment en matière d'atténuation et d'adaptation des forêts au changement climatique. Ainsi, le département Recherche-Développement-Innovation de l'ONF travaille en étroite collaboration avec ses divers partenaires afin de trouver les moyens qui permettront d'adapter la forêt au climat de demain en répondant notamment aux questions suivantes : a) comment prendre en compte les conditions climatiques futures dans le choix des espèces forestières ? b) quels types d'arbres et d'essences faut-il d'ores et déjà faire migrer pour accélérer l'adaptation des peuplements des forêts ? c) quel est l'impact du changement climatique sur la reproduction des arbres forestiers ?

Gouvernance de l'ONF

Les principales instances de la gouvernance de l'ONF sont les suivantes : i) Conseil d'administration ; ii) Comité de direction ; iii) Comité consultatif de la forêt communale ; iv) Comité consultatif des forêts d'outre-mer ; v) Comité scientifique.

Organisation de l'ONF en 2016

6 directions territoriales, 5 directions régionales, 51 agences territoriales, 320 unités territoriales et divers services spécialisés (8 agences travaux, 3 agences études, 3 agences RTM de massif, 1'agence DFCI Midi-Méditerranée...) composent l'organisation de l'ONF, pilotée par son Siège (fig. 5). L'ONF compte 10 000 personnes, soit près de 9 100 ETP travaillés dont 61% de personnels de droit public.



Figure 5. Organisation territoriale de l'ONF

Quels principaux défis à la gestion durable des forêts publiques?

Compte tenu des changements climatiques en cours et de ceux annoncés par la communauté scientifique internationale, l'un des objectifs premiers poursuivis par l'ONF, à savoir la gestion durable des forêts « publiques », conduira sans doute l'ONF : a) à bien veiller au bon continuum entre les acquis de la recherche et l'adaptation progressive des gestions forestières pratiquées ; b) à piloter les renouvellements des peuplements forestiers en tenant de plus en plus compte de l'autécologie des principales espèces forestières et des menaces respectives que les changements climatiques font peser sur les compositions spécifiques des principaux peuplements forestiers, par exemple en ce qui concerne la place à réserver au hêtre.

Dans les forêts « publiques » où l'équilibre sylvo-cynégétique est dégradé ou compromis, son rétablissement progressif, condition essentielle de la gestion forestière durable, devrait nécessiter non seulement beaucoup de constance dans les efforts déployés par les personnels de l'ONF pour ce faire, mais aussi une implication soutenue de la part de l'ensemble des acteurs et partenaires concernés (administrations, collectivités, chasseurs...).



Figure 6. Site d'observation instrumenté en forêt domaniale de Guebwiller. Il appartient au réseau RENECOFOR de 102 sites mis en place et gérés par l'ONF, visant au suivi à long terme des forêts en réponse aux évolutions du milieu, notamment du changement climatique - (source : E. Ulrich, ONF)

Ce qu'il faut retenir

- La gestion des forêts « publiques » s'effectue dans le cadre du régime forestier et en application du contrat d'objectifs et de performance passé tous les cinq ans entre l'État, la FNCOFOR et l'ONF.
- L'ONF est le gestionnaire unique de près de 10 Mha de forêts « publiques » dont 4,6 Mha en métropole (25% des forêts françaises de métropole) et 5,6 Mha outre-mer.
- Il commercialise près de 40% du bois d'œuvre mis annuellement sur le marché en France.