

Suivi du contrat Etat-ONF-Communes forestières

Deux ou trois choses à préciser



En décembre, la Fédération nationale des Communes forestières a demandé et obtenu qu'un groupe de travail réunissant les trois signataires du contrat d'objectif et de performance 2012/2016 soit constitué et puisse réfléchir au rôle et aux missions de l'Office national des forêts (ONF) et procéder à l'examen de la situation financière de l'établissement afin de dégager des propositions dans la perspective de la loi d'avenir sur l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt.



La Fédération a rencontré à plusieurs reprises Jean-Yves Caullet, député de l'Yonne, missionné par le Premier Ministre afin de préparer le volet « forêt » de ce projet de loi. Elle s'est entretenue avec Guy Fradin chargé par le ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt de coordonner la préparation de ce volet forêt au sein du Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER).

Des échanges continus ont lieu avec les représentants des ministères concernés par la forêt.

En mandatant le Président de la Fédération nationale des Communes forestières pour qu'il cosigne le contrat, le conseil d'administration a pris des engagements à l'égard des communes. La Fédération entend assumer totalement ses responsabilités en exprimant les souhaits et les préoccupations de ses mandants et en formulant des propositions.

Le financement de la gestion des forêts communales

Il est préférable d'être très clair sur cette question : les négociations sur le financement de la gestion des forêts communales ont eu lieu en 2011, lors des discussions préalables à la signature du contrat Etat/ONF/Communes forestières.

Le résultat en est connu : stabilité des frais de garderie (20 à 25 M €) et du versement compensateur (120 M €), paiement d'une contribution nouvelle de 2 euros par hectare de forêt gérée (4 à 5 M €).

La Fédération a consenti à cette contribution en compensation de la garantie de la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts communales et du maintien du service public forestier (à la fin février 2013, l'ONF a encaissé 3,8 M € au titre de l'exercice 2012).

En outre l'Etat a accepté le versement d'une subvention d'équilibre annuelle de 45 M €.

Bruno Le Maire, ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche déclarait à l'époque : le contrat « réunit toutes les conditions nécessaires pour équilibrer durablement les finances de l'établissement et permettre son désendettement grâce à des efforts partagés de l'Etat, de l'ONF et de la Fédération

nationale des Communes forestières »

Il est donc tout à fait évident que nous n'accepterons pas que soit rouvert, sous quelle que forme que ce soit, un débat sur le montant de la contribution des communes.

L'Office national des forêts perçoit chaque année 150 à 160 M €, soit environ 60 € / ha, pour assurer la mise en œuvre du régime forestier dans les conditions fixées par la charte de la forêt communale. La question à laquelle l'ONF doit répondre est celle de sa capacité à gérer le patrimoine des communes pour cette somme.

Il convient enfin de prendre en considération le fait que les communes commandent chaque année à l'ONF des travaux en forêt pour un montant d'au moins 60 M € auxquels il nous faut ajouter les travaux hors forêts.

Le maillage territorial

Le contrat prévoit la détermination d'un maillage territorial stabilisé des agents de terrain à l'horizon 2016. Nous sommes parvenus à nous accorder sur un maillage de 300 à 310 unités territoriales composées chacune de 7 à 10 agents patrimoniaux. Les propositions de l'ONF sont à ce jour de 2 900 agents et responsables d'unités territoriales directement affectés à la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts publiques de l'Etat et des collectivités et 3 100 agents se consacrant à d'autres tâches.

La première demande de la Fédération nationale des Communes forestières consiste à retirer des effectifs les postes devenus vacants, parfois depuis plusieurs années.

La seconde a trait à la connaissance de la répartition de la masse salariale entre les fonctions de production, de soutien et d'encadrement à tous les niveaux hiérarchiques.

La troisième tient à ce que les diminutions d'effectifs prévues au contrat ne portent pas à titre principal sur les personnels de terrain et sur les activités liées à la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts publiques.

Le nombre d'agents occupés aux tâches de soutien et d'encadrement paraît largement excessif. Cela n'est pas sans conséquence sur la lourdeur des procédures qui augmentent souvent inutilement la charge de travail des agents de terrain.

La Fédération souhaite que les agences ONF deviennent l'échelon principal de l'organisation de l'établissement public. Plus proches du terrain que les directeurs territoriaux, les directeurs d'agence seraient les interlocuteurs privilégiés des collectivités territoriales pour les accompagner dans l'élaboration et la réalisation des politiques territoriales.

Les directions territoriales pourraient être conservées en tant qu'outil de coordination au niveau des grands massifs forestiers.

Le rôle et les missions de l'Office national des forêts

La mise en œuvre du régime forestier dans les forêts publiques constitue la mission première de l'ONF. C'est la justification de l'existence même de l'établissement et des subventions publiques qu'il perçoit. Il est aussi le premier gestionnaire d'espaces naturels le plus souvent enclavés ou contigus aux espaces forestiers.

Au cours des dernières années, l'ONF a développé des activités dans le secteur concurrentiel au motif que ce sont les activités concurrentielles qui permettent le maintien du maillage territorial. Cette façon de présenter les choses est fautive.

Certes, les activités concurrentielles apportent des recettes nouvelles (de la valeur ajoutée) et permettent de répartir certaines charges de structure sur un chiffre d'affaires plus important mais elles n'ont jamais engendré de marge nette.

Dans ces conditions, toute augmentation de la part des activités concurrentielles s'apparente à une fuite en avant qui ne pourra qu'aggraver, à terme, les difficultés financières de l'ONF. La Fédération nationale des Communes forestières considère qu'il existe plusieurs types d'activités concurrentielles :

- Celles qui se situent dans le prolongement de la mise en œuvre du régime forestier. Elles sont légitimes car l'ONF dispose de compétences et d'un savoir-faire qui permette une gestion forestière de qualité. Les maires recourent très régulièrement au service de l'Office pour réaliser les travaux de conservation et d'amélioration du patrimoine forestier et naturel des communes

- Les missions d'intérêt général confiées par les ministères pour lesquelles le contrat prévoit une rémunération à coût complet. Elles répondent à une mission de service public, sont équilibrées par nature et utilisent les compétences certaines des personnels. La Fédération considère ces missions comme normales à la condition toutefois qu'elles ne conduisent pas l'établissement à favoriser le développement des missions d'intérêt général procurant des recettes complémentaires par rapport à la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts publiques.

- Les activités de diversification qui entrent directement dans le champ concurrentiel hors forêt et pour lesquelles des entreprises peuvent apporter le service attendu. Les filiales créées ces dernières années par l'ONF pour accompagner ces activités de diversification présentent un résultat global déficitaire d'environ 1 M € en 2012.

Pour autant, La Fédération nationale des Communes forestières est bien consciente que ces activités procurent du travail à des femmes et à des hommes de l'établissement et qu'il n'est pas possible de les stopper brutalement. La Fédération demande un recentrage progressif des activités de l'ONF sur les missions régaliennes qui lui sont dévolues par la loi et pour lesquelles il présente toutes les garanties de compétence.

La mise en oeuvre du régime forestier

Le régime forestier offre une garantie de gestion durable et multifonctionnelle des forêts publiques. Il permet une mutua-

lisation des financements. Son maintien au bénéfice des forêts des collectivités a constitué l'un des éléments essentiels de la signature du contrat par la Fédération nationale des Communes forestières.

Le Code forestier prévoit que la politique forestière « prend en considération les spécificités respectives de la forêt relevant du régime forestier ». Le Code forestier précise que « les forêts publiques satisfont de manière spécifique à des besoins d'intérêt général ».

Le document essentiel que l'on voudrait unique est l'aménagement forestier mis en œuvre par un opérateur unique l'ONF. La Fédération demande à connaître précisément l'état des aménagements forestiers en forêt communale et que l'objectif de réalisation d'1 million d'hectares d'aménagements sur la durée du contrat soit tenu.

Les objectifs de sylviculture fixés dans le document d'aménagement méritent d'être discutés et adaptés en fonction des enjeux sylvicoles.

La Fédération regrette la multiplicité d'acteurs intervenant en milieu forestier. Les agents de l'ONF sont des personnels assermentés qui disposent des compétences nécessaires pour assurer la police de l'environnement. Confier à l'ONF l'ensemble des tâches relevant de la police de l'environnement en forêt publique serait dans le prolongement des fonctions régaliennes de l'établissement et permettrait une meilleure rationalisation des moyens. Au lieu de cela, le ministère de l'Ecologie conduit une mission de préfiguration d'une agence de la biodiversité qui ne manquerait pas d'accroître les lourdeurs administratives et multiplier les intervenants en forêt publique.

Dans le cadre du contrat, la Fédération a souscrit à l'engagement de réfléchir aux modalités de regroupement de la gestion des forêts des collectivités afin de permettre une meilleure valorisation économique de leur patrimoine forestier, des économies substantielles pour le gestionnaire ONF et un approvisionnement plus adapté des entreprises de la filière.

Il apparaît cependant que l'un des principaux obstacles à la constitution de structures de regroupement tient au coût des études préalables fixant l'apport de chaque commune. Ces études sont effectuées par l'ONF et doivent être remboursées par l'Etat. Ce dernier ne dotant plus la ligne budgétaire correspondante, c'est aux communes que sont adressées les factures correspondant aux frais engagés par l'Office national des forêts. Il est tout à fait assuré que les communes ne pourront pas progresser sur le chemin du regroupement de la gestion si elles doivent payer des sommes importantes alors que les principaux bénéficiaires en seront l'ONF et les entreprises de la filière.

Une nouvelle réunion du groupe de travail se tiendra dans les prochains jours avant la rédaction d'un premier rapport d'étape pour la fin du mois de mars. Le ministre demande que les propositions « de nature à sécuriser durablement le modèle économique de l'établissement » soient « finalisés pour l'été 2013, afin de nourrir la loi d'avenir sur l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt ».

Texte paru dans la revue des Communes forestières n°58, p. 4-5