



N° 1643

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 juin 2025.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

relatif à la gestion forestière de l'État

ET PRÉSENTÉ PAR

M. LAURENT BAUMEL ET MME SOPHIE METTE
rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

	Pages
RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION	7
I. UN SOUTIEN ETATIQUE DEJA STRUCTURE, MAIS APPELE A SE RENFORCER FACE A L'AGGRAVATION DES MENACES PESANT SUR LA DURABILITE DES FORETS	10
A. UNE GOUVERNANCE FORESTIERE MORCELEE, QUE LA NOMINATION D'UN DELEGUE INTERMINISTERIEL NE SUFFIT PAS A STRUCTURER PLEINEMENT	10
B. DES ETABLISSEMENTS PUBLICS CLES POUR LA DURABILITE FORESTIERE, APPELES A BENEFICIER D'UNE TRAJECTOIRE BUDGETAIRE RENFORCEE FACE A L'INTENSIFICATION DE LEURS MISSIONS	12
1. L'ONF, un acteur incontournable fragilisé, à réarmer pour faire face aux défis climatiques et opérationnels.....	12
a. L'ONF assure la gestion de plus de 15 000 forêts publiques à travers le territoire	12
b. L'ONF fait face à une situation budgétaire préoccupante	16
c. La viabilité financière de l'ONF apparaît incertaine face à l'intensification des aléas climatiques.....	17
2. Le Centre national de la propriété forestière : un opérateur clef de la gestion durable des forêts privées dont les moyens doivent être renforcés.....	19
a. Le CNPF est l'établissement public de référence pour l'accompagnement technique et stratégique des propriétaires forestiers privés.....	19
b. Les moyens dont dispose le Centre national de la propriété forestière restent insuffisants au regard de l'ampleur des défis économiques, écologiques et climatiques auxquels la forêt privée est confrontée.....	20
C. LA SECURITE CIVILE ET LA PREVENTION DES INCENDIES EXIGENT UNE REPONSE ADAPTEE DE L'ÉTAT FACE AUX DEFIS CLIMATIQUES	21

II. UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCE DOIT ETRE ASSURE AUX CITOYENS ET SYLVICULTEURS, ACTEURS DE LA DURABILITE DES FORETS.....	25
A. LES CITOYENS, ACTEURS ENGAGES DE LA PRESERVATION DURABLE DES FORETS, DOIVENT BENEFICIER D'UN SOUTIEN ACCRU	25
1. La préservation de la forêt repose en grande partie sur l'engagement des habitants forestiers, qu'ils soient propriétaires ou locataires.	25
2. Il est essentiel d'adapter les obligations légales aux spécificités locales tout en renforçant l'accompagnement des acteurs forestiers et le rôle des élus.....	27
B. LES AIDES ETATIQUES PEUVENT MIEUX FAVORISER L'EQUILIBRE ENTRE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET PROTECTION ECOLOGIQUE.....	31
1. Les plans de relance successifs n'ont que progressivement intégré des critères écologiques.....	31
a. Le plan France Relance : un soutien majeur mais des insuffisances dans le ciblage des aides au renouvellement forestier	31
b. Le plan France 2030 : des critères écologiques mieux intégrés, mais une ambition limitée	32
c. Le plan France Nation Verte : une meilleure intégration des critères écologiques .	34
2. Une meilleure considération des équilibres écologiques doit guider les prochaines décisions budgétaires	34
EXAMEN EN COMMISSION	37
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	39

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : renforcer les moyens humains et financiers dévolus au délégué interministériel à la forêt, au bois et à ses usages.

Recommandation n° 2 : assurer un suivi exhaustif des moyens consacrés à la gestion forestière de l'État, via la création d'une annexe budgétaire (« jaune budgétaire ») permettant d'identifier clairement les crédits mobilisés.

Recommandation n° 3 : définir dans le prochain contrat pluriannuel entre l'État et l'ONF des objectifs hiérarchisés, en lien avec les priorités de la transition écologique, et préciser les moyens humains et financiers correspondants.

Recommandation n° 4 : s'engager dans une trajectoire de renforcement des moyens humains et techniques du CNPF pour améliorer l'évaluation des documents de gestion durable et le contrôle des obligations forestières.

Recommandation n° 5 : garantir *a minima* le maintien du niveau d'engagement de l'État en matière de sécurité civile, afin d'assurer un appui pérenne et efficace aux collectivités territoriales qui sont confrontées à des besoins croissants.

Recommandation n° 6 : veiller à ce que les élus des communes forestières aient un rôle délibératif au sein des sous-commissions DFCI et une participation active dans les groupes interservices de prévention des incendies.

Recommandation n° 7 : encourager une mise en œuvre progressive et différenciée des obligations légales de débroussaillage, tenant compte des particularités écologiques et sociales de chaque zone, sous la responsabilité des représentants de l'État, conformément à la loi du 10 juillet 2023 et à l'arrêté du 29 mars 2024.

Recommandation n° 8 : développer des dispositifs d'appui opérationnel et administratif aux propriétaires forestiers, avec un renforcement des moyens des services de l'État chargés de ces missions.

INTRODUCTION

Depuis le 1^{er} janvier 2025, pas moins de 18 500 hectares de forêts ont brûlé en France, un chiffre bien supérieur à la moyenne de 6 700 hectares recensée pour la période de 2006 à 2023.

Ce phénomène s'inscrit dans une tendance plus large, largement confirmée par les travaux de la mission d'information de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur l'adaptation au changement climatique de la politique forestière et la restauration des milieux forestiers ⁽¹⁾ : depuis l'été 2022, la France connaît **une intensification nette des incendies**, marquée par des superficies brûlées largement supérieures à la moyenne historique. Ce phénomène s'étend désormais au-delà des zones méridionales traditionnellement concernées, comme en témoignent les incendies récents dans le Finistère et le Jura.

Cette extension géographique s'accompagne d'une extension temporelle du risque, directement liée à l'aggravation des phénomènes de sécheresse. La surface touchée par la sécheresse a triplé depuis les années 1970, et les records de jours sans pluie s'accumulent. Ces conditions fragilisent durablement les massifs forestiers, rendant leur régénération plus difficile et favorisant la multiplication des départs de feu.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que **la forêt constitue un enjeu stratégique** pour la France, qui compte plus de 26 millions d'hectares de surfaces boisées, ce qui en fait le quatrième pays forestier d'Europe occidentale. La filière forêt-bois représente un pilier économique majeur, avec **60 milliards d'euros de chiffre d'affaires, plus de 440 000 emplois et 60 000 entreprises**, principalement en zones rurales.

Mais la forêt ne se résume pas à sa dimension économique : elle est aussi un espace de biodiversité, de loisirs, de chasse et de services écosystémiques. Sa multifonctionnalité lui confère une importance capitale sur les plans environnemental, économique et social. Or, **cette ressource est aujourd'hui menacée par l'intensification des aléas climatiques et les nouvelles contraintes qu'ils engendrent.**

Assurer une gestion durable de la forêt est une responsabilité partagée. Si l'État et les collectivités territoriales ont un rôle déterminant dans la définition des politiques publiques – qu'il s'agisse de prévention des incendies ou de

(1) *Rapport d'information n° 1178 de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'adaptation au changement climatique de la politique forestière et la restauration des milieux forestiers, Assemblée nationale (XVI^e législature), 2 mai 2023.*

régénération forestière –, cette responsabilité concerne aussi l'ensemble des propriétaires et usagers. En France, plus de 3 millions de propriétaires privés détiennent près de 13 millions d'hectares de forêts, avec des profils et des attentes très divers. Cette mosaïque de gestionnaires pose un **défi majeur pour la coordination** et la mise en place de pratiques durables adaptées aux enjeux climatiques.

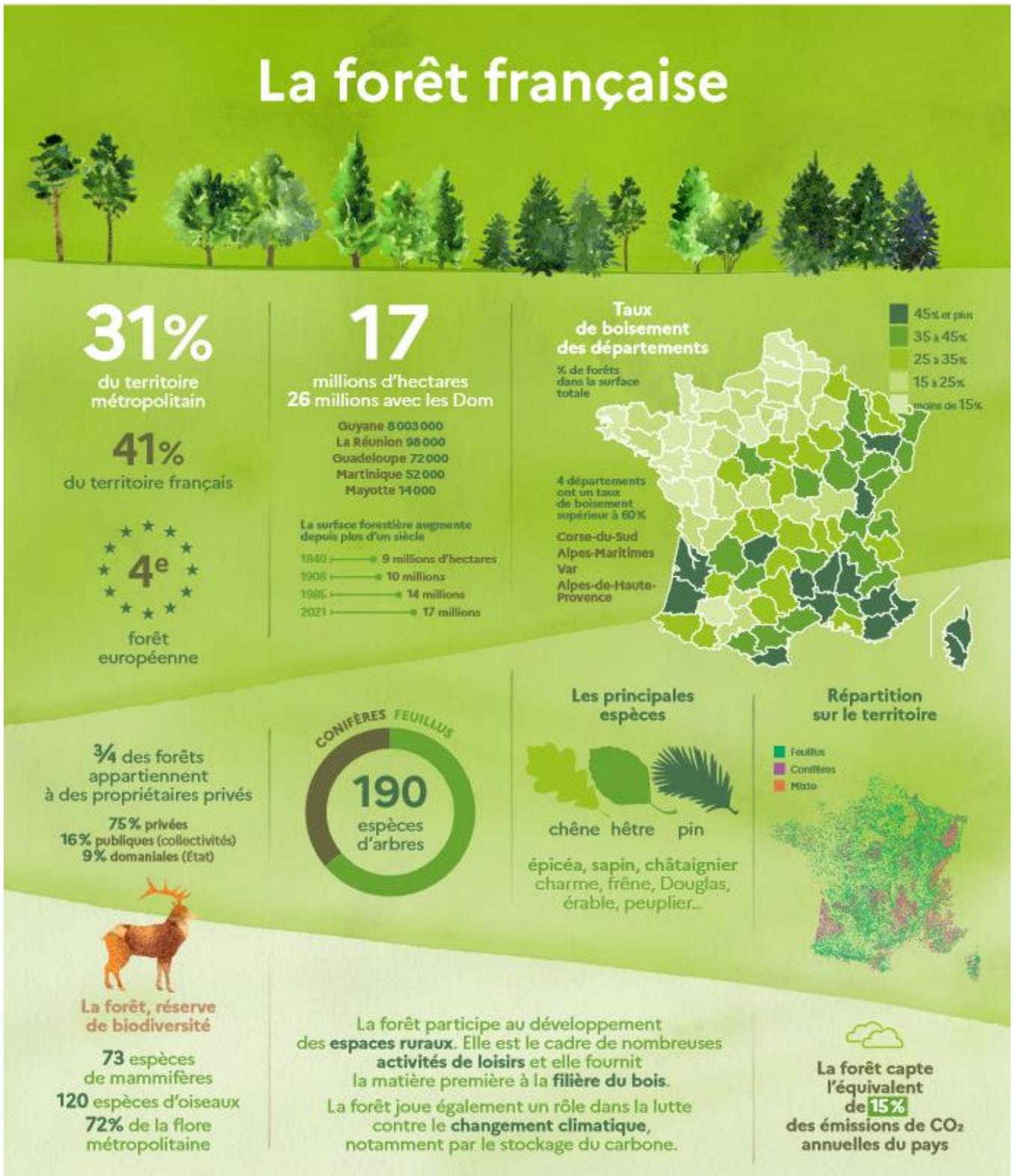
Conscients de cette complexité, les rapporteurs ont examiné le soutien apporté par l'État aux acteurs publics majeurs, tels que l'Office national des forêts (ONF) et le Centre national de la propriété forestière (CNPF), ainsi qu'aux intervenants dans la lutte contre les incendies. Ils ont aussi porté une attention particulière à **l'accompagnement des acteurs privés – propriétaires et sylviculteurs – garants de la durabilité forestière.**

Une part importante de leur analyse a porté sur **les obligations légales de débroussaillage (OLD)**, qui concernent directement citoyens, propriétaires et locataires. Ces obligations connaissent un faible taux moyen de conformité (environ 37 %) et de fortes disparités territoriales, en partie liées à des **injonctions parfois contradictoires entre prévention des incendies et protection de la biodiversité**. L'extension récente des OLD à de nouveaux territoires a engendré des contraintes importantes, souvent mal comprises et difficiles à mettre en œuvre pour les propriétaires forestiers, en particulier lorsque les terrains sont en indivision ou appartiennent à des tiers.

Face à ces défis, les rapporteurs estiment **que les services de l'État doivent renforcer leur accompagnement des propriétaires, appuyés par une pédagogie active des établissements publics.**

En outre, les rapporteurs sont convaincus qu'il est possible de **concilier performance économique et exigence écologique**, en intégrant progressivement des **critères environnementaux dans les aides à la filière forêt-bois, afin de promouvoir une gestion durable et résiliente.**

LES CHIFFRES CLEFS DE LA FORET FRANÇAISE



Source : IGN, Inventaire forestier national, 2023.

I. UN SOUTIEN ETATIQUE DEJA STRUCTURE, MAIS APPELE A SE RENFORCER FACE A L'AGGRAVATION DES MENACES PESANT SUR LA DURABILITE DES FORETS

La prise de conscience de l'aggravation des menaces pesant sur la durabilité des forêts est désormais bien établie, comme en témoignent les mesures adoptées dans le cadre de la loi du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie ⁽¹⁾ et, plus récemment, la nomination d'un délégué interministériel à la forêt, au bois et à ses usages. Pour autant, **l'accélération du réchauffement climatique appelle une mobilisation encore plus résolue et interroge la suffisance des moyens budgétaires actuellement engagés.**

A. UNE GOUVERNANCE FORESTIERE MORCELEE, QUE LA NOMINATION D'UN DELEGUE INTERMINISTERIEL NE SUFFIT PAS A STRUCTURER PLEINEMENT

Les politiques publiques de prévention et de lutte contre les incendies de forêt et de végétation se caractérisent par **une gouvernance à la fois éclatée et complexe, tant sur le plan politique qu'administratif.** Les rapporteurs ont pu pleinement en prendre la mesure lors des auditions menées auprès de nombreuses entités publiques impliquées dans ce champ d'action.

Au sein de l'État, plusieurs ministères exercent des compétences en la matière : le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, celui de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche ainsi que le ministère de l'intérieur.

Une avancée notable est intervenue avec la création, par le décret du 5 avril 2024 ⁽²⁾, d'un **délégué interministériel à la forêt, au bois et à ses usages.** Ce décret précise ses missions, centrées sur la promotion, la coordination et le suivi de la mise en œuvre de la planification écologique dans le secteur forêt-bois. Le délégué interministériel veille notamment :

- à assurer la coordination des actions de l'État et à garantir la cohérence et la diligence d'exécution des travaux portés par les ministères compétents ;

- à clarifier les responsabilités respectives et à articuler de manière cohérente les politiques publiques qui ont des conséquences en matière de planification écologique de la filière forêt-bois.

Cependant, les rapporteurs ont été frappés par le manque de moyens humains et financiers alloués à cette fonction pourtant centrale, le délégué lui-même ayant

(1) Loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie.

(2) Décret n° 2024-312 du 5 avril 2024 instituant un délégué interministériel à la forêt, au bois et à ses usages.

reconnu que les postes de chargés de mission prévus pour l'accompagner n'avaient pas été pourvus.

Recommandation n° 1 : Renforcer les moyens humains et financiers dévolus au délégué interministériel à la forêt, au bois et à ses usages.

La gestion de la forêt, en raison de sa multifonctionnalité, appelle une approche interministérielle. Cette nécessité, déjà partiellement reconnue avec la création d'un délégué interministériel à la forêt, au bois et à ses usages, doit désormais s'étendre à deux autres dimensions essentielles : **l'échelle territoriale et le pilotage budgétaire.**

Le renforcement de la coordination interministérielle ne peut se limiter à l'administration centrale. Il doit trouver une déclinaison opérationnelle dans les territoires, à travers **une mise en cohérence des politiques publiques concourant transversalement à la prévention du risque d'incendie, sous l'autorité du préfet de département.** Il est indispensable de veiller à ce que les services déconcentrés de l'État (DDT, unités territoriales des DREAL, direction de la sécurité civile) ainsi que les acteurs forestiers locaux (unités territoriales de l'ONF, CRPF, SDIS) agissent de manière coordonnée et ne poursuivent pas leurs actions de manière cloisonnée.

Par ailleurs, comme a eu l'occasion de le souligner la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR), « *le pilotage budgétaire doit être interministériel pour une action efficace car transversale* ». Or, dans l'état actuel de la maquette budgétaire, les crédits consacrés à la gestion forestière sont répartis entre plusieurs programmes relevant de ministères distincts – notamment le programme 161, piloté par le ministère de l'intérieur, et le programme 149, porté par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

À cette répartition éclatée s'ajoute un manque de lisibilité et de transparence, relevé par plusieurs associations environnementales. Le pilotage budgétaire apparaît morcelé, et les crédits réellement mobilisés sont difficiles à identifier. Par exemple, l'action 29 relative à la planification écologique, inscrite au programme 149 du projet de loi de finances pour 2025, prévoit 194 millions d'euros en autorisations d'engagement, sans que leur ventilation précise ne soit rendue publique.

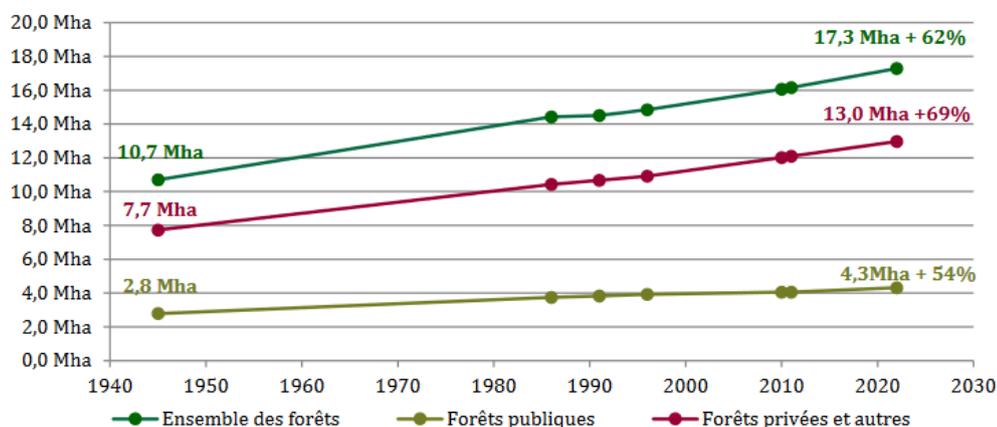
Recommandation n° 2 : Assurer un suivi exhaustif des moyens consacrés à la gestion forestière de l'État, via la création d'une annexe budgétaire (« jaune budgétaire ») permettant d'identifier clairement les crédits mobilisés.

B. DES ETABLISSEMENTS PUBLICS CLES POUR LA DURABILITE FORESTIERE, APPELES A BENEFICIER D'UNE TRAJECTOIRE BUDGETAIRE RENFORCEE FACE A L'INTENSIFICATION DE LEURS MISSIONS

Les trois-quarts de la forêt française hexagonale, soit environ 12,8 millions d'hectares, relèvent de la propriété privée, tandis que le quart restant correspond aux 17 847 forêts publiques gérées dans le cadre du régime forestier par l'ONF, au nom de huit types de propriétaires publics différents.

Deux établissements publics assurent la mise en œuvre des politiques forestières : l'ONF pour les forêts publiques et le CNPF pour la forêt privée. Tous deux bénéficient, à des degrés divers, d'un soutien financier de l'État. Toutefois, **l'accumulation des missions qui leur sont confiées** – qu'il s'agisse de la préservation de la biodiversité, de la prévention des risques, du développement de la filière bois ou de la gestion durable des forêts – contraste avec **l'insuffisance croissante des moyens mis à leur disposition**.

EVOLUTION DE LA SUPERFICIE FORESTIERE ENTRE 1945 ET 2022



Source : Inventaire forestier national, 2023.

1. L'ONF, un acteur incontournable fragilisé, à réarmer pour faire face aux défis climatiques et opérationnels

a. L'ONF assure la gestion de plus de 15 000 forêts publiques à travers le territoire

Créé en 1964, l'Office national des forêts 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, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

L'Office national des forêts est chargé de la gestion de 17 847 forêts publiques appartenant à huit catégories de propriétaires. Ces forêts comprennent :

- 1 433 forêts domaniales, dont 80 sont affectées à des usages spécifiques, parmi lesquelles 66 relèvent du ministère des Armées ;
- 53 forêts départementalo-domaniales ⁽¹⁾ ;
- 11 766 forêts communales, appartenant à 11 089 communes ;
- 501 forêts départementales, pour 90 départements propriétaires ;
- 261 forêts appartenant à des intercommunalités, regroupant 242 collectivités ;
- 78 forêts régionales, détenues par 9 régions ;
- 436 forêts d'établissements publics, administrées par 301 établissements ;
- 3 319 forêts sectionales, propriétés de 3 234 sections de communes.

Doté d'un budget de plus d'un milliard d'euros et d'un effectif de 7 661 agents en 2024, l'ONF met en œuvre quatre grandes missions, en partie interdépendantes.

En premier lieu, l'ONF assure la **gestion durable des forêts domaniales**, qui appartiennent à l'État et couvrent environ 1,5 million d'hectares en métropole. À ce titre, **il met en œuvre le régime forestier**, défini au titre I^{er} du livre II du code forestier. Ce régime fixe les principes de conservation, de mise en valeur et de gestion durable des bois et forêts appartenant à l'État, aux collectivités territoriales et à certains établissements publics, ou sur lesquels ces derniers détiennent des droits indivis. L'ONF en est l'opérateur unique. Pour chaque forêt relevant de ce régime, il est tenu de rédiger un **plan de gestion**, ou « aménagement forestier », fixant les actions à conduire sur une période de 15 à 20 ans, d'élaborer un **programme annuel de coupes et de travaux**, et d'assurer la **surveillance et la conservation** du patrimoine confié. En application des articles L. 213-6 et L. 214-6 du code forestier, l'ONF est également le seul organisme habilité à mettre en marché les bois issus des forêts publiques soumises à ce régime. Cette mission, qui constitue le socle de l'activité de l'Office, est aussi une **source importante de revenus**, notamment par la vente de bois, la location de droits de chasse ou de concessions. Elle représente environ 45 % de ses recettes.

L'ONF met également en œuvre le **régime forestier dans les forêts appartenant à d'autres propriétaires publics**, tels que les collectivités territoriales, les établissements hospitaliers ou les fondations publiques. Ces forêts,

(1) Les forêts dites « départemento-domaniales » sont spécifiques aux départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique et La Réunion). Elles relèvent d'un régime particulier dans lequel la nue-propriété est attribuée au département, tandis que l'usufruit, c'est-à-dire les droits d'usage et de gestion, revient à l'État.

regroupées sous l'appellation « autres forêts publiques » couvrent environ 2,9 millions d'hectares. L'établissement y intervient **comme gestionnaire de droit**, en assurant une **gestion durable** des espaces forestiers, adaptée aux objectifs définis par chaque propriétaire. Pour cette mission, l'ONF est **rémunéré selon un modèle mixte** : une **contribution forfaitaire de 2 € par hectare**, en vigueur depuis 2012, à laquelle s'ajoute une **contribution variable**, dite « frais de garderie », correspondant à **10 à 12 % hors taxes des produits tirés de la gestion forestière**. Cette rémunération est complétée par une **subvention de l'État**, appelée **versement compensateur**, destinée à couvrir partiellement le coût de ces missions de service public.

L'ONF réalise, par ailleurs, **des missions d'intérêt général (MIG)**, financées à coûts complets par les ministères chargés de l'Agriculture, de l'Environnement et de l'Outre-mer. Ces missions couvrent plusieurs champs d'intervention :

– **la prévention des risques naturels**, tels que les incendies, les éboulements et glissements de terrain en montagne, ou encore l'érosion éolienne des dunes littorales ;

– **le soutien au renouvellement des forêts**, notamment par la gestion des ressources génétiques, le suivi des effets du changement climatique et des crises sanitaires, ainsi que par la mise en place d'outils d'observation permettant d'analyser l'évolution des forêts sur le temps long ;

– **la préservation de la biodiversité**, intégrée dans les modes de gestion forestière, à travers le développement d'un réseau d'espaces naturels sous protection forte et l'amélioration de la qualité du réseau d'aires protégées ;

– **la prise en compte des spécificités des forêts ultramarines**, via la surveillance foncière, la structuration et le développement des filières locales, ainsi que des actions spécifiques en Guyane, telles que la lutte contre le commerce illicite, le suivi de l'impact de l'orpaillage et l'accompagnement des communautés locales.

Enfin, parmi les quatre grandes missions qui lui sont confiées, l'ONF réalise également **des prestations commerciales dans le cadre concurrentiel du marché**. Ces prestations couvrent un large éventail de domaines : travaux sylvicoles, études et expertises liées à la forêt et au bois, maîtrise d'œuvre d'infrastructures forestières, aménagements destinés à l'accueil du public (sentiers, aires de repos, signalétique), opérations de gestion de la végétation (comme le débroussaillage), ainsi que l'entretien et la valorisation de parcs arborés en milieu urbain. Ces activités permettent à l'ONF de mobiliser son expertise technique tout en contribuant à l'entretien et à la valorisation durable des espaces naturels et boisés.

LES MISSIONS DE L'ONF



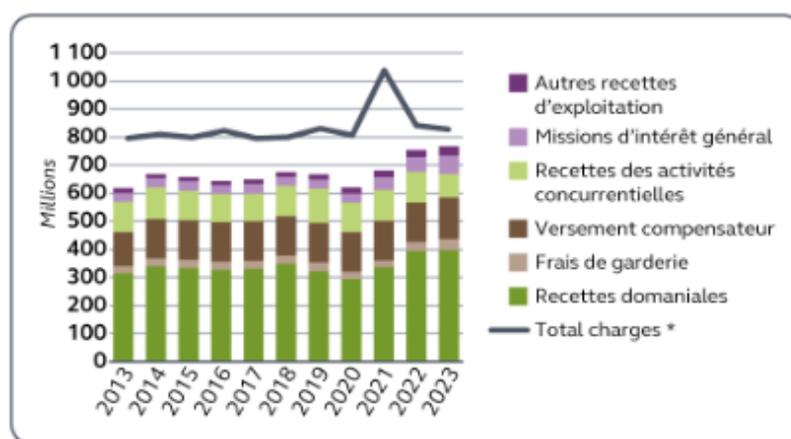
Source : ONF, 2025.

b. L'ONF fait face à une situation budgétaire préoccupante

L'établissement connaît depuis de nombreuses années **une situation financière difficile** caractérisée par des **résultats longtemps déficitaires** et un **niveau d'endettement élevé**.

Historiquement, les ressources de l'ONF reposaient principalement sur la vente du bois issu des forêts domaniales. Toutefois, ces recettes, fluctuant en fonction du cours du bois, se révèlent insuffisantes pour couvrir l'ensemble des missions de l'établissement. Elles doivent être complétées par des **subventions publiques, dont la part dans le financement global n'a cessé d'augmenter**. Cette dépendance s'est accentuée en 2021, année marquée par une rupture dans la dynamique des financements de l'État, avec une hausse significative des aides pour faire face aux crises climatiques et sanitaires.

NIVEAU DES CHARGES ET REPARTITION DU CHIFFRE D'AFFAIRES DE L'ONF DE 2013 A 2023

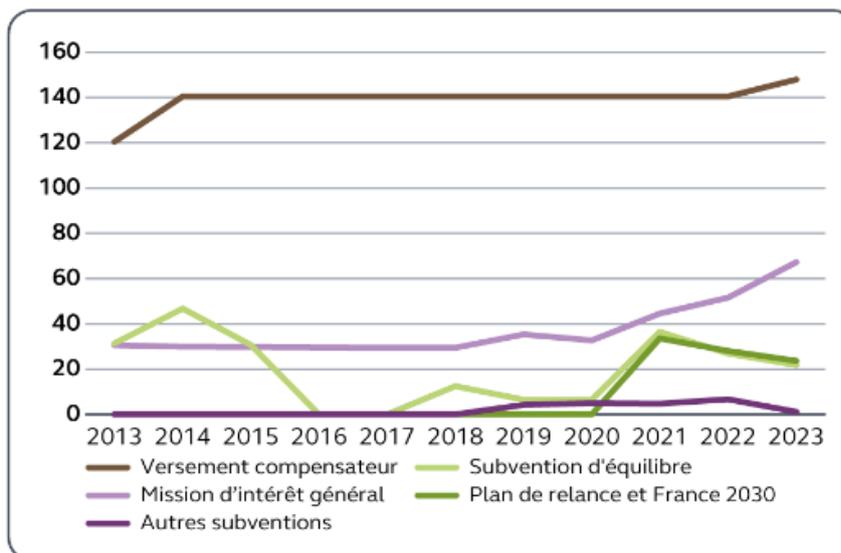


Source : Cour des comptes, 2024.

L'ONF est principalement financé via 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, mais reçoit également des crédits provenant d'autres programmes budgétaires. En 2024, l'établissement s'est vu allouer une subvention pour charges de service public de l'ordre de 174 millions d'euros, ainsi que 49,8 millions d'euros supplémentaires au titre du programme 149, pour un total équivalant à 21 % de son budget annuel ⁽¹⁾.

(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, avril 2025.

EVOLUTION DES SUBVENTIONS PUBLIQUES ENTRE 2013 ET 2023



Source : Cour des comptes, 2024.

Malgré ces soutiens, les ressources issues de l'activité propre de l'établissement comme les subventions d'équilibre versées au titre de ses charges de service public n'ont pas permis de couvrir les investissements nécessaires à la gestion durable des forêts. **L'ONF a donc été contraint de recourir durablement à l'emprunt, générant un endettement historiquement élevé**, qui pèse aujourd'hui lourdement sur ses capacités d'action. À compter de 2013, la dette de l'établissement s'était constamment accrue, passant de 210 millions d'euros à près de 400 millions d'euros en 2020, avant d'amorcer une baisse en 2021, grâce à une stratégie de désendettement priorisée par la direction.

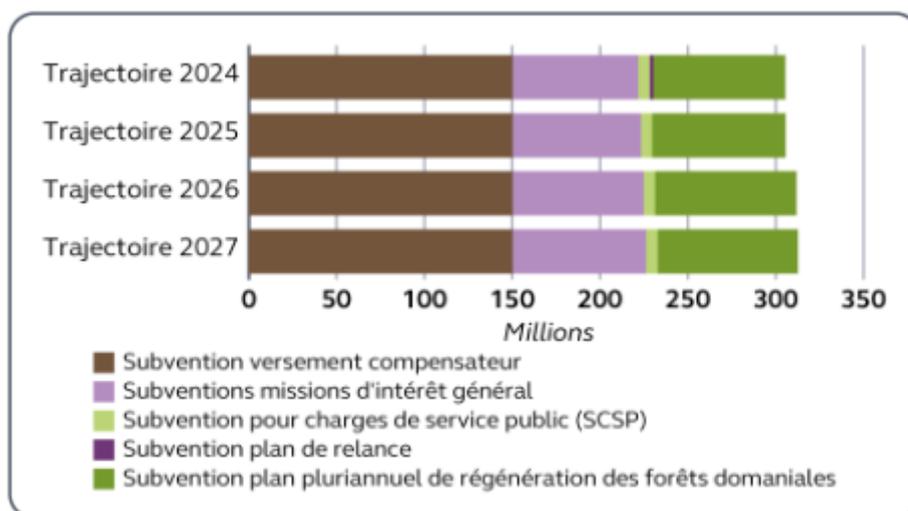
c. La viabilité financière de l'ONF apparaît incertaine face à l'intensification des aléas climatiques

La Cour des comptes a relevé dans son rapport de 2024 qu'en dépit d'une embellie constatée en 2022 et 2023, « 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 »⁽¹⁾.

En effet, d'après les estimations établies par l'ONF en 2022, les besoins en subventions pourraient continuer à croître, passant de 285,42 millions d'euros en 2023 à 350,1 millions d'euros en 2027, afin de financer la régénération des forêts et les missions d'intérêt général. À cet horizon, ils pourraient ainsi approcher le niveau des recettes domaniales, estimées à 384 millions d'euros en 2027.

(1) Cour des comptes, rapport public thématique, L'ONF au défi de la transition écologique, septembre 2024.

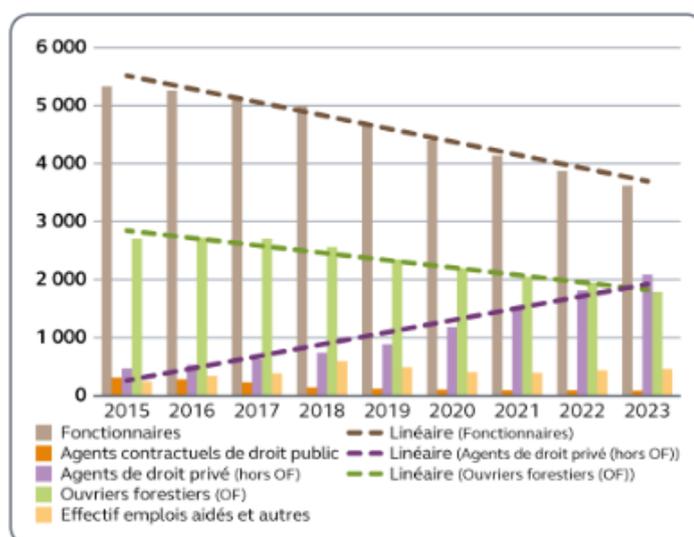
PREVISIONS D'EVOLUTION DES SUBVENTIONS DE L'ETAT JUSQU'EN 2027



Source : Cour des comptes.

Parallèlement, la stratégie de ressources humaines de l'établissement doit être repensée. Après une décennie marquée par une réduction drastique de ses effectifs (-12,3 % depuis 2013), les capacités opérationnelles de l'établissement sont affaiblies, notamment en matière de travaux sylvicoles et de surveillance des forêts, alors que ces besoins deviennent cruciaux. L'annulation récente des baisses d'effectifs prévues pour 2023 et 2024 témoigne d'une prise de conscience de cette tension.

EVOLUTION DE L'EFFECTIF PAR STATUT (ETPT) DE L'ONF



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.

Cette situation appelle **une réflexion sur les priorités assignées à l'ONF et sur les moyens dont il dispose**. Il apparaît indispensable, dans le cadre du prochain contrat d'objectifs, soit de définir une hiérarchisation claire des missions, soit d'engager une trajectoire de renforcement de ses moyens humains et financiers. Sans cela, l'ONF ne sera pas en capacité de répondre pleinement aux exigences d'une gestion durable et résiliente des forêts publiques.

Recommandation n° 3 : Définir dans le prochain contrat pluriannuel entre l'État et l'ONF des objectifs hiérarchisés, en lien avec les priorités de la transition écologique, et préciser les moyens humains et financiers correspondants.

2. Le Centre national de la propriété forestière : un opérateur clef de la gestion durable des forêts privées dont les moyens doivent être renforcés

a. Le CNPF est l'établissement public de référence pour l'accompagnement technique et stratégique des propriétaires forestiers privés

Le CNPF est un établissement public placé sous la tutelle du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, chargé de promouvoir la gestion durable des forêts privées. Ce secteur concerne environ 3,5 millions de propriétaires pour 12,6 millions d'hectares, soit près de 23 % du territoire national.

Le CNPF exerce plusieurs missions essentielles :

– orienter la gestion forestière : il agréé les documents de gestion durable, qui fixent les modalités de gestion d'une propriété forestière sur une période de 10 à 20 ans. Tout propriétaire d'une surface boisée supérieure à 20 hectares est tenu de disposer d'un plan simple de gestion agréé ;

– conseiller et former les propriétaires : le CNPF mène des études et des expérimentations sur la forêt, qu'il traduit ensuite en conseils pratiques. Il diffuse ainsi les bonnes pratiques de sylviculture à travers des actions de formation et d'information à destination des propriétaires forestiers.

– favoriser la structuration de la forêt privée : face au morcellement extrême du foncier forestier privé, le CNPF joue un rôle de coordination en regroupant les propriétaires pour faciliter des projets de desserte, optimiser la mobilisation du bois, mutualiser les chantiers d'exploitation et réduire les coûts des travaux forestiers.

Pour l'année 2024, 16,7 millions d'euros ont été versés au CNPF au titre de la subvention pour charges de service public par l'État et l'établissement public dégage également près de 2,4 millions d'euros de ressources propres ⁽¹⁾.

(1) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, avril 2025.

b. Les moyens dont dispose le Centre national de la propriété forestière restent insuffisants au regard de l'ampleur des défis économiques, écologiques et climatiques auxquels la forêt privée est confrontée

À l'instar de l'ONF, le CNPF voit ses missions évoluer face aux effets du changement climatique et à la montée des risques. La loi du 10 juillet 2023 ⁽¹⁾ lui confère de nouvelles responsabilités. Elle prévoit notamment l'abaissement du seuil de soumission obligatoire aux plans simples de gestion de 25 à 20 hectares ainsi que le déploiement d'un réseau de référents incendie au sein du CNPF et de ses délégations régionales.

Ces évolutions se traduiront mécaniquement par **une hausse progressive de la charge de travail**, à mesure que les propriétaires forestiers déposeront leurs plans de gestion. Pour accompagner cette montée en charge, le projet de loi de finances (PLF) pour 2024 a prévu la création de 16 équivalents temps plein supplémentaires, ainsi qu'un relèvement du plafond d'emplois de 5 ETP pour permettre la transformation de contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée. Une baisse de 13 ETPT avait été initialement proposée dans le PLF pour 2025, mais cette réduction n'a finalement pas été adoptée dans le budget voté. Les moyens humains du CNPF demeurent donc stables en 2025.

Toutefois, **ces renforts restent très en deçà des besoins**. Les effectifs permanents du CNPF ne s'élèvent aujourd'hui qu'à 374 équivalents temps plein annuel travaillé, contre 424 il y a une douzaine d'années. À titre d'exemple, dans la seule région Provence-Alpes-Côte d'Azur, 22 ETPT doivent accompagner la gestion de 840 000 hectares de forêts privées réparties entre 350 000 comptes de propriétés.

Dans ce contexte, les rapporteurs estiment impératif de doter le CNPF de moyens humains à la hauteur des défis qu'il doit relever. **Ils alertent sur la faiblesse structurelle des ressources de l'établissement, qui constitue un frein majeur à l'adaptation de la forêt privée face à l'extension et à l'intensification du risque d'incendie.**

Recommandation n° 4 : S'engager dans une trajectoire de renforcement des moyens humains et techniques du CNPF pour améliorer l'évaluation des documents de gestion durable et le contrôle des obligations forestières.

(1) Loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie.

TABLEAU COMPARATIF DES BUDGETS ET MOYENS ALLOUES AU CNPF ET A L'ONF

Critères	CNPF (forêt privée)	ONF (forêt publique)
Surfaces	Environ 12 millions d'hectares (75 %)	4,6 millions d'hectares (25 %)
Nombre de propriétaires	Environ 3,4 millions	Environ 15 600
ETPT (programme 149)	374	7 661
Crédits alloués (programme 149)	Environ 17 millions d'euros	Environ 220 millions d'euros
– par hectare	1,42 € / ha	47,83 € / ha
– par propriétaire	5 € / propriétaire	14 102 € / propriétaire

Source : Commission des finances.

C. LA SECURITE CIVILE ET LA PREVENTION DES INCENDIES EXIGENT UNE REPONSE ADAPTEE DE L'ÉTAT FACE AUX DEFIS CLIMATIQUES

Les moyens de lutte contre les feux de forêt représentent un coût annuel estimé par la Cour des comptes à 340,5 millions d'euros en 2024 ⁽¹⁾, un montant en hausse en raison de l'intensification des événements climatiques extrêmes.

Les mesures de prévention et de lutte contre les feux de forêt sont majoritairement assurées localement par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), dont le financement s'appuie en grande partie sur la fiscalité transférée aux collectivités territoriales. En 2021, 92 % des recettes de fonctionnement des SDIS provenaient des contributions des départements, des intercommunalités et des communes. D'après les travaux de la mission d'information parlementaire sur le financement des SDIS ⁽²⁾, ces contributions atteignaient 3,35 milliards d'euros en 2022, soit 83,3 % des 4,03 milliards d'euros de recettes totales analysées.

Les départements jouent un rôle central dans le financement des SDIS, prenant en charge de nombreux volets de leur action, parfois intégralement. Le bloc communal reste un contributeur important, avec 1,31 milliard d'euros en 2022, soit 32,7 % des recettes réelles des SDIS. Cette participation varie toutefois selon les territoires, en fonction des équilibres politiques locaux et des décisions des conseils d'administration.

(1) Cour des comptes, rapport public annuel 2024, *La gestion durable de la forêt métropolitaine, quelle adaptation au changement climatique ?*, mai 2024.

(2) Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, Mission « flash » sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours, MM. Xavier Batut et Jocelyn Dessigny, mai 2024.

CARTE DES COMMUNES OU AU MOINS UN INCENDIE DE FORET A ETE SIGNALE EN 2022



Source : Base de données sur les incendies de Forêt en France, 2024.

Néanmoins, les **dépenses croissantes des services départementaux d'incendie et de secours**, dont les charges réelles de fonctionnement et d'investissement ont progressé en moyenne de 3,2 % par an entre 2018 (3,59 milliards d'euros) et 2022 (4,07 milliards d'euros), **pèsent de plus en plus lourdement sur les collectivités territoriales, déjà largement sollicitées dans un contexte de dégradation des finances publiques**. Les mécanismes de compensation restent insuffisants : la montée en charge des SDIS n'a été possible que grâce au soutien de l'État via une fraction de la TSCA, attribuée depuis 2005 (cette fraction porte sur un taux de TSCA (6,155 %) pour les contrats d'assurance des véhicules terrestre à moteur). Cette contribution demeure toutefois limitée, comme l'ont confirmé les travaux de la mission « flash », tous les départements finançant les SDIS au-delà de ce qu'ils perçoivent via cette affectation de taxe ⁽¹⁾.

L'État contribue également à la lutte contre les feux de forêts à travers le programme 161 *Sécurité civile* de la mission *Sécurité*, doté de 963 millions d'euros en crédits de paiement exécutés en 2024. Ce programme finance notamment les moyens nationaux d'intervention, tels que les colonnes de renfort inter-départementales mobilisées lors des incendies majeurs, pour un montant de 13,3 millions d'euros. Ce soutien est en nette augmentation, en réponse à l'intensification des événements climatiques extrêmes : à titre d'exemple, le SDIS du Lot-et-Garonne a reçu 896 000 euros en 2022, contre seulement 20 000 euros en 2020. Auditionné par les rapporteurs, le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises au ministère de l'Intérieur, M. Julien Marion, a insisté sur le **changement d'échelle** induit par l'intensification des risques climatiques. Il a

(1) *Ibid.*

souligné que la trajectoire budgétaire devait s'ajuster aux besoins identifiés, faute de quoi la capacité à répondre efficacement aux enjeux s'en trouverait compromise.

Jugé à bout de souffle dans de nombreux rapports ⁽¹⁾, le modèle de financement des SDIS apparaît inadapté aux profondes mutations que connaît la sécurité civile. **Les besoins augmentent sous l'effet du changement climatique, de l'émergence de nouveaux risques** (terroristes, sanitaires, numériques, chimiques, biologiques, etc.) et de l'élargissement des missions (protection du patrimoine, interventions en milieu naturel, etc.). **Alors que les dépenses de fonctionnement continuent de croître, les collectivités, déjà soumises à une forte pression budgétaire, ne peuvent à elles seules répondre aux enjeux de recrutement et d'investissement.** Cela est d'autant plus préoccupant que la sécurité civile reste l'un des services publics les plus économes, tout en assurant une présence essentielle sur l'ensemble du territoire, en particulier dans les zones peu denses où elle pallie souvent les carences du système de santé.

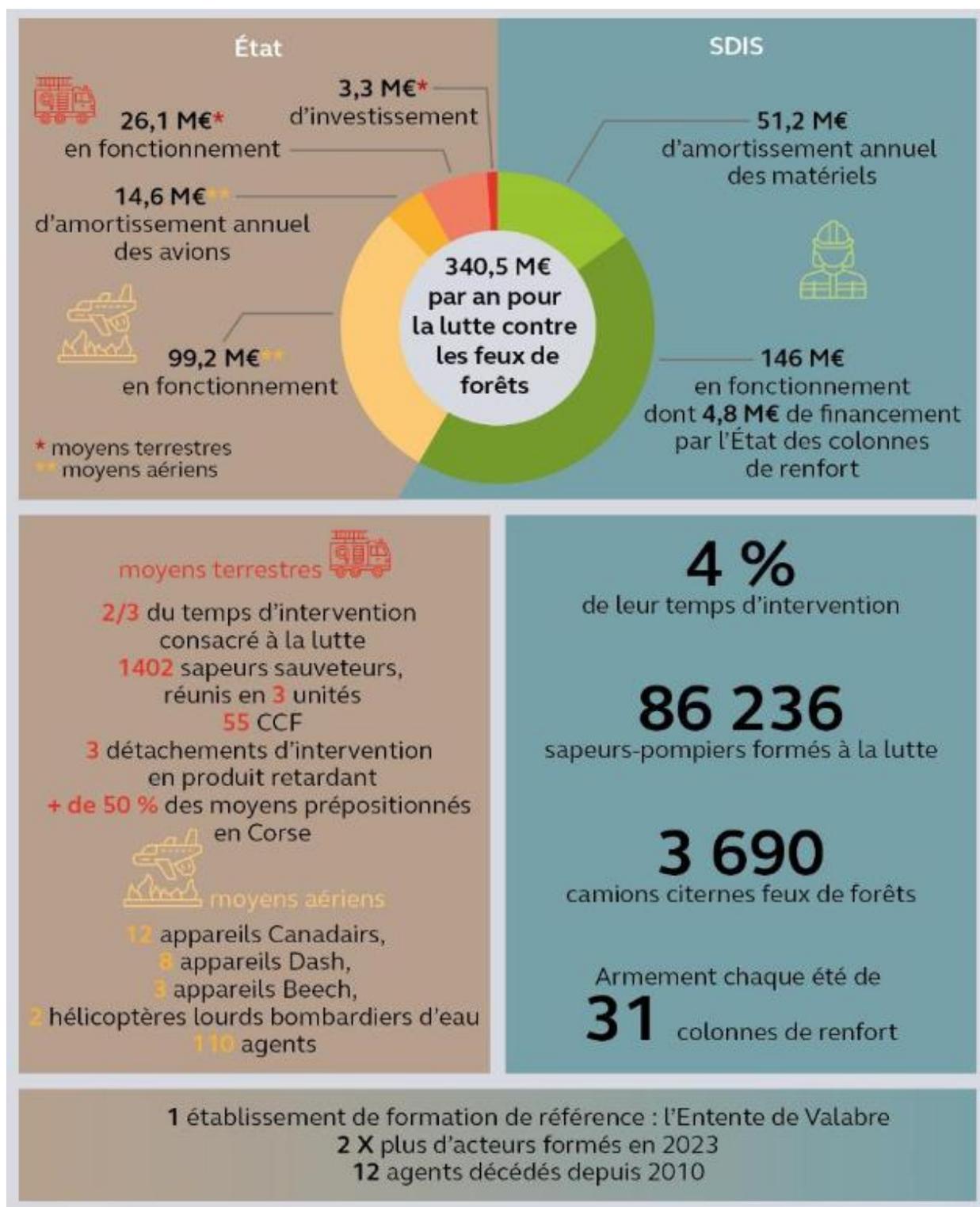
Les rapporteurs spéciaux resteront donc attentifs aux réformes envisagées et au niveau d'engagement de l'État, tant en soutien aux collectivités qu'à la sécurité civile dans son ensemble.

Les rapporteurs ont été sensibles aux propos de M. Julien Marion, qui a rappelé que **l'augmentation des moyens, à elle seule, ne saurait suffire sans une coordination renforcée, une mobilisation accrue des citoyens et le développement d'une véritable culture du risque.** Le présent rapport s'attache dans sa deuxième partie à explorer ces enjeux de résilience collective, en s'intéressant notamment au rôle que peuvent jouer les propriétaires forestiers et les sylviculteurs pour renforcer la durabilité des forêts face à l'intensification des risques.

Recommandation n° 5 : Garantir *a minima* le maintien du niveau d'engagement de l'État en matière de sécurité civile afin d'assurer un appui pérenne et efficace aux collectivités territoriales qui sont confrontées à des besoins croissants.

(1) *Ibid* ; voir également rapport spécial de M. Damien Maudet et Mme Sophie Pantel, sur le projet de loi de finances pour 2025, n° 468 annexe 42, Assemblée nationale, octobre 2024.

MOYENS DE LA SECURITE CIVILE AFFECTES A LA LUTTE CONTRE LES FEUX DE FORETS



Source : Base de données sur les incendies de Forêt en France, 2024.

II. UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCE DOIT ETRE ASSURE AUX CITOYENS ET SYLVICULTEURS, ACTEURS DE LA DURABILITE DES FORETS.

A. LES CITOYENS, ACTEURS ENGAGES DE LA PRESERVATION DURABLE DES FORETS, DOIVENT BENEFICIER D'UN SOUTIEN ACCRU

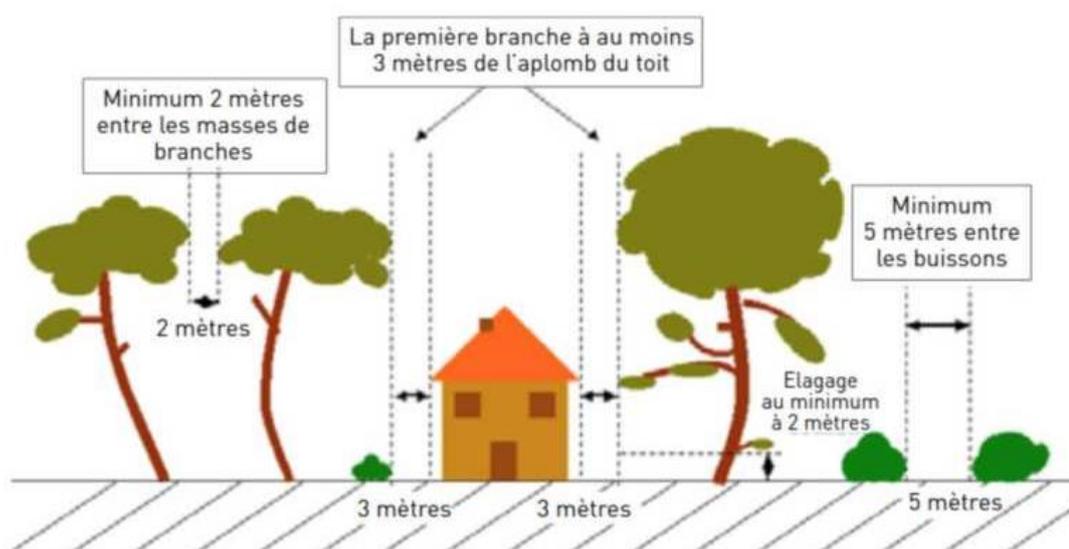
1. La préservation de la forêt repose en grande partie sur l'engagement des habitants forestiers, qu'ils soient propriétaires ou locataires.

Les citoyens, qu'ils soient propriétaires ou locataires, sont directement concernés par la préservation des forêts, notamment à travers l'obligation de débroussaillage prévue par le code forestier.

- Aux termes de l'article L. 131-10 du code forestier, le débroussaillage désigne « *les opérations de réduction des combustibles végétaux de toute nature dans le but de diminuer l'intensité et de limiter la propagation des incendies* ».

Il ne s'agit pas d'un défrichage mais d'un entretien ciblé de la végétation, prescrit dans un périmètre de 50 mètres autour des constructions situées à moins de 200 mètres de zones boisées à risque (forêts, garrigues, maquis, etc.). Cette obligation constitue **la première ligne de défense contre les incendies** : elle limite la propagation du feu, facilite l'intervention des secours et protège les vies humaines. Son efficacité est démontrée, 90 % des habitations détruites par les flammes se situant sur des terrains non débroussaillés ou mal entretenus.

SCHEMA REPRESENTANT LES OBLIGATIONS LEGALES DE DEBROUSSAILLEMENT



Source : Services de l'État en Charente-Maritime, 2021.

Le cadre réglementaire des obligations légales de débroussaillage varie selon la nature du territoire. En zone urbaine, elles s'imposent à tous les propriétaires, que le terrain soit bâti ou non, avec des spécificités en fonction de l'existence ou non d'un plan local d'urbanisme. En zone non urbaine, l'obligation repose sur les seuls propriétaires de constructions, chantiers ou installations, qui doivent débroussailler dans un rayon de 50 mètres, y compris au-delà des limites de leur propriété. Ce périmètre peut être porté à 100 mètres par décision du maire.

● **Pourtant, le taux moyen de conformité aux OLD est aujourd'hui estimé à seulement 37 %,** avec de fortes disparités territoriales.

Ce faible taux s'explique par plusieurs facteurs. Dans les zones historiques de défense contre les incendies (DFCI), si le dispositif est bien connu, il suscite aussi de nombreuses contestations. Lors des auditions, les représentants des associations environnementales, des syndicats forestiers et du Centre national de la propriété forestière ont souligné **l'existence d'injonctions contradictoires** pouvant freiner la mise en œuvre effective des OLD. Certaines situations emblématiques, comme celle de la tortue d'Hermann en région Provence-Alpes-Côte d'Azur – dont l'habitat protégé n'a pu être débroussaillé et a été détruit par un incendie – ont été fortement médiatisées. D'autres cas, plus techniques, révèlent également des tensions entre prévention des incendies, gestion forestière et protection de la biodiversité.

Depuis la loi du 10 juillet 2023 ⁽¹⁾, les OLD ont été étendues à de nouveaux territoires au-delà des zones DFCI. Des communes jusqu'alors peu concernées, qui ne disposent pas toujours de la culture ou des outils nécessaires, se sont vues appliquer ces nouvelles contraintes : débroussailler de grandes surfaces, parfois sur des terrains appartenant à des tiers, dans un cadre juridique souvent perçu comme complexe et peu lisible.

Comme le souligne le rapport d'application de cette loi ⁽²⁾, l'année 2024 constitue une phase de transition. Elle a nécessité un important effort de sensibilisation, tant auprès des populations que des élus locaux, pour expliquer les objectifs des OLD et leurs implications concrètes. Dans ce contexte, les préfets ont été invités à réviser leurs arrêtés OLD d'ici le 31 mars 2025.

Les rapporteurs ont été soucieux de recueillir les témoignages de citoyens concernés : tout en comprenant l'importance de la prévention des incendies, beaucoup ont exprimé un sentiment de solitude face à des obligations qu'ils jugent mal expliquées, mal accompagnées et difficiles à mettre en œuvre.

(1) Loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie.

(2) Rapport d'information sur l'application de la loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie présenté par Mme Sophie Panonacle, MM. Stéphane Delautrette et Julien Gabarron, Commission des affaires économiques, déposé le lundi 14 avril 2025.

Des obligations lourdes à assumer pour les habitants – le témoignage du collectif « La Bellasserie »

Auditionné par les rapporteurs, le collectif d'habitants *La Bellasserie*, situé dans un hameau forestier du Centre-Val de Loire, a fait part des difficultés concrètes rencontrées depuis l'extension des obligations légales de débroussaillage à leur territoire. Pour sécuriser leur lieu de vie, plusieurs habitants doivent entretenir plus de 3 hectares de fonds voisins, dont la majeure partie se situe hors de leur propriété, avec à leur charge exclusive les coûts et la responsabilité juridique de ces travaux.

Les démarches sont particulièrement lourdes : recherche de propriétaires parfois décédés, indivisions complexes, envois de courriers recommandés, information de tiers souvent non informés de leurs obligations. À titre d'exemple, certains habitants doivent contacter plus d'une dizaine de propriétaires pour pouvoir intervenir sur les parcelles concernées. Par ailleurs, les travaux de débroussaillage dépassent le simple entretien : ils incluent élagage, abattage d'arbres et évacuation, ce qui suppose des compétences spécifiques et un matériel coûteux.

Cette situation engendre de fortes tensions : incompréhension face à la responsabilité exclusive imposée aux propriétaires de bâtis, conflits de voisinage, difficultés relationnelles avec des propriétaires de fonds voisins non coopératifs, voire opposés aux interventions mais désireux de récupérer le bois coupé. Le sentiment d'injustice est d'autant plus fort que les habitants concernés ne contestent pas le principe des OLD, mais dénoncent une application déséquilibrée, sans accompagnement opérationnel ni dispositif de certification clair. Ils alertent enfin sur les conséquences à moyen terme : impact sur la valeur immobilière, risque de requalification des zones en « zone rouge » par les assurances, et hausse significative des franchises en cas de sinistre.

2. Il est essentiel d'adapter les obligations légales aux spécificités locales tout en renforçant l'accompagnement des acteurs forestiers et le rôle des élus

- Si la piste d'un levier fiscal a été évoquée par certains acteurs auditionnés et analysée par les rapporteurs, elle ne constitue pas, dans le contexte budgétaire actuel, la solution la plus immédiatement mobilisable. D'autres leviers d'action, déjà engagés ou plus facilement activables, paraissent à ce stade plus pertinents.

En effet, il est apparu aux rapporteurs qu'**un accompagnement renforcé** de la mise en œuvre des obligations légales de débroussaillage est indispensable, **en particulier dans les territoires nouvellement concernés par ce dispositif.**

Dans cette perspective, **il est primordial de soutenir les acteurs qui accompagnent déjà les propriétaires forestiers.**

Le Centre national de la propriété forestière joue à cet égard un rôle central. En application de la loi du 23 juillet 2023, il mène un important travail d'information et de sensibilisation auprès des propriétaires forestiers. Il élabore des supports pédagogiques, propose des visites de conseil au cours desquelles les OLD

sont systématiquement abordées, et intègre ces obligations dans les documents de gestion forestière, tels que les programmes de coupes ou de reconstitution.

Par ailleurs, des sessions de formation sont organisées dans plusieurs régions exposées au risque incendie, afin d'informer les propriétaires sur la justification des OLD, leurs modalités d'application, les obligations qui en découlent, ainsi que les contrôles et les sanctions éventuelles.

Pour les rapporteurs, cette action du CNPF justifie pleinement la nécessité de soutenir l'établissement, tant dans son budget de fonctionnement que dans ses effectifs.

Il convient également de souligner le rôle essentiel des élus forestiers. La FNCOFOR a rappelé l'importance des communes et de leurs élus dans ce domaine. Selon la fédération, les élus des communes forestières méritent d'être plus systématiquement associés aux décisions stratégiques et financières relatives à la gestion de forêt communales. En particulier, il est essentiel qu'ils aient un rôle délibératif au sein des sous-commissions DFCI et un rôle actif dans les instances interservices dédiées à la prévention.

Recommandation n° 6 : Veiller à ce que les élus des communes forestières aient un rôle délibératif au sein des sous-commissions DFCI et une participation active dans les groupes interservices de prévention des incendies.

Les actions de sensibilisation produisent des résultats tangibles : les taux de conformité s'améliorent nettement lorsqu'elles précèdent les contrôles. C'est donc dans une **logique de coopération** que ce dispositif doit continuer à se déployer, afin de garantir son efficacité sans renforcer les inégalités territoriales ou sociales.

En second lieu, une meilleure appropriation des OLD nécessite de la part des services de **l'État un accompagnement renforcé des propriétaires forestiers, ainsi qu'une application progressive et adaptée aux spécificités territoriales**, afin de réduire les injonctions contradictoires.

Conformément à la loi du 10 juillet 2023 et à l'arrêté du 29 mars 2024 qui la met en œuvre, le représentant de l'État dans chaque département est désormais chargé de définir les modalités de débroussaillage en fonction des risques d'incendie. Cet arrêté précise les interventions à réaliser, telles que la coupe ou le broyage de la végétation herbacée et ligneuse basse. Par ailleurs, tout en assurant la sécurité publique, **le représentant de l'État doit prendre les mesures nécessaires pour éviter ou réduire l'impact sur les espèces protégées et leurs habitats**, notamment en lisière de bois, garrigues ou autres milieux naturels favorables à la faune.

Les rapporteurs estiment que ce cadre réglementaire doit **encourager une approche différenciée, tenant compte des spécificités écologiques et sociales propres à chaque zone concernée**.

Recommandation n° 7 : Encourager une mise en œuvre progressive et différenciée des OLD, tenant compte des particularités écologiques et sociales de chaque zone, sous la responsabilité des représentants de l'État, conformément à la loi du 10 juillet 2023 et à l'arrêté du 29 mars 2024.

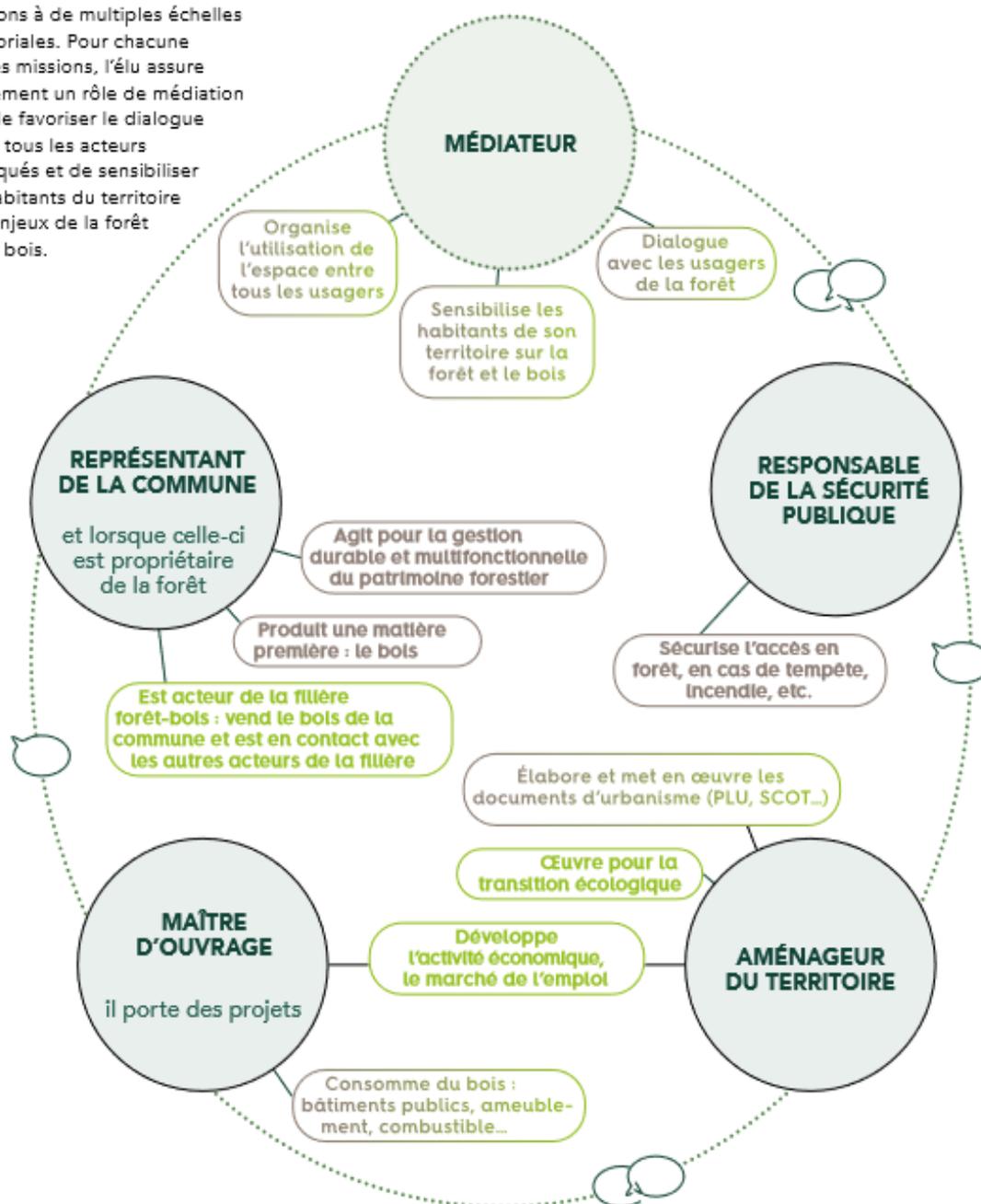
Enfin, les services de l'État doivent jouer un rôle de facilitateur en accompagnant concrètement les propriétaires forestiers dans leurs démarches, souvent complexes et lourdes. Cela inclut notamment l'identification des propriétaires, parfois difficile en cas d'indivisions ou de succession, la gestion des notifications officielles (courriers recommandés), ainsi que l'information des tiers qui ignorent souvent leurs obligations. Dans le cas où des habitants doivent contacter une dizaine de propriétaires différents pour pouvoir débroussailler les parcelles concernées, une meilleure connaissance du cadastre et un accompagnement personnalisé sont donc indispensables.

Recommandation n° 8 : Développer des dispositifs d'appui opérationnel et administratif aux propriétaires forestiers, avec un renforcement des moyens des services de l'État chargés de ces missions.

SCHEMA REPRESENTANT LES ROLES DE L'ÉLU FORESTIER

LES RÔLES DE L'ÉLU FORESTIER

Représentant de la commune, responsable de la sécurité civile, maître d'ouvrage, aménageur du territoire, l'élu forestier assure de nombreuses missions à de multiples échelles territoriales. Pour chacune de ces missions, l'élu assure également un rôle de médiation afin de favoriser le dialogue entre tous les acteurs impliqués et de sensibiliser les habitants du territoire aux enjeux de la forêt et du bois.



ACTION À L'ÉCHELLE COMMUNALE

ACTION À L'ÉCHELLE TERRITORIALE (INTERCOMMUNALITÉ...)

ACTION À L'ÉCHELLE COMMUNALE ET TERRITORIALE

B. LES AIDES ETATIQUES PEUVENT MIEUX FAVORISER L'EQUILIBRE ENTRE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET PROTECTION ECOLOGIQUE

La filière forêt-bois représente un pilier de l'économie française, avec 60 milliards d'euros de chiffre d'affaires, plus de 440 000 emplois et 60 000 entreprises, principalement implantées en zone rurale. Elle contribue à la transition écologique en tant que première source d'énergie renouvelable et en substituant des matériaux carbonés. Pourtant, elle fait face à des fragilités structurelles : déficit commercial de plus de 7 milliards d'euros, morcellement foncier, sous-investissement et vieillissement des peuplements.

Les plans de relance récents ont mobilisé près de 300 millions d'euros pour favoriser le renouvellement forestier et sécuriser l'approvisionnement en bois des industries. Ce soutien public reste néanmoins indissociable d'un impératif écologique : sans forêts en bon état, il n'y a pas de matière première durable. Les rapporteurs considèrent que la voie à suivre repose sur **une meilleure conciliation entre performance économique et préservation environnementale**, notamment par une augmentation progressive des aides visant à promouvoir des pratiques de gestion durable, assurant à la fois la pérennité de la filière et la protection des écosystèmes.

1. Les plans de relance successifs n'ont que progressivement intégré des critères écologiques

Face à la vulnérabilité grandissante des forêts françaises liée au changement climatique, à la recrudescence des incendies et au dépérissement des peuplements, l'action publique s'est organisée autour de trois plans successifs : France Relance, France 2030, et, depuis octobre 2022, France Nation Verte. **Si le premier plan a fait l'objet de critiques pour ne pas avoir suffisamment atteint l'objectif d'adaptation des forêts, une meilleure prise en compte de ces enjeux semble désormais amorcée.**

a. Le plan France Relance : un soutien majeur mais des insuffisances dans le ciblage des aides au renouvellement forestier

Lancé à l'automne 2020 dans le contexte de la relance post-covid, le plan France Relance a marqué une première étape significative avec une enveloppe globale de 200 millions d'euros en faveur du secteur forêt-bois. Cette enveloppe se répartissait entre un fonds forêt (150 millions d'euros), un soutien à la filière bois (20 millions d'euros), des aides aux filières graines et plants (5,5 millions d'euros) et le développement de la connaissance de la forêt française grâce à un soutien à la technologie LIDAR – un scanner embarqué dans un avion qui émet un signal infrarouge à une grande fréquence (500 Mhz) et reçoit les échos réfléchis par le sol ou d'autres objets (bâtiments, arbres, pylônes, végétations basses) – (22 millions d'euros).

La mesure phare du plan a été le soutien au renouvellement forestier, ciblant les propriétaires souhaitant adapter leurs forêts au changement climatique. Les résultats affichés sont notables : plus de 58 millions d'arbres plantés et 46 628 hectares renouvelés, soit plus que les 45 000 hectares initialement visés.

Cependant, la mise en œuvre du plan a suscité plusieurs critiques, notamment de la part de la Cour des comptes qui écrit, dans son rapport de 2024 sur la gestion durable de la forêt métropolitaine que « *certaines interventions du fonds d'aide au renouvellement de France relance ne répondent pas directement à des objectifs d'adaptation des forêts* »⁽¹⁾. La Cour relève que ces interventions « *d'une part, privilégient les peuplements à faible valeur économique non déperis et, d'autre part, elles reposent sur des critères de diversification trop peu contraignants* ».

En outre, il est notable que le dispositif a surtout bénéficié à la forêt privée, qui a été quasiment la seule à solliciter le volet relatif au « *peuplement à faible valeur économique* » du fonds d'aide au renouvellement de France Relance. Les communes forestières ont majoritairement choisi de reconstituer leurs peuplements sinistrés en privilégiant des plantations diversifiées, plus à même de s'adapter au changement climatique.

b. Le plan France 2030 : des critères écologiques mieux intégrés, mais une ambition limitée

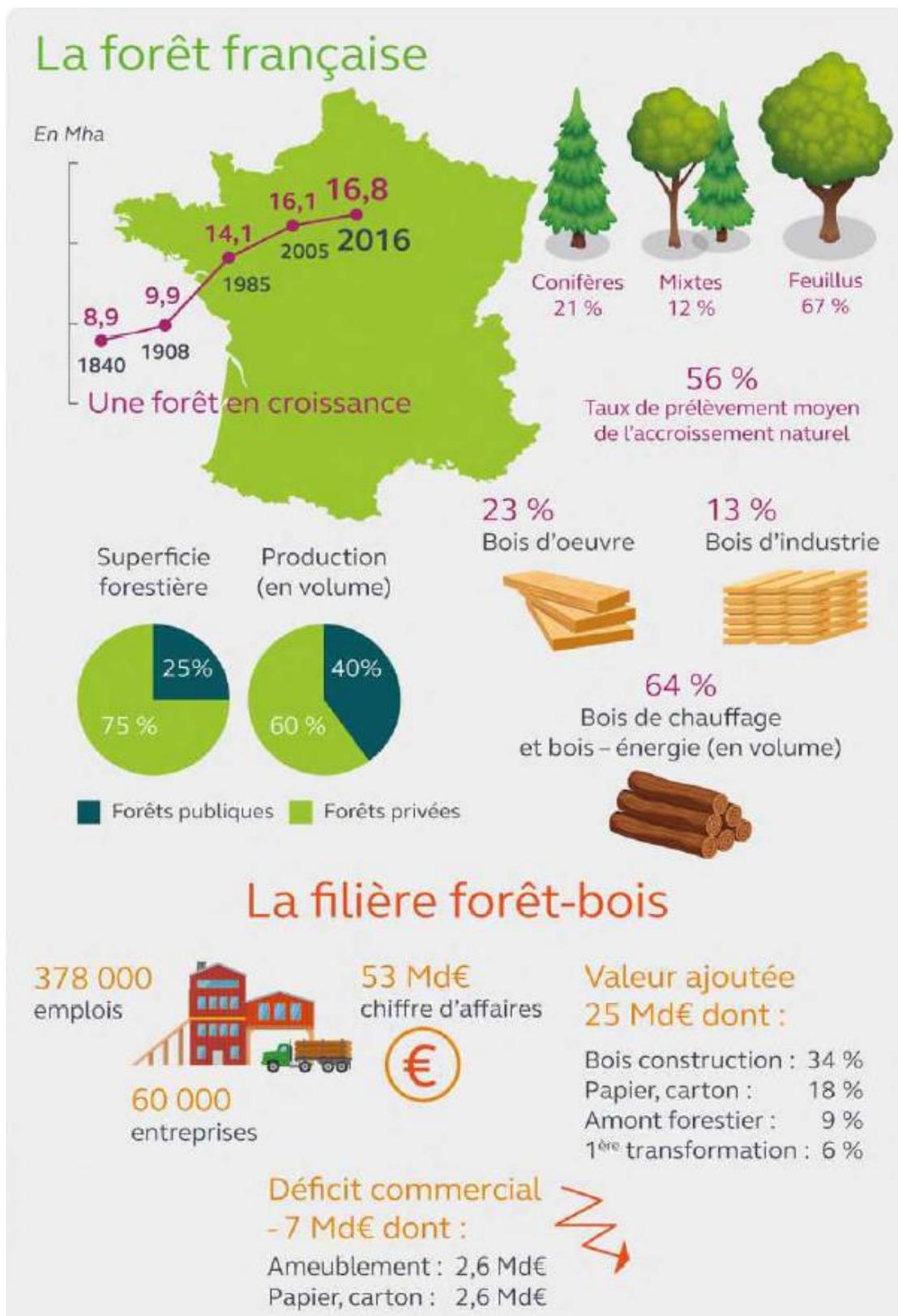
Doté de 150 millions d'euros, le plan France 2030 a pris le relais du plan France Relance en cherchant à corriger les lacunes du plan précédent. Il soutient toujours le renouvellement, l'enrichissement et la résilience des peuplements, en renforçant les exigences environnementales et climatiques.

Le diagnostic préalable est devenu plus complet, intégrant des volets sylvicole, climatique, environnemental, et un nouveau volet sur les sols forestiers, en lien avec le Plan d'action pour leur préservation. Les essences plantées doivent désormais être sélectionnées sur la base de critères scientifiques. L'eucalyptus a été interdit, et les peuplements vulnérables peuvent faire l'objet d'interventions spécifiques (enrichissement, régénération naturelle, etc.).

Malgré ces avancées, la dimension financière du plan reste inférieure aux besoins : la dotation permettra de renouveler 30 000 hectares, soit deux fois moins que la surface détruite par les incendies de 2022.

(1) Cour des comptes, rapport public annuel 2024, *La gestion durable de la forêt métropolitaine, quelle adaptation au changement climatique ?*, mai 2024.

CHIFFRES CLES DE LA FILIERE FORET-BOIS



Source : Cour des comptes, Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, La structuration de la filière forêt-bois, ses performances économiques et environnementales, 2021.

c. Le plan France Nation Verte : une meilleure intégration des critères écologiques

Adopté dans le cadre du grand chantier de la planification écologique, le plan France Nation Verte prolonge et approfondit la dynamique amorcée par les plans précédents. La création, le 5 novembre 2024, d'un fonds forestier pérenne marque une évolution majeure : pour la première fois, l'action de l'État s'inscrit dans le temps long propre à la forêt, en cohérence avec ses cycles biologiques et sylvicoles.

Le cahier des charges de cette troisième phase constitue l'aboutissement le plus avancé de la politique forestière récente. Il impose un diagnostic préalable approfondi réalisé par un professionnel de la gestion forestière, et renforce les exigences environnementales : diversification accrue des essences selon la surface, bonification des aides pour les forêts certifiées, et nouvelles obligations écologiques. Parmi ces dernières figurent par exemple l'interdiction des espèces exotiques envahissantes, et le bannissement des produits phytosanitaires de synthèse.

2. Une meilleure considération des équilibres écologiques doit guider les prochaines décisions budgétaires

Les rapporteurs entendent les attentes exprimées par les associations en faveur d'une meilleure prise en compte des équilibres écologiques et de la promotion de la sylviculture régénérative, conçue non comme une simple opération de replantation, mais comme une démarche globale de restauration des écosystèmes, en appui à l'adaptation des forêts au changement climatique.

Conscients de l'importance du dialogue entre ONG, scientifiques, gestionnaires et sylviculteurs – seule voie pour articuler durablement objectifs environnementaux et économiques –, **les rapporteurs estiment que la plantation d'arbres ne peut constituer à elle seule un indicateur de réussite de la politique forestière.** Les peuplements doivent faire l'objet d'un suivi, d'un accompagnement et d'une gestion sur le long terme pour assurer pleinement leurs fonctions écologiques.

Le modèle allemand pour une gestion forestière adaptée au climat

Face aux défis posés par le changement climatique, l'Allemagne et la France ont adopté deux stratégies différentes pour adapter leurs forêts.

Le programme allemand de **gestion forestière adaptée au climat** (*Klimaangepasstes Waldmanagement*), lancé en 2022, propose une aide forfaitaire de 100 euros par hectare et par an, sur une période de 10 à 20 ans, à tous les propriétaires respectant 12 critères exigeants.

Ces engagements comprennent notamment l'interdiction des coupes rases (sauf exception sanitaire), le développement du bois mort pour la biodiversité, le maintien d'au moins 5 % de la surface en libre évolution, la non-utilisation de produits chimiques ou encore la priorité donnée à la régénération naturelle et aux essences autochtones. Le succès est au rendez-vous : **1,6 million d'hectares** sont déjà engagés, soit **21 % de la forêt privée et communale allemande**.

Le système repose sur une logique simple : les aides sont versées à l'entrée dans le programme et le respect des engagements est contrôlé a posteriori, par des organismes indépendants. En cas de manquement, les aides sont remboursées avec intérêts, assurant la crédibilité du dispositif.

Les rapporteurs se montrent ainsi ouverts à une **évolution des outils fiscaux afin de mieux encourager une gestion forestière durable**.

Le dispositif DEFI Forêt⁽¹⁾, qui a bénéficié à 13 060 ménages en 2023 et pour lequel 20 millions d'euros sont programmés en 2024, reste aujourd'hui peu incitatif en matière de pratiques favorables à la biodiversité ou à la qualité des sols, telles que la sylviculture mélangée à couvert continu.

Dans cette perspective, une évolution du cadre fiscal pourrait être envisagée, par exemple en portant de 25 % à 35 % le taux du crédit d'impôt pour les contribuables s'engageant dans une gestion en futaie irrégulière, comme l'a proposé la mission d'information sur l'adaptation au changement climatique de la politique forestière et la restauration des milieux forestiers de 2023⁽²⁾. De telles mesures méritent d'être examinées dans le cadre des discussions à venir sur le projet de loi de finances pour 2026.

(1) *Le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI), créé par la loi du 9 juillet 2001 et codifié à l'article 200 quinquies du CGI, ouvre droit à un crédit d'impôt pour les acquisitions forestières, les travaux sylvicoles et les assurances contre les risques naturels. Le dispositif a été prorogé jusqu'en 2027 par la loi du 10 juillet 2023.*

(2) *Rapport d'information n° 1178 (Assemblée nationale, XIV^e législature) précité.*

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le mercredi 25 juin 2025, la commission, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Laurent Baumel et Mme Sophie Mette, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission Cohésion des territoires : aménagement des territoires, sur leur rapport d'information sur la gestion forestière de l'État, présenté en application de l'article 146, aliéna 3, du règlement de l'Assemblée nationale.

La commission a autorisé la publication du rapport d'information.

L'enregistrement audiovisuel de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu sera bientôt consultable en ligne.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Délégation interministérielle à la forêt, au bois et à ses usages

– Jean-Michel Servant, délégué interministériel à la forêt, au bois et à ses usages.

Office national des forêts (ONF)

– Albert Maillet, directeur des forêts et des risques naturels ;
– Claire Tholance, adjointe à la directrice des relations institutionnelles, de l’Outre-mer et de la Corse.

Centre national de la propriété forestière (CNPF)

– Roland de Lary, directeur général ;
– Anne-Marie Bareau, présidente.

Cabinet du Ministère de l’Agriculture et de la Souveraineté alimentaire

– Louis de Redon, conseiller recherche, innovation, biomasse, énergie, filière forêt-bois et haies ;

– Marie-Aude Stofer, sous-directrice filière forêt-bois, cheval et bioéconomie ;

– Victor Mabilie, conseiller budgétaire, gestion des risques, protection sociale et dialogue social.

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du Ministère de l’Intérieur

– Julien Marion, préfet, directeur général ;
– Romain Monconduit, sous-directeur des moyens nationaux.

Syndicats forestiers et acteurs de la filière forêt-bois

– Nicolas Dauzain, délégué général de la Fédération nationale du bois * ;
– Antoine d’Amécourt, président de Fransylva * ;
– Laurent de Bertier, directeur général de Fransylva * ;
– Dominique Weber, président du Comité stratégique de la filière-bois ;

- Jean-Luc Dunoyer, directeur de projet du Comité stratégique de la filière-bois ;
- David Caillouel, président du Syndicat des exploitants de la filière-bois * ;
- Annabelle Jacquemin-Guillaume, déléguée générale du Syndicat des exploitants de la filière-bois * ;
- Michel Bazin, vice-président forêt de la Fédération nationale entrepreneurs des territoires *.
- Éric Dumontet, directeur du syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest.

Associations

- Bruno Doucet, fondateur et coordinateur de Canopée * ;
- Christophe Chauvin, chef de projet « Forêt » de France Nature Environnement * ;
- Aurore Dubarry, animatrice du Réseau Forêt au sein de France Nature Environnement * ;
- Simon Martel, chargé des relations institutionnelles d'I4CE * ;
- Julie Marsaud, en charge du plaidoyer « Forêt » de WWF France *.

Représentants du collectif « La Bellasserie »

- Philippe Poirier, fondateur et représentant du collectif « La Bellasserie » ;
- Claude Levoy, représentant du collectif « La Bellasserie ».

DFCI Gironde

- Pierre Macé, directeur de la DFCI Gironde.

Élus forestiers

- Philippe Canot, président de la Fédération nationale des communes forestières et maire de la commune Sécheval * ;
- Françoise Alric, directrice adjointe de la Fédération nationale des communes forestières * ;
- Benoît Baranger, maire de Bourgueil.

Experts forestiers

– Sébastien Chaton, président du comité spécialisé de la gestion durable des forêts qui relève du Ministère de l’agriculture et président du syndicat professionnel Experts forestiers de France *.

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*