

La gestion des forêts publiques Evolution de l'Office national des forêts

par Albert MAILLET

***Il y a une énorme différence entre
l'Office national des forêts
et l'ancienne administration
forestière. Les personnels
de l'Office ont su évoluer,
dans les fonctions qu'ils occupent,
mais les politiques forestières
en général et l'institution,
en particulier, vont-elles s'adapter
aux changements
à venir dans les régions
méditerranéennes ?***

Introduction

Compte tenu de la durée des cycles forestiers, la gestion forestière est traditionnellement présentée comme une démarche de très long terme. Cela ne signifie pas pour autant que les conceptions, les objectifs et les techniques de gestion évoluent à ce même rythme : en effet le gestionnaire et, tout particulièrement le gestionnaire de forêts publiques, a pour mission de répondre aux besoins de la société, lesquels peuvent se modifier beaucoup plus rapidement. A l'occasion du trentième anniversaire de l'association Forêt Méditerranéenne, il était donc tentant, d'analyser comment l'Office national des forêts (ONF) avait adapté sa gestion, sur la période 1978-2008. Tel est l'objectif du présent article, qui élargit toutefois le propos :

- à une période de temps plus vaste, car le passé explique bien souvent le présent,
- à une approche nationale et internationale, car la politique forestière est demeurée, même après la décentralisation de 1982, une prérogative de l'Etat et l'ONF l'applique et la décline, de manière adaptée, à la forêt publique méditerranéenne (considérée ici dans son sens le plus large, en y incluant donc les forêts de montagnes).

La forêt publique méditerranéenne : une vocation de production qui évolue

Contexte historique

Au début du XIX^e siècle, la forêt publique est un espace de production intégré à une économie villageoise autarcique et communautaire (droits d'usages). Sa surexploitation, liée à une forte démographie rurale, déclenche des réactions de la part des forestiers publics : code forestier de 1827 instaurant le régime forestier et l'obligation d'aménagement des forêts, lois RTM (Restauration des terrains en montagne) de 1860 qui donneront naissance à certaines des grandes forêts domaniales actuelles (Aigoual, Ventoux, Alpes du Sud...)

La révolution industrielle de la seconde moitié du XIX^e modifie profondément cette société villageoise : l'exode rural, le développement des transports favorisant l'émergence d'une agriculture d'échanges et l'apparition de nouveaux débouchés industriels pour les produits de la forêt (bois de mines, traverses de chemin de fer, liège, gemme, tanins...) accélèrent le passage d'une forêt rurale à une forêt de filière industrielle (avec un secteur de la transformation qui s'organise, au plan professionnel, entre les années 1900 et 1935).

Photo 1 :

Cette photo date de 1982. A l'époque, le peuplement de Douglas que l'on y voit est âgé de 20 ans, il est issu du contrat FFN de Bahours dans le Gévaudan
Photo M. Cavet



Mais les taillis feuillus qui dominent alors cette forêt rurale, sont mal adaptés aux nouvelles exigences de la filière ; en 1945, le déficit en bois résineux est très important.

Le lancement du FFN (Fonds forestier national) en 1946 veut répondre à ce problème, d'une part en encourageant le reboisement ou l'enrichissement en résineux, d'autre part en accélérant la conversion du taillis en futaie, enfin en développant les dessertes pour l'exploitation des bois.

Exception faite des zones de montagnes, où se forge alors une économie forestière de vallée (avec pistes, câbles et scieries locales), le FFN ne concerne que très marginalement la forêt méditerranéenne, trop peu productive pour répondre aux critères d'éligibilité de ce fond. Comme par ailleurs, à cette époque, l'administration des Eaux et Forêts souffre d'un manque cruel de moyens, la gestion des forêts publiques reste très difficile.

Au milieu des années 60, interviennent deux événements qui modifient radicalement la donne : la loi de 1966 sur la forêt méditerranéenne, prise après les grands feux de 1965, qui marque le grand retour de l'Etat dans le financement de la politique forestière méditerranéenne et la création de l'ONF : cet EPIC (Etablissement public industriel et commercial), doté de l'autonomie budgétaire et de ressources propres, dispose de moyens financiers très supérieurs à ceux de l'ancienne administration et d'un mécanisme de péréquation nationale, dont la forêt méditerranéenne va largement bénéficier.

Dès lors, l'ONF, reprenant la stratégie du FFN, engage, avec l'appui des instituts de recherche et de développement, toute une série d'actions visant à faire évoluer la forêt méditerranéenne vers une forêt plus productive et moins sensible au feu, grâce à l'introduction d'essences exotiques à croissance rapide et couvert dense.

Sont alors mis en place, des arboretums d'élimination et de comparaison de provenances, des programmes avec l'INRA sur les Cèdres, les Sapins méditerranéens, les Cyprés, les Eucalyptus ; sont également déployées des techniques lourdes de reboisement, inspirées des méthodes ramenées en France par les services DRS (défense et restauration des sols) d'Afrique du Nord : plantations en banquettes, reboisements très mécanisés sur fortes surfaces avec sous-solage profond et broyage des cailloux, voire plantations à l'explosif.

La période 1978-2008

A partir de 1979, cet « activisme technique », au service d'un projet de transformation de la forêt publique, bénéficie de l'appui financier très conséquent du FEOGA, suite à la décision prise par l'Europe de lancer un programme d'aide à la forêt méditerranéenne ; se succèdent ainsi, de 1980 à 1985, projets de reboisements, améliorations, dessertes, équipements de Défense des forêts contre l'incendie (DFCI).

A compter de 1985, avec le relais pris par les PIM (Programmes intégrés méditerranéens) puis par le PDZR (Plan de développement des zones rurales) et le PDR (Programme de développement rural), la stratégie évolue sensiblement, sous l'effet de l'émergence des problématiques environnementales : l'objectif n'est plus de transformer la forêt, par introduction d'essences exotiques performantes, mais plutôt de travailler à l'amélioration des peuplements et essences en place, afin d'en tirer le meilleur parti économique.

Il s'agit, par exemple, de réussir pleinement le passage, par régénération naturelle, de la première génération de peuplements pionniers, souvent mono-spécifiques, à une seconde génération de peuplements plus matures et plus diversifiés.

Le reboisement n'est plus conçu comme une technique à généraliser, mais plutôt comme une intervention ciblée, sur de faibles surfaces, utilisant du matériel végétal local, d'origine connue ; le développement des catalogues de stations permet de garantir une bonne adéquation essences /stations et les techniques de reboisement font des progrès qualitatifs importants (mise au point d'un CCTP : Cahiers des clauses techniques particulières, utilisation de plants en conteneur au lieu de plants à racines nues, développement des plants mycorhizés, travaux de plantations peu destructifs avec fabrication de potets à la pelle araignée...).

C'est également l'époque où sont testées, en vraie grandeur, les techniques de régénération des chênaies, par semis ou plantations et les opérations de conversion des taillis en futaies sur souche, avec des résultats mitigés, qui incitent à une grande prudence.

Parallèlement les STIR (sections techniques interrégionales de l'ONF) mettent en place un réseau de placettes sylvicoles de références, ainsi que des guides de sylvicul-

ture et des itinéraires techniques pour les principales essences méditerranéennes.

Enfin, l'action d'amélioration de la desserte est poursuivie tout au long de la décennie 80-90. Il est à noter, par ailleurs, que durant cette période, les efforts faits en matière de revitalisation de la forêt n'ont pas concerné que le bois, puisque l'ONF a aussi cherché à relancer, avec ses partenaires du monde rural, le pastoralisme en forêt, l'exploitation du liège et de la châtaigneraie à fruits.

Il apparaît toutefois, au début de la décennie 1990, que les améliorations obtenues au niveau des peuplements sont insuffisamment valorisées, tant la filière aval reste fragile face à une concurrence de plus en plus agressive des opérateurs bois d'autres régions ou d'autres pays, ainsi que des autres filières de matériaux (béton, acier aluminium, plastique...).

A partir des années 90, la stratégie de l'ONF évolue donc, pour se concentrer sur la compétitivité de la filière locale.

Les pistes de travail sont nombreuses :

- en matière d'accessibilité des coupes : poursuite des efforts sur la desserte et diversification des modes d'exploitation, avec relance du câble ;

- en matière d'offre de bois : accroissement des tailles des lots et des niveaux de prélèvements (tout en maintenant des rotations adaptées), massification de l'offre par regroupement, dans l'espace et dans le temps, des secteurs à parcourir en coupes ;

Photo 2 :

Dans le Causse de Sauveterre, reboisement de pin noir d'Autriche en 1982 (le peuplement est alors âgé de 14 ans). Le FFN n'a que très marginalement concerné la forêt méditerranéenne.

Photo M. Cavet



- en matière d'exploitation : encouragement à l'exploitation mécanisée à l'abatteuse lorsqu'elle est possible, diversification des méthodes de désignation en fonction de la qualité des bois et des modes d'exploitation prévus ;

- en matière de valorisation du produit : face au caractère hétérogène des coupes, développement du tri, mise en place de parcs à bois, progression raisonnée de l'offre de bois façonnés, afin de tirer le meilleur parti de chaque catégorie de produits.

Par ailleurs, l'ONF, dans le cadre interprofessionnel, s'est associé à toutes les initiatives prises pour améliorer la qualification des caractéristiques technologiques spécifiques des bois méditerranéens, et faciliter ainsi leur emploi par les industriels.

L'ONF a également encouragé l'innovation technologique dans les domaines du séchage, du sciage et de la valorisation des débits courts de petits diamètres.

Les tempêtes de 1999 ont largement épargné les forêts méditerranéennes ; elles ont mis toutefois en évidence l'importance de mécanismes de mise en marché souples et modernes ; ce facteur de compétitivité, plus organisationnel que technique, a été pris en compte par la loi forestière de 2001 et par la Loi sur le développement des territoires ruraux (DTR) de 2005 et a conduit à une refonte des règles de vente de bois en forêt publique.

Photo 3 :

L'arboretum d'élimination du Caneiret dans l'Estérel : l'objectif est de comparer les essences pour choisir les plus productives (Photo de 1995).
Photo D.A.



Depuis le 1^{er} juillet 2008 sont entrés en vigueur, le nouveau règlement des ventes, le nouveau cahier des clauses générales et le règlement national d'exploitation forestière ; les objectifs sont multiples : encourager le développement des contrats d'approvisionnement, clarifier le statut des rémanents de coupes (face aux enjeux de bois-énergie et de préservation de la richesse des sols), encadrer de manière idoine les délais d'exploitation, simplifier les modalités de garantie financière sans perte de sécurité pour le propriétaire forestier, adapter les délais de paiement et la procédure de permis d'enlever, enfin, améliorer la qualité de l'exploitation forestière au regard de la sécurité des intervenants et usagers, ainsi que de la protection des peuplements et de l'environnement

La forêt publique méditerranéenne face à l'émergence de nouveaux enjeux

Les enjeux environnementaux

Contexte historique

Jusqu'au début du XX^e siècle, l'empreinte de l'homme sur la nature est perçue de manière très positive, car assimilée à une mise en valeur des territoires : les réglementations s'efforcent alors simplement d'éviter la surexploitation du patrimoine productif (Code forestier de 1827) et d'assurer la sécurité des populations (lois RTM de 1860).

Ce n'est qu'en 1930 qu'émergent réellement les questions de préservation du patrimoine naturel, avec la loi sur la protection des sites et des monuments naturels, laquelle ouvre également la voie à la création des Réserves naturelles (dont les statuts ne seront toutefois complètement définis qu'en 1957, puis 1976).

Suite à l'activisme du CNPN (Conseil national de la protection de la nature) créé en 1946 et de l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature) fondé en 1948, une seconde étape intervient, trente ans plus tard, avec la loi de 1960 sur les Parcs nationaux.

Avec ces deux lois, l'approche est strictement régalienne et la protection s'applique de manière réglementaire, sur des aires strictement délimitées.

A partir de 1971, date de la mise en place du ministère de l'Environnement, deux types d'évolutions interviennent :

- la logique antérieure d'aires protégées demeure avec la création du CELRL en 1975 et avec le décret sur les PNR (Parcs naturels régionaux) en 1977, mais dans un cadre désormais contractuel (charte des PNR) impliquant fortement les collectivités, aux côtés de l'Etat ;

- par ailleurs, la loi de protection de la nature de 1976 modifie radicalement le point de vue, puisqu'elle étend la prise en compte de l'environnement par voie réglementaire à l'ensemble du territoire, bien au delà donc des seules aires protégées ; les décrets de 1977 relatifs aux études et notices d'impact en découlent naturellement.

Les années 70 se caractérisent également par le début de l'intervention du niveau international sur les politiques nationales (convention RAMSAR sur les zones humides, programme MAB — Man and Biosphere — de l'Unesco lancé en 1972, premier programme européen pour l'environnement de 1973 à 1978 et surtout Directive Oiseaux du 2 avril 79).

Dans ce contexte général, la politique suivie en forêt publique est simple : adaptation de la gestion aux exigences spécifiques des aires protégées et sur le reste du territoire, poursuite de la gestion antérieure, dans le respect des obligations réglementaires de la loi de 1976 ; la réponse est donc plus juridique que technique ; elle ne s'accompagne pas, à l'époque, d'un réexamen général et en profondeur des démarches de gestion traditionnelles (lesquelles ont, il est vrai, historiquement fourni des espaces naturels de qualité).

La période 1978-2008

Au début de la décennie 1980 se superposent deux tendances :

- la première, dans le droit fil des années antérieures, poursuit, en tant que de besoin, la mise en conformité réglementaire des procédures de gestion : ainsi la parution de la loi montagne en 1985, de la loi littorale en 1986 et du décret TDENS (Taxe départementale

des espaces naturels sensibles) en 1986, est déclinée en instructions ou notes de service internes sur la gestion en montagne (1991), sur la gestion du littoral (1990) ou sur la gestion des forêts périurbaines (1992) ; l'ONF signe par ailleurs, avec le ministère de l'Environnement, une convention pour la mise en place de réserves en forêt domaniale (1981) ou en forêt des collectivités (1986), en application des objectifs de la loi de 1976 ;

- la seconde constitue en revanche une rupture avec le passé, puisqu'elle lance une réflexion technique générale, sur l'adaptation de la gestion forestière aux enjeux environnementaux ; cette réflexion a été suscitée par des perturbations graves et brutales observées au niveau de l'écosystème forestier : disparition quasi totale du pin maritime face à la cochenille dans les années 70, et surtout phénomène international des pluies acides au début des années 80 (et beaucoup plus récemment dégâts dus à l'ozone) ; les réseaux d'observation européen et nationaux mis en place à cette occasion, ainsi que les programmes de recherche tels que DEFORPA (Dégâts des forêts dus à la pollution atmosphérique), mettent en effet en évidence que des peuplements gérés « en bon père de famille » peuvent être fragiles,

Photos 4 et 5 :

En 2003, Forêt Méditerranéenne tenait son Assemblée générale dans la forêt domaniale du Ventoux. Les préoccupations productivistes ont cédé la place à des considérations environnementales. Jacques Gourc, chargé de mission Natura 2000 de l'ONF, nous explique la dynamique forestière qui conduit au retour de la hêtraie sapinière
Photos D.A.



dès lors qu'on a affaire à des forêts monospécifiques, denses et âgées, avec des essences inadaptées à des sols parfois eux-mêmes très fragiles.

Il en est résulté une approche de gestion plus attentive au milieu forestier dans son ensemble, ne se limitant plus à la sylviculture des seuls arbres du peuplement principal. Les principes en ont été formalisés dans plusieurs documents de référence : Directives et Orientations nationales d'aménagement de 1990, manuel d'aménagement forestier, bilan écologique des forêts publiques de 1991, amélioration du suivi de gestion dans les sommiers des forêts (1991).

Mais c'est surtout à partir de la décennie 1990 que la prise en compte des enjeux environnementaux dans la gestion s'accélère et, cela, sous l'influence décisive de deux grands textes de portée internationale : en 1992, au niveau européen, la Directive Habitat Faune Flore et, la même année, au niveau mondial, la Convention de Rio sur la diversité biologique.

La Directive Habitats introduit bon nombre d'innovations de taille :

- elle impose une obligation de résultats et non de moyens, avec à la clef des sanctions possibles ;
- elle s'appuie sur la notion de réseau représentatif, plutôt que sur un objectif d'exhaustivité ;
- elle affirme la compatibilité d'une activité humaine bien menée avec les enjeux de

préservation des espèces et milieux, voire elle confirme la nécessité absolue du maintien de certaines bonnes pratiques (d'où le lancement en 1992 des mesures agri-environnementales et les objectifs donnés à l'instrument LIFE pour la période 93-98) ;

– enfin, elle encourage une approche contractuelle volontaire, en lieu et place d'une démarche à dominante réglementaire.

L'ONF a décidé de s'engager de manière très forte dans la mise en œuvre de la Directive Habitats en forêt publique ; en forêt domaniale en tant qu'acteur direct, en forêt communale en tant que conseil du propriétaire. En effet, 30 % des surfaces concernées par le réseau Natura 2000 sont en forêt publique et, à l'inverse, un tiers des surfaces de forêts publiques sont impliquées dans le réseau.

L'engagement de l'ONF s'est fait à deux niveaux :

– comme opérateur de conception et de rédaction des DOCOB (Documents d'objectifs), ces documents définissant les orientations de gestion à retenir pour chaque site, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre, tant techniques que financières ; l'articulation avec les aménagements forestiers est donc très forte ; l'ONF fait par ailleurs partie des comités de pilotage de sites, placés depuis la loi DTR de 2005 sous la houlette d'une collectivité (ou à défaut de l'Etat) ;

– comme structure animatrice des sites, une fois le DOCOB arrêté : il s'agit alors d'aider à la mise en pratique des orientations retenues, par les acteurs de terrain concernés ; la mission d'animation consiste à recenser les bénéficiaires potentiels des mesures, à les informer et à les sensibiliser en vue d'aboutir à la signature de charte ou de contrats Natura 2000 pour lesquels l'animateur peut également fournir un appui en termes de montage de projets.

La Convention sur la diversité biologique signée en 1992 à Rio, dans le cadre de la conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement « Sommet de la Terre », a une portée encore plus générale :

- sur le plan géographique, bien sûr, puisqu'elle entérine et vulgarise au niveau mondial, le concept de biodiversité ;
- mais également sur le plan politique, puisqu'elle lie les questions d'écologie à

Photo 6 :
En 2008, les agents de l'ONF du Gard nous présente la gestion environnementale de la réserve naturelle des Gorges du Gardon, site Natura 2000
Photo D.A.



l'ensemble des autres enjeux, économiques, sociaux et culturels ; la biodiversité est désormais considérée comme une ressource à gérer et plus uniquement comme une simple exigence à prendre en considération dans le cadre des autres activités.

Ces principes de Rio sont repris en Europe par la conférence d'Helsinki de 1993 qui officialise le concept de gestion durable et les six critères qui le caractérisent ; la France décline à son tour Helsinki, dans une circulaire de 1993 sur la prise en compte de la biodiversité dans la gestion forestière, dans le cahier des charges des ORF de 2005, ainsi que dans la publication, en 2005, des indicateurs de gestion durable de la forêt française.

Comme pour Natura 2000, l'ONF s'implique très fortement dans ce mouvement, en réexaminant, cette fois-ci en profondeur, l'ensemble de sa stratégie de gestion. Ce réexamen débouche sur la parution, en 1993, d'une instruction interne et d'un guide technique sur le sujet ; cette instruction prévoit de déployer la politique de l'ONF en matière de biodiversité sur deux plans :

– biodiversité “ordinaire” tout d'abord

Le constat est fait d'une grande richesse et d'un fort endémisme liés, d'une part à la position biogéographique privilégiée de la zone méditerranéenne, d'autre part à l'existence de perturbations humaines aussi anciennes que variées.

Le risque de diminution de cette diversité biologique peut, dès lors, être le fait de deux excès opposés : excès de perturbations qui conduirait à une fragmentation puis à une disparition progressive de certains milieux, ou, à l'inverse, absence totale de perturbations qui favoriserait l'homogénéisation des milieux par fermeture progressive de ceux-ci.

Cette biodiversité peut également être menacée par des déséquilibres délicats à maîtriser, présence d'espèces invasives ou surabondance de gibier par exemple.

La stratégie retenue par l'ONF, dans ce contexte, est de raisonner aux différents niveaux de biodiversité pertinents (génétique, spécifique et fonctionnel) et à diverses échelles spatiales (parcelles, paysages ou région), en privilégiant des approches peu normatives, qui autorisent le maintien d'une grande diversité de pratiques :

- diversification des essences en peuplement principal comme en sous-étage,

- diversification des structures des peuplements,

- priorité donnée à la régénération naturelle ou à défaut à la plantation de matériel végétal d'origine locale parfaitement connue,

- attention particulière portée aux vieux arbres, aux arbres morts et aux arbres creux,

- prise en compte dans la gestion des milieux asylvatiques (notamment pelouses ou éboulis),

- choix raisonné des périodes de travaux et de coupes, en fonction des exigences de la faune.

– biodiversité « remarquable » ensuite

La gestion ONF l'intègre, soit au travers de la démarche Natura 2000 vue plus haut, soit par une politique interne de construction raisonnée d'un réseau représentatif de Réserves biologiques dirigées (RBD, instruction de 1995 prise en application des livres rouges du Muséum national d'histoire naturelle, MNHN, publiés en 94 et 95) et de Réserves biologiques intégrales (RBI, instruction de 1998).

Les RBD servent de sites expérimentaux en matière de génie écologique, tandis que les RBI sont consacrées à l'observation et à la compréhension des dynamiques naturelles en absence de toute sylviculture.

L'ensemble de ces points est pris en compte dans le cadre privilégié de l'aménagement forestier, comme le précisent l'instruction de 1994 et le manuel d'aménagement de 1997.

La mise en œuvre d'une telle stratégie durant la décennie 90-2000 a conduit par ailleurs l'ONF :

- à se doter en interne de spécialistes des questions de biodiversité,

- et surtout de développer en externe une politique de partenariat très active avec d'autres structures de gestion, des associations ou des scientifiques : ainsi des conventions cadres ont été signées avec les Parcs nationaux et régionaux, les CBN, le MNHN, la LPO, FNE, l'UICN, l'ONCFS¹.

Au début des années 2000, une nouvelle évolution se dessine pour l'ONF, autour de trois axes : l'évaluation environnementale, la mesure de la performance environnementale par la certification, et l'intégration de la forêt dans des politiques environnementales plus globales.

1 - CBN : Conservatoires botaniques nationaux
LPO : Ligue pour la protection des oiseaux
FNE : France-Nature-Environnement
ONCFS : Office national de la chasse et de la faune sauvage

Le premier point a donné lieu à la publication par l'Etat en 2004 d'ordonnances et de circulaires ; l'ONF s'est organisé pour y répondre :

- en publiant dès 2003 un bilan patrimonial de la gestion en forêt domaniale,

- en mettant en place en 2004 des réseaux internes d'experts naturalistes sur les thématiques suivantes : arboretums, avifaune, entomologie, habitats, flore, mammifères et mycologie,

- en se dotant progressivement de Bases de données environnementales (ORB : Observatoire des réserves biologiques en 2006 et, pour fin 2008, une BDN : Base de données sur les inventaires naturalistes).

L'ensemble de ces dispositions a permis à l'ONF de contribuer activement en 2007, au côté de l'IDF et des CBN, au processus d'évaluation de l'état de conservation des habitats, piloté par le MNHN.

En matière de certification, l'ONF dispose, depuis 2002, de la triple certification ISO 9001, ISO 14001 et PEFC (Programme de reconnaissance des certifications forestières), les deux dernières étant de nature « environnementale ».

Le système d'éco-certification internationale PEFC vise à rassurer le consommateur, ému par la surexploitation des forêts tropicales, sur le fait que les bois issus des forêts publiques répondent bien aux six critères de gestion durable d'Helsinki.

PEFC est une organisation collégiale, dont l'ONF est partie prenante, qui définit au niveau régional un état des lieux, une politique et des plans d'actions associés, le tout étant révisé tous les 5 ans, et soumis à l'évaluation indépendante d'un certificateur externe accrédité par l'AFAQ.

Actuellement, 100% des forêts domaniales sont certifiées PEFC, et les demandes de certification émanant des communes augmentent régulièrement, ce qui laisse espérer à l'horizon 2011 un taux d'au moins 75 % en forêt communale.

La certification ISO 14001 est, quant à elle, plus générale, car elle s'intéresse à l'ensemble des impacts environnementaux significatifs pour l'entreprise et aux mesures prises pour maîtriser ces impacts.

Dans le cas de l'ONF, cela se traduit par la mise en place d'une politique environnementale basée sur quatre axes et dix objectifs, qui, pour certains, reprennent les objectifs de

gestion durable déjà évoqués précédemment, en y ajoutant toutefois des objectifs supplémentaires :

- en matière de maintien de la qualité de l'eau, notamment par la protection des périmètres de captage, la préservation des zones humides et la non perturbation des écoulements des cours d'eau lors des coupes et travaux ;

- en matière de préservation du capital sols ;

- en matière de politique d'achat éco-responsable et de stratégie de gestion des déchets.

Afin de faciliter la mise en œuvre d'opérations innovantes et reproductibles, dans le cadre des politiques PEFC ou ISO 14001, l'ONF a par ailleurs mis en place, depuis 2005, un fond budgétaire dédié à ces actions (Fond pour l'environnement et le développement durable - FEDD).

Quant à l'intégration de la forêt dans des politiques environnementales plus globales, c'est le Grenelle de l'Environnement de l'automne 2007 qui a tracé les perspectives pour la forêt publique de demain.

Dans le cadre d'un accord historique passé entre les forestiers et FNE, l'objectif est de produire plus de bois, tout en préservant la biodiversité.

Produire plus de bois :

- car le bois est un éco-matériau renouvelable dont l'empreinte écologique et, notamment énergétique, est bien plus faible que celle des autres matériaux,

- parce que le bois est également un des éléments nécessaires à l'atteinte de l'objectif 2020 de 20% d'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique national, d'où la mise sur pied en 2006, d'une filiale commune entre ONF et FNCOFOR² pour développer la fabrication et la livraison de plaquettes forestières (notamment dans le cadre de projets locaux de territoires tels des CFT par exemple),

- enfin, parce que la forêt et le bois peuvent contribuer à la bonne application du protocole de Kyoto de 1997, du fait de la capacité de séquestration de carbone correspondante.

Encore faut-il pour cela parvenir à caractériser plus précisément cette séquestration ; d'où les projets actuels de l'ONF de développer des expérimentations en la matière.

2 - FNCOFOR :
Fédération nationale
des associations
de communes forestières

Tout en préservant la biodiversité :

- par la mise en place d'une trame verte, à laquelle les forêts publiques gérées par l'ONF apporteront une contribution significative,

- avec l'objectif de stopper, dès 2010, toute érosion de la biodiversité, qui constitue une ressource à gérer, pour favoriser la résilience et l'adaptation des écosystèmes forestiers face aux changements globaux qui les affecteront demain.

C'est dans cet esprit que l'instruction interne biodiversité de 1993 est actuellement en train de faire l'objet d'une révision générale, pour permettre, dès la fin de 2008, l'évolution de la stratégie de l'ONF en cette matière.

Les enjeux d'accueil du public

Contexte historique

Il convient de rappeler en préambule, que sur un plan strictement juridique, il n'existe aucun droit d'accès du public aux forêts gérées par l'ONF ; en effet, ces dernières ne font pas partie du domaine public (contrairement au domaine maritime ou au domaine routier), mais relèvent du domaine privé de l'Etat et des communes propriétaires ; dès lors, l'accès est strictement conditionné par l'accord préalable du propriétaire. Par circulaire du 20/10/1964 relative à la forêt et à la civilisation de loisirs, l'Etat a confirmé sa volonté d'ouvrir les forêts domaniales au grand public ; en 1979 une seconde circulaire encourage les collectivités propriétaires à faire de même.

Les principes de base retenus sont les suivants :

- accès libre et gratuit dans le respect de la forêt, du droit du propriétaire et des autres usagers ;

- usage ponctuel et personnel, sans caractère privatif ;

- priorité absolue au piéton, sur tous les autres usagers, et mise en place d'équipements légers, discrets, simples et robustes, pour accompagner cet accueil.

Le gestionnaire se retrouve donc en charge, à la fin des années 70, d'une mission de régulation de la fréquentation et de mise en sécurité des sites d'accueil ; mais il s'agit alors de gérer des pratiques constatées, et non d'attirer davantage de public.

Période 1978-2008

Au début des années 80, les choses vont évoluer rapidement sous l'effet :

- d'une forte diversification des loisirs de nature (la circulaire de 1982 sur temps libre et loisirs préfigure cette évolution),

- de la décentralisation de 1982 qui donne aux collectivités de nouveaux pouvoirs, et renforce indirectement le rôle des mouvements associatifs.

L'ONF va alors mettre en place une nouvelle « gouvernance », en matière d'accueil en forêt publique, en impliquant propriétaire, gestionnaire, collectivités et associations intéressées. L'objectif est de prévenir les conflits entre usagers de la forêt, par des actions de médiation en amont. La stratégie générale consiste à organiser, dans l'espace et dans le temps, les diverses activités, afin de limiter les usages concurrents, voire antagonistes, sur un même territoire. C'est dans ce cadre qu'il faut replacer notamment la circulaire de 1991 sur la circulation des véhicules en espaces naturels, et la convention passée en 1995 avec la Fédération française de randonnée pédestre (FFRP).

Cette politique de gestion et de régulation s'accompagne de mesures plus spécifiques en matière de gestion des forêts périurbaines (instruction de 1992), d'éducation du public à l'environnement (lancement en 1990 du projet « A l'école de la Forêt »), et de préconisations particulières pour la gestion du paysage (loi de 1993 et guide technique interne de 1993) ; sur ce dernier point, les apports

Photo 7 :

A partir des années 80, l'ONF s'investit dans l'accueil du public en forêt. Ici, le départ du sentier pédestre des Gorges de Trévans dans les Alpes-de-Haute-Provence
Photo D.A.





Photo 8 :

Le gîte des Blaches dans les Alpes-de-Haute-Provence fait partie du réseau *Retrouvance*
Photo D.A.

récents d'outils tels que les SIG ou les logiciels de simulation paysagère sont d'un grand secours.

A partir des années 95 se produit une nouvelle évolution. Alors que, jusque-là, l'ONF s'attachait principalement à gérer la demande existante, ou plus exactement les pratiques constatées (les sociologues nous mettant en garde contre le caractère ambigu et quelque peu fictif de la notion de demande), la fin des années 90 voit émerger une nouvelle préoccupation : utiliser les loisirs de nature comme vecteur de développement local, et contribuer ainsi à la résorption des déséquilibres entre territoires sur-fréquentés et territoires en déprise.

Cette nouvelle démarche concerne non seulement la forêt publique elle-même, mais également son environnement ; elle gagne donc à être menée en partenariat étroit avec les collectivités et les autres acteurs du territoire, par exemple dans le cadre de PER (Pôle d'excellence rural), de CFT, de chartes de PNR ou de plans d'action Grands Sites ; elle est appuyée, au niveau de l'ONF, depuis 2007, par la mise en place d'un fond spécifique.

Dans ce cadre, plusieurs types de projets ont été développés par l'ONF : des itinéraires de découverte de la forêt adaptés à des publics spécifiques (seniors, scolaires, sentiers de découverte bénéficiant du label Handicap...), des séjours courts dans des

maisons forestières réhabilitées en gîtes ruraux, des parcours dans la canopée des arbres (projet Odyssée Verte qui reprend le principe de l'activité « accrobranche », mais avec une visée plus pédagogique que sportive), des circuits de longues randonnées, avec hébergement (projets *Retrouvance* qui se déploient principalement sur des forêts et du bâti domanial, mais font appel également au tissu économique local, avec la découverte de la production agricole ou artisanale locale, et l'intervention des accompagnateurs de moyenne montagne).

C'est dans ce même état d'esprit, que l'ONF a décidé de lancer, fin 2007, l'opération « forêt patrimoine », qui consiste à appliquer, à certaines forêts prestigieuses, les principes et concepts du statut Grand Site ; un rapprochement est d'ailleurs en cours entre l'ONF et l'association des Grands Sites de France, afin de partager expériences et savoir-faire en la matière.

Conclusion

La gestion, par l'ONF, des forêts publiques méditerranéennes a bel et bien connu, ces trente dernières années, une évolution très sensible :

- en matière de production, avec l'irruption d'une économie de plus en plus ouverte, qui oblige à rechercher des solutions au niveau de la filière et des territoires et à ne pas se contenter de réponses purement sylvicoles ;

- au niveau des autres enjeux, avec la montée en puissance de l'accueil, liée à la transformation d'une ancienne société rurale en une société désormais urbaine, mais également de l'environnement, conçu non plus comme une contrainte, mais comme une ressource à préserver et à gérer, pour conforter l'économie de la forêt et du bois sur le long terme.

Au vu des scénarios dressés pour le futur, en matière de changements globaux, la nécessité de faire évoluer notre gestion à toutes les chances de se poursuivre, voire de s'amplifier ; c'est le défi majeur qui est lancé à l'ONF de demain.

A.M.

Albert MAILLET
Office national des
forêts Méditerranée
13097
Aix-en-Provence
Cedex 02
Tél.: 04 42 17 57 00
Mél :
albert.maillet@onf.fr