



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

État - Office national des forêts : évaluation du contrat 2021-2025 et perspectives pour le contrat 2026-2030

Rapport CGAAER n° 24100, IGEDD n° 015934-01

établi par

Ariane ANGELIER
Nicolas BLONDEL
Agnès VINCE

Patrick FALCONE
Claire HUBERT
Philippe SEINGER

Mai 2025



CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION	9
PREAMBULE : DE NOMBREUX ALEAS ONT FRAGILISE LA FORET FRANÇAISE	11
1. DEUX CONDITIONS INDISPENSABLES POUR RENDRE POSSIBLE LA GESTION FORESTIERE DONT L'INITIATIVE ET LA MISE EN ŒUVRE DEPENDENT DE L'ÉTAT	12
1.1. Promouvoir un dialogue avec les élus et les acteurs de la société autour de la gestion forestière	12
1.2. Un « choc de régulation des ongulés sauvages », condition nécessaire pour un renouvellement forestier à un coût raisonnable et pour la préservation de la biodiversité	14
2. UNE GESTION FORESTIERE QUI DOIT S'ADAPTER EN PERMANENCE	18
2.1. Planification forestière, sylviculture et renouvellement forestier	18
2.2. Mobilisation des bois : l'optimisation des recettes et une contribution à la stratégie nationale bas carbone	24
2.3. Préservation de la biodiversité et résilience des écosystèmes forestiers	28
2.4. Le régime forestier : priorité à l'adaptation et à la régénération des forêts.....	29
3. LA GESTION DES FORETS EN OUTRE-MER : ÉTABLIR UNE STRATEGIE POUR CHAQUE TERRITOIRE	32
3.1. Constats et bilan du contrat État-ONF	33
3.2. Enjeux pour le contrat 2026-2030	35
3.3. Préconisations pour le contrat 2026-2030	36
4. LES MISSIONS D'INTERET GENERAL EN FORTE CROISSANCE POUR REpondre AUX ENJEUX DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE (PNACC).....	37
4.1. Constats et bilan global du contrat État-ONF 2021-2025.....	37
4.2. Des risques naturels accrus par le changement climatique	40
4.3. La MIG « Adaptation des forêts au changement climatique » : un levier impératif à renforcer et à étendre	41
4.4. La stratégie nationale biodiversité 2030 et la MIG biodiversité	42
4.5. La MIG DOM, vitale pour l'action de l'ONF en Outre-mer	43
4.6. Préconisations générales sur les MIG	43
5. LE DIFFICILE EQUILIBRE ACTUEL ENTRE MISSIONS ET MOYENS.....	46
5.1. Le résultat financier annuel de l'ONF est difficilement prévisible	46
5.2. L'équilibre des ressources humaines face à la transformation des métiers	49
5.3. La RDI : des efforts axés sur la recherche plus que sur le développement et l'innovation.....	52
6. QUELLES PRIORITES POUR LE CONTRAT ÉTAT-ONF 2026-2030 ?.....	54
6.1. Concevoir des innovations au service d'une gestion forestière prenant en compte le changement climatique.....	54
6.2. Poursuivre la consolidation et la transformation des compétences de la communauté professionnelle	55

6.3. De la maîtrise des risques à la démarche stratégique d'analyse des risques et de scénarisation des priorités pour l'adéquation missions-moyens	56
6.4. Les moyens humains : un renforcement indispensable pour conduire le changement.....	58
6.5. L'équilibre financier : vivre avec la conjoncture économique et avec les engagements de l'État pour poursuivre les investissements nécessaires à l'adaptation des forêts.....	59
CONCLUSION.....	63
ANNEXES	64
Annexe 1 : Lettre de mission	65
Annexe 2 : Les attendus du contrat État-ONF 2021-2025 et les résultats constatés	69
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées	75
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés	87
Annexe 5 : Bibliographie	91
Annexe 6 : De nombreux aléas ont fragilisé la forêt française (Annexe du préambule) .	93
Annexe 7 : Un « choc de régulation des ongulés sauvages » condition nécessaire pour un renouvellement forestier à un coût raisonnable et pour la préservation de la biodiversité (Annexe de la partie 1.2)	97
Annexe 8 : Une gestion forestière qui doit s'adapter en permanence (Annexe du chapitre 2).....	111
Annexe 9 : La gestion des forêts en Outre-mer : établir une stratégie pour chaque territoire (Annexe du chapitre 3)	117
Annexe 10 : Les missions d'intérêt général en forte croissance pour répondre aux enjeux de l'adaptation au changement climatique (PNACC) (Annexe du chapitre 4).....	119
Annexe 11 : Le difficile équilibre actuel entre missions et moyens (Annexe du chapitre 5)	123

RESUME

Le rapport évalue d'une part la mise en œuvre du contrat 2021-2025 entre l'État et l'Office national des forêts (ONF) et propose, d'autre part, des perspectives en vue de l'élaboration du prochain contrat 2026 - 2030.

La mission a constaté que les objectifs du contrat 2021 – 2025 ont été atteints comme en témoignent les bilans annuels présentés par l'ONF au conseil d'administration. Le dialogue avec la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) est constructif, le dialogue social est rétabli et les comptes sont à l'équilibre.

Néanmoins, sur la période 2021-2025, la forêt française a été fragilisée par les événements climatiques tandis que les ambitions des politiques publiques à son égard se sont renforcées. Cette double évolution remet en cause les hypothèses techniques et économiques qui sous-tendent le contrat 2021-2025, conduisant l'État à jouer un rôle central dans la stabilité de l'établissement. L'État a augmenté le versement compensateur pour la mise en œuvre par l'ONF du régime forestier dans les forêts des collectivités. Comme il s'y était engagé, et en cohérence avec ses demandes croissantes, l'État a augmenté significativement ses dotations en faveur des missions d'intérêt général et ses subventions d'investissement exceptionnelles pour le renouvellement forestier dans le cadre de « France Relance », « France 2030 » et « France Nation verte ». Toutefois, le renouvellement des peuplements forestiers, objet d'une attention particulière, est compromis par les surpopulations d'ongulés sauvages mettant ainsi en péril la gestion durable de très nombreuses forêts publiques en métropole.

Pour l'élaboration du contrat État-ONF 2026-2030, quatorze recommandations sont adressées à l'ONF et à l'État.

La durabilité de la gestion des forêts publiques implique que l'État facilite la compréhension par le grand public de la gestion des forêts (Recommandation 1) et engage un « choc de rétablissement de l'équilibre forêts-ongulés » (Recommandation 2).

Aucune transformation de l'organisation de l'ONF n'est recommandée. L'ONF devra se concentrer sur 3 objectifs majeurs :

- Rénover les outils de planification et de gestion forestières pour être réactif face au changement climatique ; réinvestir les activités de sylviculture en s'appuyant sur la capitalisation des résultats de la recherche et des expérimentations de terrain (Recommandations 3, 4, 5, 9) ;
- Optimiser son activité économique, particulièrement en ce qui concerne les modes de vente des bois (Recommandation 14) ;
- Disposer d'une gestion des ressources humaines, des outils de gestion RH et d'un programme de formation révisés pour accompagner ces transformations (Recommandations 9,10,11).

Le coût de gestion des forêts des collectivités relevant du régime forestier doit être maîtrisé. Aussi, l'intégration de nouvelles surfaces forestières dans ce régime n'est pas une priorité en regard des nécessaires efforts d'adaptation au changement climatique et de renouvellement forestier des forêts bénéficiant déjà de ce régime. Si l'État le demande, l'application du régime forestier à de nouvelles surfaces devrait s'accompagner d'une augmentation proportionnelle du versement compensateur et d'une affectation de moyens en ETP complémentaires (Recommandation 6).

Les enjeux forestiers dans les Outre-mer sont importants et la mission souligne la nécessité, pour l'État et l'ONF, de définir pour chacun des territoires ultra-marins une stratégie et un plan d'action, priorisant les enjeux et précisant les moyens d'actions mobilisables (Recommandation 7).

Au travers des missions d'intérêt général (MIG), l'État devrait confirmer son engagement à financer à coût complet ses demandes allant au-delà de l'application du régime forestier ainsi qu'à augmenter les moyens qui y sont consacrés (notamment sur les risques) et indexer ses dotations sur l'inflation (Recommandations 8 et 13).

L'engagement volontariste des représentants de l'État dans les territoires sera aussi essentiel que les optimisations techniques et financières auxquelles l'ONF devra procéder.

Enfin, compte tenu du contexte désormais reconnu d'imprévisibilité de l'état sanitaire des peuplements forestiers ainsi que de l'évolution des cours du bois, l'Office national des forêts et l'État devront faire évoluer les modalités de préparation du contrat. Cela implique l'adoption d'une démarche partagée d'analyse des risques et de scénarisation de trajectoires visant à assurer une adéquation entre les missions et les moyens. Cette approche permettra d'introduire une certaine flexibilité afin d'ajuster, en fonction du contexte, le dimensionnement d'une partie des moyens. (Recommandation n°11).

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** [État (DGPE, DEB)] Organiser et mettre en œuvre une politique de communication structurée avec les acteurs de la forêt et du bois à destination des élus et du grand public pour favoriser la prise de conscience de la nécessité d'une gestion durable des forêts dans le respect des enjeux de biodiversité
- R2.** [État, ONF] - Faire du rétablissement de l'équilibre forêt-ongulés une priorité appuyée à court terme sur un « choc de régulation des ongulés sauvages » porté par les préfets dans toutes les zones en fort déséquilibre. Élaborer un plan d'action global pour inscrire cette régulation dans la durée.
- R3.** [ONF] Proposer aux tutelles, dès la 1^{ère} année du contrat, la révision des directives et des orientations nationales d'aménagement et de gestion renouvelées des forêts publiques, et celle des directives régionales d'aménagement pour les forêts domaniales et les schémas régionaux d'aménagement des forêts des collectivités. Les fondements scientifiques, les impacts techniques, économiques et environnementaux du traitement sylvicole en « forêt mosaïque », ainsi que les modalités de leur évaluation et le cas échéant, de leur adaptation, devront être documentés.
- R4.** [État, ONF] Inclure dans les indicateurs du contrat plusieurs indicateurs de durabilité de la gestion forestière : surfaces en régénération, surfaces en régénération acquise, évolution de l'équilibre des classes d'âge, de l'équilibre des diamètres des principales essences commercialisables, biodiversité ordinaire, etc.
- R5.** [État (DGPE, DEB, DGPR et DB)] Veiller à la cohérence des objectifs assignés à la forêt domaniale, en arbitrant de manière explicite entre les différentes priorités – économiques, sociales et environnementales – lorsque celles-ci s'avèrent incompatibles à l'échelle locale ou nationale. Cela implique, le cas échéant, de redéfinir les niveaux de mobilisation du bois en cohérence avec les engagements environnementaux, de prioriser certains usages selon les espaces (production de bois, préservation de la biodiversité, accueil du public, etc.), et de fournir à l'ONF un cadre stratégique clair, stable et opérationnel pour assumer pleinement son rôle d'acteur clef du développement durable des forêts publiques. L'impact de ces choix sur l'équilibre financier de l'établissement devra être chiffré et, le cas échéant, faire l'objet de compensations financières.
- R6.** [État (DGPE, DEB), ONF] Ne pas distraire de nouvelles surfaces du régime forestier et n'en accepter de nouvelles qu'assorties d'un accroissement en proportion du versement compensateur et d'ETP complémentaires et sous réserve que leur surface dépasse 20 ha et qu'une équipe technique de l'ONF soit basée à proximité.
- R7.** [MASA, MTEBFMP, MOM, ONF] Pendant la durée du contrat, l'ONF proposera une stratégie et un plan d'action pour chacun des DROM. Ces documents tiendront compte des spécificités environnementales, économiques, sociétales et culturelles de chaque territoire. Le calibrage de la MIG DOM et des volets DOM des autres MIG, ainsi que les moyens humains et financiers alloués aux directions territoriales, seront réévalués au regard des documents stratégiques précédemment définis. Dès la 1^{ère} année du contrat, l'ONF amorcera un renforcement progressif des effectifs de la direction territoriale de Guyane.
- R8.** [État (DGPE, DEB, DGPR, DB)] Tenir compte des engagements pris en regard des stratégies gouvernementales, notamment du PNACC 3, de l'augmentation des aléas et des risques, de l'importance des enjeux liés à la biodiversité et de la grande vulnérabilité des forêts ultramarines : (i) augmenter le financement des missions d'intérêt général (MIG)

pour permettre les nouvelles actions, en particulier sur les MIG « Adaptation des forêts au changement climatique » et « Risques naturels », en intégrant l'évolution de l'inflation et l'augmentation du plafond d'emplois de l'ONF et (ii) envisager l'opportunité de confier à l'ONF trois nouvelles actions d'intérêt général au sein de la MIG « Adaptation des forêts au changement climatique » : le renforcement du dialogue « forêt – société », un « choc de régulation des ongulés sauvages » et un appui au secteur des entreprises de travaux forestiers, en lien avec l'interprofession France-Bois-Forêt.

R9. [ONF] Accélérer les processus d'innovation et poursuivre le renforcement des moyens humains des activités de recherche, développement et innovation. Un lien précoce devra être développé entre, d'une part, les résultats de la recherche et le développement d'outils techniques et numériques de gestion forestière et, d'autre part, entre le développement de ces outils, la formation des équipes et leur mise en réseau. Ce travail concernera prioritairement les nouveaux outils d'aménagement et de gestion forestière pour l'adaptation au changement climatique.

R10. [ONF] Actualiser les référentiels et outils RH, développer la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, améliorer l'attractivité, renforcer la formation à l'embauche, la formation continue et la visibilité sur les parcours professionnels de ses agents.

R11. [ONF, tutelles] Développer une démarche d'analyses appuyée sur l'étude de scénarios alternatifs pour disposer d'un outil de pilotage permettant d'adapter rapidement les moyens de l'ONF en cas de choc exogène, afin de poursuivre sa stratégie à moyen terme.

R12. [ONF, État] Pour 2026, prévoir le renforcement des effectifs de l'ONF, assortie d'un dispositif permettant à l'ONF et à la tutelle une flexibilité cadrée sur le volume de la masse salariale, en fonction de besoins conjoncturels et priorités. Un renforcement des moyens humains sur la durée du contrat s'impose, compte tenu des missions et enjeux attachés aux forêts publiques. Appuyer le dimensionnement de ce renforcement sur un volet « trajectoire en moyens humains » dans le cadre de la « démarche d'analyse de risques » préconisée par la mission.

R13. [État] : Mettre en place les financements requis pour (i) actualiser en fonction de l'inflation, en dehors des évolutions liées à de nouvelles missions, le montant du versement compensateur, des subventions et des missions d'intérêt général commandées à l'établissement et (ii) continuer à financer la régénération et les travaux d'adaptation des forêts domaniales au changement climatique pour que la priorité financière soit le désendettement, sans que cela ne reporte les investissements en forêt.

R14. [État, ONF] Responsabiliser pleinement l'ONF pour optimiser ses recettes commerciales et ses dépenses sur la base d'outils de gestion améliorés, notamment concernant les ventes par contractualisation. En parallèle, l'ONF doit progresser dans sa comptabilité analytique pour optimiser les missions de gestion forestière.

INTRODUCTION

Par courrier en date du 20 septembre 2024, les ministres en charge de l'agriculture et de la transition écologique ont confié au CGAAER et à IGEDD une mission « *d'évaluation du contrat 2021-2025 de l'ONF et de perspectives pour le contrat 2026-2030* » (cf. annexe 1).

Sur la période 2021-2025, la forêt française a été fragilisée par les événements climatiques tandis que les ambitions des politiques publiques la concernant se sont renforcées.

Depuis 2021, la forêt française a subi de profonds bouleversements. Le changement climatique et ses conséquences, telles que les sécheresses répétées et les attaques parasitaires massives, ont entraîné une mortalité forestière sans précédent. La pression des ongulés sauvages est devenue incontrôlée dans une large partie du territoire métropolitain, compromettant les efforts de régénération naturelle et de plantations.

Le défi majeur à relever pour les prochaines années est le maintien d'une gestion durable des forêts publiques, socle de la politique forestière nationale, pour s'adapter aux effets du changement climatique,

Dans le même temps, les attentes vis-à-vis de la forêt publique se sont accrues, traduites dans les stratégies gouvernementales entre protection des milieux forestiers (stratégie nationale biodiversité, stratégie nationale des aires protégées...) et prise en compte du rôle de la forêt et du bois dans l'adaptation au changement climatique (stratégie nationale d'adaptation au changement climatique, stratégie nationale bas carbone, programmation pluriannuelle de l'énergie...).

Et ces attentes se heurtent à la réalité d'une forêt très fragilisée.

Ces évolutions rapides ont remis en cause les hypothèses techniques et économiques qui sous-tendaient le contrat 2021-2025, conduisant l'État à jouer un rôle central indispensable dans la stabilité de l'établissement. Il a ainsi augmenté le versement compensateur pour la mise en œuvre par l'ONF du régime forestier dans les forêts des collectivités, alors que la contribution complémentaire des communes propriétaires, initialement prévue, a été abandonnée. Comme il s'y était engagé, et en cohérence avec ses demandes croissantes, l'État a également augmenté significativement ses dotations en faveur des missions d'intérêt général et ses subventions d'investissement exceptionnelles pour le renouvellement forestier dans le cadre de « France Relance », « France 2030 » et « France Nation verte ».

L'évaluation de l'atteinte des objectifs du contrat menée par la mission s'appuie principalement sur la liste d'indicateurs annexée au contrat 2021-2025, sur le bilan annuel présenté en conseil d'administration et sur le rapport de la Cour des comptes publié en septembre 2024¹. Une attention particulière a été apportée à l'équilibre entre les missions et les moyens alloués à l'ONF pour la mise en œuvre de la gestion durable et résiliente de la forêt.

En compléments des études documentaires (cf. annexe 5), de nombreux entretiens avec des administrations, des partenaires de l'ONF, des associations de protection de l'environnement et les représentants du personnel de l'ONF ainsi que des visites sur le terrain dans différentes forêts et dans différentes directions territoriales de l'ONF ont permis d'enrichir les analyses des missionnés (cf. annexe 3).

Après avoir insisté sur deux conditions indispensables, dont la mise en œuvre relève de la responsabilité de l'État, pour rendre possible la gestion forestière, le rapport analyse les différentes

¹ Cour des Comptes, septembre 2024 « L'office national des forêts et le défi la transition écologique ».

activités de l'ONF. Pour chacune d'elle, il dresse un état des lieux puis identifie les enjeux et formule des préconisations pour le prochain contrat. Le rapport se poursuit par l'analyse de l'équilibre d'ensemble des moyens de l'ONF (moyens financiers, ressources humaines et effort de RDI) et s'achève sur une synthèse des enjeux pour les années à venir ainsi que des recommandations adressées à l'État et à l'ONF pour permettre au futur contrat de porter une stratégie d'adaptation de la gestion forestière aux incertitudes à venir.

PREAMBULE : DE NOMBREUX ALEAS ONT FRAGILISE LA FORET FRANÇAISE

Nota : l'analyse détaillée figure en annexe 6

Au cours du contrat État-ONF 2021-2025, les événements suivants sont intervenus :

- Les surfaces gérées par l'ONF sont restées stables (4,35 Mha dans les territoires métropolitains et 8,24 Mha dans les territoires d'Outre-mer) ; les dispositifs de protection du patrimoine des milieux forestiers se sont légèrement accrus (cf. § 2.3.1) ;
- entre 2020 et 2023, la pandémie de SARS-CoV-2 a bouleversé la société ;
- 2022 a été la deuxième année la plus sèche depuis 1959 tandis que 2022, 2023 et 2024 figurent parmi les cinq années les plus chaudes enregistrées depuis 1900. Mayotte a connu une crise de l'eau en 2023 et le passage dévastateur du cyclone Chido en 2024 ;
- en parallèle, pour contribuer à l'atténuation du changement climatique, les efforts nationaux ont permis de réduire les émissions de gaz à effets de serre (GES) de 11%.

Sur cette période, les milieux forestiers et la production de bois ressortent fragilisés :

- la crise des scolytes s'est poursuivie tandis que les années 2021, 2022 et 2023 ont été particulièrement impactées par les incendies de forêts ;
- la production biologique brute est en baisse, à 87,9 Mm³/an sur 2014-2022 (- 4 %) ; la mortalité des arbres a doublé entre 2005-2013 (7,4 Mm³/an) et 2014-2022 (15,2 Mm³/an). En métropole, le stock de carbone s'est accru dans les arbres vivants recensables mais le puits de carbone forestier a fortement diminué ;
- le déséquilibre forêt-ongulés atteint 50 % des forêts domaniales (Cf. § 1.2.1) ;
- les volumes de bois commercialisés par l'ONF ont diminué, avec une plus grande proportion de bois de crise alors que les cours du bois ont connu un fort accroissement en 2021 et 2024.

En réaction, l'État a mobilisé l'ensemble des acteurs pour l'adaptation de la forêt française avec :

- des financements importants, limités dans le temps (67 M€ « France Relance » en 2020, 45 M€ « France 2030 » en 2023) ou plus pérennes (73 M€ « France Nation verte » en 2024 et renforcement progressif des missions d'intérêt général - MIG - cf. chapitre 4) ;
- des engagements forts dans le cadre de la stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC) : une forte mobilisation de biomasse forestière dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE-2), un fort accroissement de la récolte de bois et une hausse du puits de carbone forestier dans la stratégie nationale bas carbone (SNBC 2 et SNBC 3), la plantation d'un milliard d'arbres sur dix ans et quatre mesures spécifiquement sur la forêt dans le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) ;
- une mobilisation pour la connaissance, la protection et la restauration des milieux forestiers, enjeux majeurs de la stratégie nationale biodiversité 2030 et la stratégie nationale pour les aires protégées (SNB3 et SNAP) ;
- la transposition et l'application des directives et règlements européens et notamment la directive RED3 (Renewable Energy Directive), relative à la promotion de l'utilisation durable des énergies renouvelables, le « Règlement contre la déforestation et la dégradation des forêts » (RDUE)² et le Règlement européen sur la restauration de la nature (« Restore Nature » (RRN)³.

² Ce règlement vise à interdire la mise sur le marché ou l'exportation depuis le marché de l'UE des produits ayant contribué à la déforestation ou à la dégradation des forêts après le 31 décembre 2020.

³ Ce règlement fixe un objectif de 20% au moins des terres restaurées d'ici 2030 et de tous les écosystèmes dégradés d'ici 2050.

1. DEUX CONDITIONS INDISPENSABLES POUR RENDRE POSSIBLE LA GESTION FORESTIERE DONT L'INITIATIVE ET LA MISE EN ŒUVRE DEPENDENT DE L'ÉTAT

La mission a pu constater que de nombreux obstacles à l'accomplissement des objectifs du contrat de l'ONF sont liés à des problèmes récurrents déjà soulignés dans les rapports précédents des différentes inspections ministérielles (Cf. annexe 5). La mission a ainsi souhaité inscrire comme préalable indispensable à toute gestion forestière et source d'économies potentielles importantes deux actions dont la mise en œuvre relève de l'État.

1.1. Promouvoir un dialogue avec les élus et les acteurs de la société autour de la gestion forestière

1.1.1. Constats et bilan du contrat État-ONF

- Ce contrat a été celui d'une intensification des processus de dialogue avec les acteurs locaux : la situation inédite de crises successives d'origines diverses, auxquelles l'ONF a dû faire face pendant la durée du COP, ainsi que les effets visibles du changement climatique et du déséquilibre sylvo-cynégétique (Cf. partie 1.2), ont conduit l'ONF à intensifier les démarches de dialogue et de consultation des parties prenantes⁴.
- Une impulsion nationale a été donnée par l'instruction interne ONF « *dialoguer et concerter avec les élus et la société* » de juin 2023 : cette instruction, établie avec une trentaine de partenaires, a été diffusée après validation par le conseil d'administration⁵.
- Cette dynamique s'appuie sur le savoir-faire acquis par la démarche de labellisation de 18 « Forêts d'exception® ». La mission tient à souligner la qualité du dialogue et du travail fournis, tant par les services de l'ONF que par le comité national d'orientation qui attribue le label.
- Dans les territoires ultra-marins, la mission souligne l'insuffisance du dialogue « forêt-société », alors que les enjeux sont majeurs. Ce point est développé dans le chapitre 3 sur l'action de l'ONF en Outre-mer.
- La contribution importante et appréciée de l'ONF au déploiement de la territorialisation des politiques publiques sous l'égide des préfets s'est faite notamment dans le cadre de la planification de la transition écologique : les directeurs territoriaux ont participé aux conférences des parties (COP régionales) et dans certaines régions ou départements, ils ont été associés à des groupes de travail thématiques. En revanche, dans de nombreux territoires, le dialogue sur les modalités d'un retour à l'équilibre forêt-ongulés s'est soldé sur le terrain par un échec et les termes de ce dialogue doivent être repensés (Cf. partie 1.2).
- Comme prévu dans le contrat, un travail important a été réalisé pour maintenir et développer l'accueil du public en tentant de concilier au mieux les trois fonctions assignées à la forêt : économique, environnementale et sociétale. Cependant, l'adhésion d'une partie du grand public aux actions de la gestion forestière reste fragile.

⁴ Cela a été d'autant plus nécessaire dans les territoires où la gestion forestière s'est trouvée modifiée voire bouleversée. Le renforcement de cette dynamique est notable en accompagnement des importants investissements en faveur de la régénération dans le cadre de France Relance puis de France 2030

⁵ Elle vise à inscrire l'ONF « *dans une position d'ouverture, d'écoute et de dialogue avec les élus, les partenaires, les usagers et les citoyens, en plaçant la gestion des forêts relevant du régime forestier sous le signe de la coordination avec leur territoire, leurs politiques et leur écosystème d'acteurs* ». A l'initiative des directeurs territoriaux de l'établissement, des instances de discussion, telles que les « comités de massif » préconisés par le contrat, ont d'ores et déjà été mis en place selon la sensibilité des enjeux sociétaux, culturels, écologiques ou économiques, fortement dépendants de la sylviculture appliquée...

1.1.2. Enjeux pour le contrat 2026-2030

- Un enjeu majeur sera donc de conforter la qualité du dialogue sur les évolutions en matière de gestion forestière en métropole et dans les territoires ultra-marins, avec les autorités administratives régionales et départementales et les différents niveaux de collectivités territoriales en particulier les élus communaux
- En plus des élus territoriaux, il est indispensable que le grand public s'approprie les enjeux de la gestion forestière dans le contexte du changement climatique et de ses conséquences en matière de sylviculture, de travaux forestiers et d'impacts sur le paysage. Ces changements doivent être expliqués notamment au sein des instances régionales de dialogue sur la forêt et la filière bois. Il est important que ce dialogue se fasse sous l'égide du préfet afin qu'il ne soit pas perçu comme un plaidoyer « *pro domo* » de l'action de l'ONF.
- Un accompagnement interne à l'ONF serait opportun, sur la base de l'instruction sur la prise en compte du paysage et l'intégration paysagère des coupes de régénération.

1.1.3. Préconisations pour le contrat État-ONF 2026-2030

Diffuser largement au sein de la communauté professionnelle de l'ONF la culture et les outils permettant de développer les échanges constructifs avec les parties prenantes des territoires dans lesquels s'inscrivent les forêts domaniales.

- Continuer d'animer le dispositif « Forêts d'exception® » sans pour autant augmenter le nombre de forêts labellisées. Ces forêts peuvent être considérées comme des laboratoires de bonnes pratiques. Diffuser aux équipes gestionnaires de forêts « sensibles » les outils développés à partir du retour d'expérience des « Forêts d'exception® » et assurer leur formation.
- Réaliser un bilan de l'application de la note interne de juin 2023 sur le dialogue « Forêt-société ». Il portera notamment sur les instances de discussion tels que les comités de massif et les cercles de discussions ponctuellement expérimentés par les équipes de terrain, à diverses échelles territoriales⁶.

Faire prendre conscience au sein des services de l'État, des collectivités, de la société civile et du grand public, de la contribution des espaces forestiers et de la filière forêt-bois au succès de nombreuses politiques publiques

- L'ONF poursuivra la dynamique partenariale engagée avec les Régions et le cas échéant, avec les Départements, en croisant leurs stratégies d'actions avec les enjeux portés par la forêt et la filière bois⁷ et finalisera l'actualisation et la signature de conventions cadres entre l'ONF et les Régions.
- Au sein du Conseil supérieur de la forêt et du bois (CSFP) et des Commissions régionales de la forêt et du bois (CRFB), ainsi que dans les autres instances ad hoc de métropole et d'Outre-mer, l'État devra veiller à renforcer le dialogue sur les enjeux de la forêt et de la gestion forestière :
 - Pour souligner la contribution de la forêt publique à l'atteinte des objectifs territorialisés de la planification de la transition écologique, ainsi qu'au titre du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), de la stratégie nationale

⁶ Le bilan tirera notamment des enseignements en matière d'amélioration de l'adhésion de la société civile aux enjeux croisés : paysage ; sylviculture ; équilibre sylvo-cynégétique ; régénération forestière ; adaptation au changement climatique. Ce bilan sera partagé entre la direction générale et les directions territoriales, ainsi qu'avec les tutelles.

⁷ : adaptation au changement climatique, amélioration de la qualité de l'eau, restauration de la biodiversité, décarbonation de l'économie, développement économique et des emplois, enseignement supérieur et recherche, attractivité des territoires, patrimoine naturel et culturel, etc.

bas carbone, des schémas régionaux des aires protégées (SRAP) ou du plan d'action pour les sols forestiers ;

- Dans le cadre de la future concertation sur l'évolution de la planification et de la gestion forestière (cf. chapitre 2) afin d'éclairer les débats et de communiquer largement vers le grand public. Les supports de concertation et de communication seront nourris des résultats des travaux de la recherche et développement (R&D) de l'ONF et des autres acteurs de la R&D forestière, assurant ainsi la crédibilité requise pour des sujets parfois polémiques ;
- L'État (Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises - DGPE - du ministère de l'agriculture et de la souveraineté - MASA, direction de l'eau et de la biodiversité - DEB - du ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche - MTEBFMP, préfets) mettra en place, sous son égide et en concertation avec les collectivités territoriales et les établissements publics (ONF, CNPF), un plan de communication et organisera un débat territorialisé et national, à destination du grand public, d'une part autour des enjeux de la gestion forestière durable dans le contexte du changement climatique⁸ et d'autre part permettant de mieux inscrire les enjeux forestiers dans les différentes politiques nationales et territoriales, au-delà du seul Programme national de la forêt et du bois (PNFB). Ce plan de communication intégrera notamment les impacts de la gestion forestière sur les paysages et la nécessité de rétablir l'équilibre sylvo-cynégétique (Cf. partie 1.2).
- Au vu de l'importance du dialogue « Forêt-société », l'ONF devra intégrer la priorisation des moyens dédiés dans l'analyse des risques préconisée par la mission (cf. paragraphe 6.5). La pertinence d'une commande de l'État à l'ONF sur le renforcement du dialogue « forêt – société » sera abordée dans le chapitre relatif aux MIG (Cf. partie 4.6).

R1. [État (DGPE, DEB)] Organiser et mettre en œuvre une politique de communication structurée avec les acteurs de la forêt et du bois à destination des élus et du grand public pour favoriser la prise de conscience de la nécessité d'une gestion durable des forêts dans le respect des enjeux de biodiversité

1.2. Un « choc de régulation des ongulés sauvages », condition nécessaire pour un renouvellement forestier à un coût raisonnable et pour la préservation de la biodiversité

Dans un contexte de forêts fragilisées et menacées de dépérissement, la résolution des situations de déséquilibre forêt-ongulés constitue l'un des sept grands défis identifiés dans la synthèse des travaux des assises nationales de la forêt et du bois, qui se sont clôturées en mars 2022. La « *restauration de l'équilibre sylvo-cynégétique pour favoriser la réussite du renouvellement forestier* » est également une des nouvelles actions de la mesure 38 « *Assurer la résilience des forêts* » du PNACC3.

1.2.1. Constats et bilan du contrat État-ONF 2021-2025

Les constats détaillés figurent en annexe 7.

⁸ Cette préconisation reprend la recommandation numéro 4 du rapport « mise en gestion durable de la forêt française privée » mars 2024 IGA, CGAAER, IGEDD.

Les principaux éléments à retenir sont les suivants :

- La surabondance d'ongulés sauvages en métropole⁹, favorisée par le réchauffement climatique et la mise en place des plans de chasse (Cf. annexe 7) empêche la régénération naturelle des forêts, induit une pression forte sur la flore forestière et compromet le renouvellement des peuplements forestiers¹⁰ : les situations de déséquilibre en forêt domaniale y sont de plus en plus répandues (passant de 38 % en 2019 à 50 % en 2023) et le risque « *d'incapacité à maintenir un niveau d'équilibre forêt-ongulés compatible avec les enjeux de renouvellement et d'adaptation des forêts au changement climatique* » est considéré par l'ONF comme un risque majeur.
- Des désaccords persistent sur les indicateurs alors que le contrat État-ONF 2021-2025 demande à l'ONF de consolider et de suivre un indicateur de restauration de l'équilibre sylvo-cynégétique. L'expertise technique de l'ONF est souvent contestée par les fédérations de chasseurs et, en conséquence, les demandes de l'ONF d'accroissement des plans de chasse sont souvent écartées par les préfets après concertation locale.
- Les expérimentations de rétablissement de l'équilibre sont peu concluantes. Dans le contrat actuel, l'État demande à l'ONF de reprendre en régie directe des lots de chasse dans les zones en fort déséquilibre et de consolider durablement une compétence en matière de régulation des grands ongulés au service de l'intérêt général. Cependant, le dispositif et les moyens mobilisés à ce stade n'apparaissent pas à l'échelle du problème constaté. Un accord national entre la Fédération nationale des chasseurs (FNC) et l'ONF¹¹ a été signé en février 2024. Il permet un dialogue constructif mais reste encore peu déployé. Il est encore trop tôt pour en dresser le bilan, mais la mise en œuvre de cet accord semble insuffisamment incitative vis à vis des chasseurs au regard des efforts de prélèvement demandés¹². Un nouveau groupe de travail s'est réuni en avril 2025 sous l'égide de la ministre de la transition écologique et associant les acteurs et parties prenantes, dont l'ONF.
- Malgré la diffusion d'une note technique dédiée¹³, les préfets utilisent de façon hétérogène et parfois insuffisante les dispositions législatives et réglementaires existantes (cf. annexe 7 - articles du code de l'environnement et du code forestier) pour permettre une régulation effective dans les zones concernées.
- L'indicateur du contrat État-ONF 2021-2025 est peu adapté, car il ne prend pas en compte le taux de réalisation des plans de chasse, se limitant à un suivi, sans objectif quantitatif du « *taux de plans de chasse attribués par les fédérations départementales des chasseurs (FDC) conformes ou supérieurs aux demandes de l'ONF* ». Par ailleurs, il n'est que partiellement renseigné (85% de remontées) ;
- Des recommandations fortes ont déjà été faites dans un rapport IGEDD-CGAAER récent¹⁴ afin que l'État exprime une position interministérielle engageant une action forte, solidaire et concertée sur les objectifs d'équilibre forêts-ongulés et pour inciter les préfets à faire réduire les populations de grands ongulés sur les territoires forestiers où les objectifs sylvicoles sont compromis du fait de ces populations, en privilégiant l'action de régulation par les chasseurs.

1.2.2. Enjeux du contrat État-ONF 2026-2030

- Garantir la pérennité du renouvellement forestier : aucune régénération pérenne n'est envisageable, dans des conditions économiques soutenables, si le problème du déséquilibre forêt - ongulés n'est pas résolu.

⁹ les prélèvements cumulés, par les chasseurs, des cerfs élaphe, sangliers et chevreuils sont passés de 110 000 à 1 600 000 par an entre 1974 et 2024 (x 14)

¹⁰ Par l'abroustissement des jeunes plans et l'écorage des troncs

¹¹ L'accord prévoit la réduction du montant des baux en cas de réalisation des plans de chasse conforme ou sup. aux demandes de l'ONF

¹² L'effet est d'autant plus limité que cette réduction s'applique à des loyers initiaux souvent élevés (plus de 22 €/ha/an moyenne, jusqu'à plus de 30 €/ha/an dans le Grand-Est), justifiant, pour les chasseurs, le maintien d'une densité élevée d'animaux.

¹³ Note technique MTE-MASA du 1er janvier 2023 relative à l'équilibre forêt-gibier et au dialogue entre les forestiers et les chasseurs.

¹⁴ Rapport IGEDD-CGAAER - « *Mission de parangonnage sur la gestion de l'équilibre forêts-ongulés en Allemagne* » – Juin 2024.

1.2.3. Préconisations pour le contrat État-ONF 2026-2030

- Définir pour la forêt publique un plan d'action global de régulation des ongulés sur la durée du prochain contrat ; il comportera des mesures fortes à court, moyen et long termes.

Dans les forêts en fort déséquilibre forêt-ongulés, mise en place d'un « choc de régulation des ongulés sauvages »

Dans les forêts domaniales identifiées par l'ONF en fort déséquilibre forêt-ongulés, le retour à l'équilibre devra être considéré comme prioritaire par l'État et par l'ONF, dans une approche « coûts/bénéfices », quitte à ce que l'ONF réduise ses recettes issues des baux de chasse :

- Dans un premier temps, l'ONF établira des dossiers « d'alerte » argumentés et étayés afin d'objectiver les dégâts dans les régénérations et les jeunes peuplements¹⁵ ;
- Chaque préfet établira alors un « plan d'action de crise » avec des actions à court, moyen et long termes, à réglementation constante :
 - à court terme, l'État devra mettre en place sans délai, un ensemble d'actions « *choc de régulation des ongulés sauvages* » sur l'exemple des mesures mises en place en 2019 dans les « *zones blanches* » pour lutter contre la peste porcine africaine (PPA)¹⁶. Ces mesures devront s'inscrire dans une démarche globale qui inclut également la gestion des animaux abattus : découpe, transformation, distribution de la venaison ou élimination des cadavres (équarrissage) ;
 - à moyen terme, « *l'indemnisation temporaire* » des chasseurs de la zone concernée pourrait permettre de compenser la baisse du nombre d'ongulés chassables¹⁷ (diminution du prix des locations des baux, abaissement des fourchettes plancher pour les années suivantes ...) ;
 - à long terme, un retour d'expérience sera mis en place pour servir d'exemple pour la remise à l'équilibre des zones en déséquilibre sylvo-cynégétique à l'échelle nationale.

Ces actions, qui apparaissent indispensables et sources d'économies futures, vont cependant nécessiter des financements dédiés à court terme, en particulier pour la mise en œuvre des actions « choc de régulation des ongulés sauvages » et pourraient s'étendre au-delà des seules forêts domaniales. Par conséquent, l'État doit contribuer à leur déploiement en prévoyant, par exemple, un volet spécifique de la MIG « Adaptation au changement climatique » (Cf. partie 4.6).

À la fin du prochain contrat, les dossiers d'alerte et les plans d'action « choc de régulation des ongulés sauvages » devront avoir été mis en œuvre dans l'ensemble des zones en fort déséquilibre. Cela devrait constituer un des indicateurs du contrat.

En dehors des zones en fort déséquilibre forêt-ongulés :

- Les concertations doivent se poursuivre et se développer avec les différentes parties prenantes selon les axes suivants :
 - Contribution de l'ONF aux réflexions et actions engagées dans le cadre du comité technique national forestiers-chasseurs lancé en avril 2025 sous l'égide de la ministre de la transition écologique ;
 - Accélération de la déclinaison locale de l'accord national FNC-ONF précité relatif à la gestion du grand gibier dans les forêts domaniales ;

¹⁵ En s'appuyant par exemple sur la mise en place d'enclos/exclos, des fiches de signalement de dégâts ou le protocole IRSTEA

¹⁶ Attirer les animaux avec des aliments dans des enclos puis abattage par des chasseurs, battues administratives sans chien avec tir en ligne, organisées par des équipes renforcées de lieutenants de louveteries avec des chasseurs venant d'autres régions, « tirs de nuit encadrés » par des spécialistes avec caméras thermiques réalisés par des lieutenants de louveterie et des agents de l'OFB, etc.

¹⁷ comme cela a été mis en œuvre dans le plan PPA de 2019.

- Poursuite du dialogue entre les différentes parties prenantes (ONF, fédérations régionales et départementales de chasseurs, agriculteurs, acteurs de la filière forêt-bois, collectivités territoriales, associations environnementales, propriétaires forestiers, entreprises de travaux forestiers...) sous l'égide de l'administration (préfet), notamment dans les commissions départementales de la chasse et de la faune sauvage et lors de réunions dédiées.
- La caractérisation et la communication « grand public » du niveau de l'équilibre forêt-ongulés devront s'améliorer :
 - L'ONF devra mettre en place un dispositif d'observatoire du niveau de l'équilibre forêt-ongulés sur l'ensemble des forêts publiques, fondé sur l'expertise de ses équipes de terrain et l'expérimentation de nouvelles technologies pour le dénombrement des ongulés (caméras thermiques, drones, intelligence artificielle...) (Cf. partie 6.1) ;
 - L'État, en lien notamment avec l'ONF, devra lancer une campagne de communication « grand public » sur la situation et la gravité du déséquilibre forêt-ongulés, sur son coût et son impact sur la régénération des forêts, sur le paysage et sur la biodiversité. Cette communication pourra être étendue, en lien avec les acteurs concernés (gendarmerie, conseils départementaux, professionnels de l'assurance, carrossiers...) aux risques de collision avec des véhicules motorisés¹⁸, voire avec des trains, et, en lien avec le ministère de la santé, aux risques sanitaires associés comme la maladie de Lyme. Cette action sera coordonnée avec le plan de communication mentionnée au § 1.1.3.
- Les expérimentations visant à améliorer la réalisation des plans de chasse seront capitalisées et développées :
 - Après capitalisation et selon les résultats et les moyens qui pourront être affectés et mobilisés, l'ONF poursuivra et développera des expérimentations menées en forêt publique : aires de gagnage pour détourner le gibier des plantations, traque-affût avec miradors, différents types de protection des plantations...
 - Les préfets expérimenteront de nouveaux dispositifs :
 - augmentation significative des prélèvements sur les groupes matriarcaux (biches et faons) durant plusieurs saisons, mesure couplée avec des dispositifs de suivi de la dynamique des populations ;
 - classement temporaire et localisé des cerfs ou des chevreuils en espèces susceptibles d'occasionner des dégâts (ESOD), par arrêté préfectoral ou suppression temporaire et localisée des plans de chasse ;
 - allègement des sanctions en cas de tir hors quota, par exemple en permettant la réalisation des plans de chasse de façon « glissante » sur 3 ans¹⁹. A l'instar de ce qui se fait pour le sanglier, facilitation d'obtention de bracelets supplémentaires en cours de saison et des tirs ciblés dans les zones sensibles en phase de renouvellement forestier.
 - développement des circuits de distribution de venaison²⁰ ;
 - actions de formation : formation des chasseurs aux besoins de la forêt, obtention du permis de chasse pour les forestiers...

¹⁸ Le nombre de collisions avec des ongulés sauvages n'est plus mesuré depuis 2010, date à laquelle le fonds de garantie des assurances obligatoires (FGAO) a cessé de rembourser les dommages matériels et les franchises liés à ces accidents devant l'ampleur du problème. En 2008, plus de 35 000 collisions avec des cerfs, des chevreuils et des sangliers avaient été enregistrées

¹⁹ Un tir sur un animal sans disposer de bracelet n'entraînerait plus systématiquement une amende mais réduirait d'autant les bracelets de l'année suivante, les bracelets non utilisés une année seraient reportés en s'ajoutant sur l'année suivante.

²⁰ Cf. Expérience dans la forêt domaniale de Compiègne avec distribution à des familles aidées par le Secours Populaire, formation « tout public » à la découpe de gibier au CFA de Bar-le-Duc. Le rapport CGAAER « Valorisation de la venaison » de 2021 donne des pistes pour développer les débouchés, sachant notamment que la France est importatrice de viande de cervidés (biche).

- Pour la période 2026-2030, le ministère de l'intérieur devra s'assurer que :
 - dans les secteurs concernés par des déséquilibres forêts-ongulés, les préfets de département mettront en place toutes les possibilités réglementaires à leur disposition pour accroître la régulation des ongulés (Cf. Annexe 7), notamment en augmentant les planchers et plafonds d'attribution de bracelets (arrêtés « fourchette »²¹) pour que les fédérations départementales de chasseurs (FDC) fixent des plans de chasse plus ambitieux et des obligations de résultats pour les bénéficiaires des plans de chasse (article L. 425-5-1 du code de l'environnement). Un bilan national annuel de la mise en œuvre de ces dispositions devra être réalisé ;
 - Le respect de l'interdiction de l'agrainage et de l'affouragement dans les secteurs sensibles sera bien contrôlé (par les agents de l'OFB ou des agents des DDT(M)).

R2. [État, ONF] - Faire du rétablissement de l'équilibre forêt-ongulés une priorité appuyée à court terme sur un « choc de régulation des ongulés sauvages » porté par les préfets dans toutes les zones en fort déséquilibre. Élaborer un plan d'action global pour inscrire cette régulation dans la durée.

2. UNE GESTION FORESTIERE QUI DOIT S'ADAPTER EN PERMANENCE

2.1. Planification forestière, sylviculture et renouvellement forestier

Sur la période 2021-2025, la forêt française a été fortement fragilisée par les évènements climatiques, conduisant l'ONF à adapter les outils traditionnels de gestion forestière.

2.1.1. Constats et bilan du contrat 2021-2025

L'estimation de l'impact du stress climatique

- Pour estimer l'ampleur du phénomène de stress climatique, l'ONF a conduit une expertise à partir de l'outil ClimEssence²², destinée à connaître les surfaces concernées par un stress climatique à horizon 30 ans et anticiper leur gestion : 400 000 ha sur 1 200 000 ha seraient concernés, soit un tiers des surfaces productives en forêt domaniale. À horizon 2100, la moitié des surfaces serait concernée.
- La rapidité et l'ampleur des dépérissements forestiers ont pour conséquence la mise en régénération anticipée de vastes surfaces forestières. Par convention, le terme « régénération » utilisé dans ce rapport concerne la régénération naturelle en futaie régulière (à partir de semis), la régénération naturelle ou assistée en futaie irrégulière afin de conserver l'équilibre des classes d'âge au niveau des unités de gestion, ainsi que les plantations (en plein, par placeaux²³ ou par bouquets). Ces interventions sylvicoles, souvent massives et non programmées, rendent caducs les outils de planification forestière. En effet, les aménagements forestiers (ou plans de gestion durable des forêts) sont le plus souvent établis pour une période de 20 ans. Ils apparaissent aujourd'hui inadaptés, car fondés sur

²¹ Note technique du 1er juin 2023, cf. supra, à rappeler par exemple en réunion nationale.

²² ClimEssences est un outil proposé par le RMT AFORCE ; il met à disposition une série d'aides pour le choix des essences (espèces forestières arborées) dans le contexte du changement climatique. Les fonctionnalités proposées permettent, d'améliorer sa connaissance des essences, de comprendre les évolutions du climat selon différents scénarios de changement climatique, à l'échelle d'une région forestière et d'outiller la réflexion sur le choix des essences en climat changeant. <https://climessences.fr/>

²³ Petit emplacement bien délimité, préparé et cultivé de façon à êtreensemencé ou planté.

des diagnostics trop espacés dans le temps pour prendre en compte les évolutions rapides et fréquentes de la situation forestière.

Des outils de planification forestière adaptative en cours élaboration

Pour rappel, les principes et le contenu de la planification forestière sont encadrés par les directives nationales d'aménagement et de gestion (DNAG) pour les forêts domaniales et par les orientations nationales d'aménagement et de gestion (ONAG) pour les forêts des collectivités. Les DNAG sont déclinées au niveau régional en directives régionales d'aménagement (DRA) et les ONAG sont déclinées en schémas régionaux d'aménagement (SRA).

Pour s'adapter à la nouvelle situation climatique, tout en garantissant la durabilité de la gestion forestière, la direction « forêts et risques naturels » de l'ONF a introduit de nouveaux outils de planification, à différentes échelles (cf. annexe 8) :

- La mise en place optionnelle d'un nouveau document fixant des directives de gestion infrarégionales, à une échelle plus grande que la forêt, sur un ensemble cohérent tel qu'un massif forestier présentant une homogénéité biogéographique ;
- L'introduction du concept « d'aménagement agile » pour apporter de la souplesse dans les objectifs sylvicoles ainsi que dans le programme de coupes et de travaux. L'aménagement agile permet de fixer des fourchettes à la place d'une valeur cible (exemples : diamètre d'exploitation, pourcentage d'essences principales...) ou de laisser ouvertes plusieurs options pour permettre au gestionnaire d'opérer le choix définitif au plus près de l'action, en intégrant l'évolution de la situation et des connaissances (choix des essences lors du renouvellement²⁴, localisation précise de l'effort de renouvellement, part respective des essences, fourchette fixant des minimums ou des maximums pour les diamètres d'exploitabilité...);
- Le recours à un règlement type de gestion « forêt en transition » dans les situations trop incertaines. Ce document de gestion durable pourrait être mis en œuvre quelle que soit la surface de la forêt ; il s'appuierait sur les cadrages techniques nationaux et territoriaux pour gérer les situations de crise et les dépérissements. Un programme prévisionnel des coupes, limité à la date prévisionnelle du prochain passage, serait établi et ajusté en fonction de l'évolution de la situation.

Ces nouveaux outils, expérimentés par certaines directions territoriales de l'ONF confrontées à de forts dépérissements (Grand-Est, Bourgogne-Franche-Comté), sont en cours de déploiement. La démarche expérimentale a été testée en priorité sur les forêts domaniales avant d'être appliquée aux forêts communales.

La mission considère que ces évolutions méthodologiques sont cohérentes et, en première approche, bienvenues. Toutefois, en l'absence d'un retour d'expérience organisé, la robustesse de ces nouveaux outils doit être confirmée, notamment au regard de la durabilité de la gestion forestière : équilibre des classes d'âge à l'échelle d'une forêt ou d'un massif, part des surfaces en régénération, adéquation entre les essences forestières régénérées ou introduites et les besoins en bois de la filière.

Un nouveau concept sylvicole mis en place par l'ONF : « la forêt mosaïque »

La direction « forêts et risques naturels » de l'ONF a développé un nouveau concept de gestion des peuplements forestiers : "la forêt mosaïque". L'objectif est de renforcer la diversification des

²⁴ Le renouvellement des peuplements est l'ensemble des processus techniques qui assurent la pérennité de l'état boisé et la recherche de caractéristiques souhaitées (structure, composition en essences objectif).

essences, d'expérimenter des méthodes de sylviculture dans des « îlots d'avenir²⁵ » et de varier les modes de sylviculture (futaie régulière, futaie irrégulière, taillis sous futaie...) (cf. annexe 8).

Dans le suivi du « Plan stratégique 2021-2025 », l'ONF indique que la gestion en « forêt mosaïque » est déjà appliquée dans certains aménagements : 48 % des aménagements décidés en 2023 intégraient cette démarche pour tout ou partie de la surface (67 % pour les seules forêts domaniales).

Cette approche semble aujourd'hui davantage un concept qu'une méthode de gestion à proprement parler. L'introduction de la diversité dans les peuplements forestiers (en composition, en structure et dans l'espace) serait une réponse appropriée aux multiples stress, en améliorant la résilience des peuplements forestiers. Pour l'heure, il n'existe pas d'instruction technique précisant ce concept, ni de retour d'expérience. La direction « forêts et risques naturels » explique l'absence de cadrage par la volonté d'expérimenter un champ large de possibilités, de donner l'initiative aux services gestionnaires pour atteindre une hétérogénéité maximale et massive des peuplements forestiers sur l'ensemble du territoire, en évitant, au moins dans un premier temps, une homogénéisation ou une standardisation des pratiques sur le terrain.

La mission s'interroge cependant sur le déploiement à grande échelle de ces sylvicultures renouvelées, alors qu'aucune évaluation de leurs impacts techniques, économiques, écologiques et sociétaux n'a été réalisée :

- sur le plan économique : évaluation des coûts de gestion (en ETP et en coûts d'investissement ou d'entretien des peuplements) ainsi qu'impact sur l'approvisionnement en bois de la filière ;
- sur la résilience des forêts mosaïques face au changement climatique ;
- sur le fonctionnement des écosystèmes forestiers, notamment la biodiversité forestière, ainsi que sur la qualité des sols, la qualité de l'eau ;
- sur le plan sociétal : impact sur le paysage et acceptabilité culturelle des évolutions en cours...

Le conseil scientifique de l'établissement a été saisi. Une « expertise scientifique collective » sur la diversification des forêts²⁶ a par ailleurs été lancée en janvier 2025 pour une durée de 2 ans. Cette expertise a été confiée à l'INRAE et financée par l'Ademe et les tutelles avec la constitution (en cours) d'un comité d'une vingtaine d'experts d'établissements d'enseignement supérieur et recherche publics français. La prise en compte des résultats permettra de préciser le concept de « forêt mosaïque » et sa place dans les dispositifs d'adaptation des massifs forestiers au changement climatique.

²⁵ Constitués d'une seule essence, ces îlots sont implantés en forêt sur de toutes petites parcelles de 0,5 à 2 hectares (surface maximum de 5 hectares), et leur capacité d'adaptation au milieu et d'évolution est analysée en continu par les experts du département Recherche, développement et innovation (RDI) de l'ONF.

²⁶ Objectifs de l'expertise scientifique collective sur la diversification des forêts :

- Faire l'état des connaissances scientifiques disponibles sur la diversification des forêts françaises métropolitaines dans un contexte de réchauffement climatique et d'augmentation des risques abiotiques et biotique ;
- Définir les concepts (diversité, risque, résilience, résistance, fonction écologique, service écosystémique...), les types de diversité et les modalités de diversification des peuplements forestiers ;
- Qualifier les impacts environnementaux, techniques, sociaux et économiques de la diversification des peuplements forestiers pour les biomes forestiers associés aux quatre zones climatiques métropolitaines : océanique, continental, méditerranéen et montagnard ;
- Évaluer la résilience des forêts diversifiées face aux aléas auxquels elles sont soumises (sécheresse, ravageurs, tempête, incendie...) et en tirer des enseignements en matière de gestion des risques ;
- Identifier les leviers d'action clés pour la puissance publique et les acteurs de la filière permettant de favoriser la gestion durable des forêts.

Un effort exceptionnel de l'État pour le renouvellement de la forêt domaniale²⁷

Dans le cadre de France Relance, l'ONF a bénéficié de :

- 60 M€ pour la régénération forestière de 10 100 hectares de surfaces boisées sinistrées, dépérissantes ou vulnérables en forêt domaniale ;
- 1 M€ pour l'installation de cinq vergers à graines (douglas, chêne pubescent et cèdre de l'Atlas).

L'ensemble des actions financées par France Relance a été mis en œuvre, à la fois techniquement et financièrement.

Dans le cadre de France 2030, l'ONF a signé en 2023 avec l'Ademe une convention à hauteur de 40 M€ afin d'assurer la régénération forestière et l'entretien de 5 000 hectares de surface boisées sinistrées, dépérissantes ou vulnérables en forêt domaniale de l'hexagone.

Une convention de 50 M€ serait en cours de signature entre l'État et l'ONF pour le renouvellement forestier en forêt domaniale.

Ces dispositifs financent les interventions de l'ONF à coûts complets, comme le fait l'État pour les missions d'intérêt général (MIG) confiées à l'office.

Sur la période 2021-2024, l'ONF a procédé au redéploiement de 120 ETPT pour réaliser le renouvellement forestier en forêt domaniale.

2.1.2. Enjeux du contrat 2026-2030

Le coût financier de l'adaptation au changement climatique

- L'impact estimé par l'ONF du changement climatique conduit à un besoin annuel de renouvellement en forêt domaniale de 21 000 ha par an (contre 12 000 ha aujourd'hui) sur un total de 1,55 Mha de forêts domaniales en métropole. On aboutit ainsi à une enveloppe de 100 à 120 M€ par an pour la seule forêt domaniale²⁸.
- Pour les forêts communales, les besoins en financements seraient équivalents à ceux de la forêt domaniale, soit un total compris entre 200 et 240 M€ par an pour la forêt publique.
- Le 31 mars dernier, le 4^{ème} Conseil de planification écologique, présidé par le Président de la République, a décidé le lancement de territoires d'expérimentation sylvicole pour changer d'échelle dans la protection de nos forêts face au changement climatique, ce qui pourrait accroître les besoins et les capacités de financement.

La nécessité d'un suivi en continu des peuplements forestiers

- L'ONF doit adapter sa gestion forestière en suivant en continu les peuplements. Ce changement repose sur l'utilisation de données LIDAR, photogrammétriques et satellitaires, croisées avec des relevés de terrain, pour une surveillance fine et réactive.
- Ce dispositif structurant requiert un investissement massif sur 5 ans et une mobilisation humaine importante, mais il permettra à terme une gestion plus précise, anticipative et économiquement efficiente des forêts publiques françaises. Hors coût d'acquisition des données LIDAR et de télédétection complémentaires, les investissements nécessaires au

²⁷ Note de l'ONF à la Cour des Comptes – 2024

²⁸ Sur la base d'un ratio de 50 % de régénérations naturelles et 50% de plantations, l'effort moyen annuel de plantation est 10 000 à 12 000 ha. Considérant un coût moyen d'installation initiale de 8 000 euros/ ha auquel s'ajoutent 2 000 euros d'entretien sur 5 ans, le coût d'un ha planté est d'environ 10 000 euros. On aboutit ainsi à une enveloppe de 100 à 120 millions par an pour la seule forêt domaniale. Concernant la forêt communale, les estimations peuvent être assorties d'un « facteur d'érosion » de 50 à 70%, toutes les communes n'étant pas disposées à investir. Note de l'ONF à la Cour des Comptes – 2024.

développement d'un système d'information capable de répondre aux enjeux du suivi en continu des peuplements forestiers représentent 4,9 M€ la première année, 4 M€ la deuxième pour ensuite se stabiliser autour de 3,1 M€ les années suivantes. S'y ajoute un besoin de 20 ETP annuels côté métiers (1,6 M€) et 10 ETP annuels côté SI (1,5 M€) soit 30 ETP pour 3,1 M€ au total. La mission considère que l'acquisition des données et leur analyse devraient être financées par l'État dans le cadre de l'Observatoire des forêts françaises²⁹. Par ailleurs, les relevés de terrain et le développement d'outils numériques spécifiques pour la gestion des forêts publiques pourraient également, et de manière ponctuelle, être cofinancés par l'État dans le cadre de la MIG « Adaptation au changement climatique » (Cf. partie 4). Dans ce cas, ces outils doivent pouvoir être partagés avec les gestionnaires de la forêt privée.

Le renouvellement des peuplements sous surveillance

L'accentuation des phénomènes climatiques et les nombreux impacts sur les peuplements, en particulier les régénérations naturelles et plantations, nécessitent une expertise régulière permettant d'obtenir non seulement une cartographie du renouvellement de la forêt publique française, de mesurer l'évolution du renouvellement dans le temps, mais aussi d'avoir des données utiles aux actions à mener et à financer (travaux, retour à l'équilibre sylvo-cynégétique...)³⁰. L'application FOREGE a été déployée par l'ONF en 2024 pour une nouvelle campagne de description des jeunes peuplements traités en futaie régulière et en futaie régulière par parquets. Le suivi du renouvellement des peuplements irréguliers (ou jardinés) est également organisé³¹.

- **L'ONF a identifié des secteurs économiques particulièrement en tension pour mener à bien le renouvellement forestier :**
 - la faible disponibilité en graines et plants (pépinières ONF et privées)³²,
 - la faible disponibilité des entreprises de travaux forestiers (ETF) : faibles capacités d'investissement dans des équipements performants et respectueux des sols, dans des matériels innovants, problème de disponibilité en main d'œuvre qualifiée, etc.
- **L'établissement a également identifié la nécessité d'assurer le pilotage et la mise en œuvre des évolutions :**
 - la généralisation rapide des nouvelles méthodes de planification forestière et de sylviculture nécessitera de renforcer le nombre et les compétences des ingénieurs et des techniciens forestiers territoriaux (cf. partie 6.4).
 - l'adaptation aux enjeux de l'organisation de la direction « forêts et risques naturels » de l'ONF, en créant notamment :
 - un département « Ressources génétiques forestières » ;
 - un département « Gestion adaptative, renouvellement et sylviculture » ;
 - un département « Biodiversité et paysages » ;
 - un département « Suivi des forêts et évaluation » ;
 - un département RDI.

²⁹ L'Observatoire des forêts françaises rassemble, produit et diffuse des informations clefs sur les forêts publiques et privées. Il est piloté par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), en étroite partenariat avec l'Office national des forêts (ONF), le Centre national de la propriété forestière (CNPF), l'interprofession France-Bois-Forêt et l'Office français de la biodiversité (OFB), sous l'égide des ministères chargés de la forêt

³⁰ Note de service 24-G-2205 du 28 mai 2024 sur le déploiement de l'outil FOREGE de description des forêts traitées en futaie régulière ou par parquets.

³¹ Note de service 22-GH-2159 du 22 novembre 2022 sur le suivi du renouvellement des peuplements traités en futaie irrégulière ou futaie jardinée

³² Pour produire un plant résineux il faut 1 an et pour produire un plant de chêne il faut 3 ans par exemple.

Cette organisation est en phase avec les enjeux identifiés par la mission.

2.1.3. Préconisations

- Permettre à l'ONF de se rapprocher de la cible de 100% des surfaces relevant du régime forestier dotées d'un aménagement. Cet objectif est ambitieux compte-tenu de l'entrée éventuelle de nouvelles surfaces dans le régime forestier et de la mise à jour ou du renouvellement, avant leur terme, de nombreux aménagements forestiers, conséquence du changement climatique ;
- Dans l'attente des nouvelles directives et orientations pour la gestion durable de la forêt publique, mettre en place un dispositif transitoire de prorogation des aménagements forestiers pour une durée maximale de 5 ans, pour les forêts dites « en crise »³³ et dans l'attente d'un nouvel aménagement ;
- Afin d'éclairer les choix stratégiques, lancer une réflexion prospective sur la gestion durable de la forêt publique, fondée sur des scénarios techniques et économiques contrastés et comportant une dimension d'analyse des risques. Afin de lui donner une dimension transversale et stratégique, cette réflexion intégrera : la sensibilité et l'adaptation des forêts au changement climatique, le degré de contribution des forêts publiques à l'objectif de décarbonation, aux enjeux environnementaux (classement en aires protégées, application du règlement « restauration de la nature », plan de protection des sols forestiers...), l'équilibre sylvo-cynégétique, les capacités d'investissement pour la régénération et l'entretien des forêts, le marché du bois, l'ouverture au public, la dimension culturelle du paysage...
- Compte tenu de l'importance du coût du renouvellement des peuplements, faire une analyse d'opportunité des surfaces à régénérer. Cette analyse serait fondée sur les critères écologiques et techniques (potentiel de production des stations forestières, étendue et répartition spatiale des surfaces à régénérer...), économiques (coût de la régénération, pression du gibier...) et sociaux (acceptabilité locale). Sur certaines surfaces, la libre évolution des peuplements forestiers pourrait être un choix de gestion à privilégier.
- Apporter une attention particulière aux peuplements classés dans les aménagements forestiers en « séries de protection³⁴ - restauration des terrains en montagne (RTM) », vieillissants et vulnérables au changement climatique. Cette action répond à l'objectif de sécurisation des populations et des équipements (voies de communication...). L'enveloppe budgétaire attribuée par le ministère en charge des forêts a vocation à être augmentée en fonction des conclusions des études en cours attendus pour la fin 2025³⁵.

R3. [ONF] Proposer aux tutelles, dès la 1^{ère} année du contrat, la révision des directives et des orientations nationales d'aménagement et de gestion renouvelées des forêts publiques, et celle des directives régionales d'aménagement pour les forêts domaniales et les schémas régionaux d'aménagement des forêts des collectivités. Les fondements scientifiques, les impacts techniques, économiques et environnementaux du traitement sylvicole en « forêt mosaïque », ainsi que les modalités de leur évaluation et le cas échéant, de leur adaptation, devront être documentés.

³³ Un rapport du CGAAER sur les « bois de crise » indique que, concernant les forêts, « Il y a crise lorsqu'une perturbation crée, ou risque de créer, des problèmes urgents et complexes qui ne peuvent pas être résolus dans le cadre du fonctionnement normal de la gestion, des moyens disponibles et de l'état du marché du bois ».

³⁴ Une série de protection désigne une catégorie particulière de forêts qui sont gérées principalement pour des fonctions de protection et non de production de bois (par exemple : protection des populations).

³⁵ Les travaux sont actuellement financés sur crédits MIG RTM. Depuis 2016, les enveloppes mobilisées représentent en moyenne 0,5 M€ par an.

- L'indicateur du contrat État-ONF 2021-2025 portant sur la surface en régénération sera suivi sur le prochain contrat ; il devra être complété par des indicateurs traduisant l'équilibre des classes d'âge ou de diamètre pour les principales essences commerciales, tant à l'échelle de la forêt que de la région et du niveau national. Des indicateurs de suivi de la biodiversité « ordinaire » devraient également être proposés, ainsi que des indicateurs de l'impact paysager des interventions sylvicoles. L'évolution de ces indicateurs du contrat et leur analyse seront régulièrement communiquées au conseil d'administration.

R4. [État, ONF] Inclure dans les indicateurs du contrat plusieurs indicateurs de durabilité de la gestion forestière : surfaces en régénération, surfaces en régénération acquise, évolution de l'équilibre des classes d'âge, de l'équilibre des diamètres des principales essences commercialisables, biodiversité ordinaire, etc.

2.2. Mobilisation des bois : l'optimisation des recettes et une contribution à la stratégie nationale bas carbone

2.2.1. Constats et bilan du contrat 2021-2025

Les objectifs des indicateurs du contrat ont été globalement atteints

- Volumes de bois mis en vente en forêt domaniale : 5,5 Mm³ en 2021 ; 4,8 Mm³ en 2022 et 4,4 Mm³ en 2023 en forêt domaniale pour un objectif de 5,2 Mm³
- Volumes de bois mis en vente en forêt des communes : 8,3 Mm³ en 2021 ; 7,7 Mm³ en 2022 et 6,9 Mm³ en 2023 pour un objectif de 7,4 Mm³.
- Part annuelle de la récolte en bois d'œuvre en forêt domaniale : 56 % en 2021 ; 53 % en 2022 et 50 % en 2023 pour un objectif de 60 %.
- Contractualisation des ventes de bois en forêt domaniale et en forêt communale : 48% en 2021 ; 59 % en 2022 et 65 % en 2023 pour un objectif de 65 % réévalué à 75 %,
- Contractualisation des ventes de bois en forêt des communes : 23% en 2021 ; 26 % en 2022 et 33 % en 2023 pour un objectif de 35%.

La part de bois vendus à des transformateurs localisés dans l'Union européenne a été de 75 % en 2021 ; 60 % en 2022 et 69 % en 2023 pour un objectif de 60 % réévalué en 2022 à 80 %.

Une tendance à la baisse de la récolte de bois en forêt publique

Depuis 2020, le volume de bois récolté en forêt publique est en baisse. Cette évolution résulte de plusieurs facteurs dont la baisse de la production biologique liée notamment aux épisodes répétés de sécheresse et aux attaques sanitaires, la récolte de produits accidentels et l'augmentation de la part des récoltes dans les peuplements irréguliers³⁶.

L'ONF finalise une étude sur l'évaluation des volumes potentiellement mobilisables à l'horizon 2030³⁷. Au niveau national et pour 2030, cette étude estimerait une valeur médiane de production

³⁶ La sylviculture en peuplement irrégulier vise à maintenir en permanence un couvert forestier continu, sans coupe rase. La récolte est plus sélective, souvent de petits volumes, pour ne pas déséquilibrer la structure. En irrégulier, on intervient plus souvent (coupes d'amélioration, éclaircies), mais avec des volumes plus petits à chaque fois.

³⁷ Document non encore communicable.

en volume « équivalent désignation ONF³⁸ » de 10,6 Mm³/an (entre 12,9 et 8,8) pour l'ensemble des forêts publiques dont 4,5 Mm³/an (entre 5,4 et 3,7) pour les forêts domaniales et 6,1 Mm³/an (entre 7,4 et 5,0) pour les autres forêts publiques relevant du régime forestier.

La valeur médiane estimée des productions serait du même ordre de grandeur que le volume le plus faible mis en vente par l'établissement entre 2021 et 2024. Elle serait largement inférieure aux objectifs fixés dans le contrat État-ONF 2021-2025 : - 0,7 Mm³ pour la forêt domaniale et - 1,3 Mm³ pour les forêts des communes.

La récolte de bois d'œuvre résineux est celle qui devrait baisser le plus dans les années à venir. Les volumes récoltés de bois d'industrie et de bois énergie (BIBE) devraient également diminuer. Les récoltes de bois d'œuvre feuillu devraient se maintenir ou baisser légèrement.

Ces résultats correspondent aux termes du courrier de décembre 2024 de la direction générale de l'ONF à la direction générale énergie climat (DGEC), concernant la faisabilité d'une récolte nationale (forêts publiques et forêts privées) à 63 Mm³, soit + 10 Mm³ par rapport à la référence 2019, tel que prévu dans les projets de programmation pluriannuelle de l'énergie et de Stratégie nationale bas carbone. L'hypothèse d'une progression significative des récoltes de bois en forêt publique n'est pas réaliste et l'objectif du puits de carbone des produits bois semble trop optimiste (+8 Mt CO₂ eq).

L'ONF préconise de ne pas retarder les prélèvements dans les peuplements fragilisés afin de limiter les pertes qu'il y aurait, tant en volume qu'en valeur marchande, si les arbres étaient exploités en produits accidentels dans un contexte de crise.

Les interventions préventives ne pourront cependant pas se prolonger dans le temps, les peuplements n'étant pas inépuisables et le renouvellement massif entraînant leur rajeunissement et donc, à moyen terme, des récoltes plus faibles.

La progression des ventes par contrat

L'intérêt pour la filière de la vente des bois des forêts publiques par contrat réside dans la sécurisation des approvisionnements à long terme, ce qui permet aux entreprises de mieux planifier leur production. L'ONF en retire également des avantages, notamment une gestion plus stable et prévisible des ressources forestières, une meilleure maîtrise des recettes provenant de la vente des bois : segmentation de la qualité des bois, optimisation commerciale des différentes qualités et effet de lissage sur le prix de vente pour le bois d'industrie ou le bois énergie (basse ou moyenne qualité).

Afin de répondre aux objectifs du contrat État-ONF 2021-2025, la progression importante du taux des ventes de bois par contrat a été possible grâce à une mobilisation active de tout l'établissement : recrutement et redéploiement de personnels formés et compétents. Le réseau de responsables commerciaux déployés sur l'ensemble du territoire (à la direction générale, dans les directions territoriales et dans les agences) et connaissant bien les industriels tant au niveau local qu'au niveau européen, a été consolidé. Sur la période 2021-2024, 43 ETPT ont été réorientés vers le développement de la contractualisation des ventes de bois et le façonnage.

C'est une belle performance qui mérite d'être soulignée et qui permet sur le principe de valoriser au mieux les différentes essences et qualités de bois en fonction de leurs usages, tout en jouant la mutualisation entre les territoires pour massifier l'offre.

Il faut également noter que la contractualisation a également permis à l'établissement d'écouler plus facilement les « bois de crise » grâce à des contrats proposant aux acheteurs un mix entre les bois

³⁸ Volume des parties commercialisables des arbres désignés, selon les critères de gestion ; ce volume est souvent plus conservateur ou sélectif que celui de l'IGN qui calcule un volume total de tige (hors écorce) jusqu'à 7 cm de diamètre.

sains et les « bois de crise ».

Le développement de la contractualisation semble cependant avoir atteint ses limites en forêt domaniale. Ce mode de vente est adapté à la vente de bois de qualité normée moyenne ou faible (industrie, énergie...). Pour des bois de valeur (chêne de tranchage ou de tonnellerie par exemple), les grumes ou parties de grumes de grande qualité doivent être finement triées et doivent être valorisées par le biais de ventes par soumission (enchères).

La vente de bois abattus, façonnés et triés par qualité, destinés à constituer des lots homogènes pour les contrats, a impliqué un recours croissant aux entreprises de travaux forestiers (exploitation des bois). La mission a pu constater la motivation et la montée en compétences des agents du réseau territorial pour la supervision de l'exploitation forestière sous-traitée aux entreprises de travaux forestiers. La contractualisation permet également une meilleure maîtrise du calendrier d'exploitation et permet d'optimiser les travaux en fonction des conditions climatiques favorables à la qualité des bois et à la préservation des sols.

L'approvisionnement de la filière bois est un des fondamentaux de la politique forestière nationale et de la mission confiée à l'EPIC. L'ONF doit toutefois s'assurer de la plus-value dégagée par le façonnage des bois et la contractualisation de leur vente, pour les chantiers dont les conditions d'exploitation sont difficiles et coûteuses.

La contribution de l'ONF à la stratégie nationale bas carbone

L'objectif 2 du contrat État-ONF « Répondre aux défis du changement climatique » prévoit que l'ONF développe des projets dans les forêts domaniales ou communales visant à mobiliser les financements issus de démarches de compensation carbone (financements européens, Label Bas-Carbone - LBC...). Quelques centaines d'ha font aujourd'hui l'objet chaque année d'une labellisation³⁹. Le chiffre d'affaires annuel correspondant s'est élevé à 1 M€ environ en 2022. L'ONF a fait le choix de ne pas cumuler le financement LBC avec les financements publics au titre de la mesure renouvellement forestier, alors que les travaux réalisés répondent au cahier des charges du label.

Plus globalement, l'orientation de la sylviculture vers la production de bois d'œuvre est une contribution notable de l'ONF au stockage du carbone sur le long terme. Le choix de l'architecture du nouveau siège de l'ONF à Maisons-Alfort⁴⁰ est un exemple remarquable de valorisation du bois (de différentes qualités) dans la construction (charpente, structure, agencements intérieurs, ameublement...).

Notons également qu'une récolte rapide des « bois de crise » permet de maximiser le maintien de l'usage « bois d'œuvre » des grumes, d'optimiser la valorisation financière des bois mais aussi de contribuer au développement du puits de carbone.

Enfin, grâce à France 2030, la filière bois a multiplié par trois ses investissements (1,7 Md€ en deux ans) dans ses usines (croissance, modernisation et numérisation des procédés de transformation, séchage du bois) permettant une valorisation accrue des bois français. 200 M€ ont été attribués au MASA au titre de la planification écologique sur le budget 2024 pour poursuivre le développement de l'industrie du bois.

³⁹ Les tonnes carbone LBC ainsi labellisées sont vendues cependant à des prix élevés par rapport aux prix du marché, souvent à plus de 50€/tonne quand d'autres opérateurs forestiers commercialisent ce produit carbone à 20 ou 30€/tonne.

⁴⁰ Architectes : Vincent Lavergne – Architecture Urbanisme + Atelier WOA ; Maisons-Alfort (94) ; bâtiment inauguré le 13 décembre 2022.

2.2.2. Enjeux du contrat 2026-2030

- Maintenir à son maximum technique le puits de carbone de la forêt publique : (i) adapter les peuplements au climat de demain afin qu'ils survivent et continuent de croître ; (ii) préserver le carbone des sols forestier ; (iii) orienter la récolte vers du bois d'œuvre de qualité dont les usages stockent le carbone.
- Contribuer à la décarbonation de la filière construction (RE2020) en fournissant régulièrement des bois d'œuvre de qualité, permettant l'augmentation de la part du bois dans les matériaux de construction.
- Trouver un équilibre entre l'approvisionnement (i) des petites entreprises locales sur des bois spécifiques et (ii) des entreprises « solvables sur le territoire européen » (termes du contrat actuel) implantées en France. La communication interrégionale est indispensable pour servir au mieux ces dernières tout en préservant les intérêts de l'ONF (gestion durable des forêts, écoulement de bois de crise, excellente valorisation des bois de qualité, prévisibilité des recettes).

Ces efforts contribueront, plus globalement, à la décarbonation de l'économie en réduisant la dépendance aux énergies fossiles et en augmentant la part des énergies renouvelables.

Compte tenu des effectifs ouvriers dont il dispose et des programmes d'exploitation et de travaux forestiers à venir, l'ONF doit pouvoir s'appuyer, en plus, sur un réseau d'entrepreneurs de travaux forestiers équipés, formés, offrant des prestations à des prix accessibles et capables d'intervenir dans des conditions climatiques optimales. Comme indiqué précédemment, cela nécessiterait le renforcement de ces entreprises (Cf. chapitre 4).

2.2.3. Préconisations

- Stabiliser la recette de bois sans générer de dépenses démesurées de renouvellement forestier. Il est préconisé de mettre en place ou de renforcer le pilotage de cette équation, en lien avec la tutelle, fondé sur une analyse partagée de l'évolution des risques (marchés du bois, évolutions climatiques et sanitaire, inflation...). La stabilisation de la recette bois ne sera cependant possible que si les bois de crise ne sont pas trop importants en volume.
- Afin d'optimiser les recettes, se fonder sur l'expertise de l'ONF pour fixer la part des bois vendus sous forme de contrat, en s'appuyant sur les analyses financières que devrait prochainement fournir l'outil SICABOIS⁴¹ (en cours de finalisation). A priori, cette part devrait rester autour de 75 % en forêt domaniale et pourrait atteindre 50 % en forêt communale (Cf. Recommandation 14).
- Poursuivre la politique de mise en marché, en lots triés, de bois de qualité exceptionnelle destinés à des usages spécifiques, notamment pour les feuillus (ameublement, etc.).
- Contribuer, à la demande de l'État (Cf. chapitre 4) et avec l'interprofession France-Bois-Forêt, au développement et à la structuration du réseau des entreprises de travaux forestiers, essentielles à la performance de l'ONF.
- Vu les importants volumes de bois vendus de gré à gré, les négociateurs et ceux qui sont en charge de livrer les entreprises sont très exposés. La mission considère qu'il est important, dans un contexte de renouvellement fréquent des équipes, que l'ONF exerce une vigilance importante et probablement accrue dans la durée sur le respect de l'ensemble des règles déontologiques.

L'ONF qui commercialise environ 40 % du volume total des bois exploités dans l'hexagone est un acteur clef de la mise en œuvre des stratégies économiques fondées sur l'usage du bois :

⁴¹ L'outil SICABOIS (Système d'Information de la Chaîne d'Approvisionnement des Bois) permet d'améliorer la performance économique : piloter en temps réel le niveau de la production par rapport aux besoins des clients et travailler sur l'optimisation des produits, des coûts et des recettes pour améliorer la performance économique globale.

développement des matériaux biosourcés et des énergies renouvelables, développement des de des territoires ruraux (emploi, maintien d'un tissu de PME...). L'établissement, opérateur de l'État, se doit également d'être exemplaire pour l'application aux forêts publiques et particulièrement en forêt domaniale, des engagements environnementaux internationaux, communautaires et nationaux (développement des aires protégées, restauration de la nature, séquestration du carbone en forêt...).

R5. [État (DGPE, DEB, DGPR et DB)] Veiller à la cohérence des objectifs assignés à la forêt domaniale, en arbitrant de manière explicite entre les différentes priorités – économiques, sociales et environnementales – lorsque celles-ci s'avèrent incompatibles à l'échelle locale ou nationale. Cela implique, le cas échéant, de redéfinir les niveaux de mobilisation du bois en cohérence avec les engagements environnementaux, de prioriser certains usages selon les espaces (production de bois, préservation de la biodiversité, accueil du public, etc.), et de fournir à l'ONF un cadre stratégique clair, stable et opérationnel pour assumer pleinement son rôle d'acteur clef du développement durable des forêts publiques. L'impact de ces choix sur l'équilibre financier de l'établissement devra être chiffré et, le cas échéant, faire l'objet de compensations financières.

2.3. Préservation de la biodiversité et résilience des écosystèmes forestiers

2.3.1. Constats et bilan du contrat 2021-2025

Les objectifs des indicateurs du contrat ont été globalement atteints.

Les indicateurs du contrat sont précisés en annexe 2.

- Surface totale de forêts domaniales métropolitaines sous statut de protection forte : 178 123 ha (10,40 %) dont 11 640 ha concernés par des arrêtés de protection de biotope ; 94 280 ha situés dans les cœurs de parc national ; 51 112 ha classés en réserves biologiques et 21 091 ha en réserves naturelles, pour une cible de 10% en hectares cumulés en 2025.
- Le Plan stratégique de l'établissement prévoit également :
 - d'identifier 180 000 ha en aires protégées en Guyane en 2030 : la cible est déjà atteinte (2 projets de réserves biologiques intégrales) ;
 - de désigner 50 000 ha en aires protégées en métropole : la cible est également atteinte.
 - de contribuer au Plan National d'Action pour les Vieux bois : i/ îlots de vieillissement (1,13 % de la surface) : la trajectoire est compatible avec la cible de 2% ; ii/ îlots des sénescence (2,23 % de la surface) : la cible de 1% est dépassée.

2.3.2. Enjeux du contrat 2026-2030

- Poursuivre la contribution de l'ONF à la mise en œuvre de la planification territorialisée de la transition écologique (Stratégie nationale biodiversité 2030, Stratégie nationale pour les aires protégées, Règlement « Restauration de la nature », Plan de protection des sols forestiers...).

- Identifier les actions de l'actuelle MIG biodiversité qui auraient vocation à être intégrées aux évolutions en cours des nouvelles sylvicultures (forêt mosaïque...). Cela permettrait de flécher les financements de la MIG en faveur d'actions identifiées mais non encore abouties ou de sujets émergents.
- Analyser la pérennité des éléments remarquables ou menacés (espèces, habitats ou habitats d'espèces) ayant motivé le classement en aire protégée au regard des impacts du changement climatique.
- Étoffer le réseau des experts naturalistes⁴² en appui direct aux délégations territoriales en réponse aux enjeux de la gestion forestière et de la conservation de la biodiversité et des écosystèmes.

2.3.3. Préconisations

- En lien avec les tutelles et conformément aux objectifs de la Stratégie nationale biodiversité 2030 et de la Stratégie nationale pour les aires protégées, clarifier l'objectif de surfaces de forêts publiques et les types de milieux naturels à placer sous statut de protection forte (réseau de réserves biologiques dirigées ou intégrales).
- En application du Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3) et dans l'optique de « protéger notre patrimoine naturel et culturel », contribuer à la connaissance de la dynamique des écosystèmes et faire des propositions pour l'adaptation de la gestion, l'abandon ou la désignation de nouvelles aires protégées.
- Intégrer à la gestion forestière « courante » les résultats de la R&D de l'ONF et de ses partenaires scientifiques, ainsi que certains travaux identifiés et conduits dans le cadre de la MIG biodiversité (forêt mosaïque, plan de préservation des sols forestiers...). L'instruction de 2018⁴³ et la note de 2020 « stratégie d'acquisition de données naturalistes à l'ONF » seront actualisées.
- Aborder la gestion forestière dans la démarche « éviter, réduire et compenser les pertes de biodiversité », essentielle dans le contexte du changement climatique.
- En lien avec les tutelles, préciser la contribution de l'ONF à la mise en œuvre du Règlement européen sur la restauration de la nature du 18 août 2024 (« Restore Nature ») : évaluation du coût des actions de « restauration », proposition de sites « pilotes » en forêt domaniale attachés à des espèces et écosystèmes emblématiques.

2.4. Le régime forestier : priorité à l'adaptation et à la régénération des forêts

Le régime forestier, décrit au livre II du code forestier (cf. annexe 8), est un cadre juridique qui s'applique à la très grande majorité des bois et forêts des collectivités publiques françaises.

L'ONF est l'opérateur unique chargé de la mise en œuvre du régime forestier (RF). Il est tenu, pour chaque forêt relevant du régime forestier, de rédiger un plan de gestion appelé « aménagement forestier », d'établir un programme annuel de travaux d'entretien et d'infrastructures, de proposer un programme annuel de coupes et d'assurer la surveillance et la conservation du patrimoine qui lui est confié en gestion.

⁴² Les forestiers naturalistes de l'ONF sont chargés d'observer et d'étudier la faune et la flore afin de mieux prendre en compte la biodiversité dans la gestion sylvicole (7 réseaux, par exemple : habitats-flore, entomologie, avifaune...).

⁴³ Instruction du 27 décembre 2018 sur la conservation de la biodiversité dans la gestion courante des forêts

2.4.1. Constats et bilans du contrat 2020-2025

Pour les forêts des collectivités, le financement du régime forestier est assuré par :

- Le « versement compensateur » versé par l'État, qui prend en charge 80 à 85 % du coût de la mise en œuvre du régime forestier dans les bois et forêts des collectivités. Le montant de cette contribution, coûteuse pour l'État, est passé de 140,4 M€/an (entre 2020 et 2022) à 147,9 M€/an depuis 2023.
- Une contribution des collectivités avec une part fixe de 2 €/ha/an, dite « contribution à l'hectare » (stable à 5,4 M€/an depuis 2020) et une part variable appelée « frais de garderie », calculée sur la base d'un pourcentage⁴⁴ des recettes issues de leurs forêts, notamment des ventes de bois. En 2024, les participations des collectivités s'élevaient à 34,4 M€, soit 16% du financement pour les frais de garderie et 3% pour les contributions à l'hectare.

À fin 2023, l'ONF indique que 99% des surfaces de forêts domaniales et 96,5% des autres forêts relevant du régime forestier sont dotées d'un aménagement forestier applicable.

Il ressort de l'entretien avec la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) que les principales attentes des communes propriétaires de forêt sont :

- le maintien du régime forestier ;
- une extension des surfaces bénéficiant du régime forestier, associée aux moyens humains complémentaires nécessaires ;
- un document de gestion durable, socle de la politique des collectivités propriétaires ;
- des élus acteurs de la commercialisation des bois.

Concernant l'extension des surfaces relevant du régime forestier, la mission relève également :

- Fin 2023, l'indicateur d'objectif du contrat 2021-2025 « *Surfaces de forêts des collectivités proposées à l'application du régime forestier par rapport aux surfaces identifiées par l'ONF* » atteint +105 451 ha⁴⁵ par rapport à la situation en 2016 avec une cible de + 215 000 ha fin 2025⁴⁶. La FNCOFOR demande l'intégration, à terme, de l'ensemble des 852 205 ha de forêts publiques actuellement enregistrées au cadastre comme parcelles forestières appartenant à un propriétaire public et ne bénéficiant pas, à ce stade, du régime forestier. L'ONF estime qu'il serait techniquement justifié que 215 773 ha soient intégrés au régime forestier par rapport à la situation en 2021⁴⁷. L'ONF estime par ailleurs que l'application du régime forestier à de nouvelles surfaces nécessiterait 70 équivalents temps plein (ETP) et 7 M€ de versement compensateur supplémentaire par tranche de 100 000 ha⁴⁸.
- La FNCOFOR et l'ONF ont établi conjointement et proposé aux tutelles des logigrammes de décision avec une note explicative permettant d'analyser l'opportunité de l'intégration ou de la distraction de surfaces forestières au régime forestier. La DGPE et la DEB ont été destinataires de ces documents en février 2025 pour analyse juridique et validation.

Concernant le regroupement de la gestion et des ventes des forêts bénéficiant du régime forestier,

⁴⁴ Les "frais de garderie" sont calculés en appliquant un taux forfaitaire de 12 % de l'ensemble des recettes issues de leurs forêts, sauf dans les communes classées en zone de montagne où ce taux est fixé à 10 %

⁴⁵ Ce chiffre de 105 451 ha pour 2023 correspond aux surfaces cumulées proposées par l'ONF aux services de l'État et validées par décision administrative au 26/02/2024 pour une application du régime forestier

⁴⁶ La mission constate que l'intitulé et la cible de l'indicateur ne sont pas exprimés avec la même unité.

⁴⁷ Son estimation se fonde (i) sur l'instruction technique DGPE/SDFCB/2016-656 du Ministère en charge de l'agriculture du 19 juillet 2016, relative à l'application du régime forestier à l'ensemble des bois et forêts susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution appartenant aux collectivités et personnes morales énumérées à l'article L.211-1 du Code forestier et (ii) sur les chiffres de l'analyse SIG nationale de 2018 actualisés en 2024

⁴⁸ La mission considère que ces chiffres sont des minimums, notamment parce que cette évaluation suppose qu'il n'y ait aucune modification de l'organisation territoriale de l'ONF pour intégrer ces nouvelles surfaces.

la mission relève que :

- Le rapport IGF – CGAAER – CGEDD « Le régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts de collectivités » de mai 2015 identifie comme premier levier de réduction des coûts du régime forestier le regroupement de la gestion des forêts des collectivités, permettant de réduire le nombre d'interlocuteurs de l'ONF⁴⁹ ;
- Le regroupement de la gestion des forêts communales permet une intensité de gestion plus forte et mieux programmée mais nécessite, pour être mis en place, un long et coûteux travail d'animation que l'ONF n'est pas en mesure d'assumer⁵⁰ ;
- Le regroupement de la vente de bois provenant de plusieurs communes dans un même lot permet un gain financier plus important par rapport à une vente en lots séparés comme cela a été présenté à l'occasion du déplacement de la mission dans le Jura.

D'autres objectifs du contrat État-ONF 2021-2025⁵¹ ont été atteints :

- Une convention a été passée en 2022 entre l'ONF et la FNCOFOR (8 chapitres dont 3 chapitres « fondateurs »). Cette convention est en cohérence avec les objectifs figurant dans le contrat État-ONF 2021-2025 et dans le plan stratégique 2021-2025 de l'ONF pour ce qui concerne la gestion des forêts communales ;
- Le dialogue ONF-FNCOFOR semble désormais confiant et constructif. Les commissions, comités et groupes de travail se réunissent régulièrement.

La Charte de la forêt communale n'a pas été actualisée depuis 2016, malgré les attendus du contrat ONF-État. Son actualisation doit être engagée puis validée par l'État, afin de « clarifier ce qui relève du régime forestier et ce qui relève des activités concurrentielles donnant lieu à facturation par l'ONF ».

2.4.2. Enjeux du contrat État-ONF 2026-2030

Compte-tenu des fortes incertitudes liées au changement climatique, l'enjeu est que l'ONF continue à assurer prioritairement la gestion durable des forêts des collectivités bénéficiant déjà du régime forestier, avec les effectifs dont il dispose et avec le soutien financier de l'État (versement compensateur), en collaboration étroite avec les élus des communes concernées.

L'effort d'adaptation des forêts domaniales au changement climatique doit avoir son pendant pour les forêts communales qui relèvent du régime forestier : planification des évolutions, aménagements agiles, sylviculture adaptative...

2.4.3. Préconisations pour le contrat État ONF 2026-2030

- Stabiliser rapidement la doctrine en matière de distraction et d'extension du régime forestier :
 - Sauf cas particulier argumenté, ne pas distraire de nouvelles surfaces de forêts (24 512 ha déjà distraits depuis 2021). Ceci pourrait constituer un encouragement au non-respect de la réglementation pour des communes souhaitant demander la distraction du régime forestier pour satisfaire des intérêts non forestiers ;

⁴⁹ Trois scénarios sont simulés dans ce rapport selon le seuil de regroupement (25, 200 ou 500 ha). Ils permettraient d'économiser entre 4 et 20 M€ et 42 à 210 ETP. La proposition 11 de ce rapport est la suivante : « Modifier les modalités de mise en œuvre du régime forestier en incitant très fortement les collectivités à regrouper la gestion de leurs forêts par la mise en place d'une contribution financière supplémentaire en cas de non regroupement ».

⁵⁰ Actuellement, 293 forêts communales constituent les 55 SIGF et 344 forêts communales et sectionales constituent les 42 SMGF. La surface totale cumulée des SMGF et SIGF est de 56.559,84 hectares, soit 2,05% de la surface totale des forêts communales et sectionales sous régime forestier.

⁵¹ pour information, le contrat État-ONF 2020-2025 n'a pas été signé par la FNCOFOR

- Si l'État confirme sa demande d'extension des surfaces relevant du régime forestier cette extension doit être corrélée à une hausse proportionnelle du versement compensateur et à une affectation complémentaire en ETP sous plafond ;
- Si aucune hausse du versement compensateur et aucune affectation complémentaire d'ETP ne sont validées par l'État, la mission ne considère pas prioritaire l'augmentation des surfaces de forêts relevant du régime forestier. Compte-tenu de l'ampleur des défis auxquels doivent faire face les communes et l'ONF pour gérer les conséquences du changement climatique dans les forêts qui en bénéficient déjà, la priorité doit rester l'adaptation de la planification forestière, de la sylviculture et la commercialisation des bois. Les équipes techniques de l'ONF, au niveau des agences et des unités territoriales (UT), dans leur effectif actuel, doivent être pleinement mobilisées sur les forêts qui bénéficient déjà du régime forestier.
- Si l'État décidait d'appliquer le régime forestier à des nouvelles surfaces boisées, la mission recommande d'ajouter deux critères au protocole actuellement proposé par l'ONF et la FNCOFOR à l'État :
 - Une surface minimum de 20 ha. Le projet ONF-FNCOFOR prévoit que le minimum de surface pour ces forêts soit de 10 ha mais la mission considère ce seuil comme trop faible pour permettre une intervention efficace de l'ONF et propose de retenir 20 ha par analogie à la surface d'exigibilité d'un « plan simple de gestion » (PSG) en forêt privée ;
 - La présence d'une équipe technique de proximité à l'ONF, limitant notamment les coûts de déplacement. En effet, l'ONF pourrait légitimement considérer que les nouvelles parcelles, objets de la demande, ne sont pas susceptibles d'un aménagement durable dès lors que leur mise en gestion nécessiterait soit une modification de l'organisation territoriale de l'office, soit induirait des temps de transport trop importants.

En conséquence, **la mission émet la recommandation suivante** :

R6. [État (DGPE, DEB), ONF] Ne pas distraire de nouvelles surfaces du régime forestier et n'en accepter de nouvelles qu'assorties d'un accroissement en proportion du versement compensateur et d'ETP complémentaires et sous réserve que leur surface dépasse 20 ha et qu'une équipe technique de l'ONF soit basée à proximité.

Enfin, la mission préconise de poursuivre le regroupement des ventes de bois (forêts domaniales et des collectivités) qui permet une démarche commerciale plus efficace et une meilleure valorisation des bois des collectivités.

3. LA GESTION DES FORETS EN OUTRE-MER : ÉTABLIR UNE STRATEGIE POUR CHAQUE TERRITOIRE

L'ONF est chargé de la gestion des forêts publiques dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM). Il n'intervient pas dans les Territoires d'Outre-mer (Nouvelle Calédonie, Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie française...).

Les forêts des cinq départements et régions d'Outre-mer (Guyane, Guadeloupe, Martinique, Mayotte et La Réunion) couvrent 8,24 millions d'hectares, soit un tiers de la surface des forêts françaises.

La forêt tropicale guyanaise représente à elle seule 8 millions d'hectares, avec un taux de boisement

exceptionnel de 97% du territoire. La forêt de Guadeloupe représente 72 000 ha et un taux de boisement de 44% ; la forêt de Martinique 52 000 ha et 49% ; la forêt de la Réunion 98 000 ha et 39%, et la forêt de Mayotte 14 000 ha et 38 % (avant le cyclone Chido).

L'ONF gère 6,1 millions d'ha de forêt dans les DOM (74 % de la surface).

En Guyane, l'ONF assure la gestion de plus de 6 millions d'hectares de forêt, le reste étant en grande partie constitué par le cœur du Parc Amazonien de Guyane. Les forêts du « domaine forestier permanent » (DFP) relèvent du régime forestier et représentent 2,4 millions d'hectares. Principal bassin de l'exploitation forestière, les forêts du DFP font l'objet de plans de gestion pluriannuels et multifonctionnels et d'une exploitation dite « à faible impact ». Le domaine forestier permanent abrite également des espaces protégés, notamment 3 réserves naturelles nationales (185 891 hectares) et 3 réserves biologiques (68 337 hectares). Dans les zones intermédiaires, entre le Parc amazonien de Guyane et le domaine forestier permanent (soit sur une superficie de 1,8 million d'hectares), l'ONF assure une mission de surveillance pour protéger la forêt et ses ressources des activités illégales telles que l'orpaillage et la coupe de bois sauvage (Cf. annexe 9).

3.1. Constats et bilan du contrat État-ONF

Spécificités notables des valeurs écologiques, économiques et sociétales des forêts ultramarines, corrélées à l'activité de l'ONF

- À haute valeur écologique, les écosystèmes des forêts ultra-marines se caractérisent par leur très grande diversité biologique, souvent endémique.
- La Guyane a un haut potentiel et joue un rôle crucial dans le stockage du carbone. Les forêts tropicales du territoire stockent environ 2 milliards de tonnes de carbone, contribuant ainsi à l'atténuation du changement climatique.
- Chaque territoire d'Outre-mer est exposé à des phénomènes climatiques de forte intensité, tels que des sécheresses sévères et la fluctuation du trait de côte en Guyane, des cyclones aux Antilles et dans l'Océan indien (exemple du cyclone Chido qui a dévasté Mayotte en décembre 2024). Ces territoires sont également caractérisés par des reliefs accidentés, une érosion des côtes, de forts risques sismiques et de submersion marine accompagnés de dégradation des sols. La pression humaine sur les espaces naturels fragiles accessibles à la fréquentation y est très forte, notamment aux Antilles et à Mayotte (défrichements, occupations illégales du foncier...).
- Au plan économique, notons qu'en Guyane, bien qu'appliquée sur des surfaces faibles, la sylviculture représente la troisième filière économique du territoire, avec une production annuelle de 70 000 m³ de bois d'œuvre. Le niveau de la sylviculture et la récolte de bois restent marginaux aux Antilles, à la Réunion et à Mayotte, (4 à 5 000 ha de forêt de production à la Réunion pour une récolte annuelle de 8 000 m³ de bois).
- Tous les départements ultramarins ont fortement recours à l'importation de bois manufacturés, essentiellement de métropole, pour répondre à des besoins en croissance.
- Au plan social, le lien tissé entre la forêt et la société est fort et riche d'une diversité particulière, du fait de l'histoire des populations de chaque département ultramarin. Par exemple, en Guyane, la forêt est profondément ancrée dans les cultures locales des communautés amérindiennes.

Un statut foncier spécifique

Fruit de l'histoire, le foncier forestier dans les DOM appartient soit à l'État (forêt domaniale), soit en pleine propriété au département (forêt départementale), soit au département mais l'usufruit étant

confié à l'État (cas des Antilles). Dans ce dernier cas, on parle de « forêt départementalo-domaniale ».

- Réunion : 101 627 ha de forêts publiques (40 % de la superficie de l'île) dont 90 % de forêts départementales.
- Mayotte : 5 580 ha de forêts publiques, dont 75 % de forêts départementales.
- Guyane : la forêt est en totalité domaniale.
- Martinique et Guadeloupe : les forêts sont aussi majoritairement « départementalo-domaniales » : les collectivités territoriales sont propriétaires du foncier et l'État en a l'usufruit.

À noter qu'aux Antilles, la complexité du statut juridique des terrains situés dans la bande littorale des « 50 pas géométriques » mériterait une clarification des missions entre l'ONF et le Conservatoire du littoral, notamment dans l'intérêt des collectivités et des usagers.

Des objectifs et indicateurs peu présents dans le contrat État-ONF 2015-2021

Un seul paragraphe est consacré aux objectifs de l'ONF dans les DROM. Il y est précisé que les spécificités des Outre-mer devront être prises en compte et que la « MIG interministérielle Outre-mer » a vocation à prendre en charge les activités qui sont mises en place en Outre-mer, y compris dans les forêts départementalo-domaniales, et qui ne relèvent ni du régime forestier, ni des autres MIG.

L'indicateur retenu dans le contrat pour les Outre-mer est le « nombre d'infractions constatées en forêts d'Outre-mer dans la lutte contre la déforestation illégale ». Cet indicateur ne traduit qu'une petite partie de l'activité de l'établissement dans les DROM. En outre, il est directement dépendant des moyens consacrés au contrôle des activités illégales. De fait, il s'agit davantage d'un indicateur du niveau d'exécution de la MIG dédiée (Cf. chapitre 4), qu'un indicateur d'atteinte de l'objectif, certes vague, du contrat.

La mission considère que ces éléments figurant à l'actuel contrat ne sont pas à la hauteur des enjeux que représentent pour la nation les forêts ultramarines. D'une part, ils n'ont pas permis d'intégrer l'Outre-mer, à due proportion, à l'action globale nationale de l'ONF, tant en termes de volume et de nature d'activité que qu'en termes de moyens dévolus. D'autre part, ils n'ont pas conduit à déployer une stratégie d'action lisible et priorisée, au regard des enjeux et spécificités de chaque territoire ultra marin.

Les forêts ultra-marines publiques ont bénéficié de crédits dans le cadre du Plan France 2030 (5 M€) et de la Planification écologique (3,5 M€) (cf. annexe 9).

Une convention cadre-pluriannuelle relative à la cartographie des types de végétation en Outre-mer et à la conception et au déploiement d'un inventaire forestier dédié en Outre-mer, a été signée fin 2024 entre la DGPE, l'ONF et l'IGN.

S'agissant de la vente de bois, qui alimente en Guyane une filière économique significative, le cours administré du bois (prix de vente plafonné par l'État) ne couvre pas les coûts de gestion des forêts aménagées par l'ONF (construction et entretien du réseau de desserte forestière, études d'impacts, sylviculture de précision à faible impact...). Cette mesure de plafonnement permet aux entreprises d'exploitation forestière et aux scieries locales de maintenir leur activité. La mission considère que le fait de mettre à disposition du bois à un prix plafonné relève de l'intérêt général à l'échelle de la Guyane. Cela génère un manque à gagner pour l'ONF, qui ne fait pas l'objet de compensation financière par l'État.

L'importance financière des missions d'intérêt général dans les DROM

L'ensemble des missions d'intérêt général (MIG) confiées à l'ONF dans les DROM sont considérées essentielles par les tutelles, notamment en matière de préservation de la biodiversité, de gestion des risques naturels (érosion, submersion marine, glissements de terrain) et de surveillance des espaces forestiers (contrôle du défrichement et de l'occupation illégale du foncier, gestion des espaces naturels des 50 pas géométriques aux Antilles, surveillance et mesures des impacts environnementaux de l'orpaillage en Guyane...).

Le montant des actions fléchées vers l'Outre-mer des différentes MIG a été réévalué pendant la durée du contrat (cf. chapitre 4) :

- Le montant de la MIG outre-mer financée par le MOM, le MASA et le MTEBFMP a augmenté de 20 % en 2024 pour atteindre un total 6,179 M€.
- Les autres MIG financées par les ministères comportent aussi des actions pour l'outre-mer :
 - la MIG biodiversité financée par la direction de l'eau et de la biodiversité (MTEBFMP) consacre 25% de ses actions (17,6 M€) à l'Outre-mer (protection des espèces, réserve de biosphère, réseau d'observation du changement climatique GUYAFOR, plan de gestion des sites UNESCO, protection des mangroves...).
 - La MIG risques naturels financée par la direction générale de la prévention des risques (MTEBFMP) consacre 220 k€ pour l'outre-mer en 2024.

Malgré le renforcement significatif des MIG, l'activité de l'ONF est structurellement déficitaire dans les DROM et appelle une adéquation entre les missions et les moyens.

Le sous-dimensionnement des effectifs de l'ONF dans les DROM

La baisse constante des effectifs globaux de l'ONF jusqu'en 2023 a lourdement pesé sur l'ensemble des directions territoriales et a été fortement impactante dans les départements d'Outre-mer, déjà caractérisés par de faibles effectifs, comme aux Antilles ou en Guyane.

Les effectifs de l'ONF dans les DROM (453 ETP en 2023) représentent 6 % des effectifs nationaux, alors que les forêts ultramarines couvrent 30 % de la surface forestière nationale. Même en faisant abstraction de l'immense forêt guyanaise ne relevant pas du régime forestier, cette disproportion nuit à la capacité de l'ONF à y remplir ses missions. La poursuite de la baisse des effectifs notamment aux Antilles conduirait à s'interroger sur la pérennité du maintien de l'ONF dans ces territoires.

Une gouvernance insuffisante au sein de l'ONF

La gouvernance actuelle ne permet pas d'assurer la lisibilité à l'échelle nationale de l'action de l'ONF dans les DROM ; elle ne permet pas non plus de refléter les enjeux spécifiques ultra-marins, ni de les prendre en compte dans les décisions stratégiques de l'établissement. L'absence de représentants des collectivités d'Outre-mer au sein du conseil d'administration est un facteur notable de cette difficulté.

3.2. Enjeux pour le contrat 2026-2030

Les recettes issues des forêts publiques ultramarines (ventes de bois, concessions d'occupation temporaire, redevances de chasse) restent largement insuffisantes pour couvrir les coûts de leur

gestion. En fonction des moyens financiers et humains dont elle dispose, la direction générale doit établir une péréquation plus adaptée entre les forêts domaniales productives de l'hexagone, générant des recettes qui concourent à l'équilibre budgétaire de l'établissement, et les forêts domaniales peu ou pas productives, à l'instar des forêts publiques d'Outre-mer structurellement déficitaires.

Les ambitions des tutelles pour les DROM sont élevées : stratégie nationale biodiversité 2030, Plan national d'action d'adaptation au changement climatique (PNACC 3), etc. Pour l'ONF, les actions qui concourent à ces objectifs vont le plus souvent au-delà de l'application du régime forestier et justifient l'octroi de financements additionnels. La transition entre régime forestier et MIG est moins tranchée pour des actions telles que la surveillance du foncier domanial, en particulier dans les zones littorales fortement anthropisées, ou l'animation et les activités pédagogiques.

En l'absence d'une vision stratégique pour chacun des territoires ultra-marins, la mission considère que, pour la Guyane, au vu des enjeux environnementaux, économiques (maintien d'une filière bois) et sociaux, l'État devrait aider l'ONF à renforcer les moyens humains et financiers de la direction territoriale.

3.3. Préconisations pour le contrat 2026-2030

- L'État et l'ONF fixeront leur ambition à travers l'identification dans le futur contrat des objectifs et indicateurs pour les Outre-mer, soit dans un volet dédié, soit en intégrant l'Outre-mer de manière explicite dans les différents axes.
- L'ONF lancera, en lien avec les tutelles, l'élaboration d'une stratégie d'action par territoire ultra-marin identifiant les enjeux prioritaires et les moyens d'actions mobilisables ; tenant compte des synergies ou complémentarités de compétences (police, foncier, périmètre du régime forestier, suivi naturaliste, ...) et de moyens entre l'ONF, d'autres opérateurs de l'État (OFB, Conservatoire du littoral, Cerema...) et les collectivités territoriales.
- Dans le prolongement de l'élaboration des stratégies d'action par territoire ultra-marin, les tutelles et la DGOM étudieront, en lien avec l'ONF, la mise en place d'un « plan d'action national interministériel pour les forêts d'Outre-mer » ; des appels à manifestations d'intérêt (type « Cœur de ville ») pourraient être lancés afin de permettre aux collectivités territoriales de s'investir sur des projets.
- L'ONF programmera l'acquisition de connaissances et le déploiement des outils de suivi et de gestion ad hoc, au regard des spécificités des écosystèmes forestiers : inventaire forestier en lien avec l'IGN ; réseau Renecofor ; stratégie R&D ; prise en compte des écosystèmes fragiles de mangrove ; collaboration foncière entre l'ONF et le Conservatoire du littoral ; éducation à l'environnement en partenariat avec l'OFB, etc.
- Les modalités de la gouvernance seront consolidées :
 - Désigner un représentant des collectivités territoriales des Outre-mer au conseil d'administration, par exemple au titre des représentants des personnes publiques autres que l'État, propriétaires de forêts relevant du régime forestier ou au titre des personnalités qualifiées ;
 - Dynamiser le Comité consultatif des forêts d'Outre-mer (contribution au projet de contrat 2026-2031) ;
 - En fonction des usages locaux et de leurs enjeux, créer sous l'égide de l'ONF, des comités de pilotage localisés associant les collectivités territoriales, la société civile, et en y invitant le cas échéant les services et opérateurs de l'État compétents.

- Suite au passage du cyclone Chido, contribuer à la mise en œuvre d'un plan de régénération des espaces naturels terrestres et littoraux incluant une action forte de surveillance et de police⁵².
- Renforcer au sein de l'établissement une expertise technique sur les milieux tropicaux : compétences théoriques et opérationnelles (sylviculture à faible impact, lutte contre les espèces invasives, etc.) ; formation préparatoire à la prise de fonction en Outre-mer ; encouragement à la mobilité en Outre-Mer dans le parcours des cadres de l'ONF.

R7. [MASA, MTEBFMP, MOM, ONF] Pendant la durée du contrat, l'ONF proposera une stratégie et un plan d'action pour chacun des DROM. Ces documents tiendront compte des spécificités environnementales, économiques, sociétales et culturelles de chaque territoire. Le calibrage de la MIG DOM et des volets DOM des autres MIG, ainsi que les moyens humains et financiers alloués aux directions territoriales, seront réévalués au regard des documents stratégiques précédemment définis. Dès la 1^{ère} année du contrat, l'ONF amorcera un renforcement progressif des effectifs de la direction territoriale de Guyane.

Le plan d'action s'appuiera notamment sur les synergies ou complémentarités de compétences (police, foncier, périmètre du régime forestier, suivi naturaliste, ...) et de moyens, avec d'autres opérateurs de l'État (OFB, Conservatoire du littoral, Cerema, etc.) et les collectivités territoriales.

4. LES MISSIONS D'INTERET GENERAL EN FORTE CROISSANCE POUR REpondre AUX ENJEUX DE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE (PNACC)

Les attendus de l'État vis à vis de l'ONF sont croissants. En témoignent les défis, objectifs et engagements inscrits dans le nouveau plan national d'adaptation au changement climatique. La contribution des forêts françaises à l'accomplissement des ambitions de nombreuses politiques publiques appelle l'ONF à jouer un rôle pouvant être décisif, tant au regard de ses missions, que de sa capacité d'intervention et d'entraînement vis à vis des acteurs et parties prenantes et vis à vis du grand public.

La mission dresse un constat et un bilan global des MIG, de leurs périmètres et des moyens, dédiés dans le cadre du contrat en vigueur, puis analyse, pour chacune des politiques publiques visées dans chacune des MIG (risques naturels, biodiversité, intervention dans les territoires d'outre-mer, et adaptation des forêts au changement climatique) le bilan du contrat actuel, les enjeux du futur contrat et les préconisations afférentes. S'en suivent des préconisations et une recommandation globale.

4.1. Constats et bilan global du contrat État-ONF 2021-2025

Les missions d'intérêt général ne portent pas sur les seules forêts publiques gérées par l'ONF, mais peuvent, pour certaines (par exemple, la défense des forêts contre les incendies, la prévention des

⁵² Mission interministérielle d'évaluation des dommages et des besoins pour la reconstruction du territoire de Mayotte suite aux dégâts causés par le passage du cyclone Chido à Mayotte le 14 décembre 2024 - document de travail - mai 2025

risques en montagne), concerner d'autres types de territoires (Cf. annexe 10).

L'ampleur et la récurrence des demandes faites par l'État à l'ONF ont conduit au foisonnement et au morcellement des missions d'intérêt général dont le portage est réparti entre 3 ministères (MASA, MTEBFMP et MOM), émargeant à 6 programmes budgétaires, gérés par plusieurs directions d'administration centrale responsables de programmes (DGPE, DGAL, DEB, DGPR, DGEC, DGMOM).

Pour faciliter la compréhension globale du dispositif, le tableau n°1 présente l'ensemble des MIG financées au niveau national, les thématiques de politiques publiques, les ministères pilotes, les intitulés des conventions financières ainsi que les trajectoires financières associées.

Des revalorisations récentes et croissantes des MIG ont été effectuées en lois de finances depuis 2021⁵³ et ont permis de respecter l'objectif fixé par le contrat État-ONF 2021-2025 : revalorisation des MIG à hauteur de 12,4 M€ dès 2021 et 22,2 M€ en 2024 via la revalorisation de la MIG Biodiversité et de la MIG Outre-mer respectivement par le MTEBFMP (7,7 M€ en 2021 ; 10 M€ en 2022 ; 12,5 M€ en 2023 ; 15 M€ à partir de 2024) et le MOM (2,5 M€ à compter de 2022) à périmètre constant.

Dans son rapport de 2024, la Cour des comptes constatait des déficits récurrents pour l'exécution des MIG, témoignant, selon elle, d'une insuffisance de financement des charges supportées réellement par l'ONF⁵⁴ (Cf. annexe 10). En 2023, l'équilibre a été atteint mais en 2024, la mise en œuvre des missions d'intérêt général commandées par l'État est légèrement déficitaire, à hauteur de -1,0 M€ pour un chiffre d'affaires comptabilisé de 71,5 M€.

La mission confirme que la prise en charge des moyens humains est insuffisante. Le contrat État-ONF prévoyait une baisse globale annuelle de 95 ETP. Compte tenu notamment de l'augmentation des missions d'intérêt général confiées à l'établissement, le schéma d'emploi a été annulé en 2023 et en 2024. Sur la période 2021-2024, l'ONF a procédé à d'importants redéploiements d'effectifs (326 ETPT en tout) afin de mener à bien les missions nouvelles ou prioritaires suivantes dont les missions d'intérêt général :

- Extension de la mission d'intérêt général « défense des forêts contre l'incendie » : 118 ETPT ;
- Mise en œuvre de l'augmentation de la MIG « Biodiversité », des actions « Renecofor » et de la mission nouvelle prévention du risque glaciaire et périglaciaire : 25 ETPT ;
- Mise en œuvre de la MIG « Adaptation au changement climatique » : 20 ETPT.

Les actions des MIG sont encadrées par des conventions-cadres pluriannuelles et déclinées en conventions financières annuelles. La mission note que le pilotage budgétaire et technique est globalement satisfaisant.

⁵³ Note de l'ONF à la Cour des Comptes - 2024

⁵⁴ C'était notamment le cas de la mission relative à la défense des forêts contre les incendies (DFCI) qui a présenté un déficit de 2,13 M€ en 2021 et de 1,82 M€ en 2022.

Tableau n°1 : Les missions d'intérêt général : structuration et trajectoire financière 2021-2024

Composante DOM	Montants annuels en millions d'euros (M€) pour les années 2021, 2022, 2023 et 2024	MASA				DEB				MTECT				DGEC				MOM				TOTAL								
		DGPE		DGAL		P113		P181		P174		P123																		
		P149	P206																											
		2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024					
		28,1	30,5	38,2	41,6	0,4	0,6	0,6	0,6	11,7	14,3	16,6	21,6	4,7	4,4	4,6	4,5	0,4	0,4	0,3	0,5	0,1	2,6	2,6	3,2	45,28	52,69	62,96	72,11	
	RISQUES NATURELS																									28,19	29,89	37,55	39,03	
	Gestion des risques naturels <i>Convention-cadre pluriannuelle relative aux missions d'intérêt général confiées par le ministère chargé de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire à l'ONF (2022-2025) et son avenant</i>																									23,52	25,45	32,94	34,49	
	Défense des forêts contre l'incendie (MIG DFCI)	11,51	14,15	20,24	21,91																						11,51	14,15	20,24	21,91
	Restauration des terrains de montagne (MIG RTM)	10,07	9,62	10,72	10,43																						10,07	9,62	10,72	10,43
	Gestion de la dynamique des dunes littorales domaniales (MIG Dunes)	1,94	1,68	1,98	2,15																						1,94	1,68	1,98	2,15
	Prévention des risques naturels <i>Convention cadre 2022-2025 MTE/DGPR-ONF Prévention des risques naturels</i>																									4,67	4,44	4,61	4,54	
	Risque incendies de forêt et végétation									0,19	0,54	0,24	0,23														0,19	0,54	0,24	0,23
	Risque en montagne									4,21	3,69	4,13	4,06														4,21	3,69	4,13	4,06
	Risque naturels en outre-mer, hors MIG OM									0,23	0,18	0,23	0,22														0,23	0,18	0,23	0,22
	Risque de submersion marine par la gestion des dunes littorales									0,05	0,04	0,02	0,03														0,05	0,04	0,02	0,03
	BIODIVERSITE <i>Convention 2024 relative à la biodiversité et au paysage</i>																									10,35	12,65	15,15	20,01	
	Réserves biologiques									8,9*																				
	Autres zones de protection forte									0,1*																				
	Surveillance de la biodiversité et observatoire des forêts									2,96*																				
	Plans nationaux d'action									3,79*																				
	Littoral									0,2*																				
	Zones humides et ripisylves									0,35*																				
	Forêt et société									0,98*																				
	Communication									0,35*																				
	DOM <i>Convention-cadre pluriannuelle relative aux missions d'intérêt général confiées à l'ONF dans les départements d'Outre-Mer (MIG DOM 2022-2025) DEB-DGPE-DGOM-ONF</i>																									2,23	5,01	5,15	6,13	
	Appui politique forestière dans les DOM	1,7	1,97	2,1	2,46																						1,7	1,97	2,1	2,46
	Administration forestière dans les DOM																				0,09	2,59	2,59	3,20			0,09	2,59	2,59	3,2
	Milieux outremer									0,44	0,45	0,45	0,47														0,44	0,45	0,45	0,47
	Adaptation au changement climatique (MIG ACC) <i>Convention-cadre pluriannuelle relative aux missions d'intérêt général confiées par le ministère chargé de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire à l'ONF</i> <i>Convention-cadre pluriannuelle relative à la mission d'intérêt général RENECOFOR confiées par l'Etat à l'ONF (2022-2025)</i>																									4,50	5,13	5,11	6,93	
	Renecofor	0,9	1,03	0,92	1,02					0,9	1,16	1,04	1,16								0,4	0,38	0,34	0,47			2,2	2,57	2,3	2,65
	Département santé des Forêts - (MIG DSF)					0,37	0,56	0,61	0,61																		0,37	0,56	0,61	0,61
	Gestion du pôle national de gestion des ressources génétiques forestières (MIG PNRGF)	1,93	2	2,21	2,25																						1,93	2	2,21	2,25
	Outils de suivi des peuplements et des écosystèmes forestiers et d'anticipation des impacts climatiques	0	0	0	1,24																						0	0	0	1,24
	Développement de connaissances et techniques favorisant la protection des sols	0	0	0	0,18																						0	0	0	0,18
	<i>En italique : libellés des conventions-cadres</i>																													
	Cases grisées pour identification des programmes porteurs de ces actions (avec trajectoires financières en Meuros 2021-2024) (* : données issues de la convention par sous-action)																													
	RTM																													
	Dunes / littoral																													
	DFCI																													
	DOM																													

Source : mission, à partir des données ONF

4.2. Des risques naturels accrus par le changement climatique

4.2.1. Constats et bilan du contrat État-ONF 2021-2025

En 2024, les financements associés à la gestion et à la prévention des risques naturels ont représenté plus de 50 % du montant des MIG nationales, en lien avec les événements répétés et exceptionnels, notamment les épisodes de sécheresse et les incendies de forêt de l'été 2022.

4.2.2. Enjeux du contrat État-ONF 2026-2030

Les impacts du changement climatique conduisent à renforcer les actions de prévention et de gestion des risques naturels.

Le PNACC 3 comprend plusieurs mesures relatives aux risques naturels, pour lesquels l'expertise de l'ONF est requise :

- Mesure 6 : « Protéger la population des risques naturels en montagne, notamment des risques glaciaires et périglaciaires » ;
- Mesure 7 : « Se préparer à l'augmentation attendue des incendies de forêt et de végétation ».

Les enjeux du prochain contrat État-ONF sont :

- Développer l'expertise et la réactivité de l'ONF au service des politiques publiques : prévention des incendies de forêt, plan « Risques d'origine glaciaire et périglaciaire et avalanches » dans la perspective des JO 2030, Stratégie nationale de gestion du trait de côte ;
- Renforcer l'acculturation aux risques de l'ensemble de la communauté professionnelle et distinguer dans l'organisation, les fonctions d'expertise spécialisée de celles, généralistes, des gestionnaires des espaces concernés.

Les sollicitations de l'ONF en matière de prévention et de gestion des risques naturels sont de plus en plus fréquentes. Elles émanent de l'État (administrations centrales ou préfets) ou des collectivités, en particulier à la suite d'évènements majeurs (exemple du passage du cyclone Garance à La Réunion). L'ONF a une expertise rare et reconnue en hydraulique torrentielle notamment. Au vu de cette évolution, la direction générale de l'ONF a décidé de réorganiser la direction « Forêts et risques naturels » afin de renforcer la visibilité du positionnement de l'établissement sur les risques naturels : une « Délégation nationale aux risques naturels » sera créée, directement rattachée à la direction générale⁵⁵.

4.2.3. Préconisations pour le contrat État-ONF 2026-2030

- Élargir le champ géographique des volets « gestion » et « prévention » de la MIG, notamment sur la DFCI (impact accru du changement climatique) ;
- Au vu des enjeux prioritaires de sécurité des populations et pour répondre aux attentes des services de l'État et des collectivités territoriales, accroître le financement et la dotation en ETP (plafond d'emplois) des MIG Risques naturels⁵⁶. Le redéploiement d'ETP de la gestion classique forestière vers les « risques naturels » n'est pas possible et ne pourrait être suffisant, compte tenu des besoins et enjeux de la MIG Risques (Cf. chapitre 5).

⁵⁵ Cette délégation rassemblera les missions relevant actuellement des 3 « agences RTM » et de l'agence DFCI, actuellement rattachées aux directions territoriales.

⁵⁶ Pour le PLF2025, la DG ONF formule une demande complémentaire de 3 ETP pour la mise en œuvre de la mesure nouvelle sur la prévention du risque d'origine glaciaire et périglaciaire

- Renforcer la collaboration entre l'ONF et les autres opérateurs de l'État (Météo France, IGN, INRAE, BRGM, Cerema, etc.), en s'appuyant sur les « feuilles de routes opérateurs » en cours de mise à jour par la DGPR⁵⁷.
- Développer à l'ONF des dispositifs internes et externes concernant la « culture du risque ».

4.3. La MIG « Adaptation des forêts au changement climatique » : un levier impératif à renforcer et à étendre

4.3.1. Constats et bilan du contrat État-ONF 2021-2025

La MIG « Adaptation des forêts au changement climatique » rassemble des actions réalisées de longue date par l'ONF (Renecofor, DSF et pôle ressources génétiques). Elles sont financées par le MASA (DGPE et DGAL⁵⁸), exceptée l'action Renecofor qui bénéficie d'un co-financement DGPE/DEB-DGEC. Ont été récemment introduites des actions sur la protection des sols et le suivi des peuplements, financées par la DGPE : « Développement de connaissances et techniques favorisant la protection des sols » et « Outils de suivi des peuplements et des écosystèmes forestiers et d'anticipation des impacts climatiques ».

4.3.2. Enjeux du contrat État-ONF 2026-2030

Les impacts significatifs du changement climatique nécessitent de renforcer les actions visant à la bonne régénération des forêts.

Les actions de la MIG « Adaptation des forêts au changement climatique » s'inscrivent pleinement dans certaines mesures du PNACC 3 (cf. annexe 10) :

- Mesure 38 : Assurer la résilience des forêts, des services associés et de l'économie de la filière bois ;
- Mesure 47 : Renforcer la gouvernance de l'adaptation au changement climatique.

Cette MIG « levier », clé du prochain contrat État-ONF pour assurer l'adaptation de la forêt française, a vocation à être élargie dans son mandat et périmètre d'actions, et par conséquent à être renforcée au plan des moyens financiers et humains.

D'une part, la protection des sols est essentielle au maintien des potentialités de régénération et de croissance des peuplements. D'autre part, le suivi des peuplements y contribue fortement également et doit donc pouvoir être assuré selon des fréquences et un maillage adapté à la forêt et être doté d'outils et de technologies innovants, de systèmes d'information et process adaptés (Lidar et dispositifs de suivis liés à l'alimentation et l'utilisation de bases de données selon des interactions et positionnements à définir en lien avec l'IGN dans le cadre des partenariats ONF-IGN). Les financements de ces deux volets plus récents de la MIG doivent donc être significativement augmentés.

Par ailleurs, comme évoqué ci-dessus, et dans un contexte plus large que celui des seules forêts relevant du régime forestier, trois enjeux conditionnant la réussite de la régénération de la forêt française, dans le contexte du changement climatiques pourraient, faire l'objet de mandats complémentaires de l'État à l'ONF, et des moyens assortis : la bonne compréhension par la société des enjeux liés à la forêt, le rétablissement de l'équilibre sylvo-cynégétique et la structuration des entreprises de travaux forestiers .

⁵⁷ Intégration de la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC).

⁵⁸ Santé des forêts (les agents ONF passent plus de temps sur cette action que par le passé à la demande du MASA/DGAL).

4.3.3. Préconisations pour le contrat État-ONF 2026-2030

- Conforter la MIG « Adaptation des forêts au changement climatique » par la mobilisation des programmes adéquats permettant :
 - *la poursuite des actions Renecofor, DSF et PNRGF ;*
 - *le large renforcement des actions « Développement de connaissances et techniques favorisant la protection des sols » et « Outils de suivi des peuplements et des écosystèmes forestiers et d'anticipation des impacts climatiques » ;*
 - *étudier l'opportunité de la création des trois actions « Renforcement du dialogue forêt-société », « Rétablissement de l'équilibre sylvo-cynégétique » et « Soutien à la structuration des entreprises de travaux forestiers ».*
- Travailler à sa structuration pour assurer le « bon équilibre » entre toutes ses composantes actuelles, en évolution, et le cas échéant à créer tout en veillant à la lisibilité de son instance de pilotage
- Étudier la complémentarité des partenariats de l'ONF afin de coordonner les travaux et éviter d'éventuels financements redondants entre les organismes investis dans la recherche et le développement forestiers (INRAE, OFB, CNPF, etc.).

4.4. La stratégie nationale biodiversité 2030 et la MIG biodiversité

4.4.1. Constats et bilan du contrat État-ONF 2021-2025

Le tableau n°1 liste les actions concourant à la stratégie nationale biodiversité 2030.

4.4.2. Enjeux du contrat État-ONF 2026-2030

L'enjeu est d'analyser les actions financées par la MIG afin d'identifier celles susceptibles d'être intégrées à la gestion courante de l'ONF, et ne relevant plus de financements dédiés. L'instruction interne de l'ONF de 2018 sur la conservation de la biodiversité dans la gestion courante des forêts publiques pourrait être révisée dans ce sens.

La direction de l'eau et de la biodiversité considère que la gestion des réserves biologiques existantes, dotées d'un plan de gestion, pourrait relever de la gestion courante de l'ONF. La MIG aurait vocation à appuyer la création de nouvelles réserves biologiques (préparation des dossiers demandant un investissement supplémentaire) par redéploiement. La MIG serait alors réorientée vers des actions ciblées en faveur de la biodiversité, contribuant à l'adaptation au changement climatique, la réduction de la vulnérabilité et le maintien ou le renforcement du puits carbone.

La mission considère cette proposition pertinente. Cependant, elle ne porte que sur l'un des volets de la MIG « biodiversité ». Les plans d'action nationaux, la surveillance de la biodiversité (réseaux naturalistes⁵⁹ de l'ONF...) et l'observatoire des forêts, actuellement financés à hauteur de 6,8 M€, ont vocation, en première analyse, à être *a minima* reconduits.

4.4.3. Préconisations de la mission pour le contrat État-ONF 2026-2030

- Renforcer et cibler les moyens de la MIG biodiversité au regard des ambitions des stratégies nationales : plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3), stratégie nationale biodiversité 2030, règlement « Restauration de la nature », etc.

⁵⁹ Les réseaux de forestiers naturalistes de l'ONF qui réalisent des inventaires sur les espèces faune-flore

4.5. La MIG DOM, vitale pour l'action de l'ONF en Outre-mer

4.5.1. Bilan du contrat État-ONF 2021 – 2025

Trois ministères sollicitent l'ONF pour réaliser des actions qui vont au-delà du régime forestier dans les forêts publiques ou des actions réalisées pour le compte de l'État en dehors du domaine relevant du régime forestier⁶⁰ dans les Outre-mer. Le montant de la MIG Outre-mer financée par le MOM, le MASA et le MTEBFMP a augmenté de 20 % en 2024 pour atteindre un total 6,2 M€. Les autres MIG précédemment citées (cf. tableau n°1) comportent également des actions en Outre-mer. La MIG biodiversité y consacre 25 % de ses montants⁶¹. La MIG prévention des risques naturels y consacre 220 k€ en 2024⁶².

Les demandes de l'État vis-à-vis l'ONF sont en augmentation du fait des spécificités et des fragilités des espaces naturels ultra-marins (cf. chapitre 3) et de la pression anthropique croissante. L'intervention de plusieurs commanditaires pour des actions qui semblent parfois similaires (exemple de l'orpaillage illégal en Guyane) nuit à leur lisibilité globale.

4.5.2. Enjeux du contrat État-ONF 2026-2030

- Maintenir le stock de carbone de la forêt guyanaise fragilisée par le dépérissement forestier lié au changement climatique et par l'activité humaine (défrichements, orpaillage illégal...) ;
- Prévenir les incendies de forêts, risque en forte augmentation pour l'ensemble des forêts tropicales en raison du changement climatique.

Les forêts publiques doivent pleinement contribuer à l'atteinte des objectifs fixés par les stratégies nationales : Stratégie nationale pour les aires protégées (mise sous protection forte de 180 000 ha de forêts en Guyane...), Stratégie nationale biodiversité 2030, Programme national de la forêt et du bois, etc.

4.5.3. Préconisations de la mission pour le contrat État-ONF 2026-2030

- Le calibrage de la MIG DOM et des volets DOM des autres MIG, ainsi que les moyens humains et financiers alloués aux directions territoriales, seront réévalués pendant la durée du contrat, au regard des documents stratégiques définis pour chacun des DROM (cf. chapitre 3) ;
- Pour la MIG « Adaptation des forêts au changement climatique », une attention particulière sera portée (i) à la problématique du littoral, particulièrement prégnante dans les territoires ultra marins (ii) aux mangroves, écosystèmes fragiles et aux modalités d'intervention ;
- Accroître le financement et la dotation en ETP des actions ultramarines des MIG ;
- Mieux articuler et coordonner les actions financées par les différents commanditaires.

4.6. Préconisations générales sur les MIG

La mission identifie pour les MIG existantes les évolutions suivantes.

- pour la MIG « risques naturels » : renforcer prioritairement les actions et moyens associés (MIG prioritaire compte tenu de la sécurité des personnes et des biens) ;

⁶⁰ En Guyane, seules les forêts du « domaine forestier permanent » (DFP) relèvent du régime forestier et représentent 2,4 millions d'hectares. Le DFP abrite également des espaces protégés, notamment 3 réserves naturelles nationales (185 891 hectares) et 3 réserves biologiques (68 337 hectares).

⁶¹ 17,6 M€ : protection des espèces, réserve de biosphère, réseau d'observation du changement climatique GUYAFOR, plan de gestion des sites UNESCO, protection des mangroves, etc.

⁶² Réunion et Guadeloupe. : expertise et suivi des crues et submersions marines.

- pour la MIG biodiversité : renforcer autant que possible les moyens associés ; analyser les actions pour identifier celles qui devraient continuer à faire l'objet d'un financement MIG dédié de celles qui ont vocation à s'inscrire dans le cadre de la gestion durable, au titre du régime forestier, puis à en être retirées ;
- pour la MIG Outre-mer : recalibrer les dotations au regard des documents stratégiques et des plans d'action qui seront définis pour chacun des DROM ;
- pour la MIG « Adaptation des forêts au changement climatique » : conférer à cette MIG un rôle de levier majeur et central pour amplifier l'action de l'ONF attendue par l'État, pour l'adaptation de la forêt française au changement climatique, tant en terme technologique que méthodologique (Cf. partie 2) ; et assortir ce nouveau mandat des moyens adéquats

Par ailleurs, la mission a identifié trois nouvelles actions auxquelles l'ONF pourrait contribuer à la demande de l'État. Ces nouvelles actions pourraient être intégrées comme volets de la MIG « Adaptation des forêts au changement climatique ». Ces actions devront faire l'objet de moyens dédiés sur la durée du futur contrat :

- Le renforcement du « dialogue forêt-société » pour partager, avec l'ensemble des parties prenantes de la gestion des forêts publiques (élus, professionnels de la filière bois, usagers, chasseurs, etc.), les enjeux auxquels la forêt fait face et les évolutions qui en résultent ;
- L'accompagnement financier du « choc de restauration de l'équilibre forêt-ongulés » dans les forêts publiques (cf. partie 1.2), pour financer les surcoûts liés aux mesures exceptionnelles déployées dans certaines zones ;
- L'appui au développement des entreprises de travaux forestiers : l'État pourrait mettre en place un financement en lien avec l'interprofession France Bois Forêt. Le cas échéant, l'ONF pourrait bénéficier de financements pour apporter son appui : formation, sensibilisation au milieu forestier, conditions innovantes de travail, constitution d'un vivier d'ouvriers forestiers formés susceptibles de travailler pour des entreprises privées. Une mission inter-inspections pourrait être sollicitée afin d'identifier les porteurs ministériels, tracer les objectifs et identifier des pistes de plan d'action.

Le tableau n°2 présente les enjeux des actions portées par les MIG pour le futur contrat. La mission souligne le besoin de renforcer le mandat de l'ONF pour relever le défi du changement climatique dans les forêts de métropole et d'Outre-mer. Elle confirme la nécessité, déjà exprimée par la Cour des comptes, d'augmenter les moyens des MIG de l'ONF.

R8. [État (DGPE, DEB, DGPR, DB)] Tenir compte des engagements pris en regard des stratégies gouvernementales, notamment du PNACC 3, de l'augmentation des aléas et des risques, de l'importance des enjeux liés à la biodiversité et de la grande vulnérabilité des forêts ultramarines : (i) augmenter le financement des missions d'intérêt général (MIG) pour permettre les nouvelles actions, en particulier sur les MIG « Adaptation des forêts au changement climatique » et « Risques naturels », en intégrant l'évolution de l'inflation et l'augmentation du plafond d'emplois de l'ONF et (ii) envisager l'opportunité de confier à l'ONF trois nouvelles actions d'intérêt général au sein de la MIG « Adaptation des forêts au changement climatique » : le renforcement du dialogue « forêt – société », un « choc de régulation des ongulés sauvages » et un appui au secteur des entreprises de travaux forestiers, en lien avec l'interprofession France-Bois-Forêt.

Tableau n°2 : Enjeux des actions portées par les MIG pour le contrat 2026-2030

THEMATIQUE	ENJEUX	STRATEGIES et PLANS D'ACTION nouveaux
RISQUES NATURELS		
Gestion des risques naturels		
Défense des forêts contre l'incendie (MIG DFCI)	↗	Mesure 7 du PNACC3 - Se préparer à l'augmentation attendue des incendies de forêt et de végétation
Restauration des terrains de montagne (MIG RTM)	↗	Mesure 6 du PNACC3 - Protéger la population des risques naturels en montagne, notamment des risques glaciaires et périglaciaire
Gestion de la dynamique des dunes littorales domaniales (MIG Dunes)	↗	Mesure 4 du PNACC3 - Protéger la population des conséquences du recul du trait de côte en repensant l'aménagement des territoires exposés
Prévention des risques naturels		
Risque en montagne	↗	Mesure 6 du PNACC3 - Protéger la population des risques naturels en montagne, notamment des risques glaciaires et périglaciaire
Risque de submersion marine par la gestion des dunes littorales	↗	Mesure 4 du PNACC3 - Protéger la population des conséquences du recul du trait de côte en repensant l'aménagement des territoires exposés
Risque incendies de forêt et végétation	↗	Mesure 7 du PNACC3 - Se préparer à l'augmentation attendue des incendies de forêt et de végétation
Risques naturels en outre-mer, hors MIG OM	↗	
MIG BIODIVERSITE		
Réserves biologiques	?	Stratégie nationale biodiversité 2030
Autres zones de protection forte	?	Stratégie nationale biodiversité 2030
Surveillance de la biodiversité et observatoire des forêts	↗	Mesure 43 du PNACC3 - Favoriser l'adaptation et la résilience des milieux naturels et des espèces au changement climatique
Plans nationaux d'action	?	Stratégie nationale biodiversité 2030
Littoral	?	Stratégie nationale biodiversité 2030 - Mesure 4 du PNACC3 - Protéger la population des conséquences du recul du trait de côte en repensant l'aménagement des territoires exposés
Zones humides et ripisylves	↗	Stratégie nationale biodiversité 2030
Forêt et société	↗	Mesure 47 du PNACC3 - Renforcer la gouvernance de l'adaptation au changement climatique
Communication	↗	
MIG DOM		
Appui politique forestière dans les DOM	↗	Stratégie nationale biodiversité 2030 - Mesure 43 du PNACC3 - Favoriser l'adaptation et la résilience des milieux naturels et des espèces au changement climatique
Administration forestière dans les DOM	↗	
Milieux outremer	↗	
Adaptation au changement climatique (MIG ACC)		
Renecofor	↗	Mesure 38 du PNACC3 - Assurer la résilience des forêts, des services associés et de l'économie de la filière bois
Département santé des Forêts - (MIG DSF)	↗	
Gestion du pôle national de gestion des ressources génétiques forestières (MIG PNRGF)	↗	
Outils de suivi des peuplements et des écosystèmes forestiers et d'anticipation des impacts climatiques	↗↗↗	
Développement de connaissances et techniques favorisant la protection des sols	↗↗↗	
Renforcement du dialogue forêt-société	Volets MIG à créer	Mesure 47 du PNACC3 - Renforcer la gouvernance de l'adaptation au changement climatique
Rétablissement de l'équilibre sylvo-cynégétique		Préalable à la gestion forestière durable et au renouvellement forestier
Soutien à la structuration des entreprises de travaux forestiers		

Source : mission

5. LE DIFFICILE EQUILIBRE ACTUEL ENTRE MISSIONS ET MOYENS

5.1. Le résultat financier annuel de l'ONF est difficilement prévisible

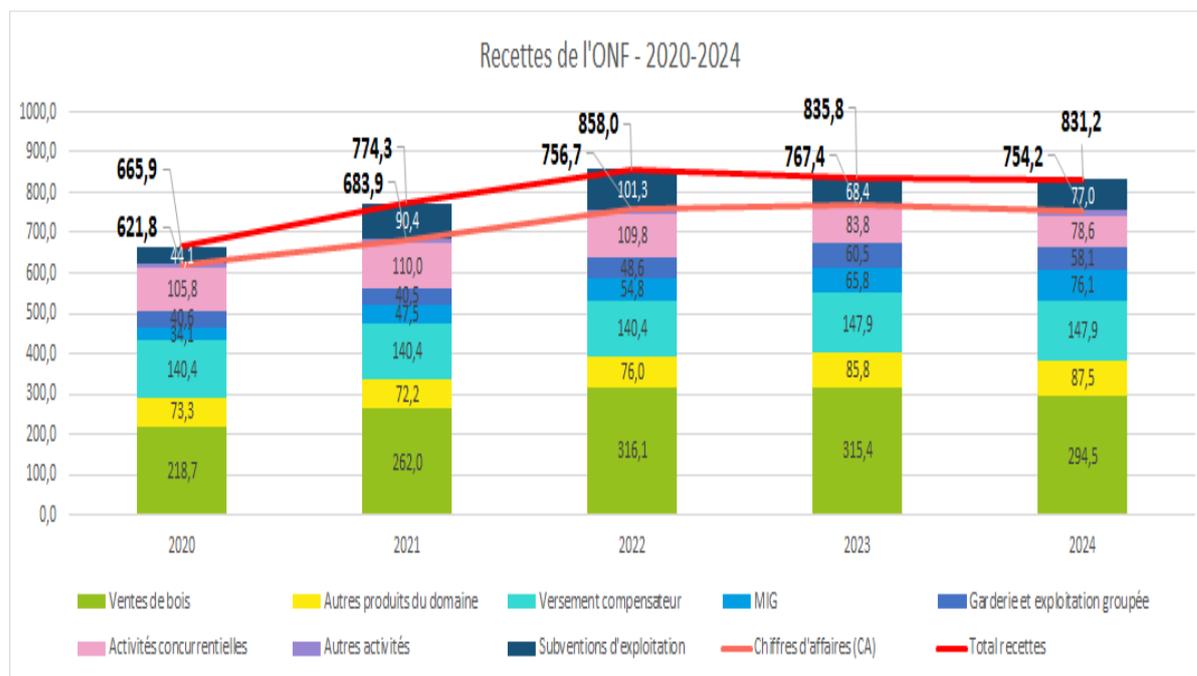
Les éléments détaillés du bilan financier figurent en annexe 11.

Les points clés à retenir sont :

- Un budget à l'équilibre entre dépenses et recettes (2023 et 2024) autour de 830 M€ ;
- Des recettes provenant principalement :
 - pour 46%, du domaine forestier domanial : 382 M€ en 2024 dont 294,5 M€ issus de la vente des bois et 41 M€ de recettes de la location des baux de chasse et de pêche ;
 - pour 16%, des financements des collectivités forestières : 137 M€ en 2024 dont 58,1 M€ de garderie et exploitation groupée des bois et 83,8 M€ d'activités concurrentielles ;
 - pour 36%, de la contribution de l'État : 301 M€ en 2024 dont 147,9 M€ de versement compensateur, 76,1 M€ de financement des MIG et 77 M€ de subventions (en hausse avec les plans France Relance, France 2030 et « France Nation verte »).
- Des dépenses réparties entre :
 - une masse salariale qui atteint 466,1 M€ en 2024 avec 250 M€ (54 %) pour les personnels du secteur public (y.c. CAS Pension⁶³) et 216 M€ (46 %) pour ceux du secteur privé et « autres emplois » ;
 - des achats et charges externes de 267 M€ en 2024 dont 74,3 M€ de charges d'exploitation des bois domaniaux ;
 - des investissements pour 66,7 M€ en 2024, en croissance, dont 25,3 M€ pour le matériel et les véhicules.
- Un désendettement qui se poursuit avec une dette qui est passée de près de 400 M€ à fin 2021 à 220 M€ (-45%) en 2024.

⁶³ La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 a prévu, dans son article 21, l'existence d'un compte d'affectation spécial (CAS) « pensions » afin de centraliser les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires de l'État, qui doit être financièrement équilibré à tout moment. Les taux de contribution employeur sont déterminés chaque année en fonction de la prévision de dépenses du CAS, des autres recettes dont les cotisations des salariés et de la prévision d'évolution de l'assiette contributive. Les contributions employeurs sont acquittées par les différents organismes employant des fonctionnaires : État, établissements publics et sociétés commerciales employant des fonctionnaires (Orange S.A., La Poste).

Figure 1 : Décomposition des recettes de l'ONF sur la période 2021-2025 (en M€)



Source : ONF

Pourquoi l'équilibre financier de l'ONF est fragile et le restera sur la durée du prochain contrat...

- **Les recettes commerciales sont difficilement prévisibles**

- Les recettes de l'ONF liées au cours du bois et aux volumes vendus constituent environ la moitié des recettes de l'établissement (vente du bois des forêts domaniales et frais de garderie sur les ventes de bois dans les forêts relevant du régime forestier).
- Les volumes de bois commercialisés dépendent principalement des nécessités de la gestion durable de la forêt (l'aménagement indique une possibilité annuelle de récolte en m³, limitée à l'estimation de l'accroissement courant moyen du massif qui est fixé pour la durée de l'aménagement).
- Les prévisions de récolte en volume sont souvent sensiblement perturbées par les récoltes accidentelles provoquées par les intempéries ou les problèmes phytosanitaires (cf. chapitre 2). Lorsque les volumes accidentels sont importants, ils perturbent le marché : on parle de « bois de crise ». Ces volumes sont à la fois imprévisibles et statistiquement en croissance.
- Les cours du bois sont soumis aux règles du marché international mais aussi aux conséquences de l'éventuelle mise en vente massive de bois de crise aux qualités variables. Le marché du bois s'est progressivement internationalisé y compris pour les bois feuillus. L'accélération des retournements de conjoncture économique n'épargne pas les marchés du bois. Les cours du bois sont particulièrement dépendants du marché de la construction. Plus secondairement, mais c'est particulièrement sensible aujourd'hui pour l'ONF, les perspectives du marché du chêne à merrains⁶⁴ lié aux marchés des vins et des spiritueux, influent significativement sur les recettes. L'évolution particulièrement favorable des prix du

⁶⁴ Merrain : latte obtenue en fendant un billon de bois, qui assemblée sert à la fabrication des tonneaux ou cuves ; les cours des bois à merrain figurent parmi les plus élevés.

chêne de diamètre supérieur à 50 cm explique en partie l'embellie financière de ces deux dernières années.

- **Les soutiens de l'État ont été accrus par mobilisation des plans de relance**
 - Les moyens financiers apportés par le plan France Relance étaient déjà prévus dans le contrat État-ONF 2020-2025 : le 22 décembre 2020, la charte relative au volet forestier du plan « France Relance » a été signée entre l'État et les acteurs de la filière forêt-bois qui prévoyait 200 M€ dont 150 M€ pour engager le renouvellement forestier dans le contexte du changement climatique. Dans le contrat État-ONF 2020-2025, l'État comptait ainsi sur l'ONF pour participer activement au programme « France Relance », concernant le renouvellement des forêts publiques, et l'effort de renouvellement et de création des vergers à graines de l'État mis en œuvre dans le cadre de la MIG ressources génétiques forestières (RGF) et identifier les mesures nécessaires pour adapter, avec les fédérations de chasseurs, la pression cynégétique à l'effort de reboisement.
 - Des financements complémentaires ont été ensuite mis en place avec le plan « France 2030 » puis le plan « France Nation verte » qui a vocation à être pérennisé via la planification écologique de la France.
- **Les dépenses de l'ONF sont, quant à elles, extrêmement « rigides »**, car essentiellement constituées de deux volets : les dépenses de personnels qualifiés permanents (478 M€ prévus en 2025) et les dépenses de travaux en forêt, indispensables à une gestion durable et dont la réalisation ne peut être qu'annualisée. Les travaux forestiers sont cycliques et pluriannuels et ils ne peuvent subir de « stop and go ». La diminution drastique des effectifs d'ouvriers forestiers salariés de l'ONF a permis de limiter les effectifs d'encadrement mais a augmenté les dépenses en travaux sous-traités. Il n'en reste pas moins que si les entreprises de sous-traitance s'adaptent à la saisonnalité des travaux, leur viabilité implique une certaine visibilité du volume des marchés ; autrement dit par certains des interlocuteurs rencontrés, « les entreprises ont besoin de travailler tous les ans ».
- Compte tenu de la complexification de la gestion forestière pour faire face au défi de la régénération, dans un contexte de contrainte budgétaire, l'ONF réalise des efforts constants de productivité. Cet enjeu est commun à toutes les entreprises et **il justifie pleinement les dépenses significatives consenties par l'ONF en matière de recherche, de développement, d'innovation** (cf. partie 5.3) **et d'investissement pour investir dans de nouveaux outils numériques ou de nouvelles méthodes de travail** (exemple du développement du câble-mat en forêt de plaine pour étendre les périodes d'exploitation tout en préservant les sols forestiers). Malgré ces efforts, qui doivent être amplifiés, il serait hasardeux de prévoir sur la durée du prochain contrat des améliorations de productivité globale de l'ONF (cf. partie 6.5), la priorité du prochain contrat étant de mettre au point et de diffuser les nouvelles méthodes d'aménagement et de conduite des peuplements (cf. partie 5.2).
- **Les conséquences financières de cette situation sont bien décrites** dans le rapport IGF/IGA/CGEDD/CGAAER de juillet 2019⁶⁵ et le rapport de la Cour des Comptes « *L'office national des forêts et le défi la transition écologique* » septembre 2024.

Les conclusions de ces deux rapports, partagées par la mission, insistent sur la nécessité :

- que l'État finance à l'ONF les missions d'intérêt général que réalise l'établissement à leurs coûts complets et actualisés de l'inflation chaque année ; à défaut, il est nécessaire que ces missions soient priorisées ; les financements des MIG ont crû de 13% entre 2020 et 2025 (262 à 296,9 M€) en réponse à cette demande mais aussi du fait de l'accroissement des demandes de l'État (cf. chapitre 4).
- que l'État ait un comportement de propriétaire en précisant mieux ses attentes en termes de « performance forestière » vis-à-vis de l'ONF qui agit pour son compte,

⁶⁵ Évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 201662020 de l'office national des forêts (ONF) propositions de pistes d'évolution juillet 2019

comme « prestataire de services ». Il faut qu'il s'apprête à faire face à l'éventuel déficit de gestion de la forêt domaniale dès lors que l'ONF est capable de justifier tout à la fois ses coûts de gestion et ses coûts de commercialisation, ce qui se traduit par une nécessité de laisser conjoncturellement l'ONF s'endetter ou encore de prévoir, et anticiper, une subvention exceptionnelle d'équilibre lorsque cela s'avère nécessaire.

5.2. L'équilibre des ressources humaines face à la transformation des métiers

Des effectifs quasiment stables mais une masse salariale qui augmente

L'ONF assure un suivi précis des deux indicateurs du contrat État-ONF que sont « l'évolution des effectifs sous plafond par statut » et « l'évolution de la masse salariale ventilée sur les différents secteurs d'intervention », comme l'attestent notamment les figures 2 et 3 ci-dessous. Cela permet de constater que les effectifs de l'ONF au 31/12/2024 étaient de 8089 ETPT, dont 7607 ETPT sous plafond d'emplois et 482 ETPT hors plafond d'emplois. 54 % des ETPT sous plafond (4121) correspondent à des salariés de droit privé (195,9 M€ soit 42 % de la masse salariale) dont 1722 correspondent à des ouvriers forestiers (73,5 M€ de masse salariale).

La stabilisation du plafond, opérée par le gouvernement depuis 2023 après des années de baisse, a marqué un soutien significatif à l'ONF et a contribué à l'apaisement notable du climat social. En effet, depuis 2023, le dialogue social à l'ONF est considéré comme serein et soutenu : fort taux de participation aux élections, entretiens fréquents de la direction générale avec les représentants du personnel, unanimes pour saluer la méthode retenue par la direction générale.

La masse salariale a augmenté légèrement (5,2% sur 4 ans) du fait de différents facteurs comme des mesures salariales automatiques (glissement vieillesse technicité), des provisions pour les congés payés et les CET, l'attribution d'une prime de partage de la valeur, le recrutement de salariés de droit privé, l'augmentation des effectifs d'emplois aidés, l'inflation.

Figure 2 : Effectif par catégories de personnels 2021 - 2024 en ETPT

Emplois en équivalent temps plein travaillé	2021	2022	2023	Budget rectificatif 2024	2024	Ecart 2024/2023	
Secteur public	4 230	3 961	3 709	3 485	3 486	-223	-6,0%
<i>dont titulaires</i>	4 135	3 869	3 622	3 407	3 408	-214	-5,9%
<i>dont non titulaires (ANT)</i>	95	92	87	78	79	-8	-9,2%
Secteur privé	3 538	3 764	3 883	4 126	4 121	238	6,1%
<i>dont ouvriers forestiers</i>	2 050	1 949	1 791	1 721	1 722	-69	-3,9%
<i>dont salariés (yc TAM)</i>	1 488	1 815	2 091	2 404	2 399	308	14,7%
Total hors emplois aidés	7 769	7 725	7 592	7 611	7 607	15	0,2%
Emplois aidés et assimilés	395	438	465	489	482	17	3,7%
Total général	8 164	8 163	8 057	8 100	8 089	32	0,4%

Source : Rapport de gestion de l'exercice 2024-Exécution des comptes ONF

Figure 3 : Masse salariale par catégories de personnels 2021-2024 en M€

Masse salariale en M€	2021	2022	2023	Budget rectificatif 2024	2024	Ecart 2024/2023	
Secteur public	191,6	186,2	179,7	173,3	173,2	-6,4	-3,6%
dont titulaires	184,5	179,5	174,0	168,1	168,0	-6,0	-3,5%
dont non titulaires (ANT)	7,1	6,6	5,7	5,2	5,2	-0,5	-8,1%
Cotisations retraite des fonctionnaires (CAS pensions)	85,8	82,0	79,1	76,6	76,6	-2,5	-3,2%
Secteur privé	153,0	167,8	178,4	201,6	195,9	17,5	9,8%
dont ouvriers forestiers	75,5	77,0	74,3	76,0	73,5	-0,9	-1,1%
dont salariés	77,4	90,7	104,1	125,6	122,4	18,4	17,7%
Autres (dont emplois aidés)	12,6	14,6	16,8	14,9	20,3	3,5	20,9%
Total charges de personnel	443,0	450,6	454,0	466,5	466,1	12,1	2,7%

Source : Rapport de gestion de l'exercice 2024-Exécution des comptes ONF

Un redéploiement entre métiers et activités en tension

L'ONF a opéré un redéploiement de ses emplois. Le nombre d'ouvriers forestiers a ainsi baissé au cours des deux derniers exercices de 228 ETPT (cf. Rapport social unique / Bilan social Chiffres clés 2023 ONF - DRH - décembre 2024), hors transfert, en 2023, de 154 ETPT, en grande majorité des ouvriers forestiers, à la filiale nouvellement créée VEGETIS (cf. annexe 11), au profit notamment des missions suivantes : 118 postes pour la défense des forêts contre les incendies, 30 pour le renouvellement forestier, 25 pour le développement de la contractualisation des ventes de bois et 17 pour les missions d'intérêt général revalorisées (biodiversité, risque périglaciaire, adaptation au changement climatique).

Aujourd'hui, dans la perspective du nouveau contrat, l'ONF souhaite limiter la réduction de ses effectifs d'ouvriers forestiers afin de conserver des capacités de production interne, indispensables à la réactivité nécessaire dans un contexte de faible disponibilité des entreprises de travaux forestiers. Cependant, il n'a pas été présenté à la mission d'outil permettant de comparer les coûts respectifs des deux options, travaux sylvicoles (reboisement, entretien des régénérations, exploitation) réalisés en interne ou recours plus intense à des entreprises de travaux forestiers (« sous-traitance »).

Des effectifs qui deviennent insuffisants pour assurer certaines missions

Les effectifs actuels sont notoirement insuffisants au regard des enjeux et des missions, comme indiqué et explicité dans les chapitres précédents. S'agissant de la trajectoire ETP des années à venir, les besoins exprimés par l'ONF à la Cour des Comptes en 2024 restent d'actualité (cf. page 83 du Rapport de la Cour des Comptes), à savoir 269 ETP supplémentaires jusqu'en 2027 (à ajouter au plafond d'emplois actuel de 7 611 ETPT). (voir annexe 11).

La trajectoire de « dé-fonctionnarisation » a atteint sa limite :

- **Proportionnellement plus de salariés de droit privé mais un seuil minimum de fonctionnaires**

Une trajectoire de baisse du nombre de techniciens fonctionnaires a été amorcée depuis quelques années, avec l'objectif de parvenir au seuil minimal d'effectifs fonctionnaires nécessaire pour assurer l'exécution des missions de police.

- **Un seuil d'encadrants fonctionnaires à préserver**

Chaque année, l'ONF enregistre une « perte » d'environ 200 fonctionnaires entre les entrées et les sorties (départs à la retraite et mobilités). L'ONF estime aujourd'hui nécessaire de conserver un effectif socle d'encadrants fonctionnaires afin d'assurer notamment une pérennité de l'organisation de l'établissement (50 à 60% de l'encadrement).

- **Un ratio fonctionnaires / salariés de droit privé qui continue d'évoluer**

Le recrutement de personnels salariés de droit privé (150 à 200 techniciens forestiers par an), sur des emplois jusqu'alors assurés par des agents fonctionnaires, s'est poursuivie et a permis à l'ONF de générer une économie, tant au titre du glissement vieillesse technicité négatif (« effet noria ») que de la réduction de l'assiette des cotisations patronales au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions⁶⁶. En effet, cette dernière dépense, bien que décroissante avec l'effectif de fonctionnaires, perdure donc puisque l'ONF présente la particularité par rapport à d'autres établissements de ne pas bénéficier de compensation complète de la contribution au CAS Pension.

Les effectifs globaux en forte baisse jusqu'à 2023 et l'augmentation du recrutement de personnels de droit privé ont conduit à un basculement entre les catégories de personnels : 54% des ETPT sont désormais des salariés de droit privé.

L'ONF souhaite désormais passer globalement de 95% (cible actuelle) à 80 % de recrutement de salariés de droit privé dans les années à venir. Cette inflexion est considérée par la mission comme positive.

Toujours plus d'apprentis et d'alternants (hors plafond d'emplois)

Il y a eu une augmentation sensible du nombre d'apprentis et alternants sur la durée du contrat État-ONF, passant de 395 ETPT en 2021 à 489 ETPT en 2024. L'ONF présente une prévision de 500 ETPT aidés (apprentis, alternants et volontaires de service civique dans les DOM) auxquels s'ajouteraient 5 ETPT rémunérés également « hors plafond » soit un total de 505 ETPT, en hausse de +16 ETPT au regard de l'exécution de 2024. Cette politique très volontariste apparaît, pour la mission, indispensable pour l'ONF. De nombreux partenariats ont ainsi été mis en place avec les lycées agricoles formant aux BTS de gestion forestière ainsi qu'avec les écoles d'ingénieurs.

Une transformation rapide des métiers

Les conséquences de la transformation de la gestion forestière résultant du changement climatique, la montée en puissance des activités en appui aux politiques publiques, la diversification des interlocuteurs territoriaux de l'ONF, l'importance des développements des activités outre-mer, l'évolution rapide des technologies notamment numériques imposent une transformation rapide des métiers.

L'ONF a pleinement conscience du nécessaire et rapide « saut de compétences » pour utiliser dans des délais rapprochés les nouveaux outils mis au point, les nouvelles méthodes de gestion et les nouveaux process (gestion forestière, sylviculture, commercialisation des bois, administration, etc.). Toutefois, la GPEEC est débutante (2022 : Accord Gestion prévisionnelle des emplois et des parcours professionnels) et des compétences supplémentaires sont nécessaires.

De nouvelles lignes directrices de gestion « avancements/promotions » (projet passé au comité social d'administration (CSA) central début mars 2025) devraient être validées au premier semestre 2025, ainsi que les lignes directrices de gestion « mobilité ».

La mission observe que les outils RH sont encore dispersés et hétérogènes (14 systèmes d'information RH notamment). L'ONF en a pleinement conscience et a prévu d'y remédier.

⁶⁶ La contribution au CAS Pensions (compte d'affectation spéciale qui a pour objet de répartir entre les employeurs publics le coût de la retraite des fonctionnaires) n'est plus compensée par l'État depuis 2012. Elle s'élevait à 98 M€ en 2012 et est restée proche de 103 M€ jusqu'en 2017, avant de commencer à décroître sous l'effet de la baisse des effectifs de fonctionnaires pour atteindre 76,6 M€ en 2024. Elle représente 10 % des charges totales en 2024, soit un poids très important des pensions de retraite dans le résultat net de l'ONF.

5.3. La RDI : des efforts axés sur la recherche plus que sur le développement et l'innovation

Le contrat État-ONF indique que l'ONF « mettra son activité de RDI au service des défis du changement climatique et du renouvellement forestier en veillant à une collaboration renforcée structurée avec le CNPF ».

Les effectifs du département RDI⁶⁷ ont significativement augmenté, sur la durée du contrat, passant de 71 à 80 ETP. Néanmoins, la mission note que l'effort en termes de moyens quantitatifs RH représente un effort de RDI limité pour une structure de la taille de l'ONF (de l'ordre de 1% du chiffre d'affaires au lieu de 3% mentionnés dans la stratégie de Lisbonne⁶⁸) et compte tenu de l'ampleur des changements qui sont à gérer.

Les efforts semblent davantage axés sur la recherche que sur le développement et l'innovation.

Les éléments fournis par l'ONF montrent que la recherche est bien centrée sur la gestion forestière et particulièrement sur les conséquences du changement climatique (à titre d'exemple, la mise au point des outils ClimEssences et Zoom50 notamment).

Plus globalement, la mission souligne que les conséquences majeures du changement climatique nécessitent la mobilisation, autour de priorités et de grands projets articulés, de l'ensemble de la communauté scientifique, aujourd'hui essentiellement animée par l'INRAE. Les partenariats scientifiques du département RDI sont particulièrement nombreux et actifs et pilotés au travers de conventions cadres passées avec d'autres établissements partenaires (INRAE, IGN, CNPF etc.) ainsi qu'à travers des conventions thématiques, des consortiums de recherche et de développement⁶⁹ et des réponses conjointes à des appels à projets nationaux ou européens (exemple : le projet PEPR FORESTT coordonné par INRAE). L'ONF est également acteur du comité des partenaires de la nouvelle agence de programme de recherche Agralife⁷⁰. La mission s'interroge sur la redondance ou la complémentarité, qui n'apparaît pas de façon évidente, des travaux réalisés dans le cadre du RMT AFORCE : outils ClimEssences et Zoom50 de l'ONF et BIOCLIMSOL développé par le CNPF.

Enfin, si une convention cadre sur la recherche a bien été signée avec le CNPF, la mission n'a pas eu connaissance d'un renforcement particulier des collaborations entre les deux établissements sur la période du contrat. Les travaux des deux établissements doivent pouvoir être mieux mis en synergie. Aussi, si chaque établissement doit pouvoir décider des innovations nécessaires à

⁶⁷ La RDI est organisée en trois composantes : la recherche, le développement (transfert vers la gestion des connaissances issues de la recherche en général sous forme de méthodes et/ou outils de gestion opérationnelle) et l'innovation (développement d'outils en lien avec les évolutions innovantes tels que la télédétection, le Lidar etc.).

⁶⁸ Rapport de la Cour des comptes « la mobilisation des fonds européens en matière de recherche » (janvier 2025) (introduction : « À l'aube des années 2000, l'Union européenne a adopté la stratégie de Lisbonne visant à faire de l'économie européenne « l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive du monde ». Depuis, le soutien à la recherche occupe une place importante dans la stratégie de l'Union, sans que cela permette d'atteindre, à ce stade, l'objectif cible de consacrer 3 % du produit intérieur brut à la recherche et au développement. ») (p84 : « L'objectif de 3 % du PIB européen investi dans la R&D n'est pas atteint mais des progrès ont été réalisés (2,32 % en 2020 contre 2,02 % en 2014) Cet objectif d'atteindre 3 % du PIB investi dans la R&D a été maintes fois réaffirmé depuis le lancement de la stratégie de Lisbonne à l'aube de la décennie 2000. Il n'est toujours pas atteint, alors que les Etats-Unis sont à 3,5 % et que la Chine fait désormais légèrement mieux que l'Union européenne. Seuls quatre États-membres de l'UE dépassent les 3 % du PIB : la Suède, l'Autriche, la Belgique et l'Allemagne, la France étant en huitième position avec une performance inférieure à la moyenne européenne. »)

⁶⁹ RMT AFORCE, GIP ECOFOR, GIS coopérative de données, GIS Pin Maritime du Futur, Labex ARBRE etc

⁷⁰ L'agence de programme de recherche Agralife (agriculture, alimentation, forêts et environnement) dont le pilotage a été confié à INRAE vise à renforcer les coopérations entre les organismes de recherche, universités, écoles et agences autour de l'agriculture et l'alimentation durables, des forêts et des ressources naturelles : eau, sol et biomasse. Elle a pour mission de proposer un agenda stratégique et partagé de recherche, en interaction avec les pouvoirs publics.

l'exercice de ses missions, la convergence des préoccupations liées au changement climatique doit être facilitée par les tutelles notamment dans le cadre la MIG changement climatique.

Enfin, les directions territoriales de l'ONF mènent des activités d'innovation et d'expérimentation dans une perspective opérationnelle, en lien avec le département RDI sur certaines thématiques à enjeux (télédétection, sylviculture, mobilisation des bois en montagne, etc.). L'organisation du réseau RDI, dont certains membres font partie des équipes des directions territoriales, paraît adaptée mais devrait être renforcée sur le volet développement et innovation. À ce sujet, trois constats sont à relever et devraient faire l'objet de points de vigilance pour l'avenir :

- Le développement de l'utilisation des données de gestion⁷¹ dans le cadre de recherches ONF ou de recherches partenariales semble peu courant ;
- La consultation du conseil scientifique sur certaines décisions. Par exemple l'avis du conseil scientifique ne semble avoir été sollicité que tardivement sur l'intérêt de développer le concept de « forêt mosaïque » alors que les directions territoriales l'ont déjà presque toutes expérimenté et quasiment adopté.
- Si le partenariat avec l'INRAE paraît particulièrement actif, les partenariats sur les projets de développement avec les autres organismes publics (CNPf, OFB, IGN, Conservatoire du littoral), bien que couverts par des conventions cadres, gagneraient à être mieux valorisés.

⁷¹ Les données issues de la gestion forestière sont nombreuses et cadrées par des protocoles internes ce qui rend leur utilisation en recherche potentiellement possible (inventaires de diamètres et d'essences lors de martelage, inventaires de densités de semis de régénération naturelle par placettes etc.)

6. QUELLES PRIORITES POUR LE CONTRAT ÉTAT-ONF 2026-2030 ?

Compte tenu des incertitudes quant aux effets du changement climatique, de l'évolution fluctuante des marchés du bois et de la contrainte budgétaire actuelle, la fixation de priorités doit se faire en gardant en permanence en vue la préoccupation de l'adéquation mission-moyens. Le futur contrat devra intégrer, au-delà de la fixation d'objectifs et d'indicateurs, une démarche de flexibilité nouvelle, partagée entre les tutelles et l'établissement. Cette démarche sera fondée sur le suivi « des risques » et l'analyse de différents scénarios tendanciels. Ces éléments permettront d'arbitrer les priorités et d'être en capacité d'adapter les moyens pendant la durée du contrat, notamment en matière de moyens budgétaires et RH.

Comme présenté dans les précédents chapitres, l'ONF devra relever, pendant la durée du prochain contrat, les défis suivants : le renforcement du dialogue « forêt-société », le rétablissement de l'équilibre sylvo-cynégétique, l'adaptation de la gestion et de la régénération des peuplements forestiers au changement climatique, la définition et la mise en œuvre d'une stratégie pour chacun des territoires ultra marins, notamment dans la réalisation des actions relevant des MIG.

Aussi, la mission recommande de fonder la préparation du futur contrat sur les orientations, préconisations et recommandations détaillées ci -après.

6.1. Concevoir des innovations au service d'une gestion forestière prenant en compte le changement climatique

6.1.1. Enjeux du contrat État-ONF 2026-2030

La mission a identifié deux enjeux :

- Le transfert de savoir-faire, pivot de la transformation métier de l'ONF : il s'agit prioritairement de développer les outils nouveaux, notamment numériques, pour permettre dès que possible l'adaptation de la planification de la gestion et des nouvelles sylvicultures et son suivi.
- Développer les capacités et l'organisation du réseau RDI pour permettre d'aborder davantage de sujets et assurer leur interrelation (sols et exploitation forestière, le changement climatique et sylvicultures...) en s'appuyant sur des collaborations entre institutions publiques et privées et entre les directions territoriales.

6.1.2. Préconisations pour le contrat État-ONF 2026-2030

- **Augmenter les moyens humains « développement innovation » et renforcer le pilotage au niveau national**

Les collaborations actuelles avec les acteurs de la recherche sont apparues actives et les lieux de concertation nombreux. Il est néanmoins important que l'ONF, au-delà de la formulation de problématiques dans les instances de recherche, s'approprie les résultats et les transforme en outils opérationnels d'appui à la gestion. Le transfert de savoir-faire se structure autour des relations avec la communauté des référents et experts métiers ONF mais le pilotage national de l'innovation doit apparaître plus clairement et les échanges transversaux seraient à renforcer. La mission a noté que des réseaux existants ont été supprimés en 2014 mais considère qu'il conviendrait néanmoins de renforcer le transfert de savoir-faire (il s'agit de la partie « développement et innovation » de la RDI).

- **Une planification pluriannuelle, actualisée annuellement, des projets de développement** mettant en valeur les partenariats comme celle qui existe pour les projets de recherche est essentielle et à mettre en lien avec la planification des projets de développement numérique et la formation des équipes.
- **Améliorer la prise en compte des « données de gestion »** (données issues des actions techniques ou financières, martelages, inventaires...) dans les travaux de recherche ce qui

suppose des prises de données plus harmonisées et enregistrées dans des bases compatibles entre elles.

R9. [ONF] Accélérer les processus d'innovation et poursuivre le renforcement des moyens humains des activités de recherche, développement et innovation. Un lien précoce devra être développé entre, d'une part, les résultats de la recherche et le développement d'outils techniques et numériques de gestion forestière et, d'autre part, entre le développement de ces outils, la formation des équipes et leur mise en réseau. Ce travail concernera prioritairement les nouveaux outils d'aménagement et de gestion forestière pour l'adaptation au changement climatique.

6.2. Poursuivre la consolidation et la transformation des compétences de la communauté professionnelle

Former suffisamment pour continuer à disposer des personnels compétents tant pour le cœur du métier de l'office, que pour les métiers en transformation ou émergents est un autre enjeu du contrat État-ONF 2026-2030. Ces formations mobiliseront des compétences internes (incluses dans le plafond d'ETP) ainsi que des compétences externes (besoins de financement).

L'ONF a entamé une **actualisation de ses différents référentiels** RH (référentiel des 113 compétences, référentiel des 581 activités et répertoire des 154 métiers). Cette réflexion doit porter notamment sur les compétences futures attendues et l'anticipation des besoins. L'actualisation devra se poursuivre et aboutir après les concertations nécessaires, notamment avec les représentants du personnel, à une validation de l'ensemble des documents. Elle devra, bien entendu, être réalisée dans le cadre de la **GPEEC**, qu'il est nécessaire de faire évoluer rapidement. Tout ceci nécessitera, entre autres, une **rationalisation des outils RH** (cf. les 14 SIRH différents actuellement, à unifier) à mettre en place lors du contrat État-ONF 2026-2030.

Une des premières conséquences de l'identification de l'ampleur des besoins en formation qui découle de l'analyse des compétences actuelles par rapport aux compétences attendues a été le renforcement de la **formation à l'embauche** des 150 techniciens salariés recrutés chaque année (lieu, modalités, modules, programme). Ce renforcement devra continuer à porter à la fois sur les techniques cœur de métier et sur l'acculturation des salariés au service public (droits et devoirs, déontologie, etc.).

De même, l'effort entrepris pour l'amélioration de la **formation continue** des techniciens en poste devra être poursuivi. L'ONF devra définir des priorités de formation sur 5 ans (durée du prochain contrat) et réaliser un gros effort global de formation pour réactualiser les connaissances en sylviculture (cœur du métier) des agents à tous les niveaux (techniciens surtout mais aussi ouvriers forestiers et ingénieurs), en prenant en compte tous les aspects : sols, biodiversité, nouvelles techniques en matière de sylviculture, de planification de la gestion forestière (documents cadres, aménagements agiles, etc.). Les formations à l'utilisation des nouveaux outils numériques, par exemple application « SICABOIS », devront être intégrées dans les projets de développement de ces outils.

Pour réaliser cela, il sera nécessaire que l'ONF renforce ses liens avec les écoles de formation, les établissements d'enseignement technique agricole et donc les Régions ainsi que les tutelles.

Pour permettre d'accueillir les agents ayant le maximum des compétences attendues, il ne faudra pas négliger d'amplifier les actions entreprises pour développer l'attractivité de l'ONF. Cela devra continuer à passer par un travail sur l'image de l'ONF, voire une communication nationale de type

« Marque employeur », et une communication locale pour améliorer et diversifier le « *sourcing* ».

L'amélioration des compétences devra passer également par la poursuite de l'amélioration des parcours professionnels en encourageant la mobilité des agents de l'ONF vers d'autres opérateurs (OFB, IGN, etc.) ou l'administration d'une part, la sphère privée de l'autre, et en favorisant les retours ou les arrivées. Bref, une stratégie complète de recrutement, de mobilité, de GPEEC doit être poursuivie et amplifiée dans le contexte très concurrentiel actuel.

Les Outre-mer ne devront pas être oubliés en matière de recrutement et de mobilité. Il paraît ainsi primordial d'assurer une formation préparatoire à la prise de fonction en Outre-mer.

Afin de conserver les personnels ayant les profils dont l'ONF a et aura besoin, le travail commencé sur la fidélisation doit faire l'objet d'une attention particulière qu'il s'agisse de la formation des managers (par rapport aux attentes de la génération Z entre autres), du travail sur les parcours professionnels (cf. réseau de conseillers en évolution professionnelle en cours de construction), du travail sur la qualité de vie et des conditions de travail (QVCT), l'hygiène et sécurité, les risques psychosociaux...

L'encadrement supérieur et l'encadrement intermédiaire devront être pleinement associés à ces actions, car ces points constituent un enjeu majeur pour le prochain contrat État-ONF 2026-2030 et au-delà.

R10. [ONF] Actualiser les référentiels et outils RH, développer la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, améliorer l'attractivité, renforcer la formation à l'embauche, la formation continue et la visibilité sur les parcours professionnels de ses agents.

6.3. De la maîtrise des risques à la démarche stratégique d'analyse des risques et de scénarisation des priorités pour l'adéquation missions-moyens

6.3.1. Constats et bilan du contrat État-ONF 2021-2025

Le contrôle interne et la maîtrise des risques se sont largement structurés en 2023 et 2024

- En 2022, l'inspection générale de l'ONF a été réinstallée (mission d'inspection et d'audit et appui stratégique et innovation) puis le dispositif de maîtrise des risques a été finalisé⁷². Cette mise en place est récente et il est trop tôt pour en évaluer l'efficacité.
- De ce fait, l'ONF dispose d'une instruction sur la cartographie et la maîtrise des risques (juillet 2023) sur l'ensemble des métiers avec des programmes d'actions. Il dispose également d'une cartographie des processus actualisée regroupant 8 processus « maîtres ». Le référentiel de contrôle est, quant à lui, en cours de mise en place : les contrôles de 2ème niveau restent encore à formaliser.
- Il ressort des travaux menés en 2023 et 2024 que 16 risques majeurs ont été identifiés sur 75 risques listés. Ces 16 risques majeurs font l'objet d'un plan de maîtrise approuvée par le Conseil d'administration. À titre d'exemple, on peut citer les risques majeurs suivants : défaut de renouvellement qualitatif et quantitatif des peuplements forestiers /

⁷² communication du CA du 20 juin 2024 et instruction du 25 novembre 2024

maîtrise équilibre forêt-ongulés / annonce des volumes disponibles pour la filière / risques psycho-sociaux / risques comptables.

- La mission constate que si le risque « déontologie » est bien identifié, il ne semble pas y avoir de mesure ciblée sur le risque « atteinte à la probité », alors même que la plupart des ventes de bois se font à l'amiable ; la mission considère qu'un degré de vigilance supérieure doit être exercé dans ce contexte nouveau.

Le contrôle interne comptable et budgétaire est en place.

La comptabilité analytique des temps de travail a été fortement simplifiée et la nouvelle méthode de renseignement de l'outil fait l'objet d'une bonne acceptation interne. Cette comptabilité devrait pouvoir encore progresser pour prendre en compte, au-delà des activités contractuelles, les temps passés en gestion forestière et à l'entretien du domaine.

La mission a pu constater que l'ONF développe en mode projet des nouveaux outils de gestion (exemple SICABOIS pour l'exploitation forestière, nouveaux outils d'inventaire dissocié des aménagements...) et prévoit leur déploiement en actualisant les fiches métiers et en incluant l'acquisition des compétences nécessaires dans les programmes de formation. Toutefois, la mission a constaté l'absence de programme pluriannuel d'investissement dans les outils numériques, en conséquence de quoi il est difficile pour la DRH d'anticiper de façon quantifiée et cohérente les besoins en compétences nouvelles selon les fonctions occupées.

6.3.2. Enjeux du contrat État-ONF 2026-2030

- Poursuivre l'amélioration des outils de pilotage afin d'en accroître la fiabilité et permettre ainsi d'avoir une meilleure connaissance des coûts des différentes activités et d'affecter les moyens humains et financiers de façon plus efficiente. S'assurer de la complétude des risques identifiés dans le dispositif « analyse des risques » et notamment la bonne prise en compte des risques environnementaux et en particulier du changement climatique. Se doter des procédures de maîtrise du risque et de réponse en cas de concrétisation d'un risque.
- Accélérer la transformation numérique des activités de gestion et d'exploitation forestière pour permettre de mieux assurer le suivi, le pilotage et la valorisation des données.

6.3.3. Préconisations pour le contrat État-ONF 2026-2030

- Réaliser le bilan de la performance des outils numériques actuellement utilisés par l'ONF, bâtir un **plan pluriannuel de déploiement des outils numériques** et établir un plan d'investissement et de formation associé, intégrant notamment le développement de l'intelligence artificielle et les potentialités de son utilisation
- Faire évoluer le dispositif actuel de « matrice des risques », en déployant une **démarche stratégique d'analyse des risques, basée sur les paramètres et variables adaptés à l'ONF, et permettant de disposer d'un outil de pilotage flexible, fondé sur la projection de scénarios d'adéquation mission-moyens à court et moyen termes. Cette démarche sera mise en place** avec la tutelle et permettra un suivi tenant compte de l'ensemble des risques identifiés (notamment le changement climatique), et, pendant la durée du contrat État-ONF 2026-2030, l'adaptation des décisions en particulier sur l'aspect du risque budgétaire (par exemple, être en mesure de gérer une variable importante de l'équilibre économique comme l'évolution du cours du bois)

La mission émet une recommandation à caractère transverse et stratégique pour guider la préparation puis le suivi du contrat ONF-État 2026-2030 :

R11.[ONF, tutelles] Développer une démarche d'analyses appuyée sur l'étude de scénarios alternatifs pour disposer d'un outil de pilotage permettant d'adapter rapidement les moyens de l'ONF en cas de choc exogène, afin de poursuivre sa stratégie à moyen terme.

6.4. Les moyens humains : un renforcement indispensable pour conduire le changement

Il s'agira en premier lieu, bien sûr, de maintenir un dialogue social de qualité et des relations constructives et de confiance avec les divers partenaires et avec la société civile.

La mission préconise pour l'ONF, lors du contrat 2026-2030, de conduire les actions suivantes :

- Identifier, en lien avec les tutelles, (i) la part de ses moyens humains qui relève des ressources liées à l'exercice de la mission sociale de l'ONF en tenant compte des évolutions envisagées en termes méthodologique et opérationnel de la gestion forestière dans le contexte du changement climatique, (ii) la part de ses besoins estimés qui devrait relever d'un financement de l'État, en cohérence avec la politique gouvernementale de la régénération de la forêt publique et (iii) la part qu'il revient à l'État spécifiquement de financer au titre des MIG.
- Identifier les redéploiements internes qui, le cas échéant, resteraient encore possibles ;
- Préciser les gains de productivité envisagés encore envisageables (recours aux nouvelles technologies, à l'IA...) ;
- Définir et clarifier l'équilibre optimal souhaité entre fonctionnaires et salariés de droit privé, notamment en fonction des missions (postes d'encadrement, postes à enjeux, missions de police... cf. modifications du répertoire métiers à finaliser) en précisant les avantages et inconvénients identifiés ainsi que les parcours professionnels possibles (en lien avec les lignes directrices de gestion de l'établissement). La mission considère que si le recrutement de salariés de droit privé aux parcours différents a enrichi la communauté de travail et permis à l'ONF de faire une transition professionnelle rapide et efficace notamment sur la commercialisation de bois, la recherche de l'équité de traitement et de perspectives professionnelles valorisantes pour les fonctionnaires reste un enjeu.
- Ne pas cantonner les techniciens forestiers fonctionnaires aux seules missions de police (25 % maximum de leur temps de travail actuellement) et réaffirmer leurs missions ;
- Évaluer, aux plans technique, économique et social, l'effectif d'ouvriers nécessaire et suffisant au sein de l'ONF (gage de sécurité / de réactivité / de compétence pour des travaux forestiers complexes). L'ONF doit garder une capacité d'intervention directe pour mener des opérations complexes en forêt domaniale ou déployer des moyens dans des contextes de crise. L'ONF devrait donc estimer précisément les moyens nécessaires à maintenir en interne.
- Redéfinir une répartition nouvelle des effectifs et des compétences du fait notamment des nouveaux contextes de crise et augmenter les effectifs affectés en particulier pour :
 - Les MIG « Risques naturels » (RTM, incendies, avalanches etc.), car problématiques d'intérêt général, prioritaires au vu des enjeux de sécurité des populations
 - La MIG « Adaptation des forêts au Changement Climatique »
 - Les MIG dans les territoires d'Outre-mer
 - Le renforcement de la R&D, notamment pour assurer les transferts de connaissances entre le niveau national et le terrain
 - La poursuite des ambitions en matière de « dialogue avec la société ».

Pour lui permettre de remplir ses nouvelles missions, l'ONF et les tutelles devront examiner différents dispositifs, notamment un dispositif apportant plus de flexibilité, consistant à rehausser la dotation d'emplois autorisée et augmenter la masse salariale attribuée, sans pour autant dépasser le plafond d'emplois de la loi de finances (cf. Annexe 11). Ce dispositif permettrait à la tutelle et à l'établissement d'adapter la gestion des ETPT de façon « agile » en fonction des priorités définies et des besoins constatés. L'ONF devra établir des scénarios de trajectoires pluriannuelles priorisés,

traitant de l'ensemble de ses effectifs comprenant une répartition équilibrée entre les différents statuts, les différentes missions et les différentes entités en tenant notamment compte du rapport entre la masse salariale engagée, les recettes et les dépenses générées (sous-traitance comprise), ainsi qu'en identifiant, sur la durée du nouveau contrat, les besoins nouveaux, les compétences nécessaires, les redéploiements encore possibles et les gains de productivité réalisables (Cf. Recommandation 11)

La mission fait donc la recommandation suivante :

R12. [ONF, État] Pour 2026, prévoir le renforcement des effectifs de l'ONF, assortie d'un dispositif permettant à l'ONF et à la tutelle une flexibilité cadrée sur le volume de la masse salariale, en fonction de besoins conjoncturels et priorités. Un renforcement des moyens humains sur la durée du contrat s'impose, compte tenu des missions et enjeux attachés aux forêts publiques. Appuyer le dimensionnement de ce renforcement sur un volet « trajectoire en moyens humains » dans le cadre de la « démarche d'analyse de risques » préconisée par la mission.

6.5. L'équilibre financier : vivre avec la conjoncture économique et avec les engagements de l'État pour poursuivre les investissements nécessaires à l'adaptation des forêts

L'analyse de la mission est que l'ONF combine aujourd'hui, dans les faits, la gestion « imbriquée » de deux natures d'activités, donc de deux types d'établissements publics :

- L'un à caractère industriel et commercial chargé de mettre en valeur le domaine de l'État, « l'ONF – EPIC », rémunéré par les recettes de bois issues de la gestion durable des forêts domaniales et par les prestations rémunérées en forêts bénéficiant du régime forestier.
- L'autre qui bénéficie de l'expérience de la première activité mais qui fonctionne davantage comme un établissement public administratif (EPA) calibré sur la mise en œuvre de politiques et d'actions confiées par l'État à l'ONF et bénéficiant d'une subvention correspondante, à coût complet, « l'ONF-EPA ».

Cette vision ne correspond à aucune réalité juridique mais est proposée pour éclairer le propos suivant.

« L'ONF-EPA » est par construction en équilibre financier dès lors que l'État s'engage à financer les MIG à coût complet comme cela a été le cas dans le contrat 2019-2025 ; ceci implique néanmoins :

- Que le montant des subventions de l'État (y.c. subvention pour charge de service public - SCSP), le financement des MIG et le versement compensateur soient actualisés en fonction de l'inflation. Le montant du versement compensateur dépend du vote en loi de finances qui définit également les moyens qui seront affectés aux activités de service public (MIG et SCSP). L'impact d'une inflation à 2% sur un financement État d'environ 300 M€ (cf. supra) est d'environ 6 M€ ;
- Que les demandes de l'État soient, autant que possible, planifiées et stables d'une année à l'autre pour permettre une gestion des emplois associés. Une baisse soudaine des demandes État pourrait en particulier obliger « l'ONF-EPIC » à reprendre des effectifs trop nombreux à sa charge, compromettant son équilibre financier ;

- Que, si les demandes de l'État sont en croissance, le plafond d'emplois soit augmenté en proportion, en même temps que la subvention de l'État. En effet, ces dernières années, l'augmentation des MIG s'est faite en termes d'effectifs par redéploiement depuis les effectifs ouvriers de « l'ONF-EPIC ». Aujourd'hui l'analyse de la mission corrobore celle de la Cour des Comptes qui considère que la poursuite des redéploiements n'est plus possible sans mettre en danger le cœur de métier de l'ONF.

L'équilibre du bilan financier de « l'ONF-EPIC » est le fruit de dépenses très rigides et de recettes très variables et peu prévisibles :

- Les fortes variations, constatées sur les années récentes, des dépenses de régénération, des cours du bois et des charges de personnel ont fragilisé l'ONF.
- Le rapport de 2019⁷³ indiquait qu'à l'échelle d'une dizaine d'années l'établissement était dans un quasi équilibre financier mais que la faiblesse de la capacité de financement associée à un haut niveau d'investissement se traduisait par une augmentation de l'endettement. Durant le COP 2019-2025, l'ONF a été successivement déficitaire puis bénéficiaire et a ainsi pu se désendetter significativement en 2023 et 2024. L'État tenant son rôle de propriétaire a subventionné le renouvellement des forêts sinistrées ou inadaptées pour permettre une gestion durable des forêts à terme. Le bilan du COP 2019 – 2025 confirme l'analyse du rapport 2019 et l'équilibre financier fragile mais existant d'une gestion forestière durable en forêt domaniale des lors que les autres missions de l'ONF sont financièrement équilibrées (prestations et MIG) sont équilibrées.
- La Cour des Comptes, comme la mission, estime que l'ONF est arrivé aujourd'hui au terme des baisses possibles en matière d'effectifs consacrés à la gestion forestière. Les redéploiements de main-d'œuvre de l'activité de gestion forestière vers les activités de missions d'intérêt général ou de prestations ne seront pas possibles sur la durée du prochain COP. Aussi l'ONF doit-il concentrer ses préoccupations sur l'adaptation des modes de vente et des volumes vendus à l'évolution des cours.

Il n'y a pas de moyen simple de s'assurer que le résultat annuel de l'ONF soit positif tous les ans :

- Fixer un volume prévisionnel de bois à vendre par l'établissement assorti d'un prix moyen prévisionnel du mètre cube est nécessaire pour construire le budget de l'ONF mais demeure un exercice qui ne permet pas d'anticiper avec certitude l'équilibre financier de l'établissement.
- Il est plus pertinent pour l'État de fixer à l'ONF un objectif d'équilibre des comptes tout en donnant à l'établissement toute latitude pour fixer d'une part les modes de vente et d'autre le volume et les qualités de bois à vendre, dès lors que l'établissement devra respecter pour les volumes la moyenne glissante sur 5 ans envisagée pour les « *aménagements agiles* » dans le cadre de gestion durable. Ceci suppose néanmoins le contrôle effectif de l'État sur les données fournies « dans les temps » par l'ONF en matière de volumes commercialisés issus d'une gestion durable, mais surtout en matière de surfaces mises en régénération et de surfaces où les régénérations peuvent être considérées comme acquises.
- La mission a pu constater que l'ONF peine à fournir les chiffres techniques de réussite des régénérations. La mission souligne, à l'instar de la mission ayant évalué le COP précédent, qu'il est indispensable que le prochain COP comporte un indicateur technique sur ces régénérations, car c'est, au-delà même de l'équilibre financier de l'établissement, un indicateur très important et à fort enjeu politique pour l'État propriétaire de la durabilité de la gestion de ses forêts (Cf. Recommandation 4).

⁷³ Évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 201662020 de l'office national des forêts (ONF) propositions de pistes d'évolution juillet 2019

- La mission souligne que les termes de l'équation financière seront aggravés par l'augmentation prévue des conséquences du changement climatique, par la finesse accrue des travaux de sylviculture envisagés pour y répondre et par la volatilité du cours des bois même tempérée par une contractualisation accrue.

6.5.1. Enjeux pour le prochain contrat

Pour le prochain contrat État-ONF 2026-2030, la mission a identifié quatre enjeux principaux concernant les moyens financiers :

- **Maintenir le bilan financier de l'établissement dans une fourchette acceptable** pouvant a priori être gérée avec sa capacité d'autofinancement et sa capacité d'endettement ;
- **Préserver une capacité d'investissement sur le renouvellement et l'adaptation des forêts** comme sur l'amélioration de sa productivité pour les tâches qui lui incombent ;
- Acquérir une flexibilité raisonnable, pour adapter la masse salariale aux priorités d'action ;
- Trouver le mécanisme permettant tout à la fois à l'ONF de **s'adapter à la situation économique pour optimiser et stabiliser ses recettes**, et de **partager avec la tutelle, régulièrement et suffisamment en amont, le constat et les solutions de priorisation et d'attribution de moyens, pour faire face** aux défis en cours.

6.5.2. Recommandations

La mission formule donc les recommandations suivantes :

R13. [État] : Mettre en place les financements requis pour (i) actualiser en fonction de l'inflation, en dehors des évolutions liées à de nouvelles missions, le montant du versement compensateur, des subventions et des missions d'intérêt général commandées à l'établissement et (ii) continuer à financer la régénération et les travaux d'adaptation des forêts domaniales au changement climatique pour que la priorité financière soit le désendettement, sans que cela ne reporte les investissements en forêt.

R14. [État, ONF] Responsabiliser pleinement l'ONF pour optimiser ses recettes commerciales et ses dépenses sur la base d'outils de gestion améliorés, notamment concernant les ventes par contractualisation. En parallèle, l'ONF doit progresser dans sa comptabilité analytique pour optimiser les missions de gestion forestière.

La place de la contractualisation des ventes de bois parmi les autres modes de vente doit être laissée sous la responsabilité de l'ONF et ne pas faire l'objet d'un indicateur du contrat (Cf. partie 2.2). Néanmoins, l'ONF doit pouvoir s'appuyer sur des analyses documentées et être en situation de capitaliser l'expérience acquise. Aussi, l'outil SICABOIS en cours de finalisation concernant exploitation et la commercialisation est-il indispensable.

CONCLUSION

Par le passé, à l'exception des rares années de tempêtes ou de gels exceptionnels, seul le contexte économique général était réellement déterminant pour l'équilibre financier de l'ONF. Aujourd'hui la situation se complexifie singulièrement, car s'y ajoutent les conséquences imprévisibles du changement climatique, avec l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des anomalies météorologiques.

En dépit de ce contexte très évolutif, la stabilité de l'organisation de l'ONF, les compétences des équipes, la créativité de l'encadrement de l'établissement ont fait leurs preuves. La mission a en effet constaté que les objectifs du contrat 2019 – 2025 ont été globalement atteints (cf. annexe 2). Le dialogue avec la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) est constructif, le dialogue social est rétabli et les comptes sont à l'équilibre. Le renouvellement des peuplements forestiers fait l'objet d'une attention particulière mais les surpopulations d'ongulés mettent en péril la gestion durable de très nombreuses forêts publiques.

La gestion durable des forêts publiques implique que l'État facilite la compréhension de la gestion des forêts par le grand public et mette en œuvre un « choc de rétablissement de l'équilibre forêts-ongulés ». L'État devra poursuivre son engagement à financer à coût complet ses demandes nouvelles notamment dans le cadre des missions d'intérêt général ou pour l'extension des surfaces bénéficiant du régime forestier.

La mission ne recommande pas de transformations importantes de l'organisation de l'établissement. Il devra se concentrer sur 3 objectifs majeurs :

- Rénover les outils d'aménagement et les méthodes de gestion forestière pour être réactif aux événements climatiques ; il devra réinvestir les activités de sylviculture. Cette transformation s'appuiera sur la capitalisation des résultats de la recherche et des expérimentations menées par les équipes de terrain de l'ONF ;
- Optimiser son activité économique, particulièrement en ce qui concerne les modes de ventes des bois ;
- Disposer d'une gestion des ressources humaines, des outils de gestion RH et d'un programme de formation pour accompagner ces transformations.

Compte tenu de l'imprévisibilité des effets du changement climatique, désormais reconnu, de l'état des peuplements forestiers, comme des cours du bois, l'ONF et l'État devront faire évoluer les modalités de préparation et de mise en œuvre du contrat, en adoptant une démarche partagée d'analyse des risques et de scénarisation d'adéquation missions-moyens, permettant ainsi une flexibilité pour adapter, selon le contexte, le dimensionnement d'une partie des moyens.

L'engagement volontariste des représentants de l'État dans les territoires, pour accélérer l'adhésion du grand public aux nécessaires adaptations de la gestion forestière, est aussi essentiel pour répondre aux défis auxquels la forêt française doit faire face et auxquels l'ONF est appelé à contribuer, que les optimisations techniques, environnementales, sociales et financières auxquelles l'office devra procéder.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le 20 SEP. 2024

Monsieur le vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture, et des
Espaces Ruraux

Monsieur le chef de l'Inspection Générale de
l'Environnement et du Développement
Durable

LE DIRECTEUR DE CABINET
DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE

LA DIRECTRICE DE CABINET
DU MINISTRE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE
ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES

N/Réf :

V/Réf :

Objet : mission d'évaluation du contrat 2021-2025 de l'Office national des forêts (ONF) et perspectives pour le contrat 2026-2030

En 2025, le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire et le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires engageront les travaux de renouvellement du contrat liant l'Etat et l'Office national des forêts (ONF). Conformément à la circulaire du Premier ministre du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs de l'Etat, tout contrat Etat-opérateur doit donner lieu à une évaluation en amont de son renouvellement.

Nous souhaitons vous confier cette mission d'évaluation de la mise en œuvre du contrat 2021-2025 de l'ONF.

Ce contrat visait la stabilisation du fonctionnement de l'opérateur, un recentrage de ses activités sur les priorités stratégiques que sont la gestion durable des forêts publiques et la mise en œuvre des missions d'intérêt général dans le contexte de changement climatique, enfin le rétablissement de l'équilibre de ses comptes.

La période 2021-2024 a été marquée par des événements majeurs qui n'avaient pas été appréhendés lors de l'élaboration du contrat : la recrudescence de sécheresses majeures aux forts impacts sur la mortalité des forêts, les incendies de grande ampleur de l'été 2022, l'épidémie de SARS-Co-2 et la mise en place subséquente de plans de relance de l'activité qui ont permis d'apporter l'aide de l'Etat pour soutenir le renouvellement forestier, dans le cadre de France Relance puis de France 2030. Le lancement par le gouvernement d'une démarche ambitieuse et structurée de planification écologique pour notamment faire face aux enjeux du changement climatique constitue également un élément nouveau.

78, rue de Varenne
75349 PARIS 07 SP
Tél : 01 49 55 49 55

Ces faits marquants ont conduit l'Etat à s'appuyer encore davantage sur l'ONF et à lui confier de nouvelles missions qui ont fait l'objet de moyens financiers supplémentaires et d'une stabilisation des moyens humains, avec la neutralisation du schéma d'emploi en 2023 et 2024.

En vous appuyant sur les indicateurs listés en annexe du contrat 2021-2025 et sur le récent rapport de la Cour des Comptes sur l'ONF, vous évalueriez l'atteinte des objectifs inscrits au contrat et identifieriez les facteurs facilitateurs ainsi que les freins, conjoncturels comme structurels, qui ont impacté des résultats. Vous vous attacherez notamment à :

- apprécier l'adéquation des moyens humains d'une part, et financiers d'autre part, y compris d'investissement, alloués à l'opérateur pour assurer ses missions. Le sujet des effectifs et des compétences attendues pour conduire les missions est central dans la construction du futur contrat. Après une réduction des effectifs continue entre 2000 et 2022, et un ciblage de cette diminution sur la population des ouvriers forestiers dans le contrat actuel, il convient d'évaluer l'efficacité de la politique d'externalisation des travaux sylvicoles et de vérifier que l'opérateur dispose des capacités (internes et externalisées) pour faire face à la perspective d'augmentation des volumes de travaux de reboisement, d'entretien des régénérations et d'exploitation. Dans un contexte d'accentuation et de recrudescence des événements extrêmes, une attention particulière sera portée à la capacité de l'opérateur à absorber des charges ponctuelles non anticipées liées aux aléas qui affectent les forêts (crises sanitaires, tempêtes, sécheresses, incendies, glissements de terrains et autres risques naturels). La mission pourra également apprécier l'équilibre fonctionnaires/agents de droit privé au regard des missions régaliennes confiées à l'opérateur ;
- alors que l'établissement s'est fortement désendetté sur les dernières années et que la comptabilité analytique montre que les quatre groupes d'activités sont à l'équilibre en 2023, y compris les activités concurrentielles, proposer toute mesure pertinente pour conforter l'équilibre économique de l'établissement et améliorer la rentabilité des activités. Dans le prolongement du rapport de la Cour des Comptes, vous évalueriez l'avancement du déploiement et de la mise en œuvre des outils de pilotage et la maîtrise des procédures associées au sein de l'établissement ;
- examiner le résultat économique des activités concurrentielles, le pilotage des filiales et l'efficacité de la filialisation des activités concurrentielles ;
- analyser la façon dont l'établissement a orienté sa politique dans les DROM en fonction de financements alloués ;
- dresser le bilan de la mission biodiversité assurée par l'Office et évaluer les résultats concrets obtenus dans le cadre de la MIG biodiversité. Cette dernière a en effet connu, sur la période, un changement d'échelle inédit ;
- examiner la contribution de l'établissement à la mise en œuvre de la stratégie nationale aires protégées 2030 ;
- enfin, en matière de gouvernance, analyser le fonctionnement des instances de l'établissement.

Sans préjudice des discussions et arbitrages à venir, les principales priorités fixées à l'ONF pour les années 2026-2030 seront les suivantes : adapter les forêts à la trajectoire de réchauffement de référence, soit une France à +4°C par rapport à l'ère préindustrielle d'ici la fin du siècle, sécuriser l'approvisionnement en bois d'une filière stratégique pour la décarbonation et la souveraineté, préserver la biodiversité, renforcer la participation à la prévention des risques naturels et renforcer le dialogue entre les acteurs du secteur forestier et les acteurs de la société.

Une fois l'évaluation du contrat 2021-2025 réalisée, en vue de poser les bases d'un nouveau contrat, la mission pourra :

- évaluer les moyens nécessaires, réglementaires, humains comme financiers, pour que l'ONF puisse répondre à l'ensemble de ses missions et en particulier à l'effort d'adaptation au changement climatique, dont le renouvellement forestier en forêt domaniale, ainsi que par la stratégie relative aux matériaux forestiers de reproduction et la contribution à la surveillance sanitaire des forêts ;
- au regard de l'ensemble des données et études disponibles, évaluer la pertinence des projections de volume de bois issus de la gestion durable mobilisable sur la période 2026-2030 dans les forêts publiques en tenant notamment compte des effets de l'augmentation des dépérissements et de l'augmentation de la récolte des bois de crise. Après une phase de forte progression de la commercialisation des bois par contrats, évaluer les effets de cette orientation et la stratégie à envisager pour les années à venir ;
- proposer ce que pourrait être l'engagement renforcé de l'ONF dans la politique de prévention des risques naturels, la défense des forêts contre les incendies, la restauration des terrains de montagne et la protection des dunes littorales, en particulier dans le contexte du changement climatique ;
- proposer ce que pourrait être la contribution attendue de l'ONF en matière de mise en œuvre et de déclinaison territoriale de la Stratégie nationale biodiversité 2030 et du Plan national de restauration de la nature ;
- évaluer la pertinence d'intégrer de nouvelles surfaces de forêts des collectivités dans le régime forestier d'ici 2030, le cas échéant en quantifiant les superficies concernées, et préciser les moyens humains et financiers qui seraient alors nécessaires pour permettre l'application de ce régime à ces nouvelles surfaces. Dans l'hypothèse d'une distraction du régime forestier de surfaces non boisées, examiner la faisabilité et les conditions d'une contribution de ces surfaces à la stratégie nationale des aires protégées ;
- évaluer la façon dont l'opérateur s'est approprié le numérique et la stratégie qu'il a définie pour la gestion des données (environnementales, économiques ...), la dématérialisation des processus et le recours à l'intelligence artificielle.

Enfin la mission pourra dresser un bilan et des perspectives pour le label « Forêt d'exception » porté aujourd'hui par l'établissement, notamment pour ce qui est des objectifs assignés à ce label et de la gouvernance du dispositif.

Afin de permettre aux ministères de tutelle de s'appuyer sur ces travaux pour la rédaction du futur contrat, un rapport d'étape devra être remis fin décembre 2024 avant une transmission d'un document final incluant les perspectives pour 2026-2030 pour fin février 2025 au plus tard.


Sylvain MAESTRACCI


Elodie GALKO

Annexe 2 : Les attendus du contrat État-ONF 2021-2025 et les résultats constatés

Nota : sur la base des indicateurs 2023 et du rapport de gestion 2024. Les indicateurs 2024 seront diffusés en juin 2025

Orientation 1 : - L'ONF, gestionnaire unique du régime forestier, au service de la gestion durable, multifonctionnelle et du renouvellement des forêts publiques face aux défis du changement climatique	
01 • Garantir une gestion durable, performante et multifonctionnelle des forêts publiques dans le cadre du régime forestier	
02 • Répondre aux défis du changement climatique	
03 • Être exemplaire dans la maîtrise des équilibres sylvo-cynégétiques.	
Indicateurs du contrat État-ONF 2021-2025	Principaux résultats et remarques de la mission
<p>Surface de forêts des collectivités proposées à l'application du régime forestier par rapport aux surfaces identifiées par l'ONF [cible 2025 = 215 000 ha par rapport à l'instruction technique du 9 juillet 2016] ;</p>	<p>À fin 2023, l'indicateur d'objectif du contrat 2021-2025 « <i>Surfaces de forêts des collectivités proposées à l'application du régime forestier/surfaces identifiées par l'ONF</i> » atteint +105 451 ha par rapport à la situation en 2016 avec une cible de +215 000 ha fin 2025</p> <p>La FNCOFOR demande l'intégration, à terme, de l'ensemble des 852 205 ha de forêts publiques actuellement enregistrées au cadastre comme parcelles forestières appartenant à un propriétaire public et ne bénéficiant pas, à ce stade, du régime forestier.</p> <p>L'ONF estime qu'il serait techniquement justifié que 215 773 ha soient intégrés au régime forestier par rapport à la situation en 2021. L'ONF estime que l'application du régime forestier à de nouvelles surfaces nécessiterait 70 équivalents temps plein (ETP) et 7 M€ de versement compensateur supplémentaire par tranche de 100 000 ha. La mission considère que ces chiffres sont des minimums. (Cf. § 2.4.1)</p> <p>Objectif partiellement atteint mais jugé inatteignable en cours de contrat</p>
<p>Taux de plans de chasse (grands ongulés) attribués par les FDC conformes ou supérieurs aux demandes de l'ONF (taux calculé espèce par espèce : cerf, chevreuil, sanglier) [objectif de suivi] ;</p>	<p>l'indicateur du contrat État-ONF 2021-2025 est peu adapté car il ne prend pas en compte le taux de réalisation des plans de chasse, se limitant à un suivi, sans objectif quantitatif du « <i>Taux de plans de chasse attribués par les FDC conformes ou supérieurs aux demandes de l'ONF</i> ».</p> <p>Indicateur de suivi partiellement renseigné (85% de remontées)</p>
<p>Nombre de tonnes de carbone reconnues et valorisées (attribuées à des financeurs) en forêts domaniales (notamment Label Bas Carbone) [indicateur de suivi] ;</p>	<p>L'objectif 2 du contrat État-ONF « <i>Répondre aux défis du changement climatique</i> » prévoit que l'ONF développe des projets dans les forêts domaniales ou communales visant à mobiliser les financements issus de démarches de compensation carbone (financements européens, Label Bas-Carbone (LBC), etc.). Quelques centaines d'ha font aujourd'hui l'objet chaque année d'une labellisation. Le chiffre d'affaires annuel correspondant s'est élevé à 1 M€ environ en 2022.</p> <p>Valeur 2023 de l'indicateur : 87 140 tonnes.</p> <p>L'ONF a fait le choix de ne pas cumuler le financement LBC avec les financements publics au titre de la mesure renouvellement forestier, alors que les travaux réalisés répondent au cahier des charges du label (Cf. § 2.2.1).</p> <p>Indicateur de suivi, renseigné, mais jugé moins pertinent depuis le lancement du plan de renouvellement</p>

Indicateurs du contrat État-ONF 2021-2025	Principaux résultats et remarques de la mission
Surface des forêts domaniales renouvelées (combinaison de 3 indicateurs : surfaces ouvertes en régénération en futaie régulière (FR), en coupe en futaie irrégulière (FIRR), en plantation) [indicateur de suivi, pour rappel moyenne de 10 000 ha sur les 5 dernières années] ;	Valeurs 2023 : <ul style="list-style-type: none"> • Surfaces ouvertes en régénération (SOR) : 6 038 ha • Surfaces en plantation (SP), y.c. Plan de relance : 5 036 ha • Surfaces en coupe en futaie irrégulière SCFIR : 15 139 ha Indicateur de suivi renseigné
Taux de surfaces en gestion ayant bénéficié de l'apport de données LIDAR (cible 2025 = 100 % des surfaces acquises par l'IGN sur 2021-2024) ;	Valeurs 2023 : <ul style="list-style-type: none"> • Variables modélisées 2% • Modèles numériques MNx 50 % Objectif non atteint. Les phases d'expérimentations sont encore en cours et le processus n'est pas encore en routine.

Orientation 2 L'ONF au cœur de la performance et de l'excellence de la filière bois et de son développement, au service de l'emploi, de l'économie et de la neutralité carbone	
Indicateurs du contrat État-ONF 2021-2025	Principaux résultats et remarques de la mission
Volumes de bois mis en vente issus des forêts do-maniales et des forêts des collectivités [objectifs = 5,2 Mm ³ en moyenne sur la période 2021-2025 en FD et 7,4 Mm ³ en FC] ;	Volumes de bois mis en vente en forêt domaniale (Cf. § 2.2.1) : <ul style="list-style-type: none"> • 5,5 Mm³ en 2021 • 4,8 Mm³ en 2022 • 4,4 Mm³ en 2023 • 4,4 Mm³ en 2024 • soit une moyenne de 4,8 Mm³ sur 2021-2024 Volumes de bois mis en vente en forêt des communes <ul style="list-style-type: none"> • 8,3 Mm³ en 2021 • 7,7 Mm³ en 2022 • 6,9 Mm³ en 2023 • soit une moyenne de 7,7 Mm³ sur 2021-2023 (La valeur 2024 n'est pas connue à ce jour) Objectif partiellement atteint
taux de BO / récolte annuelle en forêts domaniale et des collectivités [objectif = 60 % en FD] ;	Part annuelle de la récolte en bois d'œuvre en forêt domaniale (Cf. § 2.2.1) : <ul style="list-style-type: none"> • 56% en 2021 • 53% en 2022 • 50% en 2023 • 50% en 2024 • soit une moyenne de 52 % sur 2021-2024, Objectif non atteint compte tenu des volumes de bois de crise récoltés

Indicateurs du contrat État-ONF	Principaux résultats
---------------------------------	----------------------

2021-2025	et remarques de la mission
taux de contractualisation des bois en forêt domaniale et en forêts des collectivités [cibles 2025 = 55 % du volume commercialisé en FD – réévalué à 75% - et 35 % en FC] ;	Contractualisation des ventes de bois (Cf. § 2.2.1) en forêts domaniales : <ul style="list-style-type: none"> ○ 48 % en 2021 ○ 59 % en 2022 ○ 65 % en 2023 ○ 68 % en 2024 en forêts communales <ul style="list-style-type: none"> ○ 23 % en 2021 ○ 26 % en 2022 ○ 33 % en 2023 <p>Objectif réévalué quasiment atteint</p>
taux de couverture des achats de services forestiers par des accords pluriannuels [objectif = 75 %] ;	Taux de couverture des achats de services forestiers par des accords pluriannuels : <ul style="list-style-type: none"> ○ En 2021 : 62 % ○ En 2022 : 75 % ○ En 2023 : 77 % <p>Objectif atteint en 2023</p>
taux de bois vendus à des transformateurs UE [objectif = 60 % du volume commercialisé en FD, réévalué en 2022 à 80%]	La part de bois vendus à des transformateurs localisés dans l'Union européenne (Cf. § 2.2.1) : <ul style="list-style-type: none"> • 75% en 2021 • 60% en 2022 • 69% en 2023 • soit une moyenne de 68 % <p>Objectif atteint</p>

Orientation 3. Un établissement contribuant à des objectifs sociétaux, environnementaux et territoriaux en forêt publique et au-delà	
Indicateurs du contrat État-ONF 2021-2025	Principaux résultats et remarques de la mission
Taux d'exécution technique des MIG validés par l'État [objectif = 100 %] ;	Taux d'exécution technique des MIG validés par l'État : <ul style="list-style-type: none"> • 98,7 % en 2022 • 99,4 % en 2023 En 2023, toutes les MIG ont un taux d'exécution technique de 100% sauf la MIG RENECOFOR à 85 % du fait de difficultés de recrutement <p>Objectif quasiment atteint</p>
Taux d'incendies maîtrisés par les patrouilles de surveillance et d'intervention [objectif = maintien du taux moyen de 2/3 constaté ces dernières années] ;	Le taux d'incendies maîtrisés par les patrouilles de surveillance et d'intervention : <ul style="list-style-type: none"> • 60 % en 2021 • 56 % en 2022 • 59 % en 2023 • Soit une moyenne de 58,3 % <p>Objectif non atteint</p>
Nombre d'hectares sous protection forte en forêt domaniale [cible 2025 = 10 % en ha cumulés] ;	Surface totale de forêts domaniales métropolitaines sous statut de protection forte : 178 123 ha (10,40 %) dont 11 640 ha concernés par des arrêtés de protection de biotope ; 94 280 ha situés dans les cœurs de parc national ; 51 112 ha classés en réserves biologiques et 21 091 ha en réserves naturelles (Cf. § 2.3.1) <p>Objectif atteint</p>

Nombre d'infractions constatées en forêts d'outre-mer dans la lutte contre la	L'indicateur retenu dans le contrat pour les Outre-mer est « nombre d'infractions constatées en forêts d'Outre-mer dans
-------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

déforestation illégale [indicateur de suivi].	la lutte contre la déforestation illégale ». Cet indicateur ne traduit qu'une petite partie de l'activité de l'établissement dans les DROM. En outre, il est directement dépendant des moyens consacrés au contrôle des activités illégales. De fait, Il s'agit davantage d'un indicateur du niveau d'exécution de la MIG dédiée, qu'un indicateur d'atteinte de l'objectif, certes vague, du contrat (Cf. § 3.1) Indicateur de suivi, renseigné
-----------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Orientation 4. Un établissement public performant, autour d'un modèle économique restauré, de compétences confortées, d'un dialogue permanent et d'une efficience accrue

Indicateurs du contrat État-ONF 2021-2025	Principaux résultats et remarques de la mission
Négociation et mise en œuvre d'un accord sur la Gestion prévisionnelle des emplois et parcours professionnels (GPEPP) ; Cible : Accord signé et déployé	L'ONF a pleinement conscience du nécessaire et rapide « saut de compétences », pour utiliser dans des délais courts les nouveaux outils mis au point, les évolutions méthodologiques et opérationnelles (gestion forestière, sylviculture, commercialisation des bois, administration...). Toutefois, la GPEEC est débutante (2022 : Accord Gestion prévisionnelle des emplois et des parcours professionnels) et des compétences supplémentaires sont nécessaires. Des outils RH sont encore dispersés et hétérogènes (14 SIRH notamment). Cf. § 5.2 Objectif partiellement atteint
Évolution des effectifs sous plafond par statuts ;	L'ONF a assuré un suivi précis des deux indicateurs du contrat État-ONF que sont « l'évolution des effectifs sous plafond par statut » et « l'évolution de la masse salariale ventilée sur les différents secteurs d'intervention ». Les effectifs de l'ONF au 31/12/2024 étaient de 8089 ETPT, dont 7607 ETPT sous plafond d'emplois et 482 ETPT hors plafond d'emplois. 54 % des ETPT sous plafond (4121) correspondent à des salariés de droit privé (195,9 M€ soit 42 % de la masse salariale) dont 1722 correspondent à des ouvriers forestiers (73,5 M€ de masse salariale).
Évolution de la masse salariale ventilée sur les différents secteurs d'intervention ;	La stabilisation du plafond, opérée par le gouvernement depuis 2023, a marqué un soutien significatif à l'ONF, et a apporté un contexte favorable à l'apaisement notable du climat social. En effet, depuis 2023, le dialogue social à l'ONF est considéré comme serein et soutenu : fort taux de participation aux élections, entretiens fréquents de la direction générale avec les représentants du personnel, témoignant d'une unanimité sur la méthode de la direction générale... La masse salariale augmente légèrement (5,2% sur 4 ans). (Cf § 5.2) Indicateurs de suivi renseignés
Part dans le budget général des dépenses du domaine fonctionnel « fonctions support » et évolution ;	Part dans le budget général des dépenses du domaine fonctionnel « fonctions support » et évolution : <ul style="list-style-type: none"> • 20,1 % en 2021 - • 19,6 % en 2022 • 20,4 % en 2023 • Soit une moyenne de 20 % Indicateur de suivi renseigné

Indicateurs du contrat État-ONF 2021-2025	Principaux résultats et remarques de la mission
Évolution de l'EBE en coûts complets et	Les recettes de l'ONF proviennent pour 83,8 M€ d'activités

<p>résultat net en coûts complets du domaine fonctionnel « Activités concurrentielles » ;</p>	<p>concurrentielles en 2024. Excédent brut d'exploitation (EBE) des activités concurrentielles :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1% en 2021 • 2,7 % en 2022 • 14 % en 2023 <p>Résultat net en coût complet du domaine fonctionnel « Activités concurrentielles »</p> <ul style="list-style-type: none"> • - 6% en 2021 • -7,7 % en 2022 • +7,7 % en 2023 <p>Indicateur de suivi renseigné</p>
<p>Équilibre financier des filiales dans lesquelles l'ONF est majoritaire (Résultat net >0 pour toutes les filiales) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • ONF Energie (ONFE) • ONF Logistique (ONFL) • ONF Végétis • ONF International (ONFI) 	<p>Équilibre financier des filiales dans lesquelles l'ONF est majoritaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 filiales sur 4 en 2021 • 2 filiales sur 4 en 2022 • 2 filiales sur 4 en 2023 <p>La filiale ONF Végétis dont les activités sont déficitaires (et le resteront selon la direction générale jusque fin 2026) a été créée avec le transfert de 154 équivalents temps plein travaillé (ETPT), en grande majorité des ouvriers forestiers. La mission estime qu'il faut laisser du temps à cette nouvelle entité pour faire ses preuves, afin de capitaliser les évolutions structurelles en cours : abandon des chantiers déficitaires, priorités données à la marge dans le choix des marchés, rationalisation des déplacements des équipes de travaux, etc.). (Cf. Annexe 13)</p> <p>Objectif non atteint à ce stade</p>
<p>Recettes propres tirées de la valorisation des services environnementaux et climatiques des forêts domaniales ;</p>	<p>Financements de services environnementaux mobilisés annuellement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 M€ en 2021 • 6,5 M€ en 2022 • 8,35 M€ en 2023 <p>Indicateur de suivi renseigné</p>
<p>Besoin de financement annuel de l'établissement [be-soin 2025 < 565 M€].</p>	<p>Besoin de financement annuel de l'établissement (niveau d'emprunt) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 389,8 M€ en 2021 • 323,8 M€ en 2022 • 271,3 M€ en 2023 <p>La dette de l'ONF a atteint un point haut en 2020 et 2021 à près de 400 M€, elle est aujourd'hui en diminution très significative, passant de près de 400 M€ à fin 2021 à 220 M€ (- 45 %) : le bénéfice de gestion a servi essentiellement à diminuer la charge de la dette grâce à une conjoncture bois relativement favorable, une augmentation des MIG qui prennent en charge des dépenses de personnel et les financements du plan de relance (puis France 2030) qui soulagent les dépenses d'investissements en forêt ;</p> <p>Objectif largement atteint</p>

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Louis DE REDON DE COLOMBIER	Cabinet Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA)	Conseiller ministériel	07/11/2024
Véronique MENEZ	Cabinet Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche (MTEBFMP)	Conseillère ministérielle	13/11/2024
Cécile BIGOT	Secrétariat Général MASA	Secrétaire Générale	13/12/2024
Philippe AUZARY	Secrétariat Général MASA	Adjoint au chef du service des affaires financières, sociales et logistiques	13/12/2024
Thomas ROCHE	Secrétariat Général MASA	Sous-directeur des affaires budgétaires et comptables (SDABC) Service des affaires financières, sociales et logistiques (SAFSL)	13/12/2024
Laurent GUIBERT	Secrétariat Général MASA	Chargé de mission au sein du bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs (SAFSL/SDABC)	13/12/2024
Philippe MAZENC	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGLN)	Directeur Général	29/11/2024
Etienne BRUNET	DGALN / Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)	Chef du bureau QC2 (construction bois)	29/11/2024
Célia de LAVERGNE	DGALN/ Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)	Directrice de l'eau et de la biodiversité	14/11/2024
Pierre-Edouard GUILLAIN	DGALN/DEB	Adjoint à la Directrice de l'eau et de la biodiversité	14/11/2024

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Philippe ROGIER	DGALN/DEB	Sous-Directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres	05/11/2024
Caroline VENDRYES	DGALN/DEB	Adjointe au Sous-Directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres	05/11/2024
Fabien PEROUZE	DGALN/DEB	Chef du bureau de l'encadrement des impacts sur la biodiversité (ET4)	05/11/2024
Olivier GIRAUD	DGALN/DEB	Chargé de mission au bureau de l'encadrement des impacts sur la biodiversité (ET4)	05/11/2024
Serge LHERMITTE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)	Directeur Général Adjoint	07/11/2024
Marie-Aude STOFER	DGPE	Sous-Directrice filières forêt-bois, cheval et bioéconomie	07/11/2024 et 05/02/2025
Christophe MOREL	DGPE	Adjoint à la Sous-Directrice filières forêt-bois, cheval et bioéconomie	07/11/2024
Stéphane ACCORSINI	DGPE	Chef du bureau Réglementation et opérateurs forestiers	07/11/2024 et 05/02/2025
Catherine GERARD	DGPE	Adjointe au chef du bureau Réglementation et opérateurs forestiers	07/11/2024 et 05/02/2025
Joël BIRON	DGPE	Chargé de mission Tutelle métier ONF au bureau Réglementation et opérateurs forestiers	05/02/2025
Julia AUDRAN	DGPE	Cheffe du bureau gestion durable de la forêt et du bois	05/02/2025

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Véronique LEHIDEUX	Direction générale de la Prévention des risques (DGPR)	Cheffe du service des risques naturels	19/11/2024
Lionel BERTHET	DGPR	Sous-Directeur des aléas et des ouvrages hydrauliques	19/11/2024
Clarisse DURAND	DGPR	Cheffe du bureau des risques naturels terrestres	19/11/2024
Diane SIMIU	DGEC/DCEEA (Direction du Climat, de l'Efficacité Énergétique et de l'Air)	Directrice de la DCEEA	28/11/2024
Mickaël THIERY	DGEC/DCEEA	Sous-directeur de l'action climatique	28/11/2024
Florian TIRANA	DGEC/DCEEA	Chef du bureau de l'agriculture, de la forêt et de la certification carbone (atténuation et label bas carbone)	28/11/2024
Lucie SÉNÉCHAL	DGEC/DCEEA	Adjointe de la cheffe du bureau de l'adaptation au changement climatique	28/11/2024
Alec BICKERSTETH	DGEC/DCEEA	Chargé de mission forêt climat au bureau de l'agriculture, de la forêt et de la certification carbone	28/11/2024
Amélie COANTIC	Commissariat Général au Développement Durable (CGDD)	Adjointe au Commissaire Général au Développement Durable	12/12/2024
Milène GENTILS	Direction Générale de l'Alimentation (DGAL)	Cheffe du département santé des forêts SAS/SDSPV	02/04/2025
François DESCHAMPS	Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (MINEFI) - Direction du budget	Adjoint au sous-directeur 7e sous-direction Agriculture, Union européenne, Affaires étrangères et développement	08/01/2025

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Udara KATUGAMPALA	MINEFI - Direction du budget	Adjoint au chef du bureau de l'agriculture	08/01/2025
Stéphane BERGER	MINEFI - Direction générale des Entreprises (DGE)	Directeur de projets Matériaux à la sous-direction de la chimie, des matériaux et des éco-industries	09/01/2025
Aurélie LECUREUIL	MINEFI - DGE	Chargée de mission	09/01/2025
Anne MENEZ	MINEFI - DGE	Chargée de mission	09/01/2025
Olivier JACOB	Direction Générale des Outre-mer	Directeur Général	15/01/2025
Karine DELAMARCHE	Direction Générale des Outre-mer	Directrice Générale Adjointe	27/11/2024
Sandrine JAUMIER	Direction Générale des Outre-mer	Adjointe à la sous-directrice des politiques publiques	27/11/2024
Carole MANRY	Direction Générale des Outre-mer	Chargée de mission	27/11/2024
Monique SALIOU	Cour des comptes	Conseillère maître, membre du CA ONF	18/12/2024
Jocelyne SOUSSAN-COANTIC	Contrôle général économique et financier	Contrôleuse générale économique et financière de l'ONF	09/12/2024
Valérie MICHEL-MOREAUX	Préfecture des Vosges	Préfète des Vosges	13/02/2025
Laurent MARCOS	Direction départementale des territoires des Vosges	Directeur départemental	13/02/2025
Christian HAESSLER	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) -GRAND-EST	Chef du service régional de l'alimentation (SRAL)	06/03/2025
Frédéric LEVY	DRAAF-GRAND-EST	Chef du service régional de la forêt et du bois (SERFOB)	11/03/2025

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Alain GILLOT	Direction départementale des territoires (DDT) MEUSE	Chef adjoint du service Environnement et chef de l'unité Forêt-Chasse-Biodiversité	15/04/2025
Jean-Yves CAULLET	ONF	Président du Conseil d'Administration	09/12/2024
Valérie METRICH-HECQUET	ONF	Directrice Générale	14/11/2024 ; 12/12/2024 ; 20/02/2025
François BONNET	ONF	Directeur Général Adjoint	14/11/2024 ; 12/12/2024 ; 15/01/2025 ; 20/02/2025
Marie-Agnès VIBERT	ONF	Adjointe à la Directrice Générale	14/11/2024 ; 12/12/2024 ; 15/01/2025
Yves DUCOS	ONF	Chef de l'Inspection Générale	17/01/2025 ; 04/03/2025
Nathalie CANTIN	ONF	Inspection Générale - Auditrice et référente déontologie	26/02/2025
Jean-Marc FALISZEK	ONF	Inspection Générale - Référent National Contrôle Interne et Maîtrise des Risques Coach certifié RNCP	28/03/2025
Jérôme BURIDANT	ONF	Président du Comité National d'Orientation du Label Forêt d'Exception® (CNO FE)	25/02/2025
Anne VOUC'H,	ONF	Conseillère auprès du Président du CNO FE, Ex-Directrice-Fondatrice du Réseau des Grands Sites de France	25/02/2025
Nicolas LAGNOUS	ONF	Directeur économique et financier	06/12/2024 ; 20/02/2025
Julien LEFEVRE	ONF	Directeur économique et financier Adjoint	06/12/2024

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Albert MAILLET	ONF	Directeur forêts et risques naturels	06/12/2024, 13/12/2024, 10/01/2025, 28/01/2025
Benoît FRAUD	ONF	Directeur commercial bois et services (DCBS)	10/12/2024 et 21/01/2025
Aymeric ALBERT	ONF	Chef de département commercial bois et directeur adjoint au DCBS	10/01/2025
Myriam CHABAGNO-LAPIE	ONF	Cheffe du département « croissance externe »	21/01/2025
Bertrand MULLARTZ	ONF	Directeur des ressources humaines	13/12/2024, 10/01/2025 et 04/02/2025
Nathalie BARBE	ONF	Directrice des relations institutionnelles, de l'Outre-mer et de la Corse	13/12/2024
Wilfrid POTOT	ONF	Responsable gestion foncière	03/04/2025
Claire THOLANCE	ONF	Directrice adjointe des relations institutionnelles, de l'Outre-mer et de la Corse	29/01/2025
Aline COMBETTES	ONF	Directrice des systèmes d'information	10/12/2024
Claudine RICHTER	ONF	Directrice RDI	03/02/2025
Xavier BARTHET	ONF	Directeur adjoint RDI	03/02/2025
Christine DELEUZE	ONF	Directrice Projet Stratégie Carbone	11/02/2025
François BLAND	ONF	Directeur Agence DFCI	12/02/2025
Véronique BORZEIX	ONF	Directrice territoriale (DT) Seine Nord	16/12/2024
Jérôme JAMINON	ONF	Directeur de l'agence territoriale (AT) de Compiègne	16/12/2024

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Anna ANTRAYGUES	ONF	Responsable de l'unité territoriale (RUT) de Retz	16/12/2024
Valentin GUILBERT	ONF	Animateur sylvicole au service forêt de l'agence territoriale de Compiègne	16/12/2024
Sarah COLAS	ONF	Responsable de l'unité territoriale de Compiègne	16/12/2024
Guillaume DECLOCHEZ	ONF	Adjoint à la responsable de l'UT de Compiègne.	16/12/2024
Nicolas KARR	ONF	Directeur DT AURA	13/01/2025
Éric DUBOIS	ONF	Adjoint Directeur DT AURA	13/01/2025
Anthony AUFFRET	ONF	Directeur de l'Agence Territoriale Ain/Loire/Rhône	13/01/2025
Maxime CLAVEL	ONF	Responsable de l'UT de Bugey	13/01/2025
Vincent GONOD	ONF	Technicien Forestier Territorial à l'UT de Bugey	13/01/2025
Fabrice COQ	ONF	Référent national monitoring, en charge du partenariat avec l'ONF	13/01/2025 et 03/02/2025
Catherine RIOND	ONF	Responsable pôle RDI AURA	13/01/2025
Pierre-Jean MOREL	ONF	Directeur DT Bourgogne Franche Comté	29/01/2025
Jean-Marie BOQUET	ONF	Directeur adjoint DT Bourgogne Franche Comté	29/01/2025
Régis ANGLARET	ONF	Responsable Mission Commerciale Bois Services (MCBS) à la DT BFC	29/01/2025
Philippe FARGUE	ONF	Responsable commercial résineux à la MCBS de la DT BFC	29/01/2025
Florent DUBOSCLARD	ONF	Directeur Agence du Jura	29/01/2025

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Laurent TAUTOU	ONF	Directeur Agence Besançon	29/01/2025
Benjamin MOUS	ONF	Responsable Service Bois à l'Agence de Besançon	29/01/2025
Didier SÉGAUD	ONF	Responsable UT de Levier	29/01/2025
Philippe OBERLIN	ONF	Technicien Forestier Territorial à l'UT de Levier	29/01/2025
Michel ROMANSKI	ONF	Responsable de l'UT de Chaux	30/01/2025
Bertrand THUILLIER	ONF	Technicien Forestier Territorial à l'UT de Chaux	30/01/2025
Charly BERNE	ONF	Technicien Forestier Territorial à l'UT de Chaux	30/01/2025
Sylvain BRUEZ	ONF	Technicien Forestier Territorial à l'UT de Chaux	30/01/2025
François KORYSKO	ONF	Directeur DT Guyane	11/02/2025
Hervé HOUIN	ONF	Directeur DT Midi Méditerranée	12/02/2025
Philippe CANOT	Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR)	Président	04/12/2024
Alain LESTURGEZ	FNCOFOR	Directeur Général	04/12/2024
Françoise ALRIC	FNCOFOR	Directrice Adjointe	04/12/2024
Michel BOURGEOIS	Union Régionale des Communes Forestières de Bourgogne-Franche-Comté (URCOFOR BFC)	Président URCOFOR BFC et Association Départementale COFOR 39	29/01/2025
Rémi CHAMBAUD	URCOFOR BFC	Directeur	29/01/2025
Jacques HUMBERT	Association Départementale des communes forestières de Saône et Loire	Président de l'ADCOFOR 71 et Membre du bureau national FNCOFOR	29/01/2025
Philippe MAUGUIN	INRAE	PDG	07/01/2025

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Thierry CAQUET	INRAE	Directeur scientifique Environnement et Vice-Président- International	07/01/2025
Catherine BASTIEN	INRAE	Directrice adjointe Environnement	07/01/2025
Guy RICHARD	INRAE	Directeur de l'expertise scientifique collective, de la prospective et des études	21/04/2025
Sébastien SORIANO	IGN	Directeur général	21/01/2025
Manuel FULCHIRON	IGN	DG Adjoint Responsable Forêt	21/01/2025
Magali JOVER	IGN	Pilote Programme Forêt	21/01/2025
Nicolas LAMBERT	IGN	Chef du service des partenariats et des relations institutionnelles	21/01/2025
Hélène PESKINE	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)	Directrice Générale Adjointe	27/01/2025
Catherine VINAY	Cerema	Directrice déléguée Risques Nuisances Energie Climat	27/01/2025
Yann DENIAUD	Cerema	Responsable du secteur d'activité Risques Naturels	27/01/2025
Myriam LEGAY	AgroParisTech	Directrice du campus de Nancy d'AgroParisTech	28/01/2025
Hélène SYNDIQUE	Conservatoire du littoral	Directrice adjointe	24/01/2024
Alain BRONDEAU	Conservatoire du littoral	Délégué de rivages pour les territoires ultra-marins.	24/01/2024
Arnaud ANSELIN	Conservatoire du littoral	Directeur de la gestion patrimoniale	24/01/2024
Denis CHARISSOUX	OFB (Office français de la biodiversité)	Directeur Général Adjoint Ressources	21/01/2025
Christophe AUBEL	OFB	Directeur Général Délégué Mobilisation de la société	21/01/2025

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Bénédicte AUGEARD	OFB	Directrice de la recherche et de l'appui scientifique	21/01/2025
François OMNES	OFB	Chef du service usages et gestion de la biodiversité – Direction acteur et citoyen	21/01/2025
Florent ROUMAGOUX	OFB	Chef de projet milieu terrestre – Direction police et permis de chasser	21/01/2025
Michel BAZIN	Fédération Nationale Entrepreneurs Des Territoires (FNEDT)	Président de la Commission Forêt de la FNEDT, ETF en Gironde	26/02/2025
Frédéric MUTZ	Fédération Nationale Entrepreneurs Des Territoires	Vice-président de la Commission Forêt de la FNEDT, ETF en Haute Marne	26/02/2025
Erwan CHARPENTIER	Fédération Nationale Entrepreneurs Des Territoires	Directeur général de la FNEDT	26/02/2025
Aldric de SAINT PALAIS	Fédération Nationale Entrepreneurs Des Territoires	Chargé des services Forestiers et ruraux de la FNEDT	26/02/2025
Pascal SÉCULA	Fédération Nationale des Chasseurs	Trésorier de la FNC, Représentant Groupe Forêt, Membre du CA de l'ONF	28/01/2025
Dominique PIRIO	France Nature environnement	Membre CA ONF, Directoire Forêt FNE	21/01/2025
Christian HOSY	France Nature environnement	Responsable du pôle nature	21/01/2025
Christophe CHAUVIN	France Nature environnement	Pilote du réseau forêt	21/01/2025
Aurore DUBARRY	France Nature environnement	Animatrice du réseau forêt	21/01/2025
Julie MARSAUD	WWF	Experte plaidoyer en charge des questions forêts	22/01/2025
Franck TIVIERGE	FGA-CFDT	Secrétaire national FGA-CFDT	16/01/2025

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Benjamin PAYEN	FGA-CFDT	Délégué syndical central ONF	16/01/2025
Swen BODET	FGA-CFDT	Représentant syndical en DT Occitanie	16/01/2025
Antoine ALVAREZ	FGA-CFDT	Délégué Syndical Central Adjoint (DSCA) Grand-Est	16/01/2025
Franck LAZARETH	FGA-CFDT	DSCA AURA	16/01/2025
Philippe CANAL	SNUPFEN Solidaires	Administrateur de l'ONF	16/01/2025
Véronique VINOT	SNUPFEN Solidaires	Administratrice de l'ONF	16/01/2025
Patrice MARTIN	SNUPFEN Solidaires	Secrétaire général	16/01/2025
Laurence RICHAILLEY	SYNERGIES-FO	Secrétaire générale	16/01/2025
Farida MOUSSAOUI	CGT	Députée CGT, Membre du CA de l'ONF	16/01/2025
Armelle NOË	EFA -CGC	Coordinatrice du collège ONF, représentante des cadres au CA de l'ONF	16/01/2025
Sylvain PENNET	EFA -CGC	Délégué syndical central adjoint pour EFA-CGC	16/01/2025
Eloi SCHNEIDER	CFTC-AGRI	Délégué syndical central	27/01/2025
Guy MULLER	CFTC-AGRI	Secrétaire CSE Central	27/01/2025
Vincent SPANNEUT	CFTC-AGRI	Représentant syndical au CSE Central	27/01/2025
Christophe LOUIS-CASTET	CFTC-AGRI	Représentant du personnel Partie Secteur Public	27/01/2025

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

A

Ademe Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

B

BIBE Bois d'industrie et bois d'énergie

C

CdL Conservatoire du littoral et des rivages lacustres

CGAAER Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

Cerema Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CNPF Centre national de la propriété forestière

CNPN Conseil national de la protection de la nature

CNRS Centre national de la recherche scientifique

COP « Conference of parties », ou conférences des parties

CRFB Commission régionale de la forêt et du bois

CRPF Centre régional de la propriété forestière

CSFB Conseil supérieur de la forêt et du bois

D

DEB Direction de l'eau et de la biodiversité

DFCI Défense de la forêt contre les incendies

DGAL Direction générale de l'alimentation

DGPE Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises

DGEC Direction générale de l'énergie et du climat

DNAG Directives nationales d'aménagement et de gestion

DROM Départements et régions d'outremer

DRA Directive régionale d'aménagement

DRAAF Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

DREAL Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DDT(M) Direction départementale des territoires (et de la mer)
DSF Département santé des forêts

E

EPIC Établissement public à caractère industriel et commercial
EPCI Établissement public de coopération intercommunal
ESOD Espèces susceptibles d'occasionner des dégâts
ETF Entreprise de travaux forestiers
ETP Équivalent temps plein

F

FC Forêt communale
FD Forêt domaniale
FDC Fédération départementale des chasseurs
FNCOFOR Fédération nationale des communes forestières
FNC Fédération nationale des chasseurs
FNE France nature environnement

G

GES Gaz à effet de serre
GPEEC Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

H

I

IGEDD Inspection générale de l'environnement et du développement durable
IGN Institut national de l'information géographique et forestière
INRAE Institut national de la recherche agronomique et de l'environnement

L

LIDAR « Light Detection And Ranging » ou détection et estimation de la distance par la lumière

M

MASA Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

M€	Million d'euros
Mha	Million d'hectare
MIG	Mission d'intérêt général
MTEBFMP	Ministère de la Transition écologique, de la Biodiversité, de la Forêt, de la Mer et de la Pêche

N

NOTRe	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
-------	--------------------------------------------------------------------------------------------

O

OFB	Office français pour la biodiversité
ONAG	Orientations nationales d'aménagement et de gestion
ONF	Office national des forêts

P

PEFC	Programme de reconnaissance des certifications forestières
PNACC	Plan national d'adaptation au changement climatique
PNFB	Programme national de la forêt et du bois
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
PSG	Plan simple de gestion

R

RE2020	Nouvelle réglementation environnementale des bâtiments neufs
RENECOFOR	Réseau national de suivi à long terme des écosystèmes forestiers
RMT AFORCE	Réseau mixte technologique Adaptation des forêts au changement climatique
RTM	Restauration des terrains en montagne

S

SNB	Stratégie nationale pour la biodiversité
SNBC	Stratégie nationale bas carbone
SRA	Schéma régional d'aménagement
SNAP	Stratégie nationale des aires protégées
SNGTC	Stratégie nationale de gestion du trait de côte

T

TRACC Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique

W

WWF Fonds mondial pour la nature (anciennement World Wildlife Fund)

Annexe 5 : Bibliographie

CGAAER, décembre 2021 - « Valorisation de la venaison ».

CGAAER, mai 2014 - « Comparaison des filières forêt-bois en France et en Allemagne »

CGAAER-IGEDD, juin 2024 - « Mission de parangonnage sur la gestion de l'équilibre forêts-ongulés en Allemagne ».

CGAAER-CGEDD, janvier 2016 - « La restauration des terrains en montagne (RTM) Mise en œuvre de la politique de prévention des risques par les services ».

Cour des comptes, janvier 2025 « la mobilisation des fonds européens en matière de recherche ».

Cour des Comptes, septembre 2024 « L'office national des forêts et le défi la transition écologique ».

Cour des Comptes, mars 2024 - « La gestion durable de la forêt métropolitaine, quelle adaptation au changement climatique ? ».

IGEDD-IGA-CGAAER, février 2023 - « Politique de prévention et de lutte contre l'incendie de forêt dans un contexte d'extension et d'intensification du risque dû au changement climatique ».

IGEDD-IGA-IGESR, décembre 2022 - « Risques glaciaires et périglaciaires – éléments en soutien à un plan d'action ROGP ».

IGF-IGA-CGEDD-CGAAER, juillet 2019 - « Évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2020 de l'office national des forêts (ONF) propositions de pistes d'évolution ».

IGF-CGAAER-CGEDD, mai 2015 - « Le régime forestier mis en œuvre par l'office national des forêts dans les forêts des collectivités ».

IGN et FCBA, mai 2014 - « Projection des disponibilités en bois et des stocks et flux de carbone du secteur forestier français »

Rapport d'information de l'Assemblée nationale, mai 2023 - « Mission d'information sur l'adaptation au changement climatique de la politique forestière et de la restauration des milieux forestiers »

Rapport d'information de l'Assemblée nationale, juillet 2020 - « La forêt et la filière bois à la croisée des chemins : l'arbre des possibles » par Anne-Laure Cattelot, Députée du Nord.

Rapports d'information au Sénat, août 2022 – « Feux de forêt et de végétation : prévenir l'embrasement ».

Rapport Activité ONF, 2023.

Rapport Activités ONF - Direction territoriale Guyane, 2023.

Rapport d'activités Fédération nationale des communes forestières, 2023.

Contrat stratégique de la filière bois - octobre 2023 – octobre 2026

Rapport Forêts françaises en crise - Nature/Climat/Société Analyse et propositions des ONG de conservation de la nature, 2020.

La gestion des forêts publiques françaises : quel rôle pour l'ONF ? - Analyse et propositions - Position inter

ONG version publique, février 2019.

Programme national de la forêt et du bois 2016-2026.

Programme régional de la forêt et du bois de la région Grand Est 2018-2027.

Dossier Rendez-Vous techniques de l'ONF n°80 - Le renouvellement forestier – Hiver 2024.

Dossier Faune sauvage N° 328 | 4e trimestre 2020 - Peste porcine africaine : bilan après deux ans de lutte à la frontière franco-belge.

Guide national Label Forêt d'exception

Charte de la forêt communale, 2016

Annexe 6 : De nombreux aléas ont fragilisé la forêt française (Annexe du préambule)

Cette annexe rappelle succinctement les fragilités de la forêt, sur la base des constats des dernières années, qui donnent une idée des risques auxquels elle est exposée dans les années à venir. Elle rappelle, en lien avec ce constat, les objectifs assignés à la forêt publique dans plusieurs stratégies nationales, qui sont, de fait, l'ambition du prochain contrat de l'ONF.

Plusieurs facteurs de fragilisation des milieux forestiers et de leur production

Des événements climatiques exceptionnels ont fragilisé la forêt :

- **la poursuite de la crise des scolytes** sur les épicéas et les sapins dans le quart nord-est de France (depuis 2018 : 110 000 ha concernés) et un volume conséquent de bois de crise récoltés (22 Mm³ en épicéa et 15 Mm³ en sapin) ;
- **des incendies de forêts très importants** en 2021 (30 000 ha / 200 feux), 2022 (66 000 ha / 280 feux) et 2023 (22 000 ha / 210 feux), années parmi les 4 plus impactées depuis 2006 ;
- une **légère baisse de la production biologique brute**, passant de 91,5 Mm³/an sur la période 2005-2013 à 87,9 Mm³/an sur la période 2014-2022 ;
- **un doublement de la mortalité des arbres** entre la période 2005-2013 (7,4 Mm³/an) et la période 2014-2022 (15,2 Mm³/an) ;
- en métropole, un **accroissement du stock de carbone** dans les arbres vivants recensables, passant de 1 100 à 1300 MtC entre 2009 et 2023 (+ 17%) mais une **forte diminution du puits de carbone forestier**, passant en moyenne de 63 Mt CO₂eq/an sur la période 2005-2013 à 39 Mt CO₂eq (-38 %) sur la période 2014-2022 ;
- un **accroissement du taux de forêt en déséquilibre forêt-ongulés** passé de 38 % en 2019 à 50% en 2023 ;
- un **fort accroissement des cours du bois en 2021 et 2022** (+ 50 à 60 % pour le chêne), suivi d'une stabilisation ou d'une baisse selon les essences⁷⁴.

Les études prospectives prévoient une augmentation de ces événements climatiques extrêmes :

- La **trajectoire nationale de référence pour l'adaptation de la France au changement climatique (TRACC)** dont s'est dotée la France pour avancer de manière coordonnée sur le sujet de l'adaptation au changement climatique et qui doit servir de référence à toutes les actions d'adaptation menées en France, retient un scénario dans lequel le réchauffement mondial se poursuit et atteint + 3 °C en 2100 par rapport à l'ère préindustrielle, soit environ **+ 4 °C en moyenne sur la France hexagonale**.
- Le rapport de mission des inspections générales (IGEDD, CGAER, IGA) sur la **politique de prévention et de lutte contre l'incendie de forêt dans un contexte d'extension et d'intensification du risque dû au changement climatique**, de 2023, conclut à une **augmentation significative du risque prévisible d'incendie** avec le changement climatique, tant d'un point de vue spatial (extension vers l'Ouest et le Nord) que d'un point de vue temporel (doublement des jours de sensibilité très élevée aux incendies) ou en termes de fréquences (les zones très sensibles pourraient couvrir plus de 35 % de la surface couverte de végétation du territoire d'ici à la fin du siècle).

La mobilisation de tous les acteurs pour l'adaptation de la forêt française : plans, programmes, stratégies nationales

⁷⁴ <https://www.onf.fr/produits-services/+/26d5::marche-du-bois-lettre-de-conjoncture-economique-no14.html>

Pendant la période du contrat État-ONF 2021-2025, l'État a fait de l'atténuation et l'adaptation au changement climatique une priorité de son action. La forêt s'est retrouvée au cœur des différentes stratégies arrêtées à cette fin et l'ONF a été un acteur national emblématique de leur mise en œuvre. L'ONF a ainsi bénéficié :

- dans le cadre du plan de relance économique « France Relance » en 2020, de 67 M€ dont 60 M€ pour la régénération forestière de 10 000 ha de forêt domaniale en métropole, suivi en 2023 du plan « France 2030 », avec 40 M€ pour la régénération et l'entretien de 5000 ha en métropole et 5M € en Outremer,
- dans le cadre de la planification de la transition écologique, le plan d'action « **France nation verte** » en 2024, de 70 M€ pour 7000 ha en forêt domaniale et 3,5 M€ pour les forêts ultramarines,
- dans le cadre de la **stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC)**, des engagements forts concernent la forêt, :
 - la révision de la **programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE-2)** en 2020 qui prévoit la mobilisation de 100 TWh⁷⁵ de biomasse forestière en 2050, et la révision en cours (PPE-3) prévoyant des objectifs revus à la baisse⁷⁶ ;
 - la révision de la **stratégie nationale bas carbone (SNBC-2)** en 2020, prévoyant un fort accroissement de la récolte de bois et une hausse du puits de carbone forestier, et la révision en cours (SNBC-3) qui prévoit un accroissement de récolte moins ambitieux ;
 - la réactualisation du **plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-3) de mars 2025**⁷⁷ confirme la plantation d'un milliard d'arbres plantés sur la décennie et inscrit 4 mesures sur 58 spécifiquement sur la forêt⁷⁸ :
 - Mesure 4 : « Favoriser l'adaptation et la résilience des milieux naturels et des espèces au changement climatique »
 - Mesure 6 : « Protéger la population des risques naturels en montagne, notamment des risques glaciaires et périglaciaires »
 - Mesure 7 : « Se préparer à l'augmentation attendue des incendies de forêt et de végétation »
 - Mesure 38 : « assurer la résilience des forêts, des services associés et de l'économie de la filière bois ;
- dans le cadre de l'adoption en 2023 de la **stratégie nationale de la biodiversité (SNB3)** la protection du patrimoine naturel de la forêt est considérée comme un enjeu majeur : sont notamment réaffirmés les objectifs de la SNAP-2030, et prévu un plan d'action pour la préservation des vieux bois et des forêts subnaturelles, ainsi que, plus récemment, un plan de protection des sols forestiers ;
- le renforcement des MIG en particulier pour la défense des forêts contre les incendies ;
- Dans le cadre de la transposition et l'application des directives et règlements européens, la forêt occupe une place centrale notamment au titre :
 - de la directive **RED3 (Renewable Energy Directive)**, adoptée en 2023, relative à la promotion de l'utilisation des énergies renouvelables, qui fixe des objectifs ambitieux de production d'énergie renouvelable notamment à partir de biomasse et des critères de durabilité pour les combustibles issus de la biomasse forestière ;
 - du « **Règlement contre la déforestation et la dégradation des forêts** » (**RDUE**), publié en 2023 et dont l'application débute en 2026, qui vise à interdire la mise sur le marché ou l'exportation depuis le marché de l'UE des produits ayant contribué

⁷⁵ contre 84 TWh^{est} estimée en 2016 dans la Stratégie Nationale de Mobilisation de la Biomasse (SNMB) de 2018

⁷⁶ cf. https://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/02__projet_de_ppe_3.pdf

⁷⁷ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/PNACC3.pdf>

⁷⁸ la mesure 7 « Se préparer à l'augmentation attendue des incendies de forêt et de végétation » et la mesure 38 « Assurer la résilience des forêts, des services associés et de l'économie de la filière bois »

- à la déforestation ou à la dégradation des forêts après le 31 décembre 2020 ;
- du « **Règlement Restore nature** » (**RRN**), adopté en 2024, qui fixe un objectif de 20% au moins des terres restaurées d'ici 2030 et de tous les écosystèmes dégradés d'ici 2050.

Annexe 7 : Un « choc de régulation des ongulés sauvages » condition nécessaire pour un renouvellement forestier à un coût raisonnable et pour la préservation de la biodiversité (Annexe de la partie 1.2)

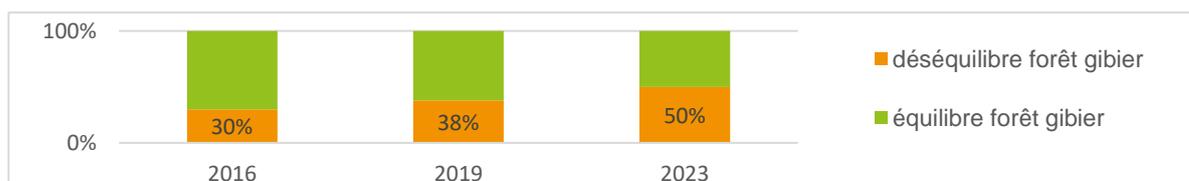
Cette annexe complète les éléments d'analyse du rapport, présente les indicateurs de caractérisation de déséquilibre sylvo-cynégétique puis rappelle les textes réglementaires.

I. Constats complémentaires au texte du rapport

Un déséquilibre toujours non maîtrisé et aux conséquences majeures dans certaines forêts

- On constate un accroissement du phénomène, déjà très documenté, du « déséquilibre forêt-ongulés » aussi nommé « déséquilibre sylvo-cynégétique » ou « déséquilibre forêt-gibier ». Rappelons, qu'il se caractérise par une surdensité d'ongulés sauvages empêchant la pousse des jeunes arbres et donc la régénération de la forêt.
- Le déséquilibre entre la forêt et les ongulés sauvages⁷⁹ apparaît aujourd'hui comme un phénomène « hors de contrôle » dans une grande partie des forêts publiques. Au niveau national, l'ONF estime que la proportion de forêts domaniales en situation de déséquilibre est passée de moins d'un tiers en 2019 à la moitié en 2024 alors que l'objectif du plan stratégique de l'ONF pour 2021-2025 était de les réduire de moitié.

Figure 1 : Évolution de la proportion de forêts domaniales en situation de déséquilibre forêt-ongulés entre 2016 et 2023



source : ONF, mise en forme par la mission

Un accroissement considérable du nombre d'ongulés sauvages depuis les années 1970

L'augmentation des surfaces de forêts en déséquilibre est la conséquence d'une augmentation massive des populations d'ongulés au niveau national depuis les années 70, suite aux évolutions climatiques et à l'institution des plans de chasse⁸⁰ dont l'objectif était la reconstitution des populations d'ongulés à la diminution du nombre de grands prédateurs⁸¹.

Ces populations d'ongulés ont crû fortement en nombre, ce qui se mesure avec la multiplication des prélèvements par 13 pour les cerfs élaphe, par 10 pour les chevreuils et par 19 pour les sangliers entre 1974 et 2023 (Cf. Figure 2). La répartition géographique des ongulés sauvages s'est également accrue (Cf. Figure 3).

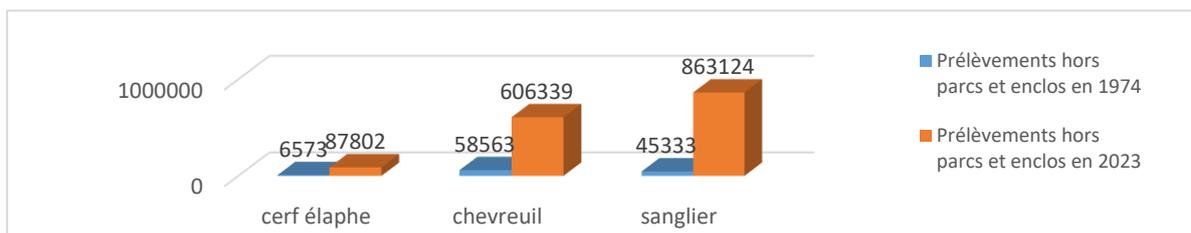
⁷⁹ Ongulés sauvages = cerfs, chevreuils, sangliers, daims, chamois, isards, mouflons et bouquetins.

⁸⁰ Loi n°63-754 du 30 juillet 1963 instituant un plan de chasse du grand gibier pour créer un nécessaire équilibre agro-sylvo-cynégétique (sur proposition du préfet), rendu obligatoire pour les cerfs, biches, daims, mouflons et chevreuils par la loi n° 78-1240 du 29 décembre 1978 de Finances rectificative pour 1978 pour toutes les parties du territoires nationales concernées par la chasse à ces animaux. Cette dernière loi crée également une taxe par animal à tirer destinée à assurer une indemnisation convenable aux exploitants agricoles dont les cultures ont subi des dégâts importants du fait de ces animaux.

⁸¹ notamment les loups, les lynx et les ours

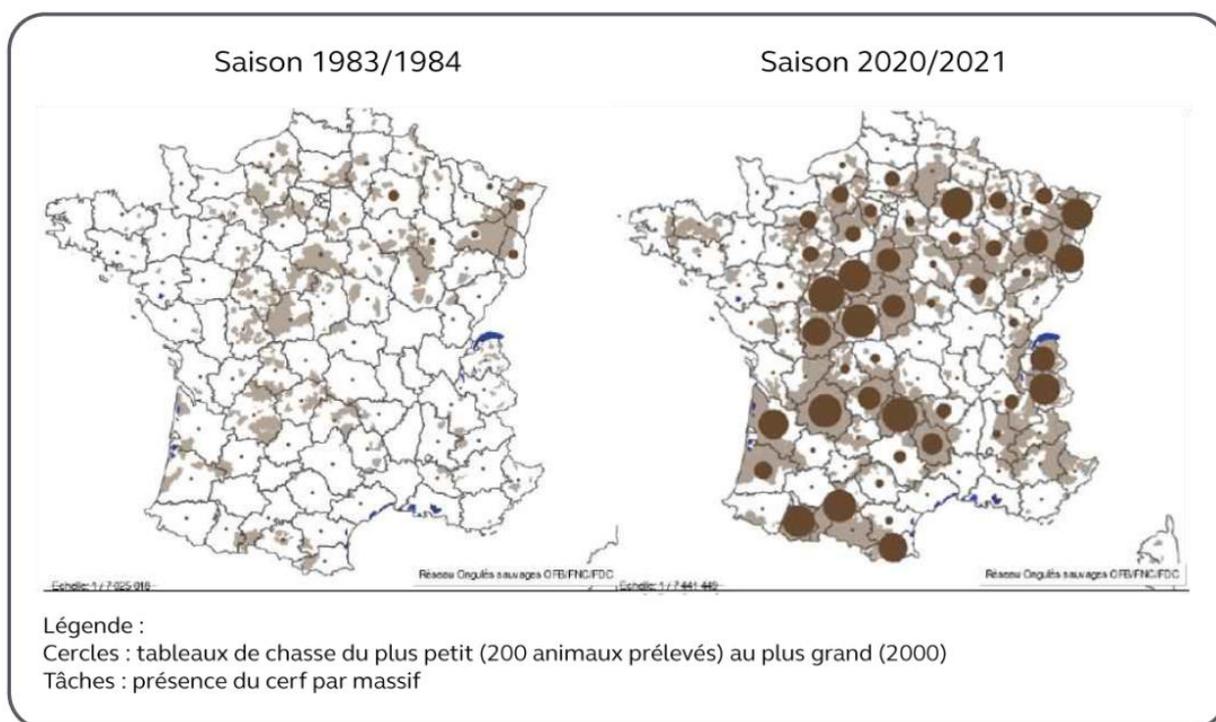
En parallèle, pendant cette période, le nombre de chasseurs (petits et grands gibiers) a diminué de 56%, passant de 2,2 millions en 1975 à 963 000 en 2022.

Figure 2 : Évolution des prélèvements de cerfs élaphe, de chevreuils et de sangliers entre 1974 et 2023



source : Réseau ongulés sauvages OFB-FNC-FDC, mise en forme par la mission

Figure 3 : Tableaux de chasse et présence par massif du cerf élaphe 1983-1984 et 2020-2021



Source : réseau ongulés sauvages OFB/FNC/FDC

Dans les zones en fort déséquilibre, les impacts des ongulés sont environnementaux et économiques :

On observe :

- que, sans la mise en place de clôture dédiée, la régénération naturelle⁸² ne se produit plus. Ceci nécessite la mise en œuvre d'une régénération artificielle, par nature plus coûteuse, et de surcroît, majorée par des coûts de protection très élevés⁸³ ;
- un important surcoût pour l'ONF qui, dans un certain nombre de situations où le retour rapide à l'équilibre forêt-ongulés est compromis et où le plan de chasse n'est pas réalisé, reprend en gestion les lots de chasse avec l'appui de chasseurs extérieurs associés à la régulation ;
- des retards de croissance des essences objectifs associés à une perte de valeur marchande due à l'écorçage et au frottis ;
- une perte de biodiversité et de capacité de résilience aux agressions biotiques ou climatiques.

Dans certaines forêts (exemple de la forêt domaniale de Chaux dans les départements du Jura et du Doubs), l'ONF constate l'absence totale de régénération naturelle depuis plusieurs décennies en dehors des zones mises en protection (clôtures)

Figure 4 : A gauche, un dispositif d'enclos/exclos permettant de mettre en évidence les dégâts du gibier en dehors d'un enclos, en forêt de Chaux dans le Jura. À droite, dispositifs de protection contre le gibier sur une parcelle en régénération par plantation en forêt de Compiègne.



Source : mission

Statistiques des tableaux de chasse

⁸² La régénération naturelle des forêts est un processus par lequel les forêts se renouvellent sans intervention humaine, en utilisant les graines et les semis présents naturellement dans l'environnement. Elle se distingue de la régénération artificielle qui est un processus de renouvellement des forêts impliquant des interventions humaines, telles que la plantation ou le semis direct, pour reconstituer les peuplements forestiers. La régénération artificielle est utilisée lorsque la régénération naturelle est insuffisante ou mal adaptée.

⁸³ Le coût des protections contre le gibier est estimé à 21% en moyenne du coût des régénérations au niveau national pour l'ONF et jusqu'à 50% du coût total de la plantation.

Figure 5 : Représentation graphique de l'évolution des attributions et des prélèvements de cerf élaphe entre 1974 et 2023 – Réseau Ongulés sauvages OFB-FNC-FDC

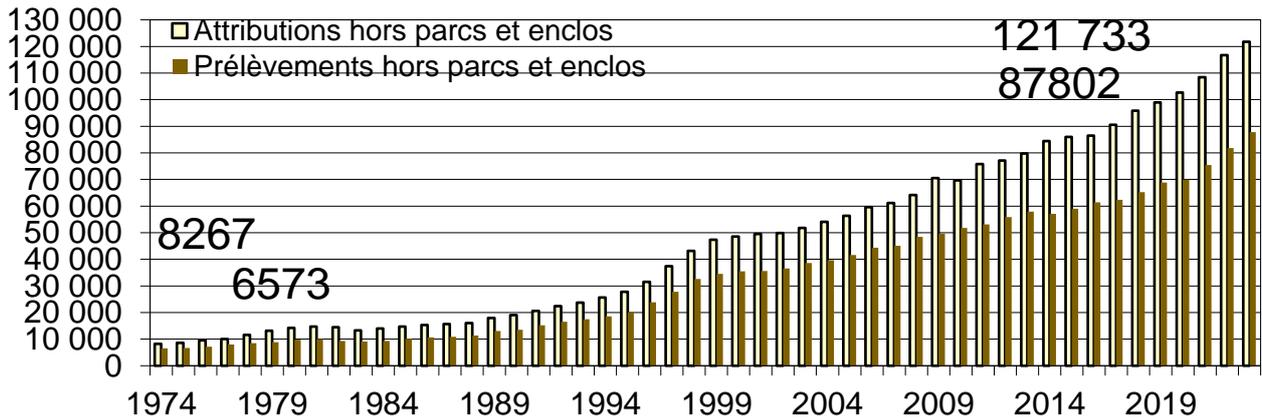


Figure 6 : Représentation graphique de l'évolution des attributions et des prélèvements de chevreuil entre 1974 et 2023 – Réseau Ongulés sauvages OFB-FNC-FDC

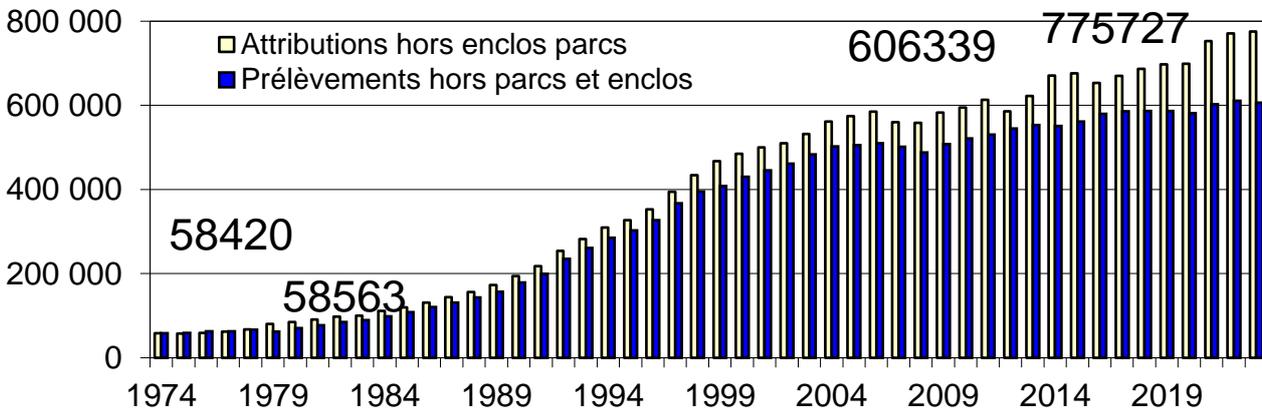
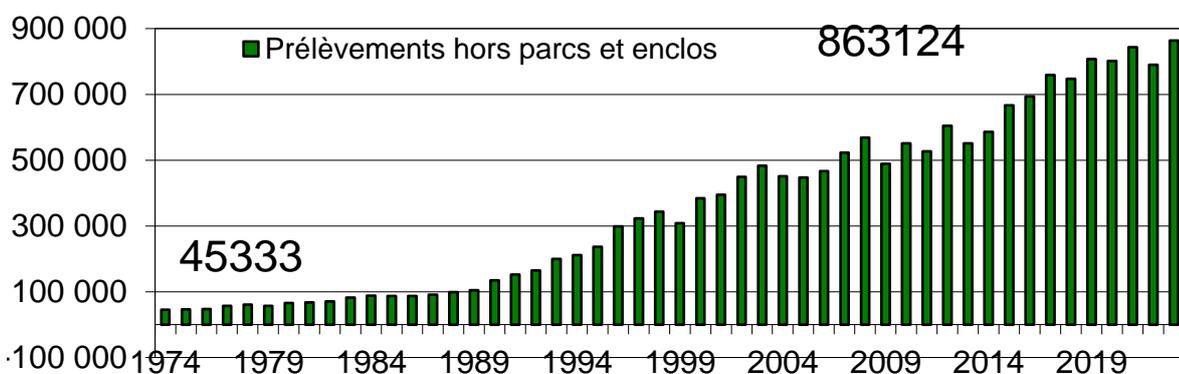


Figure 7 : Représentation graphique de l'évolution des prélèvements de sangliers entre 1974 et 2023 – Réseau Ongulés sauvages OFB-FNC-FDC



Un risque majeur pour l'ONF

Dans sa cartographie 2024 des risques, l'ONF identifie le risque d'« incapacité à maintenir un niveau

d'équilibre forêt-ongulés compatible avec les enjeux de renouvellement et d'adaptation des forêts au changement climatique » comme un des 16 risques majeurs parmi 75 risques significatifs. Le risque est encore plus élevé et plus complexe à maîtriser en forêt communale, en raison de territoires de chasse multipropriétaires et d'absence de prise directe sur les plans de chasse.

L'analyse de ce risque précise également les conséquences de ce déséquilibre sur les renouvellements forestiers, la biodiversité, les moyens humains et les finances de l'ONF (surcoût de 40% en moyenne en cas de protections nécessaires). Le plan d'actions 2025 associé prévoit un déploiement des outils permettant la connaissance en continu de la ressource bois mobilisable, de l'état du renouvellement et du niveau d'équilibre forêt/ongulés couplé à un croisement des données issues de ressources externes.

Des désaccords persistants sur les indicateurs

Dans le contrat État-ONF 2021-2025, l'État demandait à l'ONF de consolider et suivre l'indicateur de restauration de l'équilibre sylvo-cynégétique.

La mission a constaté que des difficultés récurrentes persistent pour établir des constats et indicateurs partagés entre les parties prenantes (forestiers et chasseurs principalement), sur certains territoires et au plan national :

- La méthode des indicateurs de changement écologique (ICE) mise au point par l'office français de la biodiversité (OFB) est précise et scientifique mais demande beaucoup de moyens humains et financiers⁸⁴.
- la méthode Brossier-Pallu⁸⁵ est plus légère mais non reconnue par les fédérations départementales de chasseurs.
- les différents indicateurs de caractérisation de l'équilibre sylvo-cynégétiques sont détaillés dans la fiche « Boite-à-outils » validée par le comité paritaire sylvo-cynégétique Auvergne-Rhône-Alpes (cf. partie II de la présente annexe ci-après)
- Les échanges ONF et fédérations départementales de chasseurs (FDC) sont très nombreux, l'office étant très mobilisé sur ce sujet. Cependant, il ressort des échanges que la mission a pu avoir que l'expertise technique de l'ONF est presque systématiquement contestée par les fédérations de chasseurs et, en conséquence, les demandes de l'ONF sont souvent écartées par les préfets après concertation locale.

⁸⁴ Les dépenses de personnel nécessaires pour établir ces ICE par massif sont difficiles à chiffrer précisément mais semblent considérables alors même que les effectifs de l'ONF sont limités et déjà bien occupés. Des appels à projet avec des chargés de mission OFB retenus sont possibles avec l'aide d'étudiants en alternance. Ceci a été mis en place dans la Région Grand Est.

⁸⁵ La méthode BROSSIER-PALU est basée sur un dialogue forestiers-chasseurs pour assurer un suivi partagé et mettre en œuvre des solutions cynégétiques et sylvicoles. Elle s'appuie sur une grille d'évaluation des dégâts sylvicoles.

Des expérimentations peu concluantes

Dans le contrat État-ONF 2021-2025, l'État demandait à l'ONF :

- d'initier une reprise en régie directe des lots de chasse dans certains massifs domaniaux en fort déséquilibre sylvo-cynégétique sur la base d'une analyse préalable documentant les gains d'efficience à en attendre ;
- de consolider durablement une compétence en matière de régulation des grands ongulés au service de l'intérêt général (cette compétence ayant fait ses preuves dans la gestion de la crise de peste porcine africaine en 2019).

Les expérimentations pour rétablir l'équilibre forêt-ongulés semblent souvent peu concluantes et les moyens apparaissent inadaptés. Les expériences de reprise de lots de chasse en régie par des agents de l'ONF (29 en 2022) sont très coûteuses. Le dispositif et les moyens mobilisés à ce stade n'apparaissent pas à l'échelle du problème constaté. L'ONF ne dispose pas des compétences réglementaires et des moyens humains pour réguler seul, de façon massive, les populations de grand gibier, comme cela a pu être fait en 2019, pour les sangliers, afin de contrer la propagation de la peste porcine africaine (cf. infra).

Une note technique à l'attention des préfets et des dispositions législatives et réglementaires peu appliquées

Une note technique relative à l'équilibre forêt-gibier et au dialogue entre les forestiers et les chasseurs a été adressée aux préfets de département et aux directeurs des territoires (et de la mer) - DDT(M) - le 1er juin 2023 par le MTE et le MASA. Elle rappelle les différents leviers et les outils réglementaires à disposition des préfets de département pour garantir l'équilibre sylvo-cynégétique et notamment :

- la possibilité offerte au préfet de département par le code de l'environnement d'ordonner des opérations de destruction d'ongulés dans l'intérêt de la protection de la flore et de la faune sauvages et pour prévenir les dommages importants aux forêts⁸⁶
- La possibilité offerte au préfet par le code forestier d'élaborer et d'arrêter un programme d'actions en l'absence de majorité au sein du comité forestiers-chasseurs chargé d'établir un bilan des dégâts de gibier et d'adopter un programme d'actions pour rétablir l'équilibre sylvo-cynégétique dans les zones les plus affectées⁸⁷.

La mission a constaté, lors des entretiens, que son application était hétérogène et parfois insuffisante.

Un rapport de juin 2024 qui alerte sur la gravité de la situation en France

Le rapport IGEDD-CGAAER - « *Mission de parangonnage sur la gestion de l'équilibre forêts-ongulés en Allemagne* » – Juin 2024 évoque la gravité de la situation en France et émet en particulier les deux recommandations suivantes :

- Recommandation 2 : [MASA, MEFSIN et MTEBFMP] Exprimer une position politique interministérielle qui engage une action forte, solidaire et concertée sur les objectifs d'équilibre forêts-ongulés, en privilégiant la résilience de la forêt ;
- Recommandation 8. [MASA et MTEBFMP] Mettre en œuvre toutes les dispositions ouvertes par le code de l'environnement qui donnent au préfet des prérogatives afin de réduire les

⁸⁶ art L425-4 et L427-6 (cf. références législatives à la fin de l'annexe 7)

⁸⁷ art. L.113.2 et L122-1 (cf. références législatives à la fin de l'annexe 7).

populations de grands ongulés sur les territoires forestiers où les objectifs sylvicoles sont compromis du fait de ces populations, en privilégiant l'action de régulation par les chasseurs.

II. Les indicateurs de caractérisation de l'équilibre sylvo-cynégétique -

À titre explicatif, la mission reproduit ci-dessous une fiche élaborée par direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt Auvergne-Rhône-Alpes présentant les différents indicateurs mis en œuvre pour caractériser l'équilibre sylvo-cynégétique.

1- Les outils d'information concernant la sensibilité des peuplements

1.1- Une fiche de signalement des zones sylvicoles sensibles

Une fiche de signalement permet la saisie des zones sylvicoles sensibles (notamment les zones en régénération) pour informer les détenteurs locaux des droits de chasse, afin de leur permettre d'adapter leur action pour prévenir les risques de dégâts. Les informations prises en compte dans le cadre des plans de chasse seront celles transmises avant la saison de chasse.

Un outil de télédéclaration pourra être utilisé. Il permettra l'accès à ces informations, y compris géographiques, aux partenaires : fédérations départementales et régionale de chasse, ONF, CRPF.

Une version imprimable pourra faciliter l'envoi aux détenteurs locaux des droits de chasse.

Atout : Cet outil est facile d'utilisation (saisie en ligne ou sur une application) et est à la disposition de nombreux acteurs (propriétaires et techniciens forestiers, chasseurs, etc...). Il permet la géolocalisation et l'enregistrement de photos.

Contrainte : Cela nécessite la saisie par le propriétaire de la parcelle. Ce dispositif est particulièrement adapté aux futaies régulières.

2- Les outils de suivi de l'évolution des populations

2.1- Les indicateurs de changement écologique (ICE)

Ils visent à adapter la gestion des populations d'ongulés en fonction de la capacité d'accueil du milieu, via trois types d'indicateurs :

- Les indices d'abondance, qui évaluent la dynamique des populations et dont les protocoles sont basés sur les observations répétées d'animaux (indices kilométriques d'abondance, indices nocturnes...). Ce type d'indicateur est déjà collecté durant les comptages annuels.
- Les indices de performance, qui traduisent les variations de la condition physique des individus d'une population (masse corporelle des faons, taille du squelette, nombre de corps jaunes chez les femelles...). Ce type d'indicateur est déjà collecté lors de la réalisation des plans de chasse.
- Les indices de pression sur la flore, qui caractérisent l'impact du gibier sur le milieu forestier : l'indice de consommation, qui étudie les variations de la pression exercée par les ongulés sur la flore lignifiée d'un massif forestier, et l'indice d'abrutissement, qui suit les variations de la pression de consommation des ongulés sur les semis d'essences forestières. Ils permettent d'obtenir un pourcentage de plants abrutis et frottés parmi l'échantillon.

Atout : Cet outil est reconnu par l'ensemble des acteurs forestiers et chasseurs, ainsi que par le monde scientifique. Il est utilisable en futaie irrégulière.

Contrainte : Cet outil nécessite un investissement en temps important. Il est nécessaire de suivre ces indicateurs sur plusieurs années pour pouvoir en tirer des conclusions. : au minimum 3 ans pour pouvoir avoir une représentation fiable de l'évolution des dégâts d'ongulés sur la forêt.

2.2- Les comptages

Utilisé seul, ce type d'indice d'abondance ne permet que d'évaluer la dynamique d'évolution d'une population. Il s'agit de compter chaque année sur la même période un nombre de contacts (nombre d'individus observés) sur une série de circuits dont le nombre et le tracé doivent rester constants durant le suivi et dans le temps (sauf ongulés de montagne). Le même protocole doit être appliqué chaque année.

- Pour le chevreuil : indice kilométrique pédestre, ou indice kilométrique voiture sur les surfaces plus importantes
- Pour le cerf : indice nocturne, comptage par corps ou au brame dont la fiabilité est remise en cause
- Pour le chamois et l'isard : indice d'abondance pédestre
- Pour les ongulés de montagne (bouquetin, chamois, isard, mouflon) : parcours d'une zone de comptage avec des observateurs fixes et mobiles. Cette méthode nécessite une préparation minutieuse et un très grand nombre de participants.

Atout : Ces outils sont reconnus comme fiables, à l'exception du comptage au brame et du comptage par corps.

Contrainte : Il est nécessaire de mobiliser beaucoup de personnel sur un laps de temps restreint et à des horaires atypiques (nuit) Il est nécessaire de suivre ces indicateurs sur plusieurs années avec les mêmes protocoles.

2.3- Suivi de l'évolution des tableaux de chasse

Les constats de tir constituent une source sous-utilisée d'information et d'analyse des populations. Le recours aux outils modernes de système d'information permettrait la collecte des constats de tir et de leurs informations dans des bases de données pour des analyses. Les acteurs uniront donc leur effort pour faciliter cette collecte y compris en cours de campagne de chasse. Un bilan à mi-saison de chasse sera fourni aux partenaires forestiers par les fédérations départementales de chasse, grâce aux systèmes de télédéclaration.

Ces données pourront être analysées par les fédérations départementales de chasse : comparaison par rapport aux années précédentes, analyse du calendrier de chasse, analyse du sexe ratio...

Atout : Il y a un intérêt direct pour l'adaptation des plans de chasse des années suivantes.

Contrainte : Le travail d'analyse des données est important.

3- Les outils d'évaluation des dégâts forestiers

3.1- Le diagnostic IRSTEA

L'IRSTEA a mis au point un outil de diagnostic sylvicole, décrit dans le « Guide pratique d'évaluation des dégâts en milieu forestier ». Il permet d'évaluer les dégâts sylvicoles à un instant précis et d'en rechercher les causes.

Atout : Cet outil permet de réaliser une expertise précise, spatialisée et objective de la situation sylvicole en termes de renouvellement des peuplements. Il est reconnu par l'ensemble des acteurs forestiers et chasseurs, ainsi que par le monde scientifique. Il est réalisé par des personnels formés et qualifiés.

Contrainte : Il est lourd à mettre en place et nécessite un investissement en temps particulièrement important (exemple du massif du Donon de 75 000 ha : 250 diagnostics sylvicoles/an et 80 personnes formées). Il n'est adapté qu'à la futaie régulière.

3.2- La plate-forme de déclaration des dégâts de gibier

La plate-forme nationale forêt-gibier permet la saisie de zones de dégâts de gibier par de nombreux acteurs. Elle permet ainsi de multiplier les observations. Il s'agit d'un outil d'alerte.

Cette plate-forme est disponible à l'adresse suivante : <https://plateforme-nationale-foret-gibier.cartogip.fr/>

La saisie du signalement peut être faite selon 3 modalités :

- Par un gestionnaire suite à un signalement du propriétaire et à un relevé de terrain par ses soins,
- Par le CRPF suite à un signalement du propriétaire et à un relevé de terrain par les soins de l'un de ses personnels techniques,
- Par un propriétaire formé à la méthode Brossier-Pallu avec un chasseur désigné par la fédération des chasseurs.

Les protocoles acceptés pour faire les relevés de terrain sont les suivants : méthode Brossier-Pallu, protocole DSF de 10 grappes de 10, protocole 2009 du CEMAGREF, indice d'abrutissement des ICE, protocole du guide technique du MAA « Réussir la plantation forestière » qui inclut en AuRA une caractérisation de la cause de l'échec (dont notamment les dégâts de gibier).

Dans le cas d'une saisie suite à une concertation propriétaire forestier / chasseur, seule la méthode Brossier-Pallu sera utilisée.

Atout : La télédéclaration permet une facilité d'utilisation (saisie en ligne ou sur une application) et est à la disposition de nombreux acteurs (techniciens forestiers, chasseurs, etc...). Elle permet la géolocalisation et l'enregistrement de photos.

Contrainte : Il est nécessaire de valider les données et donc d'aller sur le terrain, ce qui peut être très chronophage.

3.3- Les enclos-exclos

L'installation d'enclos/exclos sur une même zone donne une image du développement de la régénération avec ou sans la présence d'ongulés. Ils constituent un bon outil pédagogique, qui reflète ce que pourrait être la dynamique forestière hors de la dent du gibier.

Par ailleurs, il existe un protocole ONF qui permet de fournir une donnée quantifiée de l'impact du gibier sur les régénérations et de discriminer ces impacts (consommation des fruits, des tiges, effet sur les différentes essences en cas de mélange). Utilisé seul, ce protocole permet d'avoir une information sur l'état d'équilibre à l'échelle d'une propriété. Utilisé selon le plan d'échantillonnage statistiquement représentatif prévu dans le protocole, il permet d'avoir une information à l'échelle d'un massif.

Atout : Ce dispositif permet de visualiser de façon concrète l'impact du gibier sur la flore.

Notamment, il permet de mettre en évidence la disparition de certains types de plants (ex : plantule de sapin pectiné) dont on ne peut constater l'abrutissement lors d'une notation des dégâts. Le coût initial d'installation (800 à 1500 € par enclos/exclos) est compensé par le faible coût de suivi (1 heure de travail par an).

Contrainte : Il est nécessaire d'entretenir le dispositif tout au long de l'expérience. Les travaux sylvicoles doivent être réalisés à l'identique à l'intérieur et en dehors de l'enclos.

3.4- La notation des dégâts de gibier en forêt lors des martelages (méthode ONF)

L'ONF a mis en place une méthode de notation des dégâts de gibier lors des martelages. La notation est faite à la fin du martelage après un échange entre tous les membres de l'équipe. Elle se base sur

une qualification précise de l'absence ou de la présence de dégâts forestiers.

Atout : Cette méthode est très peu coûteuse en temps. La limite du diagnostic à dire d'expert est atténuée par la moyenne qui est faite au niveau de l'équipe de martelage.

Contrainte : Les notations doivent être considérées dans leur moyenne à l'échelle du massif et non à l'échelle de la parcelle.

3.5-La notation des dégâts de gibier en forêt privée lors des visites

Les agents du CNPF ou des Chambres d'Agriculture se rendent sur le terrain à diverses occasions : instruction de document de gestion durable, instruction de demandes de coupes, conseils individuels, diagnostics santé des forêts (DSF). Apprécier à l'occasion de ces sorties l'impact des ongulés sur le milieu forestier permet une économie de temps et de moyens. Cette notation se fera en suivant un modèle de fiche, joint en annexe 3. Cette fiche de notation pourra également être utilisée par tout « homme de l'art » évoluant en forêt privée, à l'issue d'une formation si besoin est.

Atout : Cette notation effectuée à l'occasion des diverses sorties de terrain permet d'étendre le champ des données en forêt privée.

Contrainte : Notation à dire d'experts, qui pourra être validée par une visite de terrain conjointe forestiers-chasseurs si besoin, pour que le diagnostic soit partagé.

3.6- L'identification d'un déséquilibre lors de l'élaboration d'un document de gestion durable

Les inventaires et le travail d'analyse réalisés lors de l'élaboration des documents de gestion durable en forêts publiques et privées, sont propices à l'identification d'un éventuel déséquilibre sylvo-cynégétique. Dans ce cas, celui-ci est indiqué sur le document. Le recensement annuel des documents de gestion durable mentionnant un déséquilibre sylvo-cynégétique permet d'identifier les zones sensibles.

Atout : Cette méthode ne nécessite pas de travail supplémentaire.

Contrainte : Le diagnostic est à dire d'expert et n'est pas partagé entre forestiers et chasseurs. Il n'y a pas de méthode précise de définie. Les renouvellements de plans de gestion se font tous les 10 à 20 ans.

3.7- Les contrats cynégétiques et sylvicoles

Ces contrats sont associés à chaque bail de chasse en forêt domaniale et sont signés par le locataire et l'ONF. Ces contrats reposent sur une évaluation partagée de la situation de l'équilibre sylvo-cynégétique, en début de bail puis sur un rythme triennal, à partir des différentes informations disponibles (enclos/exclos, diagnostic de la régénération, révision récente de l'aménagement forestier...).

Atout : Contrat conclu de façon partenariale entre les deux acteurs.

Contrainte : Ce contrat ne s'applique actuellement qu'en forêt domaniale (mais de façon systématique).

4- Les outils de médiation

4.1- La méthode équilibre forêt et gibier (selon Brossier-Pallu)

La méthode équilibre forêt et gibier est une méthode de concertation dont le résultat est partagé, basée sur un dialogue entre les différentes parties prenantes : propriétaires forestiers, chasseurs et administration.

Elle se déroule en 3 étapes, qui peuvent être accompagnées par un médiateur formé à la méthode :

1. Savoir constater et quantifier les dégâts
2. Analyser les causes du déséquilibre
3. Restaurer l'équilibre

Cette méthode est présentée sur le site <https://equilibre-foret-gibier.fr/> à l'aide de vidéos et du Guide pratique de l'équilibre forêt-gibier (téléchargeable).

Cette méthode de concertation locale a pour objet de résoudre un problème local et non de fournir des informations extrapolées à l'échelle d'une UGC ou d'un département.

Atout : Cette méthode peut être mise en place rapidement et est peu coûteuse en temps de personnel. Elle permet d'agir à court, moyen et long termes. Elle vise à faciliter le dialogue entre chasseurs et forestiers, ce qui est indispensable au maintien dans le temps de l'équilibre. Elle se base sur des protocoles d'inventaires éprouvés.

Contrainte : Les acteurs locaux doivent être tous volontaires pour mettre en place la méthode. Un accord local peut être dépendant de la volonté d'acteurs à une échelle plus large.

5. Bilan

Outil	Validation scientifique	Facilité de mise en œuvre
1.1- Fiche de signalement des zones sylvicoles sensibles		OUI
2.1- Les indicateurs de changement écologique	OUI	NON
2.2- Les comptages		NON
2.3- L'analyse des tableaux de chasse		OUI
3.1- Le diagnostic IRSTEA	OUI	NON
3.2- Les fiches dégâts de gibier		OUI
3.3- Les enclos-exclos	OUI (sous réserve d'un protocole partagé et validé en CPSC)	NON
3.4- La notation des dégâts de gibier en forêt lors des martelages	OUI (lorsque la surface prospectée est représentative à l'échelle du massif)	OUI
3.5- La notation des dégâts de gibier en forêt privée lors des visites		OUI
3.6- L'identification d'un déséquilibre lors de l'élaboration d'un document de gestion durable		OUI
3.7- Les contrats cynégétiques et sylvicoles		OUI
4.1- La méthode équilibre forêt et gibier (selon Brossier-Pallu)		OUI

III. Références législatives

Article L 425-4 du Code de l'environnement :

« L'équilibre agro-sylvo-cynégétique consiste à rendre compatibles, d'une part, la présence durable d'une faune sauvage riche et variée et, d'autre part, la pérennité et la rentabilité économique des activités agricoles et sylvicoles.

Il est assuré, conformément aux principes définis à l'article L. 420-1, par la gestion concertée et raisonnée des espèces de faune sauvage et de leurs habitats agricoles et forestiers.

L'équilibre agro-sylvo-cynégétique est recherché par la combinaison des moyens suivants : la chasse, la régulation, la prévention des dégâts de gibier par la mise en place de dispositifs de protection et de dispositifs de dissuasion ainsi que, le cas échéant, par des procédés de destruction autorisés. La recherche de pratiques et de systèmes de gestion prenant en compte à la fois les objectifs de production des gestionnaires des habitats agricoles et forestiers et la présence de la faune sauvage y contribue. L'indemnisation mentionnée à l'article L. 426-1 peut contribuer à cet équilibre.

L'équilibre sylvo-cynégétique tend à permettre la régénération des peuplements forestiers dans des conditions économiques satisfaisantes pour le propriétaire, dans le territoire forestier concerné. Il prend en compte les principes définis aux articles L112-1, L121-1 à L121-5 du nouveau code forestier ainsi que les dispositions des programmes régionaux de la forêt et du bois mentionnés à l'article L. 122-1 du même code. »

Article L425-5-1 du Code de l'environnement

« Lorsque le détenteur du droit de chasse d'un territoire ne procède pas ou ne fait pas procéder à la régulation des espèces présentes sur son fonds et qui causent des dégâts de gibier, il peut voir sa responsabilité financière engagée pour la prise en charge de tout ou partie des frais liés à l'indemnisation mentionnée à l'article L. 426-1 et la prévention des dégâts de gibier mentionnée à l'article L. 421-5.

Lorsque l'équilibre agro-sylvo-cynégétique est fortement perturbé autour de ce territoire, le représentant de l'État dans le département, sur proposition de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs ou de la chambre départementale ou interdépartementale d'agriculture, après avis de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage réunie dans sa formation spécialisée pour l'indemnisation des dégâts de gibier aux cultures et aux récoltes agricoles, peut notifier à ce détenteur du droit de chasse un nombre d'animaux à prélever dans un délai donné servant de référence à la mise en œuvre de la responsabilité financière mentionnée au premier alinéa. »

Article L 427-6 du Code de l'environnement

« Sans préjudice du 9° de l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales, chaque fois qu'il est nécessaire, sur l'ordre du représentant de l'État dans le département, après avis du directeur départemental de l'agriculture et de la forêt et du président de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs, des opérations de destruction de spécimens d'espèces non domestiques sont effectuées pour l'un au moins des motifs suivants :

1° Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des

habitats naturels ;

2° Pour prévenir les dommages importants, notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriétés ;

3° Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ;

4° Pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique ;

5° Pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement.

Ces opérations de destruction peuvent consister en des chasses, des battues générales ou particulières et des opérations de piégeage.

Elles peuvent porter sur des animaux d'espèces soumises à plan de chasse en application de l'article L. 425-6. Elles peuvent également être organisées sur les terrains mentionnés au 5° de l'article L. 422-10.

Ces opérations de destruction ne peuvent porter sur des animaux d'espèces mentionnées à l'article L. 411-1. Le cas échéant, elles peuvent être adaptées aux spécificités des territoires de montagne, en particulier en matière de protection des prairies permanentes, dans le cadre et les limites fixés à l'échelon national.

Pour l'application du présent article au loup, nécessité est constatée, dès lors qu'une attaque avérée survient sur des animaux d'élevage, que celle-ci soit du fait d'un animal seul ou d'une meute et ouvre droit à indemnisation de l'éleveur. En ce cas, le préfet délivre sans délai à chaque éleveur ou berger concerné une autorisation de tir de prélèvement du loup valable pour une durée de six mois. »

Article L 113-2 du Code forestier

« La commission régionale de la forêt et du bois est chargée notamment d'élaborer les programmes régionaux de la forêt et du bois mentionnés à l'article L. 122-1 ainsi que de donner un avis à l'autorité administrative sur les directives et schémas régionaux mentionnés à l'article L. 122-2. Elle comprend des représentants des collectivités territoriales, des administrations déconcentrées de l'État, des établissements publics intéressés, des organisations professionnelles, des associations de protection de l'environnement, des fédérations départementales ou interdépartementales des chasseurs, des services départementaux d'incendie et de secours, des associations syndicales autorisées mentionnées à l'article L. 332-1 et de leurs fédérations régionales, d'associations d'usagers de la forêt ainsi que des personnalités qualifiées.

Un comité composé paritairement de représentants des propriétaires forestiers et des chasseurs est rattaché à la commission. Il établit, en concertation avec les commissions départementales de la chasse et de la faune sauvage territorialement compétentes, le bilan des dégâts de gibier recensés au cours de l'année écoulée. Il adopte, à la majorité des deux tiers de ses membres et après consultation des commissions départementales de la chasse et de la faune sauvage territorialement compétentes, un programme d'actions permettant de favoriser l'établissement d'un équilibre sylvo-cynégétique dans les zones les plus affectées. Si la majorité des deux tiers n'est pas atteinte, le programme d'actions est élaboré et arrêté par le représentant de l'État dans la région.

Le programme d'actions mentionné au deuxième alinéa est transmis aux représentants de

l'État dans les départements que comporte la région avant l'établissement des schémas départementaux de gestion cynégétique prévus à la section 1 du chapitre V du titre II du livre IV du code de l'environnement. »

Article L 122-1 du Code forestier

« Dans un délai de deux ans suivant l'édiction du programme national de la forêt et du bois, un programme régional de la forêt et du bois adapte à chaque région les orientations et les objectifs du programme national de la forêt et du bois. Il fixe, par massif forestier, les priorités économiques, environnementales et sociales et les traduit en objectifs. Il définit des critères de gestion durable et multifonctionnelle et des indicateurs associés. Il identifie les massifs forestiers à enjeux prioritaires pour la mobilisation du bois. Il précise les conditions nécessaires au renouvellement des peuplements forestiers, notamment au regard de l'équilibre sylvo-cynégétique, en intégrant, le cas échéant, le programme d'actions mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 113-2. Il définit un itinéraire de desserte des ressources forestières en s'appuyant sur les référentiels géographiques et forestiers de l'Institut national de l'information géographique et forestière. Il comporte un volet qui recense les pratiques et les itinéraires sylvicoles compatibles avec la résilience des forêts face aux risques, en particulier avec la défense des forêts contre les incendies, ou susceptibles de l'améliorer. Il définit les actions à mettre en œuvre dans la région.

Il est élaboré par la commission régionale de la forêt et du bois mentionnée à l'article L. 113-2 du présent code, soumis à la participation du public par l'autorité administrative compétente de l'État, dans les conditions prévues aux articles L. 120-1 à L. 120-2 du code de l'environnement, et arrêté par le ministre chargé des forêts.

Pour la Corse, le programme régional de la forêt et du bois est arrêté par le ministre chargé des forêts, après avis conforme du président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse.

La commission régionale de la forêt et du bois établit un bilan de la mise en œuvre du programme régional de la forêt et du bois et propose, si besoin, les modifications nécessaires. Ce bilan est transmis au ministre chargé des forêts, qui communique au Conseil supérieur de la forêt et du bois une synthèse de l'ensemble des bilans des programmes régionaux.

Les documents d'orientation régionaux, départementaux et locaux arrêtés par l'État ou par les collectivités publiques ayant une incidence sur la forêt et la filière bois et figurant sur une liste établie par décret tiennent compte du programme régional de la forêt et du bois de la région concernée. Les schémas départementaux de gestion cynégétique prévus à l'article L. 425-1 code de l'environnement sont compatibles avec le programme régional de la forêt et du bois.

Conformément à l'article 93 XI de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, les orientations régionales forestières mentionnées au présent article et les plans pluriannuels régionaux de développement forestier définis aux articles L. 122-12 à L. 122-15 du présent code demeurent applicables et continuent de produire leurs effets jusqu'à l'adoption des programmes régionaux de la forêt et du bois et, au plus tard, jusqu'au 31 décembre 2020. »

Annexe 8 : Une gestion forestière qui doit s'adapter en permanence (Annexe du chapitre 2)

Cette annexe complète le rapport en présentant les nouveaux concepts de la gestion forestière et les textes encadrant le régime forestier

I. Annexes des parties 2.1 à 2.3 : Les nouveaux outils de gestion forestière

I.1 L'aménagement agile

Source : note ONF – Direction « Forêts et risques naturels » - février 2025

Introduction de souplesse et d'agilité dans le document de gestion durable

En application de l'article L212-2, le document d'aménagement est établi conformément aux directives et schémas régionaux d'aménagement (DRA et SRA). Il prend en compte les objectifs de gestion durable, notamment la contribution actuelle et potentielle de la forêt à l'équilibre des fonctions écologique, économique et sociale du territoire où elle se situe, ainsi que les caractéristiques des bassins d'approvisionnement des industries du bois. Il fixe l'assiette des coupes.

Il est proposé de conserver un modèle unique d'aménagement, d'une durée de 20 ans sauf exception, mais de prévoir de la souplesse pour certains choix.

La souplesse introduite dans le document est encadrée par les DRA/SRA. Elle consiste à fixer des fourchettes à la place d'une valeur cible, ou à laisser ouvertes plusieurs options pour laisser au gestionnaire opérer le choix définitif au plus près de l'action, en intégrant l'évolution de la situation et des connaissances.

Cette souplesse peut concerner :

- Le choix des essences lors des opérations de renouvellement. Au lieu d'indiquer l'essence choisie, on pourra préciser les critères à respecter (essences feuillues ou résineuses, nombre d'essences introduites en mélange, essences figurant sur la liste MFR...);
- La localisation précise de l'effort de renouvellement avec un groupe « amélioration-régénération » au sein duquel les zones à renouveler ne sont pas cartographiées. Ce groupe peut être plus ou moins important en fonction de la vulnérabilité des peuplements. Les UG pour lesquelles un renouvellement n'est pas envisagé, même en cas de dépérissement, ne sont pas intégrées dans ce groupe ;
- La part respective des essences, la notion d'essence objectif étant remplacée par la notion de « composition-objectif », sans qu'il soit nécessaire de fixer la part de chaque essence dans la composition-objectif ;
- Le choix des diamètres d'exploitabilité qui peut se traduire par une fourchette mini – maxi correspondant à l'usage recherché, ou faire uniquement référence à cet usage cible ;
- La date prévisionnelle des coupes qui est prévue mais peut être ajustée (+/- 5 ans) en fonction de l'évolution de la situation, soit sur la base du suivi en continu de la ressource (ajustement à pas de temps régulier), soit par un ajustement de la date de l'intervention suivante à l'issue de chaque intervention en coupe ou travaux au sein de l'UG concernée (ajustement en continu). Cet ajustement se traduit par une actualisation en continu du programme de coupes ;
- La trame de vieux bois avec une fourchette bornée par le pourcentage occupé par cette trame en début d'aménagement et le pourcentage maximum occupé par cette trame, la trame pouvant être complétée par la mise en œuvre de mesures environnementales (mesures compensatoires...) compatibles avec l'aménagement.

L'introduction de cette souplesse permet de laisser la possibilité de s'adapter à l'évolution de la situation mais ne modifie pas l'approche initiale d'analyse des enjeux qui permet de garder une dimension de long terme aux choix de gestion et une définition des logiques d'investissement. En forêt des collectivités, l'accord du propriétaire est obtenu par la validation du programme de coupes et de travaux.

L'effort de renouvellement est défini avec un seuil optimum de renouvellement et une fourchette

bornée par la contrainte de renouvellement et le seuil maximum de renouvellement. Le seuil maximum de renouvellement correspond à la limite d'applicabilité de l'aménagement.

Possibilité d'entrer dans une phase agile sans modifier le document de gestion durable

Dans certaines conditions, il est possible de rentrer dans une phase agile ne nécessitant pas de modification et dont les principes sont détaillés dans l'aménagement. L'agilité peut être prévue à un niveau variable en fonction de la vulnérabilité des peuplements

Ainsi, lorsque l'on dépasse le seuil optimum de renouvellement mais qu'on reste sous le seuil maximum de renouvellement, on peut entrer dans une phase agile. Sans remettre en cause les décisions de l'aménagement, il s'agit de s'assurer que les choix de gestion ne vont pas conduire à dépasser le seuil maximum de renouvellement, et le cas échéant d'ajuster le programme d'actions pour rester sous ce seuil maximum. Si l'évolution sanitaire conduit inévitablement à dépasser le seuil maximum de renouvellement, la limite d'applicabilité de l'aménagement est ou va être dépassée et une révision doit être engagée, le cas échéant après une période de transition décrite ci-dessous. Dès qu'on rentre dans cette phase agile, le propriétaire est informé et associé aux choix d'ajustement du programme d'actions qui peuvent conduire à modifier la trajectoire, sans remettre en cause les principales orientations de l'aménagement. L'ajustement peut porter sur le choix des UG à renouveler, l'augmentation de la trame de vieux bois en lien avec l'augmentation de la surface renouvelée...

La souplesse et l'agilité introduites dans la rédaction de l'aménagement n'empêchent pas de procéder à une analyse de compatibilité des dispositions de l'aménagement au titre des réglementations environnementales et de solliciter le bénéfice du L122-7.

Un règlement type de gestion (RTG) « forêt en transition » dans les situations trop incertaines

Conformément à l'article L122-3 du code forestier, les documents de gestion, établis conformément aux directives et schémas régionaux, sont, pour les bois et forêts relevant du régime forestier, les documents d'aménagement et les règlements types de gestion.

Lorsque les critères de révision sont atteints ou dépassés, et que les incertitudes sont trop fortes pour enclencher une phase de diagnostic et d'analyse, un règlement type de gestion « forêt en transition » se substitue aux aménagements, prorogations et modifications « crises » actuels. Ce document de gestion durable (DGD) peut être mis en œuvre quelle que soit la surface de la forêt⁸⁸ :

- Le RTG s'appuie sur les cadrages techniques nationaux et territoriaux pour gérer les situations de crise et les dépérissements. Il fait référence aux bonnes pratiques à respecter en situation de crise en matière de protection des sols, de durée minimum entre deux rotations, de respect des engagements environnementaux et des engagements liés à la certification forestière... Les engagements, y compris les engagements en matière de choix d'essences ou de mode de renouvellement dans les zones protégées et les habitats prioritaires, doivent être suffisamment précis pour permettre de solliciter le bénéfice du L122-7 ;
- Le programme d'action ne fait pas partie du DGD, mais un programme prévisionnel des coupes limité à la date prévisionnelle du prochain passage est établi et ajusté en fonction de l'évolution de la situation, soit sur la base du suivi en continu de la ressource (ajustement à pas de temps régulier), soit par un ajustement de la date de l'intervention suivante à l'issue de chaque intervention en coupe et travaux au sein de l'UG concernée (ajustement en continu).

⁸⁸ En application de l'Article R212-8 :

- Seuls peuvent être considérés comme offrant de faibles potentialités économiques au sens de l'article L. 122-5 les bois et forêts relevant du 1° du I de l'article L. 211-1 d'une superficie inférieure à 25 hectares, notamment ceux dont les potentialités de production sont inférieures à la moitié des seuils de production minimale fixés régionalement pour l'accès aux aides de l'État.
- Seuls peuvent être considérés comme ne présentant pas un intérêt écologique important au sens de l'article L. 122-5, les bois et forêts ne faisant l'objet d'aucune mesure de classement ou de protection en application du présent code ou du code de l'environnement.

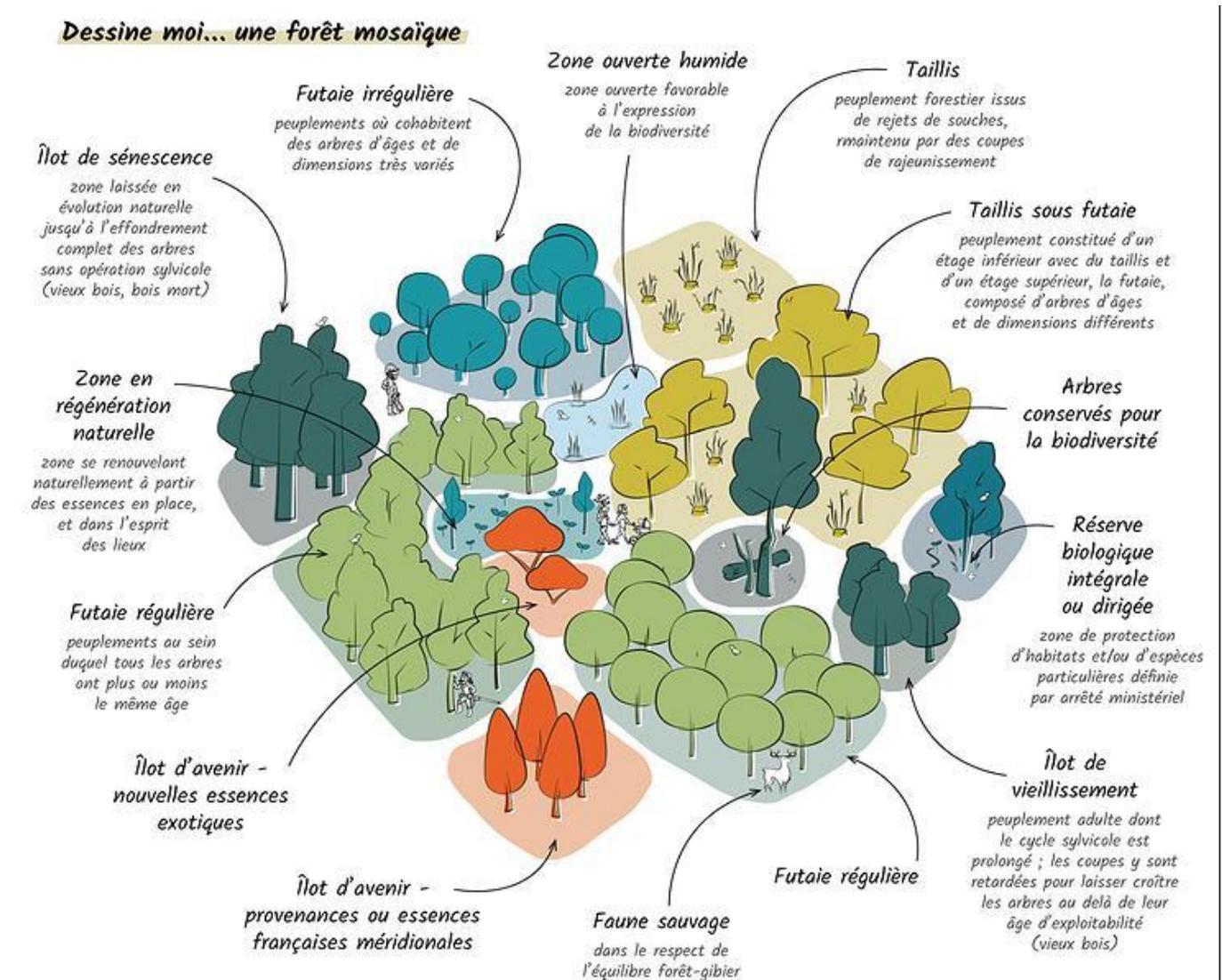
La possibilité de mettre en place un RTG « forêt en transition » sur des surfaces supérieures nécessite la modification du décret n°2012-836 du 29 juin 2012.

I.2 La forêt mosaïque

Source : site Internet de l'ONF

Pour l'Office national des forêts (ONF), réussir l'adaptation des forêts au changement climatique passe par l'introduction d'un nouveau concept : "la forêt mosaïque". L'objectif : renforcer la diversification des essences, par des expérimentations menées dans des îlots d'avenir, et varier les modes de sylviculture.

Figure 1 : la forêt mosaïque – source ONF



II. Le régime forestier : priorité à l'adaptation et à la régénération des forêts (Annexe de la partie 2.4)

II.1 Les références législatives

Article L211-1 du Code forestier

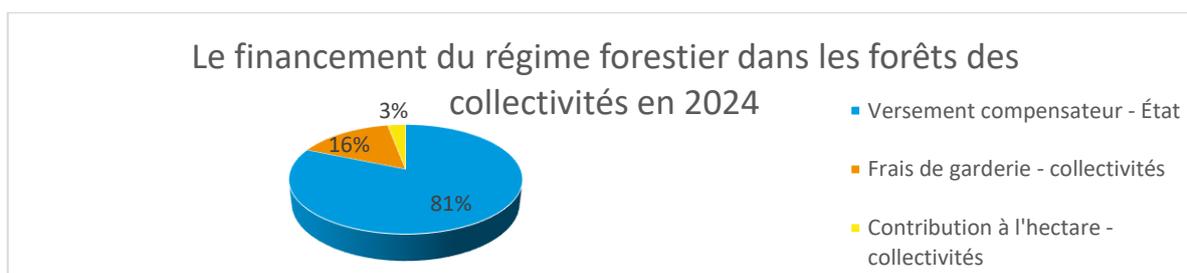
- I. Relèvent du régime forestier, constitué des dispositions du présent livre, et sont administrés conformément à celui-ci :
 1. Les bois et forêts qui appartiennent à l'État, ou sur lesquels l'État a des droits de propriété indivis ;
 2. Les bois et forêts susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution qui appartiennent aux collectivités et personnes morales suivantes, ou sur lesquels elles ont des droits de propriété indivis, et auxquels ce régime a été rendu applicable dans les conditions prévues à l'article L. 214-3 :
 - a. Les régions, la collectivité territoriale de Corse, les départements, les communes ou leurs groupements, les sections de communes ;
 - b. Les établissements publics ;
 - c. Les établissements d'utilité publique ;
 - d. Les sociétés mutualistes et les caisses d'épargne.
- II. Cessent de relever du régime forestier les bois et forêts de l'État mis à disposition d'une administration de l'État ou d'un établissement public national pour l'exercice de leurs missions.

Article L214-3 du Code forestier

Dans les bois et forêts des collectivités territoriales et des autres personnes morales mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1 susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution, l'application du régime forestier est prononcée par l'autorité administrative compétente de l'État, après avis de la collectivité ou de la personne morale intéressée. En cas de désaccord, la décision est prise par arrêté du ministre chargé des forêts.

II.2 Le financement

Figure 2 : Financement du régime forestier dans les forêts des collectivités en 2024



Source : budget 2024 de l'ONF, mis en graphique par la mission

II.3 Le regroupement de la gestion et des ventes des forêts bénéficiant du régime

forestier :

La loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République⁸⁹) de 2015 a permis la gestion des forêts communales par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cependant, la FNCOFOR et la plupart des communes concernées s'opposent à la gestion de leur patrimoine forestier par les EPCI. Une des raisons évoquées est que les recettes provenant de la vente du bois abonderaient le budget des EPCI (sauf à mettre en place un budget annexe dédié) et ne seraient ensuite très probablement pas réinvesties en forêt (à ceci s'ajoute le sentiment de « perte » de leur territoire forestier).

Une alternative consisterait à regrouper la gestion des forêts communales au sein de syndicats intercommunaux de gestion forestière (SIGF) ou de syndicats mixtes de gestion forestière (SMGF)⁹⁰ mais ces modalités ont été pénalisées par les orientations de la loi NOTRe et les consignes données aux préfets au profit d'une gestion par les EPCI.

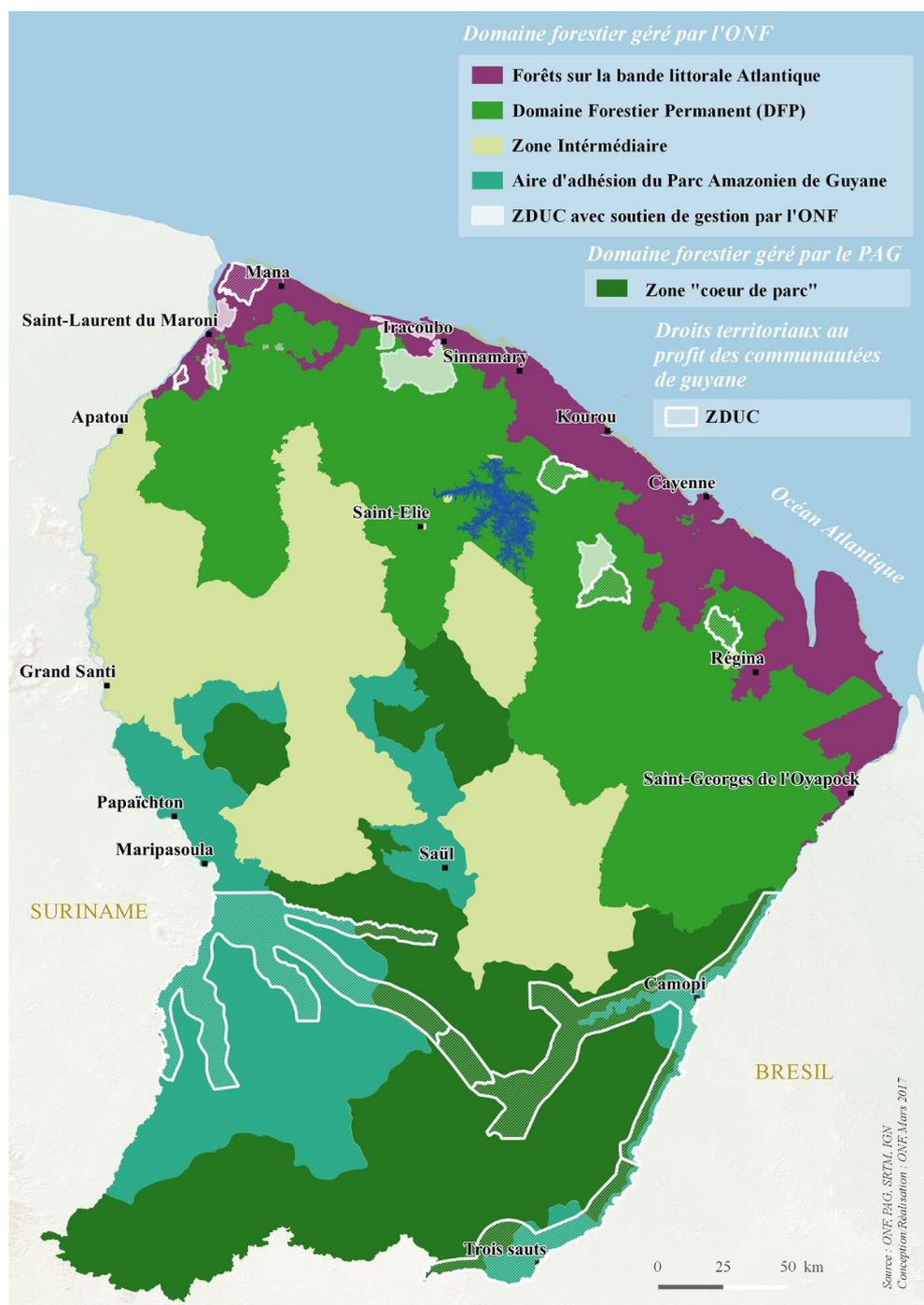
⁸⁹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

⁹⁰ établissements publics constitués par accord entre plusieurs personnes morales en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes

Annexe 9 : La gestion des forêts en Outre-mer : établir une stratégie pour chaque territoire (Annexe du chapitre 3)

Cette annexe complète le chapitre du rapport concernant l'Outremer par la présentation du domaine forestier en Guyane et par la présentation des financements octroyés à l'ONF pour les forêts d'Outremer.

I. Guyane – Domaine forestier géré par l'ONF



II. Les financements octroyés à l'ONF pour les forêts d'Outre-mer dans le cadre de France 2030 et de la Planification écologique

Les Outre-mer bénéficient de plusieurs financements dans le cadre du plan France 2030 et de la planification écologique. Ces financements sont détaillés ci-dessous :

II.1 Convention de financement au titre du plan France 2030 :

- Une enveloppe de 5 M€ a été engagée et payée par l'Ademe pour un ensemble d'actions :
 - Guyane : 1/ définition d'itinéraires techniques de plantations de bois d'œuvre d'espèces locales, conformément aux orientations du Programme régional de la forêt et du bois Guyane 2019-2029 ; 2/ reconstitution d'un couvert sur les sites orphelins après orpaillage légal ;
 - Réunion : régénération de la forêt de production de cryptoméridia pour assurer l'approvisionnement de la filière ;
 - Mayotte : restauration des peuplements forestiers dégradés afin de renforcer la dynamique forestière fragilisée ;
 - Antilles (Guadeloupe et Martinique) : régénération naturelle et reboisement d'espèces autochtones en forêt littorale et reboisement des surfaces sinistrées et restauration des espaces fragilisés en zones humides.

II.2 Convention pluriannuelle relative à la mise en œuvre du renouvellement forestier en outre-mer dans le cadre de la planification écologique

3,5 millions d'euros ont été attribués à l'ONF pour la réalisation des opérations

- Guyane : définition et consolidation d'itinéraires techniques de plantations pour la production de bois d'œuvre d'espèces locales (30 ha)
- Réunion : Renouvellement de 14 hectares de cryptoméridia sur trois campagnes de plantations successives à partir de 2024-2025
- Mayotte : réalisation de plantations sur 9 hectares (parcelle de Majimbini) afin de restaurer un couvert forestier et la dynamique forestière fortement fragilisée, de consolider la filière locale de production de plants d'espèces locales afin d'améliorer la résilience au changement climatique
- Antilles (Guadeloupe et Martinique) : travaux d'enrichissement, de reboisement et de restauration écologique des forêts d'outre-mer confrontées aux événements climatiques (12 ha)

II.3 Convention cadre-pluriannuelle relative à la cartographie des formations végétales en outre-mer et à la conception et au déploiement d'un inventaire forestier dédié en outre-mer

Une convention a été signée le 10/12/2024 entre la DGPE, l'ONF et l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

En 2024, des conventions d'exécution techniques et financières ont été prises pour couvrir la première phase de réalisation sur les années 2024 et 2025.

- Convention IGN (signée le 13/12/2024) : fin le 31/10/2026 pour 1,787 million d'euros ;
- Convention ONF (signée le 12/12/2024) : fin le 31/10/2026 pour 7,13 millions d'euros.
 - Suivi des limites forestières (action réalisée par l'IGN)
 - Cartographie des différents types de formation végétale
 - Conception d'un inventaire des forêts ultramarines

Annexe 10 : Les missions d'intérêt général en forte croissance pour répondre aux enjeux de l'adaptation au changement climatique (PNACC) (Annexe du chapitre 4)

Cette annexe complète le chapitre du rapport concernant les MIG en en précisant, la définition, le financement et en apportant quelques compléments sur le contenu.

I. Définition des missions d'intérêt général

Une mission d'intérêt général (MIG) désigne une activité ou un ensemble d'actions menées par un organisme public ou parapublic dans l'intérêt de la collectivité, au service de l'intérêt général, mais allant au-delà des missions qui lui sont confiées par son statut. Ces missions sont souvent définies par l'État et peuvent faire l'objet d'un financement public spécifique.

II. Financement des MIG ONF et besoins en effectifs

Le Contrat État-ONF 2021-2025 fixait, dans son orientation 04 « Un établissement public performant, autour d'un modèle économique restauré, de compétences confortées, d'un dialogue permanent et d'une efficacité accrue », les objectifs financiers liés aux MIG : « une revalorisation des MIG qui sera de 12,4 M€ dès 2021 et atteindra 22,2 M€ en 2024 : la MIG biodiversité sera revalorisée par le MTEBFMP, à périmètre constant, à hauteur de 7,7 M€ en 2021, 10 M€ en 2022, 12,5 M€ en 2023 et 15 M€ à partir de 2024 ; le financement du MOM s'établira à 2,5 M€ au titre du financement des missions en outre-mer à compter de 2022, à périmètre constant ». Dans la même orientation 04, il était précisé « en termes de redressement du modèle par la maîtrise des charges » : « adapter les moyens de l'ONF en cohérence avec la trajectoire financière validée par l'État notamment en poursuivant sur la durée du contrat la réduction de ses effectifs à hauteur de 95 ETP4 par an sans mettre en péril le maillage territorial, tout en respectant les engagements pris dans le cadre des MIG ».

La réduction de 95 ETP a été annulée plusieurs années de suite en loi de finance du fait de l'accroissement des missions qui lui sont confiées par l'État en lien avec les événements climatiques notamment depuis 2022.

Dans son rapport publié en septembre 2024, « L'office national des forêts et le défi la transition écologique », la Cour des comptes a souligné cet accroissement des missions confiés à l'ONF. Elle a également souligné le besoin d'augmenter les moyens dédiés aux MIG (extraits reproduits ci-dessous) :

- page 12 : « Soumis pendant de nombreuses années à des schémas d'emplois contraignants visant à réduire ses effectifs (-12,3 % depuis 2013) et, par conséquent sa masse salariale, les moyens humains de l'établissement apparaissent désormais insuffisants pour répondre aux missions croissantes qui lui sont assignées. L'ONF a d'ailleurs obtenu l'annulation du schéma d'emploi 2023 et 2024 qui prévoyait une baisse de 95 ETP par an »
- page 83 : « En outre, en raison des crises subies depuis 2018, la baisse initialement prévue de 95 ETP par an a été gelée en 2023 et 2024, reconnaissant ainsi la tension existante sur les effectifs.

IV. Quelques compléments et précisions sur le contenu des MIG « Risques naturels » et « Adaptation des forêts au changement climatique »

Quelques compléments sont apportés ci-dessous sur les MIG pour lesquelles la mission considère qu'il y a une priorité (Risques naturels) et un rôle majeur, levier (Adaptation des forêts au changement climatique).

IV.1 Risques naturels

Défense des forêts contre les incendies (DFCI)

Les actions de prévention et de gestion menées pour lutter contre les incendies en forêts sont détaillées dans deux conventions avec l'ONF financées par la DGPE et la DGPR (actions « DFCI » et « prévention des risques incendies de forêt et de végétation »).

Pour l'action « DFCI » le taux d'incendies maîtrisés par les patrouilles de surveillance et d'intervention atteint 59% en 2023 pour une cible du contrat État-ONF 2021-2025 fixée à 66% (95 interventions efficaces sur 161 feux concernés par les horaires et zones couvertes par les patrouilles ONF en zone historique). Toutefois, il est à noter que seuls les 2 premiers des 5 indicateurs de la convention cadre pluriannuelle sont renseignés.

L'action « prévention des risques incendies de forêt et de végétation », financée à hauteur 250 000€ par la DGPR, est, elle, ciblée sur l'expertise, le développement d'outils, la pédagogie et la sensibilisation du public. À titre d'exemple, deux outils ont ainsi été livrés au ministère de l'Intérieur :

- des cartes opérationnelles permettant de prépositionner les pompiers pour endiguer très rapidement des feux naissants ;
- des cartes départementales des risques les plus importants de feux de forêt pour les citoyens permettant, par exemple, de fermer des massifs en cas de danger imminent.

Restauration des terrains de montagne (RTM)

Les services RTM apportent essentiellement du conseil et de l'expertise à l'État en matière de risques naturels en montagne : chutes de blocs, glissements de terrain, avalanches etc.

Cette expertise est unanimement reconnue comme de grande qualité.

Une centaine d'ETP, soit 90% de l'enveloppe de la MIG RTM financée par la DGPR, apportent leur expertise pour la connaissance du terrain, la cartographie des aléas, la gestion des ouvrages RTM ou le développement de la culture du risque. Il faut noter que le financement de l'entretien des ouvrages RTM (génie civil) ne relève pas des conventions MIG mais dépend de dotations budgétaires spécifiques du MASA.

Fort de leur connaissance en matière d'hydraulique de haute montagne et de comportement des manteaux neigeux, les agences RTM de l'ONF apportent depuis peu leur expertise dans la gestion des nouveaux risques d'origine glaciaire et périglaciaire (ROGP) : libération de grosses poches d'eau liées à la fonte des glaciers, changement de comportement des roches avec identification de secteurs à risque, etc. À ce jour, les services de l'ONF semblent les seuls à disposer de l'expertise requise, le Cerema intervenant plutôt sur les systèmes hydrauliques de moyenne montagne ou de plaine. Le volet ROGP fait partie de la MIG sur la prévention des risques financée par la DGPR.

L'effectif actuel mobilisé sur la MIG ROGP est de 3 ETP. Un récent rapport (IGEDD-IGA-IGESR « Risques glaciaires et périglaciaires – éléments en soutien à un plan d'action ROGP », décembre

2022) recommande la création de 6 ETP à l'ONF afin de répondre aux besoins croissants.

Gestion dynamique des Dunes

Cette gestion concerne les dunes sableuses domaniales du littoral atlantique, la seule exception étant la dune de Merlimont (62) en bordure de la Mer du Nord. La MIG finance principalement des travaux de génie écologique.

L'ONF développe une expertise sur le suivi et l'évaluation de la qualité du cordon dunaire, en lien avec le changement climatique et le recul du trait de côte.

L'ONF ne dispose pas de service spécialisé ; le pilote national est rattaché à la direction « Forêts et risques naturels ».

IV.2. Adaptation des forêts au changement climatique

Le réseau Renecofor⁹¹ et les actions du Département Santé des Forêts (MASA / DGAL) contribuent à la connaissance et à la surveillance des écosystèmes forestiers, enjeux clef de l'adaptation des forêts au changement climatique.

La disponibilité en matériels forestiers de reproduction est un frein au renouvellement forestier. Le Pôle National des Ressources Génétiques Forestières (PNRGF), réparti sur 3 sites, assure actuellement dans le cadre de cette MIG, 4 axes de travail :

- la conservation de la biodiversité forestière,
- l'étude de l'adaptation des forêts au changement climatique,
- l'amélioration et la création de variétés,
- l'évaluation de la qualité et la caractérisation des matériels forestiers de reproduction (MFR).

Ces thématiques sont développées en partenariat avec les instituts nationaux de recherche, les acteurs de la filière forêt bois.

Les outils de suivi des peuplements et des écosystèmes forestiers et d'anticipation des impacts climatiques développés par l'ONF (observation renforcée de la forêt par LIDAR pour suivre les dépérissements et les régénérations, ClimEssences⁹² ...), bénéficient du soutien financier de la MIG.

Enfin, le développement de connaissances et techniques favorisant la protection des sols est une des actions du Plan d'action pour la préservation des sols forestiers.

⁹¹ RENECOFOR (acronyme de Réseau national de suivi à long terme des écosystèmes forestiers) est un réseau d'observation et de suivi de sites permanents en France sur plus de 30 ans (depuis 1992). Il a été créé par l'ONF.

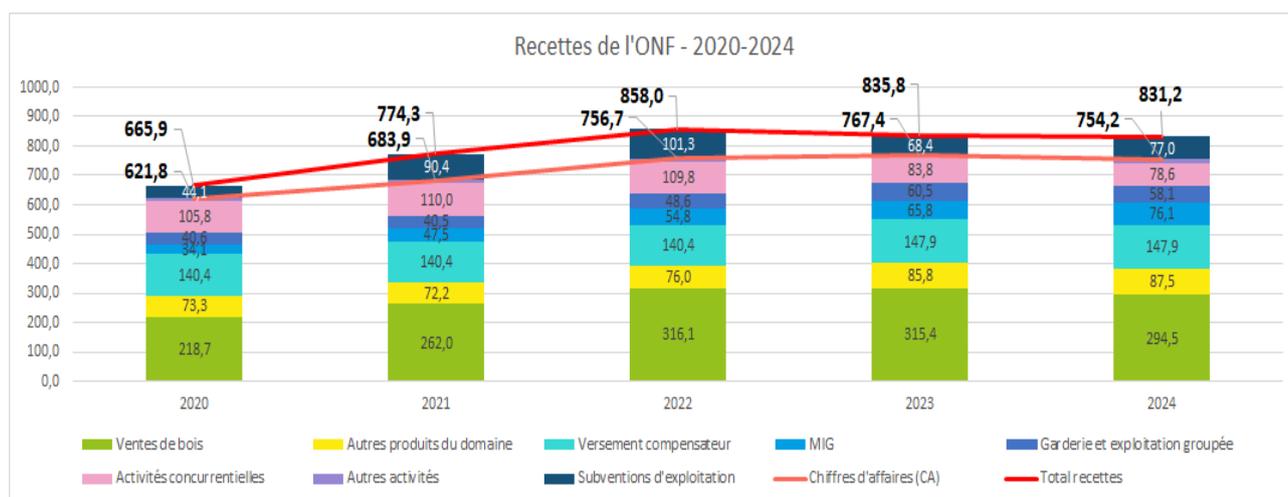
⁹² ClimEssences, proposé par le RMT AFORCE, met à disposition une série d'aides pour le choix des essences (espèces forestières arborées) dans le contexte du changement climatique. Les fonctionnalités proposées permettent, d'améliorer sa connaissance des essences, de comprendre les évolutions du climat selon différents scénarios de changements climatiques, à l'échelle d'une région forestière et d'outiller la réflexion sur le choix des essences en climat changeant.

Annexe 11 : Le difficile équilibre actuel entre missions et moyens (Annexe du chapitre 5)

Cette annexe précise les moyens financiers et humains de l'ONF.

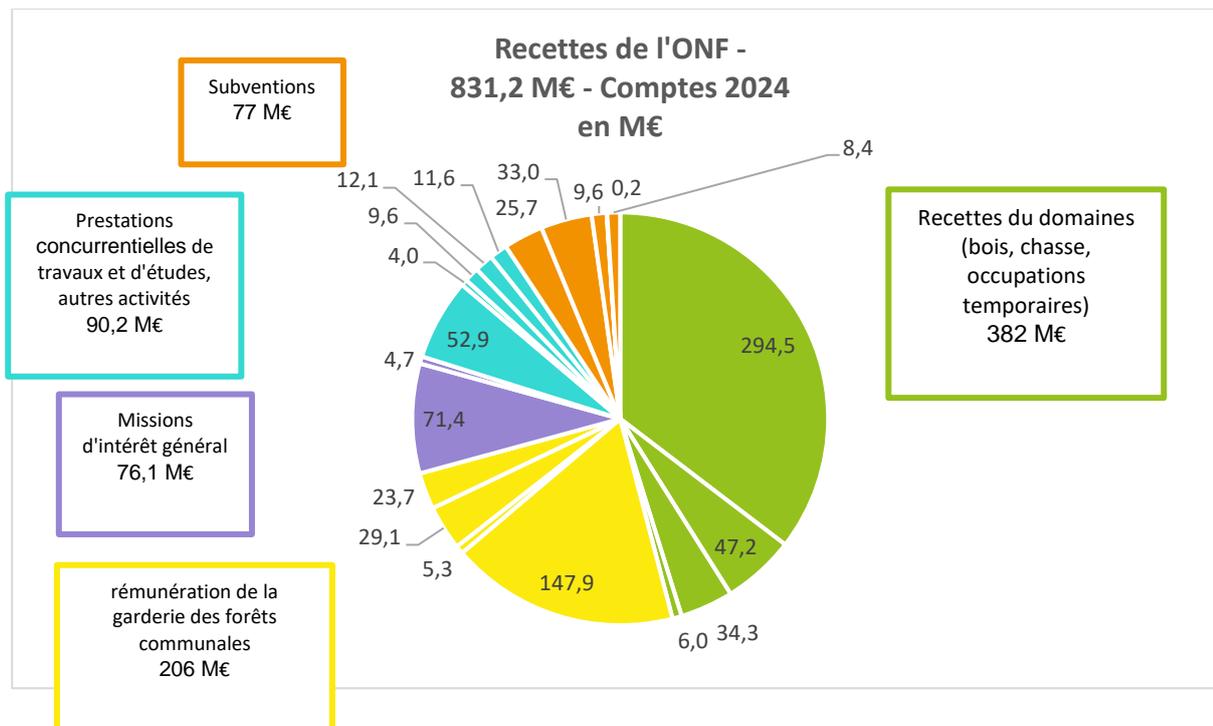
I. Annexe de la partie 5.1 « Le résultat de l'équilibre financier annuel de l'ONF est difficilement prévisible »

Figure 1 : Décomposition des recettes de l'ONF sur la période 2021-2025 (en M€)



Source : ONF

Figure 2 : recettes 2024 de l'ONF

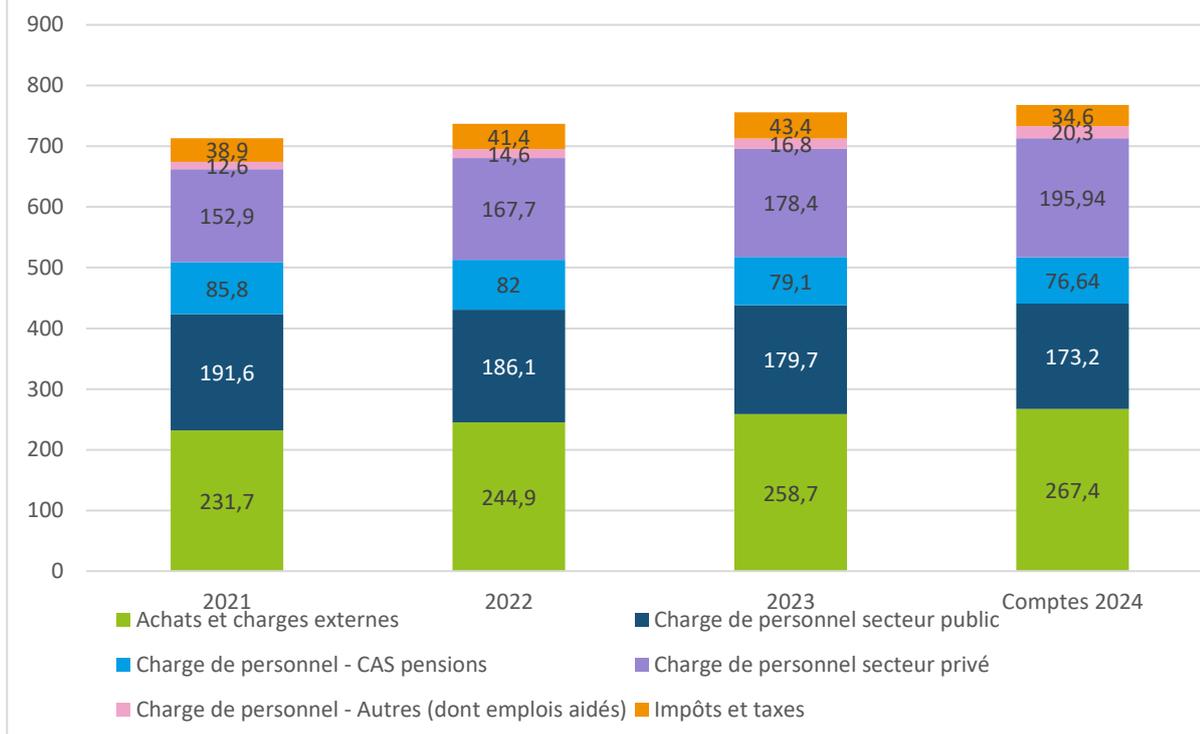


Recettes du domaines (bois, chasse, occupations temporaires)	Ventes de bois	294,5
	recettes de la chasse, pêche et licences dirigées en forêt domaniale	47,2
	Convention d'occupation temporaire - Valorisation du patrimoine	34,3
	Autres produits du domaine	6,0
rémunération de la garderie des forêts communales	Versement compensateur	147,9
	Contribution à l'ha	5,3
	Frais de garderie des collectivités	29,1
	Produits tirés de l'exploitation groupée des forêts des collectivités	23,7
Missions d'intérêt général	Total MIG nationale	71,4
	autres MIG (MIG Zonale DFCI et Arboretum)	4,7
Prestations concurrentielles de travaux et d'études, autres activités	travaux sylvicoles réalisés pour le compte des collectivités forestières	52,9
	vente de graines et plants assurée par la Sécherie de la Joux	4,0
	Assistance technique à donneur d'ordre	9,6
	Études	12,1
	Autres activités	11,6
Subventions	Subvention pour charge de service public	25,7
	Travaux forestiers et touristiques (France Relance, France 2030, planification écologique...)	33,0
	Action d'intérêt général locales et européennes	9,6
	contribution perçue au titre de la formation professionnelle	0,2
	Autres contributions	8,4
Total		831,2

Source : ONF, mise en graphique par la mission

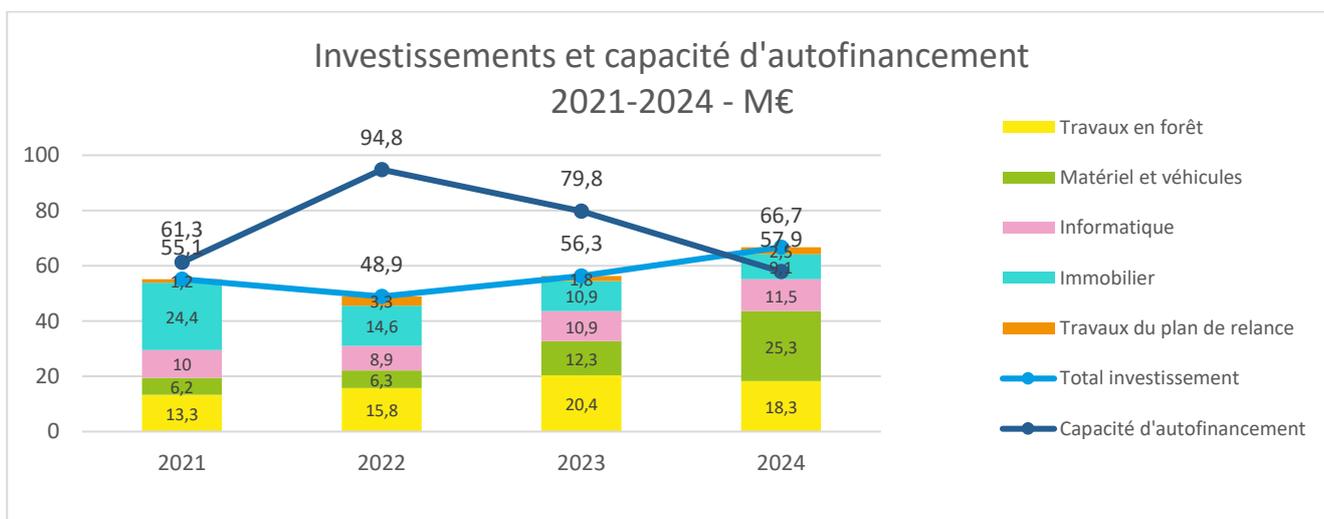
Figure 3 : Achats et charges externes, masse salariale et impôt et taxes entre 2021 et 2024

Achats et charges externes, masse salariales et impot et taxes 2021-2024 M€



Source : ONF, mise en graphique par la mission

Figure 4 : Investissements et capacité d'autofinancement entre 2021 et 2024



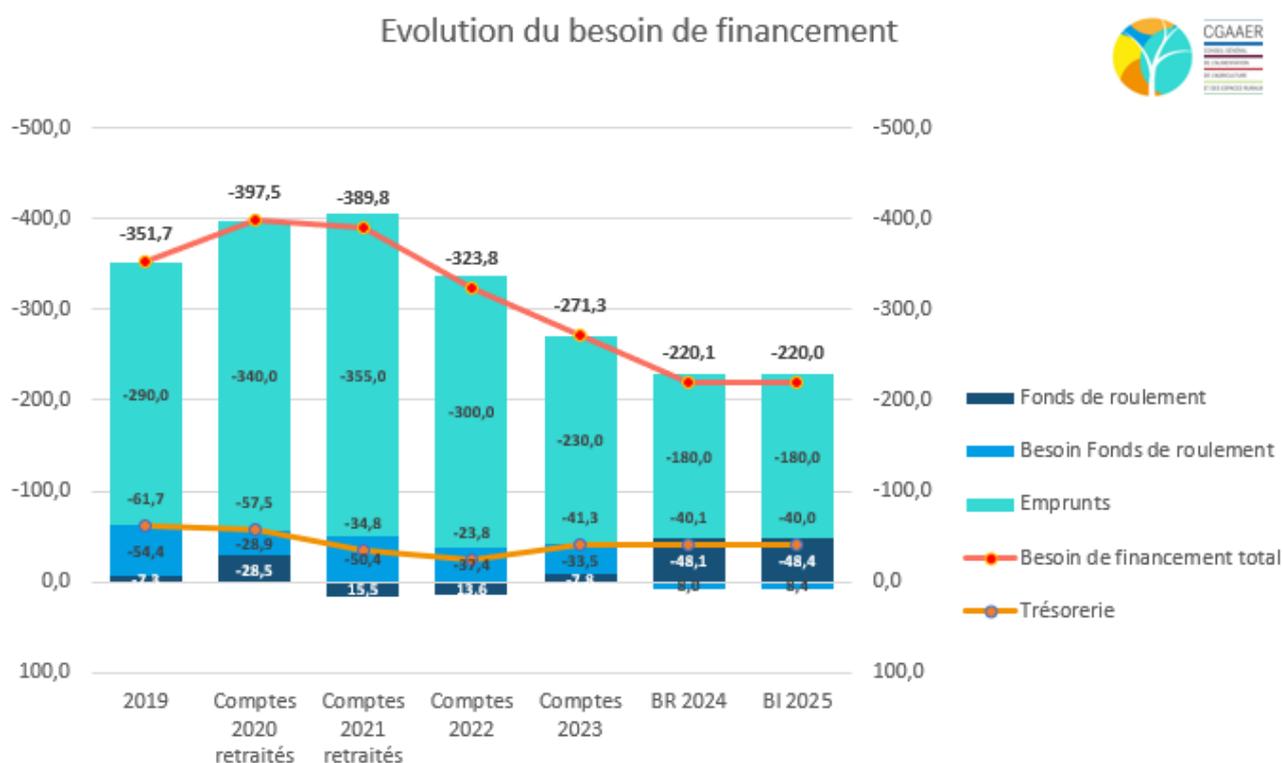
Source : ONF, mise en graphique par la mission

L'équilibre financier rétabli en 2023 et 2024 a permis un désendettement partiel de l'établissement ; cet équilibre est fragile

Sur la période 2021-2024, le budget de l'ONF est globalement à l'équilibre.

La dette de l'ONF a atteint un point haut en 2020 et 2021 à près de 400 M€, elle est aujourd'hui en diminution très significative, passant de près de 400 M€ à fin 2021 à 220 M€ (- 45 %) : le bénéfice de gestion a servi essentiellement à diminuer la charge de la dette grâce à une conjoncture bois relativement favorable, une augmentation du montant versé par l'État au titre des MIG qui prennent en charge des dépenses de personnel et les financements du plan de relance (puis France 2030) qui soulagent les dépenses d'investissements en forêt.

Figure 5 : Évolution du besoin de financement de l'ONF sur la période 2019-2025

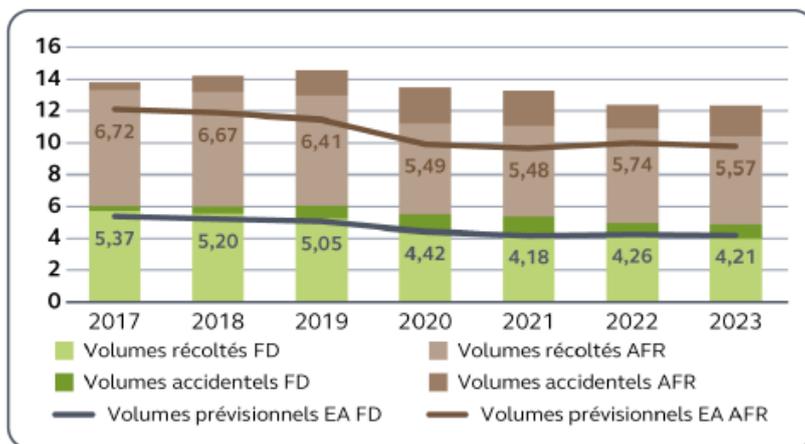


Source : ONF - mise en graphique : mission

Quelques éléments sur les ventes de bois

Les volumes commercialisés liés à des produits accidentels sont en croissance significative en forêts domaniales comme dans forêts les autres forêts publiques. 2024 confirme cette tendance.

Figure 6 : Évolution des volumes de bois martelés et des produits accidentels en forêts domaniales et des autres forêts publiques depuis 2017 (Mm³)



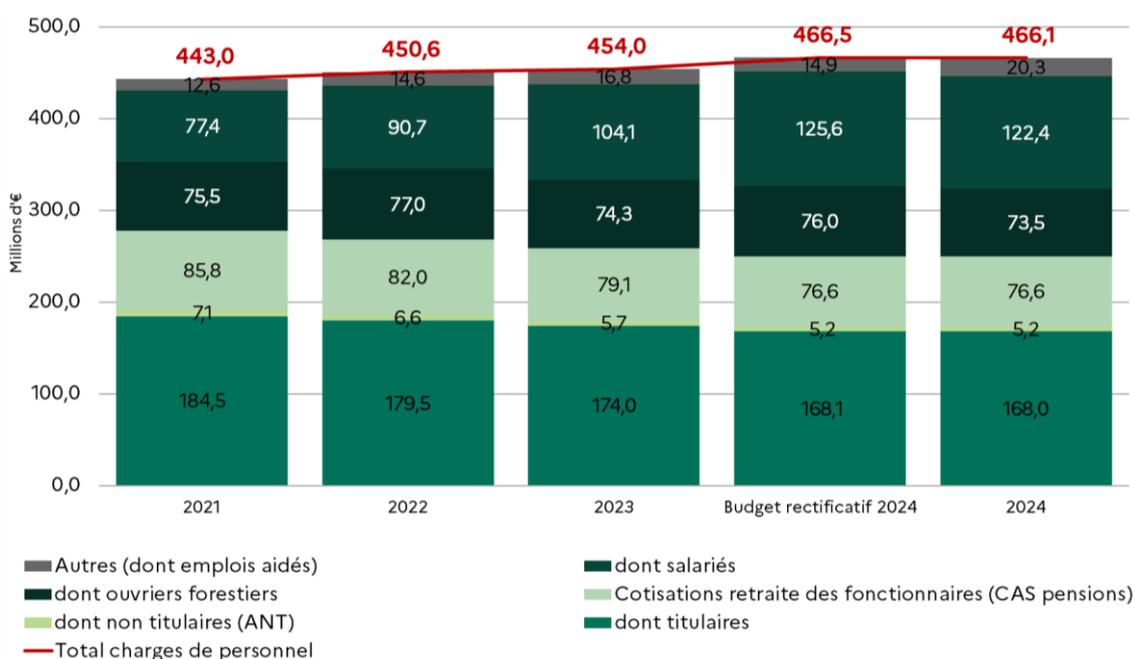
Source : Cour des comptes d'après ONF

II. « L'équilibre RH face à la transformation des métiers » (Annexe de la partie 5.2)

Des effectifs quasiment stables mais une masse salariale qui augmente

Le plafond d'emplois de l'ONF fixé par la loi de finances 2025 est de 8000 ETP. Rappelons que les effectifs réels sous plafond d'emplois pour l'année sont déterminés en conseil d'administration de l'ONF à l'intérieur du plafond d'emplois législatif sur la base de la masse salariale obtenue auprès des ministères de tutelle. Après une baisse régulière des effectifs sous plafond d'emplois, passés d'environ 12 500 en 1990 à 7607 en 2024, l'ONF connaît une stabilisation du plafond d'emplois depuis 2023.

Figure 7 : Masse salariale par catégorie de personnels 2021-2024 en M€-



Source : Rapport de gestion de l'exercice 2024-Exécution des comptes ONF

Un redéploiement entre métiers et activités en tension

L'ONF a redéployé des emplois budgétaires de catégorie C vers des emplois budgétaires de catégories B et C pour, notamment, faire face à l'augmentation des missions d'intérêt général.

L'ONF a ainsi baissé ses effectifs d'ouvriers forestiers de -228 ETPT sur les deux derniers exercices (cf. Rapport social unique / Bilan social Chiffres clés 2023 ONF DRH Décembre 2024). Certains ouvriers ont pu bénéficier d'un accord de cessation progressive d'activité (CPA) signé en 2021 (185 ouvriers forestiers en 2023).

À ce repyramidage des effectifs s'est ajouté en 2023, le transfert de 154 ETPT, en grande majorité des ouvriers forestiers, du fait de la création de la filiale VEGETIS qui regroupe trois branches d'activités concurrentielles (arbre conseil aux particuliers et aux collectivités, maîtrise de la végétation pour les grands opérateurs comme la SNCF, production d'équipements en bois). Il reste actuellement à l'ONF 1500 ouvriers forestiers en CDI et 200 ouvriers forestiers en CDD.

L'ONF a atteint la limite de sa « trajectoire de dé-fonctionnarisation » : proportionnellement plus de salariés de droit privé mais un seuil minimum de fonctionnaires

L'ordonnance n°2022-839 du 1er juin 2022 relative aux agents de l'office national des forêts (dite ordonnance ASAP) et le décret n°2022-841 du 1er juin 2022 associé permettent aux salariés de droit privé de l'ONF de participer à l'ensemble des missions de l'établissement mais en limitant leur champ de compétence au seul constat des infractions et non à leur recherche. Cette disposition les exclut de certaines activités de police comme le contrôle des obligations légales de débroussaillage. Pour faire face à différents risques forestiers, et pour répondre aux besoins des missions de police notamment de la MIG DFCI, l'ONF vise désormais, en accord avec les tutelles, le maintien d'un effectif minimum de fonctionnaires : un quart des 2500 techniciens forestiers territoriaux [TFT] en postes dans les 310 unités territoriales, soit environ 600 techniciens fonctionnaires. Un équilibre des classes d'âges paraît souhaitable et en conséquence une reprise des recrutements de techniciens fonctionnaires a été lancée en 2024 (30⁹³ par an par concours du MASA pendant 3 ans pour l'instant).

-un seuil d'encadrants fonctionnaires à préserver

La « population » des salariés de droit privé est par nature plus mobile et sensible à la situation du marché de l'emploi, actuellement très concurrentiel. Aussi afin d'assurer une pérennité de l'organisation de l'établissement (50 à 60 % de l'encadrement qui soit réalisé par des fonctionnaires) et le partage d'une culture professionnelle technique et globale propre au service public, l'ONF souhaiterait recruter davantage d'ingénieurs fonctionnaires à la sortie des écoles AgroParisTech (4 ou 5 IPEF par an) et Institut Agro Dijon (15 IAE par an).

L'ONF souhaiterait donc passer globalement de 95% (cible actuelle) à 80 % de recrutement de salariés de droit privé, ces prochaines années.

-Un équilibre fonctionnaires/ salariés de droit privé auquel il faut veiller

La cohabitation des personnels de statuts différents se fait au prix d'une double gestion RH et d'un dialogue social riche mais chronophage et conduisant à des hétérogénéités de traitement entre les deux statuts. Les représentants des personnels relevant des deux statuts n'ont pas mentionné de problème majeur. Ils ont toutefois souligné la difficulté du maintien de l'équité de traitement, nécessaire à la cohésion de la communauté professionnelle, amplifiée par un fort turn-over dans certains segments d'activité, ainsi que le besoin d'une bonne connaissance des spécificités respectives.

...avec des effectifs qui deviennent insuffisants pour assurer certaines missions

Les besoins de création d'emplois complémentaires exprimés par l'ONF à la Cour des Comptes en 2024, à savoir 269 ETP supplémentaires, se décomposent ainsi :

- 17 pour la MIG RTM/dunes/glaciaire
- 74 pour l'adaptation au Changement Climatique (outils de suivi et d'anticipation, développement et diversification des ressources génétiques forestières RGF, préservation des sols)
- 20 en Outre-mer (mise en place d'un inventaire forestier)
- 110 pour la refonte des aménagements et des techniques sylvicoles, renforcement de l'accompagnement technique
- 43 pour le renouvellement forestier en forêt domaniale et en forêt des collectivités
- 5 pour le développement de la contractualisation

⁹³ Techniciens supérieurs du ministère de l'agriculture de grade principal dit 2ème grade TSMA2