

Troisième évaluation des impacts environnementaux par le Conseil d'évaluation de l'OAT verte : la subvention publique à l'Office national des forêts (ONF)

Le Conseil d'évaluation de l'OAT verte est chargé d'évaluer les impacts environnementaux des dépenses vertes éligibles financées par l'OAT verte, la première obligation souveraine verte émise par la France. Le présent document synthétise l'opinion du Conseil d'évaluation de l'OAT verte¹ sur les impacts environnementaux de la subvention publique à l'Office national des forêts (ONF). Cet avis repose sur une évaluation des impacts environnementaux de la gestion des forêts publiques qui a été remise au Conseil. Le présent avis et cette évaluation font l'objet d'une publication conjointe.

Commentaires principaux :

- ➔ *Le Conseil d'évaluation de l'OAT verte accueille favorablement l'évaluation qui lui a été transmise, notamment l'estimation quantitative de la contribution de la gestion des forêts publiques à l'atténuation du changement climatique et à la protection de la biodiversité et l'analyse qualitative portant sur l'adaptation au changement climatique des forêts publiques.*
- ➔ *Ce rapport d'évaluation constitue une contribution majeure au développement des études d'impact pour le marché des obligations vertes, en ce qu'il fournit une méthode pour évaluer la contribution de la gestion des forêts publiques à la protection de la biodiversité et à l'atténuation du changement climatique, en prenant en considération la préservation et l'accroissement des stocks de carbone et les émissions de gaz à effet de serre évitées grâce à l'utilisation du bois comme substitut à des matériaux à forte empreinte carbone dans les secteurs de la construction et de l'énergie.*
- ➔ *La qualité de cette évaluation satisfait aux normes universitaires les plus élevées. Les estimations quantitatives correspondent aux publications récentes sur le sujet et s'appuient sur un modèle de pointe. Les données qualitatives sont robustes.*
- ➔ *Le processus d'évaluation s'est déroulé en toute transparence et indépendance, l'évaluation ayant été supervisée par des assesseurs indépendants.*
- ➔ *Le Conseil d'évaluation de l'OAT verte approuve les principaux résultats de l'évaluation de la subvention à l'ONF, en particulier le fait que les dépenses allouées à cet opérateur contribuent de manière significative au respect par la France de ses objectifs d'atténuation du changement climatique, d'adaptation au changement climatique et de protection de la biodiversité.*

1. Remarques préliminaires

Le Conseil note que la France a pour but d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050, afin de contribuer au respect des objectifs de l'accord de Paris sur le climat. Ce but ambitieux requiert des mesures à la hauteur des enjeux pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le secteur forestier représentant un puits d'environ un cinquième des émissions nationales annuelles, la préservation de cette capacité de séquestration et la contribution du bois comme produit de substitution à des matériaux à forte empreinte carbone dans les secteurs de l'énergie et de la

¹ Membres du Conseil d'évaluation de l'OAT verte : M. Manuel Pulgar-Vidal, WWF (président) ; M. Mats Andersson, *Global Challenges Foundation*, PDC ; Mme Nathalie Girouard, OCDE ; M. Ma Jun, Banque populaire de Chine ; Mme Karin Kemper, Banque mondiale ; M. Thomas Sterner, Université de Göteborg ; M. Eric Usher, Initiative financière du Programme des Nations unies pour l'environnement ; M. Sean Kidney, *Climate Bond Initiative* (observateur) ; M. Nicolas Pfaff, *International Capital Market Association* (observateur).

construction constituent des éléments clés d'une stratégie conforme à cette ambition. Pour atteindre cet objectif, la Stratégie nationale bas-carbone vise l'utilisation des puits de carbone et l'augmentation de la récolte de bois pour atteindre les objectifs « zéro émission nette » et « zéro artificialisation nette » d'ici à 2050.

Depuis des siècles, une partie importante des forêts françaises est gérée par l'État. **L'ONF est le gestionnaire des forêts publiques** (aussi bien les forêts domaniales que celles appartenant aux collectivités) et joue un rôle central dans la mise en œuvre du régime forestier français, qui vise à protéger les forêts publiques, à réglementer leur exploitation et à préserver leur intégrité foncière. Avec 226,3 millions d'euros alloués en 2017 et 2018, la subvention à l'ONF représente la cinquième dépense budgétaire de cette période entrant dans le cadre des dépenses vertes éligibles défini lors de l'émission de l'OAT verte, et la seule dépense affectée au secteur forestier.

2. Principaux résultats de l'évaluation transmise au Conseil

Le rapport évalue l'impact environnemental en s'appuyant sur les trois objectifs environnementaux définis dans le document-cadre de l'OAT verte : atténuation du changement climatique, adaptation au changement climatique et protection de la biodiversité.

Le rapport conclut que **la gestion forestière publique a des effets positifs sur :**

- **l'atténuation du changement climatique**, étant donné que la gestion publique durable est associée à des récoltes de bois beaucoup plus importantes, les surplus récoltés étant estimés à 2,7 millions de mètres cubes par an. En se fondant sur les usages actuels du bois et des substituts à base de bois, **les surplus de bois récoltés dans le cadre des pratiques de gestion durable sont susceptibles d'engendrer une baisse modérée des niveaux de CO2 dans l'atmosphère, du fait principalement de l'utilisation du bois d'œuvre comme substitut à des matériaux à forte empreinte carbone (tels que le ciment ou l'acier) ou des combustibles fossiles ;**
- **l'adaptation au changement climatique**, étant donné que **la gestion publique permet d'élaborer une méthode claire, appliquée de manière cohérente, à partir de laquelle des solutions locales peuvent être mises au point pour adapter les forêts au changement climatique, atténuer le risque d'incendie et protéger les forêts contre les catastrophes naturelles.** Elle permet aussi de recueillir des données et de contribuer à la connaissance scientifique ;
- **la protection de la biodiversité**, étant donné que **la gestion publique** implique la création d'un réseau écologique connecté, représentatif et géré de manière efficace et permet de mettre en place des mesures ciblées destinées à protéger les espèces vulnérables. **Trente-quatre pour cent de la superficie des forêts publiques est protégée, contre 23 % des forêts privées, et 2,9 fois plus d'oiseaux communs sont observés par hectare chaque année dans les forêts publiques.**

Les forêts d'outre-mer représentent 60 % des forêts gérées par l'ONF et 24 % des forêts françaises. Elles abritent près de 80 % de la biodiversité française et constituent un gigantesque puits de carbone. La gestion des forêts domaniales d'outre-mer par l'ONF permet de protéger la biodiversité grâce à la création de zones protégées et de réserves naturelles et le domaine public grâce à la lutte contre l'extraction minière et la déforestation illégales. En conséquence, depuis les années 1990, la perte de surface forestière dans les territoires d'outre-mer est demeurée très limitée.

Le rapport constate également que **la valeur ajoutée de l'ONF réside dans sa capacité à mettre en œuvre une gestion multifonctionnelle, à investir dans l'innovation et à produire des données et de la connaissance scientifique.**

Pour parvenir à ces résultats, le rapport examine un scénario contrefactuel qui repose sur l'hypothèse suivante : la subvention allouée à l'ONF depuis de nombreuses années lui a permis d'assurer la gestion publique des forêts françaises en poursuivant des objectifs environnementaux particuliers et en obtenant certains résultats en la matière. Si une subvention annuelle n'avait pas été accordée à l'ONF pendant des décennies, les forêts du pays auraient été gérées très différemment. La méthode suivie en appliquant ce scénario contrefactuel consiste, pour chaque objectif, à documenter l'importance des enjeux qui entourent les forêts publiques, le niveau d'ambition environnementale de la gestion publique, sa mise en œuvre effective et les effets qu'elle produit. À chaque étape, lorsque c'est pertinent et que les données sont disponibles, les auteurs examinent les pratiques de gestion forestière privée, comparent les résultats et cherchent à déterminer si certaines différences peuvent être attribuées à la gestion publique. Comme cela a été indiqué au Conseil, d'autres scénarios contrefactuels ont été examinés avant d'être exclus pour des raisons méthodologiques et à cause d'un accès limité aux données.

3. Qualité de l'évaluation

L'indépendance réelle d'une évaluation est la condition première de sa crédibilité, et le Conseil estime que la présence d'assesseurs est fondamentale. Afin de se conformer aux meilleures pratiques dans ce domaine, l'évaluation de l'ONF avait fait l'objet d'un cahier des charges défini par le Conseil, avec l'appui du Secrétariat. Deux assesseurs, Marion Vinot-Gosselin (Irstea)² et Jean-Luc Peyron (Ecofor)³, ont été nommés pour effectuer un suivi rigoureux du processus d'évaluation. Un rapport intermédiaire a été présenté au Conseil pour examen et commentaires. Le Conseil a ensuite approuvé la version finale du rapport. L'étude d'impact a été conduite par le Commissariat général au développement durable.

Le Conseil souligne que **l'évaluation a atteint ses objectifs** tels que définis dans le cahier des charges. En particulier, le Conseil se félicite du choix d'un scénario contrefactuel sur le long terme, compte tenu du fait que de nombreux avantages environnementaux actuels peuvent être attribués aux pratiques de gestion mises en œuvre par le passé. Le Conseil accueille également avec satisfaction la prise en compte des éléments particuliers relatifs aux impacts environnementaux de la gestion des forêts d'outre-mer.

Le Conseil souligne **l'aspect innovant de l'évaluation, qui contribue au développement des méthodes d'études d'impact**, en particulier dans le domaine de l'adaptation au changement climatique et de la protection de la biodiversité. En effet cette évaluation figure parmi les premières études d'impact réalisées sur une obligation verte au regard de ces objectifs.

Le Conseil note également certaines améliorations possibles dans le cadre de futures études, à savoir, lorsque c'est faisable et pertinent : les informations sur la gestion des forêts privées pourraient être complétées lorsque le scénario contrefactuel s'appuie sur la comparaison de la gestion des forêts publiques et privées et d'autres hypothèses pourraient être testées dans le cadre du modèle utilisé pour quantifier la robustesse des estimations d'impacts.

² Marion Vinot-Gosselin est ingénieure spécialisée en écologie forestière à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), où elle est membre de l'équipe « Biodiversité et gestion forestière » au sein de l'unité de recherche « Écosystèmes forestiers ». Elle est chargée de la production et du transfert de connaissances relatives aux liens entre gestion forestière et biodiversité, notamment en ce qui concerne la surveillance de la biodiversité forestière.

³ Jean-Luc Peyron est docteur en économie. Actuellement, il dirige Ecofor, un groupement d'intérêt public qui vise à promouvoir, animer et valoriser les programmes de recherche et d'expertise sur les forêts tempérées et tropicales. Il préside, au niveau européen, un programme intergouvernemental d'action sur le changement climatique et les forêts intitulé « Echoes » (Changement climatique attendu et options pour la sylviculture européenne) et, au niveau international, un groupe de recherche sur l'économie et la comptabilité forestière. Il est membre de l'Académie d'agriculture de France et du conseil exécutif de l'Union internationale des instituts de recherche forestière (IUFRO).

4. Conclusion et perspectives

Le Conseil d'évaluation accueille favorablement les résultats de l'évaluation de l'Office national des forêts, cette étude innovante jetant les bases des futures études d'impact sur le rôle du secteur forestier dans la protection de la biodiversité, l'atténuation du changement climatique et l'adaptation au changement climatique.

Le Conseil d'évaluation souligne l'excellente qualité du processus d'évaluation. L'évaluation satisfait aux normes universitaires les plus élevées. La supervision exercée par les assesseurs garantit son indépendance et sa qualité.

Le Conseil ne doute pas que cette troisième évaluation sera utile aux autres émetteurs d'obligations vertes et contribuera au développement des bonnes pratiques d'évaluation sur le marché. Cette étude pourrait en particulier servir aux émetteurs souverains qui ciblent l'adaptation au changement climatique, en ce qu'elle développe une méthode d'étude d'impact sur ce sujet. En effet, la réalisation de telles études d'impact et la transparence sont des facteurs essentiels pour favoriser le développement de la finance verte.

La publication de cette étude est une étape importante pour l'OAT verte car elle confirme le rôle important du Conseil d'évaluation. Les études d'impact garantissent la crédibilité et la transparence de l'OAT verte.