



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE,
DE LA RURALITÉ ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le Directeur du Cabinet

Paris, le 13 MAI 2011

N/Réf : CI 0621825

Monsieur le Président,

Les Ministres en charge de l'Ecologie, de l'Economie, du Budget et de la Forêt ont diligenté une mission pour analyser le régime forestier appliqué aux forêts des collectivités. Cette mission s'est également attachée à identifier, en accord avec les Cabinets ministériels, les voies et les moyens d'un équilibre financier durable de l'Office National des Forêts.

Les membres de la mission vous ont présenté le résultat de leurs travaux le 13 avril dernier.

Compte tenu de vos questionnements lors de cette réunion et afin que ses travaux puissent s'inscrire dans le contexte de la préparation du prochain contrat d'objectifs et de performance pour la période 2012-2016, j'ai souhaité vous communiquer une synthèse des principaux constats et propositions formulés sur le modèle économique de l'Office.

Ce document permettra d'enrichir les réflexions en cours, menées en pleine concertation avec les communes forestières, pour préparer le prochain contrat. Ce contrat fixera les objectifs de gestion durable des forêts publiques pour la période 2012-2016 et devra permettre d'atteindre un équilibre financier durable pour l'établissement.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Jean-Marc BOURNIGAL

Monsieur Jean-Claude MONIN
Président de la Fédération Nationale
des Communes Forestières
13, rue du Général Bertrand
75007 PARIS

Synthèse du rapport de mission sur le modèle économique de l'Office National des Forêts

A la demande des ministres en charge de l'écologie, de l'économie, du budget et de la forêt, une mission composée de membres du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux a examiné le « modèle économique de l'office national des forêts ».

La mission visait en premier lieu à analyser le régime forestier appliqué aux forêts des collectivités, son financement par les communes, l'Office national des forêts (ONF) et l'État ainsi que ses effets sur l'équilibre financier global de l'office. L'activité de gestion par l'ONF des forêts des collectivités ne pouvant être appréhendée isolément, la mission a inscrit ses travaux dans le contexte préalable à l'élaboration du contrat d'objectifs et de moyens de l'ONF (2012-2016).

Au-delà de la seule activité de gestion des forêts des collectivités, la mission a cherché à identifier les voies et moyens d'un équilibre financier durable de l'établissement. Elle a rendu ses conclusions à la fin du mois de janvier 2011.

La présente note a pour objet de synthétiser les principaux constats et propositions de la mission.

1. Le constat de la mission : un modèle économique fragilisé

La mission rappelle les caractéristiques du modèle économique de l'ONF :

- ◆ il est un établissement public national à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, à statut dérogatoire (composé pour les deux tiers de personnels fonctionnaires). Créé par la loi du 23 décembre 1964, il est placé sous la co-tutelle des ministères en charge des forêts et de l'écologie ;
- ◆ il a quatre missions principales : (i) la gestion des forêts domaniales, c'est-à-dire des forêts et terrains à boiser appartenant à l'État ; (ii) la gestion des forêts des collectivités, en particulier celles appartenant aux communes ; (iii) la réalisation de missions d'intérêt général (MIG) confiées par l'État ou les collectivités ; (iv) la réalisation de prestations qui relèvent du secteur concurrentiel tant au profit des collectivités publiques que d'autres clients (travaux forestiers, études et expertises ...) ;
- ◆ il doit, conformément au choix d'une forêt publique multifonctionnelle, réaliser ces missions en faisant la synthèse entre les aspects économiques, environnementaux et sociaux de la forêt ;
- ◆ il fonctionne avec un personnel non dédié à l'une ou l'autre de ces quatre missions, même si, depuis quelques années, il cherche à professionnaliser ses métiers (création d'agence travaux, de bureaux d'études, de fonctions de commerciaux ...).

La mission constate que ce modèle est toujours pertinent mais se trouve fragilisé.

1.1. Un modèle en décalage avec le contexte économique

La France a fait le choix d'une forêt publique multifonctionnelle, ayant pour objectif de concilier des préoccupations d'ordre environnemental, social et économique. Elle a également fait le choix de confier la gestion de cette forêt à un opérateur national qui intègre l'ensemble de ces dimensions.

Le financement de la gestion durable des forêts est assuré principalement par l'affectation à l'ONF des produits des forêts domaniales et par une subvention de l'Etat (le versement compensateur). Les contraintes inhérentes aux produits, au marché et aux conditions d'exploitation fragilisent aujourd'hui ce modèle.

1.1.1. Un secteur économique contraint

Le modèle économique de l'ONF doit tout d'abord tenir compte d'un produit « bois » hexagonal peu adapté et adaptable à la demande. La forêt publique, composée d'essences variées et principalement de feuillus, ne permet pas de satisfaire de manière optimale à la demande actuelle en bois qui, pour une part croissante, porte sur des résineux. Ces caractéristiques constituent un handicap commercial face aux forêts résineuses étrangères quasiment mono spécifiques. S'inscrivant dans un cycle long de production (entre 50 et 150 ans), une adaptation rapide de la forêt à cette demande n'est pas envisageable.

Il doit également tenir compte d'une réserve de bois mobilisable en forêt publique peu extensible. Même si des objectifs ambitieux de mobilisation supplémentaire (+21Mm³ d'ici 2020) ont été affichés par le Président de la République dans son discours d'Urmatt du 19 mai 2010, ils concernent surtout la forêt privée. L'ONF estime à 2,5 Mm³ la marge d'augmentation de la mobilisation du bois en forêt des collectivités ; pour la forêt domaniale, la mission considère, au vu des engagements pris par l'ONF dans son contrat d'objectif 2007-2011, qu'il demeure une réserve de bois mobilisable de 0,9 Mm³ par rapport au prélèvement actuel.

Surtout, l'ONF subit les effets d'un cours du bois jusqu'à présent baissier. Le prix du bois répond en effet à un marché mondial ouvert : le prix unitaire moyen du bois était de 81,0 € en 1981 et a chuté jusqu'en 2006 ; sa remontée en 2007 a été contrariée par la crise et la tempête Klaus ; il s'établit à 29,9 € en 2009.

Enfin, la filière bois française est fragile. Les principaux clients de l'ONF, que sont les scieries françaises, sont de tailles réduites, sous-équipées et sous-capitalisées. La filière est mal organisée et peu transparente, comme en témoigne, selon la mission, la difficulté rencontrée par le ministère en charge de la forêt pour mettre en place un observatoire des prix du bois. Certains acteurs n'ont pas nécessairement intérêt à voir la production ou les prix augmenter ou le secteur se structurer.

1.1.2. Un régime forestier qui conserve globalement sa pertinence

Dans ce cadre économique difficile, l'ONF constitue le bras armé de l'État pour la mise en œuvre de sa politique forestière en forêt publique. Il s'appuie en cela sur le régime forestier, qui lui confie la gestion de l'ensemble des forêts domaniales et des collectivités. La mission a considéré que ce régime présente plusieurs avantages :

- le contrôle du renouvellement des forêts sur le long terme. Avec le régime forestier, l'État et la collectivité sont obligés de gérer leurs forêts durablement, alors que, sans une telle contrainte, la tentation pourrait être forte de la sur-exploiter ou de la sous-exploiter. Dans ce dernier cas, la faible rentabilité de certaines forêts, l'urbanisation en périphérie des villes et la contestation croissante de l'utilité des coupes pour préserver les paysages et la biodiversité poussent progressivement les élus à ne pas exploiter durablement leurs forêts ;

- l'unicité de gestion pour les forêts domaniales (1,8 Mha) et des collectivités (2,8 Mha) permet à la fois une massification de l'offre pour une meilleure alimentation de la filière aval, une mutualisation des coûts de gestion de forêts morcelées et une solidarité nationale envers les communes sans moyens ni ressources ;
- une démarche globale de gestion, source d'efficacité. De la conception jusqu'à la vente du bois, l'exploitation est confiée à un opérateur professionnel disposant d'une expertise à la fois technique et commerciale. Cette démarche est en outre conforme aux exigences de durabilité : la commercialisation du bois nécessite de sélectionner les coupes et donc d'avoir une approche de gestionnaire des espaces ;
- une approche nationale. Un opérateur national unique permet d'optimiser, pour l'ensemble des forêts publiques, le service rendu à la société sur le plan économique, environnemental et social. En ce sens le régime forestier est de nature à satisfaire à la fois le « *protéger plus* » (politique environnementale) et le « *produire plus* » (politique économique), cette double démarche supposant une approche globale et non une approche par problématique ou par territoire.

Le régime forestier évite ainsi, selon la mission, une gestion des forêts publiques à deux vitesses qui pourrait se traduire par la surexploitation de certaines forêts, l'abandon d'autres et globalement par une stagnation voire un recul de la récolte de bois. Pour autant, il conduit à soumettre à un régime identique des forêts dont les potentialités et les orientations stratégiques, arrêtées par les collectivités et retracées par l'ONF dans les documents de gestion, sont parfois très différentes. La mission indique qu'une application différenciée de ce régime, déjà engagée, semble pouvoir progresser sans remettre en cause les avantages du régime forestier.

Plus généralement, la question de savoir si ces avantages sont le fait du monopole de gestion accordé à l'ONF ou pourraient être sauvegardés dans un autre système a été posée par la mission. En effet, à l'instar d'autres secteurs économiques, il serait envisageable de supprimer le monopole public pour permettre aux collectivités qui le souhaitent de se doter de leur propre service et/ou de déléguer la gestion de la forêt à des prestataires privés. Il serait également envisageable de distinguer l'administration d'État qui veille au respect des prescriptions et un opérateur national en charge de la gestion opérationnelle de la forêt. C'est d'ailleurs ce dispositif qui a été retenu en Autriche.

Par ailleurs, une organisation distinguant un opérateur donneur d'ordre, gestionnaire du capital forestier public, et des entreprises prestataires de services, gestionnaires opérationnels des forêts, pourrait être imaginée.

1.1.3. Un opérateur intégré fragilisé

Le caractère intégré de l'opérateur, qui fonde son modèle et en fait son originalité, pose plusieurs difficultés.

- ◆ Le produit des ventes de bois ne permet plus de financer les autres activités

L'étude de la comptabilité analytique de l'ONF montre que le financement des activités de la forêt par les recettes issues de la production de bois est conforme au modèle économique initial de l'ONF: "le bois paie la forêt". Compte tenu du niveau du cours du bois et du recul des volumes vendus qu'il entraîne, la forêt domaniale n'est pas, en 2009, en mesure de financer les autres activités.

La question de la remontée du cours du bois (donc aussi des volumes vendus, l'effet prix incitant à la mobilisation du bois) est essentielle pour se prononcer sur le caractère conjoncturel ou structurel des difficultés rencontrées par l'office. En effet, le modèle actuel

n'est viable que si les cours du bois remontent suffisamment pour couvrir l'évolution prévisible des charges d'exploitation de la forêt et combler le déséquilibre actuel de l'office.

La mission a constaté que deux écoles s'affrontent : celle qui parie sur une hausse du cours du bois, amorcée dès la fin des années 1990 mais freinée par la tempête de 1999 et la crise économique de 2008 ; celle qui considère, au vu des évolutions passées sur longue période et des faiblesses de la filière bois en France, que le niveau du cours du bois, même s'il peut ponctuellement remonter, ne retrouvera pas celui des années 1970.

La mission considère comme incontestable que la demande française, européenne et mondiale (notamment chinoise) est en augmentation. Les objectifs environnementaux en matière de bois-énergie et de bois-matériau vont largement y concourir, notamment en faveur du bois de forêts gérées durablement. Mais cette augmentation s'inscrit dans le cadre d'un marché mondial et d'une concurrence vive, en particulier du fait des pays d'Europe du Nord et centrale, d'Amérique du Sud et d'Asie.

Les conséquences de cette augmentation pour l'ONF sont pour la mission difficilement anticipables, notamment compte tenu des segments de marché que l'office occupe. La capacité à mobiliser plus de bois, la nature des essences de bois offerts et la performance de l'industrie française de première transformation seront à cet égard des défis majeurs à relever et des handicaps lourds à combler. Supposer que la hausse du cours du bois sera suffisante pour résoudre les difficultés financières de l'office serait donc pour la mission imprudent.

- ◆ L'ONF est victime d'un « effet ciseaux » entre des produits volatils à tendance baissière et des charges rigides

L'ONF est pris en ciseaux entre le plafonnement de son chiffre d'affaires bois et la montée de ses coûts, surtout ceux afférents au personnel.

La masse salariale, malgré les réductions d'effectifs, a en effet augmenté de 21 % entre 1999 et 2009, compte tenu de la très forte augmentation du coût moyen par agent sur la période (+44 % hors augmentation du taux de cotisation au CAS Pensions). La mission a souligné la politique courageuse que l'office a menée pour réduire ses effectifs, mais constate qu'elle n'a pas suffi pour compenser ces charges croissantes.

Graphique 1 : Evolution depuis 1966 de la masse salariale et des ventes de bois par l'ONF (en M€ constants)



Source : Rapport du Contrôleur général économique et financier G. Berthu p.28.

- ◆ La conciliation entre exploitation et préservation est de plus en plus délicate à opérer

Le Grenelle de l'environnement et les assises de la forêt ont conclu au « *produire plus tout en préservant mieux la biodiversité* ». Au-delà de cette synthèse louable, les nouvelles dispositions environnementales européennes et nationales peuvent avoir un impact économique sur la gestion des forêts. En particulier, elles peuvent se traduire par un gel de certaines parcelles, par un **alourdissement des charges** ou par une modification des conditions de gestion de la forêt. L'ONF évalue ces surcoûts à 5 M€ par an et les pertes de recettes à 10 M€ par an. **La mission considère toutefois qu'une partie de ces charges ne correspond pas à une commande explicite de l'État, mais provient d'initiatives de l'office.**

L'ONF contribue significativement à l'augmentation de la valeur biodiversité des forêts par l'extension du réseau de réserves (plus de 16 000 ha en forêt domaniale et environ 2 000 ha en forêt des collectivités). Bien que réelles, les charges correspondantes affectent une fraction marginale des forêts (18 000 ha sur 4,6 Mha). Elles ne constituent donc pas en tant que telles une menace sur l'équilibre financier de l'établissement.

Le principe d'exemplarité et les difficultés à mettre en œuvre les nouvelles dispositions (notamment l'objectif du Grenelle de 2 % de territoires naturels protégés et les études d'incidence en zone Natura 2000) ne doivent cependant **pas avoir pour effet de concentrer les contraintes sur la seule forêt publique.**

Or la forêt domaniale concentre à elle seule 6 % de sa surface en territoires naturels protégés. La stratégie de l'État en matière environnementale dans les forêts publiques et le rôle de l'ONF dans cette stratégie, ainsi que les moyens qui y sont consacrés, devraient donc être clarifiés.

- ◆ Les activités d'intérêt général et concurrentielles ne jouent pas pleinement, selon la mission, leur rôle d'amortisseur économique

En développant des activités concurrentielles, dites de diversification, l'ONF souhaitait, dans une activité économique à cycle long et dépendant de la conjoncture, bénéficier d'activités profitables décorrélées du cours du bois, de façon à équilibrer ses charges. La fonction d'amortisseur économique devait notamment être garantie par le fait que plus de 70 % du chiffre d'affaires de l'activité concurrentielle est réalisé avec des clients publics. En 2009, 17 % des produits de l'établissement dépendent des activités concurrentielles.

Mais les activités concurrentielles sont, comme les autres activités économiques, soumises à la conjoncture. Elles sont, en outre, pour une large part corrélées de manière indirecte au marché du bois.

Un dernier amortisseur, celui de la commande publique, n'a pas été intégralement utilisé par l'ONF. Le contrat 2007-2011 met fin à la compensation par l'État au coût complet des MIG au profit d'un autofinancement progressif par l'office. Celui-ci doit atteindre 54 % en 2011 pour les missions confiées par le ministère chargé de l'agriculture. Le déficit est de 9,6 M€ en 2009.

- ◆ Le périmètre de service public doit être pris en compte

L'ONF exerce à la fois des activités non économiques et des activités économiques, dont seulement certaines d'entre-elles peuvent être qualifiées de SIEG au sens du droit communautaire.

Dans sa décision du 12 mai 2000 relative à l'étude de la compatibilité du financement de l'ONF, la Commission européenne a en effet considéré que, mis à part les missions mettant en œuvre des prérogatives de puissance publique (notamment les activités de police), toutes les autres activités de l'ONF étaient économiques. Elle a également décidé que les activités qui relèvent de la mise en œuvre du régime forestier, répondaient à la notion d'intérêt général. L'ONF ayant été formellement investi par la loi pour exercer ces missions, ces activités peuvent être considérées comme un SIEG.

Toutes les activités économiques, qui ne constituent pas un SIEG, sont des activités concurrentielles.

1.2. Une situation budgétaire et financière qui pourrait encore se dégrader

Les contraintes qui pèsent sur son activité rendent difficile l'équilibre financier de l'ONF. Sur la quasi-totalité des exercices, les efforts de gestion importants réalisés par l'office n'ont pas permis d'éviter la constatation de déficits structurels importants. La réalisation par la mission de projections 2013 permet de mesurer les efforts à accomplir dans un scénario à la fois maximaliste en termes de charges et pessimiste en termes d'activité.

1.2.1. Des efforts majeurs consentis par l'ONF

Plusieurs actions ont été engagées par l'ONF pour rééquilibrer ses comptes.

Une politique de réduction des coûts tout d'abord. Sur la période 2001-2010, l'ONF a réduit ses effectifs de 2 387 équivalent temps plein (passant ainsi de 12 086 ETP à 9 699) et conduit une profonde réforme de son organisation territoriale, supprimant notamment deux échelons territoriaux et mettant en place une logique d'agence travaux.

Une politique de valeur ajoutée ensuite. Elle consiste à accroître la valeur ajoutée sur les ventes de bois et passe notamment par le développement des contrats d'approvisionnement (et donc des ventes groupées) et l'augmentation de la part du bois vendu façonné. Les premiers effets de cette politique ont été perçus, y compris pendant la crise économique.

Enfin, l'ONF a entrepris en 2009 la réalisation d'un plan de retour à l'équilibre qui a permis de réduire globalement les charges par rapport à 2008 mais n'a pas eu d'effets structurels.

1.2.2. Une situation qui continue de se dégrader

Malgré ces efforts, la situation budgétaire et financière de l'ONF est globalement dégradée.

L'équilibre résulte pour l'essentiel de subventions de l'État. Au total, l'État apporte des contributions de nature très variée qui permettent à l'office de poursuivre sa mission, sans frais de trésorerie importants.

En outre, les relations financières entre l'ONF, l'État et les collectivités sont complexes et peu transparentes : la compensation des MIG par l'État est incomplète ; le versement compensateur est versé à l'ONF alors qu'au final il est destiné aux collectivités ; il est plafonné ce qui conduit l'ONF à autofinancer cette activité sans que la part supportée par les collectivités augmente compte tenu des règles de calcul des frais de garderie et de sa répartition sur l'ensemble des activités.

Tableau 1 : Evolution des financements reçus de l'État depuis 2000 (en k€)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Missions d'intérêt général	20 213	20 473	20 000	16 500	18 500	10 846	17 893	17 967	15 588	15 618
Reconstitution forêt domaniale (DTR, en TTC) cofinancé UE jusqu'en 2006	-	14 805	6 623	4 755	21 828	3 770	16 751	12 708	17 421	13 517
Subv. CAS Pensions	0	0	0	0	0	0	0	9 898	25 902	18 520
Subvention exceptionnelle	27 441	9 147	75 000	60 000	25 000	0	0	0	0	19 000
Versement compensateur (HT)	121 479	121 985	121 985	121 237	121 237	120 995	119 564	117 875	118 327	120 401
Total	169 133	166 410	223 608	202 492	186 565	135 611	154 208	158 447	177 238	187 056

Source : ONF – Novembre 2010.

Ces difficultés budgétaires dégradent la santé financière de l'office. La trésorerie est insuffisante pour permettre le financement du cycle d'exploitation. En outre, la capacité d'autofinancement est trop faible pour couvrir le montant des investissements ce qui risque de conduire à un plus grand recours à l'emprunt ou à une diminution de l'effort d'investissement.

La mission a simulé l'évolution du résultat de l'ONF dans un scénario au fil de l'eau jusqu'en 2013, sans aucune mesure d'économie, sur la base d'une modélisation fondée sur une stabilité des effectifs, des produits et des charges en base budget 2011.

Dans ce scénario au fil de l'eau (hors problématique CAS Pensions), volontairement maximaliste, les soldes de chaque activité se dégradent fortement. La mission a également souhaité mesurer le poids de l'augmentation du CAS pension.

En 2013 les quatre activités de l'office seraient toutes déficitaires, pour un total d'environ 100 M€.

Globalement, il apparaît que le poids du CAS Pensions est variable selon les activités et dans tous les cas beaucoup plus faible que celui de la dérive tendancielle, compte tenu des hypothèses retenues.

1.3. Un jeu d'acteurs déresponsabilisant

Les difficultés économiques, budgétaires et juridiques de l'office sont d'autant plus complexes à surmonter que les acteurs ne sont pas responsabilisés.

1.3.1. Un financement des forêts des collectivités désincitatif et inéquitable

Le financement de la gestion des forêts des collectivités est essentiellement assuré par le versement compensateur. Celui-ci joue aujourd'hui trois rôles dont un seul est fixé explicitement par la loi :

- Il est d'abord la contrepartie des contraintes (relatives) imposées par l'État aux collectivités au travers du régime forestier. Il est donc destiné indirectement à ces collectivités.

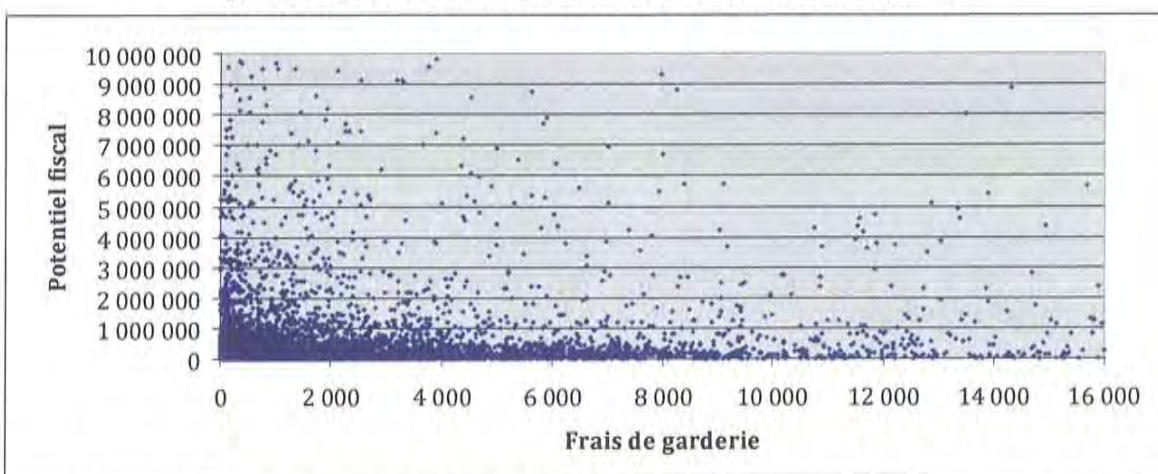
- Il permet ensuite une sorte de mutualisation élargie, via l'État, du financement de la gestion des forêts des collectivités par l'ensemble de la collectivité nationale. En ce sens, le versement doit compenser les handicaps naturels et assurer la solidarité entre les territoires, l'aide aux collectivités sans moyen ni ressources suffisantes et le maintien de milieux ruraux au bénéfice de l'ensemble de la population.
- Enfin, le versement agit comme une subvention d'équilibre. Il vise en principe, en application de l'article L. 123-1 du code forestier, à « compenser » la différence entre les dépenses engagées par l'ONF pour la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités territoriales et les recettes issues des frais de garderie facturés directement aux communes par l'office.

Cette dernière fonction du versement apparaît déresponsabilisante pour les collectivités comme pour l'ONF. Une règle prévoyant que le déséquilibre d'une activité est mécaniquement pris en charge par l'État est contraire à une bonne gestion des fonds publics.

Quant à la contribution acquittée par les collectivités, les « frais de garderie », elle présente de nombreux inconvénients.

En premier lieu, elle ne tient pas compte de la capacité contributive des communes. Certaines communes bénéficient d'un service quasi-gratuit de l'ONF alors même qu'elles auraient les moyens budgétaires de rémunérer la prestation fournie. De nombreuses collectivités acquittent des frais de garderie importants alors qu'elles ont un potentiel fiscal réduit.

Graphique 2 : Répartition des collectivités par montant de frais de garderie et de potentiel fiscal (en €)



Source : Mission - Pour une plus grande lisibilité du graphique, les axes des ordonnées X et Y ne tiennent pas compte des collectivités situées au-delà de 16 000 € de frais de garderie et 10 M€ de potentiel fiscal.

Une mutualisation entre collectivités forestières ne peut pleinement s'exercer sur le montant des frais de garderie qui couvre 15 % du coût effectif. La péréquation est de fait rendue inopérante par un versement compensateur de l'État représentant plus de 85 % du coût.

En deuxième lieu, les frais de garderie désincitent à la mobilisation du bois, étant calculés sur les produits effectivement retirés de la forêt et non sur le potentiel de revenus forestiers. Ils sont essentiellement supportés par les collectivités qui exploitent leur patrimoine forestier. Ils ne sanctionnent pas les collectivités disposant d'une forêt productive pas ou peu exploitée.

Enfin, les frais de garderie ne tiennent pas compte de la valeur réelle et de la qualité des prestations de l'office et des options d'exploitation retenues localement. Ils sont dépourvus de logique économique.

1.3.2. Une stratégie de l'État peu lisible

Les relations financières entre l'ONF et l'État sont complexes et peu transparentes : l'État est pluriel face à un opérateur intégré, ce qui le conduit à retenir des positions parfois contradictoires. Trois exemples en témoignent :

- l'État accorde au coup par coup des subventions d'équilibre alors qu'il demande, dans le même temps, à l'office d'autofinancer de manière croissante les missions d'intérêt général qui lui confie ;
- l'État a, en cours de contrat, demandé à l'ONF de faire face à une hausse du taux du CAS Pensions, de prendre en charge les maisons forestières et d'investir dans un nouveau siège à Compiègne ;
- l'État a forfaitisé le versement compensateur, ce qui conduit l'ONF à autofinancer le déficit de gestion des forêts des collectivités, sans que la part supportée par les collectivités ne puisse augmenter compte tenu des règles de calcul des frais de garderie.

2. Les propositions de la mission : des mesures énergiques fondées sur la responsabilisation des acteurs

2.1. Les conditions de la viabilité du modèle

La sécurité juridique est le préalable à toute consolidation financière de l'office. Le rééquilibrage de chaque activité, réalisé à l'aide d'une réforme des dispositifs de financement, doit se fonder sur une plus grande responsabilisation des acteurs.

2.1.1. Garantir la sécurité juridique et rééquilibrer chaque activité

L'ONF étant un opérateur intégré, la satisfaction des obligations juridiques conduit la mission à analyser de manière séparée les activités de gestion des forêts publiques, des missions d'intérêt général et des activités concurrentielles. Le « paquet Monti-Kroes » indique notamment que la comptabilité analytique doit permettre de garantir l'absence de surcompensation au niveau de chaque SIEG. Elle doit identifier les coûts des activités non économiques afin de démontrer l'absence de surcompensation au profit des autres activités de l'ONF.

En d'autres termes, la nécessité d'éviter toute surcompensation entre SIEG conduit à rechercher un équilibre pour chaque activité : SIEG forêt publique ; missions d'intérêt général ; activités concurrentielles.

2.1.2. Mettre en place un système de financement plus responsable

Pour la mission, un système de financement responsable ne doit pas faire reposer l'équilibre budgétaire d'une activité, voire de l'office, sur des subventions supplémentaires. Au demeurant, l'analyse de l'équilibrage de chaque activité laisse penser qu'une solution plus vertueuse et plus structurante pour l'office est envisageable (voir *infra*).

Par ailleurs, la mission considère qu'il convient de rompre avec le principe d'un versement compensateur déresponsabilisant. L'effort de rééquilibrage de l'activité de gestion des forêts des collectivités doit être partagé entre l'ONF, sous la forme de gain en performance, et les bénéficiaires de la prestation, sous la forme d'une majoration de la contribution aux frais de garderie.

2.2. Les conditions d'un équilibre financier de chaque type d'activité

Sur la base de la projection 2013 effectuée de manière volontairement pessimiste, la mission a recherché les voies et moyens d'un équilibrage de chacune des activités.

2.2.1. Les activités concurrentielles

Très schématiquement, trois solutions sont envisageables

La première consisterait à réduire très fortement, voire à supprimer le champ d'intervention des activités concurrentielles. Une telle solution conduirait à se priver de recettes sans nécessairement supprimer les charges correspondantes (les personnels fonctionnaires seraient affectés à d'autres activités de l'office).

La deuxième piste consisterait à réduire très sensiblement les charges de l'office liées à la livraison de prestations concurrentielles et à améliorer les produits qui y sont attachés. La mission a esquissé quelques pistes de réforme qui vont dans ce sens.

La troisième piste consisterait à créer une filiale de l'ONF dédiée aux activités concurrentielles. Cette structure disposerait d'une stratégie autonome pour l'orientation de son activité en matière de travaux (pilotage des agences et politique de facturation) et d'études et d'expertise (accélération de la professionnalisation) ainsi qu'en matière de recrutement de personnels.

Au final, la mission a recommandé la filialisation des activités concurrentielles, en considérant que le rééquilibrage de ces activités était essentiel pour l'office et qu'il s'agissait de la mesure la plus énergique.

2.2.2. L'activité de gestion des forêts publiques

A modèle économique inchangé, l'ONF doit consolider son activité de gestion de la forêt publique. A cet égard, la stratégie suivie par l'établissement est de rechercher une plus grande valeur ajoutée et de rationaliser les charges d'exploitation.

La mission a esquissé quelques sources de gains en performance : l'élargissement du maillage territorial ; la suppression d'effectifs de soutien-management ; l'amélioration de la mobilisation du bois ; la poursuite du développement des contrats d'approvisionnement et la revalorisation des concessions.

2.2.3. Les missions d'intérêt général

L'existence de missions d'intérêt général devrait tout d'abord être clairement confirmée par le législateur.

L'ONF devrait aussi se doter de principes d'intervention : chaque MIG devrait être réalisée dans le prolongement des missions de l'office et conforme à sa stratégie actée par le contrat État-ONF ; elle devrait s'inscrire dans un cadre pluriannuel ; elle devrait faire l'objet d'une étude coût/bénéfice ou d'une étude d'impact ; elle devrait faire l'objet d'un mandat retranscrit dans une convention et être compensée sur la base du coût complet par les mandants ; lorsqu'elle est demandée par l'administration déconcentrée, elle devrait être le prolongement d'une convention nationale.

Ainsi, la mission propose trois sous-rubriques :

- « Missions d'intérêt général » : cette catégorie serait réservée aux activités d'intérêt général faisant l'objet d'un mandat exprès de l'État et/ou des collectivités territoriales. Elle comprendrait l'activité achats-ventes de chablis Klaus en forêts communales et privées ;
- « Initiatives d'intérêt général en forêt domaniale » : cette sous-rubrique comprendrait les travaux touristiques et le fonds « environnement et développement durable », pouvant donner lieu à des fonds de concours des collectivités bénéficiaires ;
- « Initiatives internationales » : cette rubrique reprendrait les « projets complexes ».

L'activité de montage par l'ONF de dossiers de demandes de subventions à destination des collectivités serait rattachée au secteur concurrentiel.

Encadré 1 : S'interroger sur l'opportunité de créer une MIG environnement

La mission a étudié la possibilité de mettre en place une mission d'intérêt général « environnement ». Une convention-cadre pourrait être envisagée dans le cadre du prochain contrat d'objectifs 2012/2016. Elle permettrait de présenter l'action du ministère en charge de l'environnement de manière globale avec objectifs et coûts y afférents et à l'ONF d'afficher sa stratégie environnementale autour des trois dimensions suivantes : les contraintes supplémentaires que l'État impose à l'ONF dans le cadre du suivi et de la protection la biodiversité ; la réalisation de prestations dans le cadre de la réflexion sur les changements climatiques ; la prévention des risques

Au niveau financier, la mission propose que les missions d'intérêt général confiées par mandat soient intégralement compensées par les personnes publiques mandantes, dans le sens d'une rémunération du coût complet après analyse partagée des objectifs et des moyens. Une telle mesure permettrait à l'office de disposer d'un amortisseur financier solide en cas de crise.

S'agissant des conventions locales, les tutelles de l'ONF devraient réaffirmer le principe d'une facturation du coût complet aux administrations déconcentrées et collectivités locales. Elles devraient être limitées au prolongement d'une convention nationale.

Le déficit des autres « activités d'intérêt général et d'initiatives » devrait continuer à être supporté par l'ONF, à charge pour lui d'en améliorer la performance ou de trouver des partenaires financiers extérieurs.

2.3. Les modalités de financement des forêts des collectivités

Sans méconnaître la très grande hétérogénéité des situations et la nécessité de contribuer à la gestion de certaines forêts non productives ou détenues par des collectivités au potentiel fiscal réduit, il apparaît que le rééquilibrage financier doit en premier lieu trouver son origine dans une plus grande responsabilisation des collectivités.

La mission a constitué et exploité une base de données comportant, au titre de 2009, les informations, transmises par l'ONF, relatives aux collectivités qui acquittent des frais de garderie ainsi que les montants de la dotation globale de fonctionnement et du potentiel fiscal transmis par la Direction générale des collectivités locales (DGCL).

2.3.1. Les pistes de réformes étudiées

Trois leviers de réforme de la gestion des forêts des collectivités sont possibles : le recentrage du régime forestier ; l'évolution des modalités de financement de la gestion des forêts des collectivités ; l'amélioration de la performance de cette activité .

L'évolution du régime forestier pourrait tout d'abord consister en la suppression du monopole ou la création d'un système alternatif. La mission écarte, à ce stade, ces solutions radicales considérant que d'autres voies sont encore possibles. Elle recommande plutôt un recentrage des prestations couvertes par le régime forestier : la priorité serait ainsi donnée au maintien des prestations garantissant la gestion durable de la forêt liées à son renouvellement et à sa protection. Mais un tel recentrage ne serait pas suffisant pour rééquilibrer l'activité de gestion des forêts des collectivités.

Le deuxième levier de réforme serait de poursuivre la réalisation de gains de performance de l'ONF. Ceux-ci pourraient notamment prendre la forme d'une meilleure répartition des effectifs en fonction des enjeux, d'une stabilisation de l'activité de surveillance et d'une réduction du nombre de plans d'aménagement.

Le troisième levier serait de revoir les modalités de financement. Pour ce faire, la mission a identifié quatre objectifs à la réforme des frais de garderie et du versement compensateur : l'objectif de développement durable et d'incitation à la mobilisation du bois ; l'objectif d'équilibre financier ; l'objectif de responsabilité et enfin l'objectif d'équité, ce dernier supposant de tenir compte des handicaps naturels (montagne) ou financiers de certaines collectivités.

Elle a étudié, à l'aune de ces critères, plusieurs pistes d'adaptation du régime actuel des frais de garderie. Il est ainsi possible d'augmenter le rendement des frais de garderie, notamment par une augmentation du taux ou l'introduction d'une part à la surface, mais l'effet anti-redistributif ne peut être intégralement supprimé. Il est aussi possible de privilégier l'équité, en mettant en place un taux fonction du potentiel fiscal, mais l'objectif de responsabilisation des acteurs ne sera pas atteint.

Les différentes simulations réalisées montrent que tant que la réforme porte sur un aménagement des frais de garderie, elle est par nature limitée à une fraction modeste du coût de la forêt des collectivités (15 % aujourd'hui). Un aménagement, même substantiel, de ces dispositions permettrait d'atténuer les imperfections du système sur un ou plusieurs objectifs mais montrerait rapidement ses limites sur les autres. Seul un renversement de la logique actuelle permet d'adopter un mécanisme susceptible de poursuivre plusieurs objectifs simultanément.

Ainsi, une solution plus structurante consisterait à facturer au coût complet la prestation aux collectivités tout en individualisant le versement compensateur pour l'adapter aux besoins de chaque collectivité (il s'agirait de mettre en place une dotation forestière). Cette dotation continuerait à être versée à l'ONF et serait déduite des factures adressées aux collectivités.

Cette solution nécessite une modification législative et de la comptabilité de l'office afin d'établir le coût réel de la « garderie » des forêts de chaque collectivité propriétaire.

Elle remplirait les quatre objectifs poursuivis par la mission. Cette mesure serait incontestablement de nature à responsabiliser les collectivités en renversant le principe de la subvention d'équilibre et de l'ONF contraint d'afficher la vérité des prix et donc enclin à poursuivre ses efforts de productivité. Elle garantirait de fait l'équilibre de cette activité au sein du budget de l'établissement. Elle devrait toutefois avoir pour effet de mettre sous tension les activités concurrentielles, les collectivités étant, dans ce nouveau dispositif, plus regardantes sur les prestations concurrentielles demandées à l'ONF.

2.3.2. Les scénarios retenus

A partir de ces différents leviers de réforme, la mission propose trois scénarios de répartition de l'effort financier entre l'État, les collectivités locales et l'ONF :

- l'ensemble de ces scénarios réclame une augmentation de l'effort de l'État ;
- il propose également une compensation du déficit par un effort en performance de l'office et/ou un recentrage du régime forestier (entre 10 et 15 M€) ;
- enfin, il propose une augmentation significative de la part des collectivités (entre 12 et 19 M€), soit par une hausse des taux des frais de garderie (le cas échéant calculé sur une moyenne triennale), soit par l'introduction d'une part à la surface combinée avec l'actuel dispositif et accompagnée d'une déduction de 50 % des travaux sylvicoles, soit enfin par une facturation au coût complet après déduction de la dotation forestière.

Ce dernier scénario a la préférence de la mission en ce qu'il est le plus structurant, responsabilisant, équitable et incitatif.

* *
*

En définitive, il apparaît, à l'issue de la mission, que l'ONF est confronté à des défis importants, susceptibles de remettre en cause ses activités.

La mission a considéré que ces défis peuvent être relevés : l'ONF a des compétences et une expertise précieuses pour l'avenir, ainsi qu'une volonté de faire progresser la performance de l'établissement, tout en portant les politiques économiques, environnementales et territoriales qui s'appliquent à la forêt ; les communes forestières et les entreprises de la filière bois sont attachées à la présence structurante de l'Office ; l'Etat voit toujours dans l'ONF le bras armé de sa politique forestière en forêt publique, qu'il cherche à développer.

Le succès des mesures que la mission propose conditionne toutefois le maintien du modèle économique dans lequel l'ONF agit depuis sa création, celui d'un opérateur intégré exerçant l'ensemble des missions confiées à un organisme forestier public doté, pour l'essentiel de ses missions, d'un monopole.

C'est pourquoi la préparation du prochain contrat d'objectifs et de performance revêt une importance particulière : elle doit être utilisée pour faire partager les constats, arrêter les orientations et préciser les dispositifs de mise en œuvre. Il convient à cette occasion que les pistes que la mission a identifiées fassent l'objet d'une appropriation par l'ensemble des acteurs : sécuriser l'Office ; responsabiliser les acteurs en introduisant une transparence des coûts ; clarifier les missions et les concours financiers qui y sont associés ; poursuivre les gains de performance de l'Office.

