

Urgence : Office national des forêts (ONF), gestion des parcelles des collectivités territoriales et règles de gouvernance

Tirant les conséquences de la décision n° 2026-1193 QPC du Conseil constitutionnel, **l'article 1^{er}** de la proposition de loi **modifie le cadre juridique relatif à la contribution aux frais de garderie et d'administration et à la contribution additionnelle d'un montant de deux euros par hectare versées à l'Office national des forêts (ONF)** qui financent la gestion des parcelles des collectivités territoriales relevant du **régime forestier**. Il prévoit ainsi de **rétablir la base légale de cette imposition** pour permettre à l'ONF de recouvrer ces contributions dont le montant total est estimé à 33 millions d'euros.

Ce faisant, il **exclut de l'assiette de ces frais de garderie les produits issus des surfaces sans lien avec la gestion forestière** tirés de l'exploitation du sous-sol, les installations de production d'énergies renouvelables et de télécommunications ainsi que les dons, legs et subventions afin d'**améliorer l'acceptabilité de cet impôt auprès des communes forestières, celles-ci ayant été à l'origine de sa contestation devant le Conseil constitutionnel**.

L'article 2 de la proposition de loi porte sur **la gouvernance de l'ONF**. Dans la mesure où les salariés de droit privé sont majoritaires dans les effectifs de l'ONF depuis 2023, l'établissement public se verrait soumis à de nouvelles règles lors du prochain renouvellement de son conseil d'administration prévu en décembre 2027.

Afin de **préserver les modalités actuelles de gouvernance de l'ONF** et à la demande **unanime des acteurs concernés**, l'article 2 de la proposition de loi prévoit d'**exclure l'établissement public du champ du titre II de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public**.

Partageant l'objectif de cette proposition de loi, la commission des affaires économiques l'a adoptée tout en prévoyant, conjointement avec la commission des finances saisie pour avis, d'exclure aussi les ouvrages de transport et de distribution de gaz et d'électricité en forêt.



I. L'urgence de légiférer pour rétablir la base légale de la contribution aux frais de garderie et d'administration versée à l'ONF

A. L'impossibilité, pour l'ONF, de recouvrer une ressource importante depuis une décision du Conseil constitutionnel



L'ONF, établissement public national à caractère industriel et commercial, **met en œuvre le régime forestier** qui encadre la gestion des forêts publiques en France, qu'il s'agisse des forêts domaniales de l'État ou du patrimoine forestier des autres personnes publiques, au premier rang desquelles les collectivités territoriales. Le régime forestier s'applique sur **10,4 millions d'hectares**.

L'ONF finance les coûts de gestion de ses missions au profit des collectivités territoriales et d'autres personnes publiques par **deux types de ressources** :

- **le « versement compensateur »**, dotation budgétaire de l'État, d'un montant d'environ **150 millions d'euros par an**, couvrant 80 % du coût de ses missions ;
- **deux contributions obligatoires** payées majoritairement par les communes forestières et prévues à l'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979 : **la contribution aux frais de garderie et d'administration** et **la contribution additionnelle d'un montant de deux euros par hectare**.

La contribution aux frais de garderie et d'administration s'élève à 12 % (ou 10 % pour les communes classées en zone de montagne) du montant annuel hors taxe des produits issus des parcelles relevant du régime forestier, qu'il s'agisse de la vente de bois mais aussi des produits de la chasse, de la pêche ou encore les produits tirés du sol ou de l'exploitation du sous-sol. **Certaines parcelles défrichées sur lesquelles des carrières ou des panneaux solaires ont été installés sont donc incluses dans l'assiette de cette contribution, alors même que l'ONF n'intervient pas ou très peu sur ces parcelles.**

Dans sa décision n° 2026-1193 QPC du 10 avril 2026, le Conseil constitutionnel a constaté que le législateur avait méconnu sa propre compétence en omettant de définir les modalités de recouvrement de cette contribution. **En l'absence de base légale, l'ONF ne peut plus recouvrer cette contribution. Il devient donc urgent, pour le législateur, d'en définir les modalités afin de permettre à l'ONF de continuer à percevoir la contribution aux frais de garderie et d'administration et à assurer ses missions de surveillance et de gestion des forêts soumises au régime forestier.**



Conformément au principe de « **petite rétroactivité fiscale** », il est impératif que **la loi rétablissant l'assiette de cette contribution soit promulguée avant le 31 décembre 2026** pour que l'ONF puisse recouvrer une somme d'environ **33 millions d'euros**.

La proposition de loi va cependant plus loin que la simple définition des modalités de recouvrement en précisant également le fait générateur ainsi que les règles relatives au contrôle, au contentieux, aux garanties des contribuables et aux sanctions applicables à la contribution aux frais de garderie et d'administration et à la contribution additionnelle. Ces dispositions sont d'ailleurs reprises dans une rédaction quasiment identique à l'article 13 du projet de loi de finances pour 2027 déposé après la proposition de loi. **La commission des affaires économiques a considéré que ces apports étaient bienvenus ; à l'initiative de la rapporteure, elle les a enrichis d'améliorations rédactionnelles (COM-2 et COM-3).**

B. Une assiette contestée, un nouvel équilibre à trouver entre acceptabilité de l'impôt et préservation des ressources de l'ONF

Au-delà de la nécessité de légiférer en urgence pour permettre le recouvrement de cette contribution se pose l'épineuse question de l'assiette de cette contribution. Le débat qui anime les communes forestières porte sur le renforcement de l'acceptabilité de la contribution pour frais de garderie et d'administration, d'une part, et la nécessité de garantir à l'ONF les ressources nécessaires pour exercer ses missions, dans un contexte de dégradation de l'état de santé des forêts sous l'effet du changement climatique, d'autre part. D'après le dernier inventaire forestier national, la mortalité annuelle des arbres a en effet été multipliée par 2,5 entre les deux dernières décennies.

En retirant de l'assiette de la contribution les produits liés à l'exploitation du sous-sol, aux installations de production d'énergies renouvelables et de télécommunications ainsi que les dons et les legs, l'article 1^{er} de la présente proposition de loi propose une position d'équilibre sur ce point, que la commission des affaires économiques partage.

33,4 M€

Montant de la contribution aux frais de garderie et d'administration (28,1 M€) et de la contribution additionnelle (5,3 M€) versées à l'ONF en 2025.

4,5 M€

Estimation de la perte de revenus nets liée à la réduction de l'assiette de la contribution aux frais de garderie et d'administration prévue par la proposition de loi.

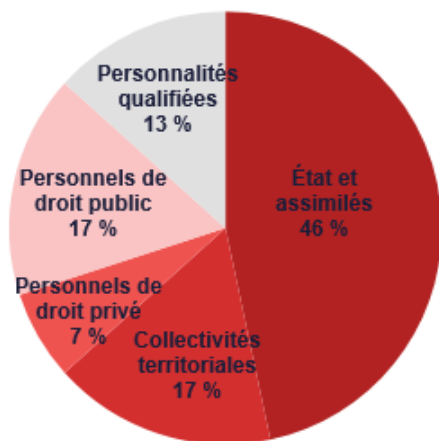
Source : ONF

Elle a néanmoins adopté un amendement COM-4 identique à l'amendement COM-5 de la commission des finances saisie pour avis visant à clarifier le régime d'exclusion qui ne devrait pas concerner seulement les installations de production d'énergies renouvelables mais aussi les ouvrages de distribution et de transport de gaz et d'électricité – qui représentent une perte négligeable pour l'ONF –, étant entendu que seules les énergies renouvelables sont produites en forêt.

L'assiette proposée est d'ailleurs acceptée par Communes forestières France comme par l'ONF qui y voit un facteur de sécurisation juridique et financière et d'apaisement des relations avec les collectivités territoriales, même si une telle réforme se traduirait par une perte de revenus nets d'environ 4,5 millions d'euros par an.

II. Un modèle de gouvernance spécifique à préserver

Composition du conseil d'administration de l'ONF



Dans la mesure où les salariés de droit privé sont majoritaires dans les effectifs de l'ONF depuis 2023, l'établissement public se verra soumis à la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public lors du prochain renouvellement de son conseil d'administration prévu en décembre 2027 en matière de fonctionnement et de composition du conseil d'administration ainsi que d'élection et de statut des représentants des salariés.

Or, du fait de la diversité des acteurs impliqués dans la politique forestière, le conseil d'administration de l'ONF est constitué de plusieurs catégories d'administrateurs pour un total de 30 membres. Ce modèle de gouvernance est d'ailleurs consacré par des dispositions spécifiques du code forestier.

L'application des dispositions de la loi n° 83-675 précitée impliquerait de constituer un conseil d'administration à plus de 50 membres et **d'alourdir le processus décisionnel ou de remettre en cause les équilibres actuels.**

Les personnes entendues par la rapporteure, qu'il s'agisse de l'ONF, de son autorité de tutelle, des représentants des personnels de droit public ou de droit privé ou de l'association Communes forestières France, **se sont unanimement prononcées en faveur du maintien du régime spécial prévu par le code forestier et de l'exclusion explicite de l'ONF du champ des établissements concernés par le titre II de la loi n° 83-675 précitée**, comme le prévoit l'article 2 de la proposition de loi.

La commission considère qu'il est logique, au regard des dispositions déjà existantes, de la part des fonds publics dans le budget de l'ONF, de ses nombreuses missions de service public prévues dans le contrat signé entre l'établissement public et l'État et du consensus qui se dégage parmi les membres actuels du conseil d'administration, d'inscrire l'ONF dans cette annexe. Elle a donc adopté l'article sans modification. L'Assemblée nationale a d'ailleurs déjà introduit cette disposition dans la loi n° 2026-403 du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique, qui a néanmoins été considérée comme un « cavalier législatif » par le Conseil constitutionnel.

POUR EN SAVOIR PLUS

L'Office national des forêts et le défi de la transition écologique, rapport public thématique de la Cour des comptes, septembre 2024

État – Office national des forêts : évaluation du contrat 2021-2025 et perspectives pour le contrat 2026-2030, rapport CGAAER n° 24 100, IGEDD n° 015 934-01, mai 2025

Inventaire forestier national, résultats 2026 : la forêt à l'épreuve du changement climatique



Dominique ESTROSI SASSONE
Présidente
Alpes-Maritimes
Les Républicains



Marie-Lise HOUSSEAU
Rapporteure
Tarn
Union Centriste et Indépendants

✉ secretariat-com-eco@senat.fr

☎ 01.42.34.23.20

🌐 www.senat.fr

