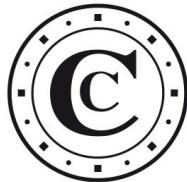


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

L'OFFICE
NATIONAL DES
FORÊTS ET LE DÉFI
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE

Rapport public thématique

Septembre 2024

Sommaire

Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	15
Introduction.....	17
Chapitre I Des forêts publiques fragiles au cœur des enjeux de la transition écologique	21
I - Des forêts publiques vulnérables au changement climatique	22
A - Un effort de reboisement majeur et parfois contesté	23
B - Des volumes de bois à commercialiser en baisse.....	26
C - Une gestion forestière qui s'effectue désormais dans l'incertitude	29
D - Un déséquilibre forêt-gibier qui menace les efforts de reboisement	30
II - Des enjeux environnementaux et sociaux de plus en plus prégnants.....	32
A - Une connaissance insuffisante des flux et des stocks de carbone	32
B - Une préservation de la biodiversité à mieux évaluer	35
C - Une attention croissante portée à l'accueil et l'information du public	39
Chapitre II Des missions historiques en évolution rapide.....	43
I - Quatre activités historiques dont les coûts sont mal analysés	43
II - Une transformation profonde des modes de commercialisation des bois	44
A - Une nécessaire évolution des modes de commercialisation des bois.....	45
B - Une dynamique forte au service d'objectifs ambitieux	47
C - Une contractualisation dont l'intérêt financier reste à étayer	50
III - Un régime forestier coûteux et en extension.....	53
A - Une contribution modeste et figée des propriétaires forestiers publics au financement du régime forestier.....	54
B - Une extension du régime forestier au financement encore incertain.....	57
IV - Des missions d'intérêt général croissantes	59
A - Des modalités de gestion et de suivi à homogénéiser	60
B - Un partage difficile entre missions d'intérêt général et autres activités de l'établissement	62
V - Des activités concurrentielles à l'équilibre depuis leur réduction.....	64
Chapitre III Un modèle économique à repenser	71
I - Une soutenabilité financière fragile.....	71
A - Des ressources propres insuffisantes qui ont impliqué le versement de subventions	72
B - Un endettement trop élevé	76

II - Une stratégie des ressources humaines à redéfinir	80
A - Une baisse des effectifs remise en cause par les effets du changement climatique	80
B - Une gestion prévisionnelle qui reste à définir	84
III - Une trajectoire financière à clarifier	88
A - Des renouvellements forestiers qui vont nécessiter davantage de financements	89
B - Des financements incertains	91
Liste des abréviations	95
Annexes	97

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Dans le cadre de la plateforme de participation citoyenne ouverte par la Cour des comptes du 6 septembre au 15 octobre 2023, une contribution a sollicité un examen de la capacité de l'ONF à faire face aux enjeux de la transition écologique. Cette contribution citoyenne a reçu 54 soutiens. À la suite de cette proposition, une enquête sur l'ONF et le défi de la transition écologique a été ajoutée au programme des travaux de la deuxième chambre de la Cour des comptes par l'arrêté n° 23-814 du Premier président du 20 décembre 2023.

La présente enquête intervient dans le prolongement de l'enquête sur « *la structuration de la filière forêt-bois* » (2020), réalisée par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, ainsi que de l'enquête « *la gestion durable de la forêt métropolitaine, quelle adaptation au changement climatique ?* », objet d'un chapitre du rapport public annuel 2024 de la Cour des comptes.

Conformément aux normes professionnelles de la Cour (III-18), requérant de collecter des données et de les analyser afin d'obtenir les éléments probants destinés à fonder les observations et les recommandations, un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis des parties prenantes.

L'enquête s'est appuyée sur les réponses écrites apportées par l'ONF et ses autorités de tutelle à plusieurs questionnaires ainsi que sur des entretiens conduits jusqu'en janvier 2024, avec la direction générale et les directions territoriales métropolitaines de l'établissement, ses autorités de tutelle, la fédération nationale des communes forestières et plusieurs associations de protection de la nature. Des entretiens complémentaires ont été conduits de janvier à mars 2024 avec l'établissement et ses autorités de tutelle pour préciser des points d'instruction spécifiques.

Au total, près de 150 personnes ont été rencontrées.

Compte tenu du temps impari, la Cour n'a pas réalisé d'enquête comparative avec d'autres établissements publics européens chargés de la gestion de forêts publiques. En outre, le périmètre de l'enquête exclut l'intervention de l'ONF dans les territoires ultramarins.

Lors de sa séance du 22 mars 2024, la deuxième chambre a examiné le rapport de synthèse et décidé d'adresser un relevé d'observations provisoires le 29 avril 2024 à 14 destinataires.

Le présent rapport tient compte de l'ensemble des réponses parvenues et des quatre auditions conduites le 19 juin 2024 avec le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises), le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (direction de l'eau et de la biodiversité), la direction générale de l'Office national des forêts et la Fédération nationale des communes forestières

Le rapport a été délibéré le 21 juin 2024 par la deuxième chambre, présidée par Mme Inès-Claire Mercereau et composée de Mme Catherine Périn et de Mme Ève Darragon, conseillères maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Michel Babeau, conseiller maître, M. Guillaume Bruneteau, conseiller référendaire en service extraordinaire et Mme Valérie Girard, vérificatrice.

**

Le projet de rapport a été délibéré le 21 juin 2024 par la deuxième chambre, présidée par Mme Inès-Claire Mercereau et composée de Mme Catherine Périn et de Mme Ève Darragon, conseillères maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Michel Babeau, conseiller maître, M. Guillaume Bruneteau, conseiller référendaire en service extraordinaire et Mme Valérie Girard, vérificatrice.

Il a été examiné et approuvé, le 11 juillet 2024, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, Mme Démier, Mme Hamayon, M. Bertucci, M. Meddah et Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Tournier, président de section, représentant M. Charpy, président de la quatrième chambre, Mme Bonnafoux, présidente de chambre régionale des comptes, M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Créé en 1964 à la suite de l'administration des eaux et forêts, héritière des dispositifs multiséculaires issus d'une ordonnance royale de 1346, l'Office national des forêts (ONF) est un établissement public industriel et commercial chargé de la gestion durable des forêts publiques, soit, pour la métropole, 1,7 millions d'hectares de forêts domaniales appartenant à l'État et 2,9 millions d'hectares appartenant à d'autres propriétaires forestiers publics, notamment des collectivités territoriales. Les principes encadrant la gestion de ces forêts sont, depuis 1827, définis dans le code forestier et constituent le « régime forestier ».

Doté d'un budget de plus de 900 M€ et d'un effectif de 8 043 agents fin 2023, l'ONF gère 25 % de la surface forestière de métropole et met sur le marché 40 % des volumes de bois produits en France, ce qui en fait un acteur majeur de la filière forêt-bois.

L'ONF est également chargé de mener des missions d'intérêt général pour le compte de l'État, notamment en faveur de la préservation de la biodiversité ou de la prévention des incendies. Enfin, son statut d'établissement public à caractère industriel et commercial lui permet d'intervenir dans le domaine concurrentiel en proposant des prestations de travaux, d'expertise ou de maîtrise d'œuvre.

Des forêts publiques vulnérables, au cœur des enjeux de la transition écologique

La multiplication des épisodes de sécheresse observée ces dernières années affecte durablement les peuplements forestiers, d'autant plus qu'ils s'accompagnent désormais d'épisodes réguliers de prolifération d'insectes qui s'attaquent aux arbres (cas des scolytes sur les résineux), conduisant à des phénomènes de déperissements massifs.

25 000 hectares de forêt domaniale et autant de forêt des collectivités ont ainsi été détruits entre 2018 et 2021, appelant un effort de reconstitution sans précédent, soutenu par l'État depuis 2020 dans le cadre du plan de relance puis de France 2030. Ce renouvellement des forêts publiques s'effectue toutefois dans un contexte incertain, tant sur la nature des essences à planter que sur la disponibilité en plants et en entreprises

de travaux forestiers. Les nombreuses situations de déséquilibre forêt-gibier rencontrées ajoutent encore une difficulté supplémentaire et appellent à un rapprochement avec les représentants du monde de la chasse, engagé depuis 2023, pour les résorber.

Le changement climatique ralentit, par ailleurs, la croissance des peuplements, réduisant de fait le volume de bois exploitable. La production biologique des forêts publiques française a ainsi diminué de 6,5 % entre 2005 et 2021. Depuis 2017, les volumes de bois mis en vente sont en baisse de 19 % en forêts domaniales et de 4 % dans les autres forêts publiques.

La vulnérabilité des forêts françaises a remis en lumière les services environnementaux que les forêts rendent aux usagers et leur importance en termes de biodiversité ou de stockage de carbone. L'ONF doit désormais pleinement les intégrer dans ses modes de gestion, en sus de l'enjeu de production, stratégique pour l'établissement comme pour la filière. Si la préservation de la biodiversité fait déjà l'objet d'une attention particulière dans les forêts publiques, la portée des actions conduites par l'ONF et leurs effets restent encore difficiles à mesurer. À l'inverse, la contribution des forêts publiques au cycle du carbone et à sa valorisation ne fait pas encore l'objet de déclinaisons opérationnelles dans la gestion quotidienne de l'ONF, faute de connaissances scientifiques suffisantes.

Les défis à relever par l'ONF sont donc nombreux et complexes. La gestion planifiée des forêts sur une durée de 15 à 20 ans est désormais remise en cause car elle n'est plus adaptée aux évolutions rapides et difficilement prévisibles des peuplements forestiers. En lien avec ses tutelles et la fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR), l'établissement s'est engagé dans un processus, non encore abouti, visant à faire évoluer les documents de gestion pour les rendre plus agiles et adaptés à ces enjeux. Il expérimente par ailleurs la diversification des modes de sylviculture et des essences afin de rendre les peuplements forestiers plus résistants aux conditions de stress hydrique et plus résilients, notamment à travers le concept de « *forêt mosaïque* ».

Une situation financière en amélioration

Le financement de l'ONF repose historiquement sur quatre sous-modèles économiques correspondant à chacune de ses missions statutaires, en partie interdépendants.

Dans les faits, le budget de l'ONF repose en large partie sur les recettes de ventes de bois domaniaux (315,4 M€ en 2023 soit 40 % de son chiffre d'affaires), corrélées au marché du bois, internationalisé et volatil.

L'amélioration du résultat net de l'établissement observé en 2022 (53 M€) et en 2023 (51 M€) tient en grande partie à la flambée des cours du bois observée sur cette période (+ 50 % pour les principales essences commercialisées). Elle contraste avec la situation antérieure, marquée par des résultats, au mieux légèrement positifs (2013 à 2016), mais le plus souvent déficitaires (2017 à 2021), qui a contraint l'établissement à recourir durablement à l'emprunt pour financer ses investissements. Après un pic à près de 400 M€ en 2020 et 2021, l'endettement de l'ONF a été réduit en 2022 et 2023 pour s'établir à 271,3 M€.

Cette dynamique positive est également due à une augmentation des subventions de l'État à l'établissement visant à équilibrer les charges associées à la mise en œuvre du régime forestier dans les autres forêts publiques et à la couverture des missions d'intérêt général, historiquement déficitaires. Le versement compensateur attribué à l'ONF en complément des frais de garderie et de la taxe à l'hectare dont s'acquittent les propriétaires forestiers publics pour la mise en œuvre du régime forestier (39,1 M€ en 2023) a ainsi été relevé de 7,5 M€ en 2023 pour s'établir à 147,9 M€. Relativement constant entre 2013 et 2020 (32,8 M€ en moyenne annuelle), le financement par l'État des missions d'intérêt général confiées à l'ONF ne couvrait pas les charges de l'établissement en dépit du principe d'équilibre des coûts complets prévus dans les contrats État-ONF successifs. Si l'Etat a relevé le niveau de financement depuis 2021 (51,5 M€ en 2022 puis 67,2 M€ en 2023), permettant d'atteindre cet équilibre seulement en 2023, l'ONF doit poursuivre ses efforts de fiabilisation des coûts des missions d'intérêt général.

Cette évolution tient également, depuis 2021, au relèvement par l'ONF du tarif de ses prestations commerciales (travaux, études, expertises) ainsi qu'à l'abandon de celles qui étaient les moins rentables. Cette stratégie a permis à l'ONF d'inscrire, pour la première fois, son activité concurrentielle dans une logique profitable en 2023.

Enfin, l'établissement s'est attaché à faire progresser ses outils de pilotage analytique et à réduire sa masse salariale en privilégiant depuis plusieurs années les recrutements de personnels de droit privé qui sont majoritaires au sein de son effectif depuis 2023.

Une soutenabilité financière fragile, des tensions sur les ressources humaines

Malgré cette dynamique positive, la soutenabilité financière de l'ONF et sa capacité à poursuivre la mise en œuvre de ses missions restent fragiles.

Afin d'amortir les effets des fluctuations des cours, d'assurer un débouché pour les bois issus des forêts publiques et de favoriser le maintien des entreprises locales de transformation, l'État, l'ONF et la FNCOFOR se sont accordés depuis 2012 sur un objectif de développement des contrats d'approvisionnement, porté à 75 % des volumes de bois domaniaux et à 35 % des volumes de bois issus des autres forêts publiques d'ici 2025. Cet objectif est en passe d'être atteint (64,6 % en forêt domaniale et 32,9 % en forêt des collectivités en 2023) mais plus sous l'effet de la baisse des volumes de bois disponibles que d'une croissance de la demande. La poursuite de cette stratégie appelle une vigilance particulière de l'ONF quant aux prix des bois vendus dans ce cadre et à ses coûts de production, encore insuffisamment évalués.

L'extension du régime forestier poursuivie dans le contrat État-ONF en vigueur (+ 215 000 hectares d'ici fin 2025) demande, par ailleurs, des moyens importants évalués par l'établissement à 70 agents et à 7 M€ supplémentaires par tranche de 100 000 hectares. Face aux réticences des propriétaires forestiers publics à contribuer davantage au financement du régime forestier, l'atteinte de cet objectif repose *in fine* sur la capacité de l'établissement à redéployer ses effectifs et sur une contribution toujours plus importante de l'État. Dans un tel contexte, une clarification des critères requis pour bénéficier du régime forestier est souhaitable et doit s'accompagner d'une évaluation des conséquences financières des choix ainsi arbitrés.

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.

Ces réductions d'effectifs ont eu des conséquences importantes sur le maintien des compétences au sein de l'établissement. Ayant initialement pesé sur les fonctions support, les réductions d'effectifs ont été étendues aux effectifs d'ouvriers forestiers dont l'établissement a désormais de plus en plus besoin pour répondre aux travaux sylvicoles de renouvellement des forêts publiques, en l'absence d'alternative sur le marché privé, ainsi que pour renforcer ses missions de surveillance des forêts contre l'incendie. L'exercice des missions de police environnementale constitue une difficulté supplémentaire dans la mesure où elle suppose le maintien d'un effectif suffisant de fonctionnaires pour garantir la bonne mise en œuvre des missions de surveillance prévues par le régime forestier.

Pour autant, le nombre d'agents nécessaires aux missions de l'ONF et leur répartition par statut ne sont pas aujourd'hui précisément mesurés et nécessiteraient d'être documentés, d'autant que des tensions sont apparues sur le marché des emplois forestiers et que les relations sociales sont historiquement tendues dans l'établissement.

Une augmentation prévisible des soutiens de l'État à défaut de nouvelles sources de financement

L'évolution en cours des missions de l'ONF pour mieux tenir compte des enjeux de la transition écologique remet en question le principe historique voulant que « *le bois paie la forêt* » qui prévalait historiquement, d'autant que les moyens à y consacrer sont importants.

À horizon 2050, l'ONF évalue l'effort de reconstitution des peuplements des forêts domaniales dépérissants ou susceptibles de le devenir à 21 000 ha par an contre 12 000 ha actuellement. La moitié devra être reconstituée par plantation, contre un quart aujourd'hui si l'objectif de régénération de la forêt perdure. En conséquence, le coût des reboisements est évalué entre 100 et 120 M€ par an pour la seule forêt domaniale contre 44,2 M€ aujourd'hui, y compris les subventions versées pour la régénération (14,2 M€/an en moyenne annuelle sur la période 2021-2027). L'État, en sa qualité de propriétaire des forêts domaniales, pourrait donc devoir renforcer son soutien à l'ONF pour lui permettre d'assurer le renouvellement de ces massifs conformément au principe pluriséculaire de gestion durable qui s'y applique.

L'effort financier à prévoir pour le renouvellement des autres forêts publiques est également estimé à 120 M€ par an, à la charge de leurs propriétaires, avec l'appui de l'État. Le surcroît de plantations à mettre en œuvre aura nécessairement un effet sur l'activité de l'ONF dont les charges afférentes devront être couvertes.

En l'état de ses capacités financières, l'établissement ne pourra pas répondre seul aux enjeux de la transition écologique, notamment ceux liés au changement climatique. À défaut de nouvelles sources de financement (paiements des services environnementaux par exemple) et compte tenu du *statu quo* actuel sur la contribution des collectivités au financement du régime forestier, l'ONF restera tributaire des subventions de l'État pour poursuivre sa mission de gestion durable des forêts publiques.

La situation dégradée des finances publiques appelle donc à une priorisation des objectifs assignés à l'établissement dans son futur contrat d'objectifs et à l'adaptation de ses moyens humains et financiers afin qu'il puisse y répondre.

Récapitulatif des recommandations

1. Préciser les critères d’application du régime forestier et en évaluer les conséquences financières (*ministère de l’agriculture et de la souveraineté alimentaire, office national des forêts, communes forestières - 2025*).
2. Fiabiliser l’estimation des coûts affectés aux missions d’intérêt général (*Office national des forêts – 2026*).
3. Pour répondre aux enjeux de la transition écologique, définir, dans le prochain contrat pluriannuel entre l’État et l’office national des forêts, des objectifs hiérarchisés et préciser les moyens associés (*ministère de l’agriculture et de la souveraineté alimentaire, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle, office national des forêts – 2024*).

Introduction

Créé en 1964, l'Office national des forêts (ONF) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) placé sous la double tutelle du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) et du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT).

Disposant d'un effectif de 8 043 agents fin 2023, fonctionnaires et salariés, et d'un budget annuel d'environ 900 M€, l'établissement met en œuvre quatre grandes missions, en partie interdépendantes :

- la mise en œuvre du régime forestier (voir encadré ci-dessous) dans les forêts domaniales (FD), appartenant à l'État, soit 1,5 millions d'hectares (Mha) en métropole auxquels s'ajoutent 90 000 ha de forêts domaniales affectées¹ ; l'ONF gère par ailleurs 6 Mha en Guyane (hors périmètre de la présente enquête) ; les produits de la gestion de ces forêts (ventes de bois, location de droits de chasse, concession etc.) lui reviennent et lui assurent 45 % de ses recettes ;
- la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts appartenant aux autres propriétaires publics (collectivités, établissements hospitaliers, fondations publiques, etc.), dénommées autres forêts publiques (AFR) dans la suite du rapport, soit 2,9 Mha ; l'établissement intervient comme gestionnaire de droit et met en œuvre une gestion durable tenant compte des objectifs du propriétaire. Il est rémunéré par une contribution forfaitaire de 2 € par hectare (depuis 2012) et une contribution variable dite « *frais de garderie* », à hauteur de 10 à 12 % hors taxes des produits de la gestion, complétées par une subvention de l'État dite « *versement compensateur* » ;
- la mise en œuvre de missions d'intérêt général (MIG), financées à coûts complets par les ministères chargés de l'agriculture, de l'environnement et des risques, et de l'outre-mer, dans les domaines de :
 - la prévention des risques naturels (incendies, éboulements et glissements de terrain en montagne, érosion éolienne des dunes littorales) ;

¹ Forêts appartenant à l'État mais dont l'usage est réservé, presqu'exclusivement aux terrains militaires. L'ONF y met en œuvre une gestion adaptée, compatible avec les besoins spécifiques et les contraintes associées aux activités pratiquées.

- l'accompagnement du renouvellement des forêts (ressources génétiques, suivi de l'impact du changement climatique et des événements sanitaires, outils d'observation des forêts et de leurs évolutions sur le temps long) ;
- la préservation de la biodiversité (prise en compte dans la gestion des forêts, développement d'un réseau d'espaces naturels sous protection forte, amélioration de la qualité du réseau des aires protégées) ;
- la prise en compte des spécificités des forêts d'outre-mer : surveillance du foncier, structuration et dynamisation des filières locales, actions spécifiques en Guyane (contrôle du commerce illicite, suivi de l'impact de l'orpaillage, accompagnement des communautés locales) ;
- des prestations commerciales (travaux, études ou expertises), dans les domaines de la forêt et du bois (travaux sylvicoles, maîtrise d'œuvre de chantiers d'infrastructures forestières etc.), de l'accueil du public (aménagements de sentiers, aires d'accueil, etc.), de la gestion de végétation (débroussaillage) et des parcs arborés en contexte urbain.

Le régime forestier

Défini dans le titre premier du livre II du code forestier, le régime forestier fixe les principes visant à assurer la conservation et la mise en valeur du patrimoine forestier des collectivités territoriales, des établissements publics et de l'État. En application de l'article L.211-1, il s'applique plus précisément aux « *bois et forêts qui appartiennent à l'État, ou sur lesquels l'État a des droits de propriété indivis* » ainsi qu'aux « *bois et forêts susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution qui appartiennent aux collectivités et personnes morales [...]*, ou sur lesquels elles ont des droits de propriété indivis, et auxquels ce régime a été rendu applicable [...] ». La loi confie sa mise en œuvre à l'ONF, opérateur unique chargé de garantir une gestion durable de ces espaces naturels tout en préservant les intérêts du propriétaire. Dans ce cadre et pour chaque forêt relevant du régime forestier, l'ONF est tenu :

- de rédiger un plan de gestion, communément appelé « aménagement forestier », listant toutes les actions qui y seront réalisées sur une période de 15 à 20 ans ;
- d'établir un programme annuel de travaux d'entretien et d'infrastructures en forêt ; de proposer un programme annuel de coupes ;
- d'assurer la surveillance et la conservation du patrimoine qui lui est confié en gestion.

En application du code forestier (articles L.213-6 et L.214-6), l'établissement est, par ailleurs, le seul organisme autorisé à mettre en marché les bois issus des forêts publiques soumises au régime forestier.

La réalisation des travaux sylvicoles ou d'exploitation dans les forêts publiques ne relève toutefois pas du régime forestier et demeure à la charge de leurs propriétaires (l'ONF se substitue néanmoins à l'État en forêt domaniale).

Chargé de la gestion de 25 % de la surface des forêts françaises, l'ONF est un acteur important de la filière forêt-bois en mettant sur le marché environ 10 millions de mètres cubes (Mm³) de bois chaque année, soit 40 % des volumes produits dans l'hexagone.

Reposant historiquement et en grande partie sur le marché du bois, dépendant de la ressource disponible et soumis à de fortes fluctuations dans un contexte d'internationalisation des échanges, le modèle économique de l'établissement est fragile. L'ONF souffre depuis de nombreuses années de résultats annuels déficitaires et d'un endettement important, soulignés par la Cour lors de précédents contrôles² et, plus récemment, par une mission inter-inspections³.

L'ONF doit désormais faire face aux enjeux de la transition écologique⁴ qui impliquent des défis nombreux et croissants pour les forêts françaises : atténuation du changement climatique et adaptation, préservation de la biodiversité et attentes croissantes des élus et des citoyens quant aux rôles des forêts hors production de bois.

Ce contrôle vise à répondre à une proposition faite sur la plateforme citoyenne de la Cour des comptes en novembre 2023. Elle appelait à vérifier si l'établissement avait évolué depuis le dernier contrôle de la Cour (2009-2012) et, au-delà de son rôle majeur dans l'approvisionnement de la filière bois française, s'il se révélait ou non en capacité de faire face aux enjeux de la transition écologique.

² Office National des Forêts, Communication à la Commission des finances du Sénat, septembre 2009, et Rapport particulier Office National des Forêts 2009-2012, juin 2014.

³ IGA, CGEDD, CGAAER, IGF, Évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2020 de l'Office National des Forêts (ONF) Proposition de pistes d'évolution, juillet 2019.

⁴ La transition écologique est définie par l'État comme l' « évolution vers un nouveau modèle économique et social, un modèle de développement durable qui renouvelle nos façons de consommer, de produire, de travailler, de vivre ensemble pour répondre aux grands enjeux environnementaux, ceux du changement climatique, de la rareté des ressources, de la perte accélérée de la biodiversité et de la multiplication des risques sanitaires environnementaux » ; la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

La Cour est compétente pour contrôler les comptes et la gestion de l'office national des forêts (ONF) en vertu des articles L.111-3 et L.133-1 du code des jurisdictions financières. L'article D.223-16 du code forestier dispose expressément que la Cour des comptes assure le contrôle de la gestion de l'ONF.

Le contrôle s'inscrit dans un cycle de contrôles que la Cour des comptes a entrepris sur les forêts publiques et la filière forêt-bois. Dans ce cadre, les forêts d'outre-mer, situées majoritairement en Guyane, ont été exclues du champ de contrôle afin de pouvoir en traiter les particularités dans des travaux *ad hoc* à venir.

Ce rapport rappelle l'impact du changement climatique sur la santé des forêts publiques, ses conséquences sur les modalités de gestion de celles-ci et la prise en compte des enjeux environnementaux par l'ONF (chapitre I). Puis, il analyse l'adaptation des missions historiques de l'ONF à ces nouvelles contraintes, leur évolution et la pertinence des choix réalisés (chapitre II). Enfin, il étudie l'adéquation des capacités financières et humaines de l'ONF aux enjeux de la transition écologique et les conditions dans lesquelles elles pourraient, ou devraient, évoluer pour assurer à l'avenir la préservation des forêts publiques (chapitre III).

Chapitre I

Des forêts publiques fragiles au cœur des enjeux de la transition écologique

Applicable à l'ensemble des forêts publiques et privées, le code forestier (article L.112-1) reconnaît d'intérêt général la protection ou la préservation de la biodiversité forestière, de la ressource en eau, de la qualité de l'air, des sols forestiers et le rôle des forêts dans la lutte contre le changement climatique par sa fonction de puits de carbone. Avec d'autres services, comme la pratique d'activités récréatives, ces missions constituent les services environnementaux rendus par les forêts. Pour les forêts soumises spécifiquement au régime forestier, l'article L.121-3 du code forestier dispose également que les bois et forêts qui en relèvent « *satisfont de manière spécifique à des besoins d'intérêt général soit par l'accomplissement des obligations particulières prévues par ce régime, soit par une promotion d'activités telles que l'accueil du public, la conservation des milieux, la prise en compte de la biodiversité et la recherche scientifique* ».

Pour relever ces défis, la planification écologique du Gouvernement⁵ entend préserver les forêts publiques ou privées contre les perturbations dues au changement climatique et assurer leur renouvellement pour leur permettre de continuer de rendre les services qu'elles offrent aujourd'hui, tout en assurant la poursuite de l'exploitation du bois pour les besoins de la filière (bois d'œuvre pour la construction, bois d'industrie (pâtes à papier, panneaux), bois énergie (plaquettes))⁶.

⁵ La planification écologique est coordonnée par le Secrétariat général pour la planification écologique (SGPE) créé en mai 2022.

⁶ Les usages du bois à longue durée de vie contribuent également au stockage du carbone et évitent la consommation de ressources non renouvelables.

Or, les premiers effets du changement climatique sur les forêts publiques françaises sont désormais perceptibles et ne sont pas sans conséquence pour leurs propriétaires comme pour l'ONF (I). Ces difficultés remettent par ailleurs en lumière les services environnementaux rendus par ces forêts et interrogent leur gestion (II).

I - Des forêts publiques vulnérables au changement climatique

Depuis 2018, les périodes de stress hydrique induites par le changement climatique auxquelles la forêt française doit faire face, sont de plus en plus fréquentes et marquées. Les conséquences de ces épisodes climatiques sont multiples : déprésissements croissants et parfois massifs de peuplements, développement d'attaques parasitaires (notamment de scolytes sur les peuplements résineux) ou incendies d'ampleur (comme en 2022).

En 2020, l'ONF estimait ainsi que les surfaces détruites et à reconstituer dans les forêts domaniales s'établissaient à 25 000 ha, répartis sur plus de 71 200 ha, soit un taux moyen de dégâts dans les parcelles touchées d'un peu plus de 30 %⁷. Dans les autres forêts publiques, les surfaces à reconstituer s'établissaient alors à 11 500 ha. Fin 2021, un nouveau décompte établi par l'établissement faisait état de 50 000 ha sinistrés dans les forêts publiques nécessitant des travaux de reconstitution, soit une hausse de plus de 30 % en moins de deux ans (voir annexe n° 1).

Le changement climatique a également pour conséquence un ralentissement global de la croissance des peuplements forestiers. La production biologique annuelle⁸ des forêts publiques françaises, est ainsi estimée en moyenne à 21,8 Mm³ par an entre 2013 et 2021, contre 23,3 Mm³ entre 2005 et 2013, soit une baisse de 6,5 % malgré une surface en légère hausse (+ 3,8 %).

Ces effets du changement climatique sur les forêts publiques françaises ne sont pas sans conséquence pour l'établissement et pour leurs propriétaires.

⁷ Voir annexe n° 1. Le taux de destruction variait entre 10 % et 100 % selon les parcelles.

⁸ La production biologique annuelle correspond à l'accroissement de matière bois produit par la croissance des arbres.

A - Un effort de reboisement majeur et parfois contesté

Les besoins en travaux de reconstitution des forêts sinistrées par les dépérissements induits par le changement climatique sont massifs et croissants. Face à ce constat, l'État s'est engagé depuis 2020 dans plusieurs plans de soutien aux reboisements et a réaffirmé son rôle de propriétaire en apportant à l'ONF des moyens pour reconstituer les forêts domaniales (voir encadré ci-après).

Les outils pour l'établissement des scénarios de santé des forêts utilisés par l'ONF

Le réseau mixte technologique pour l'adaptation des forêts au changement climatique (RMT AFORCE)⁹ met à disposition des données prospectives sur l'évolution des essences en fonction de scénarios climatiques. L'outil ClimEssences, mis en ligne en 2020, permet d'établir les scénarios d'évolution de la santé des forêts publiques en rapprochant les évolutions possibles du climat et la compatibilité de 150 essences d'arbres. Il se base sur les scénarios du GIEC SSP2-4.5 et le SSP5-8.5¹⁰. La maille territoriale de cet outil est cependant large (sylvo-écorégions¹¹ voire grands massifs forestiers).

Pour répondre aux besoins concrets des forestiers, l'outil est complété par Zoom50 (analyse d'une parcelle de 50x50m) développé par l'ONF mais qui n'est pas utilisé par toutes ses directions territoriales et dont l'usage diffère entre celles qui y recourent. Ainsi, la direction territoriale de l'ONF de Bourgogne-Franche-Comté est la seule à avoir défini, grâce à Zoom50, un indice de vulnérabilité à partir du catalogue des stations¹² et de modélisations climatiques. Si l'outil est utile puisqu'il permet de qualifier à 20 ans la vulnérabilité potentielle des essences d'une parcelle et donc d'apporter une objectivation des choix de gestion, il n'a pas fait l'objet d'une revue par les pairs et le comité scientifique n'a pas examiné ce dossier. Son utilisation reste, en 2024, limitée à cette direction territoriale, avant une possible harmonisation sur le territoire.

⁹ Ce réseau de 16 membres (dont l'ONF) accompagne les forestiers dans l'adaptation des forêts aux changements climatiques tout en renforçant leur capacité d'atténuation.

¹⁰ SSP2-4.5 : les émissions de gaz à effet de serre se maintiennent au rythme actuel jusqu'en 2050, puis sont divisées par quatre d'ici 2100 et SSP5-8.5 : les émissions doublent d'ici 2050 puis continuent à croître jusqu'en 2080 avant de se stabiliser à un niveau très élevé.

¹¹ L'inventaire forestier national découpe le territoire en 309 régions forestières qui peuvent être regroupées en 11 grandes régions écologiques (GRECO) et 91 sylvo-écorégions (SER) différencierées par les facteurs déterminant la production forestière ou la répartition des habitats forestiers.

¹² Une station est une étendue de terrain homogène sur les plans du climat, du relief, du sol et de la végétation spontanée. Pour la définition de l'IGN, voir le glossaire présenté en annexe n° 15.

L'ONF expérimente également des techniques visant à avoir un suivi régulier des surfaces qui dépérissent. La méthode Fordead, développée par l'INRAE, basée sur les données satellitaires Sentinel 2, permet de cartographier, chaque trimestre, les dépérissements parasites de type « scolytes » sur les peuplements résineux du quart Nord Est. L'ONF a aussi pour objectif de développer des placettes fixes d'observation et de suivi pour mesurer l'évolution de la production biologique.

L'ONF a ainsi bénéficié de financements dans le cadre du plan de relance (60 M€ au total en 2021 et 2022¹³). Par convention signée en décembre 2020 avec l'État, l'ONF s'est engagé à replanter 10 100 hectares de forêts domaniales entre 2021 et 2023. L'objectif a été atteint dès l'été 2023, avec 10 680 hectares replantés. Dans le cadre du plan France 2030, 5 000 ha supplémentaires doivent être replantés et entretenus¹⁴ en forêt domaniale. L'ONF dispose dans ce cadre d'une enveloppe de 40 M€¹⁵ à consommer sur cinq ans.

Au titre du plan de relance, 8,8 millions de plants de 80 essences différentes ont été installés dans 528 forêts domaniales. 37 % des opérations ont été réalisées sur des peuplements encore sains mais considérés par l'ONF comme vulnérables au regard de l'exploitation des outils prédictifs utilisés par l'établissement.

Graphique n° 1 : situation initiale des peuplements ayant fait l'objet d'une plantation dans le cadre du Plan de relance en forêt domaniale



Source : Cour des comptes

¹³ L'exécution du plan s'étale sur une durée de quatre exercices. Les crédits sont issus de l'action n° 5 « Transition agricole » du programme 362 « Écologie » de la mission *Plan de relance* du budget de l'État et ont été transférés au programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt » de la mission *Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales*. Fin 2023, 54 M€ ont été effectivement versés pour les travaux de replantation.

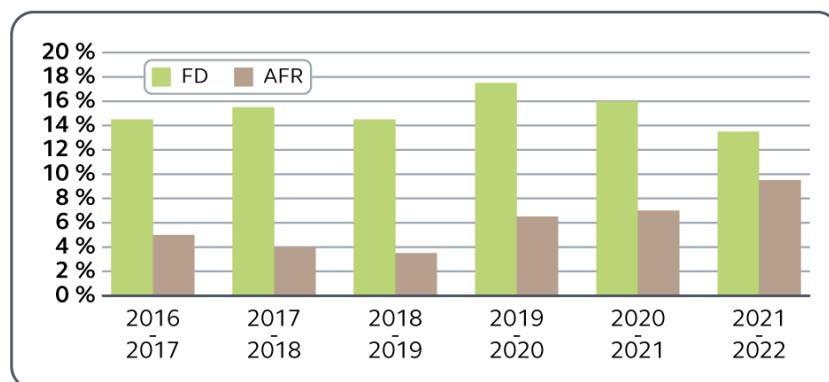
¹⁴ Il s'agit d'une différence avec le plan de relance qui ne prévoyait pas le financement de l'entretien des plantations.

¹⁵ Ce dispositif est instruit et payé par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) dans le cadre d'une convention État-ONF-ADEME du 17 mars 2023. 20 M€ ont été encaissés par l'ONF dès 2023.

En 2020, 25 000 ha étaient détruits, soit une surface supérieure aux engagements de replantation. En raison de la rareté des graines, plants et main d'œuvre, constatée par tous les acteurs¹⁶, la question du traitement de ces surfaces plutôt que celles jugées vulnérables se pose. L'ONF considère que « *ne traiter que les peuplements déperissants¹⁷ aurait conduit à moins de surface renouvelée, et elle aurait augmenté le risque d'intensification de la dynamique des phénomènes de déperissements à gérer qui auraient suivi* ». Le ministère chargé de la forêt observe également que ce choix peut s'expliquer par des efforts de renouvellement à assurer partout sur le territoire et pas uniquement dans les zones plus touchées.

13,5 % des plantations en 2021 et 2022 ont dû faire l'objet de regarnis¹⁸, raréfiant encore les ressources.

Graphique n° 2 : taux de regarnis en forêts publiques



Source : ONF

¹⁶ En Grand Est, qui a représenté environ le quart des plantations du plan de relance (2 432 ha replantés, soit 24 % et 1,9 millions de plants, soit 23,7 % du total ONF pour la forêt domaniale), sur 17 marchés lancés pour les forêts domaniales (3 pour des contrats de culture de plants forestiers, 9 pour la fourniture de plants forestiers, 1 pour la fourniture et mise en place de plants forestiers et 4 pour la seule mise en place de plants forestiers), 24 % des lots ont été infructueux. S'agissant des marchés lancés par les collectivités territoriales, la direction territoriale évalue à « *environ 15 % des projets France relance en forêt communale [qui] sont reportés faute de plants et de main d'œuvre disponible pour leur mise en place. Les appels d'offres sont le plus souvent infructueux* ».

¹⁷ Pour la définition d'un peuplement déperissant, voir annexe n° 1.

¹⁸ Nombre de plants à réinstaller rapporté à celui des plants installés lors de la campagne précédente.

Sur les 10 680 ha replantés en forêts domaniales, 38 % plants ont été installés après coupe rase (26 % des surfaces), 53 % en placeaux¹⁹ (36 % des surfaces), et 9 % en enrichissement (38 % des surfaces). Selon l'ONF, les plantations après coupe rase n'ont pas concerné de peuplements sains mais des peuplements dépérissants²⁰ et, conformément à la convention signée avec l'État, les peuplements sains ont été enrichis par des essences plus résistantes au changement climatique²¹. Ces pratiques auraient donc permis de limiter les effets négatifs des coupes rases sur les sols²² aux seules parcelles atteintes et devant être renouvelées.

L'ONF a également appuyé les collectivités territoriales pour le dépôt des dossiers « *plan de relance* » auprès des préfectures départementales pour leurs forêts. 951 dossiers ont été instruits, représentant 4 746 hectares et 24,54 M€²³. Fin 2022, 50 % des travaux avaient été réalisés et l'ONF estime que 15 % des dossiers ne seront pas réalisés après la campagne de plantation en cours (novembre 2023 à mars 2024).

B - Des volumes de bois à commercialiser en baisse

La baisse de la production biologique des forêts réduit la ressource en bois mobilisable pour les propriétaires forestiers et complique la planification des récoltes. Compte tenu de leur durée d'application (entre 15 et 20 ans), de nombreux documents de gestion forestière actuellement

¹⁹ Type de plantation visant à concentrer le nombre de plants sur de petites surfaces.

²⁰ Selon le rapport du comité spécialisé, *Gestion durable des forêts* en vue de l'élaboration du plan national de renouvellement forestier du 26 juillet 2023, « *au-dessus de 40 % d'arbres dépérissants ou morts, un peuplement a une forte probabilité d'être reconstitué par plantation en plein* ».

²¹ Trois essences représentent la moitié du nombre de plants : chêne sessile (25 %), pin maritime (14 %) et cèdre (10 %). 76 autres essences ont été utilisées avec une répartition résineux / feuillus de 49 % et 51 %. En raison de leur fragilité, les plantations d'épicéas, de sapins pectinés ou de hêtres n'ont presque pas été réalisées.

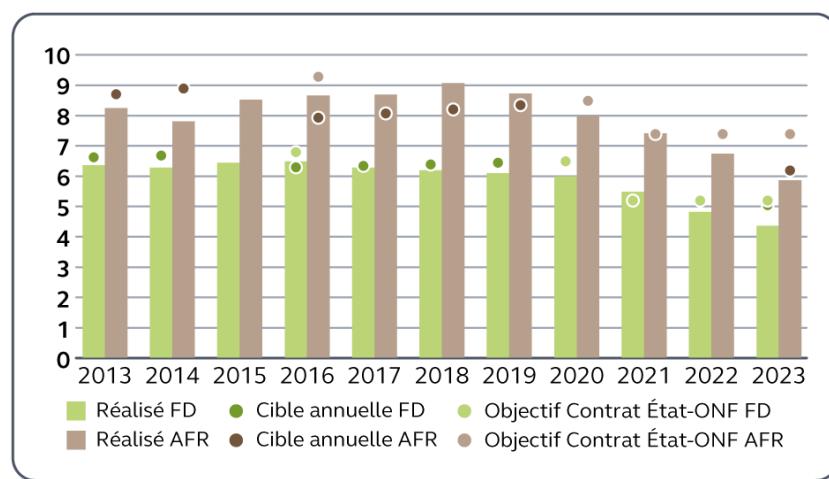
²² Selon le comité des sciences de l'environnement de l'Académie des sciences et points de vue d'Académiciens de l'Académie d'Agriculture de France, *Les forêts françaises face au changement climatique*, juin 2023, « *Les coupes rases vont à l'encontre de plusieurs objectifs de développement durable. Cette pratique peut (notamment lorsqu'elle est associée à une récolte des houppiers et souches, ou à un travail mécanisé du sol) engendrer un déstockage important du carbone du sol et ainsi générer une dette carbone sur plusieurs décennies. Elles impactent également négativement la fertilité des sols et leur fonctionnement, ainsi que la biodiversité de nombreux groupes taxonomiques, le paysage et le microclimat (GIP ECOFOR 2022)* ».

²³ 41,4 % des surfaces replantées sont situées en Grand Est, 26,6 % en Bourgogne-Franche Comté, 13,6 % en Auvergne-Rhône Alpes, 7,9 % en Seine Nord, 5,4 % en Midi-méditerranée et 5,1 % en Centre Ouest Nouvelle Aquitaine.

en vigueur ont été établis sur la base d'une production biologique estimée, supérieure à celle désormais observée. Les prévisions de récolte établies dans ces documents sont donc en grande partie caduques.

Les objectifs commerciaux assignés à l'établissement en matière de vente de bois dans les contrats État-ONF baissent depuis 2013²⁴. Ils sont par ailleurs en décalage avec la réalité de la production puisqu'ils ont rarement été atteints, notamment en forêts domaniales.

Graphique n° 3 : objectifs commerciaux « bois » assignés à l'ONF et réalisations (Mm³)



Source : Cour des comptes d'après ONF (indicateurs de suivi du COP)

Les retards de croissance des peuplements faussent la mise en œuvre des itinéraires techniques sylvicoles²⁵ définis pour chaque essence et chaque traitement (futaie régulière, futaie irrégulière, taillis-sous-futaie, taillis simple) et conduisent l'ONF et les propriétaires des autres forêts publiques à ajourner ou à retarder des coupes programmées conduisant, de fait, à une baisse des volumes martelés²⁶, c'est à dire identifiés pour le prélèvement.

²⁴ En forêts domaniales : 6,8 Mm³ à horizon 2016 (volumes vendus), 6,5 Mm³ à horizon 2020 et 5,2 Mm³ en moyenne sur la période 2021-2025 (volumes mis en vente). En autres forêts publiques : 9,3 Mm³ à horizon 2016, 8,5 Mm³ à horizon 2020 et 7,4 Mm³ en moyenne sur la période 2021-2025.

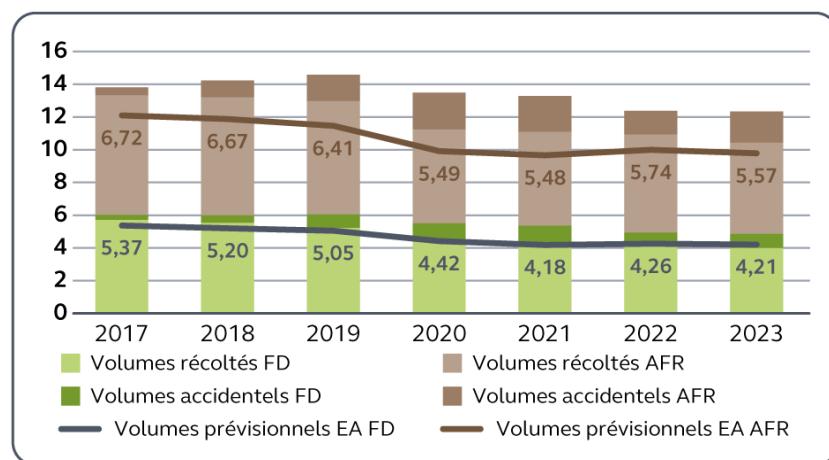
²⁵ Ensemble des opérations techniques encadrant la vie d'un peuplement depuis sa mise en place jusqu'à sa récolte, définies par rapport à un objectif de récolte (diamètre d'exploitabilité).

²⁶ Le martelage est l'opération sylvicole qui consiste à désigner, au marteau ou à la peinture, les arbres à récolter au profit d'autres arbres qui vont poursuivre leur croissance et auront plus de place pour se développer.

Les dépérissements massifs de peuplements résineux suite aux sécheresses et aux attaques parasitaires (scolytes) ainsi que le dépérissement plus récent de peuplements de chênes, parfois de qualité (notamment dans l'Allier) ont conduit à une hausse des volumes de produits accidentels (chablis, arbres secs etc.) de 160 % en forêt domaniale et 277 % dans les autres forêts publiques entre 2017 et 2022. Les taux de produits accidentels dans la récolte est ainsi passé de 7 % en 2017 à 26 % en 2023 avec un pic à 34 % courant 2020-2021. Ces volumes complémentaires n'ont toutefois pas compensé la baisse des volumes prévus à l'état d'assiette annuel de coupes (EA)²⁷, soit -31 % en forêt domaniale et - 26 % dans les autres forêts publiques depuis 2017, par ailleurs respectés. Ils auront néanmoins des répercussions évidentes sur les recettes futures.

Les volumes de bois désignés et proposés à la vente par l'ONF ont ainsi globalement diminué de 19 % en forêt domaniale et de 4 % dans les autres forêts publiques en sept ans.

Graphique n° 4 : 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 - Le détail des volumes martelés et des produits accidentels n'est pas disponible avant 2017

²⁷ Liste des coupes à désigner dans l'année, établie sur la base du programme de coupes du document de gestion corrigé selon la nécessité ou non d'une intervention sylvicole établie par le technicien forestier.

La baisse des volumes de bois d’œuvre de chêne vendus en forêts domaniales (de 41 % entre 2017 et 2022²⁸) revêt une importance particulière car cette essence représente 40 % des recettes bois de l’établissement pour seulement 10 % des volumes commercialisés. La diminution observée de la ressource n’a toutefois pas eu, jusqu’à présent, d’effets significatifs sur les recettes de l’établissement ni sur celles des propriétaires forestiers publics. Relativement stables depuis 2013, elles sont même en augmentation depuis 2022 compte tenu d’un marché du bois favorable (voir II.A du chapitre II).

C - Une gestion forestière qui s’effectue désormais dans l’incertitude

La gestion forestière s’appuie historiquement sur l’élaboration et la mise en œuvre d’un document de gestion²⁹, listant, pour une durée donnée (15 à 20 ans), l’ensemble des opérations sylvicoles (coupes, travaux etc.) à conduire sur les peuplements ainsi que sur les autres interventions à prévoir pour assurer la gestion durable de la forêt concernée³⁰. Ce document permet d’appréhender les recettes et dépenses associées sur la durée du document de gestion.

Cette logique est désormais remise en cause en raison de l’évolution rapide et souvent difficilement prévisible des peuplements au changement climatique.

Face à ce constat, l’ONF, avec l’appui de ses tutelles et en partenariat avec la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR), s’est engagé en 2022 dans une démarche expérimentale visant à faire évoluer le contenu des documents de gestion des forêts publiques pour les rendre plus « *agiles* ». Cette expérimentation est actuellement mise en œuvre au sein de 22 forêts domaniales et de 27 autres forêts publiques selon trois modalités distinctes (voir annexe n° 2) permettant, à droit constant³¹, de « *planifier dans l’incertitude* » soit à l’échelle d’un massif, soit à l’échelle d’une forêt, avec ou sans plan

²⁸ Les volumes de chêne vendus dans les autres forêts publiques connaissent également une baisse de 29 % sur la même période.

²⁹ En application de l’article L.212-1 du code forestier, les forêts publiques relevant du régime forestier doivent être gérées conformément à un document d’aménagement approuvé. Ce document est préparé par l’ONF (article D.212-2).

³⁰ Création de voies de desserte, travaux environnementaux, aménagements en faveur du public etc.

³¹ Les modalités d’élaboration des documents de gestion des forêts publiques sont encadrées le code forestier (L.122-1 à L.122-6, et L.212-2, L.212-2-1 et L.212-3).

d'actions dont la durée d'application est raccourcie (5 ou 10 ans). La pertinence des différentes modalités testées sera évaluée dans les prochaines années, avant une possible généralisation de la démarche à l'ensemble des forêts publiques.

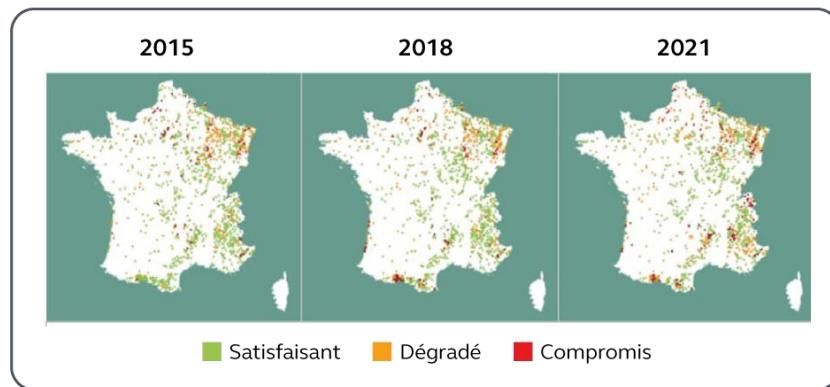
L'ONF développe par ailleurs le concept de « *forêt mosaïque* » (voir annexe n° 3) visant, à terme, à répondre aux enjeux de l'adaptation au changement climatique, par la diversification des essences ou des modes de sylviculture. Les régénérations financées par le plan de relance et France 2030 devaient notamment intégrer le recours à des essences variées et plus résistantes au stress hydrique. L'établissement contribue à de nombreux programmes de recherche et développement, consacrés pour moitié environ à cette adaptation (voir annexe n° 4).

D - Un déséquilibre forêt-gibier qui menace les efforts de reboisement

Le retour – et le maintien – de l'équilibre forêt-gibier dans les forêts publiques revêt un caractère stratégique pour l'ONF et constitue un objectif suivi de ses contrats stratégiques signés avec l'État. En effet, outre l'impact économique sur la production de bois, le déséquilibre créé par les populations trop importantes d'ongulés (chevreuil, cerfs, sangliers) dans les forêts françaises met en échec leur régénération et leur adaptation au changement climatique³².

La démarche d'incitation à la hausse des prélèvements, par un système de bonus/malus sur le montant des locations de droits de chasse, déployée par l'établissement depuis 2016 pour atteindre cet objectif, s'est révélée inefficace. Le bilan établi à l'issue de la dernière campagne de renouvellement triennal des baux de chasse fait ainsi apparaître que 50 % seulement de la surface louée présente une situation satisfaisante contre 61 % en 2019 et 64 % en 2016. L'équilibre forêt-gibier dans les forêts domaniales s'est donc dégradé entre 2019 et 2022, confirmant une tendance ancienne.

³² Les animaux autres que les insectes représentent 5 % des échecs de replantation

**Carte n° 1 : qualification de l'équilibre forêt gibier en forêt
domaniale depuis 2015**

Source : ONF

Les causes de ce constat sont multiples. Comme la Cour l'a déjà souligné³³, les méthodes employées pour caractériser l'évolution de cet équilibre ne font pas consensus entre acteurs. Il est dès lors difficile pour l'établissement d'obtenir des préfectures (jusqu'en 2019) et des fédérations départementales des chasseurs (depuis 2019) les attributions de plan de chasse demandées. Les rabais consentis sur le montant des locations de droits de chasse (de -10 à -30 %) ont, par ailleurs, été insuffisamment incitatifs au regard des efforts de prélèvement demandés, d'autant moins qu'ils s'appliquaient à des loyers initiaux souvent élevés (plus de 22 €/ha/an moyenne, jusqu'à plus de 30 €/ha/an dans le Grand-Est), justifiant, selon les chasseurs, le maintien d'une densité élevée d'animaux.

L'augmentation des campagnes de reboisement en cours et à prévoir pour adapter les forêts aux effets du changement climatique appelle un retour rapide de cet équilibre dans les forêts publiques compte tenu du coût important de protection des plants (9,5 M€ soit 15,8 % des sommes investies dans le cadre du plan de relance) et du risque accru d'échec des plantations mises en œuvre.

Le plan stratégique 2021-2025 marque un tournant de l'ONF qui indique désormais que « *l'équilibre [forêt-gibier] doit prévaloir sur les recettes issues de la location des lots de chasse* » (46,5 M€ en 2022). Dans le respect de cette nouvelle orientation, l'ONF a repris 29 lots de chasse supplémentaires en régie en 2022, avec pour objectif de restaurer l'équilibre forêt-gibier en deux à trois saisons de chasse, notamment en

³³ Cour des comptes, *Les soutiens publics aux fédérations de chasseurs*, juillet 2023.

recourant à de nouveaux modes de chasse (traque-affût), avant de la remettre en location par la suite, à un tarif revu à la baisse. L'établissement a également signé une convention en avril 2024 avec la fédération nationale des chasseurs prévoyant notamment « *une réduction significative des loyers pour les locataires de baux domaniaux et les fédérations s'engageant à favoriser une augmentation des prélèvements* » ainsi qu'un bonus récompensant les locataires dont « *les comportements [...] permettent le renouvellement par plantation sans protection* ».

II - Des enjeux environnementaux et sociétaux de plus en plus prégnants

La prise en compte des attentes sociétales et de la préservation de la biodiversité est ancienne et figurait déjà dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2016 signé entre l'État et l'ONF. Celle des enjeux relatifs au changement climatique et au rôle des forêts dans le cycle du carbone est plus récente et apparaît dans le COP suivant couvrant la période 2016-2020, illustrant le début de la prise de conscience des risques supportés par les forêts publiques. Ils sont réaffirmés dans le contrat État-ONF 2021-2025.

Les réponses aux défis de la transition écologique reposent encore et avant tout sur le principe de la perpétuation des forêts publiques et de leur sauvegarde, l'ONF considérant que sa première priorité est de sauver les forêts publiques. Néanmoins, bien que le concept de « *forêt mosaïque* » vise à les intégrer peu à peu dans ses modes de gestion, les actions que l'établissement mène sur les sujets du carbone et de la biodiversité ne font pas encore l'objet d'une approche globale qui permette de la suivre sur la base d'objectifs et d'indicateurs clairement identifiés et synthétisés.

A - Une connaissance insuffisante des flux et des stocks de carbone

La forêt joue un rôle de premier plan dans l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone en 2050 fixé dans la stratégie nationale bas carbone (SNBC) de la France. En aggravant encore l'état de santé des forêts par une mortalité accrue ou une croissance moindre des arbres, la poursuite de la hausse des températures pourrait libérer plus de carbone dans l'atmosphère et, en conséquence, contribuer à remettre en cause cet objectif. Pourtant, malgré cet enjeu et dans cette perspective, les niveaux précis des flux et stocks de carbone dans les forêts publiques restent encore largement méconnus.

Sans inclure le stock de carbone contenu dans les sols, le stock de carbone dans les arbres (houppiers, troncs, racines) des forêts publiques a augmenté, passant de 326,19 millions de tonnes de carbone (MtC) en 2010 à 354,59 MtC en 2020. Il pourrait atteindre 360,47 MtC en 2025. Il représente en moyenne 27,1 % du total du carbone stocké dans les forêts publiques et privées métropolitaines sur cette période, pour 25 % de leurs surfaces.

En revanche, le puits forestier³⁴ a été divisé par deux depuis 2010 selon les statistiques publiées par le Secrétariat général à la planification écologique en juillet 2023 et certaines forêts sont devenues émettrices de CO2 (voir annexe n° 5). L'institut national de l'information géographique et forestière (IGN) confirme cette évolution puisque le flux relatif aux forêts publiques passerait de 10,41 millions de tonnes de CO2/an sur la période 2010-2020 à 4,31 MtCO2/an sur la période 2020-2025, soit une baisse de 58,5 %. Cette baisse est plus importante qu'en forêts privées dont les flux passeraient de 38,61 MtCO2/an à 23,44 MtCO2/an (-39,3 %). Selon l'IGN, la période 2020-2025 inclut néanmoins une période de simulation intégrant la poursuite de la crise avec un pic expliquant les baisses constatées.

Une étude de l'IGN et de l'institut technologique forêt cellulose bois-construction ameublement (FCBA), publiée en 2024³⁵, indique que « *la baisse récente observée du puits de carbone des forêts françaises devrait se poursuivre sur les prochaines décennies dans la majorité des scénarios. Si le vieillissement des forêts pourrait être un facteur d'essoufflement du puits, cette tendance à la baisse est, en France, principalement due à l'aggravation des conditions climatiques, affectant deux paramètres clés du stockage de carbone en forêt : la croissance et la mortalité des arbres.* »

Le lien entre l'évolution du climat, la hausse des températures et la séquestration de carbone n'est pas précisément connu. Pourtant, les enjeux sont élevés. Un rapport rendu à la Première ministre en mai 2023³⁶ précise que « *la résilience des peuplements et l'adaptation des forêts au*

³⁴ Les forêts captent naturellement le dioxyde de carbone présent dans l'atmosphère grâce à la photosynthèse. Les arbres transforment ce carbone en matériau bois et favorisent également son stockage dans le sol. Stockant plus de carbone qu'elles n'en émettent, les forêts constituent à ce titre des « *puits de carbone* » (à l'inverse d'une « *source de carbone* »). Leur capacité d'absorption dépend néanmoins de l'état des peuplements. Elle peut ainsi être réduite quasiment à néant suite à un incendie ou à des dépeuplements massifs.

³⁵ IGN, FCBA, *Projections des disponibilités en bois et des stocks et flux de carbone du secteur forestier français*, mai 2024.

³⁶ Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, mai 2023.

changement climatique sont une variable clé pour limiter le surcroît d'effort demandé au reste de l'économie. [...] À titre illustratif, si la dégradation du bilan du secteur [UTCATF³⁷] de 21 MtCO2e entre 2015 et 2021 venait à être compensée uniquement par le renouvellement forestier (de nombreux autres leviers forestiers pouvant être mobilisés), les coûts d'investissements supplémentaires nécessaires pourraient atteindre un total d'environ 20 milliards d'euros d'ici 2030 ».

Pour mesurer l'évolution des stocks et flux de carbone à l'avenir, l'ONF dispose des données prospectives issues d'une étude INRA-IGN de 2017 mais qui, selon l'établissement, « ne tenait pas assez compte des effets du changement climatique et de son accélération donc ne sont pas utilisables à cet horizon [Ndr 2030 et 2050] » et de l'étude de l'IGN et du FCBA de 2024 qui n'apporte pas d'informations spécifiques sur ces flux dans les forêts publiques en fonction des différents scénarios climatiques retenus.

Cette méconnaissance rend impossible aujourd'hui, à l'échelle de l'ensemble des forêts publiques gérées par l'ONF, la valorisation de la gestion du carbone par l'établissement et sa traduction en ressources financières.

Les projets labellisés bas carbone, une ressource encore limitée pour l'ONF

L'ONF perçoit des recettes au titre du financement de projets de reconstitution de forêts dégradées et de travaux d'entretien par des entreprises, collectivités ou personnes physiques désireuses de compenser leurs émissions ou de séquestrer des gaz à effet de serre. Crée par le décret 2018-1043 du 28 novembre 2018, le label bas carbone leur permet d'acquérir des réductions d'émissions. Le préfet de région, via la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) instruit les demandes de labellisation, vérifie les projets et reconnaît les réductions d'émissions. La compensation d'une année d'émission est calculée sur l'équivalent de la séquestration de carbone dans des arbres poussant pendant 30 ans après plantation.

36 clients de l'ONF ont déposé 96 projets labellisés dont 76 en forêts domaniales entre 2020 et 2023 inclus. Cela représente 1 070 ha et 175 900 tonnes de CO2 pour un chiffre d'affaires global de 5,87 M€ sur la période. Tous les projets concernent des reconstitutions à la suite de déprérissements ou d'incendies. Ils incluent les travaux de préparation du sol, de plantation, de protection contre le gibier, les regarnis et les entretiens jusqu'à cinq ans.

³⁷ UTCATF : utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie.

La stratégie de l'ONF repose donc aujourd'hui sur le maintien de la « pompe à carbone » en assurant la survie des peuplements existants, par l'implantation d'essences susceptibles d'être adaptées aux climats futurs, une gestion orientée vers la production de « bois d'œuvre de qualité » et des pratiques sylvicoles à moindre impact sur les sols forestiers (mise en place de cloisonnements). Mais elle ne peut s'appuyer sur un socle solide de connaissances quant à leur impact réel sur les flux de carbone³⁸.

Des premiers tests d'outils allant jusqu'au niveau des aménagements devraient commencer seulement à compter de 2024.

B - Une préservation de la biodiversité à mieux évaluer

La connaissance et le suivi de la biodiversité en forêt ont été, de longue date, identifiés comme essentiels à sa préservation mais sont insuffisants pour en mesurer réellement l'évolution, notamment en forêts publiques.

Selon l'indicateur sur l'état de conservation des habitats forestiers de Nature France³⁹, seuls 18 % des écosystèmes forestiers remarquables sont dans un état de conservation favorable sur la période 2013-2018. La situation des forêts publiques n'est pas mesurée spécifiquement. De même, les indicateurs de gestion durable de l'IGN⁴⁰ ou l'inventaire forestier qu'il publie chaque année font le constat global d'un état de la biodiversité en forêt moins mauvais que dans d'autres milieux mais ne permettent pas de connaître précisément l'état de la biodiversité en forêts publiques, à l'exception de quelques statistiques datant de 2020 (voir annexe n° 6).

³⁸ Le rapport IGN-FCBA de 2024 insiste sur « la nécessité de poursuivre les travaux de recherche, de partage de connaissances entre les organismes de l'amont et de l'aval, d'expertises pluridisciplinaires, et aussi d'acquisition de données complémentaires, notamment sur les effets du changement climatique. »

³⁹ Source [Naturefrance.fr](https://naturefrance.fr) (service public d'information sur la biodiversité).

⁴⁰ Les derniers indicateurs de gestion durable de l'IGN ont été publiés en 2020. Ils ne distinguent pas les types de propriétés publiques ou privées, sauf quelques exceptions. [ING rapports IGD](https://www.ign.fr/rapports-igd).

Pour répondre à la dégradation de l'environnement et de la biodiversité en particulier, des objectifs internationaux, européens et français, assortis d'indicateurs, ont été définis. Pour la forêt, ils reposent sur l'association de la biodiversité à des zones dotées d'un régime de protection renforcée⁴¹ (dites « *zones de protection forte* »). 10 % de la surface des forêts domaniales sont situées dans ces zones (cœurs de parcs nationaux, réserves biologiques dirigées et intégrales, réserves naturelles, etc.), contre 2 % dans les autres forêts publiques et 1 % en forêt privée⁴².

La préservation des sols (contre le tassemement ou leur dégradation) et la diversité des peuplements, favorable à la biodiversité, ont également été introduites. D'autres objectifs liés à la mission d'intérêt général (MIG) biodiversité ont également été assignés par le ministère chargé de l'environnement à l'ONF dans une lettre de cadrage stratégique⁴³ (voir IV du chapitre II).

La stratégie de l'ONF a donc intégré les indicateurs de la stratégie nationale pour la biodiversité à l'exception de ceux sur le suivi de la biodiversité des sols forestiers.

⁴¹ La stratégie nationale des aires protégées pour 2030 (SNAP) précise que « *La mobilisation mondiale a posé les bases d'accords internationaux ambitieux pour la préservation de la biodiversité, notamment en termes de création d'aires protégées, outil reconnu comme le fer de lance de la conservation de la biodiversité depuis des années* ». Ainsi, « *en appliquant des mesures efficaces dans des périmètres définis sur une proportion suffisamment étendue du territoire terrestre et du domaine marin, elles [les aires protégées] contribuent à la reconquête de la biodiversité et de tous les services rendus par le bon fonctionnement des écosystèmes* ».

⁴² Communication WWF France.

⁴³ MTECT, *Lettre de cadrage stratégique pour la préparation de la programmation 2024 de la mission d'intérêt général « Biodiversité et paysage »*, 5 octobre 2013.

**Tableau n° 1 : indicateurs relatifs aux enjeux de biodiversité
en métropole – 26 juillet 2023 – Bilan 2022**

Objectifs	Indicateurs	Cible 2025 ou 2030	Taux de réalisation 2022
<i>Renforcer les actions en faveur de la biodiversité (plan stratégique ONF)</i>	Taux d'exécution technique des MIG commandées	100 % (2025)	100 %
<i>Accroissement des zones de protection forte dans les forêts domaniales (Contrat État-ONF)</i>	Nombre d'hectares sous protection forte en forêt domaniale (en ha cumulés)	10 % (2025)	10,35 % (177 375 ha) Arrêté de protection de biotope 11 640 ha ; Cœur de parc national 94 280 ha ; Réserve biologique 50 364 ha ; Réserve naturelle : 21 091 ha.
<i>Mettre en œuvre les orientations de protection forte fixées dans le cadre de la stratégie « aires protégées » (plan stratégique ONF)</i>	Nombre d'hectares identifiés et proposés « aires protégées » en métropole	50 000 ha (2030)	3 728 ha, soit 7,4 % Dont 2 769 ha de réserves biologiques en forêt domaniale et 84 ha en forêts de collectivité mesurés en 2022.
<i>Renforcer les actions en faveur de la biodiversité</i>	Taux de surface de « vieux bois » en forêts domaniales- % vieillissement % sénescence	2 % de surfaces de vieillissement 1 % de surfaces en sénescence ⁴⁴ (2030)	1,09 % 2,62 %

Source : Cour des comptes, à partir des données du bilan 2022 des indicateurs du contrat État-ONF et du plan stratégique 2021-2025

⁴⁴ Un îlot de sénescence est un « petit peuplement laissé de manière définitive en évolution libre, sans intervention et jusqu'à son terme (effondrement des arbres). Les îlots de sénescence incluent les surfaces boisées des réserves biologiques intégrales, dans la limite de 500 ha par réserve », mesurés à l'échelle d'une direction territoriale de l'ONF. Un îlot de vieillissement, mesuré à l'échelon d'une agence territoriale, est un « petit peuplement ayant dépassé les critères optimaux d'exploitabilité économique dont le cycle sylvicole est prolongé. Les arbres du peuplement principal conservent néanmoins leur fonction de production et peuvent être récoltés jusqu'au double de l'âge d'exploitabilité défini à l'aménagement, avant dépréciation de leur qualité ».

La pertinence de l'indicateur « *taux d'exécution technique des MIG commandées* » est contestable : il n'est qu'un suivi de l'exécution du versement des crédits et non un indicateur des effets sur la biodiversité. Celui relatif à la surface des aires sous protection forte, cohérent avec les objectifs retenus au niveau national, est d'ores et déjà atteint par l'ONF.

L'ONF a également pour objectif d'atteindre 50 000 ha supplémentaires d'aires sous protection forte à l'horizon 2030 en forêt domaniale. Dès 2021, l'ONF a fourni une liste de surfaces susceptibles d'être classées qui privilégie les zones moins productives de bois. Elles pourraient se répartir entre 50 nouvelles réserves biologiques pour 13 000 ha, près de 20 000 ha d'îlots de senescence, qui existent déjà mais n'ont pas le statut de zones de protection forte et 17 000 ha que l'ONF cherche à trouver en zones de hors sylviculture (jamais exploitées ou dont l'exploitation a cessé depuis longtemps) et implantées à 75 % en zones de montagne. L'identification et la répartition précise desdites zones en lien avec les ministères de tutelle devraient aboutir en 2024.

La part des surfaces aujourd'hui exploitées pour le bois et possiblement placées à l'avenir en réserves biologiques, n'est toutefois pas évaluée par l'ONF alors qu'un tel classement aurait un impact sur ses ressources financières.

Enfin, les résultats des indicateurs de suivi des « *vieux bois* » répondent ou sont en voie de le faire aux objectifs stratégiques donnés à l'ONF, mais la pertinence de l'objectif actuel (3 % en forêts domaniales) au regard de ses effets sur la préservation de la biodiversité, peut être interrogée faute de références scientifiques et de consensus⁴⁵. L'IGN constate, par ailleurs, une baisse du volume de bois mort en forêts publiques, notamment domaniales, et une légère hausse des bois d'arbres morts sur pied.

D'autres indicateurs, reconnus comme étant pertinents et légitimes dans les forêts publiques (abondance des populations d'oiseaux forestiers, suivi des espèces menacées, de la continuité des massifs, diversité microbienne des sols forestiers, etc.) sont disponibles. Ils permettraient de mesurer l'efficacité des actions entreprises au quotidien par l'ONF dans la gestion des forêts publiques pour tenir compte des enjeux de biodiversité et d'en assurer une plus grande visibilité.

⁴⁵ Dans le cadre du plan national d'action (PNA) vieux bois et forêts subnaturelles qui devrait aboutir en 2025, les objectifs seront établis par un conseil scientifique dont font partie France Nature Environnement et l'ONF, en fonction de considérations financières, de choix scientifiques et de gestion.

Le référentiel de « *gestion forestière durable* » de l'association française de certification forestière (PEFC)⁴⁶ qui s'applique aux forêts gérées par l'ONF et les cadres de gestion des zones Natura 2000⁴⁷, auxquels l'ONF doit se conformer, sont des indicateurs de l'implication de l'établissement et de ses agents dans la préservation de la biodiversité. L'établissement s'est également doté de documents internes complets et précis visant à prendre en compte la préservation de la biodiversité dans les actions quotidiennes de ses agents. Toutefois, en l'état du dispositif de contrôle interne⁴⁸, leur application réelle sur le terrain n'est pas mesurée ni contrôlée⁴⁹.

C - Une attention croissante portée à l'accueil et l'information du public

Les forêts, publiques et privées, constituent des espaces privilégiés de naturelité, propices à la promenade ou aux activités de plein air et fournissent à ce jour des services environnementaux qui ne sont pas valorisés. La fréquentation des forêts publiques peut localement être importante, notamment dans les forêts péri-urbaines. L'ONF estimait ainsi le nombre de visiteurs à 700 millions en 2020 dont 100 millions en Ile-de-France.

Pour répondre à cette demande, les efforts déployés par l'ONF, pour le compte de l'État, comme par les propriétaires forestiers publics sont significatifs. On dénombre ainsi 18 000 km de sentiers pédestres, 8 000 km de pistes cyclables, 4 000 km de pistes cavalier et des milliers d'aires de pique-nique, de parcours de santé et d'aménagements en faveur du public (parkings, bancs etc.) dans les forêts publiques.

⁴⁶ PEFC, Règles de la gestion forestière durable – Exigences pour la France métropolitaine, 2016, en cours de révision.

⁴⁷ 19 % de la surface forestière métropolitaine est classée au titre du réseau Natura 2000, soit 3,2 Mha dont 38 % (1,2 Mha) dans les forêts publiques alors qu'elles ne représentent que le quart des forêts françaises. 40 % des surfaces de forêts domaniales sont classées Natura 2000 contre 18 % en AFR et environ 16 % en forêt privée.

⁴⁸ Trois dispositifs de contrôle interne « métiers » de l'ONF se sont succédés entre 2013 et 2022. Ces modifications ont abouti à l'absence de mise à jour des procédures mises à disposition des agents de l'établissement qui continuent de travailler sur la base de procédures historiques. Un nouveau dispositif de maîtrise des risques et contrôle interne a été lancé en 2022 et une nouvelle cartographie des risques devrait aboutir en 2024. Le dispositif est trop récent pour en apprécier l'efficacité.

⁴⁹ Voir annexe n° 6. Indicateurs du projet dit « *Questind* » en 2012, ceux de l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFSE) en 2018, du centre national de la propriété forestière (CNPF), ou encore de la certification FSC « *forest stewardship council* ».

Si leur coût d'installation peut faire l'objet de cofinancement des collectivités⁵⁰, ces équipements doivent néanmoins faire l'objet de travaux d'entretien et de sécurisation réguliers à l'origine de charges de gestion que l'on ne retrouve pas en forêt privée, évaluées à environ 10 M€ en 2022 en forêt domaniale par l'ONF.

Malgré les enjeux de restauration de l'équilibre forêt-gibier (voir chapitre I.I.D.), l'établissement veille par ailleurs à un meilleur partage des usages en forêt, notamment en limitant le nombre de jours de chasse voire en interdisant l'activité cynégétique dans les massifs les plus fréquentés pendant les fins de semaine voire les vacances scolaires. Dans un contexte plus général de prise de conscience des enjeux de préservation de la biodiversité et du maintien du puits de carbone des forêts, les coupes d'arbres impliquées par la gestion forestière des forêts publiques suscitent également parfois des interrogations, voire l'hostilité des usagers. Bien que respectées, les dispositions du code forestier en matière de consultation des communes concernées par un aménagement des forêts domaniales (article R.213-19)⁵¹ peuvent ainsi être insuffisantes⁵², notamment dans les forêts domaniales où les enjeux et les attentes des parties prenantes sont forts. L'ONF a multiplié ces dernières années les démarches d'ouverture vers le grand public pour tenir compte des attentes des usagers et communiquer et informer sur la gestion qu'il met en œuvre. Des comités de concertation ont été mis en place. L'établissement s'est par ailleurs engagé dès 2008 dans une démarche de valorisation des massifs forestiers domaniaux les plus emblématiques (Fontainebleau, Bercé, Tronçais, Verdun etc.) en créant le label « *Forêt d'exception* », associant les élus, les acteurs économiques et les représentants des usagers locaux.

Le processus d'aménagement peut s'en trouver alourdi. La révision du document d'aménagement conjoint des forêts domaniales de Fontainebleau et de Trois Pignons (20 466 ha) s'est ainsi appuyée sur 11 réunions avec les acteurs du territoire complétées par de nombreux autres échanges bilatéraux avec les différentes parties prenantes, pendant deux ans.

⁵⁰ Compte tenu de la taille de l'établissement et de la multiplicité des projets d'accueil du public en forêts domaniales, non tracés en comptabilité, il est impossible de quantifier précisément la part de cofinancement apporté par les collectivités.

⁵¹ L'ONF organise systématiquement une réunion de présentation du projet de document d'aménagement à laquelle sont invités les élus des communes concernées, les associations locales (d'usagers ou de protection de l'environnement) ainsi que les services déconcentrés de l'État.

⁵² L'article R.213-20 prévoit également la consultation des conseils régionaux et des conseils départementaux qui ne participent toutefois pas systématiquement aux réunions organisées par l'ONF, sauf s'ils participent déjà à une instance de concertation concernée ou parce qu'ils y ont un intérêt particulier.

L'établissement vise désormais 200 forêts domaniales « *inscrites dans un projet territorial, concrétisé dans le cadre d'une convention de partenariat impliquant au moins une collectivité territoriale* » à horizon 2025 contre 86 en 2019. La Cour observe néanmoins la difficulté à faire vivre ce type de convention puisque seulement 91 dispositifs étaient actifs en 2022 (71 en 2021).

En dépit de ces efforts, la défiance de certains usagers vis-à-vis à l'établissement l'a parfois contraint à devoir faire évoluer en profondeur la gestion mise en œuvre comme ce fut le cas en Ile-de-France en 2017 (voir annexe n° 7).

CONCLUSION

Les dépérissements massifs de peuplements induits par les sécheresses répétées ou les attaques d'insectes (scolytes), comme le ralentissement de leur croissance sont autant de manifestations des effets du changement climatique sur les forêts françaises. 50 000 ha de forêts publiques ont ainsi été détruits en quelques années et les perspectives demeurent incertaines tant les évènements climatiques ou sanitaires d'ampleur s'avèrent difficilement prévisibles.

Les conséquences pour les propriétaires forestiers publics et pour l'ONF sont importantes. Elles se traduisent à la fois par une baisse des récoltes annuelles de bois de 20 % en forêt domaniale et de 7 % dans les autres forêts publiques depuis 2017, ainsi que par un effort de reconstitution sans précédent, soutenu par l'État dans le cadre du plan de relance et de France 2030. 10 680 ha ont ainsi été reconstitués en forêt domaniale conformément aux objectifs arrêtés entre l'ONF et le ministère chargé de l'agriculture.

Ces tendances appellent à une évolution de la gestion forestière ainsi qu'à une restauration de l'équilibre forêt-gibier dans les massifs les plus exposés : celles-ci sont en cours mais s'effectuent désormais dans un contexte de grande incertitude.

Plus largement, la prise de conscience de la vulnérabilité des forêts publiques françaises s'accroît et renforce les attentes de la société quant au rôle joué par l'ONF dans leur préservation, au-delà de leur seule fonction de production.

Bien qu'il soit encore parfois difficile de mesurer la portée des actions conduites par l'établissement dans ces domaines, la sauvegarde de la biodiversité et l'accueil du public sont des enjeux identifiés de longue date par l'ONF et ses tutelles.

À l'inverse, la prise en compte des capacités de stockage et d'émission de carbone par les forêts dans la gestion forestière mise en œuvre par l'ONF reste balbutiante, faute notamment de connaissances scientifiques suffisantes et, par conséquent, d'outils opérationnels à la disposition des forestiers.

Chapitre II

Des missions historiques en évolution rapide

La prise en compte des enjeux de la transition écologique s'ajoute aux nombreux projets mis en œuvre par l'ONF en réponse aux attentes de ses tutelles notamment en matière d'évaluation et de suivi du coût de ses missions historiques (I), de développement des contrats d'approvisionnement (II), d'extension des surfaces relevant du régime forestier (III), de mise en œuvre des missions d'intérêt général (IV) et d'activités commerciales (V).

I - Quatre activités historiques dont les coûts sont mal analysés

Plusieurs analyses sur les quatre missions historiques de l'ONF, présentées dans la suite du rapport, s'appuient sur les données extraites de deux dispositifs de comptabilité analytique mis en œuvre successivement au sein de l'établissement depuis 2013. Ils présentent des faiblesses, tant en termes de fiabilité pour le premier que de niveau de détail retenu pour le second, en place depuis 2021.

Le premier dispositif en vigueur jusqu'en 2019 souffrait de nombreux défauts, notamment en termes de répartition des temps de personnel au sein des différentes activités de l'établissement.

L'ONF s'est engagé dans une refonte de sa comptabilité analytique en 2020, année charnière pour laquelle aucune donnée n'est disponible. Le nouveau modèle, adopté par le conseil d'administration, a été déployé en 2021 et positivement accueilli par les communes forestières, les ministères de tutelle et les agents de l'établissement.

Cette nouvelle comptabilité analytique présente néanmoins le défaut de limiter le décompte des temps d'agents, en coûts et en temps réels, aux seules activités donnant lieu à un processus de facturation. Le coût détaillé des activités liées à la gestion forestière (surveillance, préparation et mise en œuvre des documents d'aménagement, martelage⁵³ et suivi des coupes etc.), cœur de métier de l'ONF, n'est pas disponible.

La robustesse de l'outil reste à évaluer sur la durée, notamment pour valider la ventilation des coûts indirects. En outre, sans compliquer le dispositif actuel et revenir à la situation précédente, il pourrait être utilement complété, selon l'ONF, par un outil destiné à objectiver l'allocation des moyens entre ses différents services. Il permettrait de faire évoluer l'affectation des personnels dans les territoires. Cette solution ne pourra être développée qu'en reposant sur une analyse des coûts des différentes activités, y compris celles relevant du régime forestier : si elles ne sont pas directement liées à la transition écologique, elles peuvent avoir un effet sur les moyens financiers et humains que l'établissement peut lui consacrer.

II - Une transformation profonde des modes de commercialisation des bois

Représentant en moyenne 268,5 M€ par an entre 2013 et 2023, soit 40 % du chiffre d'affaires annuel de l'établissement, les recettes des ventes de bois issus des forêts domaniales revêtent un caractère stratégique pour le budget de l'ONF. Elles le sont également pour de nombreuses collectivités forestières, notamment dans le Grand-Est et en Bourgogne-Franche-Comté, dont les budgets dépendent parfois fortement des recettes de bois issus de leurs forêts, commercialisés par l'ONF dans le cadre du régime forestier⁵⁴. Enfin, l'activité commerciale « bois » de l'établissement représente un enjeu fort pour l'ensemble de la filière puisqu'il assure la mise en marché de 40 % des volumes de bois en France (pour 25 % de la surface forestière française), avec une position parfois quasi-monopolistique pour certaines essences et qualités (chêne de haute qualité à destination de la tonnellerie notamment).

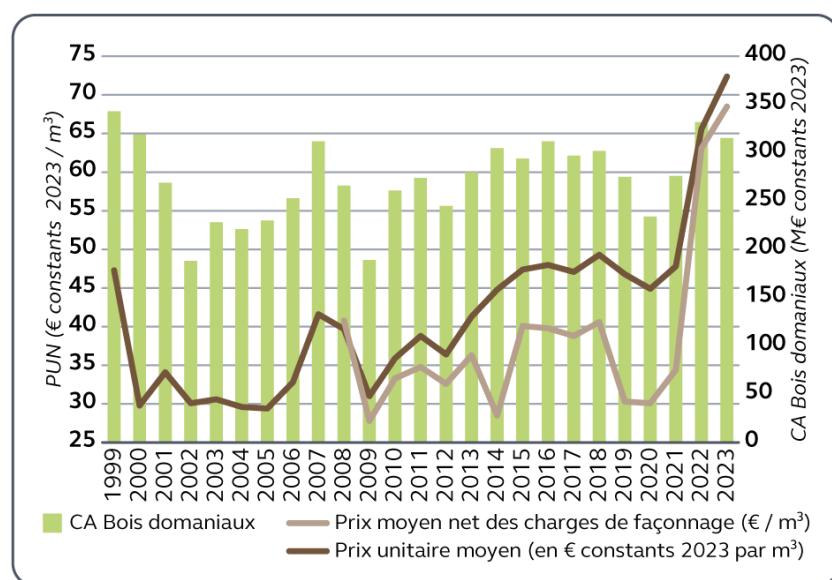
⁵³ Pratique sylvicole consistant à désigner, au marteau ou à la peinture, les arbres à récolter au profit d'autres arbres qui auront ainsi plus de place pour se développer.

⁵⁴ Les recettes des ventes de bois issues des autres forêts publiques intéressent indirectement l'ONF puisque l'établissement perçoit 10 à 12 % HT des recettes forestières perçues par les propriétaires des autres forêts publiques (voir chapitres II et III).

A - Une nécessaire évolution des modes de commercialisation des bois

Internationalisé, le marché du bois reste tributaire de nombreux aléas, notamment économiques et météorologiques, et peut connaître des fluctuations parfois importantes dans le temps. Ce fut notamment le cas après les tempêtes de 1999 qui ont conduit à un afflux massif de bois sur le marché sans débouchés suffisants, avec pour conséquence un effondrement des prix et la détérioration de la situation financière de l'établissement au début des années 2000.

Graphique n° 5 : évolution du chiffre d'affaires et des prix unitaires des bois issus des forêts domaniales depuis 1999 (en euros constants 2023)



Source : ONF – Rapport de gestion 2023 (retraitement Cour des comptes)

À cette difficulté, s'est ajoutée une demande accrue en bois brut pour l'export (en particulier vers la Chine) qui a mis sous tension l'approvisionnement des unités de transformation françaises (scieurs, papetiers, panneauteurs etc.), parfois privées de matière première.

Afin de favoriser l'emploi et les activités économiques dans les territoires ruraux et sécuriser les débouchés des bois issus des forêts publiques, l'État et l'ONF se sont accordés sur un objectif de développement de la démarche de contractualisation avec des transformateurs.

Pour l'atteindre, le code forestier et le cahier des clauses générales des vente de bois de l'ONF ont été révisés entre 2007 et 2009 pour autoriser les ventes « *de gré à gré* » (sans mise en concurrence)⁵⁵. Le mode historique de mise en marché sous forme de lots de « *bois sur pied* » (BP) proposés aux acheteurs lors de ventes aux enchères organisées plusieurs fois par an par l'établissement et vendus au plus offrant a été progressivement réduit au profit d'une démarche de vente de bois dits « *façonnés* » dans le cadre de contrats d'approvisionnement avec des industriels de la transformation (scieries, fabricants de panneaux bois, etc.).

Bois sur pied et bois façonnés

Une fois les bois martelés, leur propriétaire ou le gestionnaire mandaté pour assurer leur commercialisation (ONF pour les forêts publiques, coopératives ou experts forestiers pour les forêts privées), peut les proposer à la vente « sur pied » ou « façonné ».

L'exploitation des bois vendus sur pied est à la charge de leur acheteur qui peut la réaliser lui-même s'il est exploitant forestier ou la confier à un exploitant dans les autres cas. La destination des produits de la coupe est décidée par l'acheteur.

À l'inverse, quand un bois est vendu façonné, l'exploitation est à la charge du propriétaire (ou de l'ONF en forêt domaniale) et réalisée préalablement à la vente des produits issus de la coupe. Quand ces bois sont destinés à un contrat d'approvisionnement, leur destination est généralement connue à l'avance par le propriétaire ou son représentant. L'exploitation est alors réalisée selon les besoins des clients (qualité, longueur, diamètre). Ce mode de présentation des bois permet ainsi à des acteurs de la transformation d'accéder à une matière première répondant aux seuls besoins de leur activité sans se soucier de leur exploitation et sans intermédiaire.

De simple metteur en marché de bois sur pied, l'établissement s'est donc mué en un fournisseur de produits triés et adaptés aux besoins des acteurs de la première transformation.

⁵⁵ Élargies en 2017 par le conseil d'administration de l'ONF à des ventes par soumission (au plus offrant) afin de permettre la mise en place des ventes en ligne.

B - Une dynamique forte au service d'objectifs ambitieux

Basés davantage sur la capacité à faire de l'établissement que sur les attentes réelles des acheteurs⁵⁶, les objectifs définis dans les contrats pluriannuels État-ONF en matière de développement des volumes de bois façonnés et des volumes vendus dans le cadre de contrats d'approvisionnement s'inscrivent depuis 2012 dans une dynamique de croissance. Pour les forêts domaniales, l'objectif a ainsi été porté à 55 % du volume annuel vendu à horizon 2025 dans le contrat État-ONF 2021-2025, revu dès 2022 à 75 %. Les objectifs poursuivis dans les autres forêts publiques sont plus modestes (25 % à horizon 2016, 30 % à horizon 2020 et 35 % à horizon 2025).

Ils ont globalement été respectés en forêt domaniale, à raison de 38 % des volumes vendus sous forme de contrats d'approvisionnement en 2016 (pour un objectif de 40 %) et de 47 % en 2020 (pour un objectif de 50 %). L'objectif de 75 % à horizon 2025 semble également atteignable (64,6 % réalisé en 2023). Les hausses constatées en 2022 (58,8 %, +10,3 points par rapport à 2021) et en 2023 (+5,8 points par rapport à 2022) s'expliquent toutefois davantage par la baisse des volumes totaux vendus (-14 % entre 2022 et 2021 et -9 % entre 2023 et 2022) que par une hausse des volumes vendus dans le cadre de contrats (+6,3 % entre 2021 et 2022), d'ailleurs en baisse en 2023.

La contribution des autres forêts publiques, bien qu'en nette progression depuis 2013 (+ 85 % en 10 ans contre + 64 % en forêt domaniale), est longtemps restée en-deçà des objectifs fixés. Les causes de cette moindre dynamique sont multiples :

- l'avance des frais d'exploitation peut constituer un frein important pour les communes forestières les plus modestes, même si la procédure d'exploitation groupée⁵⁷ mise en œuvre et encouragée par l'ONF, permet le plus souvent de contourner ce problème ;

⁵⁶ Si les scieurs spécialisés se sont montrés rapidement intéressés par les contrats d'approvisionnements ; les scieurs mixtes (disposant d'une activité d'exploitant-négociant par ailleurs) n'étaient pas initialement demandeurs.

⁵⁷ L'exploitation groupée fonctionne sur le principe d'une avance des frais d'exploitation par l'ONF qui fait bénéficier la commune des tarifs qu'il a négocié auprès des entreprises de travaux forestiers pour ses propres besoins (deuxième alinéa de l'article L214-8 du code forestier). Cette avance est remboursée par un prélèvement équivalent sur les recettes de la vente, reversée ainsi au propriétaire.

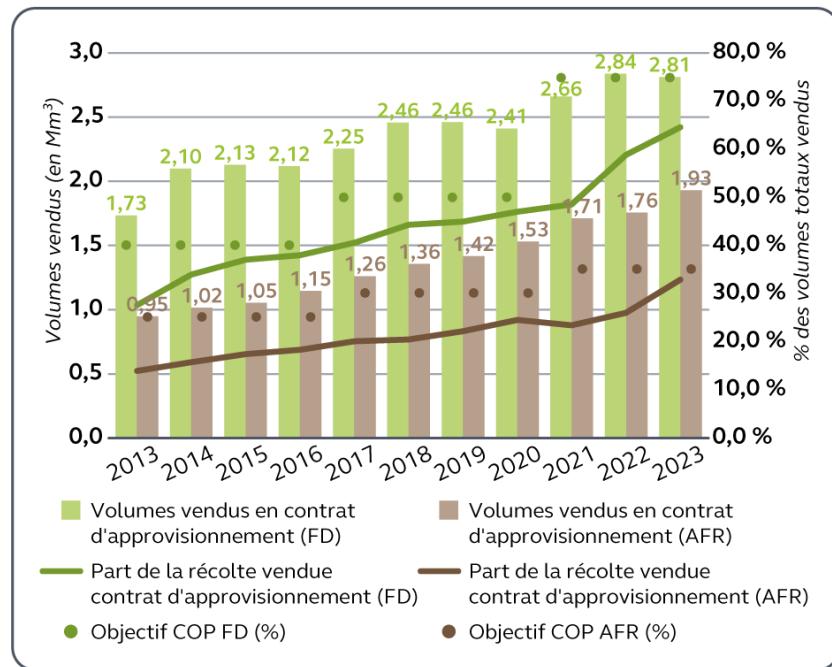
- si l'exploitation groupée n'est pas envisageable (absence d'autres chantiers d'exploitation en forêts publiques à proximité par exemple) ou parce qu'elle ne le souhaite pas, une commune peut décider de sélectionner et de payer directement les entreprises de travaux forestiers (ETF) de son choix ; pour autant, les produits à livrer dans le cadre d'un contrat d'approvisionnement relevant d'un cahier des charges strict, propre à chaque client, l'encadrement du chantier d'exploitation par l'ONF est souhaitable au risque de ne pas pouvoir vendre les bois exploités par la suite ; cette prestation constitue un coût supplémentaire pour les communes ; la FNCOFOR appelle d'ailleurs à inclure cette mission dans le régime forestier ;
- contrairement au produit des ventes de bois sur pied (et des bois façonnés hors contrats), encaissé par les directions départementales des finances publiques selon un calendrier connu à l'avance par la commune⁵⁸ (voire quasi immédiatement en cas de paiement comptant), les recettes de bois façonnés vendus dans le cadre de contrat d'approvisionnement sont versées de manière plus aléatoire puisqu'elles sont liées au rythme d'avancement du chantier d'exploitation et des réceptions par le client⁵⁹ ; les communes tributaires de ces recettes pour l'équilibre de leur budget, peuvent donc être réticentes à adopter ce mode de vente.

De la même façon qu'en forêt domaniale, la hausse de la part de bois issus des autres forêts publiques vendus dans le cadre de contrats d'approvisionnement constatée en 2023 (32,9 % contre 26 % en 2022) s'explique davantage par la baisse des volumes totaux vendus (- 13,1 %) que par la hausse des volumes commercialisés par contrat (+ 9,8 %). La hausse marquée des cours du bois observée depuis 2021 a également pu jouer en défaveur de l'engagement des collectivités dans la contractualisation.

⁵⁸ 27,5 % du montant HT de la vente majorée, le cas échéant, de la TVA dans les 20 jours suivant la vente, 27,5 % à la fin du 4^e mois suivant la vente, 22,5 % à la fin du 6^e mois suivant la vente et le solde de 22,5 % à la fin du 8^e mois suivant la vente (clauses générales des ventes de l'ONF).

⁵⁹ Seul habilité, en tant que co-contractant, à percevoir les règlements des professionnels disposant d'un contrat d'approvisionnement, l'ONF encaisse les recettes des bois mobilisés en AFR dans ce cadre et les reverse à leur propriétaire en moyenne deux mois après paiement par l'acheteur.

Graphique n° 6 : évolution des volumes de bois vendus en contrat d'approvisionnement depuis 2013 en forêt domaniale et dans les autres forêts publiques



Source : Cour des comptes d'après ONF

Les objectifs de volumes vendus dans le cadre de contrats d'approvisionnement définis dans les contrats État-ONF se veulent globaux et peuvent donc varier selon les essences et leur qualité⁶⁰ ainsi que selon les territoires.

Dans le détail, les bois résineux sont désormais commercialisés dans le cadre de contrats d'approvisionnement à hauteur de 74,2 % en forêt domaniale et 30,7 % dans les autres forêts publiques. L'afflux sur le marché de bois scolylés depuis 2018 dans le Grand-Est ou en Bourgogne-Franche-Comté a également contribué au développement des contrats résineux dans les autres forêts publiques ces dernières années, compte tenu du caractère périsable des bois touchés (notamment des sapins pectinés) et de l'obligation de les commercialiser rapidement pour éviter qu'ils ne perdent de leur valeur.

⁶⁰ L'accord de filière chêne signé le 17 février 2022 prévoit ainsi un objectif de contractualisation du bois d'œuvre de chêne issu des forêts domaniales de 50 % à horizon 2025. Par avenant du 12 juillet 2023, ce taux est fixé à 25 % en forêt communale.

Alors même qu'ils représentent 60 % des volumes totaux vendus en forêt domaniale et 47 % dans les autres forêts publiques (moyenne 2013-2023), les bois feuillus sont vendus dans le cadre de contrats d'approvisionnement à hauteur de 54,6 % en forêt domaniale et seulement 25,2 % dans les autres forêts publiques (2023). Ce constat est à relier à la plus grande diversité d'essences (chêne, hêtre, feuillus précieux etc.) et de produits disponibles (bois d'œuvre, bois d'industrie, merrains, plots, sciages, traverses etc.) appelant autant de clients différents, à la taille plus modeste des scieries de bois feuillus et à leurs besoins individuels plus faibles qu'en bois résineux.

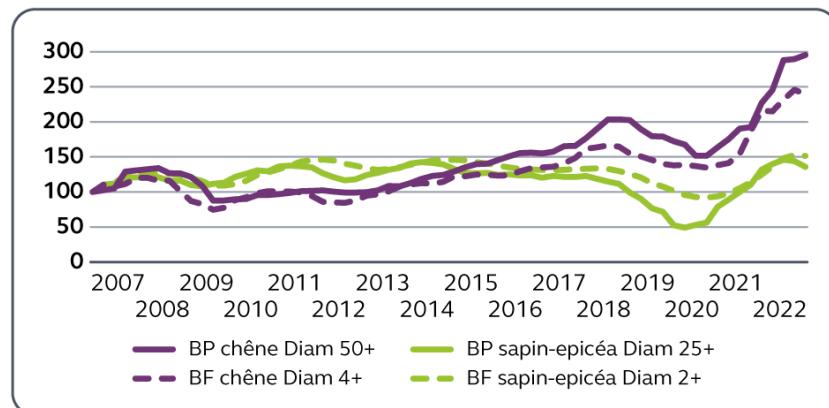
C - Une contractualisation dont l'intérêt financier reste à étayer

La commercialisation de bois façonnés dans le cadre de contrats d'approvisionnement présente de nombreux avantages pour l'établissement et les propriétaires forestiers. Elle permet :

- d'avoir une garantie sur les volumes vendus alors que les ventes de bois sur pied s'appuient sur des volumes estimatifs ;
- de dégager davantage de valeur ajoutée, le prix de vente des bois façonnés étant supérieur (à essence et qualité égales) à celui des bois sur pied car intégrant les coûts d'exploitation au prix (évalué) de la matière brute ;
- de lisser ses recettes sur l'année par des facturations régulières quand les ventes de bois sur pied obéissent à un agenda plus rigide (mars, juin, automne), compte tenu du temps de préparation des catalogues et du délai nécessaire aux acheteurs pour visiter les coupes ;
- d'exploiter des parcelles présentant des contraintes particulières (pente forte, faible portance des sols, période d'exploitation limitée compte tenu de la présence d'espèces remarquables etc.) et difficilement valorisables en vente sur pied ;
- d'assurer un débouché aux bois récoltés en cas d'afflux sur le marché et d'atténuer les baisses de prix, comme ce fut le cas de 2018 à 2022 suite aux dépérissements massifs de peuplements résineux (voir graphique n° 7).

Le savoir-faire développé ces dernières années par l'ONF en matière de bois façonné s'est d'ailleurs révélé déterminant pour la reconstruction de la charpente de Notre-Dame de Paris (voir annexe n° 8).

Graphique n° 7 : évolution du prix moyen de vente du bois d'œuvre de sapin / épicéa et de chêne sur 12 mois glissant selon leur dévolution (base 100 en moyenne 2007)



Source : ONF (retraitement Cour des comptes)

L'intérêt financier de la contractualisation pour l'établissement reste néanmoins mal évalué. La seule étude fournie par l'ONF sur ce sujet remonte à 2013 (actualisée en 2015) et concluait, avec réserves, à l'équilibre de la démarche en forêt domaniale et à un déficit dans les autres forêts publiques.

Le développement de la contractualisation poursuivi dans les contrats État-ONF successifs et la quasi-généralisation des ventes de bois domaniaux sous forme de bois façonnés à horizon 2025 reposent cette question avec une acuité particulière.

La baisse des volumes en bloc et sur pied vendus par appel d'offre ne permet plus à l'ONF de disposer d'un baromètre du marché plusieurs fois dans l'année sur un échantillon de coupes et d'essences diversifiées. En l'absence d'observatoire des prix et des coûts au sein de la filière forêt bois⁶¹, tout comme d'indicateurs de référence fiables et partagés avec les professionnels⁶², la fixation du prix des bois dans les contrats d'approvisionnement comme leur actualisation⁶³ relèvent de la gageure.

⁶¹ A l'instar de celui existant en agriculture et piloté par FranceAgriMer. Le besoin d'un tel observatoire au sein de la filière bois constitue d'ailleurs une des recommandations émises lors des Assises de la forêt et du bois en 2022.

⁶² Selon le MASA, l'interprofession « France Bois Forêt s'est engagée (...) à compter du second semestre 2024 (...) à mettre en place un groupe de travail aux fins d'étudier les voies et moyens d'organiser le suivi des prix de marché » et en particulier « d'étudier la consolidation des indicateurs de prix par catégorie (grumes et sciages), si possible à fréquence mensuelle ».

⁶³ Tous les six mois pour les résineux ; par campagne (septembre à mars) pour les feuillus.

Le développement des contrats d'approvisionnement s'est par ailleurs accompagné d'une hausse importante des charges de l'établissement. Les frais d'exploitation⁶⁴ s'établissent à 72,9 M€ en 2023 contre 43,5 M€ en 2014, soit une hausse de 67 %, à relier à l'augmentation des volumes exploités, au développement de l'exploitation de bois feuillus (manuelle donc plus coûteuse) mais également à l'inflation, forte en 2022 et en 2023. Cette démarche a également nécessité une mobilisation accrue du personnel de l'ONF, tant au niveau central que territorial, sans que l'établissement soit toutefois en mesure de quantifier les moyens humains réellement dévolus à cette activité entre 2013 et 2022. L'ONF prévoit de redéployer 45 ETP supplémentaires sur cette mission⁶⁵ pour répondre aux objectifs de contractualisation en forêt domaniale dans le contrat 2021-2025 et évalue les besoins à 70 ETP supplémentaires pour tenir les objectifs dans les autres forêts publiques.

La maîtrise des coûts de production des bois façonnés constitue donc un enjeu majeur et identifié pour l'établissement. L'ONF s'est ainsi engagé en 2024 dans le développement, via un prestataire, d'une application informatique (DevCap) visant notamment à de mieux suivre la performance économique des chantiers d'exploitations. En dépit d'un coût élevé de développement et de déploiement (évalué à 15 M€ sur cinq ans), l'ONF estime que la mise en place de DevCap devrait conduire à une meilleure valorisation des produits proposés aux acheteurs⁶⁶ ainsi qu'à des gains significatifs sur les achats de travaux d'exploitation permettant de couvrir ces charges.

Enfin, si l'État et les professionnels considèrent que les bénéfices de la démarche de contractualisation sont nombreux pour la filière, il n'existe à ce jour aucun indicateur ni étude sur le sujet. L'absence de scénario contrefactuel⁶⁷ complique d'autant plus l'analyse.

⁶⁴ En forêt domaniale et pour les besoins des exploitations groupées dans les autres forêts publiques (voir II. A du chapitre II).

⁶⁵ 15 ETP ont déjà été redéployés en 2022 puis 15 autres en 2023. 10 nouveaux ETP doivent l'être en 2024.

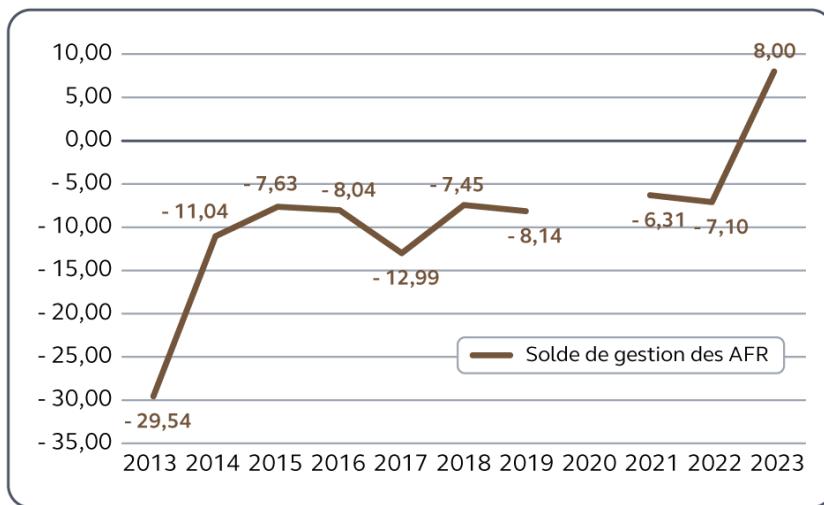
⁶⁶ En facilitant notamment l'identification d'acheteurs pour tous les types de produits issus de coupes exploitées pour les besoins des contrats et en permettant leur écoulement au meilleur prix.

⁶⁷ Dans le cas présent, une évaluation de la situation économique de la filière si l'ONF ne s'était pas engagé dans la démarche de contractualisation et avait maintenu le mode de vente historique « en bloc et sur pied » des bois issus des forêts publiques.

III - Un régime forestier coûteux et en extension

Les autres forêts publiques (2,9 Mha) représentent environ les deux tiers des surfaces forestières dont la gestion est assurée par l'ONF dans le cadre du régime forestier. Contrairement à la gestion des forêts domaniales, excédentaire, la gestion des autres forêts publiques n'a, jusqu'en 2023, jamais été équilibrée.

Graphique n° 8 : solde analytique relatif à la gestion des forêts des collectivités depuis 2013



Source : comptabilité analytique de l'ONF, retraitement Cour des comptes. Aucune donnée analytique n'est disponible pour l'année 2020

A - Une contribution modeste et figée des propriétaires forestiers publics au financement du régime forestier

Le financement du régime forestier dans les autres forêts publiques s'appuie sur trois composantes :

- une double contribution des propriétaires publics bénéficiant du régime forestier comprenant⁶⁸ :
 - une part fixe et forfaitaire de 2 €/ha/an, introduite en 2012 ;
 - une part variable, dite «*frais de garderie*», à hauteur de 12 %⁶⁹ du montant hors taxes des recettes forestières de l'année n-1 (bois, chasse, concessions, etc.) ; les recettes tirées des ventes de bois représentant plus des trois quarts de l'assiette de calcul sur la période (82 %) ;
- une subvention de l'État⁷⁰, dit «*versement compensateur*», en hausse sur la période et s'établissant à 147,9 M€ en 2023 (contre 120,4 M€ en 2013 et 2014 puis 140,4 M€ entre 2015 et 2022).

En 2022, sur les 15 900 autres forêts publiques soumises au régime forestier recensées en métropole :

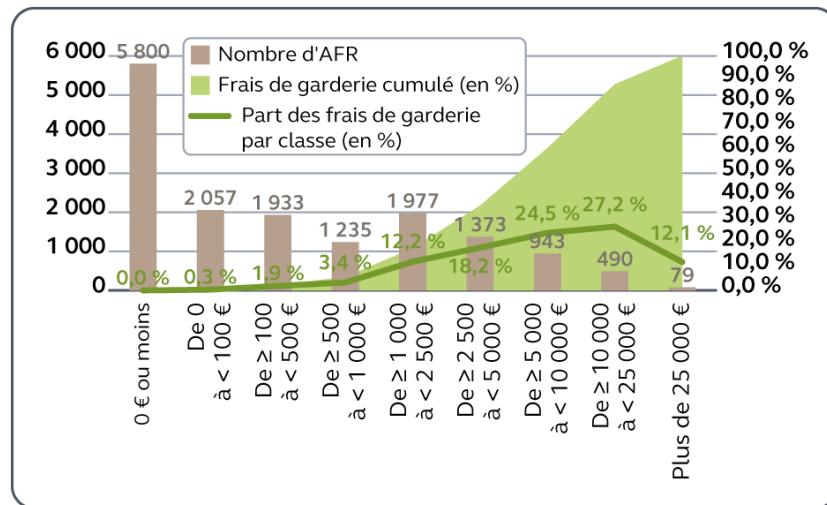
- un tiers ne générerait aucune recette déclarée et ne faisait l'objet d'aucune facturation de frais de garderie ;
- un deuxième tiers y contribuait à hauteur de 6 % ;
- le dernier tiers supportait 94 % de la charge ; au sein de cette catégorie, les 1 500 propriétaires forestiers publics s'acquittant de frais de garderie supérieurs à 5 000 € représentaient près des deux tiers de la recette perçue par l'ONF.

⁶⁸ Les frais de garderie dus annuellement à l'ONF par les autres propriétaires forestiers publics sont encadrés par les articles L.224-1 et 2 du code forestier ainsi que par l'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979 modifiée et son décret d'application, qui incluent depuis 2012 la cotisation forfaitaire annuelle.

⁶⁹ Ce taux est de 10 % en zones de montagne.

⁷⁰ Programme 149 de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.

Graphique n° 9 : répartition des autres forêts publiques selon le montant des frais de garderie dont elles s’acquittent (données 2022)



Source : ONF, retraitement Cour des comptes

Ce constat s’explique à la fois par :

- le morcellement important des autres forêts publiques qui limite leur potentiel individuel de production : près de 9 000 de ces forêts (56 %) ont une surface inférieure à 100 ha ;
- l’importance des surfaces non productives dans le Sud-Est de la France (directions territoriales Auvergne-Rhône-Alpes et Midi-Méditerranée et direction régionale Corse) où plus de 40 % des surfaces des autres forêts publiques gérées sont classées « *hors sylviculture* »⁷¹.

L’instauration de la contribution forfaitaire à l’hectare en 2012 visait à corriger ce déséquilibre en faisant davantage contribuer les propriétaires des forêts publiques les moins productives. Cette mesure a néanmoins fait l’objet d’une opposition marquée de nombreuses communes forestières. Celles s’acquittant déjà de frais de garderie importants considéraient qu’elles n’avaient pas à payer plus ; celles ne participant pas, ou à la marge, au financement du régime forestier, faute de ressources tirées de leur forêt, rejetaient le principe d’une contribution.

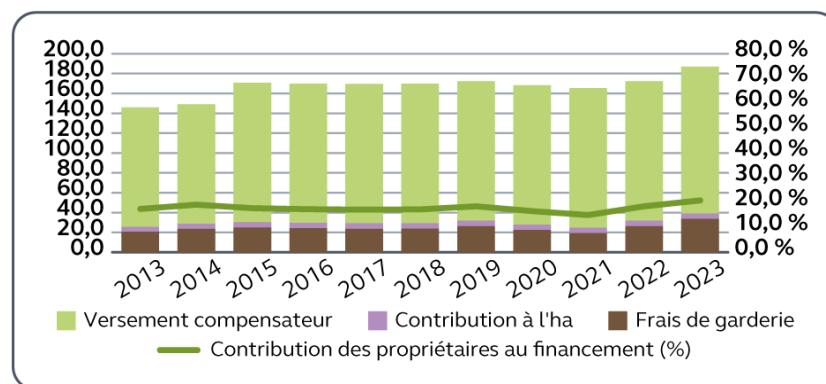
⁷¹ Surfaces non boisées (éboulis, pierriers etc.) ou surfaces boisées sur lesquelles aucune action sylvicole (coupes ou travaux) n’a pu être mise en œuvre ou sur lesquelles la sylviculture a été abandonnée.

La tentative de l'État de relever dès 2014 le montant de la participation des propriétaires forestiers publics au financement du régime forestier n'a pas abouti⁷², confirmant la sensibilité de cette question.

Une augmentation de la contribution des communes forestières au financement du régime forestier de 7,5 M€ en 2023 (puis de 2,5 M€ supplémentaires dès 2024) était envisagée dans le cadre du nouveau contrat État-ONF 2021-2025. Elle n'a finalement pas été mise en œuvre. Souhaitant ne pas rompre la nouvelle dynamique de partenariat entre l'ONF et la FNCOFOR, l'État a annoncé le 18 novembre 2021 son abandon et un relèvement du versement compensateur de 7,5 M€ dès 2023.

Au final, les propriétaires forestiers publics contribuent peu au financement du régime forestier (17,8 % entre 2013 et 2023), principalement assuré par l'État. L'atteinte de l'équilibre de gestion en 2023 reste d'ailleurs en partie à relier au relèvement du versement compensateur précité⁷³.

Graphique n° 10 : financement du régime forestier mis en œuvre dans les autres forêts publiques depuis 2013 (en M€)



Source : ONF, retraitement Cour des comptes

La logique de péréquation à la base du financement du régime forestier repose *in fine* sur quelques propriétaires publics disposant de forêts étendues et productives, dans un contexte de baisse prévisible de la production de bois, et en grande partie sur l'État, *via* le versement compensateur.

⁷² Il était alors envisagé un relèvement de la contribution forfaitaire à 14 €/ha/an et un doublement des frais de garderie.

⁷³ Elle est également à relier à la hausse significative des frais de garderie (+7,1 M€) compte tenu de l'augmentation des recettes de bois perçues par les communes en 2022, dans un contexte de marché du bois favorable.

B - Une extension du régime forestier au financement encore incertain

En dépit d'un fort attachement des communes forestières au régime forestier, l'adoption de la contribution forfaitaire à l'hectare en 2012 a néanmoins remis en lumière les difficultés de son application dans les autres forêts publiques et notamment l'interprétation des critères « *d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution* » requis⁷⁴. Certaines communes forestières ont ainsi émis le souhait d'en sortir, pour tout ou partie, sans toutefois obtenir gain de cause devant la justice administrative ; d'autres ont refusé de faire gérer leur patrimoine forestier par l'ONF comme la loi les y oblige. Ces situations ont conduit le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) à diffuser une circulaire technique (dite « *circulaire Mauguin* ») en juillet 2016 demandant aux préfets d'identifier et de régulariser la situation des communes concernées.

Un travail de cartographie réalisé en 2018 par l'ONF à cette fin a permis d'identifier plus de 900 000 ha de bois et forêts appartenant à des collectivités mais ne bénéficiant pas du régime forestier dont 215 000 hectares paraissant répondre aux critères requis⁷⁵. Des erreurs et des fragilités méthodologiques ayant été relevées par la suite par l'établissement, un nouveau travail d'analyse est donc envisagé.

En l'état, les surfaces boisées devant relever du régime forestier ne sont pas connues et les critères justifiant son application toujours sujets à interprétation.

Les travaux engagés depuis 2020 par l'ONF et la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) sur la définition de critères techniques partagés pour l'application du régime forestier et, par parallélisme des formes, pour sa distraction, constituent dès lors une avancée, bien qu'ils n'aient pas encore abouti à ce jour et resteront soumis à l'approbation préalable de l'État avec leur diffusion et leur mise en œuvre.

Dans l'attente, l'extension du régime forestier prévu dans le contrat État-ONF pour la période 2021-2025, établi sur le travail de 2018 (215 000 hectares), se poursuit. Fin 2023, 105 451 nouveaux hectares de forêts publiques ont été rattachés au régime forestier, et 24 512 ha distraits⁷⁶, soit un bilan net de + 80 939 ha.

⁷⁴ Article L.211-1 du code forestier.

⁷⁵ Cette surface est néanmoins contestée par la FNCOFOR qui l'estime à 700 000 hectares.

⁷⁶ Les principales demandes de distraction sont relatives au changement de destination du sol (gestion foncière ou développement de projets photovoltaïques par exemple), à la perte de la fonction productive de la forêt, etc.

L'augmentation des surfaces en gestion a pu jusqu'alors être absorbée par l'ONF à moyens humains constants, par redéploiement de ses effectifs et agrandissement de la taille des triages.

Compte tenu du schéma d'emplois de l'établissement, la poursuite de cette dynamique pourrait néanmoins s'en trouver entravée, d'autant que les tentatives de regroupement des autres forêts publiques mises en œuvre jusqu'alors pour en réduire le coût de gestion n'ont pas abouti.

L'échec des démarches de regroupement des autres forêts publiques

L'ambition de regrouper les autres forêts publiques les plus modestes poursuivie dans les contrats État-ONF 2012-2016 et 2016-2020, pour en rationaliser la gestion et en limiter les coûts de gestion, n'a pas abouti.

Les réticences des communes ou des sections de commune (et de leurs habitants) à transférer leurs compétences de gestion du patrimoine forestier à une structure syndicale⁷⁷, faute notamment de pouvoir évaluer les apports respectifs de chacune et leur poids résultant dans la gouvernance, sont un frein important à la rationalisation et l'optimisation de la gestion.

La mise en œuvre de la loi NOTRe⁷⁸ n'a pas contribué à l'atteinte de cet objectif, les préfets privilégiant l'extension des compétences des intercommunalités, dans l'esprit de la loi, à la création de nouvelles structures, et encourageant le transfert de la propriété et de la gestion des autres forêts publiques les plus modestes vers ces mêmes établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), rejetés par de nombreuses communes.

En dépit de ce constat, la FNCOFOR et l'ONF réaffirment depuis 2022 leur volonté de poursuivre la sensibilisation des propriétaires en vue du regroupement des unités de gestion.

L'adaptation de l'intensité de la gestion aux enjeux et la simplification des documents de gestion, engagées depuis plusieurs années (voir annexe n° 9), constituent également des pistes de réduction des coûts de gestion et des objectifs réaffirmés dans le cadre de la nouvelle convention ONF-FNCOFOR.

⁷⁷ Syndicat intercommunal de gestion forestière défini aux articles L231-1 et suivants du code forestier ou syndicat mixte de gestion forestière défini aux articles L232-2 et suivants du code forestier.

⁷⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Dans l'immédiat, l'établissement estime ainsi que l'extension du régime forestier exige 70 ETP et 7 M€ de budget supplémentaires par tranche de 100 000 hectares.

Face aux réticences des communes forestières à contribuer davantage au financement du régime forestier, la poursuite de son extension et la couverture des charges associées restent donc, en l'état, tributaires de l'État et des capacités de l'ONF à redéployer ses effectifs. Dans ce contexte, les critères de rattachement des autres forêts publiques au régime forestier (et par parallélisme des formes, de distraction) appellent à être précisés (surfaces, potentialités, enjeux etc.), d'autant plus que les surfaces à rattacher sont le plus souvent situées dans des régions à faibles potentialités forestières et contribueront donc à la marge à son financement⁷⁹. Les discussions engagées entre la FNCOFOR et l'ONF sur ces sujets méritent donc d'être poursuivies, avec l'appui de l'État.

IV - Des missions d'intérêt général croissantes

Les missions d'intérêt général regroupent les missions de service public excédant le régime forestier confiées à l'ONF par l'État en raison de ses compétences techniques et de sa présence sur le territoire. Elles visent toutes à la préservation à court, moyen ou long terme de la forêt ou des milieux naturels.

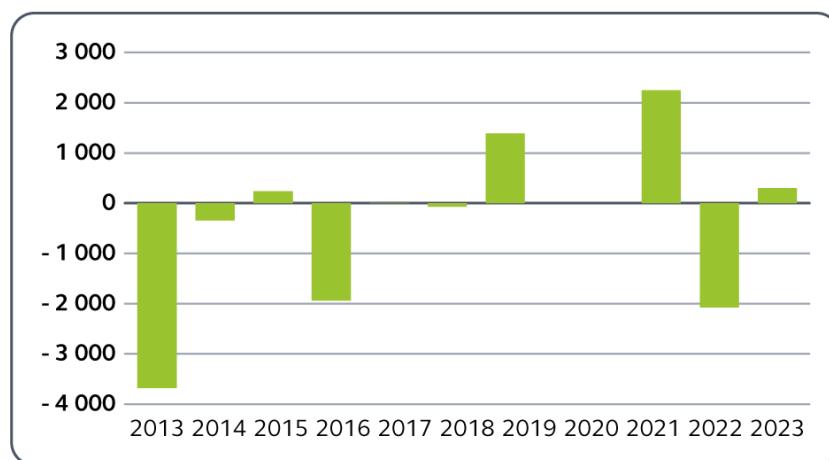
Les contrats pluriannuels successifs entre l'État et l'ONF ont constitué un ensemble de missions d'intérêt général (MIG) dites « *historiques* », relatives à la défense des forêts contre les incendies (DFCI), à la restauration des terrains de montagne (RTM), aux missions spécifiques dans les départements d'outre-mer (DOM), aux dunes littorales, à la santé des forêts (DSF) et à la ressource génétique forestière (RGF)⁸⁰. Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2016 a institué les missions d'intérêt général relatives à la biodiversité et à la prévention des risques naturels et le contrat État-ONF 2021-2025, celle du réseau national de suivi à long terme des écosystèmes forestiers (RENECOFOR) (voir annexe n° 10).

⁷⁹ Depuis 2017, plus de 35 000 hectares de forêts publiques (43 % des surfaces étendues nettes) ont été rattachées au régime forestier dans les seules directions territoriales Auvergne-Rhône-Alpes et Midi-Méditerranée.

⁸⁰ Mission anciennement relative aux vergers à graines de l'État.

Face aux enjeux de la transition écologique, les moyens dévolus par l'État à l'ONF pour la mise en œuvre des missions d'intérêt général, qui reposent sur le principe de couverture à coût complet, ont plus que doublé en quelques années, passant de 29,44 M€ en 2017 à 67,24 M€ en 2023. Mais ces missions présentent des résultats variables depuis 2013.

Graphique n° 11 : bilans financiers annuels des MIG (en K€)



Source : ONF

Note : absence de comptabilité analytique en 2020 et nouvelle comptabilité analytique en 2021

Les déficits récurrents observés témoignent néanmoins d'une insuffisance de financement des charges supportées réellement par l'ONF. C'est notamment le cas de la mission relative à la défense des forêts contre les incendies qui a présenté un déficit de 2,13 M€ en 2021 et de 1,82 M€ en 2022. Néanmoins, en 2023, l'équilibre des missions a été atteint.

A - Des modalités de gestion et de suivi à homogénéiser

La gouvernance des missions d'intérêt général a régulièrement évolué dans le sens d'une complexité accrue sans pour autant permettre un meilleur pilotage de l'exécution des missions.

Initialement, il existait un comité de pilotage interministériel et des comités spécialisés de suivi technique et financier. Le conventionnement s'appuyait sur une convention-cadre pluriannuelle par mission, alignée sur la période du contrat d'objectifs et de performance (COP) et des

conventions annuelles de programmation et de financement⁸¹. Depuis 2023, le pilotage de l'ensemble des missions d'intérêt général est réalisé dans un cadre composé de quatre conventions pluriannuelles, huit conventions annuelles et quatre comités techniques et financiers.

La définition des actions par les ministères financeurs conduit parfois l'établissement à créer des procédures spécifiques de suivi, notamment en matière de temps de travail. Ainsi, le suivi des missions de restauration des terrains en montagne implique pour les directions territoriales concernées la détention d'un fichier Excel détaillé parallèlement au logiciel de suivi des temps de travail en vigueur au sein de l'ONF.

Le rapportage attendu de l'ONF quant aux moyens qu'il met en œuvre dans le cadre des missions d'intérêt général contraste parfois avec celui attendu en matière de résultats. La mission relative à la défense des forêts contre les incendies (DFCI) sur la période 2016-2020 fixait ainsi cinq indicateurs⁸² avec une cible à atteindre en 2020. Trois n'ont pas été renseignés dans le cadre des bilans techniques annuels de l'ONF, sans correction ni réaction du ministère commanditaire. Un autre est suivi et conforme à la cible mais celle-ci est significativement inférieure aux niveaux constatés dès 2016, n'incitant guère à gagner en efficacité. Seul un indicateur, présent dans l'ensemble des bilans, est suivi et conforme à la cible fixée.

Certaines procédures sont inutilement complexes. Les actions de la mission sur la biodiversité relèvent d'un arbitrage annuel et sont proposées par les directions territoriales à la direction générale de l'ONF qui les consolide et effectue un premier arbitrage avant de les faire valider par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT). Chaque direction territoriale est ensuite avertie de la suite donnée aux projets. En 2022, 945 projets ont suivi ce circuit. La direction territoriale Auvergne-Rhône-Alpes estime ainsi consacrer 0,5 ETP à ce circuit pour 119 en 2022. À des fins de simplification, l'État, qui n'est pas en mesure d'évaluer la pertinence technique ni la faisabilité des projets, pourrait confier à son opérateur la responsabilité du choix des actions à mener, après avoir défini en amont les orientations qu'il souhaite voir mises en œuvre.

⁸¹ La période 2021-2022 fait exception en l'absence de convention-cadre. La MIG biodiversité ne s'appuie depuis cette période que sur une convention annuelle de financement.

⁸² Les indicateurs sont : I1 : nombre de feux limités ou circonscrits sur le nombre total ; I2 : nombre de feux éteints sur le nombre de feux avec intervention d'une patrouille DFCI ; I3 : nombre de points d'eau opérationnels sur le nombre total à l'inventaire ; I4 : kilométrage de pistes DFCI opérationnel sur le kilométrage total de la zone ; I5 : surface de coupure de combustible et de bande débroussaillée de sécurité opérationnelles sur la surface totale de coupure et de bande de la zone.

Le suivi du financement des missions d'intérêt général est également complexe. La plupart des conventions de financement prévoient le versement d'un acompte de subvention versé en année N et le versement du solde en année N +1 sur la base des bilans techniques et financiers. L'État n'ayant pas réalisé d'ajustement entre les subventions budgétées et les subventions réellement versées, un autre dispositif de financement, plus simple et permettant cet ajustement, serait possible. Il pourrait reprendre celui mis en place par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) qui finance la mission sur les risques *via* une subvention pour charge de service public payée en totalité au cours du même exercice (11/12e à la signature, 1/12e au solde). Il conduit au versement total de la somme attribuée chaque année et permet ainsi à l'ONF de rendre compte fidèlement de l'exécution de la convention.

Ces situations illustrent la complexité du pilotage et l'adéquation entre l'évaluation initiale des coûts par l'établissement et le suivi de la mise en œuvre des missions. L'ONF n'a pas été en mesure d'apporter les documents attestant le respect des procédures de gouvernance des missions d'intérêt général adoptées dans les conventions cadres ou conventions annuelles. De même, en-dehors de l'évaluation de la mission portant sur les départements et région d'outremer en 2015, aucune évaluation préalable au renouvellement de contrats d'objectifs et de performance (COP), pourtant prévues dans les conventions-cadres, n'a été produite, ni les rapports inter-inspections également prévus.

B - Un partage difficile entre missions d'intérêt général et autres activités de l'établissement

Les missions d'intérêt général présentent toutes une forte connexion avec les autres activités de l'établissement, certaines constituant un prolongement des missions du régime forestier sans que la ligne de partage soit clairement établie

La MIG relative à la défense des forêts contre les incendies (DFCI) prévoit la réfaction de presque 25 % du temps passé par les agents aux patrouilles de surveillance considérant que cette part représente celle des forêts relevant du régime forestier en zone méditerranéenne⁸³ dans

⁸³ Bilan technique de la MIG DFCI pour l'année 2016 : « [...] l'application d'une réfaction du coût complet des patrouilles assermentées de 24,3 % pour tenir compte des missions réalisées au titre de la surveillance des forêts relevant du régime forestier (dont la part surfacique est de 24,3 % en région méditerranéenne) [...] ».

lesquelles les missions de surveillance relèvent de ce régime. Bien que cette réfaction ne soit pas prévue dans les conventions de financement, elle est pourtant systématiquement appliquée⁸⁴.

Le prolongement des missions de l'ONF au-delà du régime forestier apparaît aussi dans la définition de la mission sur la biodiversité. La dernière convention cadre 2016-2020 indiquait que « *les actions de l'ONF en faveur de la biodiversité des forêts publiques relèvent : soit de sa mission de gestion durable des forêts, directement liée à la mise en œuvre du régime forestier [...] soit d'une mission spécifique additionnelle, constitutive d'une mission d'intérêt général [...] pour contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de la biodiversité*

L'établissement assure par ailleurs que la croissance des moyens financiers alloués aux missions d'intérêt général a « *pour dessein de mieux compenser les déficits constatés par l'ONF sur des actions excédant la mise en œuvre du régime forestier* », notamment pour les missions portant sur les départements et régions d'outremer et sur la biodiversité. Aucun suivi n'a toutefois été conduit pour pouvoir identifier la part des financements nouveaux relevant de missions assumées par l'établissement mais non couvertes par les conventions des missions d'intérêt général et les missions nouvelles confiées par l'État. L'instabilité des actions prises en compte dans les bilans financiers des missions d'intérêt général pose la question de leur mode de financement et la capacité à pouvoir dissocier les activités mises en œuvre au titre du régime forestier des activités complémentaires.

Les missions d'intérêt général intègrent également l'ensemble des activités d'intérêt général prévues à l'article L.221-6 du code forestier qui ouvre la possibilité pour l'ONF de signer des conventions avec des personnes publiques ou privées pour des opérations de gestion, d'étude, d'enquête ou de travaux. Les objectifs doivent relever de l'une des cinq thématiques inscrites dans cet article⁸⁵.

⁸⁴ Bilan technique de la MIG DFCI pour l'année 2016 : « *Nous avons toutefois appliqué comme les années précédentes la réfaction de 24,3 %, seules 75,7 % des journées de patrouilles et compensations étant imputées sur le budget de la MIG DFCI (le reste sur les domaines fonctionnels de mise en œuvre du régime forestier)* ».

⁸⁵ La valorisation de la biomasse forestière ; la protection, l'aménagement et le développement durable des ressources naturelles, notamment des ressources forestières ; la prévention et la gestion des risques naturels ; la protection, la réhabilitation, la surveillance et la mise en valeur des espaces naturels et des paysages ; l'aménagement et le développement rural, dès lors que ces opérations concernent principalement les arbres, la forêt et les espaces naturels ou qu'elles contribuent au maintien de services publics dans les zones rurales fragiles.

Les contrats État-ONF successifs ont également retenu dans ce cas le même principe de l'équilibre en coût complet de ces activités⁸⁶. Mais leur pilotage (conventionnement, budget, co-financement) est exercé au niveau territorial sans vision consolidée à l'échelle nationale.

En outre, les schémas de financement ne facilitent pas le suivi des actions. L'exemple des actions d'intérêt général de défense contre les incendies est significatif. Elles regroupent le financement national de la mission sur la défense des forêts contre les incendies, une convention zonale sous l'égide du préfet de zone et des conventions signées avec les collectivités locales⁸⁷ pour un objectif similaire de surveillance du domaine.

Ces situations illustrent les difficultés dans le pilotage, l'évaluation des coûts et le suivi de la mise en œuvre des missions d'intérêt général. Pourtant, ces dernières sont une contribution importante aux réponses apportées par l'État aux enjeux de la transition écologique. Il est indispensable que leur gestion et leur suivi soient renforcés pour assurer la couverture de leurs coûts complets.

V - Des activités concurrentielles à l'équilibre depuis leur réduction

En application de l'article D.221-2 du code forestier, l'ONF prend en charge les travaux de renouvellement et d'entretien des peuplements des forêts domaniales. Depuis sa création, il dispose, à ce titre, d'effectifs d'ouvriers forestiers, qui peuvent également intervenir, à la demande de leurs propriétaires, dans les autres forêts publiques pour des prestations commerciales. L'établissement propose par ailleurs des prestations de maîtrise d'œuvre ou d'assistance à maître d'ouvrage (création de dessertes des autres forêts publiques, appui au montage de dossiers de demande de subvention, encadrement de chantiers d'exploitation etc.).

⁸⁶ Sous des termes différents : actions d'intérêt général, MIG locales ou missions confiées.

⁸⁷ La MIG DFCI et la convention liant l'ONF et le préfet de zone Sud sont financées par le programme 149 « *compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* » de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*. Les crédits liés à la MIG DFCI sont versés directement à l'ONF alors que ceux de la convention zonale transitent par la Délégation pour la protection de la forêt méditerranéenne, service de l'État à compétence zonale élargie.

Cette activité commerciale historique, dite « *patrimoniale* », a peu à peu été complétée par des activités dites de « *services* », plus éloignées du cœur de métier de l'établissement⁸⁸. Cette activité de diversification était d'ailleurs recherchée depuis les années 1980 pour augmenter les ressources de l'établissement et assurer le plein emploi des ouvriers forestiers compte tenu de la saisonnalité de certains travaux sylvicoles.

Le groupe ONF

Afin d'investir de nouveaux marchés, l'établissement s'est engagé à la fin des années 1990 dans une démarche de filialisation de ses activités d'expertise internationale (ONF International), progressivement étendue à d'autres activités au début des années 2000 (commercialisation de plaquettes forestières via ONF Energie) et complétée par des prises de participations dans des sociétés nouvelles ou existantes (commercialisation de bois de chauffage, activités touristiques).

Ces activités sont structurées depuis 2008 autour d'une holding financière (ONF Participations) selon une organisation présentée en annexe n° 11.

Hors filiales, les activités commerciales de l'ONF ont généré un chiffre d'affaires de 109,8 M€ en 2022, stable depuis 2013. En réponse à une des recommandations du rapport inter-inspections de 2019⁸⁹, le transfert d'une partie des activités de services (prestations Arbre-Conseil®, fabrication de mobilier bois et gestion de la végétation) vers la nouvelle filiale Végétis à compter du 1^{er} janvier 2023 a mécaniquement réduit le chiffre d'affaires en 2023 (85,2 M€).

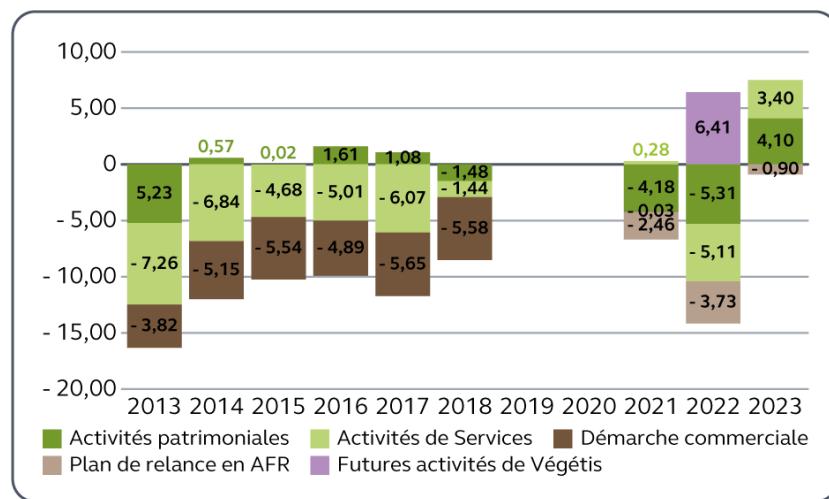
Relevant du champ concurrentiel, les activités commerciales de l'ONF doivent être bénéficiaires ou au moins équilibrées. L'atteinte de cet équilibre constitue d'ailleurs un objectif récurrent des contrats État-ONF.

⁸⁸ Notamment dans les domaines de la maîtrise de la végétation (sur les emprises d'infrastructures de transport d'énergie ou de voyageurs par exemple), de la gestion du patrimoine arboré urbain (prestations dites Arbre-Conseil®), des loisirs de plein air (mobilier bois, aménagement de sentiers etc.) et de l'environnement (expertises naturalistes), mobilisant aussi d'autres catégories de personnel (naturalistes, conducteurs de chantier, ingénieurs etc.).

⁸⁹ La mission recommandait de « *conserver une capacité d'intervention directe pour mener des opérations complexes en forêt domaniale ou déployer des moyens dans des contextes de crise* » et d'intégrer « *les autres salariés et ouvriers forestiers [...] au sein d'une filiale assurant la continuité des activités concurrentielles de l'Office* ».

Il n'a toutefois pas été atteint entre 2013 et 2022. Les causes de ce constat tiennent, d'une part, à la complexité du processus de fixation du prix de vente des travaux dans lequel interviennent différents services de l'ONF et, d'autre part, à l'évaluation des charges de structure supportées par les services de production.

Graphique n° 12 : résultats nets des activités commerciales de l'ONF par segment d'activité (en M€)



Source : comptabilité analytique de l'ONF, retraitement Cour des comptes

Note : les données ne sont pas disponibles pour l'année 2020 et ne sont pas exploitables pour l'année 2019 ; l'activité démarche commerciale n'est plus identifiée dans la comptabilité analytique en vigueur depuis 2021, les charges et produits associés étant désormais intégrées aux autres segments d'activité.

Les stratégies successives déployées entre 2016 et 2022 par l'établissement pour améliorer la rentabilité des activités commerciales n'ont pas atteint leur objectif. Les revalorisations progressives des barèmes unitaires de travaux (ouvrier et matériel), des taux de coûts mutualisés et des taux de marge ont été insuffisants, d'autant plus que l'établissement n'avait pas suffisamment anticipé la hausse de l'inflation en 2022. Cela a généré un déficit commercial de 9 M€ pour les seules activités patrimoniales (incluant les travaux dans les autres forêts publiques au titre du plan de relance).

Ces échecs répétés ont conduit l'ONF à relever significativement les taux de coûts mutualisés en 2023 et en 2024 (+10 points par rapport à 2018) et à les uniformiser au niveau national. Depuis 2023, l'établissement impose par ailleurs à ses commerciaux un taux de marge minimal pour les prestations concurrentielles, y compris celles en lien avec les plans de soutien au reboisement (France Relance, France 2030). Enfin, les prestations de services les moins rentables sont abandonnées.

Le bénéfice réalisé en 2023 sur ces activités attestent de l'efficacité des dernières mesures mises en œuvre par l'établissement mais restent à confirmer dans les années à venir.

Constraint de réduire, dès 2018, ses effectifs d'ouvriers dans le cadre de ses schémas d'emploi, l'ONF a alors fait le choix d'externaliser progressivement la mise en œuvre des travaux sylvicoles en forêt domaniale⁹⁰ pour maintenir son activité commerciale dans les autres forêts publiques, tenir ses engagements et poursuivre son développement dans le domaine de la maîtrise de végétation pour le compte des grands gestionnaires d'infrastructures (dont la SNCF)⁹¹.

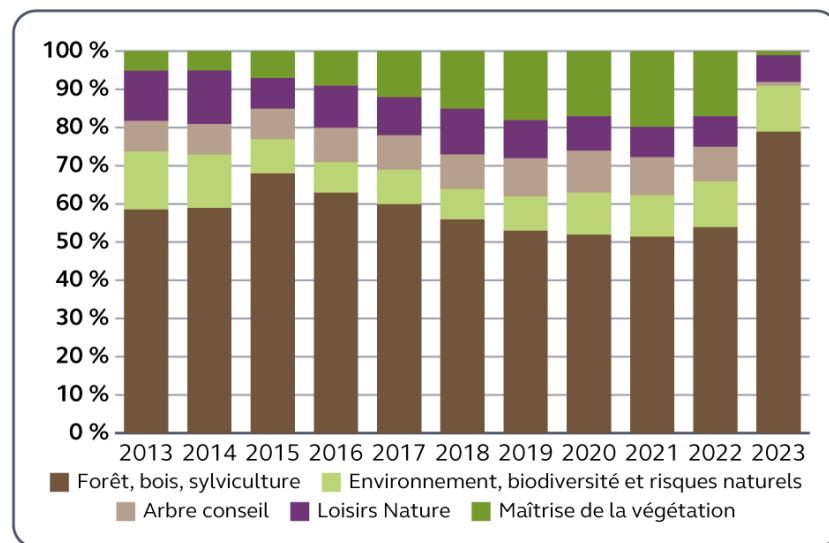
Cette stratégie s'est progressivement heurtée au nombre limité d'entreprises de travaux forestiers, au détriment parfois de la mise en œuvre de la sylviculture. Les besoins accrus de travaux sylvicoles induits par le lancement du plan de relance et de France 2030, et la mobilisation croissante d'ouvriers dans le cadre des missions d'intérêt général y ont mis un terme.

Depuis 2021, l'établissement concentre ses moyens sur les activités en lien avec son cœur de métier (forêt, bois et sylviculture). La création de Végétis en 2023 s'inscrit dans cette stratégie. En dépit des demandes de certains clients (notamment des collectivités), l'ONF ne cherche plus de nouveaux marchés. Certaines directions territoriales, telle que Centre-Ouest-Aquitaine sont même désormais exemptes d'objectifs annuels dans ce domaine.

⁹⁰ Les charges externes liées aux travaux forestiers (hors exploitation) ont augmenté de 36 % entre 2016 (33,9 M€) et 2022 (46,2 M€, dans un contexte de forte inflation).

⁹¹ Le chiffre d'affaires propre à cette activité est ainsi passé de 5 M€ en 2013 à 21 M€ en 2021 et a permis à l'Office de maintenir son chiffre d'affaires concurrentiel global tout en assurant l'emploi de ses ouvriers forestiers dans un contexte de baisse des commandes de travaux sylvicoles dans les autres forêts publiques observée depuis 2015 (28,6 M€ en 2016 contre 34,1 M€ en 2013).

Graphique n° 13 : répartition du chiffre d'affaires concurrentiel de l'ONF par domaine de compétences entre 2013 et 2023



Source : ONF, retraitement Cour des comptes

La généralisation d'une telle démarche pose néanmoins question dans la mesure où, dans les régions où l'activité sylvicole demeure limitée comme dans le Sud-Est du pays, l'établissement a développé un savoir-faire reconnu et met en œuvre des prestations de services rentables (selon les données analytiques 2022) dont l'abandon pourrait nuire à l'équilibre financier de l'établissement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au-delà des enjeux de la transition écologique, l'ONF a également dû répondre depuis 2013 aux attentes de ses tutelles et partenaires. Ces évolutions, rapides, ont eu des conséquences importantes sur la mise en œuvre de ses missions historiques et sur son modèle économique.

Soutenu par les tutelles, le recours aux contrats d'approvisionnements pour assurer l'alimentation des entreprises de transformation (sciages, panneaux, papier) a ainsi été accru en forêt domaniale, sans étude d'impact préalable et sans garantir à l'établissement un intérêt financier.

Par ailleurs, l'extension du régime forestier poursuivie dans le contrat État-ONF n'est à ce jour pas totalement financée. Face aux réticences des communes forestières à contribuer davantage à son financement, elle repose donc sur l'État et la capacité, limitée, de l'ONF à redéployer ses effectifs.

Les missions d'intérêt général, bien que moins pourvoyeuses de recettes pour l'ONF, évoluent en outre sous l'effet des attentes de la transition écologique, moins en termes de périmètre qu'en termes de subventions versées par l'État. Ces hausses ne suffisent cependant pas à couvrir l'ensemble des charges supportées par l'établissement et les missions d'intérêt général restent complexes à suivre et à piloter.

Enfin, après des années de déficit, et après avoir multiplié les stratégies de relèvement des prix de vente et de rationalisation de cette activité, l'ONF est parvenu en 2023 à inscrire ses prestations concurrentielles de travaux et de services dans une logique profitable. Face à l'érosion de ses effectifs d'ouvriers forestiers et au manque d'entreprises de travaux forestiers, l'établissement s'attelle par ailleurs à recentrer ses moyens vers son cœur de métier ainsi que vers les missions d'intérêt général, en forte croissance.

Devant ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. préciser les critères d'application du régime forestier et en évaluer les conséquences financières (ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, office national des forêts, communes forestières - 2025).*
 - 2. fiabiliser l'estimation des coûts affectés aux missions d'intérêt général (office national des forêts – 2026).*
-

Chapitre III

Un modèle économique à repenser

Les enjeux auxquels l'ONF doit désormais faire face sont multiples et complexes. L'établissement doit perpétuer ses missions historiques et assurer une gestion durable de la forêt dans un contexte de désordres climatiques et sanitaires qui implique de réviser les modèles jusque-là adoptés.

L'établissement connaît depuis de nombreuses années une situation financière difficile caractérisée par des résultats longtemps déficitaires et un niveau d'endettement élevé. Bien qu'en voie d'amélioration depuis 2021, l'équilibre financier de l'ONF reste dépendant des cours du bois mais aussi du soutien croissant de l'État (I). L'ONF doit également composer avec la situation de son effectif qui, après plusieurs années de baisse, est un facteur d'incertitude quant aux capacités de l'établissement à réaliser l'ensemble de ses missions (II).

Dans ce contexte, les alternatives qui s'offrent à l'ONF sont aujourd'hui encore limitées pour répondre aux besoins futurs de renouvellement des peuplements forestiers qui devraient être très élevés à l'horizon 2050. Sans diversification de ses sources de financement, l'établissement restera tributaire d'un appui renforcé de l'État (III).

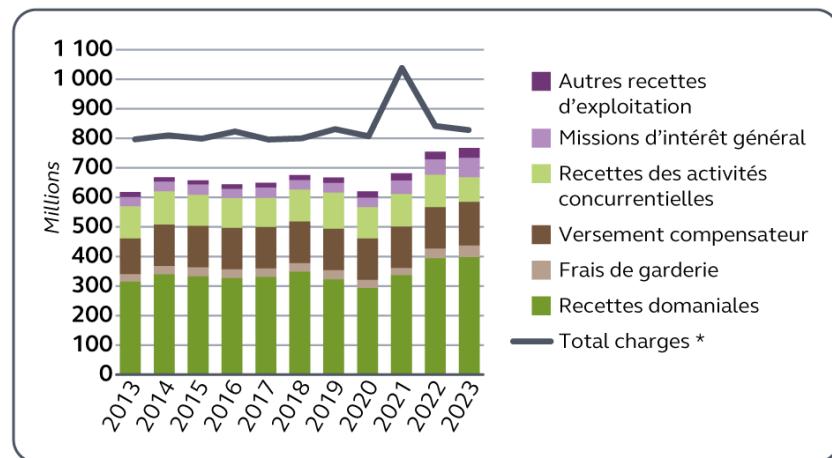
I - Une soutenabilité financière fragile

Les ressources de l'ONF reposent historiquement en grande partie sur la vente du bois des forêts domaniales. Mais ces recettes sont insuffisantes et sont complétées par le versement de subventions dont la part dans l'ensemble des ressources n'a cessé de croître. Pour autant, l'établissement a dû recourir à un endettement, historiquement élevé, dont il reste très dépendant et qui pèse lourdement sur ses capacités d'actions.

A - Des ressources propres insuffisantes qui ont impliqué le versement de subventions

Jusqu'en 2016, les résultats de l'ONF ont été positifs avant de connaître plusieurs années de déficits et de ne retrouver un résultat bénéficiaire qu'en 2022⁹². Entre 2013 et 2023, les produits de l'ONF ont été essentiellement composés des recettes domaniales (41 %, 398,07 M€ en 2023) et des subventions publiques (29 %, 285,42 M€ en 2023)⁹³.

Graphique n° 14 : niveau des charges et répartition du chiffre d'affaires de l'ONF – 2013 à 2023

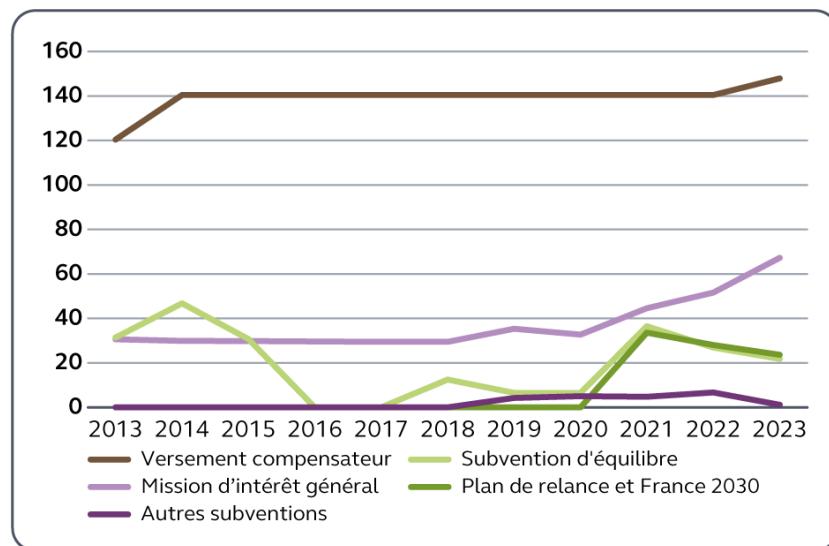


Source : Cour des comptes - *Les charges ont été retraitées des charges sur ventes groupées qui sont la contrepartie de recettes sur ventes groupées réalisées pour les communes

L'année 2021 a marqué une rupture dans la dynamique des financements de l'État et impliqué une hausse significative des subventions suite aux crises climatiques et sanitaires auxquelles l'établissement a dû faire face.

⁹² Le résultat net 2021 de l'ONF est négatif (-131,1 M€) en raison d'un changement de méthode comptable. À défaut, le résultat net aurait été positif de 31,8 M€. Les états comptables de l'ONF pour les années 2013 et 2023 sont présentés en annexe n° 12.

⁹³ Le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt » de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* est le principal programme de financement public de l'ONF. L'établissement perçoit également de crédits en provenance d'autres programmes budgétaires (voir annexe n° 12).

Graphique n° 15 : évolution des subventions publiques entre 2013 et 2023

Source : Cour des comptes

Les subventions destinées à couvrir les besoins de replantation suite aux événements et versées au titre du plan de relance et de France 2030 ont ainsi atteint 85,38 M€ cumulés entre 2021 et 2023.

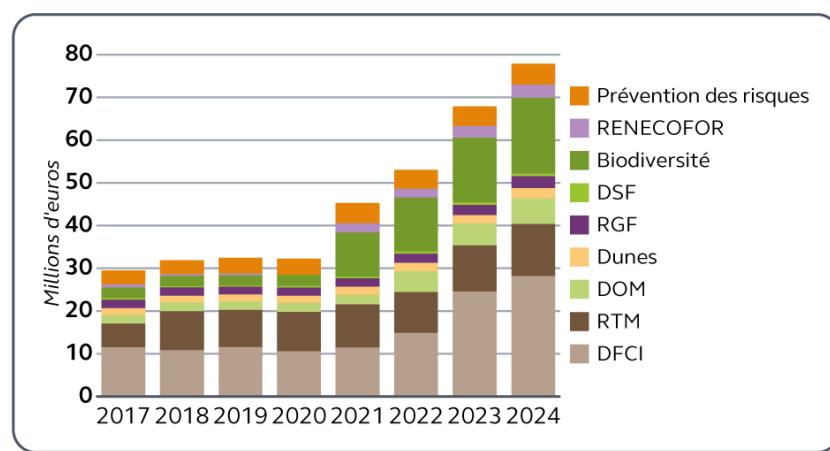
Celles versées pour le financement des missions d'intérêt général ont également connu une forte croissance depuis 2021 et atteint 67,24 M€ en 2023, soit 7,5 % de ses produits totaux, en cohérence avec les engagements des contrats pluriannuels⁹⁴.

L'augmentation a été principalement portée par les missions relatives à la défense des forêts contre les incendies (+ 17 M€ en 2024 par rapport à 2020), à la biodiversité (+ 15 M€ en 2024 par rapport à 2020) et aux départements et régions d'outremer (+ 4 M€ en 2024 par rapport à 2020), soit les plus exposées au changement climatique.

⁹⁴ Le contrat État-ONF 2022-2025 prévoit « une revalorisation des MIG [...] de 12,4 M€ dès 2021 » et une augmentation de la MIG biodiversité « à périmètre constant, à hauteur de 7,7 M€ en 2021 et 10 M€ en 2022 » ainsi que le financement du ministère chargé des outre-mer à « 2,5 M€ dès 2022, à périmètre constant ».

Des subventions pour charge de service public ont également été versées à des fins d'équilibre des comptes, sans être la compensation de charges clairement identifiées⁹⁵.

Graphique n° 16 : évolution des financements des MIG confiées à l'ONF et prévisions pour 2023 et 2024



Source : conventions de financement des MIG et LFI 2024. Note : les prévisions pour 2024 prennent en compte l'évolution des enveloppes de chaque programme financeur et les répartitions par domaine quand cette information est disponible, sinon la part historique de chaque MIG est appliquée à l'enveloppe de 2024

L'ensemble de ces subventions reste en deçà du versement compensateur qui est resté stable sur toute la période et a été porté à 147,90 M€ en 2023 pour absorber une partie de l'insuffisance de couverture des charges liées aux forêts des collectivités. Les contributions des communes forestières se sont élevées pour leur part à 39,05 M€.

⁹⁵ Les versements des années 2014 et 2015 ont été présentés par l'ONF comme la compensation des charges du compte d'affectation spéciale CAS *Pensions* mais leurs montants ont été très inférieurs aux besoins (respectivement en 2014 et 2015 : SCSP 46,75 M€ et 30,65 M€ ; CAS pension : 105,1 M€ et 104 M€) et il n'y a eu aucune subvention en 2016 et 2017. Trois autres enveloppes exceptionnelles de 30 M€, 20 M€ et 10 M€ ont été versées en 2021, 2022 et 2023 conformément au contrat État-ONF qui précise qu'elles le sont en « *contrepartie des efforts mis en œuvre par l'établissement* ».

Un financement par les communes forestières qui a longtemps été une source de tension avec l'ONF

Les relations nationales entre l'ONF et la fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) se sont dégradées à partir de 2018. Les communes forestières s'opposaient aux réductions d'effectif sur le maillage territorial de l'ONF, à l'hypothèse d'un encaissement direct par l'ONF des recettes des ventes de bois des communes et à la contribution supplémentaire au budget de l'ONF inscrite dans le contrat État-ONF 2021-2025.

À la suite de la suppression de la contribution supplémentaire des communes forestières par le Gouvernement, en novembre 2021, les relations ont repris et se sont traduites par la signature le 13 décembre 2022 de la convention FNCOFOR-ONF 2022-2025, prévue par le contrat État-ONF 2021-2025, « *afin notamment de définir les modalités de travail entre les deux structures sur les thématiques relatives aux forêts des collectivités* ».

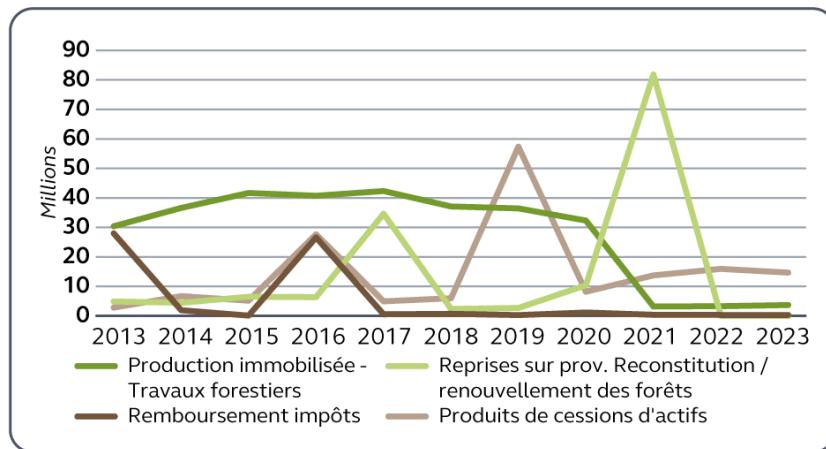
Pour autant, les ventes de bois et les subventions ont été insuffisantes pour couvrir les charges de l'ONF entre 2013 et 2023, dont la plus grande part est représentée par les charges de personnel (voir II du chapitre III.) L'établissement a enregistré d'autres produits, non récurrents et d'une grande diversité, parmi lesquels des cessions immobilières.

Le nouveau siège de l'ONF a été financé par la cession du précédent

La tour du 12^e arrondissement de Paris, siège historique de l'ONF en pleine propriété, a été cédée en 2019 pour un montant de 43,5 M€. Le montant exceptionnel de cette cession a permis de financer la totalité des multiples marchés et frais générés par la construction du nouveau siège : bail emphytéotique avec l'école nationale vétérinaire d'Alfort, études, démolitions, conception et construction, réseaux, mobilier et la maintenance du bâtiment (initialement de 7 ans portée à 12 ans), pour un montant global d'environ 34,3 M€, dégageant ainsi un excédent.

Ces recettes n'ont pas non plus permis d'équilibrer les résultats de l'ONF.

Graphique n° 17 : principaux produits non récurrents de l'ONF entre 2013 et 2023



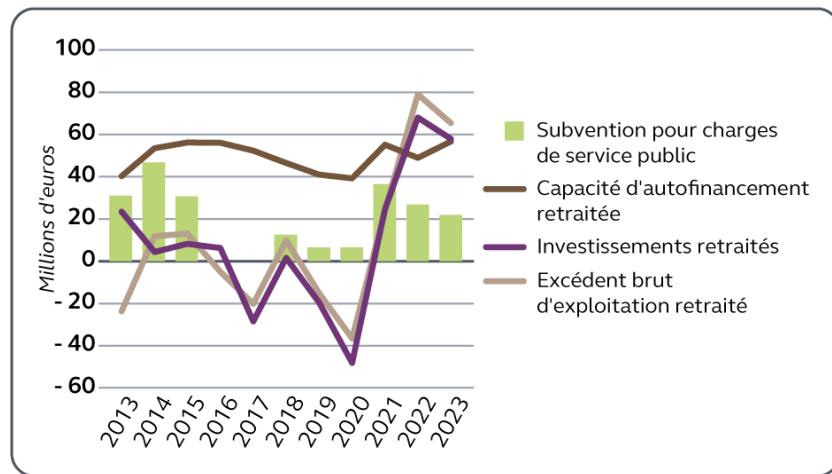
Source : Cour des comptes

Malgré l'ensemble de ces produits, les résultats nets de l'établissement ont été négatifs ou faiblement positifs depuis 2013 (entre - 67,8 M€ en 2022 et 53 M€ en 2023 sur la période 2013-2023).

B - Un endettement trop élevé

Ni l'activité de l'établissement ni les subventions pour charges de service public qui lui ont été versées à titre d'équilibre, n'ont été suffisantes pour couvrir les investissements nécessaires.

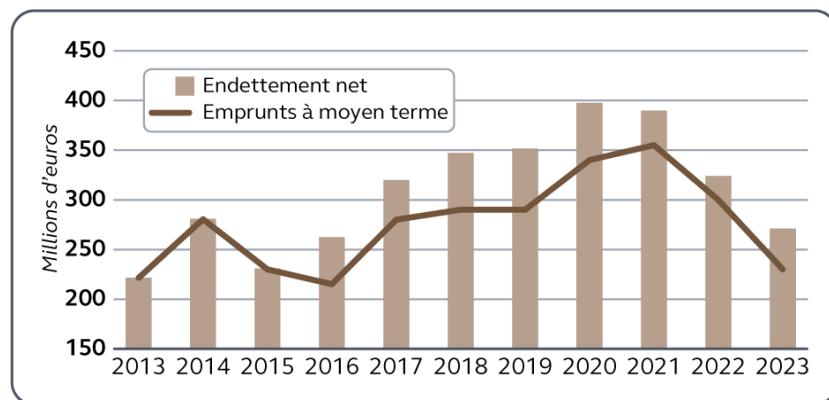
Graphique n° 18 : évolution des investissements, de la capacité d'autofinancement et subventions pour charges de service public d'équilibre



Source : Cour des comptes - *L'immobilisation des travaux forestiers de régénération a cessé en 2021 après changement de méthode comptable en raison du caractère finalement non durable des travaux, justifiant l'inscription à l'actif du bilan. Leur montant élevé impliquait un retraitement. Les subventions d'équilibre ont également été retraitées pour mettre en exergue les capacités réelles de financement dégagées par l'établissement.*

L'établissement a donc dû recourir durablement à l'emprunt. Même si l'endettement est considéré par la tutelle financière comme un paramètre constant et justifié de financement de l'ONF⁹⁶, chaque contrat stratégique entre l'État et l'ONF, a fixé à l'établissement un objectif de diminution de sa dette. En effet, le niveau d'endettement de l'ONF s'est accru depuis 2013 et n'a recommencé à baisser qu'en 2021, avec la décision de la direction de l'ONF de prioriser le désendettement.

⁹⁶ La tutelle financière du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique est exercée par un contrôleur général économique et financier qui assiste aux conseils d'administration avec voix consultative et est membre de droit du comité d'audit. Elle a validé le rehaussement du plafond d'emprunt de 400 M€ à 550 M€ en 2021 dans le cadre du conseil d'administration.

Graphique n° 19 : évolution de l'endettement sur 10 ans

Source : Cour des comptes

Fin 2023, la part que représente l'endettement dans le total du bilan, en partie masquée par la forte valorisation des forêts domaniales (voir encadré), reste élevé. Avec un solde de 271,3 M€ fin 2023, il s'agit du poste le plus important du bilan.

Quelle valeur pour un patrimoine forestier inaliénable ?

Les forêts domaniales de métropole ont été inscrites au bilan de l'ONF en 2006 après la réforme de la comptabilité de l'État. Leur valeur avoisine, en 2023, 9,43 Md€ sur une valeur des fonds propres de 9,49 Md€.

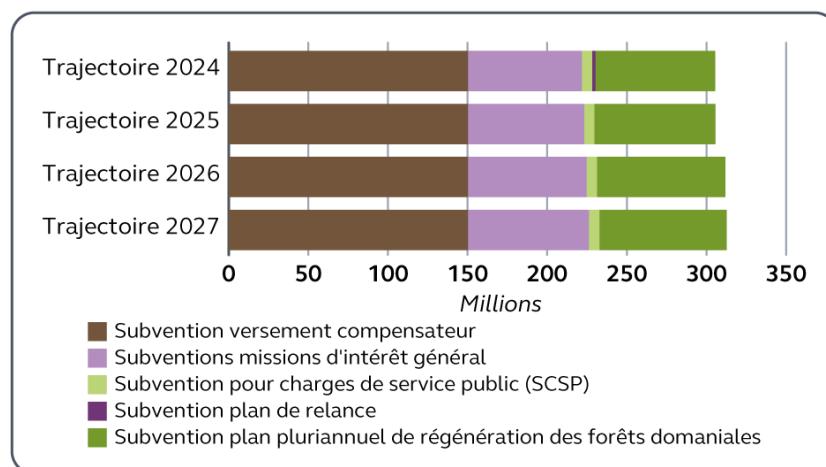
Cette valorisation a été calculée à l'origine à partir de trois composantes. La première est la valeur du fonds (800 €/ha par évaluation de France domaine) ; la deuxième représente le « *potentiel de services* » intégrant le potentiel de croissance et de rentabilité économique lié aux peuplements adultes ainsi que les revenus liés aux activités cynégétiques et piscicoles (évaluée par référence à la valeur du marché pour les forêts privées sur 35 ans entre 2 700 € et 9 000 € par hectare) ; et la dernière valorise les « *jeunes peuplements et infrastructures* » à 127 €/ha (calculée par capitalisation des coûts des travaux forestiers d'investissement sur une durée de 15 ans).

Plusieurs paramètres justifieraient une nouvelle évaluation. Les conséquences du changement climatique sur les peuplements, donc sur les récoltes potentielles, leur anticipation suffisante et leur valorisation, crée une marge d'incertitude. Ensuite, la valorisation des services environnementaux n'a jamais été intégrée alors qu'elle est devenue un paramètre incontournable des réflexions sur la gestion des forêts (voir III du chapitre III). Enfin, la forêt guyanaise, qui représente 31 % de la forêt française, n'a jamais été valorisée, alors qu'au titre desdits services environnementaux, cette valeur pourrait être élevée.

Dans ce contexte et à la faveur de ses résultats, notamment dus à une hausse des cours du bois en 2022 et 2023, l'ONF a engagé depuis 2021 une stratégie de désendettement dont les effets ont été significatifs à compter de 2022 (- 66 M€ en 2022 et -52,5 M€ en 2023)⁹⁷.

Pour autant, en l'état de ses charges et de ses ressources propres, sans subvention, l'ONF ne serait pas en mesure de faire face aux conséquences des conditions climatiques et sanitaires qui affectent les forêts publiques. Sur la base d'évaluations réalisées en 2022 par l'ONF, les besoins de subventions pourraient encore évoluer, passant de 285,42 M€ en 2023 à 350,1 M€ en 2027 afin de financer la régénération des forêts et les missions d'intérêt général. Elles pourraient s'approcher des recettes domaniales (384 M€ en 2027)⁹⁸.

Graphique n° 20 : prévisions d'évolution des subventions de l'État jusqu'en 2027



Source : Cour des comptes.

⁹⁷ La charge de la dette devrait rester mesurée au moins jusqu'à la fin 2024. 46 % de l'endettement moyen reposent sur une dette de 110 M€ qui est à taux fixe de 1 % jusqu'à la fin 2024, avant la renégociation de crédits. Les conditions financières de celle-ci ne sont pas encore arrêtées et restent ouvertes (volumes, taux, échéances). Cette charge s'est élevée à 2,7 M€ en 2022 et 4,8 M€ en 2023.

⁹⁸ Les projections à 2027 des subventions ont été établies par l'ONF en 2022 dans le cadre des travaux pour la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2023-2027. Mais les missions nouvelles de l'ONF depuis cette date pourraient entraîner un besoin de financement plus élevé (exemple : extension de la MIG DFCI pour + 10 M€ suite aux incendies de forêt de l'été 2022).

L'équilibre financier de l'établissement, dépendant du cours du bois qui aujourd'hui atteint un niveau élevé, mais aussi son endettement, encore important (voir annexe n° 12), entravent la marge de manœuvre de l'office. Ils rendent l'ONF vulnérable aux coûts potentiels des risques climatiques, rigidifient sa gestion financière et appellent à la poursuite de la restauration de la gestion de l'établissement.

II - Une stratégie des ressources humaines à redéfinir

L'ONF est un établissement public industriel et commercial atypique. Pour exercer ses missions, il emploie des fonctionnaires mais aussi des agents contractuels de droit privé⁹⁹. Sur les seules missions qui ne relèvent pas du service public industriel et commercial, l'ONF peut également recruter des agents contractuels de droit public.

Après avoir connu une baisse constante de son effectif depuis la fin des années 1970, la dégradation des forêts due aux désordres climatiques a marqué la fin de cette tendance mais impliqué des tensions sur l'effectif et la répartition des différentes catégories de personnel au sein de l'établissement.

A - Une baisse des effectifs remise en cause par les effets du changement climatique

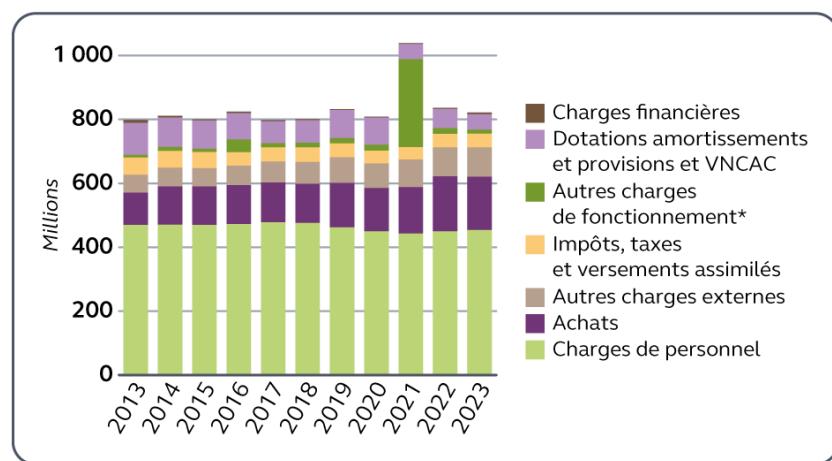
Au 31 décembre 2023, l'ONF employait 8 043 agents physiquement présents, répartis entre 3 588 fonctionnaires, 86 agents sous contrat de droit public, 3 870 agents de droit privé, dont 1 604 ouvriers forestiers et 499 emplois aidés.

Les charges de personnel représentent le premier poste de charges de l'ONF. Sur la période 2013-2023, leur part dans le total des charges¹⁰⁰ s'est élevée en moyenne à 51,4 %¹⁰¹.

⁹⁹ Article L.222-6 du code forestier.

¹⁰⁰ Retraitées des charges relatives au ventes groupées de bois, compensées par des recettes d'un montant similaire.

¹⁰¹ Les effets de la baisse des effectifs sur les dépenses de personnel sont analysés *supra* dans la sous-partie relative aux ressources humaines.

Graphique n° 21 : répartition des charges de l'ONF

Source : Cour des comptes - Les charges ont été retraitées des charges sur ventes groupées (78,6 M€ en 2021 et 113,78 M€ en 2023).

*En 2021, les autres charges de fonctionnement intègrent une écriture exceptionnelle de perte pour les immobilisations des travaux forestiers antérieurs effectuées mais non encore amorties suite à un changement de méthode comptable (voir annexe n° 12Erreur ! Source du renvoi introuvable.).

En réponse aux résultats insuffisants de l'établissement et à la volonté de réduire l'endettement, les tutelles et l'établissement ont adopté une stratégie de réduction des charges de personnel et de recours accru à l'externalisation. Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2016 visait la participation « à l'effort général de réduction des déficits publics » en continuant la baisse des effectifs engagés depuis la fin des années 1970. Le suivant, couvrant la période 2016-2020, entendait assurer un « retour à la stabilité de l'effectif » sous plafond et la stabilisation de la masse salariale¹⁰².

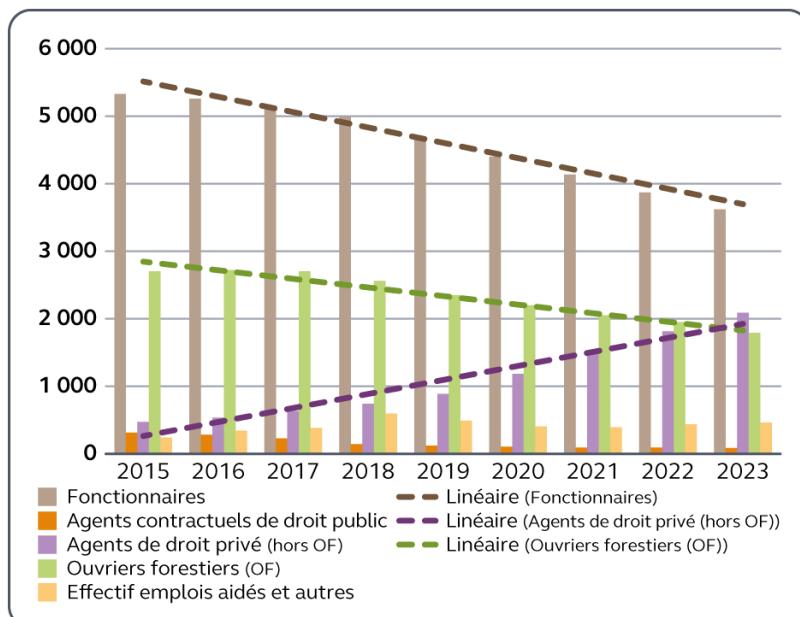
Pour autant, la baisse de l'effectif de l'ONF s'est poursuivie et a été conduite en réduisant le nombre de fonctionnaires et d'ouvriers forestiers (respectivement -1 462 et -756 ETPT entre 2015 et 2022), compensée en

¹⁰² Le plafond d'emplois était arrêté à 8 762 ETPT fonctionnaires, agents contractuels et ouvriers forestiers (salariés de droit privé). Les emplois aidés (apprentis ouvriers forestiers et ceux au régime général, emplois d'avenir, contrats uniques d'insertion, volontaires au service civique et contrats de professionnalisation), hors plafond, devaient évoluer de 243 ETPT en 2015 à 551 ETPT en 2020.

partie par une hausse significative des agents contractuels de droit privé (+1 341 ETPT)¹⁰³.

Pour « adapter les moyens de l'ONF en cohérence avec la trajectoire financière validée par l'État », le contrat État-ONF 2021-2025 a de nouveau fixé un objectif de baisse d'effectif (- 95 ETP/an)¹⁰⁴.

Graphique n° 22 : évolution de l'effectif par statut (ETPT)



Source : Cour des comptes- Données des bilans sociaux et rapports de gestion. Les bilans sociaux antérieurs à 2015 n'étaient pas comparables en raison de regroupements différents des catégories.

Les crises subies par les forêts depuis 2021 et l'essor des missions d'intérêt général ont fortement modifié la stratégie jusque-là déployée.

Pour la première fois, les tutelles ont inscrit dans le contrat État-ONF la nécessité de prendre en compte les nouvelles orientations données à l'ONF. Pour faire face aux objectifs affichés de contractualisation et de façonnage des bois, des ouvertures potentielles de droits de recrutement de

¹⁰³ L'évolution de l'effectif est présentée en annexe n° 13.

¹⁰⁴ Les documents stratégiques ont décompté différemment l'effectif, ne permettant pas un suivi dans le temps des objectifs fixés par les tutelles : le COP 2012-2016 décomptait une baisse globale d'ETP, le COP 2016-2020 présentait un tableau annuel en ETPT et le contrat État-ONF 2021-2025 fixait une cible de baisse de l'effectif en ETP.

20 ETP et 15 ETP au maximum ont été accordées en 2022 et 2023. 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.

L'ONF a estimé à 326 ETPT les moyens nécessaires aux missions nouvelles apparues depuis la signature du contrat avec l'État en 2021¹⁰⁵. Il considère que 269 ETP supplémentaires¹⁰⁶ seront nécessaires jusqu'en 2027 pour faire face aux effets des dérèglements climatiques, consolider ses agences chargées d'entreprendre les travaux forestiers et réaliser ses missions prioritaires.

Pour répondre en partie à ces nouveaux besoins, l'établissement redéploie des agents, nécessitant des suppressions de postes concentrées sur les ouvriers forestiers¹⁰⁷. Mais l'établissement s'interroge désormais sur « *sa capacité à supprimer, en 2025 et au-delà, d'autres emplois de la filière de production, sans dégrader à terme sa capacité à assumer ses missions prioritaires [...], alors même que le contexte de raréfaction de la disponibilité des entreprises de travaux forestiers (ETF) contribue à réduire les capacités globales de production de travaux en France* ».

À l'horizon 2027, l'ONF considère que son effectif pourrait atteindre 7 886 ETPT contre 7 592 ETPT fin 2023, hors emplois aidés (465 ETPT) et que, globalement, « *rehausser la dotation d'emplois autorisée, sans pour autant dépasser le plafond d'emplois de la loi de finances, serait de nature à permettre à l'établissement de remplir ses missions nouvelles* »¹⁰⁸.

¹⁰⁵ 120 pour le renouvellement forestier en forêt domaniale (plan de relance, puis France 2030), 118 pour la DFCI, 43 pour le développement de la contractualisation et du façonnage, 25 pour les missions d'intérêt général portées par le ministère chargé de l'environnement, 20 pour les missions d'intérêt général portées par le ministère chargé de la forêt hors DFCI.

¹⁰⁶ 17 pour la MIG Restauration des terrains de montagne et dunes et risque glaciaire, 74 ETPT pour la MIG Adaptation au changement climatique (outils de suivi et d'anticipation, développement et diversification de ressources génétiques forestières, préservation des sols) + 20 ETPT en Outre-mer (mise en place d'un inventaire forestier), 110 ETPT pour la refonte des aménagements et des techniques sylvicoles, renforcement de l'accompagnement technique, 43 ETPT pour le renouvellement forestier en forêt domaniale et en forêt des collectivités et 5 ETPT pour le développement de la contractualisation.

¹⁰⁷ Les redéploiements ont représenté 118 postes pour la défense des forêts contre les incendies, 30 pour le renouvellement forestier et 25 pour le développement de la contractualisation des ventes de bois et 17 sur les missions d'intérêt général revalorisées (biodiversité, risque périglaciaire, adaptation au changement climatique).

¹⁰⁸ Les efforts de maîtrise de la masse salariale ont eu pour conséquence une sous-exécution croissante du plafond d'emplois voté en loi de finances depuis 2017. Le plafond d'emplois s'élève à 8 140 ETPT hors emplois aidés en 2023 et 2024. La sous-exécution atteignait - 44 ETPT en 2017, - 703 ETPT en 2019 et - 548 ETPT en 2023.

B - Une gestion prévisionnelle qui reste à définir

Le volume des agents et les statuts associés nécessaires aux missions de l'ONF ne sont pas aujourd'hui précisément mesurés et nécessiteraient d'être documentés. Cela est d'autant plus nécessaire que des tensions sont apparues sur le marché des emplois forestiers et que les relations sociales sont historiquement tendues dans l'établissement.

Des ressources humaines sous tension

En raison de difficultés de recrutement de certaines compétences et de difficultés internes à la direction des ressources humaines, le suivi et le pilotage des effectifs sont réalisés au jour le jour, sans mémoire ni perspective historique ni capacité d'évaluations prospectives étayées. Les demandes d'analyses supplémentaires ont du mal à être satisfaites.

Entre 2018 et 2024, l'ONF n'a pas fourni de données à la Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP) qui audite les politiques ressources humaines et salariales d'organismes publics. De même, l'ONF a mis en place depuis 2024 seulement, la base de données économiques, sociales et environnementales (BDESE) obligatoire pour les entreprises qui emploient au moins 50 salariés¹⁰⁹. Cette situation s'ajoute à des bases de données insuffisantes en directions territoriales.

Selon l'établissement, la direction des ressources humaines pourrait revenir à une situation et un fonctionnement normal en 2026 avec le déploiement du nouveau système d'information qui doit succéder aux multiples systèmes obsolètes aujourd'hui déployés. Avant cette échéance, l'établissement est dans une situation de grande fragilité¹¹⁰.

En outre, la charge de travail a été accrue par l'effet des crises subies par les forêts publiques. Pour atteindre les objectifs fixés par le plan de relance, la charge de travail supplémentaire nécessaire a été assurée par l'effectif de l'ONF, notamment en raison de la tension créée par l'insuffisance d'entreprises de travaux forestiers. La direction territoriale Seine-Nord, qui a planté 27,5 % du nombre total des plants du plan de relance en forêts domaniales (2,2 millions de plants sur 1 700 ha, soit 16,8 % de la surface totale), note la nécessaire « *souplesse dans la répartition et l'allocation des moyens humains* » entre unités territoriales (UT), ayant « *usé par le passé de CDD en renfort, pour appuyer une UT particulièrement exposée* » et considère que « *tenir ce niveau de plantation suppose toutefois de conforter divers éléments, pour ne pas revivre la situation de quasi-crise en matière d'épuisement des équipes* ».

¹⁰⁹ Les difficultés rencontrées par la Cour pour recueillir des informations dans le cadre de ce contrôle illustrent également cette situation.

¹¹⁰ Dans le cadre des travaux visant au déploiement d'un futur SIRH et en raison de l'implication indispensable des équipes et du management de l'ONF, l'établissement devrait également disposer de renforts en 2024 recrutés sous CDI uniquement pour cette mission (1 ETP par DT (8 en tout), 3 DS1, 6 directions ressources humaines).

La suspension des baisses d'effectif initialement fixées pour les années 2023 et 2024, a mis fin à la baisse continue depuis plus de 20 ans. Mais elle n'a pas marqué l'arrêt de la baisse de la population d'ouvriers forestiers ni de la poursuite de l'externalisation. Or, la disponibilité des entreprises de travaux forestiers est incertaine et l'évolution de l'effectif des ouvriers forestiers dépend du choix de recourir plus intensément à celles-ci. En outre, aucun outil actuel de l'ONF ne permet de comparer les coûts respectifs des deux options, rendant difficile d'établir une stratégie¹¹¹.

En ce qui concerne l'équilibre à trouver entre fonctionnaires et salariés de droit privé, le choix de baisser de façon importante le nombre de fonctionnaires date de 2017 et a été suivi jusqu'en 2022. L'ONF a la volonté de poursuivre la « *trajectoire de défonctionnarisation* », mais considère nécessaire de maintenir un effectif minimal, dans la proportion de plus du quart de l'effectif en 2027, « *pour exercer l'activité de recherche des infractions, d'une part et pour conserver un effectif socle d'encadrants fonctionnaires afin d'assurer une pérennité de l'organisation de l'établissement, d'autre part* ».

L'effectifs des salariés de droit privé a augmenté. Mais leurs compétences réduites en matière de police judiciaire impliquent aujourd'hui le maintien du socle de fonctionnaires précités (voir encadré ci-dessous).

Des salariés de droit privé aux compétences limitées en matière de police judiciaire

L'ordonnance du 1^{er} juin 2022¹¹² relative aux agents de l'office national des forêts et le décret associé¹¹³ permettent aux salariés de droit privé de l'établissement de participer à l'ensemble des missions de l'établissement mais en limitant leur compétence au seul constat des infractions¹¹⁴ et non à leur recherche. Cette disposition les exclut de certaines activités de police comme le contrôle des obligations légales de débroussaillement.

¹¹¹ L'ONF devant introduire en 2024 un indicateur de suivi visant à réaliser cette comparaison.

¹¹² L'ordonnance n° 2022-839 du 1^{er} juin 2022 a clarifié la rédaction de cet article et confirmé l'exception que constitue, pour permet le recrutement de personnel de droit privé, compétent pour exercer toutes les missions dévolues à l'établissement, à l'exception de la recherche d'infractions.

¹¹³ Décret 2022-841 du 1^{er} juin 2022.

¹¹⁴ L'article L.161-4 du code forestier dispose que « *Sont habilités à constater, sans les rechercher, les infractions forestières, les agents contractuels de droit privé de l'Office national des forêts, commissionnés à raison de leurs compétences en matière forestière et assermentés à cet effet* ».

Sans étude de l'impact de la limitation du champ de compétence des salariés de droit privé en matière de police et sans définition par les tutelles des attentes concernant la surveillance du domaine forestier, le risque d'un décalage entre les missions et les moyens est possible. En l'état, l'ONF envisage la définition d'un quantum des jours consacrés aux activités de police qui devrait se traduire par un resserrement sur le cœur de cible, principalement les activités relatives à la défense des forêts contre les incendies, par le débroussaillage et par une spécialisation accrue des agents. L'ONF estime, dans cette hypothèse, nécessaire de maintenir, sous statut de fonctionnaire, 450 à 600 techniciens¹¹⁵ pour exercer les missions de police judiciaire, soit entre 5,6 % et 7,4 % de l'effectif au 31 décembre 2023.

La refonte en cours du corpus des instructions de l'ONF relatives à l'activité de police pourrait aboutir en 2024.

L'ONF indique également que la demande d'ingénieurs et de techniciens forestiers s'accroissant fortement dans le contexte du changement climatique, entraîne « *une concurrence entre les employeurs et une plus grande exigence en matière de revalorisation salariale* ». Elle subordonne les décisions sur ces sujets à une analyse et un suivi régulier de l'évolution des rémunérations entre le public et le privé qui reste encore à mener¹¹⁶.

Finalement, la baisse des effectifs de fonctionnaires et d'ouvrier forestiers et celle des pensions civiles des fonctionnaires (contributions au CAS Pensions) entre 2017 et 2022 se sont traduites par une baisse de la masse salariale et sa part dans les charges totales de l'ONF est passée de 55,9 % en 2013 à 48,2 % en 2023.

Une contribution au CAS Pensions, compensée jusqu'en 2012

La contribution au CAS Pensions 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 79,1 M€ en 2023. Elle représente 8 % des charges totales en 2023.

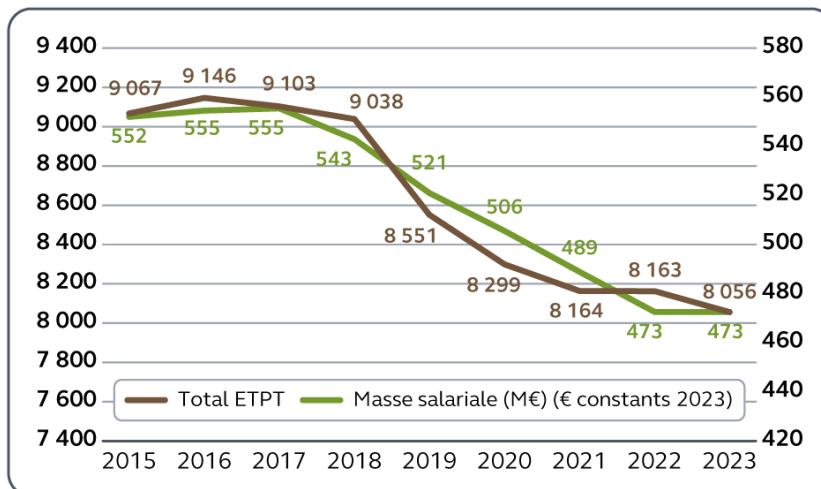
¹¹⁵ Au 31 décembre 2022, sur 3 208 techniciens forestiers, 2 491 étaient en poste dans les unités territoriales. L'article R.161-2 du code forestier précise que seuls les techniciens opérationnels forestiers, les techniciens supérieurs forestiers et les cadres techniques peuvent être désignés afin d'être assermentés et commissionnés.

¹¹⁶ L'ONF devrait accueillir en 2025 15 sur les 34 titulaires du concours de techniciens supérieurs (spécialité « *Forêts et territoires ruraux* »), organisé par le ministère chargé de la forêt organisé en 2024. Le dernier concours pour le recrutement de fonctionnaires avait été organisé par l'ONF en 2018.

Cette contribution était compensée à l'ONF jusqu'en 2012. Comme le notait la mission des inspections interministérielle de juillet 2019 « *L'ONF n'a bénéficié de compensations spécifiques que jusqu'en 2012, alors que l'impact du CAS est neutralisé dans l'ensemble des ministères et des établissements publics administratifs. Certains établissements publics et entreprises intervenant sur le secteur concurrentiel et employant une part importante de fonctionnaires ont par ailleurs bénéficié d'un taux spécifique d'équité concurrentielle* ». Cette mission a estimé que le surcoût que représente l'assujettissement de l'ONF au CAS *Pensions* par rapport au montant que représenteraient les cotisations employeurs pour les retraites des fonctionnaires en appliquant les règles du secteur privé, s'est élevé à 374 M€ entre 2009 et 2018, c'est-à-dire un montant supérieur aux subventions d'équilibre versées au profit de l'établissement (286 M€).

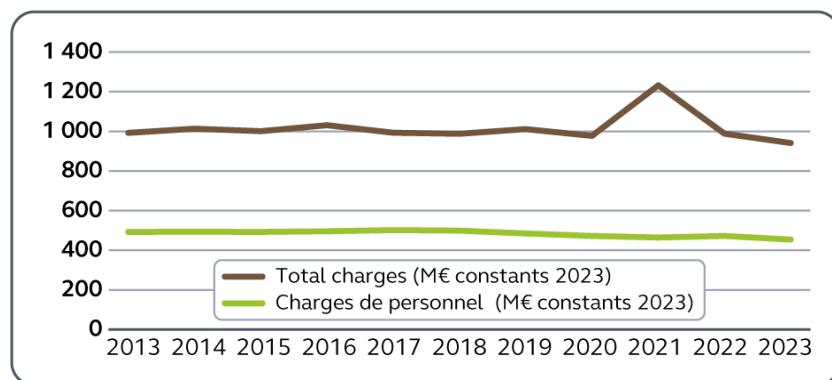
Ces montants n'ont pu être mis à jour faute de capacités disponibles de l'ONF. Ils illustrent le poids des pensions de retraite dans son résultat net.

Graphique n° 23 : évolution de l'effectif (ETPT) et de la masse salariale (M€ constants 2023)



Source : Cour des comptes- Données des bilans sociaux et rapports de gestion. Les bilans sociaux antérieurs à 2015 n'étaient pas comparables en raison de regroupements différents des catégories

Toutefois, en raison de la stabilité des charges totales de l'établissement, la dégradation du résultat net de l'ONF a pu être limitée sans pour autant être améliorée.

Graphique n° 24 : évolution des charges de personnel et des charges totales

Source : Cour des comptes

Après plusieurs années au cours desquelles les baisses de l'effectif et de la masse salariale ont été les principaux objectifs de gestion d'une situation financière déséquilibrée, les modifications de schémas d'emplois réalisés dès le début du contrat État-ONF ont apporté l'illustration des difficultés rencontrées par l'établissement pour répondre à ses missions, tant en volumes qu'en compétences. L'accroissement des crises et la raréfaction de la disponibilité des entreprises de travaux forestiers ne devraient pas réduire ces tensions et impliquent à l'horizon du prochain COP 2016-2026, une évaluation prospective de l'effectif, des compétences nécessaires et du bon équilibre entre les différents statuts.

III - Une trajectoire financière à clarifier

Les surfaces de forêts domaniales devant faire l'objet d'une régénération annuelle vont fortement augmenter à l'horizon 2050. Sur la base des scénarios qu'il a bâties, l'établissement considère qu'un tiers des surfaces domaniales devrait être en « *stress climatique* », soit 400 000 ha sur 1,2 Mha de surfaces productives.

Le coût du renouvellement des forêts atteintes devrait devenir beaucoup plus élevé que les crédits qui y sont aujourd'hui consacrés, sans que les sources de financement soient aujourd'hui identifiées.

A - Des renouvellements forestiers qui vont nécessiter davantage de financements

Le rythme de renouvellement annuel en forêt domaniale devrait passer de 12 000 ha/an actuellement à 21 000 ha/an jusqu'en 2050 pour tenir compte des besoins supplémentaires liés au changement climatique¹¹⁷, quel que soit le mode de régénération.

Or, si en 2023, le renouvellement en forêt domaniale est réalisé à 75 % par régénération naturelle et 25 % par plantation, l'ONF considère que ces ratios devraient évoluer pour aboutir à un équilibre entre les deux techniques (50 % chacune). L'établissement estime ainsi les surfaces à replanter entre 10 000 à 12 000 ha annuellement, le solde devant se réaliser par régénération naturelle.

Le coût moyen d'une plantation atteint 10 000 €/ha, dont 8 000 € pour l'installation initiale des plants et 2 000 € d'entretien sur 5 ans. Le coût moyen annuel de régénération pourrait donc atteindre entre 100 et 120 M€ pour la seule forêt domaniale si les scénarios se réalisent, contre 30 M€ annuellement aujourd'hui¹¹⁸ auxquels s'ajoutent les subventions versées, soit 14,2 M€/an en moyenne¹¹⁹. Dans le cadre des travaux de la loi de programmation des finances publiques pour 2023 à 2027, l'ONF avait ainsi estimé le niveau de subventions nécessaires pour couvrir le besoin à 78 M€/an en moyenne pour les forêts domaniales jusqu'en 2027. Le niveau actuel des recettes de l'ONF, y compris des subventions, est donc insuffisant pour couvrir les besoins potentiels de régénération des forêts domaniales jusqu'en 2050.

S'agissant des forêts des collectivités, l'ONF renouvelle habituellement 5 000 ha par an, payés par les communes. En raison de déperissements attendus¹²⁰, le besoin supplémentaire de renouvellement s'élèverait

¹¹⁷ L'ONF considère que jusqu'à présent, hors effet du changement climatique, le renouvellement est calculé sur un cycle de 100 ans : pour renouveler 1,2 Mha de surfaces productives, 12 000 ha doivent donc être renouvelés annuellement. Sous l'effet du changement climatique, 400 000 ha devront être renouvelés d'ici 2050, soit, selon l'ONF, 13 000 ha/an, auxquels s'ajouteront les renouvellements « classiques » (800 000 ha sur cent ans, soit 8 000 ha/an).

¹¹⁸ 25 % des forêts domaniales sont régénérées par plantation actuellement, soit un quart des 12 000 ha renouvelés annuellement, avec l'hypothèse d'un coût de plantation de 10 000 €/ha.

¹¹⁹ 100 M€ pour la régénération ont été attribués par le plan de relance (60 M€) et France 2030 (40 M€) pour la période 2021 à 2027.

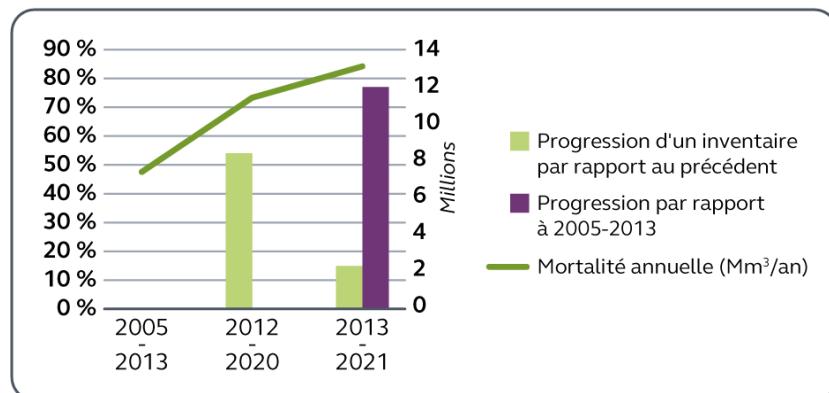
¹²⁰ Le rapport *Objectif forêt* du comité spécialisé gestion durable des forêts, remis le 26 juillet 2023, auquel l'ONF se réfère, a estimé « la surface des peuplements de forêts communales ayant une forte probabilité de déperir d'ici 10 ans et nécessitant d'être reconstitués à 170 000 ha, soit un besoin de renouvellement annuel de 17 000 ha » et celle « des peuplements vulnérables en vigilance maximale (Climessences et Bioclimsol) à 90 000 ha à renouveler selon un rythme accéléré par rapport à la moyenne pratiquée depuis des décennies (soit sur un cycle de 30 ans au lieu de 100) ; soit sur 30 ans, un besoin de renouvellement annuel de 3 000 ha ».

annuellement à 15 000 ha. En appliquant un « facteur d'érosion » de 50 % pour tenir compte des communes qui décideraient de ne pas investir dans les replantations, l'ONF estime que le coût des replantations en forêts des collectivités atteindrait également environ 120 M€ annuellement.

Mais l'ensemble des prévisions demeurent fragiles car peu étayées. Les outils Climessence et Zoom50 sont encore insuffisants pour évaluer les surfaces qui pourraient déperir et les besoins de régénération associés. Des crises pourraient augmenter les surfaces à régénérer, à l'instar de la crise des scolytes ou des incendies de 2022 (1 450 ha de forêts domaniales détruits). Selon l'ONF, sur la base des scénarios de mortalité établis par l'IGN en 2021, celui caractérisé par des crises successives intervenant dans un contexte d'augmentation linéaire de la mortalité est à privilégier. Les surfaces à régénérer pourraient donc également varier fortement d'une année sur l'autre.

En outre, certains indicateurs de la santé des forêts, dont les valeurs évoluent négativement, doivent inciter à retenir des hypothèses pessimistes et permettent difficilement d'envisager la possibilité d'une révision à la baisse des résultats de ces prévisions. D'une part, l'accélération de la mortalité des arbres constatée par l'IGN dans la dernière mise à jour de l'inventaire forestier national est très forte. Par rapport à la période de référence 2005-2013, la hausse de mortalité est passée de 54,1 % constatée dans l'inventaire 2012-2020 à 77 % dans celui de 2013-2021.

Graphique n° 25 : accélération de la mortalité en forêt métropolitaine (privée et publique)



Source : Cour des comptes- Données IGN Inventaire forestier national 2023

D'autre part, le bilan de santé des forêts en 2022 publié par le département de la santé des forêts¹²¹ met en évidence l'augmentation significative de l'échec des plantations : « *L'année 2022, avec 37,7 % de plantations « ratées » et 21,8 % de plants morts, présente le taux d'échec le plus élevé depuis la mise en place de ce suivi sanitaire en 2007* ». Il précise que la mortalité est attribuée à des causes abiotiques, notamment la sécheresse, dans 92 % des cas, plus fort taux depuis 2007¹²². Pour les forêts publiques, les taux de plants regarnis dans les plantations suivis par l'ONF sont inférieurs mais restent significatifs.

B - Des financements incertains

En l'état de ses ressources et de ses charges, l'ONF ne pourra pas faire face, seul, à ces besoins de financement. Sans autre modalités de financement que celles déployées dans l'établissement, ils impliquent pour l'avenir une contribution accrue de l'État et des collectivités territoriales si celles-ci décident d'assurer le renouvellement de leurs forêts.

D'autres voies pourraient être explorées mais restent aujourd'hui embryonnaires.

La valorisation des services environnementaux rendus par la forêt (séquestration de carbone, contribution au cycle de l'eau, préservation des sols ou encore services récréatifs, culturels ou spirituels) n'est pas mesurée précisément. Elle pourrait pourtant servir de base à paiement et être une source de revenus pour les propriétaires de forêts et la contrepartie d'engagements en faveur de l'environnement d'entreprises privées ou d'acteurs publics. Aujourd'hui, en gérant durablement les forêts publiques, la poursuite de ces services environnementaux est implicitement supportée par l'État. La stratégie nationale biodiversité 2030 adoptée en novembre 2023 prévoit de « *développer les PSE forestiers* » (paiements des services environnementaux) mais la Cour a constaté qu'ils restaient à mettre en œuvre¹²³.

¹²¹ Département rattaché au ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

¹²² « *5 % est attribuée aux animaux autres qu'insectes et 3 % aux insectes. Les pathogènes expliquent moins de 1 % de la mortalité des plants. [...] La sécheresse estivale et les fortes températures de l'année 2022 ont affecté l'ensemble du territoire, générant un stress hydrique exceptionnel* ».

¹²³ Cour des comptes, *Suivi de la communication sur la structuration de la filière forêt-bois, ses performances économiques et environnementales- Exercices 2020 et suivants, 2023*.

Un rapport de l'Académie des sciences évalue les services environnementaux à plusieurs milliards d'euros¹²⁴ mais avec de fortes marges d'incertitude. Il invite à améliorer la connaissance de ces services pour apprécier correctement le soutien à apporter à chacun mais aussi à s'interroger sur la nature des financeurs et leur potentielle adhésion au paiement de ces nouvelles charges.

En l'état, ces services génèrent des charges plus que des ressources pour l'ONF, sans toutefois pouvoir les évaluer précisément (voir annexe n° 14). L'établissement perçoit peu de recettes à ce titre¹²⁵. Elles se réduisent à des actions de préservation de la biodiversité et d'autres à caractère social (sentier pour personnes à mobilité réduite par exemple) et à des opérations de reconstitution des forêts *via* le label bas carbone. Mais l'ONF n'est pas, par exemple, destinataire de financements issus du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE)¹²⁶ alors même que ses missions s'inscrivent de plus en plus dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.

Finalement, les besoins nécessaires à la perpétuation des forêts gérées par l'ONF à l'horizon 2050 se fondent sur des prévisions insuffisamment précises : elles reposent, à défaut de nouveaux financements, sur l'engagement des finances publiques dans la durée et sur une offre suffisante de plants et de capacités humaines, internes et externes, qui n'est aujourd'hui pas assurée.

Pour remplir l'ensemble de ses missions, les moyens humains et financiers doivent être mieux évalués dans le cadre du futur contrat État-ONF applicable à compter de 2026. Ils devront répondre aux orientations qu'il sera indispensable de hiérarchiser en raison de l'ampleur des besoins nécessaires à la perpétuation des forêts publiques.

¹²⁴ Comité des sciences de l'environnement de l'Académie des sciences et points de vue d'Académiciens de l'Académie d'Agriculture de France, *Les forêts françaises face au changement climatique*, juin 2023. Les ordres de grandeur sont les suivants : usages récréatifs de l'ordre de 29 ± 16 Md€/an, les biens retirés de la forêt (bois, venaison, etc.) de l'ordre de 4 à 5 Md€/an, la régulation du climat global (puits de carbone) de l'ordre de 3 à 4 Md€/an.

¹²⁵ Les recettes liées à la compensation écologique représentent moins de 2 M€ et le mécénat 4 M€ en 2022, à ajouter au financement via les projets labellisés bas carbone.

¹²⁶ La directive SEQE-UE 2003/87/CE a établi un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union. Des autorisations d'émissions sont délivrées par les instances de l'Union européenne gratuitement ou vendues aux enchères aux exploitants. Les enchères ont rapporté au budget de l'État 2,1 Md€ en 2023 dont 700 M€ sont fléchés vers le budget de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Après cinq ans de pertes, les résultats nets de l'établissement ne sont redevenus positifs que depuis 2022, notamment sous l'effet de prix de vente favorable du bois des forêts domaniales et d'une gestion plus rigoureuse.

Alors que le financement de l'ONF reposait historiquement sur la vente du bois, les effets du changement climatique et les crises qui ont frappé les forêts publiques ont entraîné une hausse significative des subventions de l'État. À l'horizon 2027, elles pourraient égaler les recettes tirées du bois.

Pour pallier les ressources insuffisantes dégagées de son activité, l'ONF a continué d'investir en recourant à des emprunts bancaires. Générant à ce jour peu de charges annuelles, l'endettement élevé demeure un sujet de préoccupation que l'établissement a commencé à réduire significativement depuis 2021 grâce à ses résultats mais aussi par un choix délibéré de gestion.

Pour revenir à l'équilibre financier, des objectifs de baisse d'effectifs et de la masse salariale ont été fixés à l'établissement par l'État dans les contrats d'objectifs qui se sont succédé depuis 2013. Ils se sont traduits par une réduction d'effectifs qui a concerné les fonctionnaires et les ouvriers forestiers, et par une baisse de la masse salariale génératrice de tensions dans l'établissement depuis de nombreuses années. Celle-ci continue néanmoins de représenter près de 50 % de ses charges totales. Les objectifs de réduction de l'effectif sont aujourd'hui revus à la baisse en raison des nouvelles orientations données à l'ONF, notamment pour faire face aux effets du changement climatique et pour réaliser les missions d'intérêt général. L'évaluation du socle de fonctionnaires et d'ouvriers forestiers et l'équilibre entre les différents statuts ne sont pas encore précisément mesurés.

L'objectif d'une gestion plus efficiente est d'autant plus indispensable que les besoins financiers supplémentaires pour replanter les forêts domaniales qui pourraient dépasser d'ici 2050, sont supérieurs aux recettes de l'établissement. Ils représenteraient plus de 70 M€ annuellement pour les seules forêts domaniales. Si les paramètres restent encore à valider, avec son schéma de financement, l'ONF ne sera pas en mesure de répondre au renouvellement des forêts publiques à cet horizon sans une aide pérenne de l'État ou d'autres financements encore à trouver.

La Cour formule la recommandation suivante :

3. *Pour répondre aux enjeux de la transition écologique, définir, dans le prochain contrat pluriannuel entre l'État et l'office national des forêts, des objectifs hiérarchisés et préciser les moyens associés (MASA, MTECT, MEFI, ONF – 2024).*
-

Liste des abréviations

- AFORCE..... Adaptation des FORêts au Changement climatiquE
AFR..... Autres Forêts publiques bénéficiant du Régime forestier
APN..... Association de protection de la nature
AURA Auvergne Rhône-Alpes
CGAAER Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD Conseil général de l'environnement et du développement durable
CNPF..... Centre National de la Propriété Forestière
CNRS Centre National de la Recherche Scientifique
CRGF Commission nationale des Ressources Génétiques Forestières
DDT(M) Direction départementale des territoires (et de la mer)
DEB..... Direction de l'eau et de la biodiversité
DGALN..... Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
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
EFESE Évaluation Française des Écosystèmes et des Services Écosystémiques
FCBA Institut technologique Forêt Cellulose Bois-construction Ameublement
FEADER Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
GIEC Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat
GIP ECOFOR Groupement d'Intérêt Public sur les ÉCOsystèmes FORestiers
GIS COOP.... Groupement d'Intérêt Scientifique COOPérative de données sur la croissance des peuplements forestiers
GIS Peuplier Groupement d'Intérêt Scientifique Amélioration, sélection et Protection du Peuplier
GRECO Grandes Régions ÉCOlogiques
IFN Inventaire Forestier National
IGN Institut National de l'information Géographique et forestière
INPN Inventaire National du Patrimoine Naturel
INRAE Institut national de Recherche pour l'Agriculture, l'alimentation et l'Environnement
IPBES..... Plateforme Intergouvernementale Scientifique et Politique sur la Biodiversité et les Services Écosystémiques

ICE Indicateurs de changement écologique
IKA Indicateur kilométrique d'abondance
UICN Union Internationale pour la Conservation de la Nature
MIG Mission d'Intérêt Général
MNHN Muséum National d'Histoire Naturelle
MSP Mission de Service Public
MTECT Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
OFB Office français de la biodiversité
ONF Office National des Forêts
PNACC Plan National d'Adaptation au Changement Climatique
PNFB Programme National de la Forêt et du Bois
PNRGF Pôle National des Ressources Génétiques Forestières
PPE Programmation Pluriannuelle de l'Energie
PRFB Programmes Régionaux de la Forêt et du Bois
PSE Paiement pour Services Environnementaux
RDI - ONF Réseau Recherche Développement et Innovation de l'ONF
RENECOFOR RÉseau National de suivi à long terme des ÉCOsystèmes FORestiers
RENFOR Pôle d'innovation et de pédagogie RENouvellement des peuplements FORestiers
RGF Ressources Génétiques Forestières
SNB Stratégie Nationale Biodiversité
SNBC Stratégie Nationale Bas-Carbone
UICN Union Internationale pour la Conservation de la Nature
UTCATF Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie

Annexes

Annexe n° 1 : répartition des surfaces domaniales fragilisées et leurs causes à fin 2020.....	98
Annexe n° 2 : modalités d'adaptation des documents de gestion durable aux effets du changement climatique en cours d'expérimentation.....	100
Annexe n° 3 : la « forêt mosaïque » de l'ONF.....	102
Annexe n° 4 : la recherche, développement et innovation de l'ONF	103
Annexe n° 5 : l'état des connaissances sur le bilan carbone de la forêt française	107
Annexe n° 6 : la préservation et la restauration de la biodiversité	113
Annexe n° 7 : la conversion de l'ensemble des massifs domaniaux franciliens en futaie irrégulière.....	119
Annexe n° 8 : le rôle de l'ONF dans la reconstruction de Notre-Dame-de-Paris	121
Annexe n° 9 : la démarche d'adaptation de la gestion aux enjeux et la simplification des documents de gestion	123
Annexe n° 10 : les missions d'intérêt général	125
Annexe n° 11 : le groupe ONF.....	134
Annexe n° 12 : les comptes et la gestion budgétaire de l'ONF	135
Annexe n° 13 : les ressources humaines de l'ONF	143
Annexe n° 14 : les services environnementaux forestiers, leur rémunération et les charges qu'ils génèrent pour l'ONF	146
Annexe n° 15 : glossaire	150

Annexe n° 1 : répartition des surfaces domaniales fragilisées et leurs causes à fin 2020

Schéma n° 1 : définition d'un peuplement dépréissant

Il est admis* qu'un peuplement est dépréissant lorsque 20 % des arbres dominants (ayant accès à la lumière) :

- sont morts depuis moins de 5 ans ;
- ou portent plus de 50 % de branches mortes dans la partie haute du houppier**.



Au moins 20 % des arbres dans cette situation

* Source : Département de la santé des forêts.

** Houppier : branches situées au sommet du tronc d'un arbre.

Source : inventaire forestier national IGN 2023

Tableau n° 2 : répartition des surfaces de forêts domaniales fragilisées et leurs causes à fin 2020

<i>Direction territoriale ONF / Origine du sinistre</i>	Centre Ouest Aquitaine	Bourgogne Franche Comté	Seine Nord	Grand Est	Midi Méditerranée	Auvergne Rhône Alpes	Total (ha)	en %
<i>Scolytes</i>	393	2 779	1 510	20 910	1 171	1 393	28 156	39,52
<i>Sécheresse ou canicule</i>	4 255	488	535	2 777	4 458	727	13 241	18,59
<i>Adaptation au changement climatique</i>	765	940	120	2 866	1 249	5 420	11 359	15,95
<i>Chalarose</i>		79	5 006	1 264		121	6 470	9,08
<i>Incendie</i>	42		180	37	2 841		3 100	4,35
<i>Tempête</i>	110	236	399	1 070	403	782	3 001	4,21
<i>Autres facteurs biotiques</i>	254	29	531	510	351	1 109	2 784	3,91
<i>Autres facteurs abiotiques (incluant neige lourde ou grêle)</i>	186	52	337	30	559	1 162	2 327	3,27
<i>Encre du châtaignier</i>			718				718	1,01
<i>Hanneton</i>			52				52	0,07
<i>Inondation</i>	10					19	29	0,04
TOTAL	6 017	4 604	9 389	29 464	11 032	10 733	71 239	100

Source : ONF

Définition d'un arbre mort

La mortalité correspond au volume « bois fort tige » (...) des arbres recensables initialement vus vivants et revenus morts lors de la seconde observation des placettes d'inventaire (cinq ans après). Le résultat est annualisé. Des arbres peuvent mourir durant les cinq années qui séparent les deux observations. S'ils sont revus coupés, ils sont comptabilisés dans les prélèvements (...) et non dans la mortalité.

Il est également possible de caractériser un autre flux : le flux des arbres vivants revus chablis cinq ans plus tard. Cela concerne 4,0 Mm³/an sur la période 2013-2021, soit en moyenne 0,2 m³/ha/an. Ce flux est également en augmentation.

Source : inventaire forestier national, IGN 2023

Annexe n° 2 : modalités d'adaptation des documents de gestion durable aux effets du changement climatique en cours d'expérimentation

Le tableau ci-dessous détaille les trois propositions d'évolution du contenu des documents de gestion durable des forêts publiques définies par l'ONF et ses tutelles et actuellement en cours d'expérimentation.

Tableau n° 3 : propositions d'expérimentation à mener en 2022 et 2023, portant sur la structure du document de gestion durable

<i>Proposition</i>	Échelle territoriale	Durée	État des lieux	Choix de long terme	Choix de moyen terme	Plans d'actions
<i>Proposition 1</i>	1 Document « choix » par forêt	20 ans	X	X	X	
	2 Document des plans d'actions par forêt	5 ans				X
<i>Proposition 2</i>	1 Document des choix par massif	Selon besoin d'actualisation	X (massif)	X		
	2 Document des choix par forêt	20 ans	X (forêt)		X	
	3 Document des plans d'actions par forêt	5 ans				X
<i>Proposition 3</i>	1 Document « choix » par massif	Selon besoin d'actualisation	X (massif)	X	X	

Source : ONF

Dans les propositions cibles 1 et 2, les plans d'action auraient une durée réduite à cinq ans (ou de 10 ans mais renouvelés tous les cinq ans) ; ils s'appuieraient sur une mise à jour plus fréquente de l'état réel des peuplements, grâce à la télédétection. Pour maintenir une fluidité suffisante de leur renouvellement, le MASA déléguerait leur approbation à l'ONF.

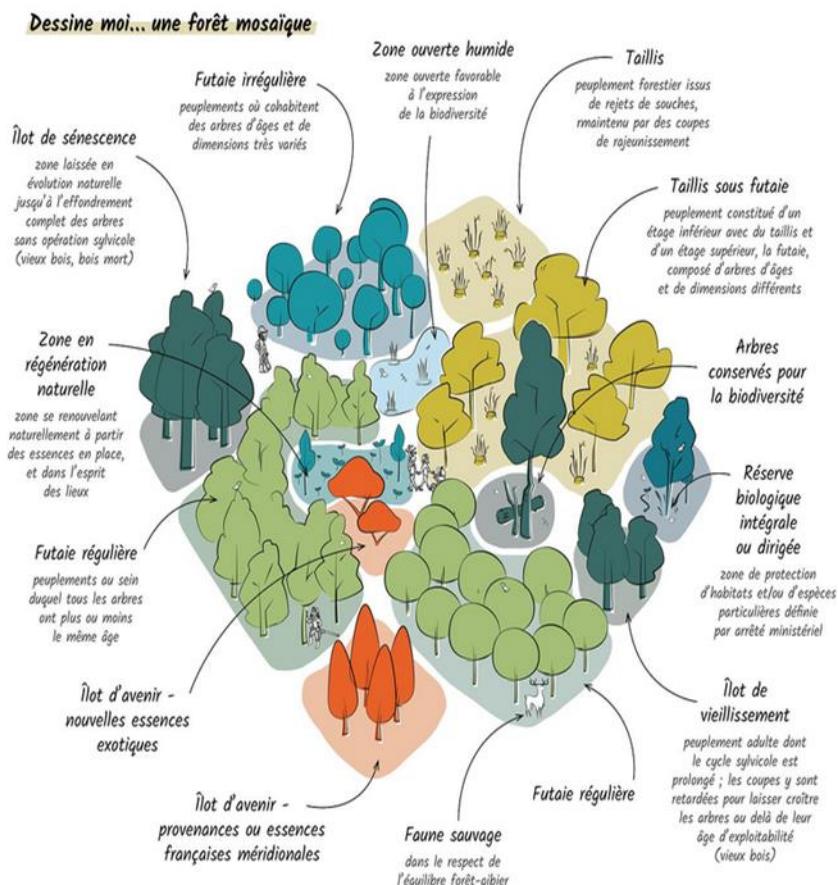
Les modalités d'adaptation du rendu final des aménagements pilotes pour conserver la conformité à la réglementation actuelle sont les suivantes :

- 1- Le document final identifiera clairement qu'il s'agit d'un aménagement pilote.
- 2- Cet aménagement pilote intégrera la totalité des documents cibles de chaque proposition (document des choix de gestion pour le massif ; document des choix de gestion pour la forêt ; plan d'actions pour la forêt).
 - En pratique, le contenu correspondant à chaque document cible constituera une partie bien identifiée de l'aménagement pilote : i – choix pour le massif ; ii – choix pour la forêt ; iii – plans d'actions pour la forêt. Chacune des parties i et ii comportera la partie d'analyse et la partie technique prescrites par l'article D212-2 du code forestier. Les analyses des impacts sur Natura 2000 feront l'objet d'une analyse groupée traitant l'ensemble des parties i et ii.
 - Les plans d'actions pour les cinq premières années seront présentés distinctement. Ils seront ensuite complétés par les plans d'actions pour les 15 années suivantes, de façon à respecter, au global, les cadrages actuels. Les bilans prévisionnels matière et financier sur 20 ans seront fournis dans les conditions actuelles.
- 3- La proposition 3 repose sur le principe que des choix de gestion établis pour un massif suffisamment homogène peuvent être applicables, directement, à chacune des forêts du massif (pas de choix propres à chaque forêt). Dans ce cas, ce document devra emporter les analyses d'impacts pour la totalité des sites réglementés du massif pouvant faire l'objet d'une demande de bénéfices des dispositions de l'article L122-7 du code forestier. Bien que cette proposition cible ne prévoit plus de plans d'actions pluriannuel, le document pilote final intégrera, en complément, les plans d'actions sur 20 ans.

Annexe n° 3 : la « forêt mosaïque » 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. »

Schéma n° 2 : dessine-moi une forêt mosaïque

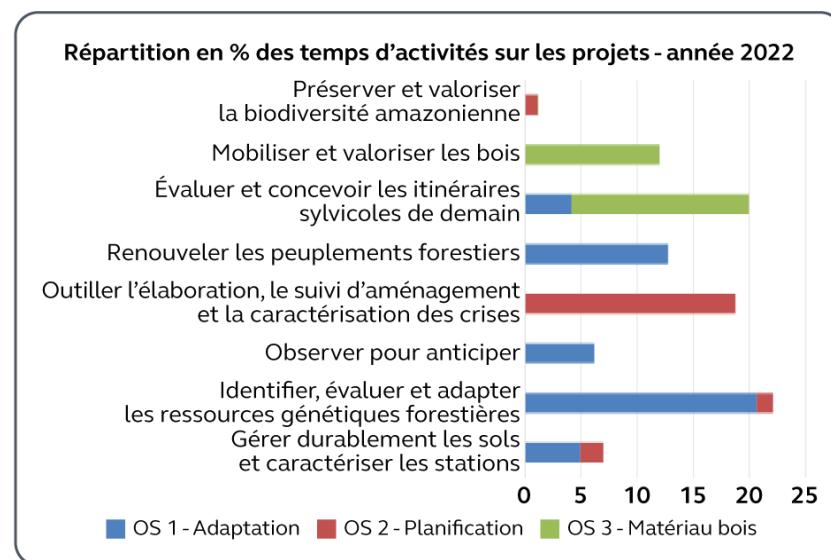


Source : ONF

Annexe n° 4 : la recherche, développement et innovation de l'ONF

L'ONF dispose d'un réseau national et territorial de recherche, développement et innovation (RDI) doté de 75 agents permanents. En dehors du personnel des trois pépinières expérimentales, cet effectif est composé d'ingénieurs et de docteurs à 70 % et de techniciens spécialisés à 30 %.

Graphique n° 26 : répartition des temps d'activités des agents du service RDI de l'ONF sur les projets en 2022



Source : ONF

La part des travaux de recherche de l'ONF sur l'adaptation au changement climatique (50 % en 2022) devrait continuer de progresser¹²⁷.

Depuis 2015, au titre de projets de recherche portés par ses équipes, l'ONF a perçu 4,5 M€ et versé 3,7 M€ de contributions à des projets portés par d'autres centres.

Trois volets composent la recherche développement innovation. Le volet recherche s'appuie sur :

¹²⁷ Source : Cour des comptes- « *La gestion durable de la forêt métropolitaine, quelle adaptation au changement climatique ?* », Rapport public annuel de 2024

- des conventions cadres passées avec des consortium de recherche (RMT AFORCE, GIP ECOFOR, GIS coopérative de données, GIS Pin Maritime du Futur, Infrastructure de Recherche IN SYLVA, Labex ARBRE) ;
- des conventions cadres bilatérales (INRAE, Cnes, IGN, CNPF-IDF) ;
- des conventions thématiques (avec INRAE Nancy sur les sols, INRAE Nogent sur le renouvellement en futaie régulière de plaine, ou INRAE Grenoble pour la gestion des forêts de montagne et la gestion des futaies irrégulières) ;
- ou enfin des contrats par réponses conjointes à des appels à projets d'origine variée (européen, national ou territorial).

Ces partenariats renforcés par des participations croisées aux comités scientifiques des diverses structures (dont celui de l'ONF) et par des cofinancements / co-encadrements de thèses permettent, selon l'ONF, de mieux orienter et anticiper la production de connaissances en fonction des besoins de gestion actuels et futurs. Ils permettent aussi aux chercheurs de pouvoir s'appuyer sur un réseau d'expérimentations de terrain de long terme de plus de 250 sites gérés par l'ONF.

Le volet développement et transfert vers la gestion consiste à récupérer les connaissances issues de la recherche généralement non directement exploitables / valorisables par l'utilisateur final pour les traduire en méthodes et outils d'application opérationnelle. Cette démarche de transfert de savoir-faire se structure autour des relations avec la communauté des référents et experts métiers ONF.

Le volet innovation suit les innovations technologiques à fort potentiel applicatif en gestion (télédétection, outils de prises de données en mobilité et d'analyse etc.), mais également à la veille et à la participation à des réflexions prospectives sur les nouveaux usages, les nouveaux produits, les nouvelles pratiques en forêt.

Deux MIG sont à contenu scientifique : RENECAFOR et ressources génétiques forestières (RGF).

RENECAFOR est un réseau de 102 placettes de suivi à long terme du fonctionnement de l'écosystème forestier dans ses composantes végétation, eau, air, sols, habitats, analysées avec plusieurs critères d'évaluation. La MIG RGF mobilise les compétences en génétique du réseau RDI ONF ainsi que les savoir-faire techniques des trois pépinières expérimentales de Cadarache, Peyrat le Chateau et Guéméné-Penfao. Ces dernières assurent des missions de conservation, d'amélioration et évaluation des potentiels adaptatifs des RGF et de contrôle de la qualité des matériels forestiers de reproduction (MFR).

Certains domaines pour lesquels le volet « *recherche* » est minoritaire par rapport au volet « *développement / transfert* » sont portés directement par des entités de la direction générale :

- les réseaux naturalistes (biodiversité) et le dialogue forêt société animés par le département gestion durable et multifonctionnelle des forêts,
- les risques naturels en montagne (RTM), défense des forêts contre les incendies (DFCI) et dunes, gérés par le département risques naturels,
- les volets carbone SNBC (pilotage direction générale) et label bas carbone/compensation (co-pilotage direction générale /direction commerciale bois servie) ; RDI traite les outils de simulation pour les programmes de recherche spécifiques au sujet « carbone ».

La feuille de route RDI de l'ONF pour 2021-2025 s'articule autour de trois orientations stratégiques :

Orientation 1 : Adapter les peuplements forestiers aux changements globaux et renforcer leur résilience avec comme enjeux :

- Disposer d'un monitoring efficace du patrimoine boisé ;
- Réussir le renouvellement forestier ;
- Optimiser l'adaptation génétique en régénération naturelle par une sylviculture adaptée ;
- Sécuriser la disponibilité de RGF et MFR adaptés pour les plantations ;
- Gérer durablement les sols.
- Diversifier les peuplements et les sylvicultures et évoluer vers une forêt mosaïque

Orientation 2 : Développer une planification de gestion adaptative et mieux partagée avec les parties prenantes, ce qui suppose de progresser sur :

- des méthodes agiles et réactives de conception, exécution et suivi de la gestion ;
- des méthodes robustes d'analyse de vulnérabilité, de risques et de scénarisation prospective ;
- la valorisation des approches d'inventaires ou de description multi-sources, de fréquence de mise à variées, avec la capacité de travailler en multi échelles (notamment en descente d'échelle) ;
- des méthodes et outils de pilotage des phases de transitions et des occurrences de crises brutales.

Orientation 3 : Développer la performance environnementale (notamment bas carbone) et économique (filière bois matériau à forte valeur ajoutée) afin de réussir les transitions écologique et énergétique. Les enjeux sont multiples :

- Optimiser la chaîne de valeur de la filière forêt-bois ;
- Valoriser au mieux les 3 S (séquestrer, stocker, substituer) en matière d'atténuation des effets GES ;
- Élargir et optimiser la palette des techniques de mobilisation de bois en contexte d'hétérogénéité de forêt mosaïque, d'exigences accrue de maîtrise des impacts environnementaux et de rentabilité économique.

Ces objectifs sont déclinés en 8 domaines d'actions thématiques transverses :

- Gérer durablement les sols et mieux caractériser les stations ;
- Identifier, évaluer, conserver et adapter les RGF d'aujourd'hui et de demain ;
- Observer, diagnostiquer et anticiper les évolutions des écosystèmes forestiers via des réseaux de *monitoring* variés
- Outiller en méthodes et moyens dynamiques de description / inventaire /cartographie, afin d'améliorer la réactivité de la gestion face aux risques multiples et aux crises ;
- Améliorer et diversifier les techniques de renouvellement forestier face aux blocages de toute nature (fructification, concurrence par la végétation, tassement du sol, aléas climatiques, déséquilibre forêt-ongulés, ravageurs et pathogènes...) car le stade du renouvellement est la clef majeure de l'adaptation ;
- Concevoir des sylvicultures résilientes pour demain par la diversification, l'enrichissement de la gamme des techniques permettant de mieux intégrer la vulnérabilité et récupération des peuplements ;
- Mieux mobiliser et valoriser le bois, et mieux partager la chaîne de valeur entre amont et aval ;
- Gérer le *hot spot* de biodiversité amazonien sans renoncer à développer une filière bois locale forte.

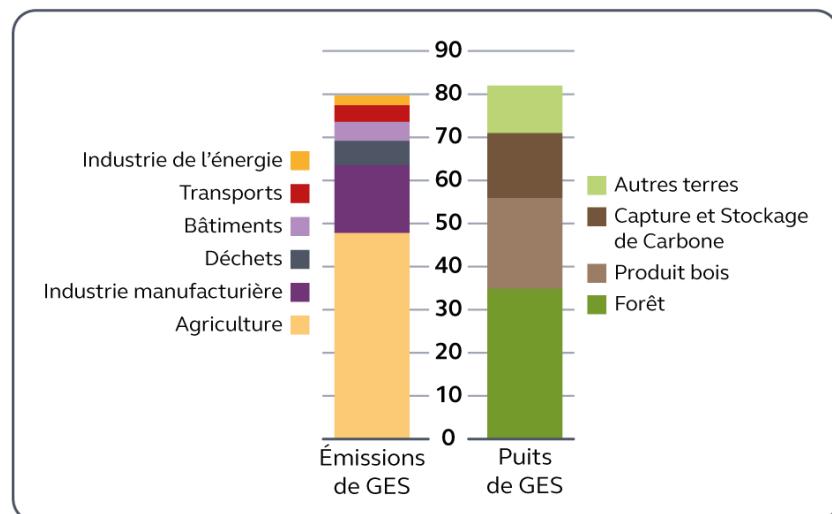
et trois domaines d'actions transverses :

- Le maintien d'un réseau d'expérimentations terrain de qualité, au pilotage optimisé ;
- Le renforcement du système d'information documentaire technique et scientifique pour en faciliter et élargir l'accès ;
- Le principe d'une communication interne /externe régulière pour partager les avancées permises par le travail du réseau RDI.

Annexe n° 5 : l'état des connaissances sur le bilan carbone de la forêt française

La neutralité carbone en 2050 est l'objectif affiché par la France dans la stratégie nationale bas carbone à 2030. L'absorption et le stockage de carbone par la forêt jouent un rôle important.

Graphique n° 27 : puits et émissions de gaz à effet de serre

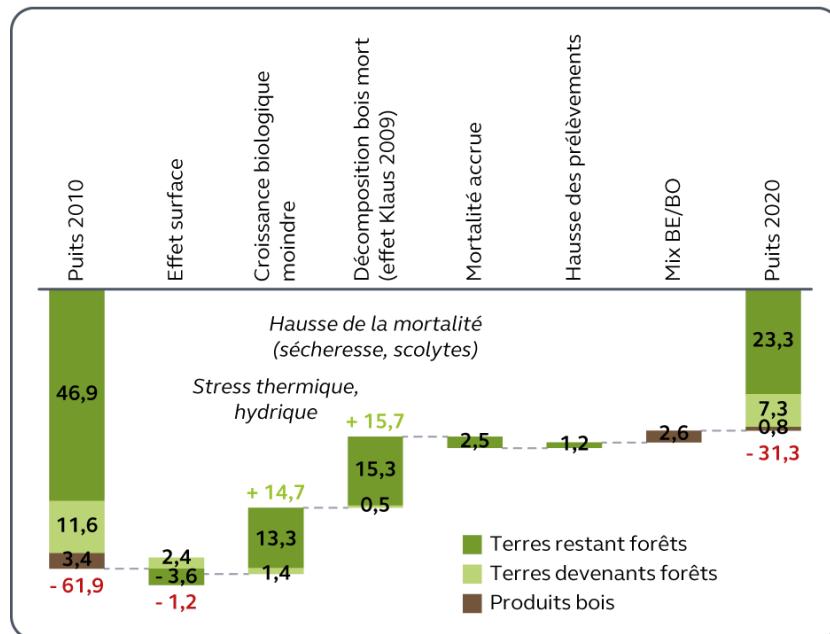


Source : stratégie nationale bas carbone- Ministère de la transition écologique et solidaire - 2020

Selon le Haut Conseil pour le Climat (HCC) si la forêt augmente en superficie, le puits est moins efficace et certaines forêts émettent au lieu de stocker (cf. encadré). Les puits de carbone des forêts diminuent à cause de l'augmentation de mortalité (+ 80 % par rapport à la période 2005-2013) et de la moindre croissance des arbres (- 4 % par rapport à la même période) avec des différences géographiques¹²⁸.

¹²⁸ Haut Conseil pour le Climat, *Acter l'urgence, engager les moyens*, juin 2023 et mémento IGN 2023. « Sur les 10 dernières années : les puits de carbone sont en légère hausse en région Nouvelle-Aquitaine ; les puits de carbone sont globalement stables en régions Normandie, Île-de-France, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'azur ; les puits de carbone sont en forte baisse en régions Bretagne, Pays de la Loire, Centre-Val de Loire, Bourgogne-Franche-Comté et Auvergne- Rhône-Alpes ; les forêts émettent du carbone en région Corse, Hauts-de-France et Grand Est ».

Graphique n° 28 : décomposition du puits de carbone forêt et produit bois depuis 2010 (MtCO2e/an)



Source : secrétariat général à la planification écologique - 25 juillet 2023

Ajoutés aux dommages dus aux incendies, au stress hydrique des écosystèmes en surface et dans les sols, ces paramètres « *constituent un point d'attention pour la crédibilité de l'ambition retenue pour les puits dans les budgets carbone de la SNBC des prochaines années et l'objectif de zéro émission nette à échéance 2050* ». Les arbres des vieilles forêts sont moins adaptés aux effets du changement climatique notamment en raison des phénomènes extrêmes (incendies et ravageurs) et des conditions globales (eau, chaleur) et risquent donc de disparaître plus vite. Le HCC considère donc qu'il est nécessaire de renouveler les boisements et de trouver des essences adaptées. Mais il fait aussi le constat du ralentissement de la pousse des arbres jeunes en raison des perturbations climatiques. La vitesse de disparition des arbres sera dépendante de celle de la hausse des températures et il est difficile d'anticiper la forêt future. Selon le HCC, la plantation des arbres ne peut pas être la solution au changement climatique en remplacement d'une baisse des émissions.

« La forêt n'est pas un puits de carbone sans fond mais elle demeure un allié dans la lutte contre le changement climatique »

Source : extrait de la tribune conjointe de l'IGN, l'ONF, l'INRAE, le CNPF et le CITEPA publiée dans le Monde du 20 janvier 2024.

« Le puits actuel est principalement dû à l'évolution sans précédent de la forêt au XXe siècle, dont la surface a augmenté de 50 % et le stock de bois sur pied a été multiplié par deux. Cela s'explique par l'effet de la déprise agricole et de la très forte régression des taillis au profit de sylvicultures produisant du bois d'œuvre de qualité, ce qui implique un stock moyen à l'hectare beaucoup plus important.

Ce phénomène était inéluctablement amené à diminuer. La forêt ne peut pas être un puits infini de carbone car cela impliquerait deux choses : d'abord que la surface forestière augmente sans discontinuer, ensuite que la taille des arbres - et donc le stock par hectare – continue indéfiniment à augmenter. Que l'on laisse les forêts en libre évolution ou qu'on y applique une gestion durable, la forêt, et donc le stock de carbone, tend progressivement vers un état d'équilibre où flux entrants et sortants se réduisent jusqu'à se compenser. A l'instar de nos voisins européens, le puits français est donc encore le résultat d'une transition avant l'atteinte d'un équilibre.

Les crises forestières impactent fortement l'évolution des stocks.

La forêt fait aujourd'hui face à des conditions climatiques dégradées, à des crises sanitaires graves et répétées et à des incendies d'ampleur inédite qui impactent fortement les stocks et dégradent le bilan des flux. Bien que la forêt reste un puits de carbone au niveau national, la production biologique a diminué de 4 % par rapport à la période 2005-2013, la mortalité des arbres a crû de 80 % et la récolte a augmenté de 9 %, essentiellement du fait de la récolte accélérée d'arbres dépérissant ou morts. Ces mortalités non prévues abaissent drastiquement et très brutalement des stocks de bois sur pied qui ont mis des décennies à se constituer. Les régions particulièrement impactées peuvent alors devenir ponctuellement des sources de carbone, comme dans l'Est de la France. La dynamique du carbone forestier reste toutefois cyclique et les données du Citepa l'illustrent bien : alors que l'Aquitaine était une source de carbone après les tempêtes de 1999 et de 2009, elle est aujourd'hui redevenue une région importante en termes de puits avec le renouvellement des massifs sinistrés.

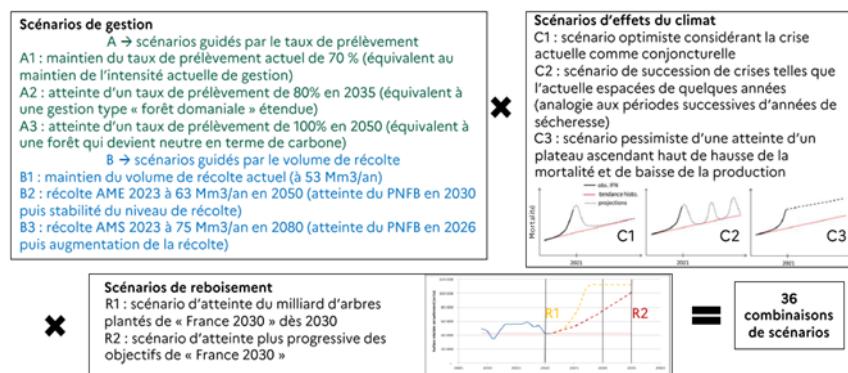
Les crises, notamment d'origine climatique, viennent accélérer la dynamique de transition vers un niveau du stock de carbone forestier à long terme qui reste encore largement indéterminé. Par exemple, la dégradation des conditions météorologiques rend plus délicates les opérations de plantation, notamment en raison de sécheresses plus fortes, plus fréquentes et précoces. C'est un défi supplémentaire pour les forestiers dans un contexte où la régénération naturelle ne peut permettre à elle seule une adaptation des essences pour le climat futur ».

Les indicateurs du contrat État-ONF et du plan stratégique de l'établissement posent le principe de sécuriser la séquestration et le stockage de carbone par un effort de reconstitution et de renouvellement des peuplements forestiers et de production de bois d'œuvre, de mesurer les recettes du label bas carbone dans la mesure des financements de services environnementaux, le nombre de projets labelisés bas carbone en forêts publiques et le nombre de tonnes valorisées (attribuées à des financeurs) en forêts domaniales. Mais ces indicateurs ne sont qu'indirects et ne permettent pas de suivre le bilan carbone des forêts publiques.

L'étude INRA-IGN de 2017 a été actualisée par une nouvelle étude publiée en 2024¹²⁹. Reposant sur 36 combinaisons de six scénarios de gestion, trois d'effets du climat et deux de reboisement, elle vise à optimiser la séquestration de carbone et la disponibilité en bois par le choix d'essences et des gestions forestières adaptées. L'étude précise néanmoins que « *du fait des nombreux maillons de la chaîne de modélisation mise en œuvre pour aboutir au bilan carbone intégré amont-aval, les incertitudes inhérentes aux différents paramètres sont potentiellement importantes et souvent multiplicatives. [...] Le niveau d'incertitude varie grandement selon les paramètres considérés [...] sans qu'il ne soit nécessairement quantifiable. Ce constat appuie l'importance dans l'interprétation de la prise en compte des analyses de sensibilité et de la diversité des scénarios simulés, et renforce les besoins de travaux complémentaires sur des thématiques variées autour de l'évaluation de la biomasse et du carbone, des flux et des durées de vie dans la filière, dans l'estimation des différents types de récolte, etc.* ».

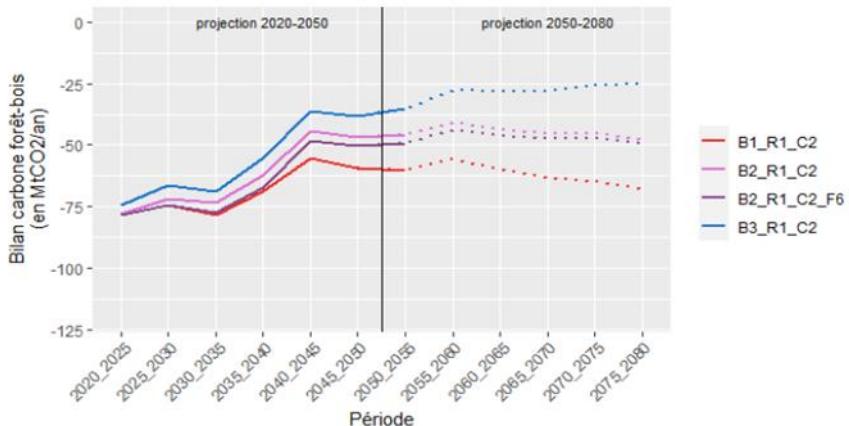
¹²⁹ IGN et institut technologique forêt cellulose bois et ameublement (FCBA), *Projections des disponibilités en bois et des stocks et flux de carbone du secteur forestier français*, mai 2024.

Schéma n° 3 : scénarios de gestion, d'effets du climat et de reboisement



Source : IGN-FCBA

Schéma n° 4 : exemple de restitution des résultats du bilan carbone pour quatre combinaisons de scénarios



Source : IGN-FCBA

L'Académie des sciences considère pour sa part que les objectifs de la SNBC 2 sont menacés¹³⁰ et insiste sur la nécessité de développer les connaissances « à la compréhension du bilan carbone des forêts,

¹³⁰ Comité des sciences de l'environnement de l'Académie des sciences et points de vue d'Académiciens de l'Académie d'Agriculture de France, *Les forêts françaises face au changement climatique*, juin 2023.

l'adaptation du milieu forestier au changement climatique et l'efficience d'utilisation du bois. Des modèles capables de simuler l'évolution des forêts en réponse aux perturbations naturelles et anthropiques ainsi que les pratiques sylvicoles doivent être développés. Enfin, une méthodologie vérifiable et transparente de calcul des émissions évitées grâce aux usages du bois est nécessaire pour évaluer la contribution des produits bois aux objectifs de la SNBC ».

C'est la raison pour laquelle des programmes de recherches auxquels l'ONF contribue et portant spécifiquement sur différents sujets relatifs au carbone dans les forêts publiques sont en cours :

- Le bilan carbone à l'échelle d'un itinéraire sylvicole (période complète de révolution pour un peuplement) ;
- Le bilan carbone à l'échelle d'un aménagement forestier ;
- Le bilan carbone dans les sols forestiers.

L'ONF porte également des projets labellisés bas carbone qui, selon le ministère chargée de la transition énergétique¹³¹, sont des projets de réductions d'émissions comprenant deux volets :

- L'évitement des émissions de gaz à effet de serre par des changements de pratiques sectorielles : bâtiment, transports, déchets, agriculture... ;
- L'augmentation de la séquestration de carbone dans les puits naturels (forêt et sols).

Le label bas-carbone ne certifie pas la qualité absolue d'un projet mais les réductions d'émissions générées par ce projet.

Pour les projets portés par l'ONF, la moyenne des gains carbone à l'hectare est de 164 tCO₂/ha. Au total, 36 essences différentes ont été plantées dont 42 % de résineux et 58 % de feuillus. Les principales essences plantées ont été le chêne sessile, le douglas, le cèdre de l'Atlas, le pin maritime, le chêne pubescent, le pin sylvestre et le chêne pédonculé.

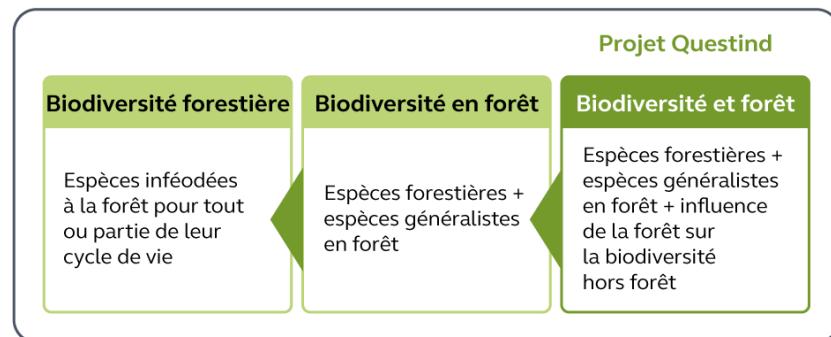
¹³¹ <https://label-bas-carbone.ecologie.gouv.fr/quest-ce-que-le-label-bas-carbone>.

Annexe n° 6 : la préservation et la restauration de la biodiversité

L'article L. 110-1 du code de l'environnement définit la biodiversité, ou diversité biologique, comme « *la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants* ».

Appliquée à la forêt, cette définition couvre plusieurs périmètres. Un projet dénommé Questind¹³², porté par l'observatoire national de la biodiversité (ONB¹³³) qui souhaitait disposer d'un jeu d'une trentaine d'indicateurs « *biodiversité & forêt* » et financé en 2012 par le ministère chargé de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), les avait résumés dans le schéma suivant.

Schéma n° 5 : les cercles de la biodiversité dans les milieux forestiers



Source : Observatoire national de la biodiversité

¹³² Projet Questind, Vers l'élaboration d'un bouquet d'indicateurs partagés de la biodiversité en forêt pour l'Observatoire national de la biodiversité ; décembre 2013.

¹³³ <https://naturefrance.fr>.

La distinction entre biodiversité forestière et biodiversité en forêt apparaît encore dans un rapport de 2018 de l'EFSE (Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques)¹³⁴ mais n'est pas reprise dans les documents stratégiques de l'ONF.

Les objectifs internationaux et européens relatifs à la biodiversité en forêt

Le sommet de la Terre de Rio en 1992 marque le début de la prise de conscience internationale de la nécessité de protéger l'environnement.

Dans une communication de la commission au Parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions « *Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts pour 2030* » du 16 juillet 2021, les objectifs suivants ont été retenus :

- protéger au moins 30 % des terres de l'UE dans le cadre d'un régime de gestion efficace, dont 10 % devraient bénéficier d'une protection juridique stricte ;
- toutes les forêts primaires et anciennes, en particulier, devront être strictement protégées. Selon les estimations, leur couverture ne représente qu'environ 3 % des terres forestières de l'UE et les parcelles sont généralement de petite taille et fragmentées.

Le cadre mondial pour la biodiversité de Kunming-Montréal, adopté lors de la COP15 des Nations unies en décembre 2022, a fixé pour objectifs de :

- restaurer 30 % des écosystèmes (terrestres et maritimes) dégradés à l'échelle mondiale d'ici 2030 ;
- conserver et gérer 30 % des surfaces (zones terrestres, voies d'eau intérieures, zones côtières et maritimes) d'ici 2030 ;
- mettre un terme à l'extinction d'espèces connues et, d'ici 2050, réduire par dix le risque d'extinction et le taux d'extinction de toutes les espèces ;
- réduire les risques liés aux pesticides d'au moins 50 % d'ici 2030.

La proposition de règlement du Parlement européen et du conseil relatif à la restauration de la nature du 22 juin 2022 pose l'objectif de restaurer, d'ici à 2030, au moins 20 % des zones terrestres et des zones marines de l'UE et, d'ici à 2050, l'ensemble des écosystèmes ayant besoin d'être restaurés.

¹³⁴ EFSE, *Les écosystèmes forestiers*, octobre 2018. L'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFSE) est un programme regroupant un ensemble d'évaluations destinées à renforcer la prise en compte de la biodiversité et des enjeux associés dans les décisions publiques et privées. Le ministère chargé de l'environnement assure la coordination du programme à travers une équipe projet qui mobilise la direction de l'eau et de la biodiversité et le commissariat général au développement durable.

En France, les objectifs ont été repris dans la stratégie nationale des aires protégées pour 2030 (SNAP, premier volet de la troisième stratégie nationale de la biodiversité 2030 – SNB) publiée en janvier 2021 et transcrits dans l'article L.110-4 du code de l'environnement.

Pour la forêt, ils ont été déclinés par le secrétariat général à la planification écologique le 26 juillet 2023 puis dans la stratégie nationale de la biodiversité du 27 novembre 2023.

L'état de la biodiversité forestière mesuré par les indicateurs de gestion durable de l'IGN

La synthèse des indicateurs de gestion durable 2020 de l'IGN « *État et évolution des forêts françaises métropolitaines* » constate que « *Les écosystèmes forestiers présentent une riche biodiversité. La forêt française est globalement issue de régénération naturelle (87 %) et dominée par des espèces d'arbres autochtones (106 espèces, 93 % de la surface). La présence de peuplements âgés, de gros arbres (dont la proportion augmente) et de bois mort sont nécessaires pour de nombreuses espèces. Si ces éléments sont favorables, la forêt n'échappe pas au phénomène général d'érosion de la diversité biologique mais plutôt moins que la tendance générale. Ce sont ainsi 24 % des oiseaux forestiers et 13 % des reptiles qui figurent sur des listes d'espèces menacées. Néanmoins, il convient de noter que la population d'oiseaux s'est globalement maintenue. Les aires protégées réglementairement, dont la gestion est centrée sur la conservation de la biodiversité, concernent 2 % des forêts et le réseau Natura 2000 en couvre 18,5 %* ».

La mesure des peuplements indigènes est un indicateur direct de biodiversité. L'IGN constate la stabilité du nombre d'espèces d'arbres et l'absence d'extinction d'arbres forestiers indigènes. En termes de diversité, les peuplements très riches en essences (sept essences et plus) représentent 16 % des forêts domaniales (contre plus de 25 % des forêts privées). Ceux comptant six essences et plus atteignent 27 % en forêts domaniales contre 40 % en forêts privées et dans les autres forêts publiques. Néanmoins, 55 % des forêts domaniales ont entre trois et cinq essences.

En outre, les forêts issues de plantations représentent 11 % des forêts publiques (contre 14 % des forêts privées). Autre indicateur indirect, la présence de « *vieux et gros bois vivants et morts* », au sujet desquels l'IGN note que « *les deux-tiers des espèces forestières [y] seraient liées* », est un des indicateurs majeurs retenu par l'État pour la forêt. Les forêts publiques compteraient 10,5 % de bois mort contre 12 % en forêts privées.

Dans les zones de protection forte, les relevés du programme de suivi des oiseaux communs STOC auxquels l'IGN se réfère, précisent aussi que

les réserves naturelles sont efficaces pour la préservation des oiseaux : « *hors réserves, le déclin moyen de 56 espèces entre 2004 et 2018 est de - 6,6 %, alors qu'au sein des réserves, une augmentation de 12,5 % est observée* ».

Enfin, l'IGN constate une baisse du volume de bois mort en forêts publiques, notamment domaniales, et une légère hausse des bois d'arbres morts sur pied (indicateur de gestion durable 4.5b) : bois mort au sol : 18,5 m³/ha entre 2008-2012 et 16,6 m³/ha en 2017-2021 en forêts domaniales (respectivement 18,5 m³/ha et 16,5 m³/ha en forêts des collectivités) / bois mort sur pied : 5,1 m³/ha entre 2008-2012 et 5,4 m³/ha en 2017-2021 en forêts domaniales (respectivement 6,4 m³/ha et 7,3 m³ en forêts des collectivités).

D'autres indicateurs de mesure et suivi de la préservation de la biodiversité ont été élaborés et pourraient être utilisés ou adaptés :

- Projet Questind pour l'Observatoire national de la biodiversité, *Vers l'élaboration d'un bouquet d'indicateurs partagés de la biodiversité en forêt*, décembre 2013 ;
- EFESE, *Les écosystèmes forestiers*, octobre 2018 ;
- France nation Verte – Planification pour la forêt – 26 juillet 2023 ;
- Certification FSC « *forest stewardship council* », *Biodiversité à haute valeur de conservation* (62 fiches espèces avec un catalogue d'indicateurs de suivi, guide pratique de terrain, outils de gestion) ;
- Certification PEFC, *règles de gestion forestière durable et objectifs et indicateurs relatifs à la biodiversité (standard n° 3)*
- Centre national de la propriété forestière (CNPF)¹³⁵, indice de biodiversité potentielle (IBP).

La prise en compte des enjeux de biodiversité par l'ONF

L'inventaire de la biodiversité en forêt publique pour l'amélioration de la connaissance est une mission des réseaux naturalistes de l'ONF.

Dans l'exercice des missions d'exploitation des forêts, outre une note technique de décembre 2018 dont les modalités s'appliquent d'office aux forêts domaniales et doivent être valorisées auprès des collectivités territoriales pour leurs forêts, des documents de 2020 fixent les prescriptions d'exploitation forestière et des travaux et services forestiers

¹³⁵ Le CNPF est un établissement public à caractère administratif chargé du développement de la gestion durable des forêts privées. CNPF IBP.

visant à préserver la biodiversité. D'autres peuvent être des initiatives locales. Ainsi, un *vade-mecum* pour le respect des exigences et la mise en œuvre des prescriptions en environnement et sécurité a été élaboré en Grand-Est pour guider ses agents¹³⁶.

L'ONF est aussi soumis aux critères d'évaluation du référentiel de « *gestion forestière durable* » de l'association française de certification forestière (PEFC) qui inclut des mesures à adopter ou des réglementations à appliquer pour la préservation de la biodiversité et la protection des sols et de l'eau. Elle délivre une certification valable cinq ans que toutes les forêts domaniales et les deux tiers des forêts des collectivités¹³⁷ ont obtenu. Des contrôles annuels d'un échantillon de forêts sont réalisés pour le compte du programme PEFC. Toutes les forêts de plus de 5 000 ha doivent être contrôlées en cinq ans.

Enfin, des forêts publiques sont dans des zonages environnementaux (exemple : parc national, Natura 2000, etc.) ou sont soumises à des mesures de protection d'espèces auxquelles l'ONF doit se conformer. Parmi celles-ci, des zones sont placées sous protection forte¹³⁸. 50 000 nouveaux hectares doivent rejoindre ce statut en forêt domaniale en 2030.

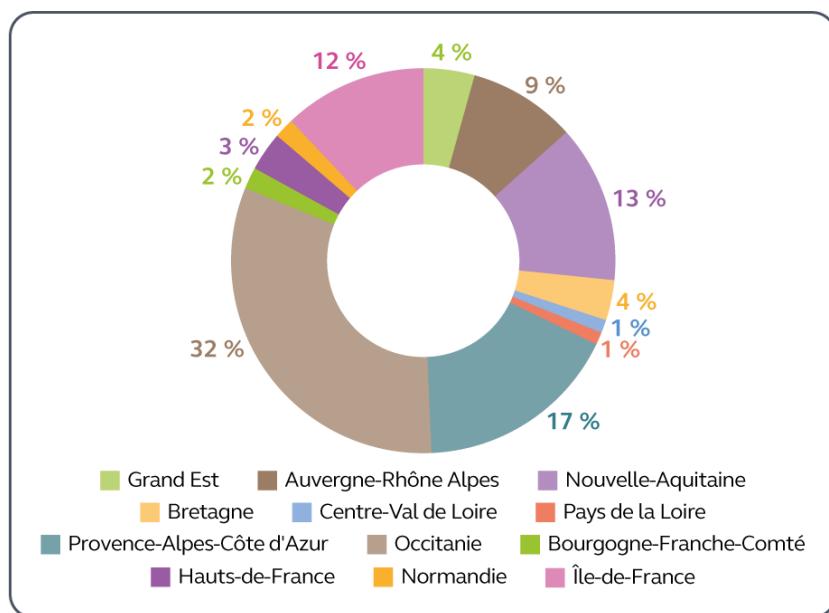
56 200 ha ont été proposés en 2021 par l'ONF au ministère chargé de l'environnement et sont situés dans des zones géographiques moins productives de bois.

¹³⁶ Les rubriques sont la biodiversité ordinaire (gestion courante et tous écosystèmes), les espaces réglementés (Parcs, RN, RB, APPB, Natura 2000), les espèces remarquables et habitats à enjeux, les espèces exotiques envahissantes (EEE), les ressources génétiques et peuplements classés.

¹³⁷ Certaines communes considèrent qu'elles ne trouvent pas d'intérêt financier à cette labellisation dans la mesure où elles ne génèrent pas de recettes supplémentaires.

¹³⁸ Le décret n° 2022-527 du 12 avril 2022, pris en application de l'article L. 110-4 du code de l'environnement, définissant la notion de protection forte et des modalités de sa mise en œuvre classe automatiquement dans les zones de protection forte les cœurs de parcs nationaux, les réserves naturelles, les arrêtés de protection (respectivement articles L. 331-1, L. 332-1, L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement), et les réserves biologiques prévues à l'article L. 212-2-1 du code forestier.

Graphique n° 29 : répartition régionale des surfaces de forêts domaniales proposées par l'ONF en protection forte



Source : Cour des comptes- Données ONF

Par ailleurs, l'ONF gère les réserves biologiques intégrales (RBI), soustraites à la sylviculture et les réserves biologiques dirigées (RBD) qui sont en milieu forestier ou associé à la forêt (landes, mares, tourbières et dunes) et dans lesquelles des règles de gestion particulières s'appliquent pour certaines espèces ou milieux naturels particuliers. Elles sont exclusivement implantées en forêts publiques. Il y en avait 205 en métropole en 2007 et 229 au 1^{er} janvier 2024 (183 en forêts domaniales pour une surface de 45 356 ha et 46 en forêts des collectivités pour une surface de 6 777 ha).

Annexe n° 7 : la conversion de l'ensemble des massifs domaniaux franciliens en futaie irrégulière

Face aux blocages réguliers (voire systématiques) des chantiers d'exploitation dans les massifs franciliens, l'ONF, avec l'accord du MASA, a décidé en 2017 de convertir l'ensemble des forêts domaniales de la région en futaie irrégulière afin de limiter, à terme, le nombre de coupes de régénération en plein (propre au traitement en futaie régulière et conduisant *in fine* à un paysage de coupe rase) et de maintenir un état boisé permanent, mieux toléré par les usagers.

L'ONF considère que ce choix a permis d'éteindre la plupart des critiques émises sur sa gestion passée et de reprendre la sylviculture dans ces massifs. Les effets économiques de cette décision sont néanmoins encore incertains, d'autant qu'un changement de traitement s'inscrit sur un temps long (plusieurs dizaines d'années).

L'établissement indique ainsi que la reprise des coupes a permis de retrouver un niveau récolte (en volumes) équivalent à celui des prévisions des aménagements établis sur la base d'une gestion en futaie régulière. L'ONF reconnaît par ailleurs une évolution du type de produits récoltés et commercialisés (davantage de taillis et de gros bois et moins de bois moyens).

L'analyse des volumes commercialisés par les deux agences franciliennes ne fait pas apparaître d'augmentation des volumes vendus entre 2013 et 2022, stables sur la période, mais une augmentation tendancielle des volumes de chêne de classe de diamètre 50 +, confirmant une reprise progressive de la sylviculture dans les parcelles à régénérer, jusqu'alors bloquées pour un volume sur pied évalué entre 30 et 40 000 m³ par an.

Les effets sur le coût des travaux sylvicoles ne sont pas encore mesurables, sachant qu'ils se concentrent encore principalement dans des régénérations en plein entamées avant le changement de traitement.

Enfin, l'évolution du mode de traitement s'est accompagnée :

- D'un effort de formation important : 92 sessions de formations pour 1 027 stagiaires ; dont le coût global n'a pas été évalué ; la priorité donnée aux formations internes a permis de limiter le recours à des prestataires (65 000 € HT sur sept ans) ; le nombre de jours hommes et le montant des frais de déplacement des agents ne sont toutefois pas connus ;

- De la nécessité de revoir l'ensemble des documents d'aménagement concernés pour une surface totale dépassant les 50 000 hectares ; sur la base du coût estimatif d'un aménagement forestier (soit entre 100 et 150 €/ha), on peut donc estimer le surcoût induit par cette décision entre 5 et 7,5 M€ ; ce travail de révision est toujours en cours ; si la part de futaie irrégulière progresse dans les forêts domaniales d'Ile-de-France, elle reste encore en deçà de l'objectif poursuivi (60 % en 2022 contre 49 % en 2017 pour les forêts domaniales de l'agence Ile-de-France Est ; 35 % contre 12 % pour les forêts domaniales de l'agence Ile-de-France Ouest).

Annexe n° 8 : le rôle de l'ONF dans la reconstruction de Notre-Dame-de-Paris

Dès juin 2019, soit quelques mois après l'incendie de la cathédrale, le conseil d'administration de l'interprofession France-Bois-Forêt (FBF), dont l'ONF est membre, a décidé de contribuer gracieusement à la restauration de la charpente en chêne de l'édifice en mobilisant la filière (propriétaires publics et privés, transporteurs et scieurs) pour un besoin estimé à 4 000 m³, soit environ 2 000 chênes dont la moitié pour la flèche et les transepts (première tranche) et l'autre moitié destinée au chœur et à la nef (seconde tranche).

Mise en œuvre de la première tranche – Flèche et transepts

L'ONF s'est initialement positionné comme donateur pour le compte de la forêt domaniale et comme coordinateur de la collecte pour les forêts des collectivités.

Lors de la première campagne de récolte, mise en œuvre entre février et mars 2021, l'établissement a ainsi fourni 344 chênes issus de 37 forêts domaniales¹³⁹, soit 27 % des 1 278 grumes fournies¹⁴⁰, pour un volume de 1 455 m³ valorisés à hauteur de 711 460 € (coût de revient¹⁴¹), dans le cadre d'une convention de mécénat avec l'établissement public chargé de la reconstruction de Notre-Dame (EPNDP).

La convention entre l'ONF et FBF actant les responsabilités de chacun dans le cadre de cette première campagne de récolte n'a été signée qu'en septembre 2021 et la convention de mécénat avec l'EPNDP n'est intervenue qu'en décembre 2022, soit après l'exploitation des bois.

En décembre 2021, l'établissement a par ailleurs mis à disposition son fonds de dotation « *Agir pour la forêt* » pour collecter les sommes nécessaires au sciage des 44 grumes de grande longueur (250 000 €), les statuts de FBF ne permettant pas à l'interprofession de récolter des dons.

Enfin, devant le nombre important de déclassements des bois fournis, non conformes aux exigences de l'EPNDP, notamment pour les plus grosses sections, l'ONF a été sollicité en janvier 2022 pour fournir en urgence 147 chênes supplémentaires de qualité exceptionnelle issus des

¹³⁹ Les arbres exploités ont été sélectionnés au sein de parcelles inscrites à l'état d'assiette annuel. Il n'y pas eu de coupes spécifiques pour les besoins du chantier.

¹⁴⁰ Les 934 autres chênes ont été fournis par 202 propriétaires privés et 67 communes forestières.

¹⁴¹ La valeur commerciale des grumes s'établissant à 980 000 €.

forêts domaniales du bassin ligérien, seule origine permettant des produits conformes à ces exigences, afin de ne pas retarder le chantier de reconstruction. L'ONF s'est alors positionné comme fournisseur. Les bois mobilisés, représentant 632 m³, ont été vendus de gré à gré à l'EPNDP en décembre 2022 pour une valeur de 485 459 € HT.

Mise en œuvre de la seconde tranche – Chœur et nef

Les besoins nécessaires à la reconstruction de la charpente du chœur et de la nef de la cathédrale ont été établis par les charpentiers en août 2022. Compte tenu des délais contraints imposés par la réouverture prévue en 2024 et du retour d'expérience de mise en œuvre de la première tranche, il a été convenu que l'ONF fournirait l'essentiel (1 300) des 1 500 grumes nécessaires (prévision).

Sous la pression de l'EPNDP et des charpentiers, l'établissement s'est engagé à identifier et à mettre à disposition les chênes nécessaires avant le 15 janvier 2023, soit un mois plus tôt que le calendrier initial. La mobilisation des services de l'établissement a permis de tenir ce délai et à la fourniture de 1 723 grumes pour un volume de 2 226 m³ pour un total facturé à l'EPNDP de 1,097 M€ HT.

Lors de la mise en œuvre de la première tranche complémentaire et de la seconde tranche, le temps consacré par les services de l'ONF à proscrire les parcelles martelées pour sélectionner les chênes répondant aux cahiers des charges et à suivre les exploitations s'établit à 332,8 jours hommes, facturés à l'EPNDP pour 243 891 € HT, conformément au marché signé en décembre 2022.

La contribution de l'ONF, en tant que mécène et fournisseur, s'est donc révélée déterminante pour mener le chantier de reconstruction de la charpente de la cathédrale.

Annexe n° 9 : la démarche d'adaptation de la gestion aux enjeux et la simplification des documents de gestion

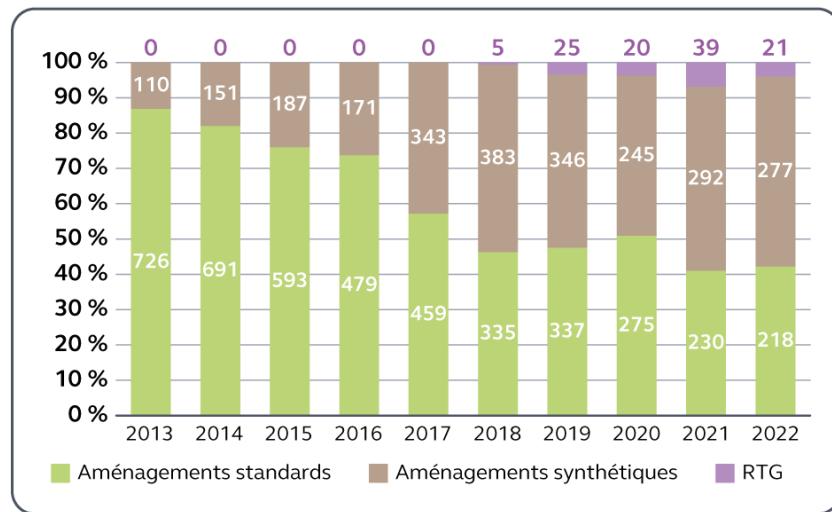
Une mission d'inspection interministérielle conduite en 2015¹⁴² évaluait le coût moyen d'un aménagement forestier à 178 €/ha dans les autres forêts publiques et à 136 €/ha en forêt domaniale en 2013, contre moins de 50 €/ha en forêt privée, même si cette comparaison reste sujette à caution¹⁴³. Faute de données analytiques disponibles, le coût de cette activité ne peut être chiffré en 2022. L'ONF n'est pas en mesure de le fournir mais estime qu'il dépasse encore probablement les 120 €/ha, voire plus selon la surface de l'unité de gestion et l'importance des enjeux rencontrés.

Les démarches engagées ces dernières années par l'établissement et ses tutelles pour simplifier et adapter le contenu des documents de gestion aux enjeux ont conduit à privilégier les aménagements synthétiques pour les massifs de moins de 200 ha (contrat État-ONF 2016-2020) et à développer les règlements types de gestion (RTG) pour les forêts de moins de 25 ha.

¹⁴² IGF-CGAAER-CGEDD, *Le régime forestier mis en œuvre par l'office national des forêts dans les forêts des collectivités*, mai 2015.

¹⁴³ Le contenu d'un plan simple de gestion demeure plus succinct qu'un document de gestion d'une forêt publique ; par ailleurs, le coût des inventaires conduits dans les peuplements est souvent facturé en sus au propriétaire par les opérateurs forestiers privés, alors qu'il est pris en charge par l'ONF dans les forêts publiques au titre du régime forestier.

Graphique n° 30 : part des différents types de documents de gestion des autres forêts publiques produits annuellement par l'ONF (en nombre et en pourcentage)



Source : ONF, retraitement Cour des comptes

Note : les données fournies incluent 11 aménagements d'autres forêts publiques ultra-marines, hors périmètre du contrôle

Les aménagements synthétiques représentent désormais plus de 50 % des documents de gestion des autres forêts publiques produits annuellement et le nombre de règlements types de gestion tend à augmenter. Au regard des surfaces à couvrir et de la durée d'application d'un document de gestion (15 à 20 ans), l'effort de simplification engagé devra s'inscrire dans la durée et ainsi permettre de redonner des marges de manœuvre à l'établissement, sans que ce dernier soit en mesure de chiffrer les économies d'ores et déjà réalisées.

Annexe n° 10 : les missions d'intérêt général

Huit missions d'intérêt général (MIG) ont été confiées par l'État à l'office national des forêts (ONF) : la défense des forêts contre les incendies (DFCI), la restauration des terrains de montagne (RTM), la biodiversité dans les forêts publiques (biodiversité), la prévention des risques naturels (Risques), les actions dans les départements d'outre-mer (DOM), la gestion de la dynamique des dunes domaniales (Dunes), la gestion du pôle national des ressources génétiques forestières (PNRGF), la veille phytosanitaire en forêt (département de santé des forêts DSF) et le réseau national de suivi à long terme des écosystèmes forestiers (RENECOFOR).

Le ministère chargé des forêts suit l'exécution des MIG DFCI, RTM, dunes, DSF et PNRGF. Les quatre premières sont dites « *historiques* » parce que confiées à l'ONF sur l'ensemble de la période depuis 2012 de manière continue. Le ministère chargé de la prévention des risques majeurs et de la biodiversité suit celle des MIG risques et biodiversité. La MIG RENECOFOR relève d'un pilotage interministériel entre ces deux ministères, comme la MIG DOM qui, en outre, est pilotée par le ministère chargé des outre-mer¹⁴⁴.

Les interactions entre MIG sont fortes. À titre d'exemple, les actions relatives aux territoires ultramarins apparaissent dans trois MIG (DOM, risques, biodiversité) et celles relatives à la gestion des dunes également (dunes, risques et biodiversité).

Elles s'appuient sur des conventions pluriannuelles, des conventions annuelles et des comités techniques.

1. La défense des forêts contre les incendies (DFCI)

Les missions confiées à l'ONF sont les suivantes :

- assurer la maintenance en état opérationnel des équipements DFCI prioritaires figurant sur une liste établie par département en lien avec les services déconcentrés dans la limite des moyens financiers alloués ;
- participer aux dispositifs de surveillance et d'alerte en période à risque ;

¹⁴⁴ Le décret n° 2010-1582 du 17 décembre 2010 prévoit la possibilité de confier à l'ONF toute ou partie des missions des services déconcentrés de l'État en outre-mer chargés de l'application du code forestier (direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) pour la Guadeloupe, la Martinique, Mayotte et La Réunion ; Direction général des territoires et de la mer (DGTM) pour la Forêt guyanaise).

- faire appliquer les réglementations relatives à la prévention des incendies et en particulier celle relative aux obligations légales de débroussaillement.

Cela se traduit par 11 actions :

- collecte et valorisation des données sur les incendies et missions nationales (cartographie, évaluation et appui au ministère) ;
- expertises nationales (base de données, amélioration des connaissances, études prospectives) ;
- mise en œuvre d'actions ciblées de contrôle des obligations légales de débroussaillement ;
- renforcement et extension des patrouilles d'information / surveillance / police (patrouilles de surveillance et de contrôle) ;
- renouvellement des véhicules et engins affectés aux missions DFCI ;
- maintien en état opérationnel des équipements DFCI (travaux) ;
- mise en œuvre des actions de surveillance au sein de dispositifs départementaux spécifiques (patrouilles de surveillance et d'intervention – PSI, tenue de vigie) ;
- acquisition de véhicules affectés aux missions DFCI ;
- extension du dispositif de coordination d'expertise et d'alerte sur l'ensemble du territoire à risque ;
- extension du dispositif de patrouilles de première intervention sur feu naissant (PSI) ;
- réalisation de travaux d'aménagement DFCI hors départements dotés d'agents de protection de la forêt méditerranéenne (APFM).

Les quatre premiers items concernent uniquement des actions à portée nationale. Les actions 5, 6 et 7 sont les missions historiques de l'ONF dans la zone Sud. Les quatre dernières actions ont été créées du fait de l'extension du risque incendie sur le territoire national et prépare l'extension progressive des missions de l'ONF.

L'ONF dispose d'une agence DFCI couvrant la partie continentale de la région méditerranéenne qui mobilise des effectifs spécialisés (agents de protection de la forêt méditerranéenne – APFM) ainsi que du personnel et moyens des différents services de l'établissement.

2. La restauration des terrains de montagne (RTM)

L'État charge l'ONF d'un concours général à la mise en œuvre des missions RTM, essentiellement sur les terrains domaniaux dont l'État garde l'entièvre responsabilité, ainsi qu'un concours technique à la DGPE. Ce qui conduit l'ONF à :

- assurer la maintenance et la mise à niveau des dispositifs de protection figurant principalement dans la base de données « *ouvrages RTM* » (travaux d'entretien, assistance technique pour les travaux d'investissement) ;
- fournir un appui méthodologique et technique au ministère chargé des forêts pour l'ensemble des sujets RTM (international, terrains hors massifs des Alpes et Pyrénées, DOM).

Cela se traduit par sept actions :

- gestion des dispositifs de protection y compris renseignement de la base de données RTM (appui à la création ou modification d'emprises, instruction des déclarations d'utilité publique des travaux RTM, gestion, surveillance et entretien des ouvrages) ;
- études de bassins de risques, appui technique au transfert de gestion des digues domaniales, études d'impact du changement climatique sur les peuplements de protection RTM ;
- concours technique au ministère chargé des forêts (expertise et compétence, travaux de recherche) ;
- participation à des actions de coopérations internationales ;
- confortement technique de l'ONF et valorisation des études et travaux réalisés ;
- contribution à la communication et développement de l'accès et de la diffusion des données et services ;
- réalisation des travaux d'entretien des dispositifs de protection RTM en forêt domaniale.

L'ONF dispose de trois agences RTM de massif (Alpes du Nord, Alpes du Sud et Pyrénées), couvrant 11 départements où subsistent des problèmes d'érosion active. Les agences regroupent des services départementaux ou bi-départementaux.

3. La biodiversité dans les forêts publiques (MIG Biodiversité)

Les missions confiées à l'ONF sont les suivantes :

- consolider un réseau cohérent de réserves biologiques dans les forêts publiques de métropole et dans les DOM ;
- participer à des programmes de restauration de la biodiversité, en métropole et dans les DOM, à travers la mise en œuvre des plans nationaux d'actions en faveur de la protection d'espèces menacées (PNA) ;
- valoriser l'expertise de l'ONF en matière de gestion des dunes et autres milieux littoraux.

Cela se traduit par sept axes agrégant un ensemble d'actions reprises dans la dernière convention annuelle :

- création ou extension de réserves biologiques ;
- élaboration de plans de gestion et autres études en réserves biologiques existantes (cinq premiers plans de gestion ou révision, 10 plans de gestion « simples » sans passage au CNPN) ;
- travaux de gestion conservatoire, de sécurisation ou de signalisation (signalisation de la réserve, sécurisation des itinéraire, gestion conservatoire d'habitats ou d'espèces) ;
- protocole de suivi dendrométrique des réserves forestières (animation du réseau d'experts, mise en place au sein des réserves biologiques) ;
- gestion courante des réserves biologiques (forfait 12 jours par réserve et par an) ;
- réseau des référents-réserves des directions territoriales ;
- identification de zones candidates à la protection forte ;
- développement de projets pour aboutir à des méthodes intégrées dans les procédures métier pour optimiser l'identification de la trame de vieux bois ;
- actions croisées de surveillance de la biodiversité terrestre (réseau de référents naturalistes, suivi temporel des oiseaux communs, installation et entretien de placettes permanentes pour le suivi des conséquences et contraintes du changement climatique) ;
- lutte contre les espèces exotiques envahissantes ;
- espèces emblématiques dont le plan national d'action est envisagé ou soutenues par un plan régional ;
- équilibre forêt-gibier (suivi d'indices de changements écologiques) ;
- participation aux plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées (PNA animés par l'ONF ou ceux dont l'ONF est contributeur) ;

- participation à la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) ;
- réalisation de guides techniques liés au suivi et entretien des cordons dunaires ;
- mangroves et forêts marécageuses (action de restauration et préservation de la biodiversité) ;
- milieux humides (préservation, restauration, connaissance et gestion) ;
- observatoire photographique des paysages ;
- label Forêts d'exception® ;
- participer à la candidature des forêts du nord de la Martinique au Patrimoine Mondial de l'Unesco.

4. La prévention des risques naturels (MIG risques)

Les missions confiées à l'ONF sont les suivantes :

- la connaissance, la prévention et la gestion des risques naturels en montagne (crues torrentielles, mouvements de terrain, chutes de blocs et avalanches) ainsi que les risques glaciaires et périglaciaire ;
- un appui méthodologique sur les sujets liés aux risques de submersion littorale ;
- un appui méthodologique sur l'aléa d'incendie de forêt et de végétation.

Cela se traduit par un programme d'actions qui en 2022 retenait :

- interventions techniques auprès des territoires concernant les risques naturels en montagne (avis techniques, appui opérationnel en cas de d'évènement, assistance aux préfets pour les PPRN, confortement technique des services RTM) ;
- pilotage et/ou participation à des travaux de portée régionale, nationale, voire internationale sur les risques naturels en montagne ;
- développements techniques et méthodologiques concernant les risques naturels en montagne (participation à des plans d'actions nationaux et groupes de travail) ;
- connaissance des avalanches (mise à jour de l'enquête permanente sur les avalanches et de la carte de localisation des phénomènes d'avalanche) ;
- relevé des événements naturels en montagne ;

- élaboration d'outils méthodologiques sur la prévention des risques de submersion marine par la gestion des dunes littorales ;
- appui à la DGPR et aux services déconcentrés de l'État sur la prévention des risques de submersion marine par la gestion des dunes littorales ;
- interventions techniques pour les actions nationales et déconcentrés de prévention des risques d'incendie de forêt ;
- développement de méthode et d'outils nationaux concernant le risque feux de forêt ;
- appui à la DGPR et aux services déconcentrés de l'État concernant la prévention des risques naturels dans les outre-mer.

Cette MIG sollicite principalement l'agence DFCI et les agences RTM mais aussi les directions de l'ONF outre-mer.

5. Les actions dans les départements d'outre-mer (MIG DOM)

Neuf actions sont précisées dans la dernière convention-cadre :

- contrôle des défrichements en forêt privée en Guadeloupe, Martinique, à La Réunion et en Guyane (instruction des demandes de défrichement, contrôle et constatation des infractions) ;
- expertise sur la filière bois, l'aménagement du territoire et le développement durable (appui technique aux services déconcentrés de l'État, réalisation d'études) ;
- gestion des dépendances naturelles affectées au Conservatoire du littoral (surveillance et contrôle de la propriété domaniale et des écosystèmes, appui technique) ;
- surveillance et gestion du foncier forestier public (mise en œuvre de la stratégie de surveillance de la forêt domaniale, actions de lutte contre les coupes illégales, le déboisement et l'occupation illégale, surveillance des mangroves, travaux de matérialisation des limites) ;
- suivi et évaluation des impacts de l'orpaillage sur les milieux en Guyane (analyse d'images satellite pour l'observatoire de l'activité minière, programme de surveillance notamment par survols, prélèvement et analyses d'échantillons d'eau, bilan annuel des impacts environnementaux) ;
- contrôle du commerce du bois illicite en Guyane (élaboration et mise en œuvre du plan de contrôle) ;
- instruction des demandes de titres fonciers en Guyane (avis et expertise auprès de la DGTM) ;

- accompagnement des communautés locales en Guyane (études à la demande du préfet, appui à la mise en œuvre de la politique d'aménagement communal, appui au transfert de foncier) ;
- plan de protection des forêts contre l'incendie à La Réunion et à Mayotte (connaissance de l'aléa, activité opérationnelle de prévention).

Ces missions doivent s'articuler avec les autres MIG notamment DFCI, biodiversité et risques.

6. La gestion de la dynamique des dunes domaniales (MIG Dunes)

Les missions confiées à l'ONF sont les suivantes :

- gérer les dunes littorales domaniales ;
- réaliser les travaux nécessaires pour gérer la dynamique des dunes y compris à la marge à proximité immédiate sur le domaine public maritime ;
- d'améliorer les outils de gestion de la dynamique des dunes.

Cela se traduit par un ensemble d'actions :

- gérer de manière conservatoire le domaine dunaire littoral, assurer la coordination avec les initiatives dans les territoires, identifier et prioriser les interventions nécessaires ;
- suivre l'état et l'évolution des cordons dunaires (système d'information « *sommier des dunes* », bilan annuel) ;
- prescrire, programmer, organiser et contrôler la réalisation des travaux ;
- réaliser des travaux de gestion directe et indirecte de la dynamique éolienne, de signalétique, de protection, de sécurisation, de propreté et ceux nécessaires au suivi de l'effet des travaux et de leur impact ;
- améliorer les pratiques et les outils de gestion de la dynamique des dunes (formation, guide pratique, plan de gestion, études et expérimentations, communication) ;
- appuyer techniquement l'État et ses services déconcentrés.

L'ONF réalise ses missions dans le cadre de son organisation territoriale de droit commun.

7. La gestion du pôle national des ressources génétiques forestières (MIG PNRGF)

Les missions confiées à l'ONF sont les suivantes :

- la gestion de trois pépinières forestières expérimentales (Guéméné-Penfao, Peyrat-le-Château et Saint-Paul-lez-Durance-Cadarache) regroupés au sein du PNRGF à partir de 2016 ;
- la gestion des terrains affectés au programme national des vergers à graines forestières de l'État.

Cela se traduit par un ensemble d'actions :

- inventaire et conservation des RGF, afin de lutter contre l'érosion de la biodiversité ;
- adaptation des forêts au changement climatique, par l'évaluation des potentiels adaptatifs des différentes espèces, provenances et variétés ;
- augmentation en quantité et qualité de la production annuelle des forêts françaises en participant aux programmes nationaux d'amélioration génétique forestière ;
- évaluation de la qualité des matériels forestiers de reproduction ;
- le suivi et l'entretien des parcs à clones, conservatoires et parcs à pied-mètres ;
- la contribution aux programmes d'amélioration nationaux ;
- gérer les pépinières expérimentales et les verges à graines de l'État conformément aux programmes de travaux validés annuellement ;
- rechercher et développer les complémentarités et les synergies entre tous les sites de la MIG de façon notamment à diversifier les contextes géographiques pour l'implantation des nouveaux vergers à graines ;
- pérenniser et renforcer les savoir-faire et la technicité mis en œuvre dans le cadre de la MIG.

La dernière convention rappelle également l'objectif de renouvellement et d'accroissement du parc de vergers à graines français retenu dans la feuille de route « *Matériels forestiers de reproduction* » et conformément aux Assises de la forêt.

Depuis 2017, l'ensemble du personnel des sites (pépinières et vergers à graines) est attaché hiérarchiquement aux structures territoriales ONF de leur implantation géographique.

8. La veille phytosanitaire en forêt (MIG DSF)

Dans le cadre de la mission confiée, l'ONF contribue au réseau de correspondants-observateurs qui mettent en œuvre le dispositif de surveillance de la santé des forêts, encadré par le département de la santé des forêts du ministère chargé de la forêt. L'ONF doit également transmettre l'ensemble des informations recueillies dans ce cadre.

Cela se traduit par un ensemble d'actions :

- participation de chaque correspondant observateur à un regroupement annuel d'animation et de pilotage méthodologique ;
- participation de chaque notateur de placettes du réseau de suivi des dommages forestiers à une inter-calibration régionale ;
- notation estivale de ce même réseau de placettes ;
- participation des experts notateurs à une inter-calibration nationale ;
- réalisation par les experts notateurs de notation de placettes à tire de contrôle qualité ;
- notation de printemps des défoliations sur les placettes de chênes en forêt relevant du régime forestier ;
- participation à la mise en œuvre de la surveillance des organismes réglementés et émergents en forêt.

9. Le réseau national de suivi à long terme des écosystèmes forestiers (MIG RENECAFOR)

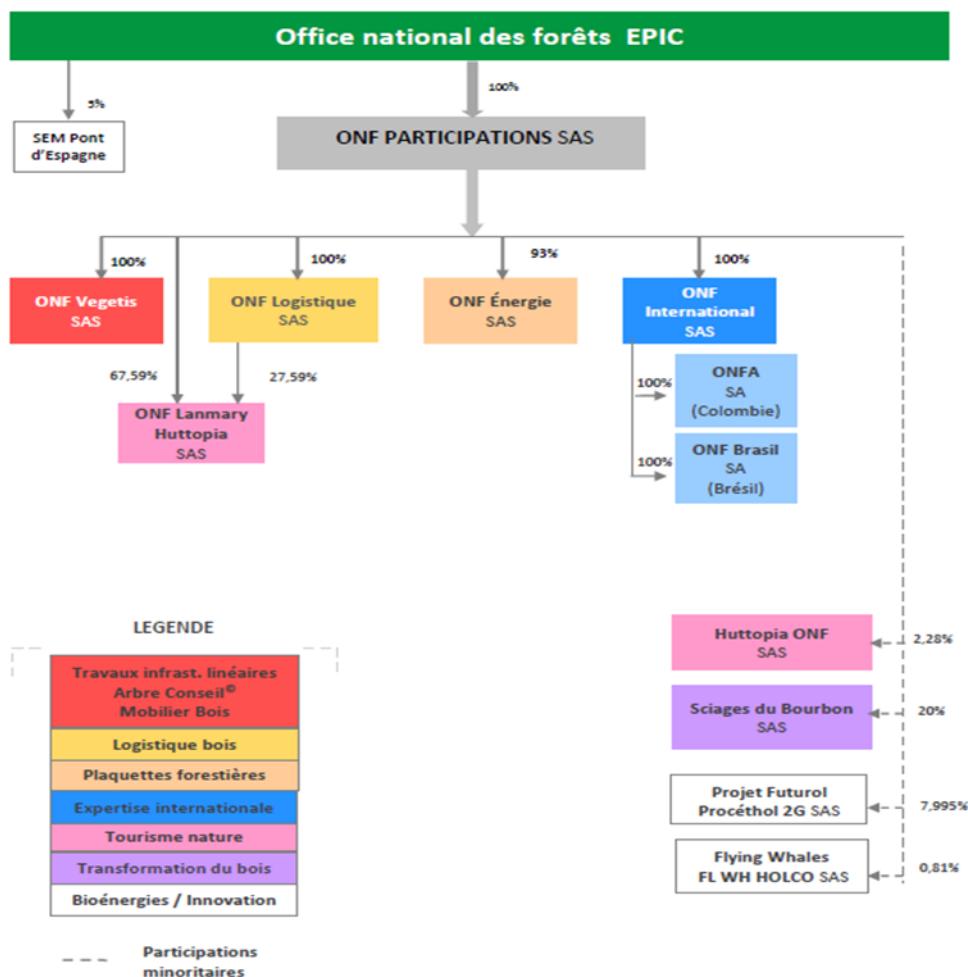
La montée en capacité de ce réseau historique de surveillance sur 102 placettes se traduit par différents objectifs :

- assurer la continuité du suivi du réseau (coordination scientifique et technique, animation du réseau, activités de mesure et d'observation, maintenance des placettes, gestion des partenariats de recherche, transmission et mise à disposition des données, communication) ;
- faire évoluer le dispositif vers un suivi de très long terme (sécurisation de l'emplacement des observations, finalisation des séries de mesure collectées depuis 1992, élaboration et mise en application d'une méthodologie de mise en sommeil et de remplacement des placettes) ;
- améliorer la gestion, l'accessibilité et la valorisation des données (modernisation de la base de données, amélioration de la visibilité et de l'accessibilité des données, organisation de travaux ciblés d'analyse et de valorisation des données) ;
- compléter le dispositif suivant l'évolution des enjeux (étendre ou compléter le réseau, évaluation des effets de la régénération, suivi de l'humidité des sols, étendre le suivi des chutes de litières, élargir le suivi de la biodiversité).

Annexe n° 11 : le groupe ONF

Au 31 décembre 2023, les participations de l'ONF EPIC sont les suivantes :

Schéma n° 6 : le groupe ONF



Source : ONF

Annexe n° 12 : les comptes et la gestion budgétaire de l'ONF

1. Le financement par l'État

L'ONF est rattaché au programme 149 « *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* » de la mission agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales. Il demeure le principal financeur public, même si l'établissement bénéficie également de crédits en provenance d'autres programmes budgétaires.

Tableau n° 4 : évolution des financements de l'État

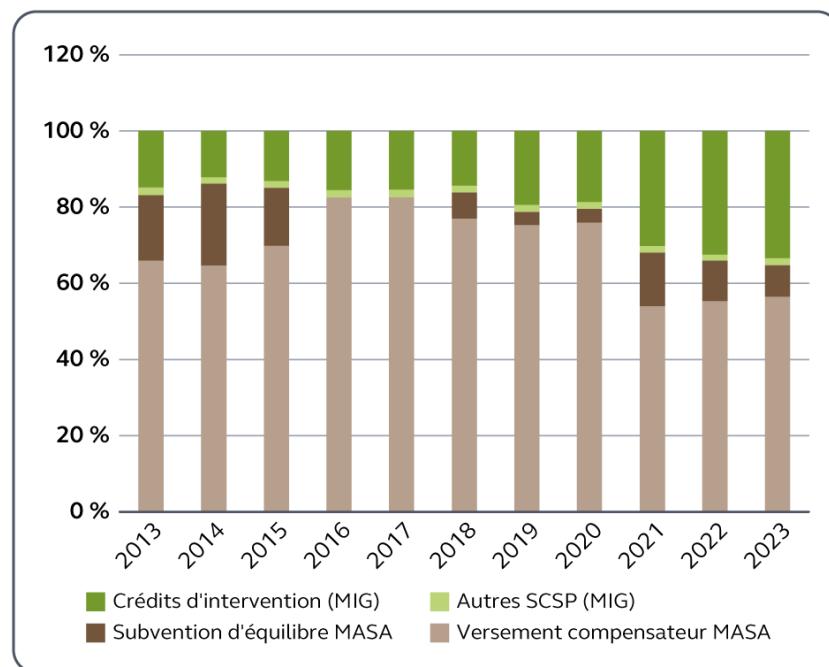
Programmes (millions d'euros)	2013	2023
<i>Programme 149 compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt</i>	174,92	212,47
<i>SCSP</i>	151,8	169,74
<i>Versement compensateur</i>	120,4	147,90
<i>Subvention d'équilibre</i>	31,4	21,84
<i>Transferts</i>	23,12	42,73
<i>MIG</i>	23,12	42,73
<i>Mission scolytes</i>		0,00
<i>Programme 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</i>	0,24	0,61
<i>SCSP</i>		
<i>Transferts</i>	0,24	0,61
<i>MIG Santé des forêts</i>	0,24	0,61
<i>Programme 113 Paysages, eau et biodiversité</i>	3,6	16,64
<i>SCSP</i>		
<i>Transferts</i>	3,6	16,64
<i>MIG biodiversité</i>		15,15
<i>MIG interministérielle DOM</i>		0,45
<i>MIG RENEKOFOR</i>		1,04
<i>Indemnisation parc national de forêts</i>		0,00
<i>Programme 181 Prévention des risques</i>	3,65	4,66
<i>SCSP</i>	3,65	4,66
<i>MIG risques en montagne/ MIG risques littoraux/ MIG lutte contre les feux de forêts</i>		

<i>Programmes (millions d'euros)</i>	2013	2023
<i>Transferts</i>		
<i>Programme 174 Énergie, climat et après-mines</i>	0	0,34
<i>SCSP</i>		
<i>Transferts</i>		0,34
<i>Renforcement conditions de vie outre-mer</i>		0,34
<i>Programme 123 Conditions de vie outre-mer</i>	0	2,60
<i>SCSP</i>		
<i>Transferts</i>		2,60
<i>MIG outre-mer</i>		2,60
<i>Programme 349 Fonds de transformation de l'action publique</i>	0	0,81
<i>SCSP</i>		
<i>Transferts</i>	0	0,81
<i>Fonds de transformation de l'action publique (FTAP)</i>		0,81
<i>Programme 362 Écologie</i>	0	3,68
<i>SCSP</i>		
<i>Transferts</i>		3,68
<i>Déferrés volets du plan de relance</i>		3,68
<i>Programme 424 Financement des investissements stratégiques</i>	0	20,00
<i>SCSP</i>		
<i>Transferts</i>		20,00
<i>France 2030 - Volet métropole</i>		20,00
<i>Total des programmes</i>	182,41	261,8
<i>Part des SCSP</i>	155,45	174,40
<i>Part des crédits d'intervention</i>	26,96	87,40

Source : ONF

L'évolution de la répartition des financements de l'État s'établit comme suit :

Graphique n° 31 : répartition des financements de l'État



Source : Cour des comptes - Données ONF

Jusqu'en 2020, les subventions pour charges de service public (SCSP) représentaient l'essentiel des financements de l'État (entre 81 % et 88 %), dont seuls 2 % étaient supportés par d'autres programmes que le programme 149. La part prépondérante de ce programme s'explique par l'inclusion dans le périmètre de la SCSP du versement compensateur, représentant à lui seul, entre 65 % (en 2014) et 83 % (en 2016 et 2017) du total des financements de l'État.

Depuis 2020, la part des SCSP tend à décroître avec l'évolution des crédits d'intervention correspondant à la réalisation de missions d'intérêt général (MIG), lesquelles représentaient 12 % en 2014 pour atteindre 33 % en 2023.

Le soutien financier de l'État s'est également accru depuis 2021 en raison de l'impact du plan de relance.

2. Les comptes

2.1 Le compte de résultat

Tableau n° 5 : résultats de l'ONF en 2013 et 2023

M€	2013	2023
<i>Chiffre d'affaires (CA)</i>	617,8	767,4
<i>Production stockée</i>	- 8	3,8
<i>Production immobilisée</i>	35	3,7
<i>Achats-charges externes</i>	- 157,5	- 258,7
<i>Valeur ajoutée (VA)</i>	487,4	516,2
<i>Subvention d'exploitation</i>	72,4	68,5
<i>Charges de personnel</i>	- 469,7	- 454,0
<i>Impôts et taxes</i>	- 53,8	- 43,4
<i>EBE</i>	36,3	87,3
Résultat net	2,5	51,0

Entre 2017 et 2020, le résultat net de l'ONF a été continûment négatif. Le résultat net 2021 de l'ONF est négatif (-131,1 M€) en raison d'un changement de méthode comptable.

Changement de méthode comptable lié à la forêt soumise aux dépérissements dus au changement climatique

L'ONF a mis fin à l'immobilisation de ses travaux de régénération forestière, lesquels sont enregistrés depuis 2021 comme des travaux d'entretien, comptabilisés en tant que charges d'exploitation. Les commissaires aux comptes ont également validé le changement de méthode comptable et justifié le choix. « *Les conséquences du changement climatique, la récurrence et la virulence des crises sanitaires qui en découlent, et l'augmentation, inégale mais de plus en plus forte, des dégâts des gibiers en forêts, entraînent une augmentation significative du taux d'échec des travaux de régénération. [...] Une étude a ainsi conclu que le taux élevé d'échec des nouvelles plantations ne permet plus de garantir que les dépenses affectées au repeuplement des forêts augmentent la capacité et la durée d'utilisation des forêts domaniales. La condition d'une valorisation fiable de l'investissement n'est donc plus remplie de façon certaine et les avantages économiques futurs attendus des travaux de régénération immobilisés sont devenus moins systématiques.* »

Le changement de méthode comptable a eu des conséquences sur les comptes de l'exercice 2021 :

Au titre des immobilisations des travaux forestiers :

- 258 M€ de pertes pour les immobilisations antérieures effectuées mais non encore amorties,
- 5,2 M€ de produits au titre de la quote-part de subvention d'investissement restant à amortir sur ces travaux,
- 8,5 M€ de produits traduisant la reprise de la dépréciation des travaux de régénération constatée en 2020.

Au titre de la fin des provisions réglementées pour reconstitution de la forêt domaniale avec la reprise de provisions résultant de l'abandon de cette pratique pour 81,3 M€.

2.2 Le bilan

Conformément à l'instruction n° 06-007-M9 du 23 janvier 2006 relative aux passifs, actifs, amortissements et dépréciations des actifs « *les EPN ont l'obligation d'inscrire à l'actif de leur bilan les biens immobiliers mis à disposition par l'État soit sous la forme d'une remise en dotation, soit sous la forme d'une affectation et dont ils n'ont pas la propriété* ». La quasi-totalité de l'actif immobilisé correspond ainsi aux forêts domaniales, à l'exception des forêts des DOM (notamment celle de Guyane) qui restent inscrites pour 1'euro symbolique, pour un montant total supérieur à 9,4 Md€¹⁴⁵ en 2022.

Tableau n° 6 : l'actif

M€	2013	2023
<i>Immobilisations incorporelles</i>	7,4	23,7
<i>Immobilisations corporelles</i>	9 766,10	9 732,10
<i>Immobilisations financières</i>	30,3	43,5
<i>Total actif immobilisé</i>	9 803,80	9 799,30
<i>Stocks et en-cours</i>	13,8	21,5
<i>Créances sur des entités publiques</i>		26
<i>Clients et comptes rattachés</i>	194	175,8

¹⁴⁵ La valeur patrimoniale des forêts domaniales n'est estimée que de façon épisodique et forfaitaire par référence à un échantillon de transactions foncières portant sur les forêts privées.

M€	2013	2023
<i>Avances et acomptes versés sur commande</i>		3,8
<i>Créances sur les autres débiteurs</i>		1,7
<i>Charges constatées d'avance</i>		1
<i>Total actif circulant</i>	207,8	229,8
<i>Trésorerie</i>	0,4	10,9
<i>Comptes de régularisation</i>	1	
<i>Total actif</i>	10 012,60	10 040,00

Source : comptes financiers ONF

Tableau n° 7 : le passif

En M€	2013	2023
<i>Fonds propres - financements reçus</i>	9 441,90	9 538,30
<i>Réserves</i>	85,2	85,3
<i>Report à nouveau</i>	-54,2	-179,5
<i>Résultat de l'exercice</i>	2,5	51
<i>Provisions réglémentées</i>	55,5	0
<i>Total capitaux propres</i>	9 530,90	9 495,10
<i>Provisions pour risques et charges</i>	62,4	44,1
<i>Dettes financières (hors prime de remboursement des emprunts) et autres emprunts</i>	221,7	241,3
<i>Dettes Fournisseurs et comptes rattachés</i>		126,4
<i>Dettes fiscales et sociales</i>		51,4
<i>Avances et acomptes reçus</i>	110,4	4,5
<i>Autres dettes non financières</i>		5,2
<i>Produits constatés d'avance</i>		19,8
<i>Total dettes non financières</i>	110,4	207,3
<i>Trésorerie</i>	81,4	52,2
<i>Comptes de régularisation</i>	6,1	
<i>Total passif</i>	10 012,60	10 040,00

Source : comptes financiers ONF

3. L'endettement de l'ONF

Fin 2020, le conseil d'administration a porté le plafond d'emprunt à 550 M€¹⁴⁶ et autorisé le directeur général à signer les contrats d'emprunt permettant de couvrir cette augmentation.

La dette de l'établissement¹⁴⁷ croît régulièrement sur la période jusqu'en 2020 (+ 51 %) et décroît depuis. Elle est d'environ 271 M€ fin 2023.

Le montant des financements disponibles, emprunts et découverts, est couvert à 60 % par des financements à taux variables (330 M€ en 2022) et à 40 % par d'autres financements à taux fixes (110 M€ en 2022). La structure de la dette tient compte du fort écart infra-annuel entre le point haut et le point bas de la trésorerie (écart global d'environ 150 M€), qui « nécessite une forte réactivité en matière d'ajustement du niveau des emprunts mobilisés au quotidien au regard du niveau de la trésorerie ».

Du fait de l'encaissement du versement compensateur (140,4 M€ jusqu'en 2022 - 147,9 M€ en 2023) dès le début de l'exercice, la trésorerie de l'établissement présente un profil descendant tout au long de l'année, sous l'effet du décaissement progressif des salaires et des charges externes. Le mois de décembre constitue dès lors le point le plus bas de l'année mais ne reflète pas l'endettement réel.

Les exercices 2022 et 2023 marquent une amélioration de la situation d'endettement de l'ONF après plusieurs années de dégradation continue mais les ratios d'endettement démontrent la nécessité de poursuivre le désendettement.

Tableau n° 8 : ratios d'endettement

<i>En M€</i>	2013	2023
<i>Total passif</i>	10 012,9	10 040,0
<i>Capitaux propres</i>	9 531,0	9 538,3
<i>dont forêts domaniales (FD)¹⁴⁸</i>	9 391,7	9 433,0
<i>Capitaux propres hors FD</i>	139,3	105,3

¹⁴⁶ Le plafond d'emprunt de 400 M€ avait été porté à 450 M€ par résolution du CA n° 2019-12 du 28 novembre 2019.

¹⁴⁷ Endettement bancaire et situation nette de la trésorerie.

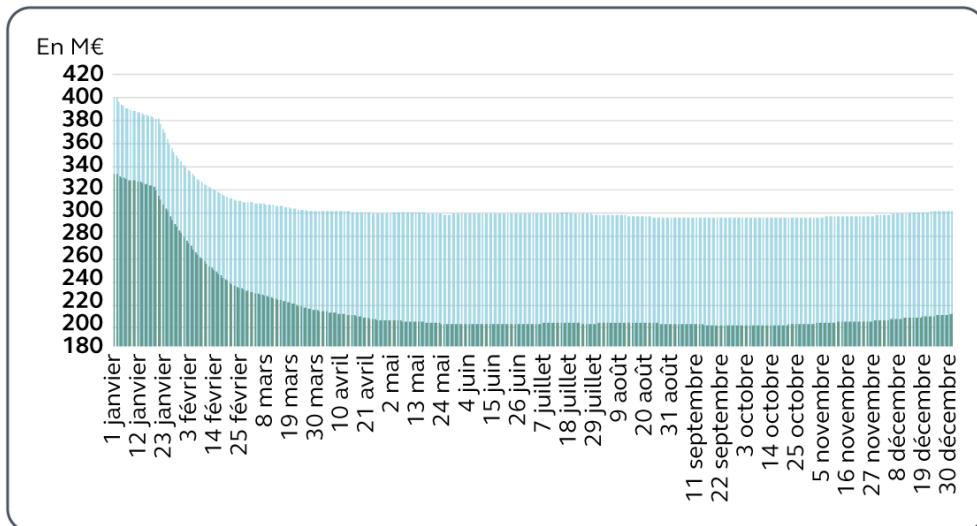
¹⁴⁸ L'évolution comptable résulte du rapprochement régulier entre l'évolution des surfaces de forêts de l'application « Référentiel des données forêts » (RDF) tenue par la direction des forêts et risques naturels avec les surfaces forestières comptabilisées dans la base comptable des immobilisations dans SAP.

<i>En M€</i>	2013	2023
<i>Endettement net</i>	221,7	271,3
<i>Capitaux propres/endettement financier</i>	42,99	35,16
<i>Capitaux propres hors FD/ endettement financier</i>	0,63	0,39
<i>Excédent brut d'exploitation</i>	36,3	87,3
<i>Endettement net/ excédent brut d'exploitation</i>	610 %	311 %

Source : Cour des comptes d'après balances et rapports de gestion ONF

Le niveau d'endettement, tant moyen qu'à la fin de l'exercice, se situe toutefois en-deçà du plafond d'endettement autorisé par le conseil d'administration, de 550 M€.

Graphique n° 32 : évolution de l'endettement moyen entre 2022 et 2023

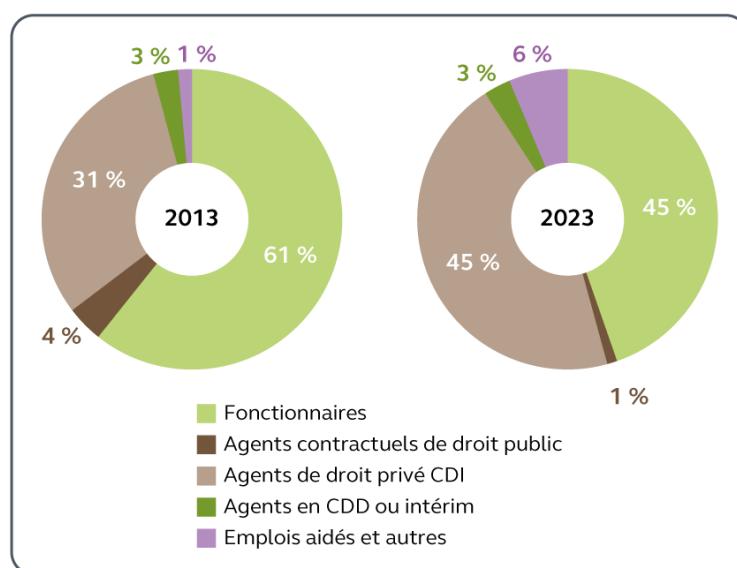


Source : ONF

Annexe n° 13 : les ressources humaines de l'ONF

La répartition des statuts dans l'effectif de l'ONF a évolué de façon significative entre 2013 et 2022 avec une baisse de l'effectif des fonctionnaires et des ouvriers forestiers et une hausse parallèle de celui des agents de droits privés.

Graphique n° 33 : répartition de l'effectif par statut aux 31 décembre 2013 et 2023 (ETP)



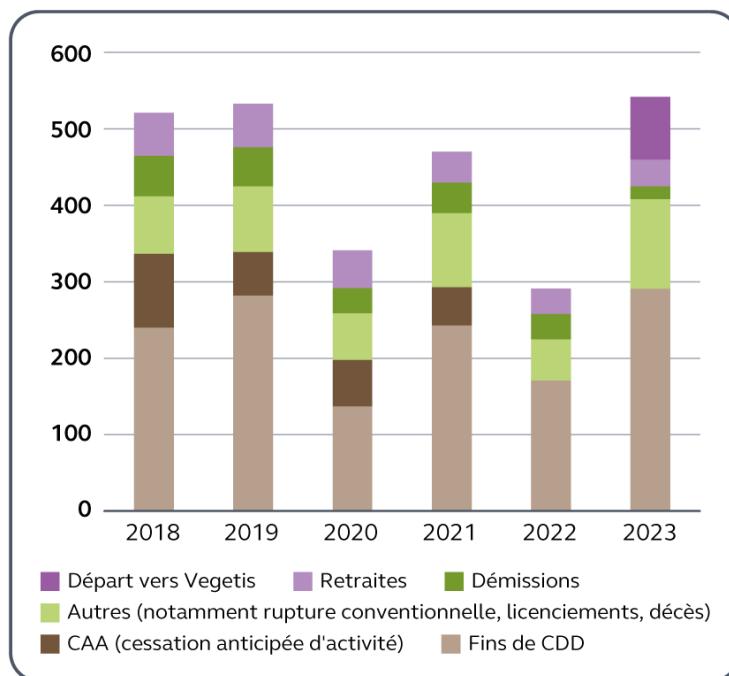
Source : Cour des comptes- Données des bilans sociaux et comptes

Les départs et recrutements d'agents et de salariés depuis 2018

Les principales catégories de personnel dont l'effectif a été réduit sont, en proportion de la totalité des départs de l'ONF, les ouvriers forestiers (2 140 personnes physiques parties entre 2018 et 2022) et les fonctionnaires (1 770 personnes physiques).

Si la part des ouvriers forestiers en CDD reste minoritaire (7,6 % du total des contrats d'ouvriers en 2018, 10,9 % en 2022), la première cause de leur départ a été la fin des CDD. La baisse de leur effectif a surtout été sensible entre 2017 et 2018. Il s'élevait à 2 618 ETP au 31 décembre 2013, 2 508 ETP fin 2017, soit une moyenne de 2 508 ETP entre ces deux exercices. Il a baissé à 2 274 ETP fin 2018 pour atteindre 1 710 ETP fin 2022.

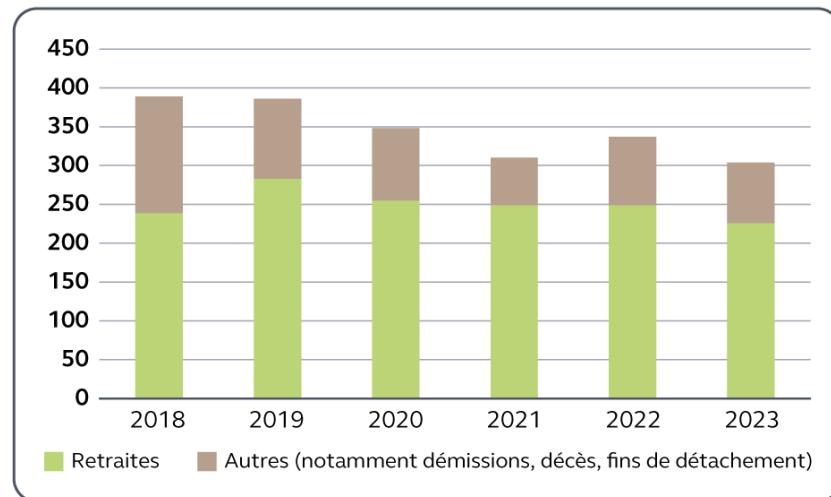
160 ETP ouvriers forestiers ont été transférés dans la filiale Vegetis.

Graphique n° 34 : causes de départs des ouvriers forestiers

Source : Cour des comptes- Données bilans sociaux

En revanche, la principale cause de départs des fonctionnaires a été la retraite, surtout constatée pour les agents de catégorie B techniques (exemple : 161 départs en 2019 sur un total de 283 départs en retraite des agents de droit public).

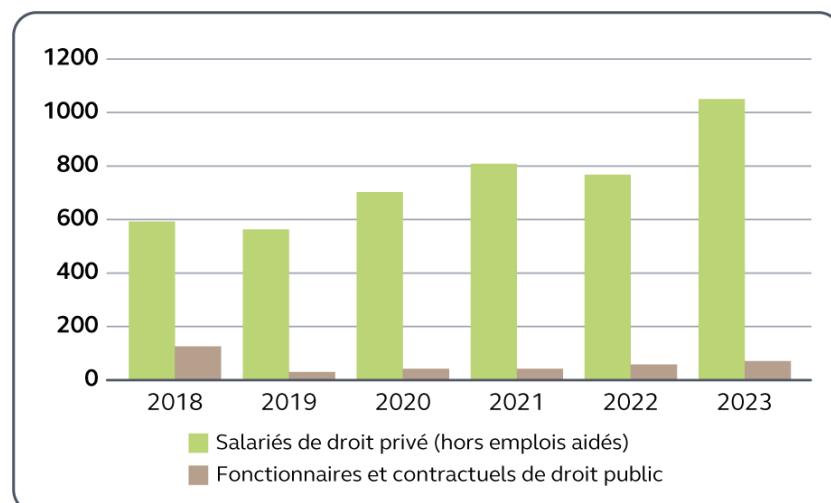
Graphique n° 35 : causes de départs des fonctionnaires et contractuels de droit public



Source : Cour des comptes- Données bilans sociaux

En contrepartie, les recrutements ont essentiellement concerné les salariés de droit privé.

Graphique n° 36 : recrutements de salariés de droit privé et d'agents de droit public



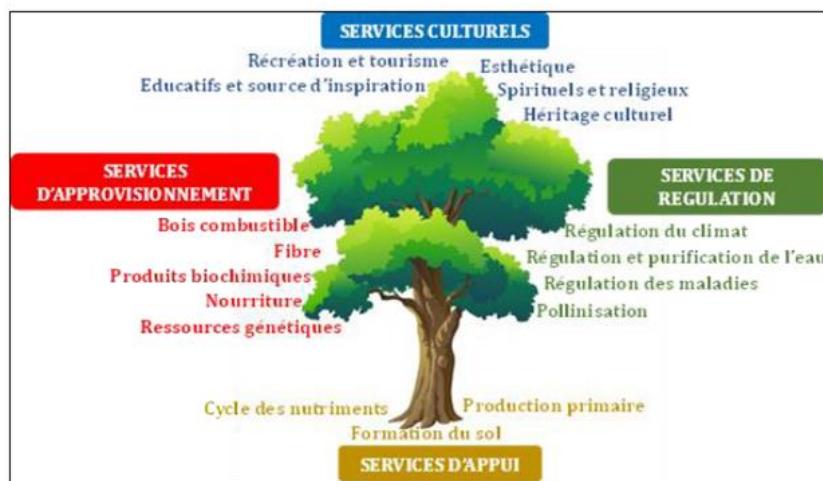
Source : Cour des comptes- Données bilans sociaux

Annexe n° 14 : les services environnementaux forestiers, leur rémunération et les charges qu'ils génèrent pour l'ONF

Un rapport de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de mai 2023 relatif aux paiements pour services environnementaux (PSE) forestiers¹⁴⁹ les définit comme « *des mécanismes contractuels visant à rémunérer une activité susceptible de préserver ou accroître des services écosystémiques, pour les amener au-delà d'un scénario de référence à définir* ». Les services écosystémiques sont « les bénéfices directs et indirects que les hommes retirent de la nature ». Ils sont de natures diverses :

- approvisionnement de bois, gibier, champignons ;
- régulation : séquestration de carbone, microclimat, cycle de l'eau, biodiversité et sols ;
- de nature récréative, culturelle ou spirituelle.

Schéma n° 7 : les grandes catégories de services écosystémiques



Source : IGEDD et le CGAAER - *Les paiements pour services environnementaux forestiers : Pourquoi et comment l'État devrait-il s'en saisir ?* - Mai 2023

¹⁴⁹ *Les paiements pour services environnementaux forestiers : Pourquoi et comment l'État devrait-il s'en saisir ?, IGEDD et CGAAER, mai 2023.*

Le rapport des inspections visait à évaluer l'impact potentiel de l'extension au secteur forestier de l'expérimentation des PSE pour les activités agricoles, prévue dans le cadre du plan biodiversité adopté le 4 juillet 2018. Le rapport souligne que les PSE forestiers représenteraient, d'une part, pour les forestiers, une nouvelle source de revenus permettant la gestion de leurs patrimoines et, d'autre part, répondraient à une demande croissante des entreprises privées de marquer leurs engagements en faveur de l'environnement et notamment en matière de biodiversité. Aujourd'hui, les PSE forestiers se sont surtout développés hors de l'Europe, principalement pour éviter la déforestation et souvent en lien avec l'aide internationale.

Parmi les services environnementaux forestiers, la préservation de la biodiversité est la plus documentée par l'établissement. Elle est financée soit par la vente du bois dans le cadre du régime forestier (mais son coût n'est pas mesuré spécifiquement par l'établissement), soit par la MIG biodiversité pour des projets aux montants identifiés. Un rapport de 2022¹⁵⁰ estimait le coût de gestion maximale liés à la protection forte en milieu forestier à 50 €/ha/an, ce qui correspondrait pour l'ONF à 8,86 M€/an pour les forêts domaniales en 2022¹⁵¹, soit 0,94 % des charges totales 2022 de l'établissement. Cette charge devrait augmenter puisque ce rapport évaluait pour l'ONF l'effet de l'application de la stratégie nationale des aires protégées à 2030 à 18,6 M€ annuels en 2027, en tenant compte des risques naturels forestiers.

Si certains classements au titre de la préservation de la biodiversité peuvent ne pas avoir d'impact économique ou alors un impact limité, notamment quand ils s'appliquent à des zones déjà classées hors sylviculture (forêts en pente forte, pierriers etc.) ou parce que les conditions naturelles existantes (zones humides, tourbières etc.) obèrent historiquement le potentiel de production et donc de recettes tirées de la gestion sylvicole, d'autres peuvent, au contraire, avoir un impact important.

C'est notamment le cas de la création en 2019 du Parc national de forêts, mis en place à cheval sur les départements de Côte d'Or et de Haute-Marne, sur un territoire comptant de nombreuses forêts publiques à fort potentiel sylvicole, notamment domaniales, qui a eu un double impact sur l'ONF :

¹⁵⁰ IGF et IGEDD, Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030, novembre 2022.

¹⁵¹ 177 375 ha de forêts domaniales en 2022 en protection forte ; 50 000 ha supplémentaires à l'horizon 2030, soit 11,36 M€/an pour les forêts domaniales.

- une perte de recettes liées à l'interdiction de ne plus pouvoir exploiter et vendre les bois des forêts domaniales de la zone de réserve intégrale du Parc (3 000 ha) et la réduction de l'exploitation dans la zone cœur (incluant plus de 25 000 ha de forêts domaniales¹⁵²) pour un manque à gagner évalué à 25,7 M€ sur une durée de 15 ans par le MASA et à 14,2 M€ par le MTECT ; il a finalement été pris en charge par l'État à hauteur de 10 M€ (2,5 M€ par an pendant quatre ans) ;
- une mise à disposition de 12 ETPT de l'ONF au nouveau Parc national, décidée par l'État¹⁵³, pour un coût annuel évalué à 0,94 M€ par l'ONF, sans contrepartie ; si certaines des missions confiées à ces agents recoupent celles mises en œuvre dans le cadre du régime forestier (surveillance, suivi des aménagements, gestion cynégétique etc.), certaines s'en éloignent (missions de connaissance et d'accueil du public) ; toutes demeurent non financées.

L'ONF doit également mettre à jour, à ses frais, les documents de gestion de l'ensemble des forêts publiques pour définir des programmes de coupes et de travaux cohérents avec les objectifs de la charte du Parc national.

À l'échelle d'un territoire, les classements moins contraignants, comme ceux associés au réseau Natura 2000 peuvent également avoir des conséquences sur la gestion courante. Les périodes d'exploitation et de travaux forestiers peuvent être restreintes ou assorties de consignes particulières (câblage ou circuit de débardage obligatoires, techniques sylvicoles adaptées etc.) pour respecter les espèces et les habitats remarquables présents. Ils peuvent donc conduire à un moindre intérêt des exploitants pour les parcelles concernées et à une majoration du coût des travaux à mettre en œuvre. Ils peuvent également générer un surcroît de travail pour les techniciens forestiers territoriaux qui doivent intégrer ces contraintes dans leur programmation et dans le suivi des travaux, au risque de voir l'établissement verbalisé comme ce fut le cas par les services de l'OFB en 2022 en Haute-Marne.

¹⁵² Châtillon : 9 000 ha ; Auberive : 5 600 ha ; Arc-en-Barrois : 15 200 ha (qui accueillent la réserve intégrale).

¹⁵³ Afin de compenser le défaut de ressources en emplois de l'établissement public du Parc national des forêts (EPPNF) nouvellement créé, l'État a souhaité mettre à contribution l'ONF et l'Office français de la biodiversité (OFB) en leur imposant la mise à disposition du personnel nécessaire dans le cadre d'une convention-cadre tripartite EPPNF-OFB-ONF signée en septembre 2020 d'une durée de six ans.

Il demeure toutefois difficile d'évaluer le coût exhaustif des actions mises en œuvre en faveur de l'environnement dans la gestion des forêts domaniales compte tenu des limites de la comptabilité analytique de l'établissement. Ainsi, s'établissant à plus de 11 M€ en 2013, ce coût a progressivement diminué pour atteindre 5,2 M€ en 2017 avant de chuter à 166 000 € en 2018 et moins de 100 000 € depuis 2019 sans que l'intervention de l'ONF n'ait évolué.

De la même façon, le surcoût de la gestion des zones classées Natura 2000 est évalué de 10 à 20 % par l'ONF mais sans être mesuré précisément et ne permettant pas la comparaison avec des forêts non classées ; ils sont établis « *à dire d'expert appuyé sur un raisonnement "par analogie" avec des ratios moyens connus très globalement tous secteurs confondus* »¹⁵⁴. Le MTECT n'est pas en mesure de confirmer cet ordre de grandeur.

La protection des espaces forestiers publics génère un surcoût pour leurs propriétaires comme pour l'ONF mais sa mesure reste imprécise.

¹⁵⁴ Cette fourchette est répartie entre, d'une part, le coût d'expertise /coût de projet de l'ordre de 5 % à 10 % issu d'études qui doivent être réalisées dans le cadre de Natura 2000 pour évaluer les incidences environnementales de la gestion et, d'autre part, un surcoût de « *critère de complexité* » de l'ordre de 5 % à 10 % en raison des précautions de réalisation supplémentaires dans l'exécution des travaux.

Annexe n° 15 : glossaire

- Feuillu : arbres qui peuvent avoir une ou plusieurs tiges. Ils ont des feuilles et sont issus d'une graine « cachée » (angiosperme). Lorsque la tige est issue d'une graine, on parle d'arbre de futaie. Lorsqu'il y a une ou plusieurs tiges issues de rejet de souche, on parle d'arbre de taillis. (Source : IGN).
- Forêt : territoire occupant une superficie d'au moins 50 ares avec des arbres capables d'atteindre une hauteur supérieure à cinq mètres à maturité *in situ*, un couvert arboré de plus de 10 % et une largeur moyenne d'au moins 20 mètres. Les sites momentanément déboisés ou en régénération sont classés comme forêt même si leur couvert est inférieur à 10 % au moment de l'inventaire. Elle n'inclut pas les terrains dont l'utilisation du sol prédominante est agricole ou urbaine. Les peupleraies (taux de couvert libre relatif des peupliers cultivés supérieur à 75 %) sont incluses dans la définition de la forêt. (Source : IGN)
- Gestion durable des forêts : la « gestion durable » des forêts n'est pas définie dans le code forestier. La définition retenue est celle issue de la deuxième conférence interministérielle sur la protection des forêts en Europe d'Helsinki en 1993 ; il s'agit de la « *gestion et utilisation des forêts d'une manière et à une intensité telles qu'elles maintiennent leur biodiversité, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur potentiel à satisfaire, maintenant et dans le futur, les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes, aux niveaux local, national et global, et sans causer de dommages à d'autres écosystèmes* ». Cette définition est reprise dans le premier PNFB 2016-2026 (décret 2017-155 du 8 février 2017 portant approbation du programme national de la forêt et du bois).
- Grume : tronc d'un arbre abattu et ébranché, en général apte au sciage, au déroulage ou au tranchage.
- Inventaire forestier national : l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) est chargé par le décret n° 2011-1371 du 27 octobre 2011 de mettre à jour l'inventaire permanent des ressources forestières nationales prévu par l'article L.151-1 du code forestier (surface, volume, production biologique, prélèvement, exploitabilité, relevés phytoécologiques, etc.). Le cumul des données des campagnes annuelles successives permet à l'IGN de publier des résultats plus précis sur des périodes quinquennales.
- Stock et puits de carbone : Le stock de carbone est la quantité de carbone présente, à un instant donné, dans les cinq compartiments qui

composent l'écosystème forestier : biomasse aérienne, biomasse souterraine, bois mort, litière et sol. Le carbone est également stocké dans les produits élaborés à partir du bois (meubles, charpentes, par exemple). La forêt est un réservoir naturel qui stocke le carbone. Les stocks de carbone d'une forêt évoluent en fonction de la croissance des arbres et de leur mortalité. Si le flux de carbone est positif et augmente le stock en forêt, celle-ci est un « puits de carbone », s'il s'inverse et est négatif, le stock baisse et la forêt est une « source de carbone ».

- Multifonctionnalité des forêts : elle correspond aux différentes fonctions des forêts : économique, environnementale, sociale et aménagement du territoire.
- Station forestière : étendue de terrain de superficie variable (quelques m² à plusieurs dizaines d'ha), homogène dans ses conditions physiques et biologiques (mésoclimat, topographie, géomorphologie, sol, composition floristique et structure de la végétation spontanée).