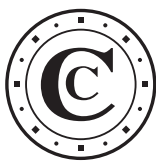


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

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

Rapport public thématique

Synthèse

Septembre 2024

## **AVERTISSEMENT**

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.**

**Seul le rapport engage la Cour des comptes.**

**Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.**

# Sommaire

|                                                                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Introduction .....</b>                                                                                         | <b>5</b>  |
| <b>1</b> Des forêts publiques vulnérables,<br>au cœur des enjeux de la transition écologique .....                | 7         |
| <b>2</b> Une situation financière en amélioration .....                                                           | 9         |
| <b>3</b> Une soutenabilité financière fragile,<br>des tensions sur les ressources humaines.....                   | 13        |
| <b>4</b> Une augmentation prévisible des soutiens de l'État<br>à défaut de nouvelles sources de financement ..... | 17        |
| <b>Recommandations.....</b>                                                                                       | <b>19</b> |



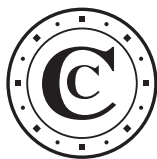
# Introduction

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 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.





# 1 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 dépérissements massifs.

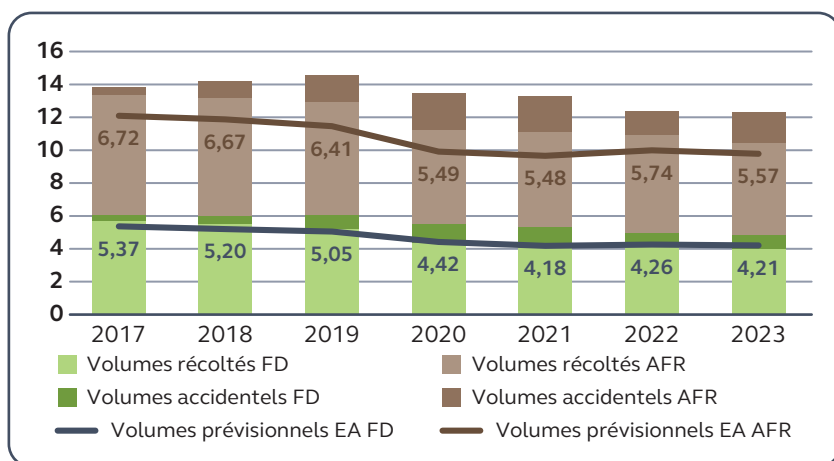
25 000 hectares de forêt domaniale et autant de forêt des collectivités ont ainsi été détruits entre 2018 et 2021, appelant un effort de reconstitution sans précédent, soutenu par l'État depuis 2020 dans le cadre du plan de relance puis de France 2030. Ce renouvellement des forêts publiques s'effectue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

que sur la disponibilité en plants et en entreprises de travaux forestiers. Les nombreuses situations de déséquilibre forêt-gibier rencontrées ajoutent 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. Les volumes de bois récoltés ont baissé de près de 20 % en sept ans. À l'inverse, les volumes accidentels ont progressé de 160 % en forêt domaniale et de 277 % dans les autres forêts publiques entre 2017 et 2022.

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

Évolution des volumes de bois récoltés et des produits accidentels en forêts domaniales et des autres forêts publiques depuis 2017 (Mm<sup>3</sup>)



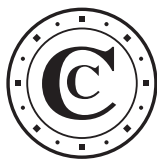
Source : Cour des comptes d'après ONF - Le détail des volumes récoltés et des produits accidentels n'est pas disponible avant 2017

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 plus 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 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 ».

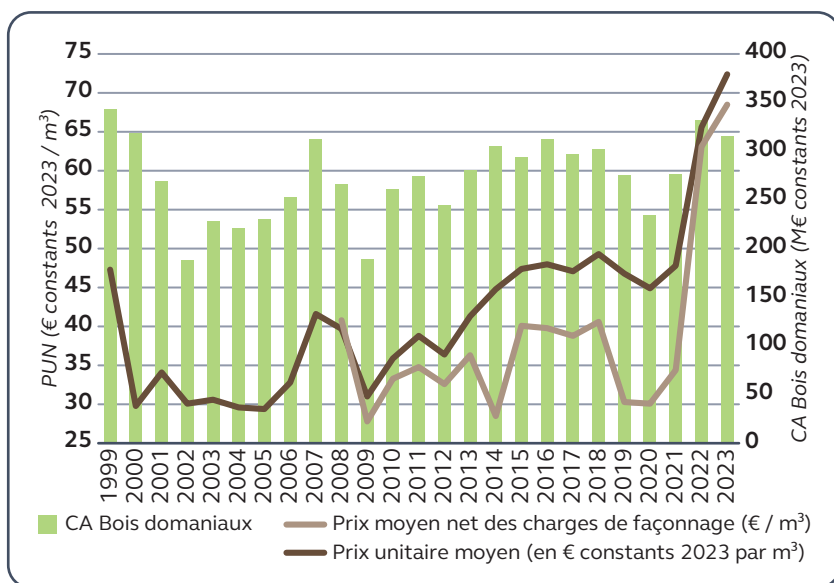


## 2 Une situation financière en amélioration

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 largement 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.

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)

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

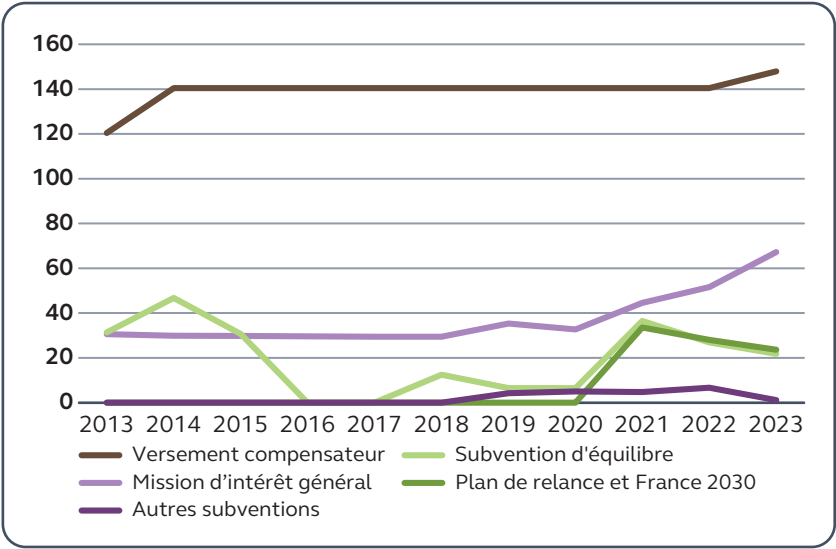
du bois observée sur cette période (+ 50 % pour les principales essences commercialisées). Elle contraste avec la situation antérieure, marquée par

# Une situation financière en amélioration

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.

Évolution des subventions publiques entre 2013 et 2023



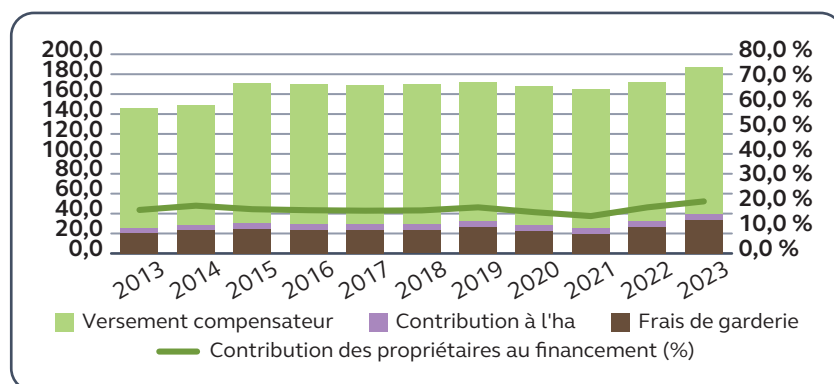
Source : Cour des comptes

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 autres que l'État 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€.

# Une situation financière en amélioration

Financement du régime forestier mis en œuvre dans les autres forêts publiques depuis 2013 (en M€)



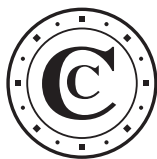
Source : ONF, retraitement Cour des comptes

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'État 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.





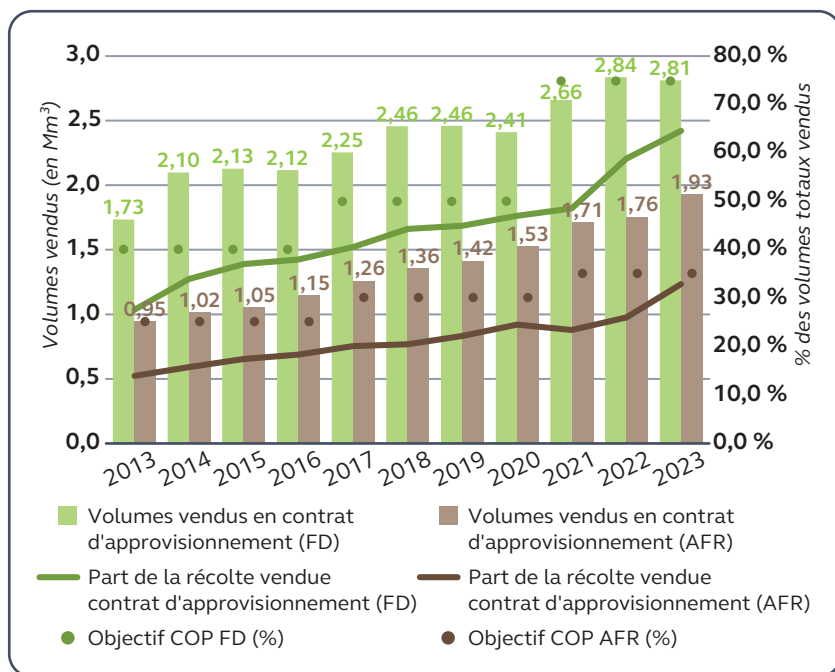
# 3 Une soutenabilité financière fragile, des tensions sur les ressources humaines

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 d'un tissu

d'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.

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

# Une soutenabilité financière fragile, des tensions sur les ressources humaines

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 par le contrat État-ONF en vigueur (+ 215 000 hectares d'ici fin 2025) demande des moyens 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

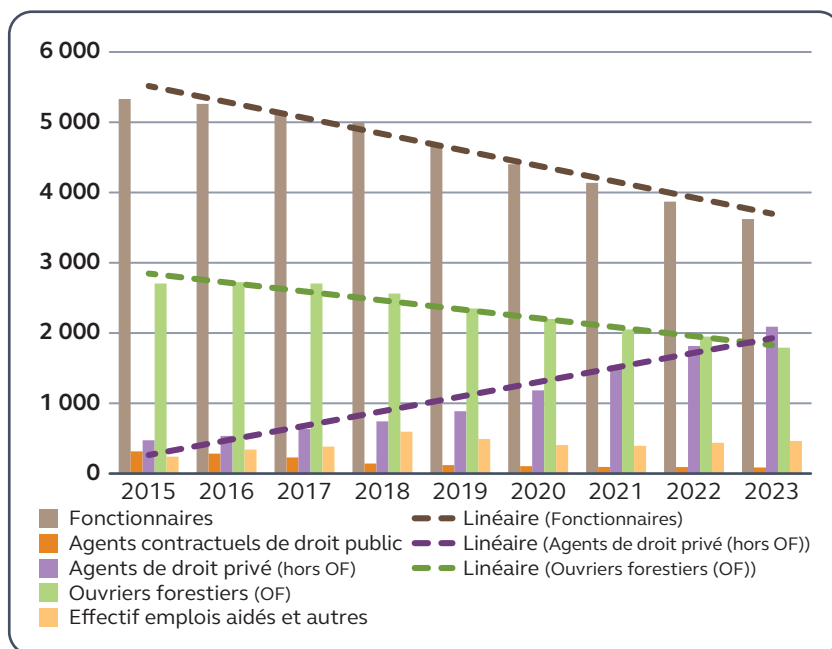
conséquences financières des choix ainsi arbitrés.

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.

# Une soutenabilité financière fragile, des tensions sur les ressources humaines

Évolution de l'effectif par statut (ETPT)

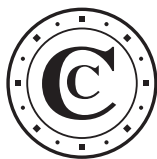


Source : Cour des comptes - Données des bilans sociaux et rapports de gestion. Les bilans sociaux antérieurs à 2015 n'étaient pas comparables en raison de regroupements différents des catégories

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 et compétences 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.





## 4 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, 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. 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 dans le cadre de France 2030. 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.



# 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*).