

L'Office national des forêts, acteur de la politique forestière

Valérie Metrich-Hecquet
Directrice générale de l'ONF

La forêt française constitue aujourd'hui la 4^e surface forestière en Europe avec 25,5 millions d'hectares. Dans l'Hexagone, 25 % des forêts sont publiques. Leur gestion durable est assurée par l'Office national des forêts (ONF), dont la mission est d'accompagner l'adaptation de la forêt au changement climatique pour favoriser sa résilience et sa contribution à son atténuation.

Depuis le XIII^e siècle, la puissance publique a cherché à protéger la forêt française et à réglementer ses usages. L'ordonnance de Brunoy, de 1346, définissait le rôle de l'administration forestière : « Les maîtres des eaux et forêts enquerrent et visiteront toutes les forez et bois et feront les ventes qui y sont, en regard de ce que les dites forez se puissent perpétuellement soutenir en bon estat. »

Héritier de l'administration des forêts, l'Office national des forêts, créé en 1966, assure la gestion durable de la forêt publique française. Cet article présente ses missions et son organisation, mais aussi les enjeux nouveaux auxquels sont confrontés l'ONF et ses partenaires, dans le contexte du changement climatique. Cet article ne constitue pas une présentation de

la politique forestière, dont le champ est bien plus large. En particulier, l'ONF n'intervient qu'en forêt publique tandis que la gestion de la forêt privée relève d'acteurs privés et de l'établissement public qu'est le Centre national de la propriété forestière (CNPFP).

Pour autant, l'enjeu écologique et climatique, celui de l'adaptation de la forêt française pour permettre sa transmission aux générations futures et sa participation au stockage de carbone, est largement partagé par tous les acteurs, publics comme privés. L'accélération du dérèglement climatique constitue un vrai défi pour les forestiers, habitués à la gestion du temps long et aux séries statistiques stables, mais il peut aussi être l'occasion d'une réinvention.

Politiques publiques

Les missions de l'ONF : au service des forêts, de la filière et de l'intérêt général

La loi prévoit que les forêts propriétés de l'État, ainsi que les forêts et bois susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution, qui appartiennent aux collectivités, établissements publics ou établissements d'utilité publique, sociétés mutualistes et caisses d'épargne, relèvent du régime forestier et soient gérés de manière durable par l'ONF.

Dans ce cadre, l'ONF gère 1300 forêts domaniales (forêts dont l'État est propriétaire), ainsi que 15 000 forêts appartenant à des collectivités ou à des établissements publics. En métropole, la forêt publique couvre 4,4 millions d'hectares sur un total de 17,3 millions d'hectares de forêts (soit 25 %) ; la forêt domaniale représente un tiers de la surface forestière publique et la forêt des collectivités les deux tiers. Les forêts des collectivités sont constituées en grande majorité de forêts communales (87 % des surfaces). En outre-mer, la forêt est quasi exclusivement publique et compte plus de 8 millions d'hectares, principalement en Guyane.

La gestion des forêts

Gestionnaire du régime forestier, l'ONF surveille, protège, entretient, exploite la forêt publique et investit pour son renouvellement. L'Office élabore les documents de gestion durable ou d'aménagements pour les forêts domaniales et les forêts des collectivités relevant du régime forestier. Ces documents fixent le rythme des coupes et travaux sur vingt ans ainsi que le choix des itinéraires techniques et des essences ; ils font l'objet d'une approbation par l'État. Les coupes ne doivent pas prélever plus que l'accroissement annuel. L'ONF s'assure du bon déroulement de l'aménagement et veille au renouvellement des peuplements forestiers, en investissant

dans la forêt domaniale ou en proposant les programmes de travaux aux collectivités, qui ont le choix de s'adresser (ou non) à l'Office pour leur réalisation.

“

**Les coupes ne doivent pas
prélever plus que l'accroissement
annuel**

L'ONF commercialise le bois des forêts domaniales et des forêts des collectivités. Les ventes de bois des forêts domaniales alimentent le budget de l'ONF, tandis que les recettes des



Un guide de l'ONF vérifie la croissance de jeunes plants de chênes destinés à remplacer des châtaigniers morts de la maladie de l'encre. Forêt de Montmorency (Val-d'Oise), juin 2021

© GARDEL BERTRAND/
HEMIS. FR/HEMIS. FR/
HEMIS VIA AFP

bois des forêts des collectivités reviennent à leurs propriétaires. Avec la commercialisation du bois exploité de la forêt publique, l'ONF est un acteur de la filière forêt-bois, qui propose à la vente entre 35 et 40 % du volume de bois mis sur le marché en France.

Au travers de ses clauses générales de vente publiées et harmonisées, l'ONF garantit l'égalité des conditions d'accès aux acheteurs (les scieurs, les tonneliers, les exploitants forestiers...). Son périmètre d'intervention, national, lui permet de lisser les à-coups en cas d'aléas climatiques et économiques. Si la commercialisation du bois des forêts publiques s'est longtemps faite sur pied (arbre non abattu) et par adjudication¹, l'État a demandé à l'ONF de développer le mode de vente de bois façonné (arbre coupé et sorti de la forêt) et sous contrat, afin de participer à la structuration de la filière, d'accroître la prévisibilité et la régularité des volumes et des prix, et de maîtriser les débouchés.

Dans le cadre du régime forestier et au titre de la multifonctionnalité de la forêt française, l'ONF assure l'accueil du public en forêt, en étroite partenariat avec les collectivités locales.

En complément, l'État confie à l'ONF des missions d'intérêt général, lui permettant de contribuer à la mise en œuvre de ses politiques publiques.

L'ONF participe ainsi à la politique gouvernementale en faveur de la biodiversité. Il déploie les techniques les plus favorables à sa préservation : maintien de bois mort et d'îlots de sénescence (voir glossaire page 12) en forêt publique, création de réserves biologiques et de zones en libre évolution, maintien d'habitats favorables aux espèces, adoption des pratiques respectueuses des milieux et des sols (débardage par câble, pas de travaux sylvicoles pendant les périodes de nidification...), abandon des produits phytopharmaceutiques...

Depuis les grands feux des années 1990, l'ONF est également très actif dans la politique de

prévention des incendies de forêt en zone méditerranéenne au travers de son expertise, de patrouilles de surveillance et de contrôle des massifs ou d'extinction des feux naissants, enfin du contrôle du respect des obligations légales de débroussaillage. À la demande de l'État, cette activité a été étendue en 2022 à d'autres territoires que la zone sud historique.

Le service de la restauration des terrains de montagne, intégré à l'ONF, compte tenu du rôle de la forêt pour stabiliser les terrains en pente, mène des missions d'expertise et d'accompagnement des préfets et des collectivités pour certains risques en zone de montagne.

Statut, gouvernance et fonctionnement de l'ONF : soixante ans de transitions

En 1964, le choix du statut d'établissement public industriel et commercial répondait à deux objectifs principaux. Le premier, élargir le périmètre de l'établissement par rapport à celui de l'administration des forêts, dont la mission principale était la protection du patrimoine forestier, pour lui permettre de contribuer à la mise en place d'une sylviculture dynamique et au développement de l'industrie de transformation du bois. Le second, donner à l'ONF les moyens de son autonomie financière, en lui affectant les recettes de la forêt domaniale (« le bois paie la forêt »).

Le conseil d'administration de l'ONF est composé de trente membres, représentants des ministères (agriculture, écologie, finances, intérieur et outre-mer), des communes forestières et des conseils régionaux, de la filière, des associations environnementales, des chasseurs, ainsi que de représentants du personnel. Le premier vice-président du conseil d'administration est un élu des communes forestières, signe du partenariat privilégié entre les collectivités propriétaires de forêts relevant du régime forestier et l'ONF. L'ONF apporte aux élus expertise et conseil, mais ce

Politiques publiques



Patrouille de surveillance des massifs à forte pression incendie et touristique dans le cadre de la mission d'intérêt général de «défense des forêts» contre les incendies (DFCI) confiée à l'Office national des forêts

© JC MILHET/HANS LUCAS/
HANS LUCAS VIA AFP

sont eux qui, en tant que propriétaires, restent maîtres de la décision.

Le budget de l'ONF est majoritairement constitué de recettes propres. En 2023, le chiffre d'affaires s'est élevé à 767 millions d'euros (M€) dont près de 400 M€ proviennent de recettes issues des forêts domaniales (bois, convention d'occupation temporaire, chasse...) et 84 M€ de recettes liées à l'activité concurrentielle (travaux, prestations...). Pour le tiers restant, l'ONF perçoit des contributions publiques de l'État. En contrepartie du travail de l'ONF dans la gestion des forêts des collectivités, l'État prend en charge 85 % du coût de cette dernière. Le solde des coûts de gestion reste financé par les collectivités au titre des frais de garderie, qui sont une quote-part (10 à 12 %) du chiffre d'affaires qu'elles tirent de la gestion et de l'exploitation de leurs forêts (25 M€ en moyenne selon les années).

Le budget de l'ONF, au travers de ses recettes et des soutiens de l'État, permet la mutualisation des moyens entre les territoires et les collectivités, quelles que soient leur capacité financière ou la ressource qu'ils tirent de leurs forêts. Cela explique que le modèle, parfois questionné, n'ait jamais été réellement mis en cause. Le changement climatique et les incertitudes qu'il entraîne confortent l'intérêt de la mutualisation des connaissances et des compétences, comme des moyens.

L'organisation de l'ONF se caractérise par un maillage territorial important. L'Office est constitué d'une direction générale (4 % des effectifs), de six directions territoriales dans l'Hexagone et de cinq directions en Corse et dans les départements d'outre-mer, couvrant 51 agences territoriales et 310 unités territoriales (8 à 10 agents en moyenne par unité), au plus près des territoires. Il existe également



Juin 2024 : pins de Salzmann dans une pépinière expérimentale à Saint-Paul-lès-Durance (Bouches-du-Rhône), dirigée par l'ONF dans le cadre d'une étude sur l'adaptation des forêts au changement climatique

© JEREMY PAOLONI / AFP

des agences spécialisées pour les travaux, la défense des forêts contre les incendies et la restauration des terrains en montagne.

S'agissant du personnel, constitué de fonctionnaires et d'ouvriers forestiers, le recrutement s'est progressivement élargi à des agents contractuels de droit privé pour la quasi-totalité des métiers, à l'exception de certaines missions de police judiciaire². En 2023, l'ONF comptait autant de fonctionnaires que de salariés de droit privé.

La baisse continue des effectifs est un autre élément marquant de l'histoire de l'ONF : ils sont passés de 12 500 équivalents temps plein en 2002 à 7 600 en 2022. Si une part de cette diminution a pu être absorbée par des efforts en matière de rationalisation, de dématérialisation et d'externalisation, cette évolution rencontre ses limites. À un moment où la forêt française est confrontée au défi

du changement climatique, qui s'accélère, le Gouvernement a décidé d'annuler les baisses prévues en 2023 et 2024.

L'ONF et le défi de la transition écologique et climatique

Un constat préoccupant : les forêts françaises sont sévèrement touchées par les effets du changement climatique

Depuis 2017, la part dans la récolte de bois des produits accidentels du fait d'événements climatiques (sécheresse, tempête) ou sanitaires (attaque de parasites ou d'insectes) a augmenté pour atteindre un quart de la récolte, alors qu'elle ne représentait que 4 à 5 % en plaine et 10 % en montagne dans les décennies précédentes.

Politiques publiques

Les données de l'Institut national de l'information géographique et forestière montrent par ailleurs un ralentissement significatif de la production biologique des arbres de 6,15 m³/ha/an sur la période 2005-2013 à 5,51 m³/ha/an en 2013-2021 pour les forêts domaniales et de 5,80 m³/ha/an à 5,47 m³/ha/an pour les autres forêts publiques. Parallèlement, la mortalité a presque doublé d'une période à l'autre.

S'ajoutant aux effets du changement climatique, la surdensité de grand gibier dans la forêt française rend encore plus difficile le renouvellement des peuplements forestiers déjà fragilisés par la sécheresse, tant en plantation qu'en régénération naturelle.



La moitié de la forêt française pourrait dépérir ou devenir très vulnérable à la fin du siècle

Au-delà du constat, les projections effectuées sur la base des scénarios du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) montrent que la moitié de la forêt française pourrait dépérir ou devenir très vulnérable à la fin du siècle. Des essences comme l'épicéa, le sapin, le frêne et le hêtre semblent particulièrement sensibles.

Le ralentissement de la pompe à carbone forestière reposant sur la photosynthèse³ se traduit par une diminution significative du puits forestier (quantité de carbone stockée annuellement par la forêt et les sols forestiers). La forêt de métropole représentait jusqu'à ces dernières années un puits important de

carbone (72 millions de tonnes en équivalent CO₂ absorbées en 2013), équivalent à la compensation d'environ 15 % des émissions de gaz à effet de serre de la France. S'il y a toujours absorption de carbone par la forêt au travers de la croissance des arbres, ce sera désormais dans des proportions bien moindres, ce qui remet en question la contribution attendue de la forêt à l'atteinte de la neutralité carbone.

Accompagner l'adaptation des forêts au changement climatique permettra aussi de réussir l'atténuation. L'enjeu est tout à la fois d'adapter les peuplements pour les rendre plus résilients au climat du futur, et d'encourager la production de bois matériau pour prolonger le stockage de carbone le plus longtemps possible et réduire le recours aux produits issus d'énergie fossile.

Une stratégie pour adapter la forêt aux effets du changement climatique

Dans ce contexte, en lien avec ses tutelles et ses partenaires, l'ONF construit une stratégie d'adaptation des forêts publiques au changement climatique.

Face à la perspective d'un changement climatique rapide d'origine anthropique, l'ONF fait le choix d'intervenir en accompagnement des dynamiques d'évolution spontanée, dès lors que la vitesse du phénomène est bien plus rapide que la capacité naturelle d'adaptation des forêts. En un siècle, les peuplements subiront un choc thermique (+ 4 °C) équivalent à celui qui se produirait spontanément en 10 000 ans⁴. Dans ces conditions, ne pas intervenir pourrait conduire non pas à des adaptations progressives, mais à des ruptures plus brutales qui mettraient à mal tous les services que la forêt apporte aux sociétés.

Pour autant, ces interventions doivent être dosées de manière progressive par rapport aux risques :

- si la forêt en place est considérée comme apte à résister à l'évolution climatique (selon les projections, 50 % de la forêt française

“

La stratégie globale d'adaptation passe par une démarche de diversification des essences

serait dans ce cas), le renouvellement à l'identique n'est pas risqué, l'ONF poursuit sa stratégie « historique » de renouvellement par régénération naturelle ;

- Si la forêt en place est jugée vulnérable pour certaines essences, mais en comportent d'autres mieux adaptées, l'objectif est de modifier les proportions existantes afin d'atteindre un mélange plus résilient. La régénération naturelle peut alors être opérée dans de meilleures conditions ;

- si la forêt en place est estimée vulnérable pour l'ensemble des essences qui la composent, la seule régénération naturelle est insuffisante ; il est dans ce cas nécessaire d'enrichir le peuplement par plantation, en apportant des flux de gènes issus de provenances ou essences autochtones, mais à tempérament plus « méridional » ;

- enfin, dans le cas extrême et minoritaire où la forêt est située dans un secteur qui sortira demain de l'épure des domaines biogéographiques et bioclimatiques de notre pays, pour basculer dans des situations climatiques connues uniquement à l'étranger, l'introduction raisonnée et maîtrisée d'essences allochtones (provenant d'un site différent) peut se justifier en fonction des contextes. Les démarches en cours visent à conserver un caractère expérimental maîtrisé à ces approches.

Dans tous les cas de figure, la diversification se révèle un facteur essentiel de résilience. La stratégie globale d'adaptation passe par une



démarche de diversification des essences, mais aussi des structures de peuplement, des traitements sylvicoles, des tailles de coupe et unités de gestion, démarche résumée sous le concept de « forêt mosaïque ».

Pour mener cette stratégie, l'ONF travaille autour de plusieurs axes. Le premier repose sur le développement de nouvelles méthodes et outils d'observation, de diagnostic et de prévision de l'état des peuplements, par le recours à des nouvelles technologies (satellite, lidar) et à l'intelligence artificielle, couplées à des observations de terrain.

Le deuxième axe de travail porte sur l'évolution des documents d'aménagement des forêts, aujourd'hui figés sur vingt ans, qui doivent être adaptés plus rapidement face aux évolutions de l'environnement dans lequel se déploie la gestion. L'apport des données issues des outils d'observation, de diagnostic et de prévision permettra d'agir de manière plus réactive et de mieux estimer le niveau de gestion et d'exploitation compatible avec l'accroissement annuel de la forêt.

À l'aide d'un instrument équipé de la télédétection par laser (lidar), un spécialiste des sciences de la Terre à la NASA prend des mesures tridimensionnelles d'une forêt portoricaine

NASA/MATT
RADCLIFFE/NAFROUFE/
CC BY 2.0

Zoom

Glossaire

Bois mort : arbre ne présentant aucun signe de vie.

Îlot de sénescence : petit peuplement forestier laissé en évolution libre sans intervention culturale et conservé jusqu'à son terme physique, c'est-à-dire jusqu'à l'effondrement des arbres.

Obligations légales de débroussaillage :

le débroussaillage représente la mesure de prévention la plus efficace pour réduire le nombre et l'impact des incendies. Le Code forestier fixe à tout propriétaire, ou son ayant droit (locataire), de constructions, chantiers ou installations de toute nature une obligation légale de débroussaillage (OLD) dans les régions Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), Occitanie, Nouvelle-Aquitaine (sauf Corrèze, Creuse et Haute-Vienne), ainsi que dans les départements de la Drôme et de l'Ardèche. Sauf décision expresse du préfet, toutes les communes de ces territoires sont concernées. Pour les autres, dont l'outre-mer, les OLD s'appliquent dans les massifs désignés par le préfet de département augmentés d'une zone périphérique de 200 mètres.

Recharge du cordon dunaire :

interventions permettant le maintien ou la restauration d'habitats dunaires (dune embryonnaire, dune blanche, dune grise) protecteurs de l'arrière-littoral : couvertures de branchages, rideaux brise-vent, mise en défens, plantations de végétaux, remodelage ponctuel.

Régénération naturelle : ensemble des interventions de renouvellement

naturel d'un peuplement forestier par semences issues des arbres sur pied.

Réserve biologique : espace bénéficiant d'une protection réglementaire (arrêté interministériel, de l'Agriculture et de l'Écologie) spécifique aux forêts relevant du régime forestier. Les réserves biologiques sont créées par l'État, à l'initiative de l'ONF (forêts domaniales) ou des collectivités propriétaires. On distingue les réserves biologiques intégrales (RBI), dont l'objectif est la libre évolution d'écosystèmes forestiers, des réserves biologiques dirigées (RBD), consacrées à la gestion conservatoire d'habitats ou d'espèces remarquables.

Technologie lidar : en foresterie, le lidar, technique de télédétection optique, est utilisé pour évaluer puis cartographier le capital sur pied (ressource bois) et en suivre l'évolution dans l'espace et le temps. Lorsque le faisceau laser émis par le lidar rencontre un obstacle, il est réfléchi vers la source émettrice, qui enregistre alors le temps de ce trajet aller-retour, effectué à la vitesse de la lumière. Connaissant la vitesse et le temps de parcours, on en déduit aisément la distance correspondante. Avec un émetteur placé dans un avion volant à altitude constante, on peut déterminer l'altimétrie de tout point du sol, donc construire un modèle numérique de terrain (MNT). On peut faire de même avec n'importe quelle surface du sursol et obtenir un modèle numérique de surface (MNS). Et *in fine*, par rapprochement entre MNT et MNS, on accède à la hauteur de la surface par rapport au sol, traduite en modèle numérique de hauteur (MNH).

Zone en libre évolution : espace laissé sans intervention, sans gestion.

Office national des forêts

Le troisième axe d'actions se concentre sur la question des ressources génétiques forestières pour disposer de graines et plants adaptés aux besoins du futur et garantissant une diversité d'essences. Même si l'ONF continue de faire reposer le renouvellement sur la régénération naturelle, il lui faudra recourir, plus que par le passé, à la plantation ou à l'enrichissement, ce qui nécessite de disposer des ressources génétiques adaptées.

Le quatrième axe consiste à développer les techniques favorables aux sols et à la biodiversité, éléments de la résilience des peuplements et écosystèmes forestiers. On peut citer les techniques visant à éviter le tassement des sols, comme l'exploitation par câble⁵.

Le cinquième axe concerne la mise en œuvre du programme de renouvellement forestier, financé par l'État dans le cadre de France Relance, de France 2030 et plus récemment de la planification écologique. L'ONF met en œuvre cette politique d'investissement financée par l'État, en complément de sa politique de renouvellement par régénération naturelle, dès lors que les besoins de renouvellement augmentent et changent de nature avec le changement climatique.

Quant au dernier axe, il s'agit de la participation de l'ONF aux politiques de prévention de certains risques naturels. Au travers de ses missions d'intérêt général, l'Office intervient pour la défense des forêts contre les incendies, mais aussi en faveur de la politique de prévention du risque en montagne (glissements de terrain, éboulements, risque glaciaire), et du risque sur le littoral grâce au maintien et à la recharge du cordon dunaire, tous ces risques étant amenés à augmenter avec le changement climatique.

Si l'accélération du changement climatique demande au gestionnaire forestier de revoir ses méthodes et ses pratiques, elle est aussi l'occasion d'une prise de conscience collective de la fragilité des forêts, des services qu'elles rendent à la société et de la nécessité de veiller à leur préservation. ●

Notes

[1] L'adjudication est une vente aux enchères publiques

[2] La police judiciaire intervient dans la recherche d'infractions, notamment pour non-respect des obligations légales de débroussaillage (pour la prévention des incendies de forêt), décharges illégales en forêt, coupes de bois non autorisées, etc.

[3] La photosynthèse utilise le rayonnement solaire pour capter le CO₂. Arbres et plantes réduisent ainsi la quantité de dioxyde de carbone dans l'atmosphère.

[4] «Paléoclimats», *La Recherche*, n° 573, avril-juin 2023.

[5] Il s'agit d'une technique permettant de sortir les bois de la forêt par câble plutôt que par engin sur roues, pour éviter d'abîmer les sols de la forêt.

Pour aller plus loin

Office national des forêts, www.onf.fr.

Institut national de l'information géographique et forestière, www.ign.fr.

Département de la santé des forêts du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, www.agriculture.gouv.fr/la-sante-des-forets.

Observatoire des forêts françaises, foret.ign.fr.