Évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2020 de l'Office National des Forêts (ONF)

Proposition de pistes d'évolution

JUILLET 2019

Jean-Pierre **DALLE** Christian **BARTHOD** Jean-Baptiste **CUISINIER** Véronique **BIED-CHARRETON**
Claude **RONCERAY** Samuel **BERGER**
Lucie **COURCET**

IGA

CGEDD
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

MINISTÈRE DES OUTRE-MER

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Inspection générale de l'administration	Conseil général de l'environnement et du développement durable	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux	Inspection générale des finances
N° 18110-R	N° 012580-01	N° 18134	N° 2018-M-098-05

RAPPORT

ÉVALUATION DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE (COP) 2016-2020 DE L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS (ONF)

PROPOSITION DE PISTES D'ÉVOLUTION

Établi par

JEAN-PIERRE DALLE
Inspecteur général de l'administration

CHRISTIAN BARTHOD
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

JEAN-BAPTISTE CUISINIER
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

VÉRONIQUE BIED-CHARRETON
Inspectrice générale des finances

CLAUDE RONCERAY
Inspecteur général de l'agriculture

SAMUEL BERGER
Inspecteur des finances

Avec la participation de
LUCIE COURCET
Assistante de mission

- JUILLET 2019 -

IGA

CGEDD
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

SYNTHÈSE

L'Office national des forêts (ONF) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) créé en 1964 pour prendre la suite de l'administration des eaux et forêts comme gestionnaire des forêts domaniales de l'État et des forêts des collectivités territoriales auxquelles s'applique le « *régime forestier* ». Dans ce cadre, il est chargé de la gestion des forêts publiques selon une triple approche économique, environnementale et sociale.

Les déplacements et entretiens menés par la mission ont permis de prendre la mesure de la compétence et de l'engagement des agents et employés de l'Office. Cette communauté de travail constitue une richesse exceptionnelle qu'il est primordial de conserver, pour faire face au défi de la préservation du bien commun forestier dans un contexte de changement climatique.

Le **fonctionnement de l'ONF est fragilisé par des défauts de gouvernance et de pilotage**, dont le contrat d'objectifs et de performance (COP) est l'illustration. Le COP est un document public prévu par le code forestier qui mêle la stratégie à moyen terme de l'établissement et des obligations de nature commerciale ou managériale qui devraient normalement relever de la responsabilité du directeur général. La structure même d'un tel COP paraît ainsi peu adaptée à une entité profondément engagée dans une activité de nature entrepreneuriale. La multiplicité des objectifs, dont certains sont apparus comme contradictoires avant même sa signature, est compliquée par le caractère non assuré de certains engagements de l'État et des représentants des collectivités territoriales propriétaires de forêts.

D'une manière générale, la mission s'est étonnée que beaucoup de décisions stratégiques, prises tant par l'établissement que par ses tutelles, ne soient pas adossées à des études d'impacts et ne s'appuient pas sur des outils de pilotage et d'aide à la décision pourtant indispensables à une bonne gestion.

Le manque de transparence de l'Office quant à ses coûts de gestion et quant à l'articulation entre ses activités liées au régime forestier et ses activités de nature concurrentielle a considérablement tendu ses relations avec les collectivités territoriales propriétaires, dont certaines contestent désormais la légitimité d'imposer un gestionnaire unique pour les forêts publiques.

*

La mission a procédé à une analyse des documents financiers de l'Office national des forêts afin d'établir un diagnostic de sa situation. Du fait de la déficience des outils de pilotage, elle a rencontré des difficultés pour rassembler des données fiables permettant d'asseoir son diagnostic et de chiffrer ses propositions. En particulier, le système de comptabilité analytique de l'Office n'a pu servir à ses propres analyses, compte tenu de son excessive complexité et de son manque de traçabilité. Les analyses ont pu cependant mettre en lumière des éléments structurants.

Le résultat net de l'ONF a fluctué sur la période 2008-2018 entre +12,1 M€ (en 2016) et -14,6 M€ (en 2010). Le résultat net cumulé sur 11 exercices s'élève à -5,7 M€, ce qui, sur longue période, équivaut à un quasi-équilibre. Dans ce contexte, la progression de l'endettement de l'établissement peut sembler surprenante. Le résultat net comptable n'est en réalité pas un indicateur permettant de rendre compte de manière pertinente de la performance financière de l'établissement, en raison de l'application de diverses procédures et conventions comptables. **La mission a reconstitué un tableau de financement mettant en lumière un besoin structurel de financement, hors dette nouvelle et subvention d'équilibre, de l'ordre de 55 M€ annuels**.

*

La consolidation du modèle économique de l'ONF repose sur une révision de son mandat et de son cadre de gouvernance et sur une réorganisation interne. La mission recommande a minima de clarifier le mandat de l'établissement, y compris en revenant sur certaines dispositions du code forestier, qui prévoient l'intervention de l'État dans la gestion courante de l'établissement. Ces mesures permettraient à l'Office d'engager de façon sérieuse et sur plusieurs années une démarche de réorganisation, portant sur ses fonctions support, ses ressources humaines, ses outils de gestion forestière, sa politique commerciale et ses activités concurrentielles. Les pistes identifiées dans le rapport doivent permettre de couvrir le besoin de financement de l'Office et de commencer à résorber sa dette. Le Conseil d'Administration devrait être réduit (12 membres au lieu de 30), présidé par un PDG, et aucun administrateur ne devrait se trouver en conflit d'intérêt avec l'Office.

Les impacts à venir du changement climatique et la volatilité des prix du bois font peser des risques importants sur le modèle économique actuel de l'ONF. L'organisme devra disposer d'une organisation solide et d'une garantie suffisante sur la disponibilité des ressources nécessaires à la gestion de ces aléas, afin d'assurer la gestion durable du patrimoine forestier public.

Le rapport présente trois scénarios d'évolution du modèle de gouvernance et de financement pour la gestion des forêts publiques françaises :

- le premier scénario consisterait à **maintenir le modèle actuel de gestion pour compte propre de la forêt domaniale et de gestion pour compte de tiers de la forêt communale en l'améliorant sur des points clés**. Par ailleurs les risques que la volatilité des prix du bois et le changement climatique (qui impacte le coût du renouvellement de la ressource bois) font peser sur l'ONF impliquent que l'établissement soit capitalisé si ce scénario est conservé à moyen-terme (de l'ordre de 300 M€ à 400 M€) ;
- le deuxième scénario consisterait à mettre en place un **mandat de gestion des forêts domaniales** sur le modèle de la gestion d'actifs pour compte de tiers. A l'instar du modèle économique des forêts communales, l'État pourrait assumer son rôle de propriétaire et confier un mandat de gestion des forêts domaniales à l'ONF. Ce mode de gestion donnerait une visibilité plus grande à l'Office sur ses ressources, et reporterait sur l'État propriétaire l'impact de la volatilité des prix du bois ainsi que le risque inhérent au changement climatique. Selon un schéma proche de celui des forêts communales actuellement gérées dans le cadre du régime forestier, le financement de l'ONF par l'État se composerait d'un versement forfaitaire, exprimé par exemple en pourcentage de la valeur de l'actif, et d'un pourcentage des recettes générées par la gestion de la forêt domaniale. La mise en place de ce scénario demande un période de transition de deux à trois ans ;
- le troisième scénario consisterait en la mise en place d'une **agence nationale des forêts publiques** pour la gestion du bien commun forestier. Ce scénario identifie la forêt publique comme un bien commun dont les usages par les différents acteurs locaux (forestiers, promeneurs, sportifs, chasseurs…) pourraient être régulés par une gouvernance participative et décentralisée. Les différents propriétaires publics, État et collectivités territoriales, seraient mis au même niveau de responsabilité dans les instances de gouvernance. L'intensité des actions de conservation, de gestion et de valorisation serait alors décidée en fonction de leurs coûts et des ressources et enjeux à l'échelle des massifs forestiers.

Synthèse

Les principales recommandations d'amélioration relatives à la clarification du mandat, à l'amélioration de la gouvernance et du modèle économique de l'ONF décrites dans les paragraphes précédents ne nécessitent pas de modifier le statut juridique de l'ONF. En revanche la mission préconise de modifier le code forestier pour faire de l'ONF un EPIC de droit commun, à même de maîtriser sa gestion des ressources humaines.

SOMMAIRE

INTRODUCTION **1**

1. L'ACTIVITÉ DE L'ONF CORRESPOND À DES MANDATS ET MODÈLES ÉCONOMIQUES MULTIPLES **2**

1.1. L'ONF est un opérateur chargé d'assurer la gestion durable et multifonctionnelle des forêts publiques 2

1.1.1. L'ONF assure 35% de la production de bois en France avec une propriété forestière publique particulièrement éclatée et une grande diversité de peuplements *2*

1.1.2. Les forêts sous gestion ONF sont ouvertes au public et davantage protégées que la moyenne des forêts françaises *3*

1.2. L'activité de l'ONF regroupe plusieurs modèles économiques et opère une péréquation nationale au sein de chacune de ses activités 3

2. LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE (COP) EST DANS SA FORME ACTUELLE UN OUTIL INADAPTÉ POUR ASSURER LA TUTELLE ET LE PILOTAGE DE L'ÉTABLISSEMENT **5**

2.1. Les objectifs fixés dans le cadre du COP encadrent la gestion de l'Office de manière excessive 5

2.1.1. Certains objectifs sont mal calibrés et constituent des contraintes de gestion pour l'établissement *5*

2.1.2. Les indicateurs métiers sont insuffisamment présents *6*

2.2. Les objectifs du COP 2016-2020 ne seront pas tous respectés 6

2.2.1. L'ONF a été amené à renoncer à l'objectif de stabilité des effectifs au profit du respect du plafond de la masse salariale *7*

2.2.2. Les engagements de l'État et des représentants des collectivités propriétaires n'ont pas été respectés et des décisions externes à l'ONF ont impacté l'atteinte des objectifs *7*

3. LES MODALITÉS ACTUELLES DE FINANCEMENT DE L'ONF NE SONT PAS SOUTENABLES AUTREMENT QUE PAR L'AUGMENTATION DE LA DETTE **7**

3.1. L'ONF ne parvient pas à financer ses investissements et ses dépenses de fonctionnement sans recourir à la dette ou à des subventions d'équilibre 7

3.1.1. L'activité de l'ONF génère chaque année un besoin de financement structurel d'un montant moyen d'environ 50 M€ *7*

3.1.2. Les dynamiques des ressources et des charges de l'établissement ont fragilisé son équilibre financier *9*

3.2. Plusieurs décisions des tutelles ont eu un impact financier déstabilisant pour l'Office 11

3.2.1. Plusieurs mesures décidées par les ministères de tutelle ont impacté l'ONF, sans pour autant donner lieu à des compensations financières spécifiques *11*

3.2.2. Plusieurs décisions concernant l'ensemble de la fonction publique ont impacté la masse salariale de l'Office, parfois de façon spécifique *12*

3.3. Certains choix de gestion de l'établissement ont également eu des conséquences financières défavorables 13

3.3.1. Plusieurs décisions prises pour respecter des objectifs financiers annuels ont eu des impacts défavorables pour l'établissement *13*

3.3.2. Certains mécanismes de décisions internes à l'ONF apparaissent déficients *14*

4. L'ÉTAT ET L'ÉTABLISSEMENT PEUVENT PRENDRE DES MESURES DE REDRESSEMENT DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ONF DANS LES ANNÉES QUI VIENNENT 14

4.1. Des gains de productivité importants sont identifiés, mais reposent sur des actions de conduite du changement à moyen terme 14

4.1.1. Les frais liés aux fonctions support peuvent être réduits dans le cadre d'une revue des processus de l'Office 14

4.1.2. Des gains de productivité sont atteignables en modifiant les outils et les procédures des services de l'ONF 16

4.1.3. Les marges de manœuvre attendues d'un recours plus important aux salariés de droit privé 17

4.2. Les recettes de l'Office peuvent être marginalement améliorées 17

4.2.1. Les perspectives de développement du produit des ventes de bois sont limitées à l'amélioration de la politique commerciale de l'Office 17

4.2.2. La gestion des forêts communales peut être maintenue en étant recentrée sur les surfaces en sylviculture 18

4.2.3. Les décisions et demandes spécifiques des ministères de tutelle impactant l'ONF devraient faire l'objet d'un chiffrage et d'une compensation ad hoc 19

4.3. L'activité concurrentielle de l'Office devrait être filialisée 20

4.4. La mission recommande a minima de clarifier le mandat et la gouvernance de l'établissement 21

4.4.1. Par une gouvernance révisée qui redonne des marges de manœuvre au management de l'Office 21

4.4.2. Par la mise en cohérence et la priorisation des demandes formulées par les tutelles 22

4.4.3. Par un pilotage pluriannuel qui redonne des marges de manœuvre pour assurer des réorganisations pertinentes d'un point de vue économique 22

5. LA STABILISATION DU MODÈLE ÉCONOMIQUE DE L'ONF REPOSE SUR UNE RÉVISION SYSTÉMIQUE DE SES MODALITÉS D'INTERVENTION 23

5.1. Le changement climatique fait peser des risques systémiques sur l'activité de sylviculture 23

5.1.1. Les risques liés au changement climatique vont davantage peser sur les finances des gestionnaires forestiers dans les années qui viennent 23

5.1.2. Comme matière première mondialisée, le bois est soumis à une forte volatilité des prix 24

5.2. Deux scénarios plus systémiques permettraient de consolider le modèle économique de l'ONF 25

5.2.1. Le premier scénario consisterait à réorganiser les responsabilités entre l'État- propriétaire et un Office gestionnaire des forêts domaniales sur le modèle de la gestion d'actifs pour compte de tiers 25

5.2.2. Le deuxième scénario consisterait en la mise en place d'une agence des forêts publiques pour la gestion du bien commun forestier 27

5.2.3. La transformation de l'ONF en société anonyme n'apparaît pas comme un élément fondamental dans les trois scénarios proposés par la mission 28

CONCLUSION 30

RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT 31

INTRODUCTION

Par courrier daté du 27 novembre 2018, les directeurs de cabinet des ministres en charge de l'agriculture, des comptes publics, de la transition écologique et solidaire, de la cohésion des territoires et des outre-mer ont demandé au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et à l'Inspection générale des finances (IGF) de mener une mission d'évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2020 de l'Office national des forêts (ONF), en vue de formuler des propositions de pistes d'évolution de l'ONF dans la perspective du prochain COP.

Le présent rapport décrit les activités et le modèle économique de l'ONF (partie 1), établit un diagnostic du contrat d'objectifs et de performances en cours (partie 2) et synthétise l'analyse financière menée par la mission (partie 3). Il présente des pistes de redressement de l'Office (partie 4) et propose des évolutions systémiques du cadre de financement et de gestion des forêts publiques pour faire face aux risques pesant à terme sur le modèle économique de l'ONF (partie 5).

En complément de ce rapport de synthèse, les analyses détaillées de la mission peuvent être consultées dans les annexes suivantes :

- annexe I : l'analyse de l'exécution du COP et de la situation financière de l'ONF ;
- annexe II : l'analyse de la gestion des ressources humaines et de l'organisation interne de l'ONF ;
- annexe III : le régime forestier ;
- annexe IV : les ventes de bois ;
- annexe V : les activités de l'ONF dans le domaine des fonctions environnementales et sociales des forêts ;
- annexe VI : la chasse ;
- annexe VII : éléments de parangonnage sur la gestion publique des forêts dans divers pays.

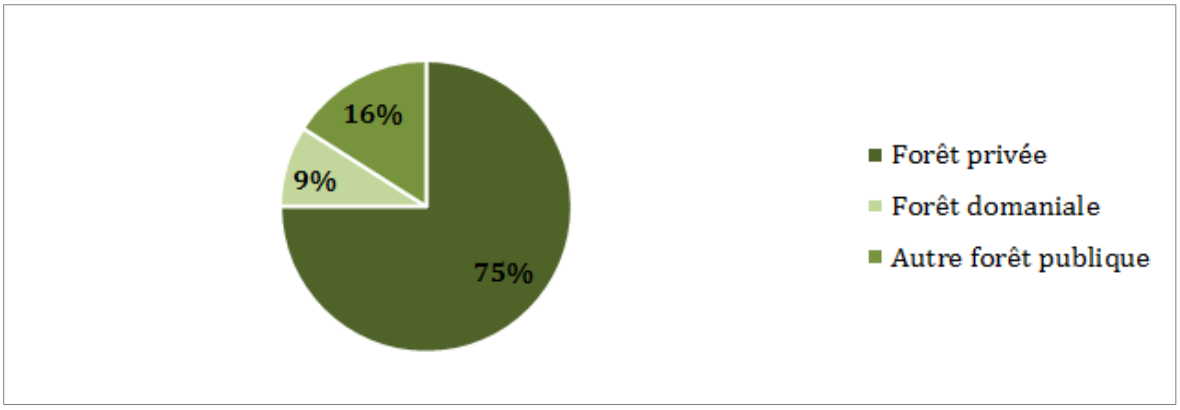
1. L'activité de l'ONF correspond à des mandats et modèles économiques multiples

1.1. L'ONF est un opérateur chargé d'assurer la gestion durable et multifonctionnelle des forêts publiques

L'Office national des forêts (ONF) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) créé en 1964 pour prendre la suite de l'administration des eaux et forêts comme gestionnaire des forêts domaniales de l'État et des forêts des collectivités territoriales auxquelles s'applique le « *régime forestier* ». Dans ce cadre, il est chargé de la gestion des forêts publiques selon une triple approche économique, environnementale et sociale[1].

1.1.1. L'ONF assure 35% de la production de bois en France avec une propriété forestière publique particulièrement éclatée et une grande diversité de peuplements

Graphique 1 : Régime de propriété des forêts métropolitaines françaises en 2018



Source : IGN.

L'ONF assure la gestion de 25% de la surface forestière en France métropolitaine. À la différence des autres gestionnaires forestiers privés, il ne peut sélectionner les forêts dont il assure la gestion. Malgré cette contrainte, l'ONF assure la commercialisation, pour le compte de l'État et des collectivités, d'environ 35% du bois d'œuvre et d'industrie en France, ce qui fait de lui le premier fournisseur de bois du pays.

[1] Cf. article L121-1 du code forestier.

1.1.2. Les forêts sous gestion ONF sont ouvertes au public et davantage protégées que la moyenne des forêts françaises

Les forêts publiques sont ouvertes aux visiteurs. L'ONF réalise en moyenne chaque année 14 M€ de travaux touristiques pour l'accueil de visiteurs dans les forêts publiques.

Les forêts apportent des services écosystémiques précieux pour la société. Les sols forestiers et leur litière hébergent une diversité animale, végétale et fongique particulièrement importante[2], jouant notamment un rôle dans la fertilité des sols. La forêt constitue un environnement favorable au maintien de la biodiversité (milieux, espèces inféodées à la forêt, mais aussi espèces ne faisant qu'une partie de leur cycle en forêt). Les boisements assurent également un rôle de séquestration du carbone (dans les arbres et dans le sol) et de captation du carbone par la photosynthèse, rôle devenu essentiel dans un contexte de lutte contre le réchauffement climatique[3]. Les coupes de bois produisent un matériau renouvelable qui contribue également au stockage de carbone ou à la réduction de l'emploi de matières premières dont la fabrication ou l'usage émet du carbone. 27 % des forêts métropolitaines sont sous statut de protection, essentiellement Natura 2000, tandis que 40 % des forêts domaniales sont classées en zone Natura 2000[4]. Les statuts de protection forts[5] concernent en 2015 1,9% du territoire, mais atteignent 6,6 % des surfaces de la forêt domaniale[6].

L'ONF intervient dans la défense des forêts contre l'incendie, la restauration des dunes et des terrains de montagne, dans le cadre de sa gestion courante et de l'exercice de missions d'intérêt général (MIG).

L'ONF s'est emparé Outre-mer de sujets environnementaux bien avant l'implantation du Conservatoire du littoral et la création de parcs nationaux, protégeant d'emblée des zones qui, sans lui, auraient gravement souffert de la déforestation ou de la dégradation.

1.2. L'activité de l'ONF regroupe plusieurs modèles économiques et opère une péréquation nationale au sein de chacune de ses activités

Le modèle de financement de l'ONF est communément résumé par la formule « *le bois finance la forêt* », c'est-à-dire que le produit tiré des ventes de bois (avec les autres produits de la gestion de la forêt, tels que les locations de chasse et les concessions) est censé couvrir l'ensemble des dépenses liées aux activités de l'Office. Cela a été le cas, en particulier dans les années 1970 à 1990, période où les prix du bois étaient élevés. Cela a permis à l'Office de donner du travail à d'importants effectifs d'ouvriers, tout en reversant des excédents à l'État. Cet équilibre financier global est désormais fragilisé (cf. infra partie 3).

---

[2] Source : Gosselin et Paillet, 2010, cités par l'Observatoire national de la biodiversité.

[3] Selon l'INRA, la forêt française stocke environ 88 millions de tonnes équivalent CO2 par an. Cela représente 26 % du total de CO2 émis chaque année en France.

[4] Source : ministère de l'agriculture.

[5] Les statuts de protection réglementaires inscrits à la stratégie nationale de création des aires protégées (SCAP) : arrêté de protection de biotope (APB), réserve biologique intégrale ou dirigée (RB), réserve naturelle nationale ou régionale (RN) et zone cœur de parc national (PNc) ;

[6] Source : ONF

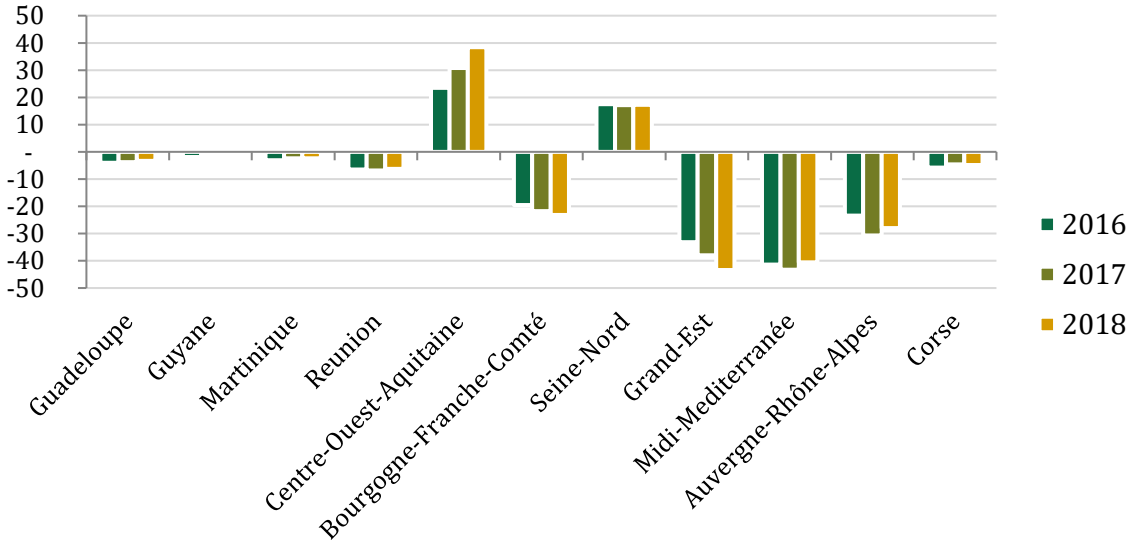
L'ONF opère économiquement sous plusieurs modalités. Pour analyser l'activité de l'établissement, il est nécessaire de considérer non pas un, mais quatre modèles économiques distincts :

- le modèle économique actuel de la forêt domaniale se rapproche de celui d'une « gestion pour compte propre » tel un propriétaire d'actifs. Son financement repose sur les recettes de vente de bois et les autres recettes du domaine (chasse et concessions) ;
- la gestion des forêts communales repose sur un modèle économique de gestion pour compte de tiers, où les frais de gestion sont assumés pour leur plus grande part par l'État et dans une moindre mesure par les communes propriétaires ;
- les missions d'intérêt général (MIG) sont censées être financées à coûts complets par leurs commanditaires et s'assimilent à des prestations à bon de commande ;
- les activités concurrentielles devraient être, comme dans une entreprise de services, à l'équilibre ou bénéficiaires.

Les activités des filiales et participations de l'ONF n'ont pas fait l'objet d'un examen spécifique par la mission.

Pour chacune de ces activités, les résultats financiers des différentes directions territoriales et régionales sont très différents. Les caractéristiques des massifs forestiers présentent des potentiels de production très variables[7] et les conditions sociales d'activité influent sur les charges de fonctionnement. L'établissement ONF assure ainsi une fonction de péréquation entre territoires, permettant de continuer à financer des actions dans des massifs forestiers où l'activité de gestion aurait été déficitaire[8].

Graphique 2 : Soldes directs[9] de l'ONF par échelon territorial sur les exercices 2016 à 2018 (en M€)



Source : Comptabilité analytique de l'ONF.

[7] Cf. annexe VII consacrée au parangonnage.

[8] Ces différences sont en partie liées à la productivité des massifs forestiers qui est très variable selon les territoires concernés (cf. annexe VII consacrée au parangonnage), mais ils peuvent également résulter de différences de structure de charges et de productivité des unités opérationnelles de l'Office. Les informations restituées par les outils de pilotage interne de l'ONF ne permettent cependant pas de distinguer ces différents effets.

[9] Dans les soldes directs, la subvention d'équilibre et le versement compensateur sont affectés au siège et ne sont pas répartis entre directions territoriales et régionales.

2. Le contrat d'objectifs et de performance (COP) est dans sa forme actuelle un outil inadapté pour assurer la tutelle et le pilotage de l'établissement

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) est un document public prévu par le code forestier[10] qui mêle la stratégie à moyen terme de l'établissement et des obligations de nature commerciale ou managériale qui devraient normalement relever de la responsabilité du directeur général. La structure même d'un tel COP paraît ainsi peu adaptée à une entité profondément engagée dans une activité de nature entrepreneuriale. Les sources de financement et les conditions de l'équilibre économique de l'établissement ne sont pas spécifiquement identifiées au sein du document.

La multiplicité des objectifs du COP 2016-2020, dont certains sont apparus comme contradictoires avant même sa signature, est encore compliquée par le caractère non assuré de certains engagements de l'État et des représentants des collectivités territoriales propriétaires de forêts. La performance n'apparaît pas non plus comme un principe unificateur du contrat.

Malgré ces faiblesses, le COP a été interprété comme la « *feuille de route* » de l'ONF et a conduit l'Office à prendre des décisions dommageables pour son activité (cf. infra partie 3.2).

2.1. Les objectifs fixés dans le cadre du COP encadrent la gestion de l'Office de manière excessive

2.1.1. Certains objectifs sont mal calibrés et constituent des contraintes de gestion pour l'établissement

Le Contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2020 de l'ONF est organisé en six principaux axes :

- axe 1 : accroître la mobilisation du bois au bénéfice de la filière et de l'emploi ;
- axe 2 : relever le défi du changement climatique et de la préservation de la biodiversité ;
- axe 3 : mieux répondre aux attentes spécifiques de l'État et des citoyens (missions d'intérêt général et accueil du public) ;
- axe 4 : adapter la gestion de l'ONF aux spécificités des DOM ;
- axe 5 : stabiliser les effectifs et accompagner les évolutions de l'établissement par une gestion dynamique des ressources humaines ;
- axe 6 : améliorer la durabilité du modèle ONF et consolider son équilibre financier.

Ces axes se déclinent en 25 orientations et une série de 16 indicateurs. La crédibilité de plusieurs objectifs pose question : en particulier l'évolution des volumes de bois mis en vente prévue dans le COP ne reflète pas celle des prévisions de récolte restituées par les outils internes de l'ONF. L'objectif de stabilisation des effectifs apparaissait également particulièrement ambitieux au regard de la dynamique de la masse salariale unitaire sur longue période.

[10] Cf. article L. 221-3 du code forestier.

En dehors de ces indicateurs, plusieurs engagements figurant dans le COP constituent des contraintes de fonctionnement pour l'ONF : la structure en 321 unités territoriales doit par exemple être maintenue sur la durée d'exécution du contrat. Le COP a également fixé un objectif de maintien des effectifs de l'Office, lui-même décliné dans le cadre du projet d'établissement en objectifs de répartition des recrutements entre fonctionnaires et salariés privés.

2.1.2. Les indicateurs métiers sont insuffisamment présents

Parmi les seize objectifs du COP, cinq sont des objectifs de nature financière, cinq suivent la réalisation de procédures, quatre concernent les ventes de bois (volumes mis en vente, suivi du façonnage et des contrats d'approvisionnement) et deux concernent la gestion des ressources humaines de l'établissement. Ainsi, à l'exception du suivi du volume des ventes de bois, les différents indicateurs de suivi correspondent essentiellement à des indicateurs de moyens.

Les coupes de bois s'appuient sur le résultat des travaux de sylviculture réalisés tout au long du siècle passé. Le caractère durable de la gestion forestière nécessite notamment la réussite des opérations de régénération des peuplements forestiers. Les entretiens menés par la mission ont mis en évidence la montée en puissance de difficultés de renouvellement des peuplements d'une partie désormais significative des parcelles forestières devant faire l'objet de coupes[11].

Il apparaît donc essentiel de disposer d'un indicateur faisant état de la régénération des parcelles forestières, afin d'apprécier l'efficacité des actions de sylviculture menées par l'Office et objectiver d'éventuels besoins d'investissements en plantations. De tels indicateurs ont été mis en place localement dans certaines directions ou agences territoriales de l'ONF mais ne sont actuellement ni systématisés ni harmonisés au sein de l'Office.

2.2. Les objectifs du COP 2016-2020 ne seront pas tous respectés

Sur les seize objectifs du COP, sept n'ont pas été respectés ou ont été imparfaitement atteints sur les exercices passés. Il s'agit des objectifs suivants[12] :

- volumes de bois mis en vente dans les forêts domaniales ;
- développement de structures de regroupement de gestion des forêts des collectivités ;
- stabilité des effectifs sous plafond et de la masse salariale ;
- évolution des effectifs sous contrats aidés ;
- diminution de l'endettement ;
- amélioration de la rentabilité des activités concurrentielles ;
- réduction des frais de fonctionnement.

[11] En application du principe de gestion durable, l'ONF doit s'assurer de la régénération des peuplements avant de procéder à des coupes de bois. Les régénérations naturelles sont compliquées par les dégâts de gibier et l'impact du changement climatique sur la viabilité des essences. Cf. annexes consacrées aux ventes de bois et à la chasse.

[12] Le détail des indicateurs et de leur atteinte par l'ONF est présenté en annexe I.

2.2.1. L'ONF a été amené à renoncer à l'objectif de stabilité des effectifs au profit du respect du plafond de la masse salariale

L'objectif n°11 « *Stabilité des effectifs sous plafond et de la masse salariale* » n'a pu être tenu dès lors que les coûts unitaires ont progressé (sous les effets conjugués des mesures générales affectant l'ensemble de la fonction publique et de mesures de revalorisation des rémunérations des salariés dans le cadre de la mise en place d'un accord d'entreprise).

La direction générale de l'ONF a priorisé l'objectif de maîtrise de la masse salariale, en procédant à un gel des recrutements à compter de septembre 2017. Cette décision a suscité des incompréhensions et tensions importantes en interne, car pour autant l'objectif de stabilité des effectifs continuait à être mis en avant par la tutelle.

2.2.2. Les engagements de l'État et des représentants des collectivités propriétaires n'ont pas été respectés et des décisions externes à l'ONF ont impacté l'atteinte des objectifs

L'État n'a pas versé de subvention d'équilibre en 2016 et 2017, contrairement à ce qui était prévu au COP, tout en s'inquiétant de l'augmentation du niveau de la dette. Les progrès en matière de regroupement de gestion attendus des collectivités territoriales n'ont pas été constatés.

Les fonds européens identifiés dans le COP n'ont pas été mobilisés, certaines Régions refusant par principe de verser des fonds européens pour des forêts propriété de l'État.

3. Les modalités actuelles de financement de l'ONF ne sont pas soutenables autrement que par l'augmentation de la dette

La mission a rencontré des difficultés pour rassembler les données chiffrées permettant d'asseoir son diagnostic et de chiffrer ses propositions. En particulier, la comptabilité analytique de l'établissement n'a pu servir à ses propres analyses, compte tenu des nombreux retraitements qu'elle subit, qui ne peuvent être retracés. Le détail des analyses comptables et financières de la mission est présenté dans les annexes I et II du rapport. La mission reste donc prudente sur les conclusions pouvant être tirées des soldes présentés par type d'activité (gestion des forêts domaniales, mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités, MIG, interventions dans le secteur concurrentiel).

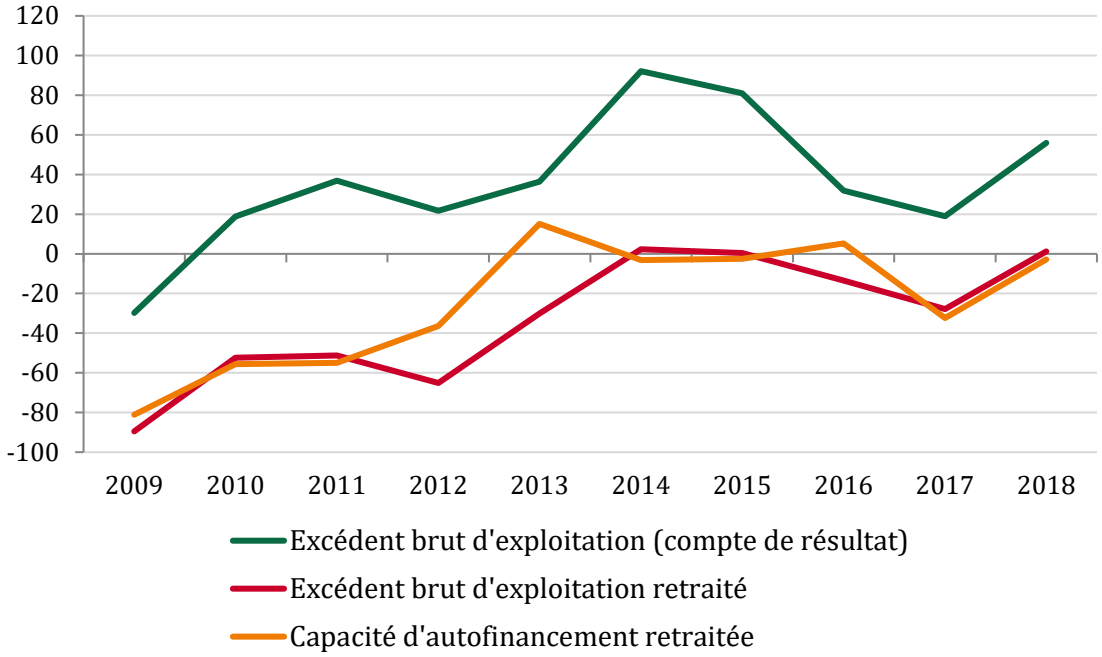
3.1. L'ONF ne parvient pas à financer ses investissements et ses dépenses de fonctionnement sans recourir à la dette ou à des subventions d'équilibre

3.1.1. L'activité de l'ONF génère chaque année un besoin de financement structurel d'un montant moyen d'environ 50 M€

Le résultat net de l'ONF a fluctué sur la période 2008-2018 entre +12,1 M€ (en 2016) et -14,6 M€ (en 2010). **Le résultat net cumulé sur 10 exercices s'élève à -5,7 M€, ce qui, sur longue période, équivaut à un quasi-équilibre**. Dans ce contexte, la progression de l'endettement de l'établissement (cf. graphique 4) peut sembler surprenante.

Ce résultat net comptable ne permet pas d'apprécier la performance réelle de l'établissement. Les soldes représentatifs des mouvements de caisse, à savoir l'excédent brut d'exploitation (EBE) et la capacité d'autofinancement (CAF), permettent en revanche de mieux appréhender la situation financière de l'établissement. La mission a recalculé un EBE en soustrayant la production immobilisée[13] et la subvention pour charge de service public (SCSP)[14]. Elle a également recalculé une CAF à partir de ce nouvel EBE et non plus à partir du résultat net présenté dans les comptes annuels.

Graphique 3 : Excédent brut d'exploitation et capacité d'autofinancement de l'ONF sur la période 2009-2018 (en M€)



Source : ONF, retraitements mission.

Le tableau de financement de l'ONF permet de faire ressortir un besoin de financement structurel (hors subvention d'équilibre, cessions d'actifs et opérations sur la dette[15]). **Depuis 2009 (10 exercices) le besoin de financement structurel de l'ONF représente un montant cumulé de 544 M€, financé par 286 M€ de subvention d'équilibre, 31 M€ de cessions d'actifs et 227 M€ de dette supplémentaire.** En moyenne sur cette période, ce besoin de financement s'établit à environ 55 M€, avec une assez forte variabilité.

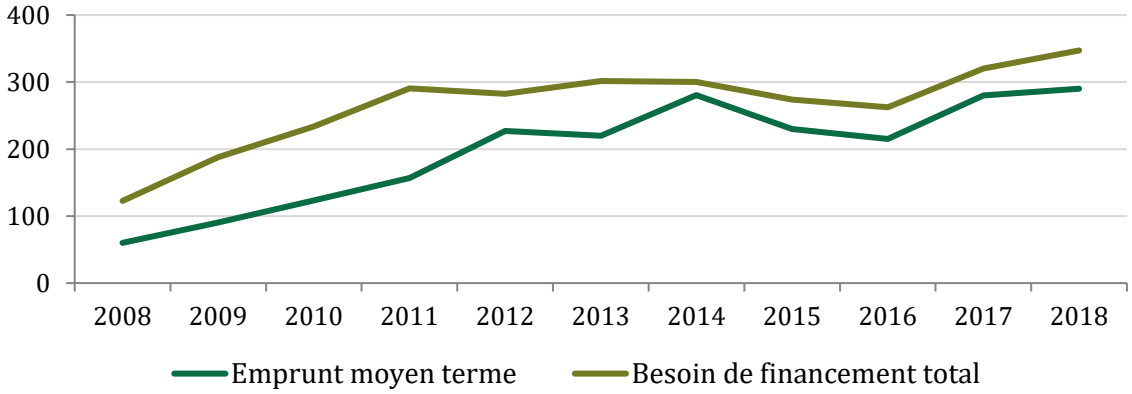
La faiblesse de la capacité de financement, associée au maintien d'un niveau élevé d'investissements, s'est traduite par une augmentation importante de l'endettement de l'Office, notamment les emprunts à moyen terme.

[13] Du point de vue de la mission, la valeur d'actif créée par les travaux ainsi immobilisés est trop incertaine pour entrer dans le calcul de l'excédent brut d'exploitation.

[14] La subvention pour charge de service public (SCSP) considérée comme une subvention d'équilibre, peut être assimilée à une augmentation de capital venant compenser une perte de l'établissement même si elle est inscrite en produit de l'exercice. Dans ce cas elle ne rentrerait pas dans le calcul de l'excédent brut d'exploitation.

[15] Remboursements de capital, nouveaux emprunts moyen-long terme, variation du découvert bancaire.

Graphique 4 : Montants des emprunts à moyen terme et de l'endettement total sur la période 2008-2018 (en M€)



Source : ONF.

Le Conseil d'administration a relevé à deux reprises le plafond d'endettement initialement fixé à 160 M€[16]. L'actuel plafond d'endettement de 400 M€ est tangenté par l'Office à horizon 2019. Le montant d'endettement n'apparaît pas anormal au regard de la valeur des actifs concernés (9,6 Md€ pour les forêts domaniales) et le service de la dette reste très supportable pour l'ONF. Un nouveau relèvement du plafond est donc envisageable, en attendant la stabilisation du modèle économique de l'ONF.

3.1.2. Les dynamiques des ressources et des charges de l'établissement ont fragilisé son équilibre financier

3.1.2.1. Les recettes commerciales et publiques sont fluctuantes et globalement en diminution

Les ventes de bois représentent en 2018 40 % du chiffre d'affaires de l'Office contre plus de 50 % dans les années 1980[17]. Ces recettes s'inscrivent dans une dynamique de baisse sur le long-terme, après une forte hausse dans les années 1970 (liée aux deux chocs pétroliers), puis une rupture liée aux grands chablis[18] de 1999, et une stabilisation dans les années 2010. L'Office a développé dans les années 1990 une politique de diversification de ses activités, sans que le surcroît de chiffre d'affaires ait complètement compensé l'évolution des recettes de vente. Les autres sources de chiffres d'affaires (gestion des forêts communales, produits de la chasse, concessions, activités de travaux et services) apparaissent comme des ressources globalement plus stables. Elles représentent un produit situé autour de 400 M€ depuis la fin des années 1980. Les variations du chiffre d'affaires de l'ONF apparaissent assez nettement corrélées à celles des recettes de vente de bois. Par ailleurs les activités de travaux et services apparaissent déficitaires en comptabilité analytique malgré l'objectif affiché par la direction de l'ONF de dégager des marges nettes[19].

---

[16] Délibération du 12 mars 2009 (augmentation de 160 M€ à 320 M€) et délibération du 7 décembre 2011 (augmentation de cette capacité à 400 M€).

[17] Source ONF.

[18] Les chablis correspondent aux coupes « fatales » de bois qui résultent généralement d'événements climatiques ou sanitaires accidentels.

[19] Cf. annexe I consacrée à l'analyse financière, et sous réserve de la fiabilité des restitutions de la comptabilité analytique par grand domaine d'activité.

Sur les onze derniers exercices, les principales subventions de l'État[20] ont fortement fluctué entre un point haut à 187 M€ en 2014 et un point bas de 140 M€ en 2017, soit une variation de 47 M€ à quatre ans d'écart. Les subventions dites pour charges de service public (SPCSP) ont particulièrement été sujettes à variation, s'établissant à 26 M€ en 2008, 50 M€ en 2011, d'un montant nul en 2016 et 2017, pour s'établir à 12,5 M€ en 2018.

3.1.2.2. Les charges sont en progression, en particulier la masse salariale

Si les ressources de l'ONF se sont révélées fluctuantes et globalement orientées à la baisse, les dépenses apparaissent en revanche plus rigides et globalement en progression. La masse salariale en particulier, qui représente 55 % des charges de l'ONF en 2018, a progressé malgré la diminution des effectifs. Sur la période 2008-2018, les effectifs employés par l'ONF ont diminué de 10 %, passant de 9 987 à 9 038 ETPT. La masse salariale a cependant augmenté en parallèle de 7 %[21]. Sur cette même période 2008-2018, la masse salariale s'est élevée en moyenne à 106 % de la valeur ajoutée produite par l'ONF[22].

L'ONF est un EPIC dérogatoire, les dispositions du code forestier conduisant à ce que ses agents soient principalement recrutés sous statut de droit public[23]. En 2018, 57 % des effectifs de l'ONF sont sous statut de droit public, et 43 % sous statut de droit privé (très majoritairement des ouvriers forestiers). Le taux de contribution employeur pour les pensions civiles des personnels fonctionnaires a connu une forte augmentation depuis la mise en œuvre du compte d'affectation spéciale (CAS) « *pensions* » en 2006, qui a pour objet de répartir le coût des retraites des fonctionnaires d'État au prorata de la masse salariale des employeurs. Le taux de contribution[24] est ainsi passé de 33,3 % du traitement brut des personnels fonctionnaires en 2006 à 74,6 % en 2013.

L'ONF n'a bénéficié de compensations spécifiques que jusqu'en 2012, alors que l'impact du CAS est neutralisé dans l'ensemble des ministères et des établissements publics administratifs. Certains établissements publics et entreprises intervenant sur le secteur concurrentiel et employant une part importante de fonctionnaires ont par ailleurs bénéficié d'un taux spécifique dit d'équité concurrentielle[25]. La mission a simulé le montant que représenteraient les cotisations employeurs pour les retraites des personnels fonctionnaires si les règles du secteur privé étaient en vigueur. Rapporté à l'effectif total de fonctionnaires, l'écart entre la contribution au CAS pensions et la simulation de cotisations retraites représente environ 49 M€ en 2016 et 2017 et 46 M€ en 2018[26]. Selon les estimations de la mission, le surcoût représenté par la contribution au CAS pensions, minoré des compensations spécifiques indiquées par l'ONF représente sur la période 2009-2018 un montant total de 374 M€. Ce montant n'est pas couvert par le cumul des subventions d'équilibre versées sur cette période, atteignant 286 M€.

---

[20] Versement compensateur et subvention d'équilibre, mais hors subventions pour missions d'intérêt général, censées couvrir des activités spécifiques à coûts complets.

[21] Cf. précisions dans le cadre de l'annexe consacrée aux ressources humaines.

[22] Valeur ajoutée présentée dans les comptes de l'ONF diminuée des travaux forestiers immobilisés.

[23] Cf. articles L. 222-6 et L. 222-7 du code forestier.

[24] Incluant l'allocation temporaire d'activité.

[25] En vertu de l'article 30 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et à France Télécom, Orange et La Poste versent à l'État une contribution employeur à caractère libératoire, différente du CAS pensions.

[26] Cf. annexe II consacrée aux ressources humaines pour plus de détails.

Hors contribution au CAS pensions, la masse salariale de l'ONF a stagné malgré la diminution de 10 % des effectifs sur la période 2008-2018. Plusieurs décisions impactant les agents publics ont notablement contribué à l'augmentation de la masse salariale de l'Office. En contrepartie des baisses d'effectifs, diverses revalorisations statutaires ont été décidées, dont l'impact financier aura plus que contrebalancé l'effet volume. Les mesures de repyramidage ont eu un effet particulièrement important sur l'augmentation de la masse salariale de l'Office. Si la structure par catégorie des agents publics de l'ONF avait été en 2016 identique à celle de 2003, la mission a estimé, en se basant sur les salaires moyens restitués dans le bilan social 2016, que la masse salariale des agents publics serait inférieure d'environ 50 M€.

3.2. Plusieurs décisions des tutelles ont eu un impact financier déstabilisant pour l'Office

Plusieurs décisions prises par l'État ont eu un impact financier pour l'ONF sans faire pour autant l'objet d'évaluation chiffrées et de compensations spécifiques dans le cadre des relations financières entre les tutelles et l'opérateur.

3.2.1. Plusieurs mesures décidées par les ministères de tutelle ont impacté l'ONF, sans pour autant donner lieu à des compensations financières spécifiques

Certaines demandes adressées à l'ONF n'ont pas fait l'objet d'une étude d'impact coût/avantages, ni par les tutelles ni par l'établissement :

- demande récurrente de l'État de garantir des volumes constants de bois pour la filière française, inscrite dans les COP successifs de l'établissement : cela conduit l'ONF d'une part à vendre un volume à peu près stable de bois même en période de prix bas et de faible demande, et d'autre part à maintenir des dépenses de travaux de régénération pour assurer les coupes de bois[27] ;
- demande du ministère de l'agriculture inscrite également dans les COP de développer massivement le façonnage du bois et les contrats d'approvisionnement (ce qui présente des perspective de développement du chiffre d'affaires mais également des charges supplémentaires d'exploitation et une montée en compétences en matière d'exploitation forestière, de logistique et de démarche commerciale).

[27] En application du principe de gestion durable, des coupes de bois ne peuvent être effectuées qu'à condition qu'une régénération des peuplements ait été initiée.

Certaines décisions spécifiques à l'ONF ont impacté financièrement l'établissement :

- en 2002, le COP signé avec l'État a lancé un vaste plan de qualification qui s'est étalé jusqu'en 2010, transformant les personnels techniques de catégories C en catégorie B, et les techniciens supérieurs forestiers (TSF) de catégorie B en cadres techniques de catégorie A ;
- en 2005, un décret relatif au régime indemnitaire applicable aux personnels de l'ONF[28] se traduit par une revalorisation des indemnités des agents publics de l'Office (effet de +5 M€ en quatre ans) ;
- en 2012, les versements spécifiques de compensation de l'augmentation de la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) pension par rapport à 2006 sont supprimés ;
- en 2014, tous les techniciens opérationnels accèdent au grade de Technicien supérieur forestier en application du nouvel espace statutaire de la catégorie B (NESB) ;
- en 2019, entrée en application de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) en Guyane, ce qui se traduirait par un versement supplémentaire d'impôts locaux sur une forêt dont l'exploitation est déficitaire (du fait de l'importance de l'enjeu environnemental, et dans un contexte où les prix du bois sont administrés).

3.2.2. Plusieurs décisions concernant l'ensemble de la fonction publique ont impacté la masse salariale de l'Office, parfois de façon spécifique

Il s'agit en particulier des décisions suivantes :

- à partir de 2006, la contribution au compte d'affectation spéciale pour la pension des fonctionnaires a notablement augmenté. Cela représente un surcoût de +46 M€ en 2018 ;
- en 2017, la hausse du point d'indice de la fonction publique (+2,3 M€ sur 2017) et la déclinaison du protocole d'accord « *parcours professionnels carrières et rémunérations* » (PPCR) revalorisant les grilles indiciaires des fonctionnaires (+1,8 M€ sur 2017) ;
- en 2018, impact du décret n° 2018-648 du 23 juillet 2018 relatif à l'évolution statutaire des cadres techniques de l'ONF, déclinant le PPCR (+1,1 M€) ;
- à partir de 2019, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) sera remplacé par des allègements de cotisations. Le dispositif de remplacement du CICE ne concernera pas les employeurs de fonctionnaires. La perte de recettes pour l'ONF sera d'environ 8 M€ (cependant la mise en place du CICE s'était traduite par des ressources supplémentaires pour l'ONF sur les exercices précédents[29]).

[28] Décret n° 2005-1784 du 30 décembre 2005 relatif au régime indemnitaire applicable aux personnels de l'Office national des forêts.

[29] Le CICE a représenté 63 M€ de recettes annuelles pour l'ONF sur la période 2014-2018, avec un montant annuel moyen de 12,6 M€.

3.3. Certains choix de gestion de l'établissement ont également eu des conséquences financières défavorables

3.3.1. Plusieurs décisions prises pour respecter des objectifs financiers annuels ont eu des impacts défavorables pour l'établissement

L'Office a eu ponctuellement recours à des reprises sur provisions pour renouvellement de la forêt domaniale d'un montant exceptionnellement élevé. Les reprises sur provisions ont en particulier représenté un montant de plus de 30 M€ en 2017, contribuant à limiter la perte comptable affichée par l'ONF[30]. On peut s'interroger sur l'opportunité d'effectuer de telles reprises sur provisions sans crise forestière majeure.

L'ONF a annoncé en 2018, de concert avec la DGFIP, assurer la mise en recouvrement des recettes des forêts communales à compter de septembre 2019 à la place des comptables communaux. Cette mesure avait été annoncée dans le COP 2016-2020 comme devant faire l'objet d'une concertation et était de nature à faciliter les procédures d'achat de bois dans les forêts publiques. Sa mise en œuvre a cependant été annoncée de manière abrupte et présentée essentiellement comme une mesure permettant de soutenir la trésorerie de l'ONF en 2019, compte tenu du décalage de deux mois prévu entre la perception du produit des ventes et son reversement aux collectivités propriétaires. Cette annonce a totalement rompu les relations entre l'ONF et la fédération des communes forestières (FNCoFor). La mission recommande de ne pas généraliser ces nouvelles modalités de mise en recouvrement en septembre 2019 et de privilégier une démarche expérimentale auprès de communes volontaires, pour faire la démonstration par l'exemple des avantages de ce nouveau système.

Sur longue période, les volumes de bois mis en vente ont globalement tendance à évoluer dans un sens opposé aux variations de prix unitaire[31]. La mission a constaté que le pilotage des directions territoriales a historiquement reposé notamment sur des objectifs en termes de chiffre d'affaires bois. Cela a pu conduire les directions territoriales, dans la limite des coupes programmées, à maximiser les volumes mis en vente en période de prix bas et limiter les ventes en période de prix hauts, afin de coller le plus possible aux objectifs prévisionnels de recettes. Cette stratégie est dommageable pour les intérêts financiers de l'Office, mais également pour les acteurs de la filière bois qui pourraient voir leur approvisionnement restreint en période de prix élevés, aggravant ainsi de potentiels phénomènes de bulles.

Depuis le milieu des années 1980, l'ONF a également cherché à maximiser son chiffre d'affaires annuel en optimisant le plan de charge des personnels[32] par le développement d'activités de nature concurrentielle dites de diversification (travaux pour le compte de tiers, études et conseil). Cependant, sous réserve de la fiabilité de la comptabilité analytique de l'Office, ces activités n'ont pas contribué à améliorer le résultat de l'Office[33].

La direction de l'ONF a également procédé en 2017 et 2018 au gel en urgence de tout recrutement, puis des recrutements de fonctionnaires, afin de respecter les objectifs du COP en matière de masse salariale. Cela a pu conduire localement par exemple à ne pas intégrer des apprentis formés à cette fin par l'Office.

---

[30] Le montant moyen des reprises sur provisions pour renouvellement de la forêt est de 3,5M €. Le rapport de gestion 2017 de l'ONF mentionne explicitement la « *la reprise « exceptionnelle » de la provision pour renouvellement des forêts domaniales pour un montant de 27,9 M€, opérée en 2017 pour compenser la perte de ressource liée au non versement de la SCSP en 2015 et en 2016* ».

[31] Cf. annexe financière.

[32] Cette possibilité d'optimisation résulte de la saisonnalité de certains travaux forestiers.

[33] Cf. annexe I consacrée aux finances de l'ONF.

3.3.2. Certains mécanismes de décisions internes à l'ONF apparaissent déficients

Plus globalement la mission a été frappée par plusieurs dysfonctionnements affectant la bonne marche de l'établissement. Il s'agit principalement des éléments suivants :

- certaines décisions structurantes pour l'établissement, comme la mise en place d'un accord d'entreprise pour l'ensemble des salariés de droit privé de l'Office, le développement à grande échelle du façonnage du bois, ou le choix d'exigences environnementales particulières, ne sont pas documentées et n'ont pas donné lieu à des études d'impact permettant d'éclairer la décision de la direction générale et du CA. Elles ne semblent pas non plus donner toujours lieu à suivi et évaluation a posteriori ;
- l'organisation interne de l'Office conduit les directions à travailler en silo, ce qui inhibe la capacité à mettre en place des évolutions stratégiques ou une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Dès lors la mise en cohérence de l'établissement repose à l'excès sur le seul directeur général ; le précédent directeur avait par ailleurs accentué cette logique de silos et de concentration des arbitrages transversaux au niveau de la direction ;
- les outils de pilotage sont déficients : la direction de l'Office et les différents échelons territoriaux ne disposent pas d'informations suffisamment claires et précises pour suivre et anticiper correctement l'activité de l'ONF, l'adéquation des ressources humaines disponibles en fonction des enjeux et sa situation financière. Outre la question de sa fiabilité, la comptabilité analytique n'est disponible au mieux que six mois après la clôture de l'exercice, ce qui réduit notablement sa portée opérationnelle. D'une manière générale, les outils informatiques sont nombreux, peinent à s'interconnecter et ne semblent généralement pas donner pleine satisfaction à leurs utilisateurs.

4. L'État et l'établissement peuvent prendre des mesures de redressement de la situation financière de l'ONF dans les années qui viennent

Si une péréquation entre territoires au sein de chacun des domaines d'activité de l'ONF présente un intérêt afin de garantir la bonne application d'une gestion forestière durable et multifonctionnelle sur l'ensemble des forêts publiques, chaque grand domaine d'activité de l'Office devrait être équilibré en ressources et en dépenses (cf. supra partie 1.2) et disposer de ses outils propres de pilotage.

4.1. Des gains de productivité importants sont identifiés, mais reposent sur des actions de conduite du changement à moyen terme

4.1.1. Les frais liés aux fonctions support peuvent être réduits dans le cadre d'une revue des processus de l'Office

Les charges de soutien-management identifiées dans le cadre de la comptabilité analytique de l'ONF représentent environ 19 % du total des charges de l'exercice sur la période 2014-2017, et atteignent 21 % des charges réelles de l'établissement en 2017 (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Dépenses en soutien et management de l'ONF de 2013 à 2017 (en M€)

	2014	2015	2016	2017
Total des charges de l'exercice	862,1	852,2	879,3	855,5
Charges retraitées[34]	809,9	798,8	823,0	795,6
Charges de soutien-management	**164,3**	**156,2**	**159,9**	**166,4**
Gestion RH et représentation	35,8	31,6	36,2	35,3
Systèmes d'information	27,7	27,3	26,4	28,5
Soutien divers	22,2	20,4	22,4	22,1
Management et communication	22,1	21,1	22,2	21,4
Entretien des locaux	15,4	16,3	11,8	20,7
Formation	17,8	16,3	18,7	16,8
Achat comptabilité	15,2	15,2	14,9	15,2
Moyens généraux	8,0	7,9	7,4	6,5

Source : comptabilité analytique de l'ONF.

Selon un rapport IGF-IGAENR de mai 2014 « *Implantation territoriale des organismes de recherche et perspectives de mutualisation entre organismes et universités* », le ratio des fonctions support[35] était de 12,2 % au CNRS, 12 % à l'INSERM et de 13,4 % à l'INRA. Ces établissements publics nationaux, déployés sur l'ensemble du territoire, sont d'une taille comparable à l'ONF. Si leur secteur d'activité diffère, ils se caractérisent également par une gestion financière et des ressources humaines régies par le droit public.

Une réduction des dépenses de support de l'ONF pourrait s'appuyer sur les mesures suivantes à déployer sur une période de trois à cinq ans :

- réorganisation territoriale de l'ONF permettant de réduire les doublons sur les fonctions supports des agences jusqu'à la direction générale ;
- refonte totale des outils SI[36] et de pilotage de l'ONF, sur la base d'une démarche ascendante de définition des besoins ;
- simplification de la gestion financière par un rapprochement des services comptable et financiers.

[34] Les charges retraitées ne prennent pas en compte le montant comptabilisé au titre des ventes groupées, car il apparaît à la fois en charges et en produits.

[35] Les fonctions de soutien et management identifiées par l'ONF vont pour partie au-delà des seules fonctions support.

[36] Les dépenses annuelles correspondant aux systèmes d'information représenteraient environ 3 000 € par employé et par an, alors même que les agents se plaignent de la lourdeur des outils, que le reporting d'activité est déficient et les communes se déclarent insatisfaites des informations qui leur sont communiquées.

4.1.2. Des gains de productivité sont atteignables en modifiant les outils et les procédures des services de l'ONF

Des économies peuvent être réalisées en s'appuyant sur différentes innovations technologiques et organisationnelles. Les mesures pourraient porter sur les domaines suivants :

- la révision des formats de documents d'aménagement et de gestion : les formats des documents d'aménagement devraient être davantage adaptés en fonction des enjeux identifiés, avec notamment le recours aux aménagements simplifiés et au règlement type de gestion pour les forêts à faible enjeu sylvicole. La charge de conception des documents d'aménagement pourrait être allégée en passant à un aménagement permanent plus léger et révisé de manière plus régulière[36] ;
- les opérations de désignation et de martelage pourraient être mieux adaptées en fonction des enjeux. La priorisation de ces opérations pourrait potentiellement conduire à économiser 20 % du temps de travail consacré à ces activités ;
- l'amélioration de performance des inventaires statistiques permettrait de fiabiliser la prévision des ressources en bois disponibles tout en diminuant la charge liée aux inventaires exhaustifs ;
- les opérations de travaux forestiers[37] pourraient être optimisées :
  - en allouant les moyens en fonction d'une analyse prévisionnelle des gains attendus par rapport aux coûts, pondérée par le levier environnemental ou l'impact en matière de restauration des terrains de montagne attendu ;
  - en ne visant pas nécessairement la régénération complète sur l'ensemble de la parcelle, et en acceptant une gestion plus extensive lorsqu'elle est compatible avec les enjeux identifiés ;
  - en augmentant la proportion de travaux confiés à des entreprises de travaux forestiers (ETF) quand il n'est pas indispensable de conserver l'entière maîtrise du chantier ou de mobiliser une technicité particulière détenue par les ouvriers de l'Office ;
- l'utilisation de nouvelles technologies et des systèmes d'informations au service de la sylviculture pour réaliser notamment des gains de temps dans la saisie et l'analyse des informations, et améliorer la programmation des travaux.

Ces différents leviers permettraient potentiellement de dégager des économies de fonctionnement de l'ordre de 20 M€ à l'issue d'une réorganisation sur cinq ans, sans pour autant que cette estimation ait pu être expertisée de manière approfondie avec les services de l'ONF.

[36] Un calendrier de révision plus régulier répondrait aussi au besoin des collectivités territoriales propriétaires de disposer de points réguliers de décision concernant la gestion des forêts communales.

[37] Travaux d'entretien, d'investissement et d'équipement.

4.1.3. Les marges de manœuvre attendues d'un recours plus important aux salariés de droit privé

La mission a simulé le montant que représenteraient les cotisations employeurs pour les retraites des personnels fonctionnaires si les règles du secteur privé étaient en vigueur. Rapporté à l'effectif total de fonctionnaires, l'écart entre la contribution au CAS pensions et la simulation de cotisations retraites représente environ 49 M€ en 2016 et 2017 et 46 M€ en 2018. Il apparaît pertinent de compenser l'augmentation de la masse salariale imputable à la progression de la contribution au CAS pensions, soit sous la forme d'une subvention, soit sous la forme d'un remplacement de la contribution par un prélèvement libératoire ad hoc fixé au taux initial de 33,3 % des traitements bruts hors charge.

Au-delà de la question du poids financier du CAS pensions, la gestion des ressources humaines de l'ONF apparaît considérablement compliquée par la juxtaposition des statuts et des instances associées.

La mission recommande de placer les fonctionnaires en position de détachement au sein de l'ONF, de fusionner les instances de représentation du personnel, et d'ouvrir l'ensemble des fonctions à des recrutements sous statut privé[38], afin de redonner des marges de manœuvre à l'Office en matière de gestion des ressources humaines. Les possibilités de recrutement en contrat de droit privé peuvent par ailleurs aider à répondre à des besoins locaux de renforcement des équipes, là où le circuit de mobilité des fonctionnaires ne permet pas de répondre à la demande. Une modification du code forestier serait nécessaire pour sécuriser juridiquement cette recommandation. Il conviendra également de rattacher les corps de fonctionnaires propres à l'ONF au ministère de l'agriculture, voire d'envisager leur fusion avec des corps ministériels ou interministériels comparables.

La DRH de l'ONF n'est actuellement pas organisée pour assurer le suivi d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) incluant la formation, le recrutement et le suivi de carrière de personnels contractuels de droit public et de droit privé. La mise en place d'une telle approche demandera une période de montée en compétences.

4.2. Les recettes de l'Office peuvent être marginalement améliorées

4.2.1. Les perspectives de développement du produit des ventes de bois sont limitées à l'amélioration de la politique commerciale de l'Office

La forêt domaniale semble se caractériser par des prélèvements à peu près équivalents à la production biologique de ces forêts[39]. L'accroissement des coupes de bois en forêt domaniale ne peut donc constituer une piste sérieuse pour améliorer considérablement les recettes de l'ONF[40], dès lors que l'on demande à l'ONF de maintenir le stock de bois à l'hectare.

En revanche, la politique commerciale de l'Office peut être améliorée, en s'écartant du seul pilotage au chiffre d'affaires, en renforçant la connaissance client et en poursuivant la professionnalisation des fonctions commerciales.

---

[38] Pour les fonctions de police, il est possible de recourir à des salariés de droit privé assermentés, comme cela est déjà prévu au sein du code de l'environnement, sous réserve de modifier le code forestier en ce sens.

[39] Cf. annexe IV consacrée aux ventes de bois.

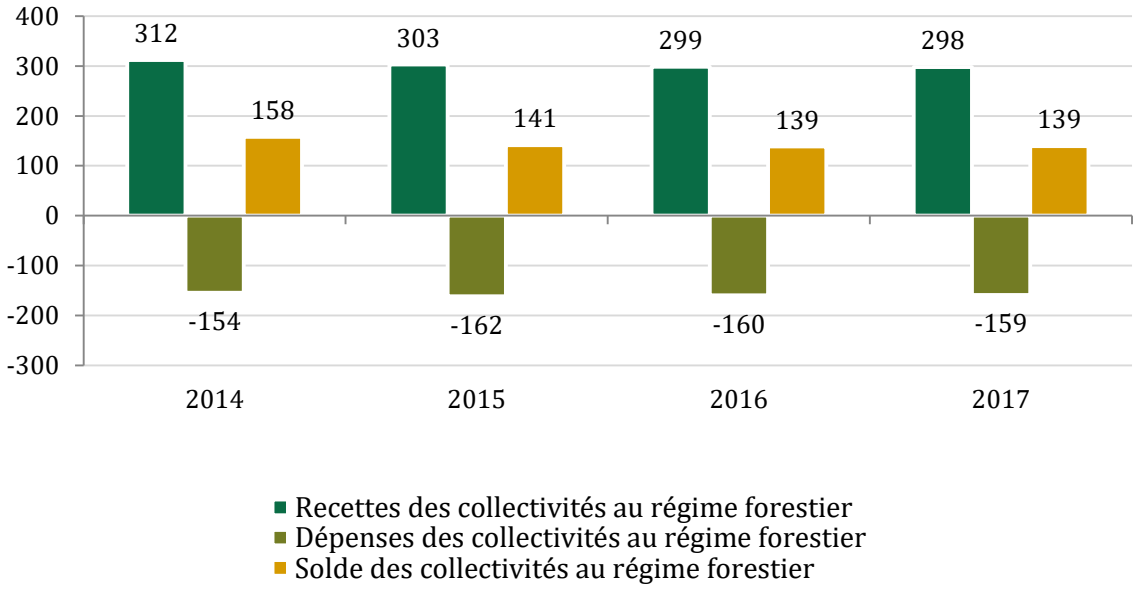
[40] Il existe des marges de manœuvre pour l'augmentation de coupes en forêt communale, mais l'impact d'une telle augmentation est limité en termes de recettes pour l'ONF car il ne perçoit que 10 à 12 % des produits.

En effet les outils de pilotage de la politique commerciale restent très limités. L'ONF a recours au progiciel SAP depuis 2007, mais utilise un module informatique spécifique, TECK, ne permettant pas aux managers de disposer de solution opérationnelle de gestion de la relation client. Les interactions entre les services bois de l'ONF et les différents acteurs de la filière bois se font donc dans un contexte d'asymétrie d'informations dommageable aux intérêts financiers de l'Office. Cette situation est également au détriment des acheteurs de bois (le manque de connaissance des besoins clients ne permet pas de valoriser au mieux la ressource bois de l'ONF).

4.2.2. La gestion des forêts communales peut être maintenue en étant recentrée sur les surfaces en sylviculture

Le solde de la gestion des forêts communales reconstitué par la mission apparait globalement largement positif pour les communes, en majeure partie du fait du versement compensateur de l'État d'un montant de 140,4 M€ par an[41]. La comptabilité analytique de l'ONF fait apparaître en revanche pour l'Office un solde négatif lié à la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts communales, de l'ordre de 13 M€ en 2017.

Graphique 5 : Solde estimé de la gestion forestière pour les collectivités territoriales de 2014 à 2017 dans le cadre du régime forestier (en M€)



Source : ONF.

Le déficit de communication de l'Office quant à sa gestion et quant à l'articulation entre ses activités liées au régime forestier et ses activités de nature concurrentielle[42] a considérablement tendu ses relations avec les collectivités propriétaires, dont certaines contestent la légitimité d'imposer un gestionnaire unique pour les forêts publiques.

[41] Les situations des communes sont très diversifiées, au-delà de ce solde global. Les éléments territoriaux sont détaillés au sein de l'annexe financière du rapport.

[42] Prestations de travaux ouvertes à la concurrence entre l'ONF et les entreprises de travaux forestiers.

La mission a étudié plusieurs scénarios d'évolution du régime forestier[43] . Elle recommande de maintenir l'intervention de l'ONF dans les forêts communales, au regard de l'intérêt général que représente le déploiement d'une politique sylvicole et environnementale à grande échelle via l'intervention d'un organisme national.

Cependant, au regard du poids financier que représente la gestion des forêts communales pour l'ONF, et des relations particulièrement tendues entre l'Office et les collectivités propriétaires, qui revendiquent une plus grande autonomie en application du principe de libre administration des collectivités, plusieurs modifications apparaissent nécessaires :

- en premier lieu la **rénovation du cadre de gouvernance des forêts des collectivités**, en améliorant et systématisant l'information des collectivités territoriales, et en produisant une information financière plus précise et plus complète pour chaque collectivité propriétaire, correspondant aux standards proposés par les meilleurs experts forestiers ; l'information et l'association des collectivités territoriales pourrait faire l'objet d'une contractualisation ad hoc entre l'ONF et la FNCoFor (cf. infra partie 4.4) ;
- en second lieu la **clarification du champ d'intervention de l'ONF dans les forêts communales**, en distinguant clairement les interventions liées à l'application du régime forestier (conservation et surveillance, aménagement des forêts, programmation, préparation et surveillance des coupes, assistance technique à donneur d'ordre, vente des bois) et les activités de nature concurrentielle (travaux forestiers et démarche commerciale, cf. infra partie 4.3) ;
- enfin la **clarification du périmètre d'intervention de l'ONF dans le cadre du régime forestier** : les surfaces communales pour lesquelles le régime forestier aurait vocation à s'appliquer pourraient correspondre aux seules surfaces boisées avec enjeu identifié de sylviculture[44]. Les mêmes règles devraient être appliquées pour la soumission et la distraction au régime forestier. Cela pourrait se traduire par la sortie du régime forestier de surfaces pouvant atteindre jusqu'à 500 000 ha, et l'entrée de nouvelles surfaces forestières d'environ 250 000 ha. L'instruction dite Mauguin du 19 juillet 2016 décrit une procédure de concertation pour l'entrée de nouvelles forêts dans le régime forestier. En cas de désaccord entre le représentant de l'État et les communes concernées, la mission recommande la prise d'arrêtés du ministre en charge de l'agriculture. Un tel changement de périmètre se traduirait par une augmentation de l'assiette des frais de garderie. En revanche le nombre de communes devant payer une contribution à l'hectare sans disposer de recettes forestières devrait significativement baisser, ce qui devrait faciliter l'acceptabilité de la réforme du financement du régime forestier de 2012.

4.2.3. Les décisions et demandes spécifiques des ministères de tutelle impactant l'ONF devraient faire l'objet d'un chiffrage et d'une compensation ad hoc

Hors versement compensateur, **le financement de l'ONF par l'État devrait reposer sur des mécanismes de compensation véritable de charges pour service public explicitement définies et faisant l'objet d'évaluations de coûts**.

[43] Cf. annexe III consacrée au régime forestier pour plus de détails.

[44] La sylviculture correspond à des interventions pour faire évoluer les peuplements, au-delà du seul enjeu de la production de bois.

La mission estime pertinent de financer les actions des gestionnaires forestiers qui permettent de favoriser les services écosystémiques rendus par la forêt. Afin d'éviter les effets d'aubaine, les services écosystémiques rendus par les massifs forestiers existants n'ont pas à être rémunérés par des financements publics. Les principes suivants devraient être appliqués :

- les financements pour services environnementaux ne devraient couvrir que des dépenses permettant spécifiquement d'améliorer ou préserver[45] les services écosystémiques rendus par la forêt ;
- en outre, les actions destinées à être financées devraient correspondre à des actions allant au-delà des obligations générales définies par le code forestier[46]. Pour le cas de l'ONF, cela peut recouvrir les actions mises en place dans le cadre du régime forestier, qui se définit en partie par l'exercice d'activités *« telles que l'accueil du public, la conservation des milieux, la prise en compte de la biodiversité et la recherche scientifique »* (article L. 121-3), et qui ne seraient pas financées par des dispositifs financiers de missions d'intérêt général (MIG).

Interrogée sur le montant correspondant à ces dépenses spécifiques liées aux questions environnementales, la direction en charge des bois et forêts de l'ONF l'a estimé à 20 M€ annuels. Ce même chiffrage de 20 M€ avait déjà été présenté en 2011 aux auditeurs de l'IGF et en 2014 à ceux de la Cour des comptes. La mise en place d'une mission d'intérêt général (MIG) environnementale nécessiterait de recourir à une méthode de chiffrage documentée et auditable.

Au-delà de cette question, les décisions des ministères de tutelle impactant spécifiquement l'ONF et portant sur des aspects distincts du mandat donné à l'opérateur devraient normalement faire l'objet de dispositifs de compensation (notamment la mise en application de la TFNB en Guyane, et la contribution au CAS « pension »).

4.3. L'activité concurrentielle de l'Office devrait être filialisée

La bonne séparation des activités concurrentielles des autres activités de l'Office est importante à plusieurs titres :

- elle permet à la direction de l'Office d'éclairer ses choix stratégiques (bien identifier si les activités concurrentielles représentent des coûts marginaux ou améliorent effectivement le résultat financier de l'Office) ;
- elle évite de générer des soupçons du côté des communes propriétaires des forêts quant à l'affectation des ressources de l'Office ;
- elle garantit la conformité de l'ONF aux principes du droit de la concurrence en garantissant l'absence de subventions croisées.

[45] Lorsqu'il est constaté une dégradation découlant de facteurs indépendants de la gestion en cours et du contexte local, comme par exemple le changement climatique.

[46] Le code forestier définit une série d'obligations pour l'ensemble des propriétaires forestiers (article L. 112-2), destinés à matérialiser l'objectif de « *gestion durable* » du patrimoine forestier qui est placé « *sous la sauvegarde de la Nation* » (article L. 112-1).

Dans cette perspective, constatant l'absence d'une sectorisation complète des activités de nature concurrentielle au sein de l'Office, la mission recommande de filialiser progressivement les activités assurées par les agences études et travaux de l'ONF et l'agence nationale études et travaux (ANET). Cela se traduirait par les évolutions suivantes :

- l'ONF doit garder une capacité d'intervention directe pour mener des opérations complexes en forêt domaniale ou déployer des moyens dans des contextes de crise. L'Office devrait estimer les moyens nécessaires à maintenir en interne ;
- la continuité des activités concurrentielles de l'Office serait assurée au sein d'une filiale détenue à 100 % par l'établissement.

4.4. La mission recommande a minima de clarifier le mandat et la gouvernance de l'établissement

4.4.1. Par une gouvernance révisée qui redonne des marges de manœuvre au management de l'Office

Le conseil d'administration de l'ONF devrait être réduit pour constituer un véritable organe décisionnel permettant d'orienter la stratégie de l'Office, ce qu'il n'est pas actuellement, en raison de sa taille et de sa composition. La mission recommande de **mettre en place un Conseil d'administration composé de douze membres**[49] n'ayant pas de conflit d'intérêt avec l'établissement :

- un président-directeur-général[50], dont la voix serait prépondérante en cas d'égalité des votes ;
- six administrateurs désignés par l'État, hors directions techniques traitant directement des activités de l'ONF ;
- deux administrateurs désignés par les salariés ;
- trois personnalités qualifiées, administrateurs indépendants, avec une expérience de direction d'entreprise ou d'administration de sociétés, et une compétence particulière en finances, marketing et commercial et gestion forestière[51].

Cet organe de décision resserré serait à même d'adopter des décisions stratégiques à partir d'éclairages de membres portant une logique claire *d'affectio societatis*.

La **commission de la forêt communale** serait maintenue, pour conserver l'association des collectivités propriétaires à l'activité de l'ONF. Le conseil scientifique de l'ONF serait également maintenu.

---

[49] Cette mesure nécessite de modifier l'article D. 222-1 du code forestier, qui prévoit un Conseil d'administration de 30 membres. mais aussi l'article L222-1 qui spécifie que l'Office national des forêts est administré par un conseil d'administration dont la composition est fixée par décret, qui comprend des représentants de l'État, des collectivités territoriales et des personnels ainsi que des personnalités choisies en raison de leur compétence particulière dans le domaine professionnel, technique, économique, scientifique, social, cynégétique ou de la protection de la nature.

[50] Du point de vue de la mission, il est intéressant de conserver un président exécutif à condition qu'il soit une personnalité de haut niveau au sein de l'appareil administratif. A défaut la nomination d'un président-directeur-général permettrait de faciliter la bonne tenue des Conseils d'administration.

[51] Il pourrait être pertinent de proposer le poste à un expert étranger de haut niveau, récemment parti en retraite pour éviter tout conflit d'intérêt.

Les représentants des ministères en charge des politiques publiques concernées, ceux de la filière bois, des chasseurs, des associations environnementales et des collectivités territoriales, actuellement présents au CA, seraient associés à un conseil des forêts publiques françaises qui resterait distinct du CA de l'Office et se recentrerait sur un rôle de coordination des parties prenantes pour la gestion du bien commun qu'est la forêt publique et la résolution des éventuels conflits d'usage. Le conseil des forêts publiques françaises tiendrait un rôle de comité consultatif d'appui au conseil d'administration de l'ONF.

Le CA de l'ONF doit en outre comprendre un comité d'audit. Le comité d'audit doit en particulier veiller à ce que les comptes annuels donnent une image fidèle des opérations de l'exercice, de la situation financière et du patrimoine de l'organisme. Il doit être majoritairement composé de personnalités qualifiées et d'administrateurs indépendants, et être présidé par l'un deux. Il devrait comprendre au moins un administrateur particulièrement compétent en matière financière. Le service d'audit de l'ONF, qui rend actuellement compte au comité de direction, ne serait responsable que devant ce comité dédié.

4.4.2. Par la mise en cohérence et la priorisation des demandes formulées par les tutelles

Les ministères de tutelle de l'ONF (ministère de l'agriculture, ministère de l'environnement, ministère des finances) reprennent tous la demande d'une gestion durable et multifonctionnelle de la forêt mais adressent de facto des injonctions non hiérarchisées et potentiellement contradictoires (cf. supra partie 3.2). Ces contradictions sont internalisées par l'ONF, permettant aux tutelles d'éviter de devoir les résoudre dans un cadre interministériel.

La principale demande adressée par l'État à l'ONF devrait rester la protection, la gestion et la valorisation du patrimoine forestier public.

La mission recommande de laisser à l'Office la responsabilité des modalités d'exercice de son activité commerciale. Ainsi l'établissement devrait disposer de davantage de marges de manœuvre pour déterminer de façon autonome sa stratégie en matière de définition des modes d'exploitation et de vente du bois.

4.4.3. Par un pilotage pluriannuel qui redonne des marges de manœuvre pour assurer des réorganisations pertinentes d'un point de vue économique

L'ONF doit engager des investissements et une réorganisation interne sur une période de trois à cinq ans pour consolider son modèle de fonctionnement. Ces transformations peuvent représenter des coûts à court terme mais doivent garantir à moyen-long terme la pérennité de son modèle économique.

Les dépenses liées à la réorganisation de l'ONF sont potentiellement éligibles à un financement par le Fonds de transformation pour l'action publique (FTAP), doté de 700 M€ sur la durée du quinquennat en cours dans le cadre du grand plan d'investissements et de la démarche action publique 2022. L'Office pourrait présenter un dossier pour le prochain appel à projets du FTAP afin d'accompagner la refonte de ses outils et sa réorganisation interne.

Le COP serait remplacé par deux types de documents aux logiques bien distinctes :

- un document interne, le plan stratégique pluriannuel (3 ou 5 ans) établi par la direction de l'Office à destination du seul Conseil d'Administration ;
- des documents contractuels pluriannuels, qui structurent les relations de l'Office avec ses trois catégories de « clients » : État, communes forestières, acheteurs de bois.

Le contrat de l'établissement avec l'État doit donner à l'ONF des marges de manœuvre suffisantes pour mener à bien ces évolutions et rétablir les équilibres financiers, dans un cadre pluriannuel. La mission recommande d'établir un contrat d'objectifs et de moyens reposant sur les principes suivants :

- les objectifs donnés à l'Office sont clarifiés : 1/ garantir le renouvellement des peuplements dans le contexte du changement climatique, 2/ maintenir la diversité des essences ou des peuplements et participer à la politique de protection de la biodiversité, y compris via des aires protégées sur un pourcentage minimum de la surface forestière ;
- ne pas donner d'objectifs de moyens quant à l'organisation interne de l'Office (politique commerciale, organisation territoriale), si ce n'est un encadrement via des plafonds de masse salariale et d'endettement ; il s'agirait donc de supprimer le 1° de l'article L. 221-3 du code forestier (*1° Les orientations de gestion et les programmes d'actions de l'établissement public ainsi que les moyens de leur mise en œuvre »*) ;
- s'engager en pluriannuel sur un niveau de financement concernant les charges pour service public[52], et sur un mécanisme de prise en charge du risque lié à la volatilité des prix du bois[53], associés à des paramètres de performance.

5. La stabilisation du modèle économique de l'ONF repose sur une révision systémique de ses modalités d'intervention

5.1. Le changement climatique fait peser des risques systémiques sur l'activité de sylviculture

5.1.1. Les risques liés au changement climatique vont davantage peser sur les finances des gestionnaires forestiers dans les années qui viennent

Le climat et ses fluctuations jouent un rôle très important sur la composition et la croissance de l'arbre et de la forêt. L'élévation de la température moyenne, l'augmentation des périodes de sécheresse ou canicule ou encore la plus forte concentration atmosphérique en CO2 agissent de façon contradictoire sur la physiologie de l'arbre, dans des proportions qui varient fortement selon les espèces[54], dont les aires d'adaptation sont modifiées : ainsi plusieurs études prédisent le déclin du hêtre et du chêne sessile en France et la progression depuis le sud du chêne vert. Les espèces en limite de « station » sont particulièrement exposées[55].

[52] Subvention pour charges de service public, missions d'intérêt général, versement compensateur.

[53] Dans l'hypothèse où l'ONF ne ferait pas l'objet d'une dotation en capital.

[54] Cf. Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC), rapport 2014.

[55] Cf. annexes I et IV du rapport pour plus de détails.

Lors de ses déplacements sur le terrain, la mission a été confrontée aux difficultés constatées localement par l'Office pour obtenir des régénérations naturelles viables, permettant d'assurer le renouvellement des peuplements. La question est désormais identifiée comme majeure par l'ONF. Néanmoins la mission a constaté aussi que les outils manquent pour quantifier, localiser et identifier les causes des échecs constatés[56]. Dans les cas de figure les plus simples, la responsabilité de la pression du grand gibier peut être mise en évidence par le recours à des enclos, et le problème se situe dès lors clairement dans l'efficacité de la politique cynégétique[57]. Mais ceci n'épuise pas la question des difficultés constatées par l'ONF sur les régénérations naturelles.

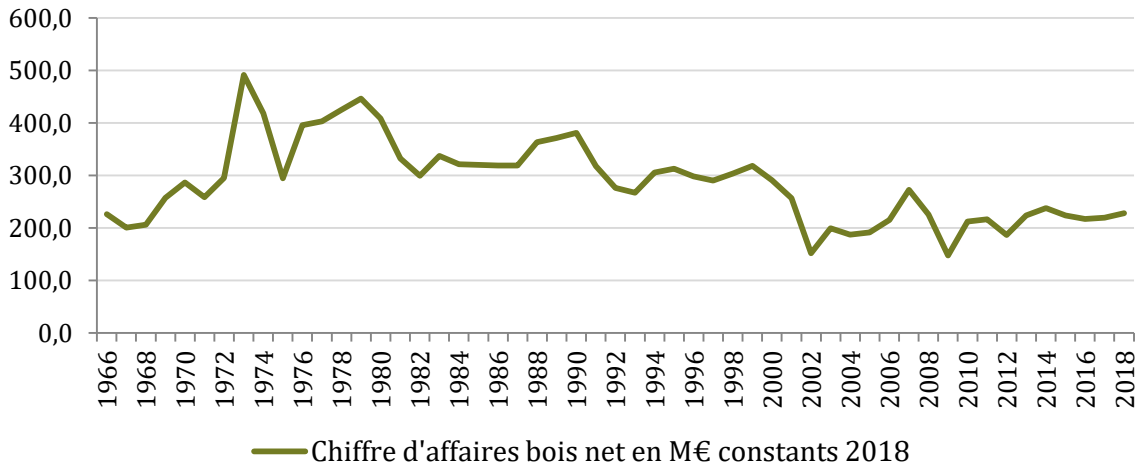
La probabilité des récoltes accidentelles (chablis, arbres attaqués par des insectes ravageurs ou des champignons pathogènes, arbres dépérissants, bois incendiés, coupes sanitaires dans le cadre de la lutte contre des organismes réglementés), donc en dehors des prévisions des documents d'aménagement, devrait augmenter, ainsi que les volumes concernés. Les mises en marché de ces produits accidentels se font dans un contexte commercial non optimal pour les vendeurs.

5.1.2. Comme matière première mondialisée, le bois est soumis à une forte volatilité des prix

L'économie forestière se distingue par la durée particulièrement longue du cycle de production et d'exploitation (60 ans pour le pin douglas, 100 ans pour le hêtre, 180 à 220 ans pour le chêne), qui se déploie sur des échelles de temps bien supérieures aux fluctuations de la demande sur le marché du bois.

Le bois est une matière première dont le marché s'est internationalisé. Les mouvements de spéculation et les événements climatiques se traduisent par une fluctuation importante des recettes des ventes (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Évolution des ventes nettes[58] de bois en forêt domaniale sur la période 1966-2018 (en M € constants 2018)



Source : ONF, retraitement mission.

[56] Le suivi des régénérations, qui est pourtant un paramètre essentiel pour mesurer la performance de la gestion des forêts relevant du régime forestier, semble ne pas avoir été considéré comme prioritaire au niveau du système d'information. La mission note que le dernier bilan patrimonial de l'ONF a fait l'impasse sur ce point.

[57] Cf. annexe VI.

[58] Les frais d'exploitation étant déduits pour les ventes bord de route.

Afin de supporter les risques liés à la volatilité des prix et au changement climatique, l'ONF devrait donc faire l'objet d'une opération de recapitalisation importante, non chiffrée précisément par la mission mais d'un montant probablement compris entre 300 M€ et 400 M€ pour constituer un fonds de roulement solide, sauf à mettre en œuvre le scénario de mandat de gestion décrit infra.

5.2. Deux scénarios plus systémiques permettraient de consolider le modèle économique de l'ONF

Avec l'ONF actuel, au statut d'EPIC dérogatoire, la France a mis en place un modèle hybride, à mi-chemin entre l'administration forestière qui existait avant la création de l'Office, le modèle de l'agence, entité autonome[60], et le modèle de l'entreprise publique, dont le lien avec les pouvoirs publics devient à titre principal capitalistique et d'influence dans la gouvernance.

Au-delà des améliorations proposées plus haut, qui paraissent à la mission comme un préalable nécessaire à la bonne gestion de l'établissement, deux autres scénarios permettraient de rapprocher l'Office de modèles plus standards : ceux d'un gestionnaire d'actifs, d'une part, ou d'une agence, d'autre part.

5.2.1. Le premier scénario consisterait à réorganiser les responsabilités entre l'État-propriétaire et un Office gestionnaire des forêts domaniales sur le modèle de la gestion d'actifs pour compte de tiers

Le mandat principal confié à l'ONF est de gérer le patrimoine forestier public pour garantir sa pérennité et sa valorisation. Il est donc dans un rôle de gestionnaire d'actifs. Il gère pour compte propre les forêts domaniales qui appartiennent à l'État et pour compte de tiers les forêts appartenant aux collectivités relevant du régime forestier.

A l'instar du modèle économique des forêts communales, l'État pourrait pleinement assumer son rôle de propriétaire et confier un mandat de gestion des forêts domaniales à l'ONF. Ce mode de gestion donnerait une visibilité plus grande à l'Office sur ses ressources, et reporterait sur l'État propriétaire l'impact de la volatilité des prix du bois ainsi que le risque inhérent au changement climatique. Dans le cadre de ce mécanisme, les recettes liées à la gestion des forêts domaniales seraient reversées au budget de l'État[61]. Selon un schéma proche de celui des forêts communales actuellement gérées dans le cadre du régime forestier, le financement de l'ONF par l'État se composerait d'un versement forfaitaire et d'un pourcentage des recettes générées par la gestion de la forêt domaniale.

[60] Cf. annexe VII consacrée au parangonnage.

[61] Le reversement des produits du domaine forestier pourrait se faire au sein d'un compte d'affectation spéciale « *forêts domaniales* » si l'on veut prévoir une garantie de fléchage des financements État sur la gestion des forêts publiques.

Le mandat de gestion devrait décrire précisément les missions confiées par l'État à l'ONF (économique, environnementale et sociale) et les modalités de rémunération du mandat avec une partie fixe et une partie variable. La rédaction des clauses devrait garantir d'une part la bonne exécution des missions explicitement définies, et d'autre part l'incitation à la performance (en indexant la part fixe sur la valeur de l'actif[62] et la part variable sur les produits du domaine, et en laissant l'Office maître de ses modalités d'organisation). Cette option demande à l'État de mobiliser des compétences pointues.

Le tableau suivant présente une comparaison entre le financement actuel de l'ONF et une simulation de modèle de financement en tant que gestionnaire d'actifs :

- en prenant comme hypothèse le versement d'un montant fixe (en l'occurrence l'hypothèse retenue est à titre indicatif 3,5 % de la valeur de l'actif des forêts domaniales) et de 12 % des produits du domaine ;
- et en prenant comme référence les comptes de l'ONF de l'exercice 2018.

Tableau 2 : Comparaison entre le financement actuel de l'ONF pour la gestion des forêts domaniales et une simulation de modèle de financement en tant que gestionnaire d'actifs (en M€)

Modèle actuel de financement de l'ONF		Simulation d'un modèle de financement en tant que gestionnaire d'actifs	
Ressources pour l'État			
	N.A.	Produits du domaine forestier	344,16
Dépenses pour l'État			
Subvention d'équilibre	12,50	Versement de 3,5 % de la valeur de l'actif forestier domanial	336,05
Missions d'intérêt général	31,50	Frais de garderie pour 12 % des produits du domaine	41,30
Total	44,00	Total	377,34
Solde pour l'État			
	-44,00		-33,18
Ressources pour l'ONF			
Produits du domaine	344,16	Produits du domaine	0,00
Subventions État	44,00	Rémunération du mandat	377,34
Total	388,16	Total	377,34

Source : Comptes 2018 de l'ONF, retraitements mission.

Ce tableau ne vise qu'à donner des ordres de grandeur, qui devraient être précisés dans le cadre de la négociation du mandat de gestion. Il ne fait figurer que les masses financières concernées par le changement de régime de financement de la forêt domaniale.

[62] L'intéressement de l'Office à la valorisation de l'actif suppose une réévaluation périodique de la valeur, réalisée par l'IGN ou France domaine.

5.2.2. Le deuxième scénario consisterait en la mise en place d'une agence des forêts publiques pour la gestion du bien commun forestier

Ce scénario identifie la forêt publique comme un bien commun[63], qui doit être préservé et dont les usages par les différents acteurs locaux (forestiers, promeneurs, sportifs, chasseurs…) doivent être organisés par une gouvernance participative et décentralisée, au-delà des droits de leur seul propriétaire, État ou collectivités publiques.

La mission constate la difficulté de l'organisation ministérielle de l'État à intégrer dans ses processus décisionnels les multiples dimensions des enjeux de la forêt publique, et à trouver un bon équilibre dans la gestion des forêts communales soumises au régime forestier. L'ONF a été créé dès son origine pour pallier cette difficulté à faire vivre le caractère interministériel des enjeux forestiers, mais les limites qui ont été d'emblée posées à son autonomie et à ses responsabilités de gestion ont maintenu une trop grande dépendance aux décisions de l'État et ses représentants.

Il est proposé de sortir de cette ambiguïté, et de confier à un établissement autonome le soin de définir lui-même les objectifs stratégiques et l'organisation qui permettront de mener au long cours une politique forestière durable, applicable à l'ensemble des forêts publiques, sous le contrôle du Parlement, et avec une tutelle de l'État exclusivement juridique et budgétaire. Les apports de l'État au titre des forêts publiques, et notamment le versement compensateur, seraient légitimement conditionnés à la réalisation d'un cahier des charges. La mise en place d'une solidarité nationale entre les forêts domaniales, d'une part, et entre les autres forêts publiques, d'autre part pourrait ainsi être intégrée explicitement au mandat de l'établissement. Afin de renforcer la dimension interministérielle des enjeux, l'ensemble des responsabilités encore exercées par l'État dans le domaine forestier serait transféré au nouvel Office.

La gestion des forêts publiques s'appuierait dès lors sur une agence (selon l'acception anglo-saxonne du terme), organisée sur un modèle de gouvernance partagée et décentralisée. Les différents propriétaires publics, État et collectivités territoriales, seraient mis au même niveau de responsabilité dans les instances de gouvernance. Les ministères et les collectivités territoriales seraient sollicités sur leurs compétences respectives pour le financement de l'Office. L'intensité des actions de conservation, de gestion et de valorisation serait alors décidée en fonction des ressources et enjeux à l'échelle des massifs forestiers, associant le cas échéant les différents propriétaires de ces forêts publiques.

Le régime forestier, propre aux forêts publiques, serait actualisé et renforcé[65], sur la base d'une analyse conjointe entre les structures publiques responsables des politiques publiques en jeu.

---

[63] La notion de bien commun est ancienne, mais elle fait actuellement l'objet de travaux de recherche en économie (en tant que bien rival et non exclusif). Dans le langage courant l'expression "bien commun" est employée dans un sens proche de celui d'intérêt général, c'est-à-dire l'intérêt partagé par la communauté, en tant que ses membres dépendent les uns des autres (et non pas la somme des intérêts particuliers) : c'est le bien de tous de façon indivisible, qui peut impliquer de passer outre l'intérêt particulier d'un individu et d'un groupe, pour servir le plus grand nombre. Dans les débats actuels, se référer à un bien commun à propos de la forêt domaniale a quelque chose à voir avec une revendication de gouvernance participative et avec un accès libre sauf dispositions limitatives fondées sur les seules considérations d'intérêt général.

[65] Cf. variantes décrites dans l'annexe IV consacrée au régime forestier.

5.2.3. La transformation de l'ONF en société anonyme n'apparaît pas comme un élément fondamental dans les trois scénarios proposés par la mission

Les principales recommandations d'amélioration relatives à la clarification du mandat, à l'amélioration de la gouvernance et du modèle économique de l'ONF décrites dans les paragraphes précédents ne nécessitent pas de modifier le statut juridique de l'ONF.

En revanche, la mission préconise de modifier le code forestier pour faire de l'ONF un EPIC de droit commun.

La transformation de l'ONF en société anonyme donnerait principalement l'avantage de pouvoir associer des partenaires financiers externes, par ouverture du capital. Cela suppose que le modèle économique soit préalablement stabilisé et donne des résultats financiers satisfaisants, et que les charges de service public soient précisément évaluées par un organisme régulateur extérieur. L'enjeu des forêts publiques n'étant pas réductible à la seule production de bois, le chiffrage des charges liées à l'action environnementale et sociale apparaît en première analyse particulièrement complexe (cf. supra partie 4.2.3).

Par ailleurs il peut apparaître compliqué d'imposer un interlocuteur SA aux collectivités territoriales, alors que l'unification de la gestion des forêts publiques présente du point de vue de la mission un intérêt général important pour le bien commun que constitue la forêt.

Tableau 3 : Récapitulatif des scénarios d'évolution de l'ONF

	Forces	Faiblesses	Opportunités	Menaces
1/ Opérateur de l'État consolidé	Continuité avec le cadre actuel de gestion	Maintien de deux logiques financières différentes entre forêts domaniales et forêts communales Vulnérabilité au risque de marché et au risque climatique de renouvellement de la ressource, sauf recapitalisation importante.	Clarification de la gouvernance et du mandat de l'Office, et donc meilleure efficacité opérationnelle.	Risque de reconduire les difficultés de pilotage existantes. Incitation à de mauvaises décisions, privilégiant le court terme sur le moyen ou long terme si l'Office n'est pas recapitalisé.
2/ Mandat pour la gestion des forêts domaniales	Mandat de long terme évitant des incitations d'optimisation du résultat financier ou de la trésorerie à court terme Modèle économique plus robuste Responsabilisation financière de l'État propriétaire sur les investissements	Difficultés de mettre en place des capacités solides de pilotage du côté État (renforcement nécessaire de l'administration forestière)	Clarification de la gouvernance et du mandat de l'Office Amélioration de la performance de gestion par intéressement de l'Office	Risque de sous-investissement dans le renouvellement de la forêt en période de restriction budgétaire
3/ Agence nationale des forêts publiques	Recherche de consensus sur les objectifs et financements ; développement des solidarités territoriales ; affichage global de la politique forestière	Coûts de transactions plus élevés dans le cadre d'une gouvernance partagée Nécessité pour l'État d'expliciter les contreparties attendues à ses financements, dont le versement compensateur	Mieux adapter les principes d'aménagement et de gestion aux contextes et capacités financières Possibilité de mobiliser des financements de collectivités territoriales et de l'Europe pour la gestion des forêts	Remise en cause possible de la logique actuelle de péréquation financière entre massifs forestiers Difficulté à maintenir une image globale de la situation des forêts

Source : Mission.

CONCLUSION

La mission a été marquée par la grande qualité des agents de l'ONF, leur professionnalisme et leur motivation.

Les difficultés de l'Office tiennent en très grande partie à des imperfections du cadre de gouvernance, incluant notamment la relation entre l'État et l'ONF.

La mission est convaincue que si l'on donne à l'Office une autonomie suffisante et un cadre pluriannuel clair pour se réorganiser, ses performances et son climat social peuvent être notablement améliorés.

À Paris, le 11 juillet 2019

Jean-Pierre DALLE
Inspecteur général
de l'administration

Christian BARTHOD
Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Jean-Baptiste CUISINIER
Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Véronique BIED-CHARRETON
Inspectrice générale
des finances

Claude RONCERAY
Inspecteur général de
l'agriculture

Samuel BERGER
Inspecteur des finances

Avec la participation de
Lucie COURCET
Assistante de mission

RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

1/ Clarifier le mandat de l'Office national des forêts

Les objectifs donnés à l'Office sont clarifiés : 1/ garantir le renouvellement des peuplements dans le contexte du changement climatique, 2/ maintenir la diversité des essences ou des peuplements et participer à la politique de protection de la biodiversité, y compris via des aires protégées sur un pourcentage minimum de la surface forestière. Le COP serait remplacé par deux types de documents aux logiques bien distinctes :

- un document interne, le plan stratégique pluriannuel (3 ou 5 ans) établi par la direction de l'Office à destination du seul Conseil d'Administration ;
- des documents contractuels pluriannuels, qui structurent les relations de l'Office avec ses trois catégories de « clients » : État, communes forestières, acheteurs de bois.

Le contrat avec l'État ne comporterait plus d'objectifs de moyens quant à l'organisation interne de l'Office (politique commerciale, organisation territoriale), si ce n'est un encadrement via des plafonds de masse salariale et d'endettement.

2/ Revoir la gouvernance pour redonner des marges de manœuvre au management de l'Office

La mission recommande de mettre en place un Conseil d'administration composé de douze membres n'ayant pas de conflit d'intérêt avec l'établissement. La commission de la forêt communale serait maintenue, pour conserver l'association des collectivités propriétaires à l'activité de l'ONF. Les représentants des parties prenantes[66] seraient associés à un conseil des forêts publiques françaises qui resterait distinct du CA de l'Office et se recentrerait sur un rôle de coordination des parties prenantes pour la gestion du bien commun qu'est la forêt et la résolution des éventuels conflits d'usage. Le CA de l'ONF doit en outre être assisté d'un comité d'audit.

3/ Donner à l'ONF la maîtrise de sa politique de ressources humaines

En supprimant son statut « d'EPIC dérogatoire », ce qui implique que les fonctionnaires qui y travaillent n'y soient plus en position normale d'activité mais en détachement ou sous un autre statut. Compenser la différence entre la cotisation vieillesse des fonctionnaires et celle des salariés de statut privé.

[66] Ministères en charge des politiques publiques concernées, représentants de la filière bois, des chasseurs, des associations environnementales et des collectivités territoriales

4/ Redéfinir les relations entre l'État, l'ONF et les collectivités territoriales propriétaires de forêts

- En améliorant et systématisant l'information des collectivités territoriales et en produisant une information financière plus précise et plus complète pour chaque collectivité propriétaire,
- en distinguant clairement les interventions liées à l'application du régime forestier (aménagement des forêts, assistance technique à donneur d'ordre, vente des bois) et les activités de nature concurrentielle (travaux forestiers et démarche commerciale),
- enfin en clarifiant le périmètre d'intervention de l'ONF dans le cadre du régime forestier : les surfaces communales pour lesquelles le régime forestier aurait vocation à s'appliquer pourraient correspondre aux seules surfaces boisées avec enjeu identifié de sylviculture. Les mêmes règles devraient être appliquées pour la soumission et la distraction au régime forestier.

5/ Les décisions et demandes spécifiques des ministères de tutelle impactant l'ONF devraient faire l'objet d'un chiffrage et d'une compensation ad hoc

Hors versement compensateur, le financement de l'ONF par l'État devrait reposer sur des mécanismes de compensation véritable de charges pour service public faisant l'objet d'évaluations de coûts.

Au-delà de cette question, les décisions des ministères de tutelle impactant spécifiquement l'ONF et portant sur des aspects distincts du mandat donné à l'opérateur devraient normalement faire l'objet de dispositifs de compensation (notamment la mise en application de la TFNB en Guyane, et la contribution au CAS « pension »).

6/ L'Office national des forêts devrait mettre en place un plan de réorganisation sur trois à cinq ans pour réaliser des gains de productivité et améliorer son fonctionnement interne

Des économies de l'ordre de plusieurs dizaines de millions d'euros peuvent être dégagées en révisant les fonctions support, les processus métiers, l'outillage informatique de l'Office, et en améliorant la politique commerciale

7/ L'activité concurrentielle de l'Office devrait être filialisée

La mission recommande de filialiser les activités de nature concurrentielle assurées par les agences études et travaux de l'ONF et l'ANET. Cela se traduirait par les évolutions suivantes :

- l'ONF doit garder une capacité d'intervention directe pour mener des opérations complexes en forêt domaniale ou déployer des moyens dans des contextes de crise. L'Office devrait estimer les moyens nécessaires à maintenir en interne ;
- les autres salariés et ouvriers forestiers seraient intégrés au sein d'une filiale assurant la continuité des activités concurrentielles de l'Office.

8/ Le risque représenté par le changement climatique devrait être couvert par de nouvelles modalités de financement ou d'organisation pour la gestion des forêts publiques françaises

Afin de supporter les risques liés à la volatilité des prix et au changement climatique, la mission considère que l'ONF devrait faire l'objet d'une opération de recapitalisation, sauf à mettre en œuvre un scénario de mandat de gestion des actifs de la forêt domaniale.

Il est également proposé un scénario de mise en place d'une agence des forêts publiques, permettant de mieux intégrer dans les processus décisionnels les multiples dimensions des enjeux de la forêt publique.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : EXÉCUTION DU COP ET ANALYSE FINANCIÈRE DE L'ONF

ANNEXE II : ANALYSE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DE L'ORGANISATION INTERNE DE L'ONF

ANNEXE III : LE RÉGIME FORESTIER

ANNEXE IV : LES VENTES DE BOIS

ANNEXE V : LES FONCTIONS ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES DANS LES FORÊTS RELEVANT DU RÉGIME FORESTIER

ANNEXE VI : LES ENJEUX DE LA CHASSE EN FORÊT DOMANIALE

ANNEXE VII : PARANGONNAGE

ANNEXE VIII : LETTRE DE MISSION

ANNEXE IX : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES OU CONSULTÉES

ANNEXE X : SUPPORT DE RESTITUTION

ANNEXE I

Exécution du COP et analyse financière de l'ONF

Annexe I

SOMMAIRE

1. LES PRINCIPAUX OBJECTIFS FINANCIERS DU COP 2016-2020 NE SERONT PAS RESPECTÉS 1

1.1. Les objectifs du COP 2016-2020 apparaissent difficilement conciliables 1

1.1.1. Le COP est un instrument de pilotage prévu par le code forestier 1

1.1.2. Le COP prévoit six axes déclinés en orientations, indicateurs et engagements du projet d'établissement de l'ONF 1

1.1.3. Plusieurs objectifs du COP sont contradictoires et peu réalistes 2

1.1.4. Des indicateurs correspondant à la régénération des peuplements, pourtant au cœur du métier de l'Office, ne sont pas suivis dans le cadre du COP 4

1.2. Les premières années d'exercice se sont notablement écartées d'une partie des objectifs, et ont conduit l'Office à prioriser en gestion le respect de l'objectif de stabilisation de la masse salariale 5

1.3. Les objectifs du COP ne seront vraisemblablement pas atteints à horizon 2020 9

2. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ONF APPARAÎT DÉSÉQUILIBRÉE DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES 11

2.1. Les finances de l'office national des forêts apparaissent durablement déséquilibrées 12

2.1.1. Le résultat de l'établissement est durablement négatif, mais cet indicateur ne permet pas de véritablement rendre compte de la gestion de l'établissement 12

2.1.2. Les ressources de l'établissement sont fluctuantes et s'inscrivent en diminution sur longue période 18

2.1.3. Les dépenses de l'établissement se caractérisent par leur rigidité et leur tendance haussière, portée par la masse salariale 26

2.1.4. Le niveau de trésorerie et l'endettement de l'établissement constituent une contrainte de gestion croissante 29

2.2. La situation financière de l'ONF est contrastée suivant le domaine d'activité concerné 36

2.2.1. Les limites du système actuel de comptabilité analytique de l'Office incitent à la prudence pour la lecture des informations par domaine d'activité 36

2.2.2. Approche par domaine d'activité 37

2.2.3. Approche par interlocuteur de l'ONF : avec le versement compensateur de l'État, le solde des communes forestières dans leur relation avec l'ONF est globalement positif 41

2.2.4. Approche par niveau de gestion : les frais de structure apparaissent particulièrement élevés 49

2.2.5. Approche par territoires 49

3. DIFFÉRENTES PISTES D'AMÉLIORATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ONF 51

3.1. Un plan de réorganisation approfondi et concerté avec l'ensemble des employés pourrait permettre de réduire significativement les dépenses 51

3.1.1. Une réorganisation de l'office pourrait permettre de réaliser des économies de dépenses de fonctionnement substantielles à l'issue d'une période de trois à cinq ans..... 51

3.1.2. La réorganisation de l'ONF peut s'appuyer sur la mobilisation du fonds d'aide aux réformes 52

3.2. Les recettes de l'Office peuvent également être marginalement améliorées 53

3.2.1. La politique commerciale de l'Office peut être modifiée pour améliorer les recettes de ventes de bois..... 53

3.2.2. La participation des collectivités territoriales au financement de l'Office peut être maintenue voire renforcée dans le cadre d'un aménagement du régime forestier 54

3.2.1. Les décisions et demandes spécifiques des ministères de tutelle impactant l'ONF devraient faire l'objet d'un chiffrage et d'une compensation ad hoc 55

3.3. L'activité concurrentielle de l'Office devrait être filialisée 57

4. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE EST PORTEUR DE RISQUES DE NATURE CATASTROPHIQUE QUI PÈSERONT SUR LES DÉPENSES FUTURES DE L'OFFICE..... 58

4.1. Les risques liés au changement climatique 58

4.2. Recommandations concernant le portage du risque lié au changement climatique 59

1. Les principaux objectifs financiers du COP 2016-2020 ne seront pas respectés

1.1. Les objectifs du COP 2016-2020 apparaissent difficilement conciliables

1.1.1. Le COP est un instrument de pilotage prévu par le code forestier

Le Contrat d'objectifs et de performance (COP) est prévu à l'article L. 221-3 du code forestier. Ce dernier dispose qu'un « *contrat pluriannuel passé entre l'État et l'Office national des forêts détermine :*

1° Les orientations de gestion et les programmes d'actions de l'établissement public ainsi que les moyens de leur mise en œuvre ;

2° Les obligations de service public procédant de la mise en œuvre du régime forestier ;

3° Les missions d'intérêt général qui lui sont confiées par l'État, ainsi que l'évaluation des moyens nécessaires à leur accomplissement ;

4° Les conditions dans lesquelles l'Office national des forêts contribue à la mise en œuvre, dans les bois et forêts soumis au régime forestier, des politiques publiques relatives à la gestion de la forêt et des milieux lorsqu'elle ne relève pas des missions définies au présent chapitre ;

5° Les conditions dans lesquelles l'Office national des forêts apporte son expertise à l'État, aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux agences de l'eau dans l'évaluation et la gestion des risques naturels prévisibles, notamment en montagne. »

Depuis le COP 2011-2015, la Fédération des communes forestières (FNCoFor) est devenue cosignataire du contrat. Des engagements concernant les collectivités territoriales y figurent (la FNCoFor n'ayant cependant pas de levier direct sur les décisions prises par les communes).

1.1.2. Le COP prévoit six axes déclinés en orientations, indicateurs et engagements du projet d'établissement de l'ONF

Le COP 2016-2020 de l'ONF est organisé en six principaux axes :

- axe 1 : accroître la mobilisation du bois au bénéfice de la filière et de l'emploi ;
- axe 2 : relever le défi du changement climatique et de la préservation de la biodiversité ;
- axe 3 : mieux répondre aux attentes spécifiques de l'État et des citoyens (missions d'intérêt général et accueil du public) ;
- axe 4 : adapter la gestion de l'ONF aux spécificités des DOM ;
- axe 5 : stabiliser les effectifs et accompagner les évolutions de l'établissement par une gestion dynamique des ressources humaines ;
- axe 6 : améliorer la durabilité du modèle ONF et consolider son équilibre financier.

Les axes 1 et 2 correspondent aux objectifs de politique publique portés par les deux ministères de tutelle. Ils peuvent potentiellement correspondre au 2° de l'article L. 221-3 du code forestier (« *obligations de service public procédant de la mise en œuvre du régime forestier* »). L'axe 3 correspond au 2° de l'article L. 221-3 du code forestier (« *Les missions d'intérêt général qui lui sont confiées par l'État, ainsi que l'évaluation des moyens nécessaires à leur accomplissement* »). Les axes 4 à 6 encadrent la gestion de l'établissement, et correspondent donc au 1° de l'article L. 221-3 du code forestier (« *Les orientations de gestion et les programmes d'actions de l'établissement public ainsi que les moyens de leur mise en œuvre* »).

Les axes du COP se déclinent en 25 orientations et une série de 16 indicateurs (cf. tableau 4). La stratégie d'atteinte des objectifs du COP a été précisée et formalisée dans le cadre d'un projet d'établissement (PE) établi en interne par la direction générale de l'ONF, qui prévoit 26 engagements.

1.1.3. Plusieurs objectifs du COP sont contradictoires et peu réalistes

1.1.3.1. Les hypothèses d'évolution des récoltes de bois en forêt domaniale identifiées dans le COP apparaissent peu prudentes

Les interlocuteurs ONF rencontrés par la mission ont indiqué que **les objectifs de progression des volumes mis en vente indiqués dans le COP étaient particulièrement volontaristes**, en particulier pour les raisons suivantes :

- optimisme excessif des hypothèses techniques concernant les accroissements biologiques et la réaction des peuplements aux interventions des forestiers en sylviculture dynamique ;
- objectif d'approvisionnement de la filière bois ;
- volonté d'afficher une amélioration des recettes sur la période du COP dans le contexte des difficultés financières de l'ONF.

La mission a été en mesure de comparer les états d'assiette[1] prévisionnels des forêts domaniales et communales tels qu'ils découlent de l'application interne RECPREV (prévisions de récolte) avec les objectifs de volumes du COP (cf. tableau 1 et tableau 2).

Les objectifs de vente de bois et les volumes effectivement mis en vente dépassent les chiffres restitués par l'application RECPREV. Les prévisions de récolte ne peuvent cependant pas être directement comparées avec les objectifs de vente de bois du COP et les volumes effectivement mis en vente. En effet les volumes effectivement mis en vente correspondent aux volumes des coupes effectuées en application des plans de gestion, auxquels s'ajoutent :

- les invendus des états d'assiette précédents ;
- un volume complémentaire issu d'imprévus (chablis[2] constatés en sortie d'hiver, coupes sanitaires réalisées en urgence[3], bois récupérable suite à des incendies).

Les données issues du système RECPREV résultent par ailleurs de l'application de méthodes statistiques à des échantillons de peuplements classés par typologie et par comparaison avec des coupes passées.

---

[1] Estimation des volumes de bois destinés à être coupés.

[2] Arbre déraciné en raison de phénomènes naturels (vent, foudre, neige, chute d'un autre arbre) ou pour des raisons qui lui sont propres (vieillesse, pourriture, mauvais enracinement).

[3] Scolytes et champignons pathogènes, dépérissements sans cause biotique identifiée.

En tout état de cause, **les prévisions d'assiette restituées par le système d'information RECPREV font état d'une diminution des volumes de bois domaniaux destinés à être vendus, là où les objectifs du COP prévoient une augmentation des volumes sur la période 2016-2020**. La tendance à la baisse de la récolte, anticipée par le SI de prévision, se retrouve dans les volumes effectivement mis en vente.

En termes de réalisation des objectifs de volumes mis en vente, les objectifs du COP sont dépassés pour les forêts des collectivités (cf. tableau 2), mais non atteints pour les forêts domaniales à partir de 2017, alors que l'ONF en maîtrise pourtant complètement la gestion[4] (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Comparaison des objectifs du COP en matière de vente de bois, des états d'assiette prévisionnels et constatés et des volumes mis en vente pour les forêts domaniales de 2016 à 2019 (en Mm3)

	2016	2017	2018	2019
Objectif de volumes mis en vente du COP	6,30	6,35	6,40	6,45
Volumes annuels d'état d'assiette prévisionnels	6,11	6,08	5,90	5,82
Volumes annuels d'état d'assiette constatés	6,15	6,05	6,00	N.A.
Volumes mis en vente	6,49	6,28	6,20	N.A.

Source : COP, ONF.

Tableau 2 : Comparaison des objectifs du COP en matière de vente de bois, des états d'assiette prévisionnels et constatés et des volumes mis en vente pour les forêts communales de 2016 à 2019 (en Mm3)

	2016	2017	2018	2019
Objectif de volumes mis en vente du COP	7,94	8,08	8,22	8,36
Volumes annuels d'état d'assiette prévisionnels	7,62	7,88	7,76	7,82
Volumes annuels d'état d'assiette constatés	7,95	7,94	8,03	N.A.
Volumes mis en vente	8,67	8,70	8,40	N.A.

Source : COP, ONF.

1.1.3.2. Les hypothèses concernant les effectifs et la masse salariale étaient peu réalistes

Le COP 2016-2020 prévoyait de stabiliser les effectifs sous plafond et la masse salariale (cf. tableau 4). Étant donné la trajectoire passée de ces indicateurs (cf. graphique 12 en partie 2.1.3 page 26), l'objectif était particulièrement ambitieux et supposait notamment qu'aucune mesure générale concernant la fonction publique ne soit décidée par l'État durant cette période.

[4] Nonobstant la garantie de bonnes conditions de la régénération qui doit impérativement précéder les coupes définitives.

Or plusieurs mesures concernant la fonction publique ont impacté la masse salariale des personnels fonctionnaires et agents publics et n'avaient pas été anticipées dans le cadre du COP. Il s'agit des décisions suivantes :

- en 2017, la **hausse du point d'indice** de la fonction publique et la déclinaison du **protocole d'accord « parcours professionnels carrières et rémunérations »** (PPCR) revalorisant les grilles indiciaires des fonctionnaires ;
- en 2018, impact du décret n° 2018-648 du 23 juillet 2018 relatif à l'évolution statutaire des cadres techniques de l'ONF, déclinant le PPCR ;
- à partir de 2019, la transformation du CICE en allègement de cotisations ne concernera pas les fonctionnaires et augmentera la masse salariale d'environ +8 M€ (cependant la mise en place du CICE s'était traduite par des ressources supplémentaires pour l'ONF sur les exercices précédents).

Tableau 3 : Déterminants de la masse salariale des fonctionnaires en 2016 et 2017 et écart avec les objectifs du COP (en K€)

Indicateur	2016	2017
Cible COP de masse salariale	473 669	474 021
Masse salariale au 31/12	472 892	478 568
Écart par rapport au COP	-777	4 547
Masse salariale des fonctionnaires	210 794	210 169
dont impact PPCR (parcours professionnels, des carrières et des rémunérations)	2 024	3 862
dont impact de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique	807	3 056
Impact cumulé des mesures non prévues au COP	2 831	5 618

Source : ONF.

1.1.4. Des indicateurs correspondant à la régénération des peuplements, pourtant au cœur du métier de l'Office, ne sont pas suivis dans le cadre du COP

Parmi les 16 indicateurs du COP :

- 5 indicateurs sont des objectifs de nature financière ;
- 5 indicateurs suivent la réalisation de procédures ;
- 4 indicateurs concernent les ventes de bois (volumes mis en vente, suivi du façonnage et des contrats d'approvisionnement) ;
- 2 indicateurs concernent la gestion des ressources humaines de l'établissement.

À l'exception du suivi du volume des ventes de bois, ces différents indicateurs correspondent à des indicateurs de moyens.

Aucun indicateur du COP ne porte sur le suivi de la régénération des peuplements. La régénération constitue pourtant la matérialisation principale de l'objectif de gestion durable du patrimoine forestier. Il est également surprenant de constater que cet indicateur ne figure pas non plus dans le bilan patrimonial de l'ONF, faute sans doute d'un suivi technique performant permettant une vision synthétique.

Les coupes de bois s'appuient sur les résultats des travaux de sylviculture réalisés au cours des siècles passés. Le caractère durable de la gestion forestière nécessite la bonne tenue d'opérations de régénérations des peuplements forestiers. Les entretiens menés par la mission ont mis en évidence la montée en puissance de difficultés de renouvellement des peuplements d'une partie désormais significative des parcelles forestières devant faire l'objet de coupes[5].

Il apparaît donc essentiel de disposer d'un indicateur faisant état de la régénération des parcelles forestières, afin d'apprécier l'efficacité des actions de sylviculture menées par l'Office et objectiver d'éventuels besoins d'investissements en plantations. De tels indicateurs ont été mis en place localement dans certaines directions ou agences territoriales de l'ONF mais ne sont actuellement pas systématisés ni harmonisés au sein de l'Office.

1.2. Les premières années d'exercice se sont notablement écartées d'une partie des objectifs, et ont conduit l'Office à prioriser en gestion le respect de l'objectif de stabilisation de la masse salariale

Sur les seize indicateurs de suivi du COP, sept n'ont pas été respectés (cf. tableau 4). Il s'agit des indicateurs suivants :

- volumes de bois mis en vente dans les forêts domaniales ;
- développement de structures de regroupement de gestion des forêts des collectivités ;
- stabilité des effectifs sous plafond et de la masse salariale ;
- évolution des effectifs sous contrats aidés ;
- diminution de l'endettement ;
- amélioration de la rentabilité des activités concurrentielles ;
- réduction des frais de fonctionnement.

[5] Les régénérations naturelles sont compliquées par les dégâts de gibier et l'impact du changement climatique sur la viabilité des essences. Cf. annexes consacrées aux ventes de bois et à la chasse.

Tableau 4 : Indicateurs du COP 2016-2020 et résultats sur les années 2016 à 2018 (objectifs non respectés grisés)

Axe	N°	Résultats / livrables attendus	Intitulé	2016		2017		2018		2019	2020
				Prév.	Réal.	Prév.	Réal.	Prév.	Réal.	Prév.	Prév.
1	1	1.2 - Forêts domaniales	Volume des bois domaniaux mis en vente dans l'exercice (en Mm3)	6,30	6,49	6,35	6,28	6,40	6,20	6,45	6,50
1	2	1.3 - Forêts des collectivités	Volume des bois mis en vente et délivrés dans l'exercice (en Mm3)	7,94	8,67	8,08	8,70	8,22	9,08	8,36	8,50
1	3	1.2 - Forêts domaniales	Taux des forêts de métropole dotées d'un document de gestion durable applicable (en %) et Suivi du nombre d'aménagements synthétiques réalisés dans l'année	100 et NA	99,88 7 (sur 67 amgts réalisés)	100 et NA	99,9 11 (sur 51 amgts réalisés)	100 et NA	99,99 12 (sur 54 amgts réalisés)	100 et NA	100 et NA
1	4	1.3 - Forêts des collectivités	Taux des autres forêts relevant du régime forestier AFR dotées d'un document de gestion durable (DGD) applicable (en %) et Suivi du nombre d'aménagements synthétiques (y compris RTG) réalisés dans l'année	94 et NA	96,36 365 (sur 801 amgts réalisés)	95 et NA	95,92 368 (sur 688 amgts réalisés)	96 et NA	97,23 342 (sur 614 amgts réalisés)	97 et NA	98 et NA
1	5	1.2 - Forêts domaniales	Taux de bois façonnés commercialisés (en %)	42	43	44	47	46	47	48	50
1	6	1.3 - Forêts des collectivités	Taux de bois façonnés commercialisés (en %)	26	30	27	32	28	28	29	30
1	7	1.3 - Forêts des collectivités	Nombre de structures regroupées de gestion des forêts des collectivités et surfaces concernées	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
2	8	2.1 - La recherche de l'équilibre forêt-gibier	Suivi de l'équilibre sylvo-cynégétique en forêts domaniales : taux d'acceptation des plans de chasse ONF en FD	100	97	100	Cerf : 98 Chevreuil : 99	100	Cerf : 97 Chevreuil : 99	100	100

Annexe I

Axe	N°	Résultats / livrables attendus	Intitulé	2016		2017		2018		2019	2020
				Prév.	Réal.	Prév.	Réal.	Prév.	Réal.	Prév.	Prév.
2	9	2.2 - La prise en compte de la biodiversité dans la gestion courante	Taux de prise en compte des îlots de vieux bois dans les aménagements forestiers (îlots de sénescence et îlots de vieillissement) en %	1,95 0,90	2,10 0,90	1,95 0,91	2.27 0,97	1,95 0,92	2,36 0,98	1,95 0,93	1,95 0,94
4	10	4.1 - Réduire le déficit de l'ONF dans les DOM	Réduction cumulée du déficit des activités ONF dans les DOM	+1 M€ /2014	+2,0 M€ /2014	+2 M€ /2014	+3,6 M€ /2014	+3 M€ /2014	+4,8 M€ /2014	+4 M€ /2014	+5 M€ /2014
5	11	5.1 - Stabiliser l'organisation de l'établissement et les effectifs	Stabilité des effectifs sous plafond et de la masse salariale	8762 ETPT 473,1 M€	8762 ETPT 472,9 M€	8762 ETPT 474,0 M€	8717 ETPT 478,6 M€	8762 ETPT 473,6 M€	8441 ETPT 476,4 M€	8762 ETPT 472,5 M€	8762 ETPT 471,1 M€
5	12	5.1 - Stabiliser l'organisation de l'établissement et les effectifs	Évolution des effectifs sous contrats aidés	351 ETPT	339 ETPT	401 ETPT	384 ETPT	451 ETPT	597 ETPT	501 ETPT	551 ETPT
6	13	Introduction de l'axe 6	Diminution de l'endettement	297 M€	262 M€	296 M€	320 M€	295,7 M€	347,1 M€	288,2 M€	266 M€
6	14	6.3 - Améliorer la rentabilité des activités concurrentielles	Progression de la marge nette cumulée	+1,5 M€ /2014	+ 3,1 M€ /2014	+3,5 M€ /2014	+0 M€ /2014	+5,5 M€ /2014	+4 M€ /2014	+8,5 M€ /2014	+11,5 M€ /2014
6	15	6.4 - Conforter la stratégie du "groupe ONF" et l'équilibre financier des filiales	Équilibre financier d'ONF-Participations	Résultat consolidé ONF-P ≥ 0 M€	+ 0,44 M€	Résultat consolidé ONF-P ≥ 0,2 M€	1,4 M€	Résultat consolidé ONF-P ≥ 0,4 M€	1,2 M€	Résultat consolidé ONF-P ≥ 0,6 M€	Résultat consolidé ONF-P ≥ 0,8 M€
6	16	6.6 - Consolider l'équilibre financier de l'ONF	Réduction des frais de fonctionnement (en M€)	25,87	25,87	25,35	26,87	24,85	22,32	24,35	23,86

Source : ONF.

L'ONF a décliné en 2016 les objectifs du COP dans des comptes de résultats prévisionnels. Les résultats financiers des années 2016 à 2018 s'en écartent notablement (cf. tableau 2). Les principales différences tiennent à la surestimation des produits, ayant conduit l'ONF à réaliser des efforts particuliers de contraction de ses dépenses.

Tableau 5 : Comptes de résultat de l'ONF et objectifs du COP sur les années 2016 à 2018

Éléments de comptabilité générale		COP 2016	Comptes 2016	COP 2017	Comptes 2017	COP 2018	Comptes 2018
TOTAL PRODUITS		**880,7**	**891,5**	**884,8**	**847,3**	**893,9**	**862,0**
Chiffre d'affaires BOIS		278,8	258,3	286,5	259,0	294,7	277,5
	dont ventes de bois sur pied	*120,7*	*123,4*	*120,6*	*115,1*	*120,6*	*126,4*
	dont ventes de bois façonnés	*158,1*	*134,9*	*165,9*	*143,9*	*174,1*	*151,2*
CHASSE & CONCESSIONS		63,8	66,7	62,6	65,1	64,0	66,7
Chiffre d'affaires TRAVAUX & SERVICES		155,3	141,7	157,1	148,5	159,1	153,7
	dont activités concurrentielles	*101,7*	*88,4*	*103,5*	*89,4*	*105,3*	*95,3*
	dont grands gestionnaires d'infrastructures	*9,7*	*14,5*	*9,7*	*16,2*	*9,7*	*18,0*
	dont missions d'intérêt général	*34,2*	*31,1*	*34,0*	*34,5*	*34,0*	*31,9*
	dont exploitation sur ventes groupées	*9,7*	*7,7*	*9,9*	*8,4*	*10,1*	*8,5*
GARDERIE		170,5	169,9	171,6	169,5	172,6	169,7
	dont versement des collectivités	*30,1*	*29,5*	*31,2*	*29,1*	*32,2*	*29,5*
	dont versement compensateur	*140,4*	*140,4*	*140,4*	*140,4*	*140,4*	*140,4*
CONTRIBUTIONS PUBLIQUES		55,0	38,3	52,6	35,6	53,1	50,9
	dont contribution pour charge de service public	*15,4*	*0,0*	*12,5*	*0,0*	*12,5*	*12,5*
AUTRES PRODUITS		157,3	216,5	154,4	169,6	150,4	143,4
	dont reprises sur provisions (renouvellement & reconstitution)	*5,4*	*6,4*	*8,0*	*34,6*	*5,4*	*2,3*
	dont immobilisation travaux forestiers (hors accueil du public)	*42,4*	*40,7*	*42,4*	*42,3*	*42,4*	*37,1*
	dont cessions d'actifs (y/c rétrocessions domaniales)	*19,5*	*27,7*	*11,3*	*4,9*	*7,1*	*6,0*
	dont produits communaux des ventes groupées	*56,7*	*56,2*	*58,4*	*59,9*	*60,2*	*67,2*
	dont divers	*33,3*	*85,5*	*34,3*	*27,9*	*35,3*	*30,9*
TOTAL CHARGES		**880,6**	**879,3**	**884,8**	**855,5**	**894,4**	**866,8**
CHARGES EXTERNES		195,4	182,4	197,9	190,3	201,0	190,3
	dont charges externes domaniales	*96,7*	*100,7*	*99,4*	*101,4*	*102,3*	*ND*
	dont charges externes non domaniales	*65,4*	*45,5*	*65,9*	*49,6*	*66,7*	*ND*
	dont charges externes de soutien-management	*33,3*	*36,2*	*32,6*	*39,3*	*32,0*	*ND*
IMPOTS et TAXES		56,5	42,1	56,4	44,0	56,2	46,1
MASSE SALARIALE		473,1	472,9	474,0	478,6	473,6	476,4
	dont agents publics hors pensions civiles et salariés	*238,2*	*240,9*	*236,4*	*253,7*	*234,4*	*258,5*
	dont pensions civiles des personnels fonctionnaires	*101,1*	*105,5*	*98,9*	*104,1*	*96,7*	*101,5*
	dont ouvriers forestiers	*119,1*	*114,6*	*122,6*	*106,1*	*125,1*	*104,0*
	dont autres	*14,6*	*12,0*	*16,0*	*14,6*	*17,4*	*12,4*
AUTRES CHARGES		155,7	181,9	156,6	142,6	163,7	153,9
	dont reversement quote part collectivités ventes groupées	*56,7*	*56,2*	*58,4*	*59,9*	*60,2*	*67,2*
	dont dotation aux amortissements	*59,6*	*57,0*	*63,9*	*64,2*	*68,2*	*67,6*

Éléments de comptabilité générale		COP 2016	Comptes 2016	COP 2017	Comptes 2017	COP 2018	Comptes 2018
	dont cessation anticipée d'activité (CAA)	*0,0*	*0,0*	*6,2*	*3,7*	*2,0*	*4,2*
	dont dotation s/provision pour renouvellement	*12,8*	*4,8*	*7,7*	*0,0*	*12,8*	*0,0*
	dont dotation s/provision pour reconstitution	*6,0*	*13,5*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	dont provision pour gel budgétaire et contentieux	*6,7*	*0,4*	*6,5*	*0,4*	*6,6*	*0,0*
	dont divers	*13,9*	*49,9*	*13,9*	*14,5*	*13,9*	*14,1*
RÉSULTAT NET		**0,0**	**12,3**	**0,0**	**-8,2**	**-0,5**	**-4,8**
Résultat net avant provisions règlementées		**13,4**	**30,6**	**-0,3**	**-8,2**	**6,9**	**-4,8**
Capacité d'autofinancement (CAF)		**75,2**	**43,2**	**64,2**	**10,5**	**75,2**	**47,4**
Apport ou prélèvement sur fonds de roulement		**-11,5**	**-42,4**	**-8,9**	**-1,8**	**2,1**	**-4,4**
Besoin de financement total (au 31 décembre)		**297,0**	**262,5**	**296,0**	**320,0**	**295,7**	**347,1**

Source : ONF.

1.3. Les objectifs du COP ne seront vraisemblablement pas atteints à horizon 2020

Pour les raisons développées précédemment, les comptes de résultat prévisionnels établis par l'ONF pour les années 2019 à 2020 apparaissent également peu réalistes. L'écart entre le compte de résultat prévisionnel 2019 et le budget initial 2019 en donne une indication (cf. tableau 4).

Tableau 6 : Objectifs du COP sur les années 2019 et 2020 et budget initial 2019 (en M€)

Éléments de comptabilité générale		COP 2019	BI 2019	COP 2020
TOTAL PRODUITS		**910,8**	**864,4**	928,1
Chiffre d'affaires BOIS		302,9	267,0	311,3
	dont ventes de bois sur pied	*120,4*	*122,0*	*120,2*
	dont ventes de bois façonnés	*182,5*	*145,0*	*191,1*
CHASSE & CONCESSIONS		65,5	60,6	67,0
Chiffre d'affaires TRAVAUX & SERVICES		161,2	161,5	163,3
	dont activités concurrentielles	*91,9*	*90,7*	*109,1*
	dont grands gestionnaires d'infrastructures	*25,0*	*25,5*	*9,7*
	dont missions d'intérêt général	*34,0*	*36,3*	*34,0*
	dont exploitation sur ventes groupées	*10,3*	*9,0*	*10,5*
GARDERIE		173,6	170,5	174,7
	dont versement des collectivités	*33,2*	*30,1*	*34,3*

Annexe I

Éléments de comptabilité générale		COP 2019	BI 2019	COP 2020
	dont versement compensateur	*140,4*	*140,4*	*140,4*
CONTRIBUTIONS PUBLIQUES		53,6	37,4	54,1
	dont contribution pour charge de service public	*12,5*	*6,5*	*12,5*
AUTRES PRODUITS		154,0	167,5	157,7
	dont reprises sur provisions	*5,4*	*2,9*	*5,4*
	dont immobilisation travaux forestiers	*42,4*	*41,0*	*42,4*
	dont cessions d'actifs	*7,1*	*34,4*	*7,1*
	dont produits communaux des ventes groupées	*62,0*	*65,0*	*63,9*
	dont divers	*37,1*	*24,2*	*38,9*
TOTAL CHARGES		901,9	864,4	910,0
CHARGES EXTERNES		204,3	197,4	207,6
	dont charges externes domaniales	*105,2*	*107,7*	*108,2*
	dont charges externes non domaniales	*67,7*	*48,8*	*68,6*
	dont charges externes de soutien-management	*31,4*	*40,9*	*30,8*
IMPOTS et TAXES		55,9	38,8	55,6
MASSE SALARIALE		472,5	476,8	471,1
	dont fonctionnaires hors pensions civiles	*232,3*	*260,5*	*230,1*
	dont pensions civiles des fonctionnaires	*94,3*	*100,8*	*92,0*
	dont ouvriers forestiers	*126,9*	*98,2*	*128,6*
	dont autres	*18,9*	*17,2*	*20,4*
AUTRES CHARGES		169,3	151,4	175,6
	dont reversement quote part collectivités	*62,0*	*65,0*	*63,9*
	dont dotation aux amortissements	*72,5*	*67,2*	*76,7*
	dont cessation anticipée d'activité (CAA)	*1,6*	*5,0*	*1,9*
	dont dotation s/provision pour renouvellement	*12,8*	*0,0*	*12,8*
	dont dotation s/provision pour reconstitution	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	dont provision pour gel budgétaire et contentieux	*6,6*	*0,4*	*6,7*
	dont divers	*13,8*	*13,8*	*13,6*
RÉSULTAT NET		**8,9**	**0,0**	18,1
Résultat net avant provisions règlementées		**16,3**	**-2,9**	25,5
Capacité d'autofinancement (CAF)		**87,3**	**25,8**	99,2
Apport ou prélèvement sur fonds de roulement		**14,2**	**-13,6**	27,1
Besoin de financement total (au 31 décembre)		**288,2**	**366,5**	266,0

Source : ONF.

*

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) est un document public qui mêle la stratégie à moyen terme de l'établissement et des obligations de nature commerciale ou managériale qui devraient normalement relever de la responsabilité du directeur général. La structure même d'un tel COP paraît ainsi peu adaptée à une entité profondément engagée dans une activité de nature entrepreneuriale. Les sources de financement et les conditions de l'équilibre économique de l'établissement ne sont pas spécifiquement identifiées au sein du document.

La multiplicité des objectifs du COP, dont certains sont apparus comme contradictoires avant même sa signature, est encore compliquée par le caractère non assuré de certains engagements de l'État et des représentants des collectivités territoriales propriétaires de forêts. La performance n'apparaît pas non plus comme un principe unificateur du contrat.

Malgré ces faiblesses, le COP a été interprété strictement comme la « *feuille de route* » interne de l'ONF, déclinée dans le projet d'établissement.

2. La situation financière de l'ONF apparaît déséquilibrée depuis plusieurs années

Le modèle actuel de fonctionnement de l'ONF est communément résumé par la formule « *le bois finance la forêt* », c'est-à-dire que le produit tiré des ventes de bois (avec les autres produits de la gestion de la forêt, tels que les locations de chasse et les concessions) est censé couvrir l'ensemble des dépenses liées aux activités de l'office.

La situation financière de l'ONF apparaît cependant durablement déséquilibrée (cf. partie 2.1). La seule analyse en bloc des comptes de l'ONF ne permettant pas de tirer des enseignements opérationnels, la mission a essayé d'analyser l'état financier de l'office à travers ses quatre grands champs d'activité et leurs modèles de financement associés :

- la gestion de la forêt domaniale ;
- la gestion des forêts des collectivités territoriales ;
- les commandes particulières de certains ministères (sous la désignation des missions d'intérêt général - MIG) ;
- l'intervention de l'office dans le secteur concurrentiel.

Si le modèle économique actuel de la forêt domaniale repose sur les recettes de vente de bois et les autres recettes du domaine (chasse, concessions, …), la gestion des forêts communales repose sur un modèle économique de gestion pour compte de tiers, où les frais de gestion sont assumés pour leur plus grande part par l'État et dans une moindre mesure par les communes propriétaires.

Les missions d'intérêt général (MIG) sont censées être financées par leurs commanditaires, et les activités concurrentielles devraient être à l'équilibre en coûts complets, sinon bénéficiaires, ce qui n'est pas le cas (cf. partie 2.2.2.2).

Il est également nécessaire d'examiner la situation de l'ONF au niveau de ses différents échelons de gestion et territoires d'exercice, ainsi que par grand compte client. C'est ce que propose la partie 2.2 de l'annexe.

2.1. Les finances de l'office national des forêts apparaissent durablement déséquilibrées

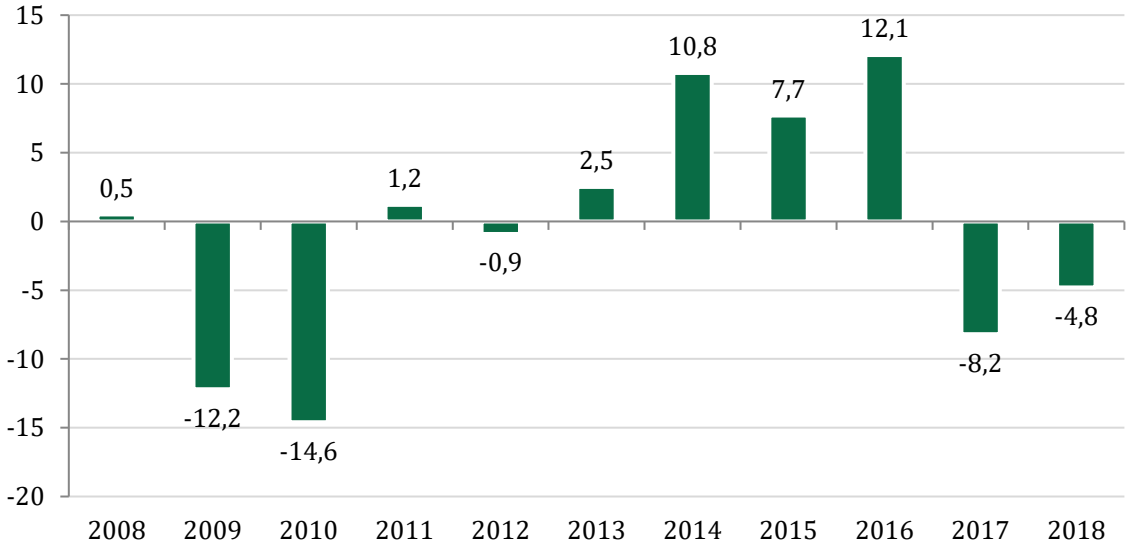
2.1.1. Le résultat de l'établissement est durablement négatif, mais cet indicateur ne permet pas de véritablement rendre compte de la gestion de l'établissement

2.1.1.1. Le résultat de l'ONF n'est pas un indicateur pertinent en raison de différentes opérations comptables d'affectation de recettes exceptionnelles, et du poids des subventions dans ses recettes

2.1.1.1.1. Le résultat cumulé de l'ONF s'élève à -5,7 M€ sur la période 2008-2018

Le résultat net de l'ONF a fluctué sur la période 2008-2018 entre +12,1 M€ (en 2016) et -14,6 M€ (en 2010), comme le restitue le graphique 1).

Graphique 1 : Résultat de l'ONF sur les exercices 2008 à 2018 (en M €)



Source : ONF.

Le résultat cumulé sur 11 exercices apparaît s'élève à -5,7 M€, ce qui, sur longue période, équivaut à un quasi-équilibre. Dans ce contexte, la faiblesse de la capacité d'autofinancement et la progression de l'endettement (cf. partie 2.1.4) peuvent sembler surprenants.

2.1.1.1.2. L'affectation de résultats exceptionnels, de reprises sur provisions et l'usage de conventions comptables ad hoc ont amélioré ou lissé, suivant les cas, ce résultat net comptable

Plusieurs décisions ou conventions ont impacté le résultat de l'établissement de façon exceptionnelle ou purement conventionnelle :

- il est fondamental de noter que sur la période 2008-2018 l'ONF a **immobilisé des montants de travaux** réalisés en forêt pour un total de **438 M€**, au titre de dépenses ultérieures immobilisables[6]. Au-delà de la pertinence de recourir ou non à cette norme comptable (cf. encadré 1), ce procédé brouille la lecture des résultats de l'office : on enregistre au résultat de l'année n des perspectives de recettes de production réalisables à très long terme (de 40 à 180 ans), neutralisant des charges dépensées dans l'année ; il y a donc un décalage important entre le résultat net affiché par l'ONF et sa réelle capacité de financement[7] (cf. infra la partie 2.1.4.1) ;
- l'office a également eu ponctuellement recours à des reprises sur provisions pour un montant cumulé de **197,7 M€** sur la période 2008-2018. Ces reprises sur provisions ont en particulier représenté un montant total exceptionnel de 40 M€ en 2016 et 2017, contribuant à limiter la perte comptable affichée par l'ONF. On peut s'interroger en particulier sur l'opportunité d'effectuer en 2017 une reprise exceptionnelle sur provisions pour renouvellement de la forêt domaniale d'un montant de 27,9 M€ « *pour compenser la perte de ressource liée au non versement de la SCSP en 2015 et en 2016* »[8], alors que les risques identifiés en matière réussite de la régénération des peuplements apparaissent non négligeables (cf. partie 3.3 et annexes consacrées aux ventes de bois, à la chasse et aux questions environnementales) ;
- les cessions d'actifs ont par ailleurs représenté un montant cumulé de **75,2 M€** sur la même période.

---

[6] Le recueil des normes comptables pour les établissements publics précise qu'une « *dépense ultérieure est immobilisable s'il est probable que des avantages économiques futurs ou un potentiel de service iront à l'organisme, au-delà de l'estimation la plus récente du niveau d'utilité de l'immobilisation existant au moment où les dépenses sont engagées* ».

[7] Certes, au bout de la période d'amortissement suivant la première année où ce procédé est utilisé, l'effet sur le résultat devient nul ou négligeable, dans l'hypothèse où les montants et les durées d'amortissement restent stables. Mais l'impact sur l'EBE, indicateur fondamental de la santé financière de l'établissement, est constant et le fausse de la totalité du montant immobilisé.

[8] Extrait du rapport de gestion 2017.

Annexe I

Encadré 1 : Analyse de la pertinence du recours par l'ONF à des dépenses ultérieures immobilisables pour comptabiliser les travaux forestiers

Ce que prévoit le recueil des normes comptables pour les établissements publics :

- **Champ d'application :**

Le recueil précise qu'une « *dépense ultérieure est immobilisable s'il est probable que des avantages économiques futurs ou un potentiel de service iront à l'organisme, au-delà de l'estimation la plus récente du niveau d'utilité de l'immobilisation existant au moment où les dépenses sont engagées* ».

Il est ajouté que « *les travaux de petites réparations, d'entretien courant, de maintenance, de remplacement à l'identique ou de remise en état sans amélioration sont comptabilisés en charges de l'exercice au cours duquel ils sont réalisés.* »

- **Procédure :**

« *Toute dépense ultérieure, si elle revêt un caractère immobilisable, est enregistrée à l'actif du bilan distinctement du bien principal « sous-jacent » ou en tant que composant du bien principal. Un plan d'amortissement propre reposant sur sa nature lui est appliqué.* »

Si ces dépenses « *conduisent à remplacer la totalité d'un actif principal ou d'un composant qui n'a pas été amorti en intégralité, cet actif ou ce composant est sorti pour sa valeur nette comptable* ».

« *Les travaux assimilés à des travaux de gros entretien ou de grandes révisions relèvent de programmes pluriannuels dont l'objet est de vérifier et de maintenir le bon état du bien « sous-jacent ». Lorsqu'elles sont distinguables et rattachables à l'actif principal « sous-jacent », ces dépenses sont comptabilisées soit sous forme de provisions pour gros entretien pour les organismes n'appliquant pas la méthode des composants, soit distinctement du bien « sous-jacent » en tant que composant* ».

Recours par l'ONF aux dépenses ultérieures immobilisables :

L'ONF enregistre depuis 2006 chaque année une production immobilisée qui correspond à des travaux d'investissement réalisés en interne au sein des forêts domaniales, des forêts « départemento-domaniales » et des forêts affectées gérées par l'Office. Ces travaux font l'objet d'une comptabilisation au bilan de l'ONF, conformément à la note de service sur les travaux et à la note de clôture annuelle.

Cela correspond en 2018 à :

- des travaux sur peuplements pour 33,4 M€, dont 32,3 M€ en forêt domaniale, 1,3 M€ en forêt « départemento-domaniale » et 0,2 M€ en forêt domaniale affectée ;
- des travaux sur infrastructures quasi exclusivement en forêt domaniale pour 1,2 M€ ;
- des travaux environnementaux pour 2,3 M€, dont 1,2 M€ en forêt domaniale et 1,0 M€ en forêt « départemento-domaniale » ;
- des travaux d'accueil du public pour 5,1 M€, dont 4,5 M€ en forêt domaniale et 0,7 M€ en forêt départemento-domaniale.
- des travaux faits par les ouvriers dans les bâtiments ONF pour 0,2 M€.

Analyse de la mission : les montants de ces travaux ne devraient être comptabilisés qu'en charges de l'exercice au cours duquel ils sont réalisés.

On peut légitimement s'interroger sur la valeur effective de l'actif créé par ces travaux. En effet il est impossible de garantir que la valeur de l'actif forestier sera égale à la valeur nominale des travaux menés, en raison des possibles échecs de régénération des peuplements forestiers.

Au-delà même de cet aspect, la procédure ne prend pas en compte la perte de valeur de la parcelle découlant de la coupe précédant la régénération. Les travaux sur peuplements ont pour strict objectif de maintenir l'actif forestier en état. On est donc soit :

- dans un cas de travaux « *de remplacement à l'identique ou de remise en état sans amélioration* », donc normalement « *comptabilisés en charges de l'exercice au cours duquel ils sont réalisés* ». Dans le cas de l'ONF, les opérations de remplacement ou de remise en état permettent de réaliser des ventes d'une partie de l'actif. Mais d'une part le produit de ces ventes apparaît déjà en recettes de l'exercice, et d'autre part la concrétisation des travaux en bois vivant exploitable intervient à très long terme (entre 40 et 200 ans selon les essences d'arbres).
- dans un cas de travaux « *dont l'objet est de vérifier et de maintenir le bon état du bien « sous-jacent »* et donc normalement comptabilisés « *soit sous forme de provisions pour gros entretien pour les organismes n'appliquant pas la méthode des composants, soit distinctement du bien « sous-jacent » en tant que composant* ».

La prudence comptable aurait donc plutôt voulu que l'essentiel de ces sommes (les 33 M€ de travaux sur peuplements) passe en compte de charges, quitte à constater une augmentation de la valeur de l'actif dans le cadre d'exercices d'inventaires de l'actif.

Dans le cadre de la procédure actuelle, deux irrégularités peuvent être observées :

- les travaux immobilisés augmentent la valeur de l'actif forestier de 30 à 40M€ chaque année, alors que les ventes annuelles de bois ne viennent pas diminuer la valeur de cet actif (cela se traduirait par des charges annuelles potentielles de l'ordre de 500 M€ - environ 250 M€ de ventes de bois en forêt domaniale et 250 M€ de ventes de bois en forêts communales). Il conviendrait a minima de diminuer l'actif d'une valeur identique au montant des travaux correspondant au renouvellement de la forêt (*Si les dépenses ultérieures immobilisables conduisent à remplacer la totalité d'un actif principal ou d'un composant qui n'a pas été amorti en intégralité, cet actif ou ce composant est sorti pour sa valeur nette comptable »*) . L'actif forestier de l'ONF augmente donc chaque année depuis treize ans, alors que les surfaces forestières ou le volume de bois vivant sur pied exploitable n'augmentent pas particulièrement ;
- en cas de constat d'échec d'opération de régénération, les productions immobilisées devraient faire l'objet de dépréciations, ce qui n'a jamais été le cas.

Source : Mission.

2.1.1.1.3. Les subventions publiques représentent environ 25 % des recettes de l'établissement, et leur variation peut impacter le résultat de l'office de l'ordre de 40 M€

L'ONF bénéficie de plusieurs financements de l'État. Les **missions d'intérêt général (MIG)** font l'objet d'un financement dans une logique de couverture des coûts complets par des subventions ciblées. Elles n'impactent donc que marginalement le résultat de l'office même si la comptabilité analytique fait apparaître un déficit de quelques millions d'euros (de 4 à 7 selon les années[9]). Ces MIG nationales représentent un montant cumulé de 31,5 M€ en 2018[10]. Les MIG nationales correspondent aux missions suivantes :

- restauration des terrains en montagne (RTM) : forêts de protection, études des bassins versants… ;
- prévention des risques incendies de forêt s'inscrit dans le cadre de la mission « défense des forêts contre l'incendie » ou DFCI et Patrouilles incendie[11] ;
- protection et stabilisation des dunes ;
- prévention des risques naturels ;
- biodiversité ;
- DOM : cette MIG intègre les missions forestières de l'État dans les départements d'Outre-Mer et la gestion de certains espaces naturels forestiers situés dans la zone des « *50 pas géométriques* »[12] correspondant à des terrains affectés au conservatoire du littoral (en Guadeloupe et Martinique pour l'essentiel) ;
- ressources génétiques forestières : instaurée en 2013 par le MAA suite au transfert en gestion de trois pépinières expérimentales publiques, elle comprend l'activité des pépinières et des vergers à graines ;
- diverses autres missions : Arboretum des Barres, participation au réseau animé par le département de la santé des forêts du ministère de l'agriculture.

En dehors des subventions MIG, les recettes de l'office sont abondées par les subventions suivantes :

- le **versement compensateur** prévu par l'article L. 223-1 du code forestier pour équilibrer la gestion des forêts des collectivités territoriales (140,4 M€ en 2018)[13] ;
- la **subvention pour charge de service public (SCSP)** (12,5 M€ en 2018). Sur la période 2008-2018, l'office a perçu 312 M€ de subventions d'équilibre.

---

[9] La mission garde en mémoire le cas particulier de la MIG « *santé des forêts* », structurellement déficitaire du fait que seule une partie est financée par le ministère de l'agriculture, le reste relevant de la surveillance sanitaire exercée dans le cadre du régime forestier. Par ailleurs, au sein du déficit mis en évidence par la comptabilité analytique de l'ONF, les MIG nationales et les MIG locales ne sont pas distinguées.

[10] Source : comptes de l'ONF.

[11] La MIG prise en charge par le MAAF ne couvre que 75% des coûts, le ministère estimant que le reste relève de la contribution normale de l'ONF à la mise en œuvre du régime forestier.

[12] Les « 50 pas géométriques » sont une bande littorale de 81,20 m, propriété de l'État inaliénable et imprescriptible, constituée dans les départements d'outre-mer dès le XVIIème siècle.

[13] « *Une subvention du budget général dans le cas où le montant des ressources prévues à l'article L. 224-1 n'atteindrait pas la valeur réelle des dépenses de l'office résultant de ses interventions de conservation et de régie dans les bois et forêts de ces collectivités et autres personnes morales* »

Les comptes de l'ONF identifient également les sommes suivantes au titre des contributions publiques :

- aides à l'emploi et à l'insertion (3,5 M€ en 2018) ;
- formation professionnelle (FAFSEA) (17,3 M€ en 2018);
- travaux forestiers et d'accueil du public (6,1 M€ en 2018) ;
- autres contributions publiques (11,4 M€ en 2018).

Les fonds FAFSEA ne sont qu'une contrepartie des versements effectués chaque année par l'office pour la formation de ses employés. Ils ne constituent donc pas une subvention des activités de l'ONF. Les financements reçus au titre de l'insertion professionnelle sont accessibles aux employeurs dans leur ensemble, et ne constituent pas une subvention spécifique des activités de l'établissement.

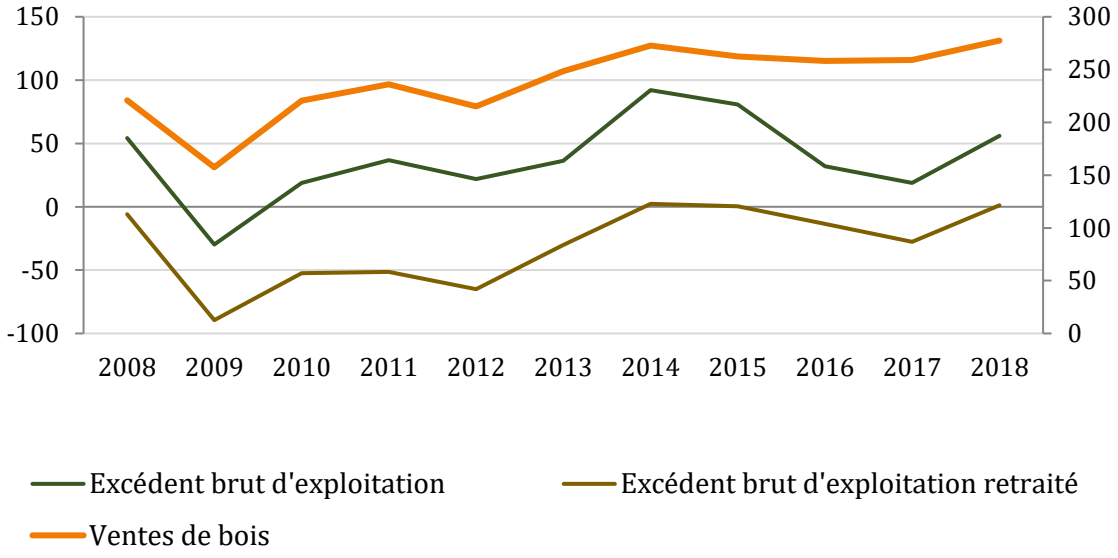
On peut donc considérer que le **total des subventions publiques reçues par l'ONF s'élève en 2018 à 202 M€, soit 23 % du total des produits de l'exercice**.

Les principales subventions de l'État[14] ont fortement fluctué entre un point haut à 187 M€ en 2014 et un point bas de 140 M€ en 2017, soit une variation de 47 M€ à quatre ans d'écart (cf. **graphique 10**).

2.1.1.2. L'excédent brut d'exploitation qui donne une image plus fidèle de la performance de l'établissement, a eu tendance à diminuer sur les cinq derniers exercices

L'excédent brut d'exploitation retraité des travaux immobilisés et de la subvention d'équilibre apparaît globalement négatif sur la période 2008-2018 et s'est dégradé sur les trois derniers exercices. Son évolution est en grande partie corrélée à celle des produits de vente de bois (cf. Graphique 2).

Graphique 2 : Excédent brut d'exploitation de l'ONF (échelle de gauche) et produit des ventes de bois (échelle de droite) entre 2008 et 2018 (en M€)



Source : ONF, retraitement mission.

[14] Versement compensateur et subvention d'équilibre mais hors subventions pour MIG et contributions publiques spécifiques

2.1.2. Les ressources de l'établissement sont fluctuantes et s'inscrivent en diminution sur longue période

2.1.2.1. Les recettes tirées des ventes de bois sont par nature fluctuantes et s'inscrivent dans une dynamique de baisse sur longue période

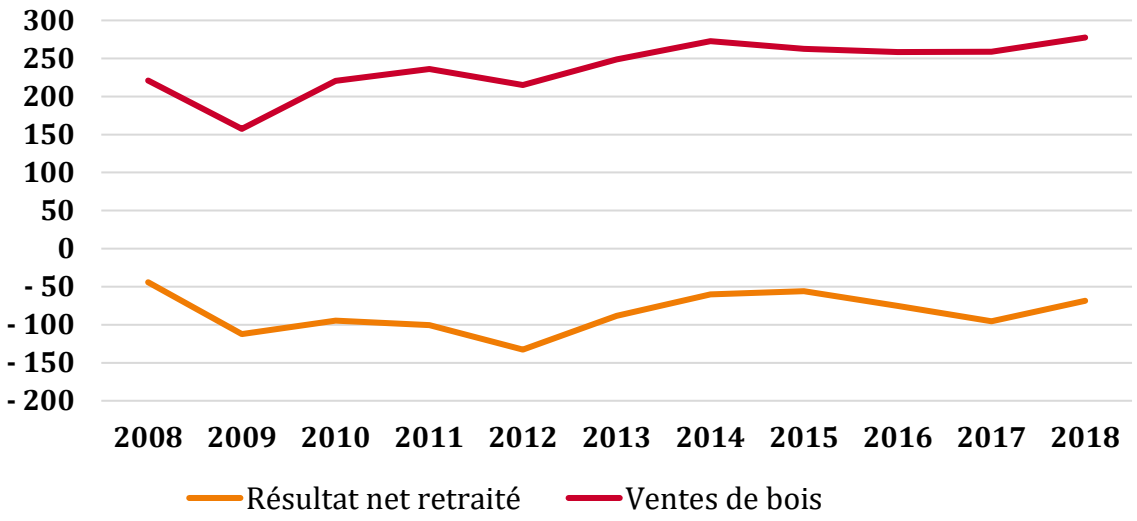
2.1.2.1.1. Au-delà des fluctuations des recettes de vente, la couverture des dépenses par la ressource bois n'apparait plus comme une perspective solide pour l'établissement

Les ventes de bois constituent par nature une **ressource fluctuante**, en volume mais surtout en prix, soumise notamment :

- aux aléas sanitaires et climatiques (chablis, dépérissements, insectes ravageurs et champignons, mais aussi difficultés de régénération des peuplements) à l'échelle locale, nationale ou européenne ;
- aux évolutions du marché international (offre des pays nordiques ou canadienne ; demande chinoise ; interférences avec le marché de certains bois tropicaux ; nouveaux acteurs émergents sur le marché de la pâte et de la trituration) ;
- aux évolutions de la demande (par exemple quasi disparition de la demande de merisier dans la construction de meubles) ;
- à la politique commerciale de l'établissement ;
- et à la structuration de la filière aval.

Les fluctuations des recettes de ventes de bois sont fortement corrélées aux variations du résultat retraité[15] de l'établissement (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Recettes de ventes de bois en forêt domaniale et résultat retraité sur la période 2008-2018 (en M€)



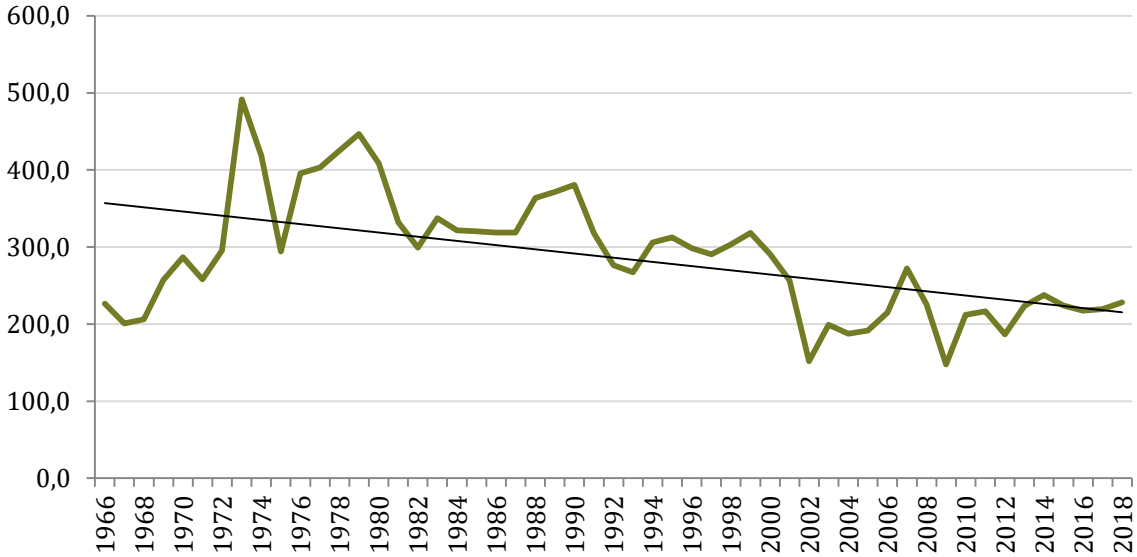
Source : ONF, retraitement mission.

[15] Il s'agit du résultat net comptable, retraité par l'ONF de la subvention d'équilibre, des produits de cession d'actif, et des variations de dotation et reprises sur provisions pour renouvellement de la forêt (éléments financiers ne reflétant pas l'activité de l'année).

Sur longue période[16], on peut observer une **tendance de long terme à la diminution du produit des ventes de bois**, comme le restitue le graphique 4.

Depuis le début des années 2000, l'ONF s'est engagé dans une politique de développement du bois façonné[17] et des contrats d'approvisionnement. Cette stratégie doit permettre de trier les produits des coupes de bois en essence et en qualité pour commercialiser chaque produit aux transformateurs concernés et donc optimiser l'ensemble de la valeur ajoutée issu de ces bois. Le façonnage du bois demande la mobilisation de moyens logistiques et représente des frais d'exploitation. Le produit des ventes de bois restitué ici est donc le produit net, retraité des frais d'exploitation.

Graphique 4 : Évolution des ventes nettes[18] de bois en forêt domaniale sur la période 1966-2018 (en M € constants 2018)



Source : ONF, retraitement mission[19].

2.1.2.1.2. Les recettes de ventes de bois sont globalement corrélées aux volumes mis en vente, mais les fluctuations de prix alimentent un certain degré d'incertitude sur cette ressource

Le graphique 5 met en regard les recettes issues de la vente de bois et les variations de volumes mis en vente sur la période 1966-2018. Les recettes apparaissent globalement corrélées aux volumes mis en vente à partir des années 1990.

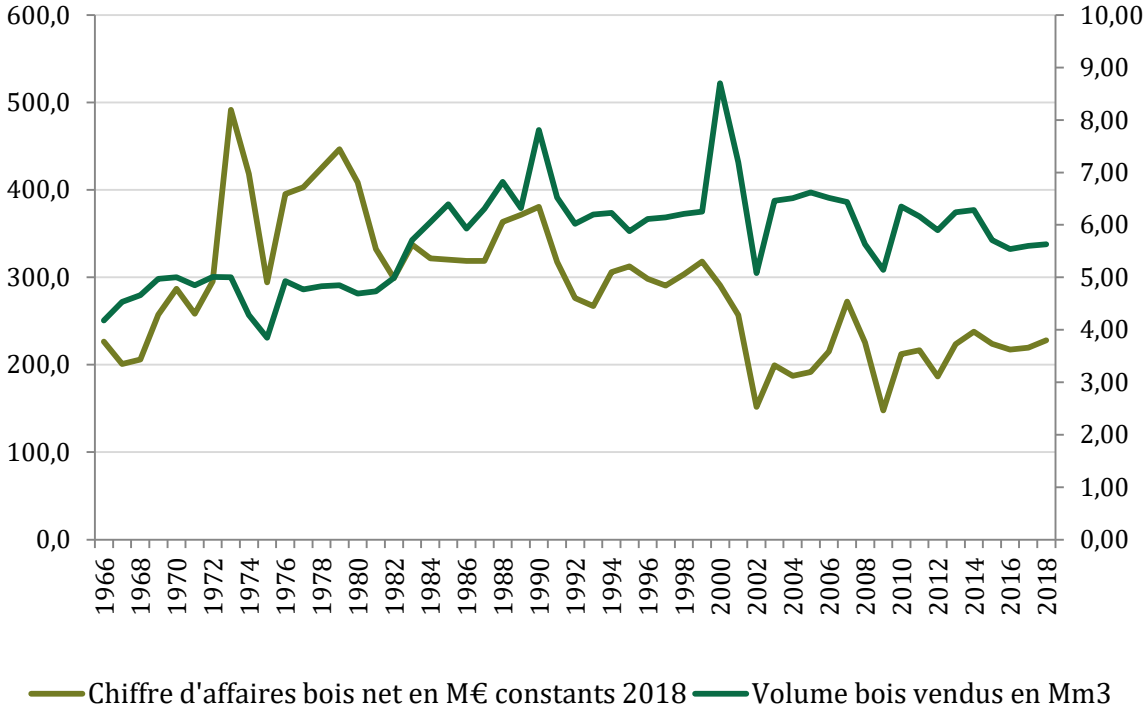
[16] La mission a souhaité se caler sur la date de création de l'ONF, pour éviter les artefacts des séries débutant en 1973 ou 1978, au moment des hausses considérables des prix en relation avec les deux chocs pétroliers.

[17] Cette pratique étant cependant traditionnellement développée en Alsace-Moselle.

[18] Les frais d'exploitation étant déduits pour les ventes bord de route à compter de l'année 2007.

[19] Conversion en € constants 2018.

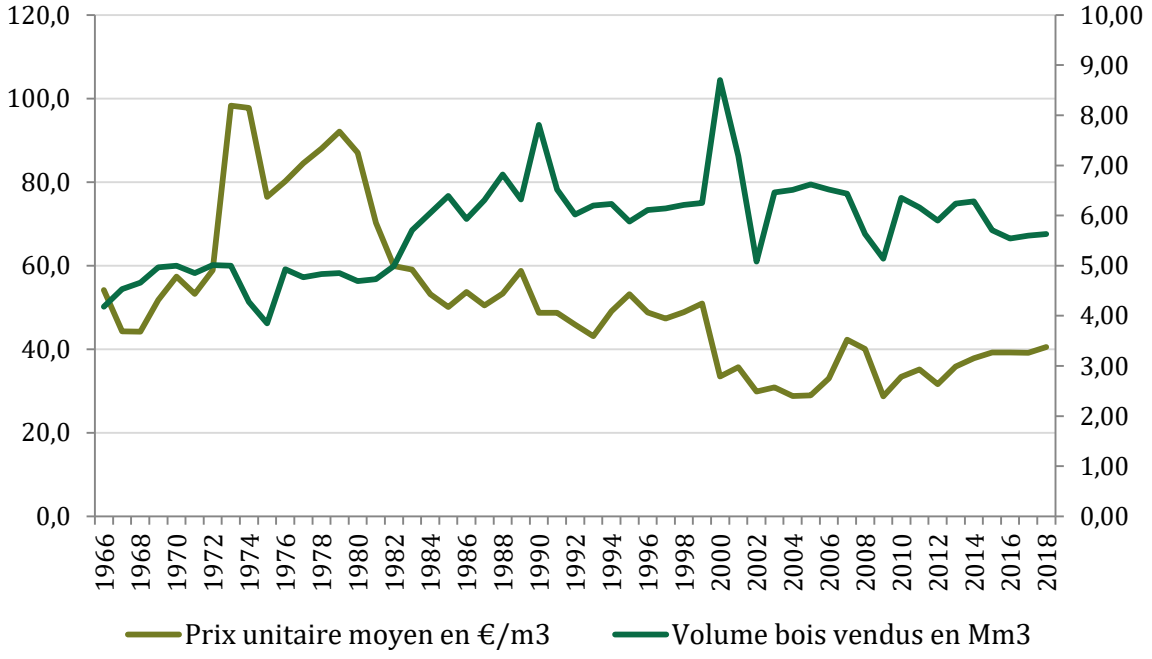
Graphique 5 : Évolution des volumes de bois vendus et des recettes des ventes sur la période 1966-2018 (en Mm3 et en M€ constants 2018)



Source : ONF.

En revanche, les évolutions de prix unitaire ont tendance à lisser l'évolution des recettes de ventes de bois. En effet les volumes de bois mis en vente ont tendance à évoluer dans le sens opposé des variations de prix unitaire (cf. graphique 6). Cela peut s'expliquer par un pilotage des directions territoriales reposant notamment sur des objectifs en termes de chiffre d'affaires (cf. partie 3.2.1).

Graphique 6 : Évolution des volumes de bois vendus et des prix unitaires moyens sur la période 1966-2018 (en Mm3 et en € constants 2018/m3)



Source : ONF.

Le prix moyen de vente au m3 s'établit globalement à 40,5 € en 2018. La différence entre les prix ONF et les prix des autres forestiers privés semble résider à titre principal dans le « mix produits », les indices de prix par essence et qualité apparaissant globalement comparables.

L'indice général du prix de vente des bois sur pied en forêt privée s'établit en 2018 à 66 €/m3[20]. L'échantillon analysé en forêts privées est uniquement constitué d'articles proposés en ventes publiques (86 % de bois d'œuvre et 14 % de bois d'industrie). En partant sur les mêmes éléments (uniquement les lots vendus en bois sur pieds en forêts domaniales en ventes publiques avec un échantillon de 86% de bois d'œuvre et 14% de bois d'industrie), le prix moyen de vente ONF s'établit à 70.79 €/m3 en 2018[21].

2.1.2.1.3. Les informations recueillies par la mission laissent présager une stagnation voire une diminution des volumes de récolte

L'annexe consacrée aux ventes de bois détaille les informations disponibles permettant d'anticiper les tendances des recettes de ventes de bois pour l'office.

[20] Source : France-bois-forêt, 2019.

[21] Source : ONF.

La mission estime que les recettes peuvent augmenter par l'amélioration de la politique commerciale et en fonction des évolutions du prix des différentes essences, mais qu'en revanche les volumes de bois mis en vente connaissent des perspectives de développement limitées, en raison :

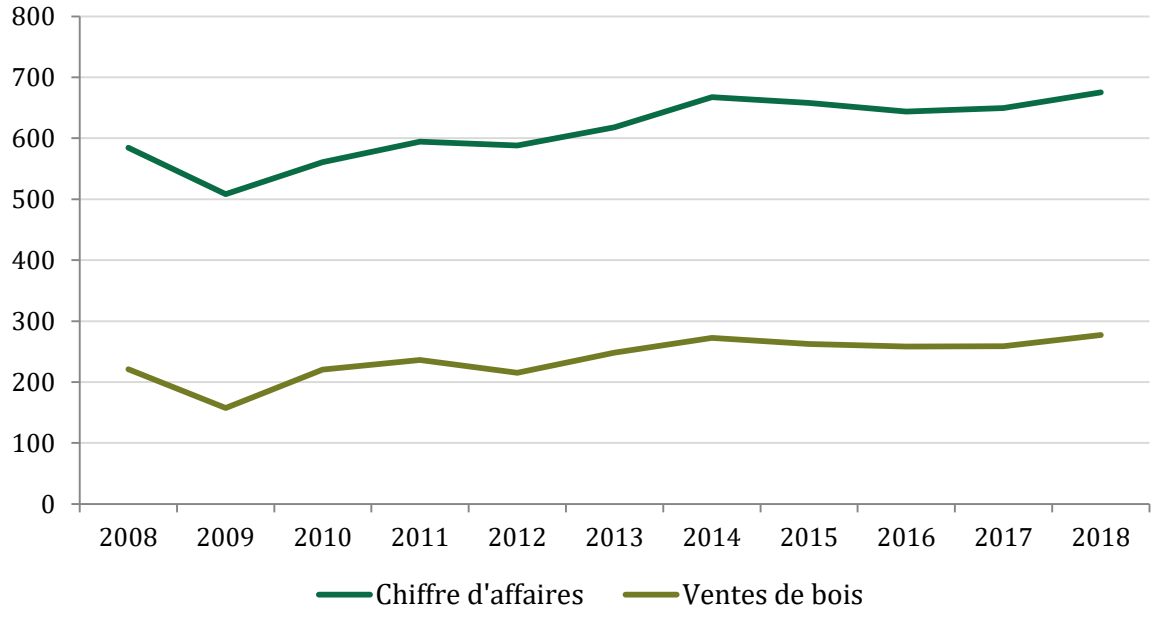
- d'indicateurs faisant état d'une exploitation des forêts domaniales correspondant actuellement au renouvellement biologique considéré comme disponible d'un point de vue technico-économique, contrairement à ce qu'indiquaient il y a quelques années les chiffres IGN de l'inventaire forestier (basés sur des hypothèses optimistes de taux de croissance annuelle) ;
- des difficultés constatées concernant la politique de régénération naturelle (cf. annexes consacrées à la vente de bois et à la chasse) ;
- des risques que le changement climatique font peser sur la régénération des peuplements existants (sécheresses, tempêtes, problèmes sanitaires, adaptation des essences aux températures).

2.1.2.1.4. Les autres recettes de l'établissement sont plus stables mais connaissent quelques évolutions

Les ventes de bois représentent 40 % du chiffre d'affaires de l'Office en 2018 contre plus de 50 % dans les années 1980[22].

Les autres sources de chiffres d'affaires (produits de la chasse, concessions, activités de travaux et services) apparaissent comme des ressources plus stables. . Elles représentent un produit situé autour de 400 M€ depuis la fin des années 1980. Les variations du chiffre d'affaires de l'ONF apparaissent assez nettement corrélées à celles des recettes de vente de bois, malgré le lissage opéré par les autres produits (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Chiffre d'affaires et recettes des ventes de bois de l'ONF sur la période 2008-2018 (en M€)

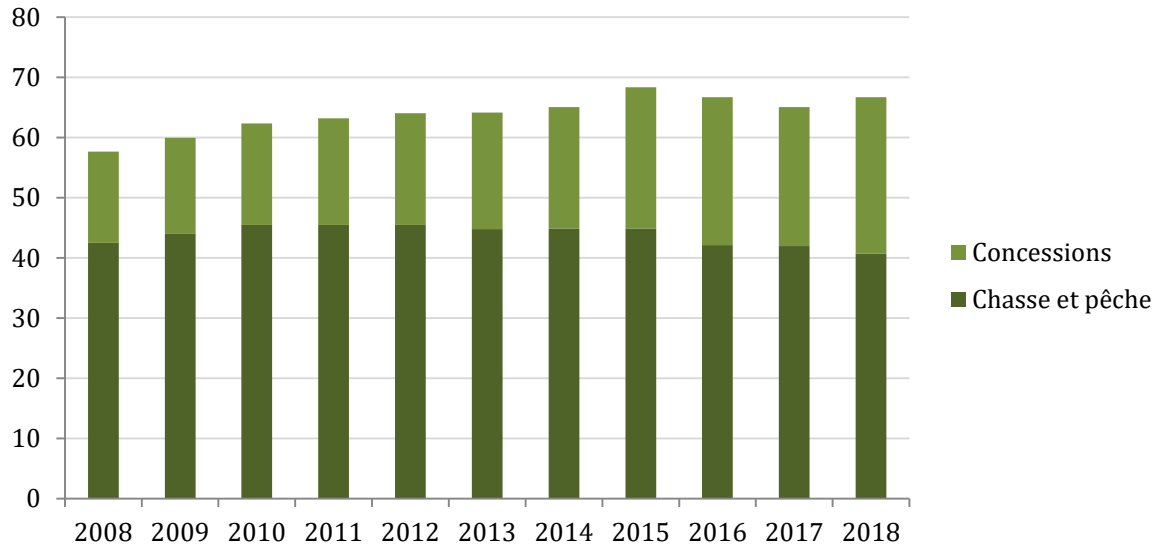


Source : ONF.

[22] Source ONF.

Les produits du domaine autres que les ventes de bois se situent autour de 60 M€ par an. Sur les derniers exercices, les recettes issues de la chasse et de la pêche ont eu tendance à diminuer tandis que celles issues des concessions ont augmenté (cf. graphique 8).

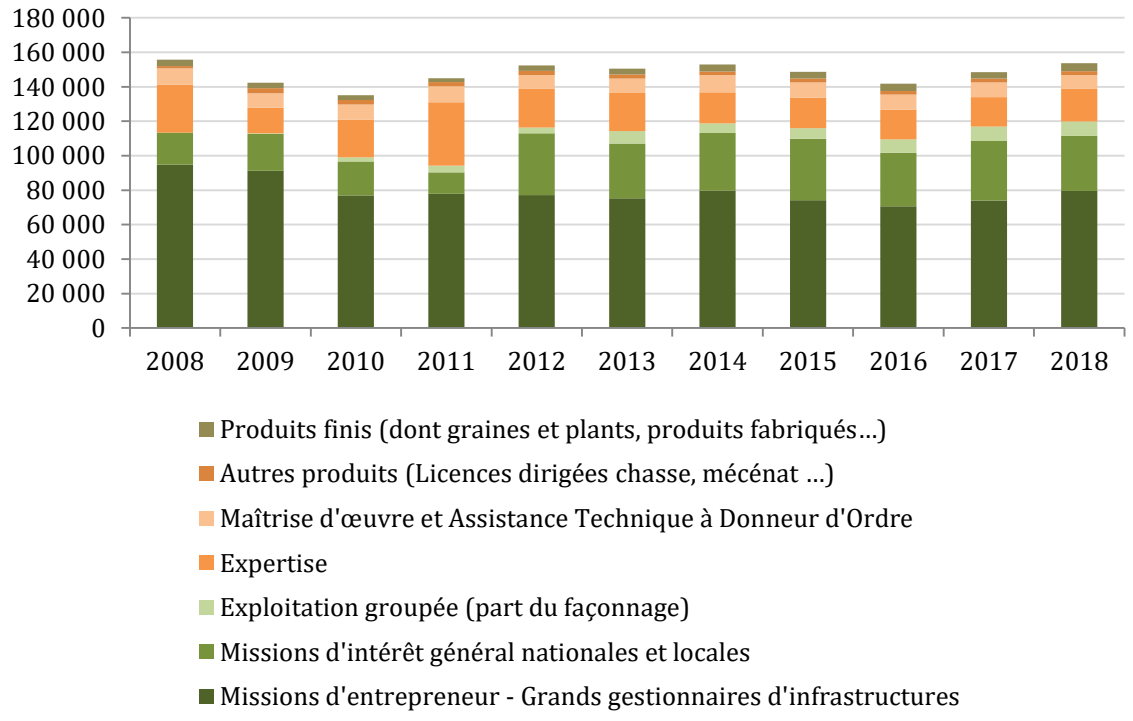
Graphique 8 : Produits du domaine autres que les ventes de bois sur la période 2008-2018 (en M€)



Source : ONF.

Les produits issus des activités de travaux et services se situent autour de 150 M€ par an. Leur variation est principalement due aux évolutions des versements pour missions d'intérêt général (MIG), au chiffre d'affaires lié aux grands gestionnaires d'infrastructures et à celui lié aux prestations d'expertise (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Produits des activités de travaux et services sur la période 2008-2018 (en M€)



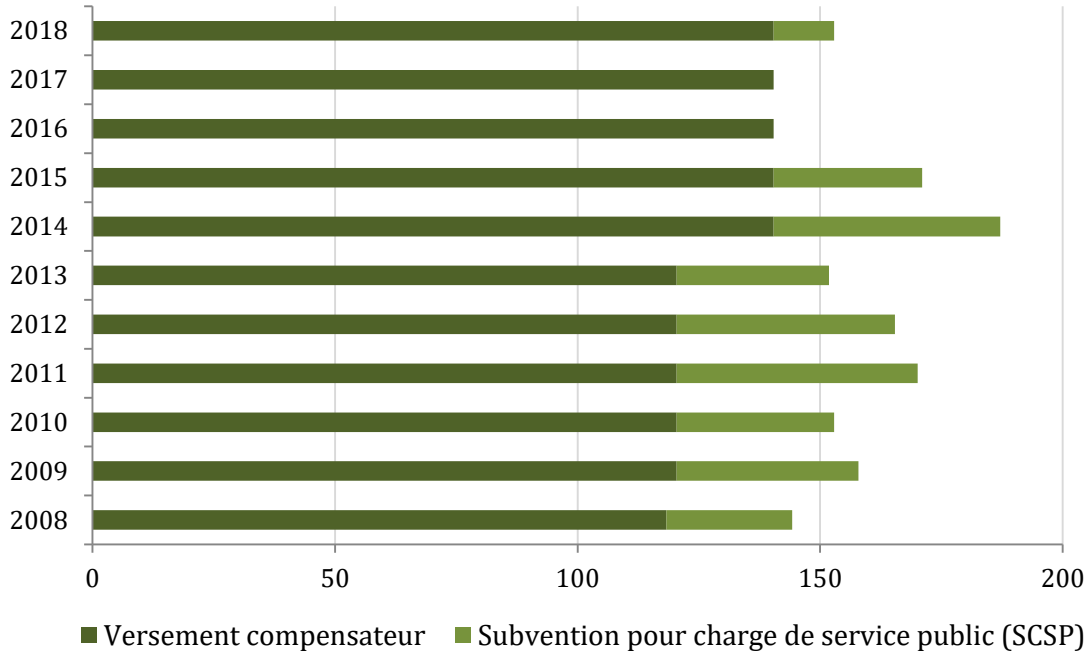
Source : ONF.

2.1.2.2. Les subventions de l'État ont fluctué d'un montant de l'ordre de 45 M€ sur les cinq dernières années

Les principales subventions de l'État (versement compensateur compris mais hors subventions pour MIG qui correspondent à des services demandés et rémunérés à coûts complets par l'État) ont fortement fluctué entre un point haut à 187 M€ en 2014 et un point bas de 140 M€ en 2017, soit une variation de 47 M€ à quatre ans d'écart (cf. **graphique 10**).

La subvention dite pour charges de service public (SPCSP) a particulièrement été sujette à variation, s'établissant à 26 M€ en 2008, 50 M€ en 2011, d'un montant nul en 2016 et 2017, pour s'établir à 12,5 M€ en 2018.

Graphique 10 : Évolution des subventions de l'État hors MIG sur la période 2008-2018 (en M€)



Source : ONF.

Les dépenses de l'État en subventionnement de l'Office national des forêts[23] peuvent être mises en regard des dépenses mobilisées globalement pour la forêt. Celles-ci se décomposent en dépenses fiscales et en dépenses budgétaires.

Les dépenses fiscales en faveur de la forêt privée représentent en 2019 un montant total estimé à plus de 100 M€ (cf. tableau 7).

[23] Hors versement compensateur qui traduit un projet stratégique dans les relations entre l'État et les collectivités propriétaires de forêts.

Tableau 7 : Estimation des principales dépenses fiscales en faveur de la forêt en 2019 (en M€)

Mesure fiscale	Montant estimé
Réduction d'impôt sur le revenu pour investissements et cotisations d'assurance de bois et forêts jusqu'au 31 décembre 2020	4
Crédit d'impôt sur le revenu pour travaux forestiers et rémunérations versées pour la réalisation de contrats de gestion de bois et forêts jusqu'au 31 décembre 2020	4
Exonération partielle de droits de mutation des bois et forêts, des sommes déposées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA), des parts d'intérêts détenues dans un groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme, des parts de GFA et de la fraction des parts de groupements forestiers ruraux représentative de biens de nature forestière et celle représentative de biens de nature agricole	72
Exonération partielle des bois et forêts, des parts de groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme et des parts de GFA pour l'IFI	28
Exonération des cessions réalisées par les SAFER des droits de timbre	1
Total	109

Source : Projet de loi de finances 2019.

Les dépenses budgétaires concernent la forêt publique et la forêt privée et représentent en 2019 un montant total estimé à plus de 256,6 M€ (cf. tableau 8).

Tableau 8 : Dépenses budgétaires de l'État en faveur de la forêt en 2019 (en €)

Programme budgétaire et actions	Autorisation d'engagement
Programme 149 Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agro-alimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture, Action 26 : Gestion durable de la forêt et développement des filières bois	**246 794 253**
Classement en forêt de protection	364 057
Versement compensateur à l'ONF pour la gestion des forêts des collectivités	140 400 000
Contribution exceptionnelle d'équilibre à l'ONF	12 434 734
Missions d'intérêt général confiées à l'ONF	26 016 232
Centre national de la propriété forestière (CNPF)	14 968 827
Restauration des terrains de montagne (RTM)	4 614 491
Acquisition de forêts par l'État	856 774
Défense des forêts contre les incendies (DFCI)	13 052 877
Lutte phytosanitaire	300 000
Institut technologique Forêt cellulose bois-construction ameublement (FCBA)	7 064 000
Fonds stratégique forêt bois (contribution au GPI)	25 500 000
Programme 206 : sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation, action 1 : surveillance de la santé des forêts	**944 000**
Programme 113 : Paysages, eau et biodiversité	**5 500 000**
Compensation provisoire de la création du parc national Forêts feuillues de Plaine entre Champagne et Bourgogne	2 500 000
Financement des MIG biodiversité et DOM	3 000 000
Programme 181 : prévention des risques : subvention de l'acquisition de connaissance pour les incendies de forêt et les risques en montagne	3 340 000
TOTAL	**256 578 253**

Source : PLF 2019.

L'ONF perçoit en 2019 50 % des dépenses que l'État consacre à la forêt. (cf. tableau 9).

On peut noter cependant que l'effort budgétaire de l'État en faveur de la forêt (366 M€) représente 4,5% de celui déployé en faveur de l'agriculture (le total des aides et subventions pour l'agriculture était de 98 Md€ en 2017).

Tableau 9 : Dépenses de l'État bénéficiant à l'ONF en 2019

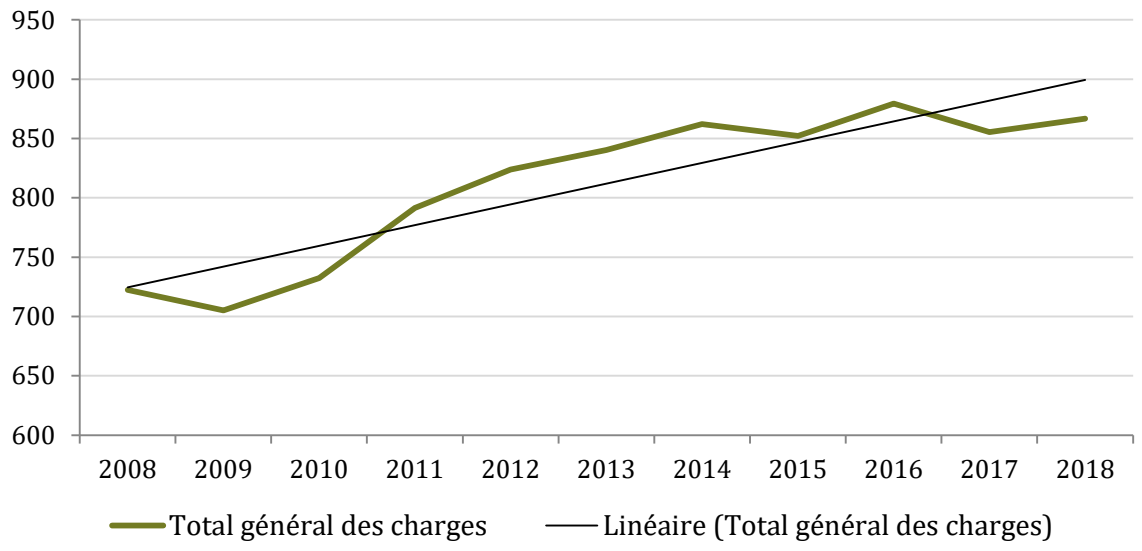
Type de dépense	Montant d'AE
Subventions pour charge de service public	**178 850 966**
Versement compensateur à l'ONF pour la gestion des forêts des collectivités	140 400 000
Contribution exceptionnelle d'équilibre à l'ONF	12 434 734
Missions d'intérêt général confiées à l'ONF	26 016 232
Transferts	**5 500 000**
Compensation provisoire de la création du parc national Forêts feuillues de Plaine entre Champagne et Bourgogne	2 500 000
Financement des MIG biodiversité et DOM	3 000 000
TOTAL hors subventions des MIG	**158 334 734**
TOTAL	**184 350 966**

Source : PLF 2019.

2.1.3. Les dépenses de l'établissement se caractérisent par leur rigidité et leur tendance haussière, portée par la masse salariale

Si les principales ressources de l'ONF se révèlent fluctuantes et globalement orientées à la baisse, les principales charges apparaissent en revanche plus rigides et globalement en progression (cf. graphique 11).

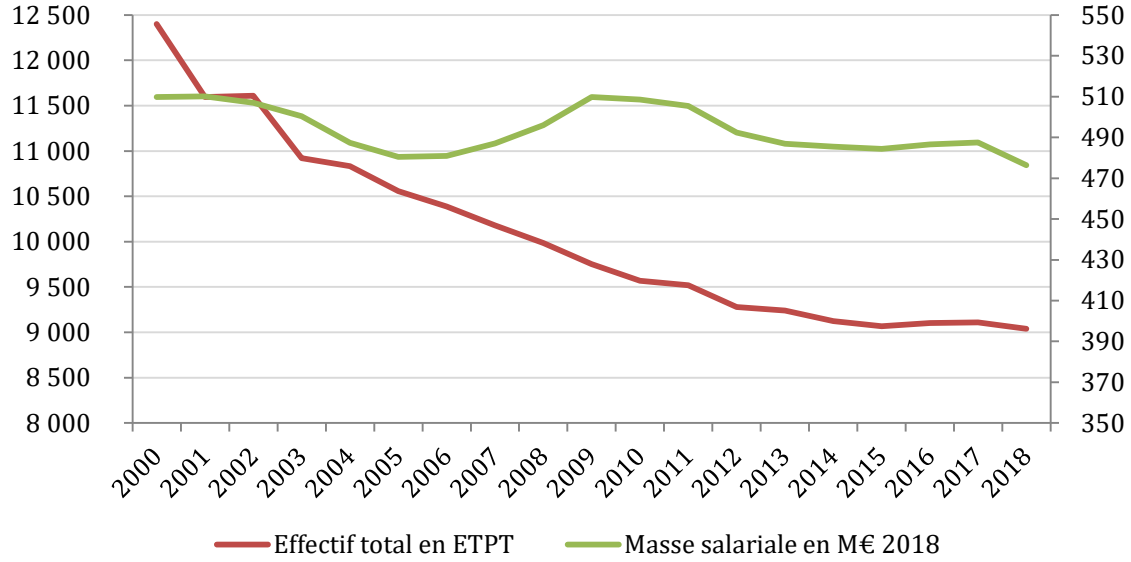
Graphique 11 : Charges de l'ONF sur la période 2008-2018



Source : ONF.

La masse salariale en particulier, représentant 55 % des charges de l'ONF en 2018, a progressé malgré la diminution des effectifs (cf. graphique 12).

Graphique 12 : Évolution des effectifs et de la masse salariale de l'ONF sur la période 2000-2018 (en ETPT et M € constants 2018)



Source : ONF, retraitement mission.

Sur la période 2000-2018, les effectifs employés par l'ONF ont diminué de 27 %, passant de 12 400 à 9 038 ETPT. La masse salariale a diminué que de 7 % en euros constants sur la même période.

Concernant les fonctionnaires qui constituent en 2018 66 % de la masse salariale totale, plusieurs mesures qui se sont imposées à l'ONF ont impacté la masse salariale (mesures de repyramidage, mesures catégorielles, augmentation des fonds dédiés à l'alimentation du compte d'affectation spéciale (CAS) pensions).

L'ONF est un EPIC dérogatoire, les dispositions du code forestier conduisant à ce que ses agents soient principalement recrutés en statut de droit public[24]. En 2018, 57 % des effectifs de l'ONF sont de statut de droit public, et 43 % de statut de droit privé (très majoritairement des ouvriers forestiers). Le taux de contribution employeur pour les pensions civiles des personnels fonctionnaires a connu une forte augmentation depuis la mise en œuvre du compte d'affectation spéciale (CAS) « *pensions* » en 2006, qui a pour objet de répartir le coût des retraites des fonctionnaires d'État au prorata de la masse salariale des employeurs. Le taux de contribution[25] est passé de 33,3 % en 2006 à 74,6 % du traitement brut des personnels fonctionnaires en 2013.

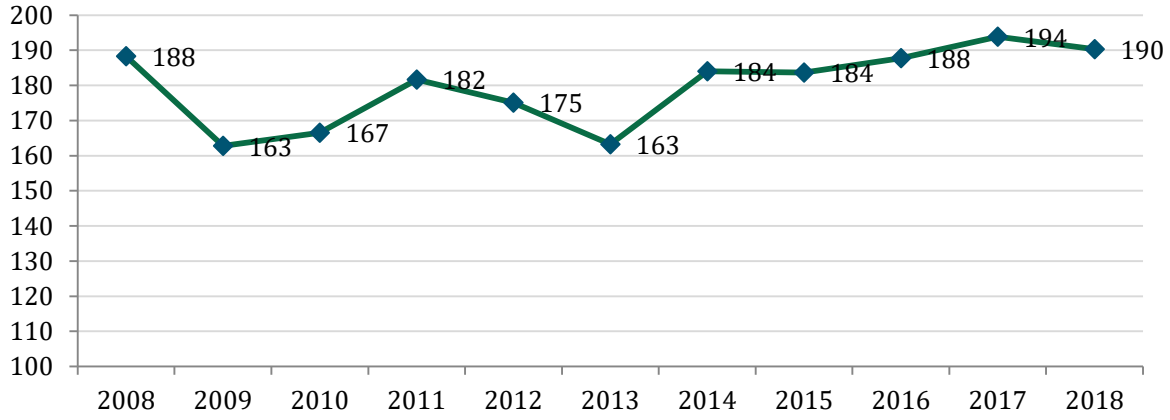
[24] Cf. articles L. 222-6 et L. 222-7 du code forestier.

[25] Incluant l'allocation temporaire d'activité.

L'ONF n'a bénéficié de compensations spécifiques que jusqu'en 2012, alors que l'impact du CAS est neutralisé dans l'ensemble des ministères et des établissements publics administratifs. Certains établissements publics et entreprises intervenant sur le secteur concurrentiel et employant une part importante de fonctionnaires ont par ailleurs bénéficié d'un taux spécifique d'équité concurrentielle[26]. La mission a simulé le montant que représenteraient les cotisations employeurs pour les retraites des personnels fonctionnaires si les règles du secteur privé étaient en vigueur. Rapporté à l'effectif total de fonctionnaires, l'écart entre la contribution au CAS pensions et la simulation de cotisations retraites représente environ 49 M€ en 2016 et 2017 et 46 M€ en 2018[27]. Selon les estimations de la mission, le surcoût représenté par la contribution au CAS pensions, minoré des compensations spécifiques indiquées par l'ONF représente sur la période 2009-2018 un montant total de 374 M€. Ce montant n'est pas couvert par le cumul des subventions d'équilibre versées sur cette période, atteignant 286 M€.

Hors contribution au CAS pensions, la masse salariale de l'ONF a stagné malgré la diminution de 10 % des effectifs sur la période 2008-2018. Plusieurs décisions impactant les agents publics ont notablement contribué à l'augmentation de la masse salariale de l'Office. En contrepartie des baisses d'effectifs, diverses revalorisations statutaires ont été décidées, dont l'impact financier aura plus que contrebalancé l'effet volume. Les mesures de repyramidage ont eu un effet particulièrement important sur l'augmentation de la masse salariale de l'Office. Si la structure par catégorie des agents publics de l'ONF avait été en 2016 identique à celle de 2003, la mission a estimé, en se basant sur les salaires moyens restitués dans le bilan social 2016, que la masse salariale des agents publics serait inférieure d'environ 50 M€. Il est à noter que certains efforts de diminution de la masse salariale se retrouvent partiellement contrebalancés par une augmentation des frais de sous-traitance, ce qui peut limiter l'impact de ces mesures sur l'excédent brut d'exploitation (cf. graphique 13).

Graphique 13 : Achats et sous-traitance de l'ONF sur la période 2008-2018 (en M€ constants 2018)



Source : ONF, retraitement mission.

[26] En vertu de l'article 30 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et à France Télécom, Orange et La Poste versent à l'État une contribution employeur à caractère libératoire, différente du CAS pensions.

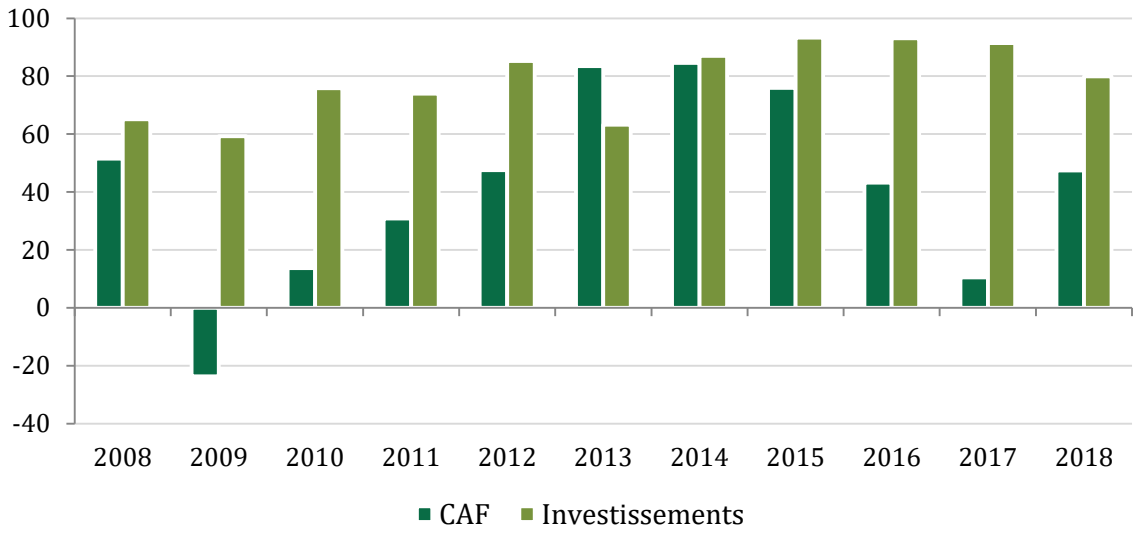
[27] Cf. annexe II consacrée aux ressources humaines pour plus de détails.

2.1.4. Le niveau de trésorerie et l'endettement de l'établissement constituent une contrainte de gestion croissante

2.1.4.1. La Capacité d'autofinancement de l'ONF couvre imparfaitement les investissements qui ont été maintenus à un niveau élevé

La dégradation prolongée du résultat de l'office se traduit mécaniquement par la dégradation de sa capacité d'autofinancement. Sur la période 2008-2018, la CAF s'est avérée globalement trop faible pour couvrir les besoins d'investissement de l'ONF (cf. graphique 14), ce qui oblige l'ONF à recourir aux emprunts bancaires.

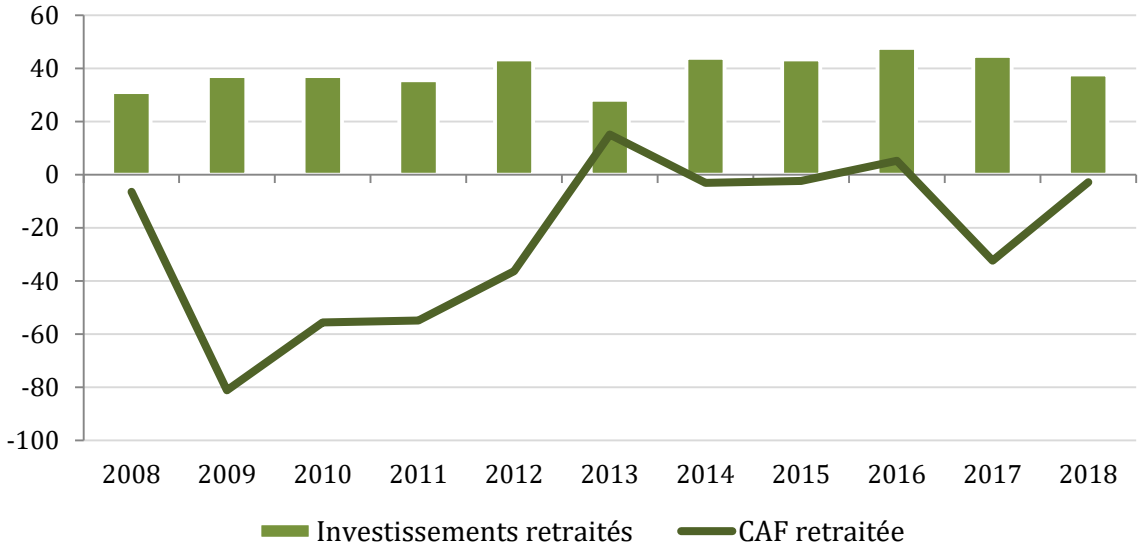
Graphique 14 : Capacité d'autofinancement et montant total des investissements de l'ONF sur la période 2008-2018 (en M€)



Source : ONF, retraitement mission.

La mission a calculé une CAF retraitée de la production immobilisée et de la subvention pour charge de service public. Le montant moyen de la CAF retraitée s'établit à -25,9 M€ sur la période 2008-2018. L'écart entre cette CAF et les montants des investissements apparaît encore plus grand (cf. graphique 15).

Graphique 15 : Capacité d'autofinancement retraitée et montant total des investissements[28] de l'ONF sur la période 2008-2018 (en M€)



Source : ONF, retraitement mission.

Proposition n° 1 : S'il est possible d'envisager un financement par l'État des investissements nécessaires au renouvellement des peuplements forestiers, la capacité d'autofinancement de l'Office devrait a minima couvrir les besoins d'investissements internes (matériel, immobilier, systèmes d'information) pour environ 30 M€, ce qui n'est pas le cas (elle s'établit à -20 M en moyenne sur les 10 derniers exercices).

L'office a maintenu sur la période 2008-2018 un niveau élevé d'investissements (cf. graphique 16), ce qui se justifie en partie par l'objectif donné à l'ONF d'assurer une gestion durable du patrimoine forestier, par la reconstitution des peuplements. Pour garantir ce principe, il est nécessaire d'être en mesure de garantir la régénération des peuplements avant de réaliser chaque coupe définitive. Les investissements routiers conditionnent plus ou moins la possibilité de vendre la ressource en bois.

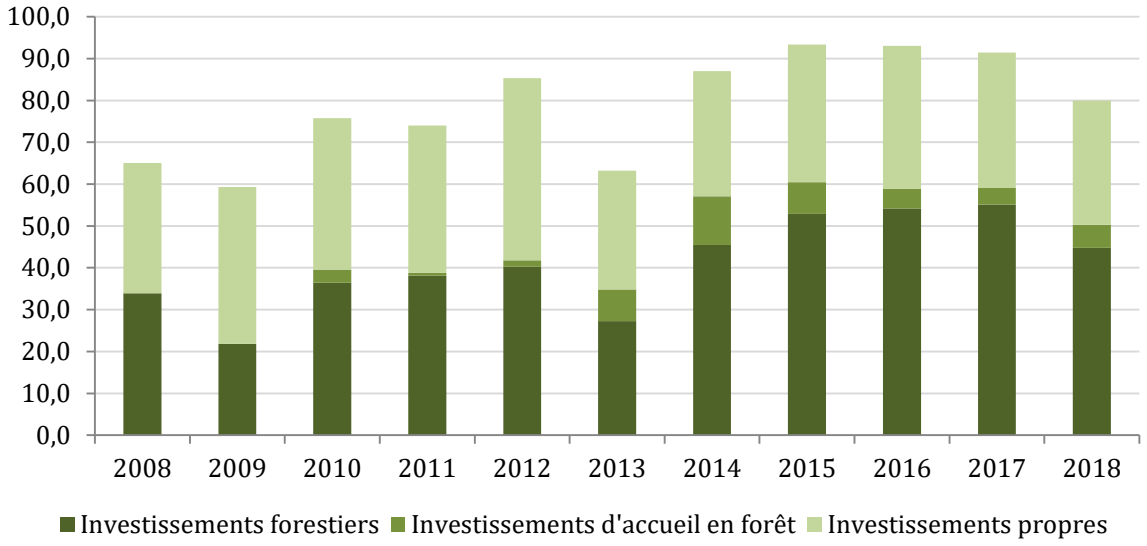
On peut cependant s'interroger sur la justification devant le conseil d'administration et les tutelles des modalités de calcul qui ont présidé à l'évaluation des besoins pour les investissements forestiers. Les investigations de la mission permettent de penser que certains travaux de régénération pourraient être menés à moindre coût, sans impact significatif sur la qualité du nouveau peuplement[29].L'information relative à l'état effectif des régénérations est incomplète (cf. partie 1.1.4), et le niveau atteint par les investissements forestiers sur les exercices 2014 à 2017 (55 M€) a été au plus haut de ces dix dernières années, bien que la situation financière de l'office se soit en parallèle fortement dégradée.

Le niveau élevé d'investissements a ainsi été maintenu malgré la diminution de la capacité d'autofinancement et du fonds de roulement de l'Office.

[28] Pour éviter des doubles comptes, les investissements restitués dans ce graphique correspondent au montant inscrit en comptabilité diminué du montant des travaux immobilisés.

[29] Nonobstant l'enjeu majeur de l'équilibre sylvo-cynégétique abordé dans l'annexe chasse du présent rapport.

Graphique 16 : Investissements de l'ONF de 2008 à 2018 (en M€)

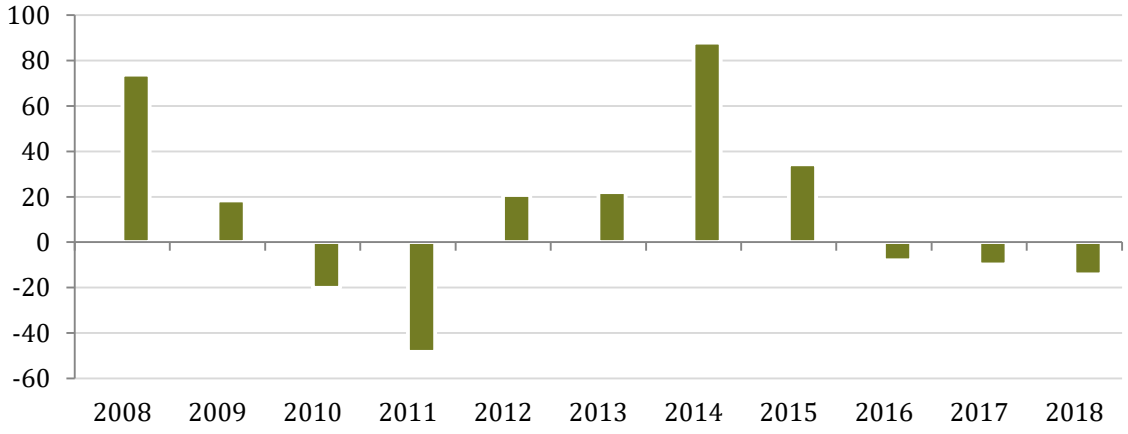


Source : ONF.

2.1.4.2. Les ressources durables de l'établissement ne couvrent pas les emplois durables, ce qui a conduit l'office à développer les emprunts à moyen terme

À partir de 2006, l'ONF avait reconstitué une partie des réserves mobilisées pour absorber l'impact de la tempête de 1999, en s'appuyant sur une instruction du ministre en charge du budget datée du 11 juillet 2006, autorisant des dotations annuelles facultatives de provisions pour renouvellement et reconstitution de la forêt domaniale, déductibles fiscalement dans la limite de trois fois le montant des travaux forestiers programmés pour l'année suivante. L'office a cependant eu recours à des reprises sur provisions exceptionnelles pour améliorer le résultat comptable de ses derniers exercices, ce qui a réduit ses capitaux propres.

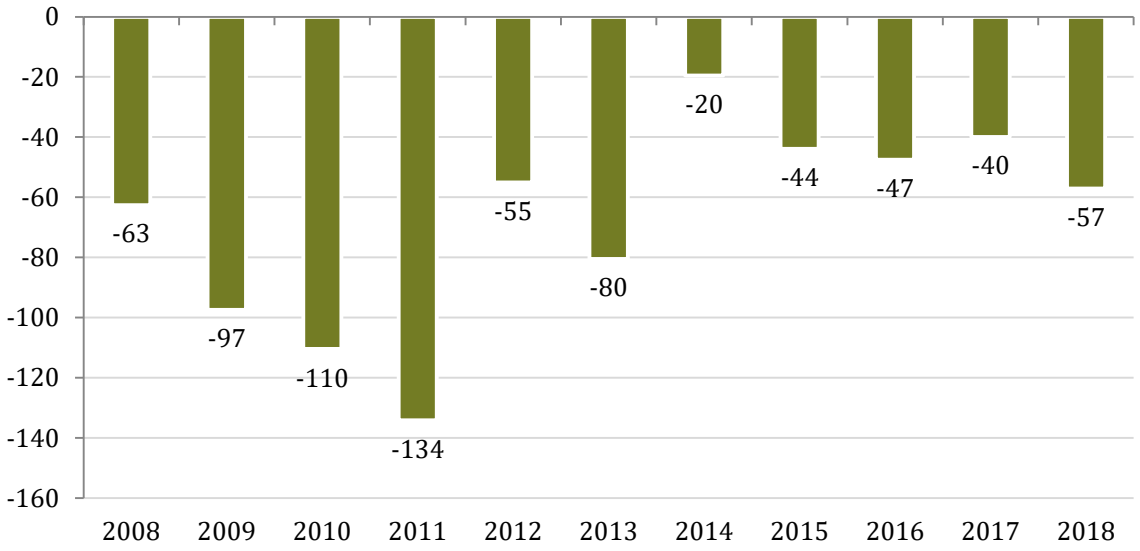
Graphique 17 : Fonds de roulement de l'ONF sur la période 2008-2018 (en M€)



Source : ONF.

Le besoin en fonds de roulement est par ailleurs supérieur au fonds de roulement depuis 1999. La trésorerie est donc mécaniquement négative, ce qui contraint l'établissement à recourir à l'endettement. Le niveau de trésorerie généré par l'activité de l'ONF, mesurée en fin d'exercice, est systématiquement négatif depuis presque vingt ans[30] (cf. graphique 18 pour les onze derniers exercices).

Graphique 18 : Niveau de la trésorerie de l'ONF en fin d'exercice de 2008 à 2018 (en M€)



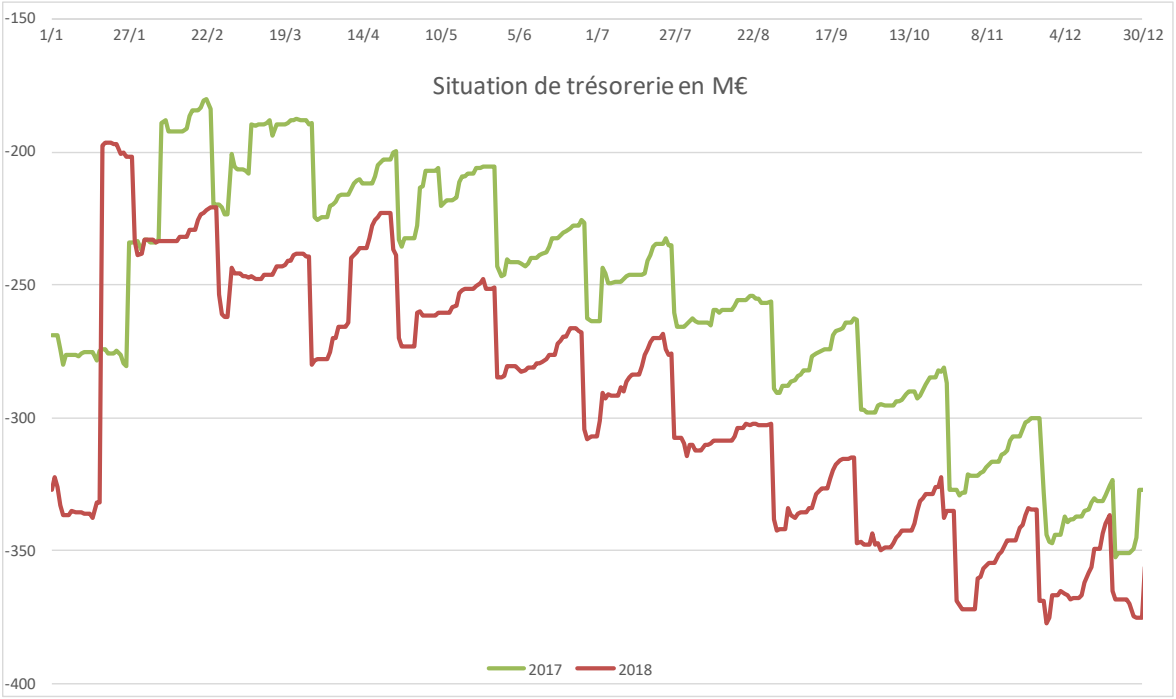
Source : ONF.

La courbe de la situation de trésorerie présente un profil similaire pour les derniers exercices : l'encaissement en janvier du versement compensateur versé par l'État est suivi d'une dégradation progressive de la trésorerie au cours de l'année. Si certaines recettes exceptionnelles prévues en 2019 n'étaient pas réalisées (vente de l'actuel siège parisien de l'ONF, mise en place en septembre d'un recouvrement direct des frais de garderie des collectivités par l'ONF), l'actuel plafond d'endettement de 400 M€ pourrait être dépassé en cours d'exercice[31]. En supposant que le plafond ne soit pas dépassé en 2019, le problème se posera de manière similaire en 2020.

[30] Source : ONF.

[31] Sources : agente comptable de l'ONF et directrice financière de l'ONF.

Graphique 19 : Courbe de trésorerie de l'ONF sur la période 2017-2018



Source : ONF.

Le tableau de financement de l'ONF reconstitué par la mission (cf. tableau 10) fait ressortir un besoin de financement structurel (hors subvention d'équilibre, cessions d'actifs et opérations sur la dette[32]). **Depuis 2009 (10 exercices) le besoin de financement structurel de l'ONF représente un montant cumulé de 544 M€, financé par 286 M€ de subvention d'équilibre, 31 M€ de cessions d'actifs et 227 M€ de dette supplémentaire.** En moyenne sur cette période, ce besoin de financement s'établit à environ 55 M€, avec une assez forte variabilité.

[32] Remboursements de capital, nouveaux emprunts moyen-long terme, variation du découvert bancaire.

Tableau 10 : Tableau de financement retraité sur la période 2008-2018 (en K€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Emplois											
Augmentation du BFR	34 108	0	0	0	0	26 655	4 958	0	0	0	12 731
Investissements en forêt nets de production immobilisée	2 259	962	11 316	10 352	-154	5 952	17 346	12 996	14 452	26 515	44 815
Investissements propres ONF	31 185	37 477	36 231	35 203	43 532	28 420	29 951	32 840	34 249	32 385	29 652
Remboursement d'emprunts	40 012	0	0	34	89	10 012	0	50 012	15 010	0	0
Divers	5 157	11 363	9 406	3 690	3 748	4 876	11 650	2 120	4 837	2 101	4 854
Total	112 721	49 803	56 954	49 279	47 215	75 915	63 905	97 968	68 547	61 000	92 052
Ressources											
Capacité d'autofinancement (CAF)	-8 874	-83 377	-57 528	-57 312	-39 293	17 119	-5 224	-4 526	-2 143	-36 175	-7 289
Diminution du BFR	0	20 627	24 655	5 229	10 015	0	0	29 288	38 749	9 278	0
Augmentation de capital[33]	1 302	3 066	5 285	2 911	24 611	-1 396	12 563	17 719	12 477	29 847	55 425
Subvention pour charge de service public	25 902	37 520	32 480	49 700	45 024	31 400	46 752	30 645	0	0	12 500
Cessions d'actifs	2 750	3 273	2 264	3 474	-3 862	0	3 870	2 795	12 330	2 955	3 743
Nouveaux emprunts moyen-long terme	60 000	30 199	32 988	33 360	73 468	1 975	59 988	0	0	64 985	10 000
Divers	3 581	3 672	3 033	2 915	8 560	1 469	6 859	-2 251	6 872	-2 395	566
Total	84 662	14 981	43 176	40 276	118 523	50 567	124 808	73 670	68 285	68 495	74 945
Delta emplois ressources avec variation du BFR	-28 059	-34 822	-13 777	-9 004	71 307	-25 348	60 903	-24 298	-262	7 495	-17 107
Position cash théorique de fin d'année	-62 600	-97 422	-111 199	-120 203	-48 895	-74 243	-13 340	-37 639	-37 901	-30 406	-47 513
Écart à la vraie position cash	0	-2	-759	13 897	6 201	6 200	6 200	6 200	9 593	9 595	9 595
Besoin de financement [34]	**76 700**	**105 814**	**81 509**	**95 503**	**43 233**	**48 711**	**49 706**	**7 726**	**-2 417**	**60 444**	**43 350**

Source : Comptes de l'ONF, retraitement mission.

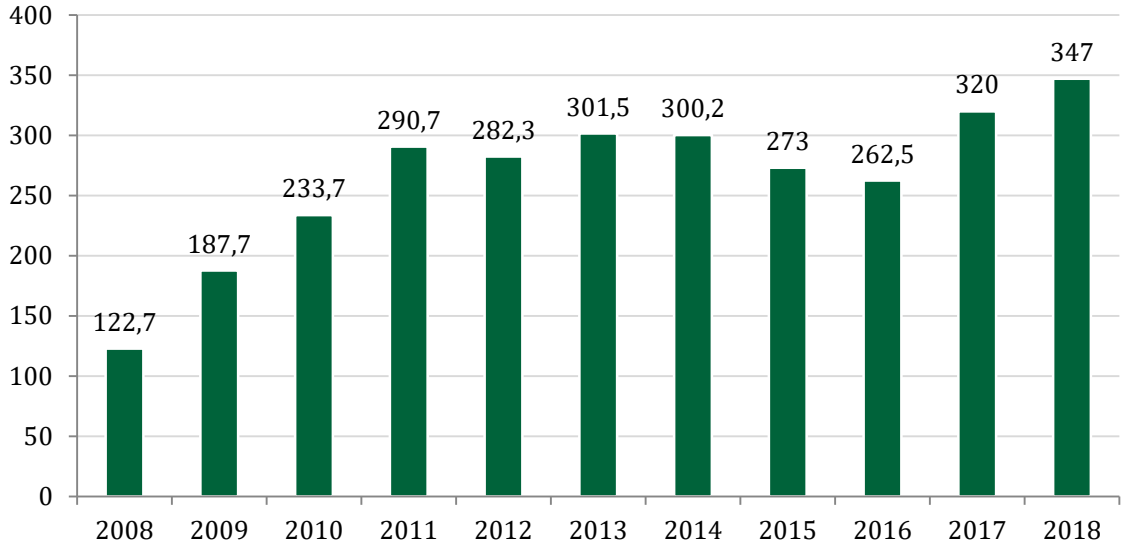
[33] Subventions d'investissement.

[34] Hors dette, cessions d'actifs et subvention pour charge de service public.

La faiblesse de la capacité de financement, associée au maintien d'un niveau élevé d'investissements, s'est traduite par une augmentation importante de l'endettement de l'Office, notamment les emprunts à moyen terme.

Ces différentes évolutions ont en effet généré une augmentation régulière de la dette de l'ONF (Cf. graphique 20), ayant déjà conduit le Conseil d'administration à relever à deux reprises le plafond d'endettement initialement fixé à 160 M€[35]. L'actuel plafond d'endettement de 400 M€ est tangenté par l'office à horizon 2019.

Graphique 20 : Dette financière de l'ONF en fin d'exercice de 2008 à 2018 (en M€)

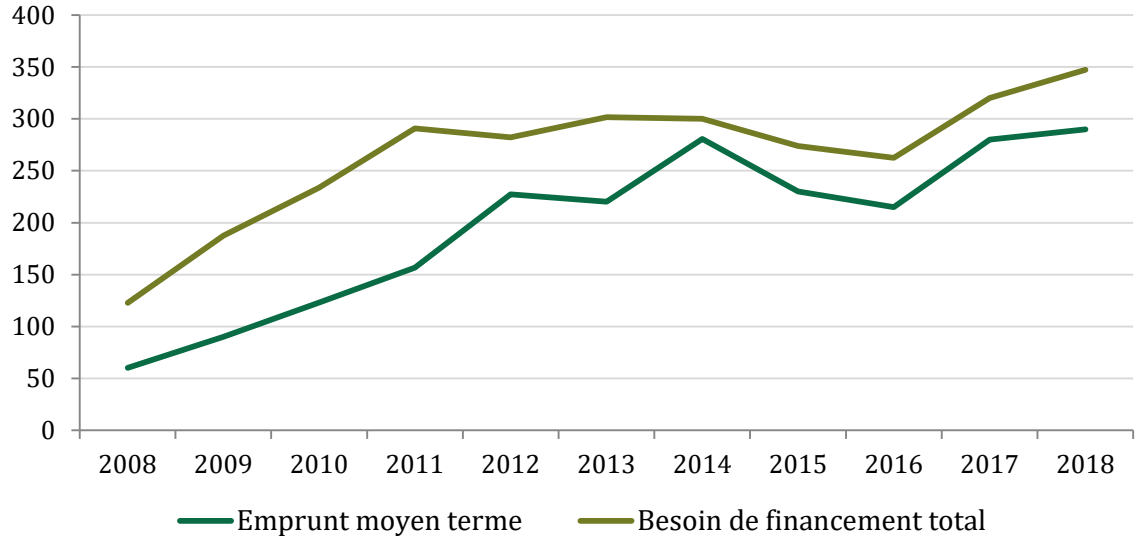


Source : ONF.

La couverture des besoins de financement a fortement mobilisé les emprunts à moyen terme (Cf. graphique 21).

[35] Délibération du 12 mars 2009 (augmentation de 160 M€ à 320 M€) et délibération du 7 décembre 2011 (augmentation de cette capacité à 400 M€).

Graphique 21 : Montants des emprunts à moyen terme et du l'endettement total sur la période 2008-2018 (en M€)



Source : ONF.

Pour autant le coût de ces emprunts, qui bénéficient de fait de la garantie de l'État, et dans un contexte de taux d'intérêts très peu élevés[36], reste très mesuré. Les charges d'intérêts bancaires s'élèvent en 2018 à 2,9 M€, soit 0,7 % de la dette totale et 0,4 % du chiffre d'affaires.

Le montant d'endettement n'apparaît pas anormal au regard de la valeur des actifs concernés (9,6 Md€ pour les forêts domaniales) et le service de la dette reste très supportable pour l'ONF. Un nouveau relèvement du plafond est donc envisageable, en attendant la stabilisation du modèle économique de l'ONF.

2.2. La situation financière de l'ONF est contrastée suivant le domaine d'activité concerné.

2.2.1. Les limites du système actuel de comptabilité analytique de l'Office incitent à la prudence pour la lecture des informations par domaine d'activité

L'ONF a mis en place un système de comptabilité analytique à partir de 1993. Il s'appuie depuis 2007 sur le progiciel de gestion intégrée SAP. L'outil analytique pose plusieurs problèmes en matière de fiabilité.

2.2.1.1. La répartition des charges de masse salariale de production a reposé sur des grilles de temps estimées en interne insuffisamment fiables

Les charges de soutien étaient initialement ventilées principalement à partir des déclarations de temps des personnels, lesquelles sont restées peu fiables en raison d'un refus des personnels de remplir les grilles de temps, renseignées de facto par l'encadrement intermédiaire.

[36] La moyenne du taux Euribor 1 mois s'établit à -0,37 % en 2018 comme en 2017 et celle de l'Euribor 3 mois à -0,32 % contre -0,33 % sur l'année 2017

La mission a constaté lors de ses déplacements et entretiens qu'il n'est pas possible d'auditer la ventilation des coûts entre prestations internes et activités concurrentielles pour les agences travaux, ce qui limite la pertinence des soldes restitués par grands domaines fonctionnels (gestion des forêts publiques, missions d'intérêt général, activités concurrentielles).

2.2.1.2. La répartition des charges indirectes de soutien utilise des clés alternatives de déversement excessivement complexes et non traçables

L'office a mandaté en 2011 le cabinet de conseil Atos Consulting pour proposer une refonte des méthodes de répartition des charges de soutien par domaine fonctionnel de production.

Le système de comptabilité analytique de l'ONF fonctionne depuis par six cascades de déversement de coûts et produits indirects, sur au minimum 22 clés de répartition. Ce système assure l'affectation de la quasi-totalité des coûts indirects mais n'offre aucune traçabilité de cette affectation, car il ne permet pas de reconstituer la provenance des coûts suite aux différents déversements.

Il présente par ailleurs l'inconvénient majeur de ne donner des résultats que plusieurs mois après la clôture des comptes, et donc de ne pas pouvoir servir au pilotage des activités en temps réel. Les instructions et orientations données par la direction générale en fin d'année pour l'année n+1 reposent en fait sur une appréciation qualitative des évolutions de l'année n à partir des résultats de l'année n-1.

2.2.2. Approche par domaine d'activité

2.2.2.1. Les subventions de l'État assurent l'équilibre budgétaire de la gestion des forêts domaniales mais ne couvrent pas les dépenses liées aux forêts des collectivités

2.2.2.1.1. Le solde affiché de la forêt domaniale a fortement diminué en 2016 et 2017 principalement en raison des variations de montant de la subvention d'équilibre du ministère de l'agriculture

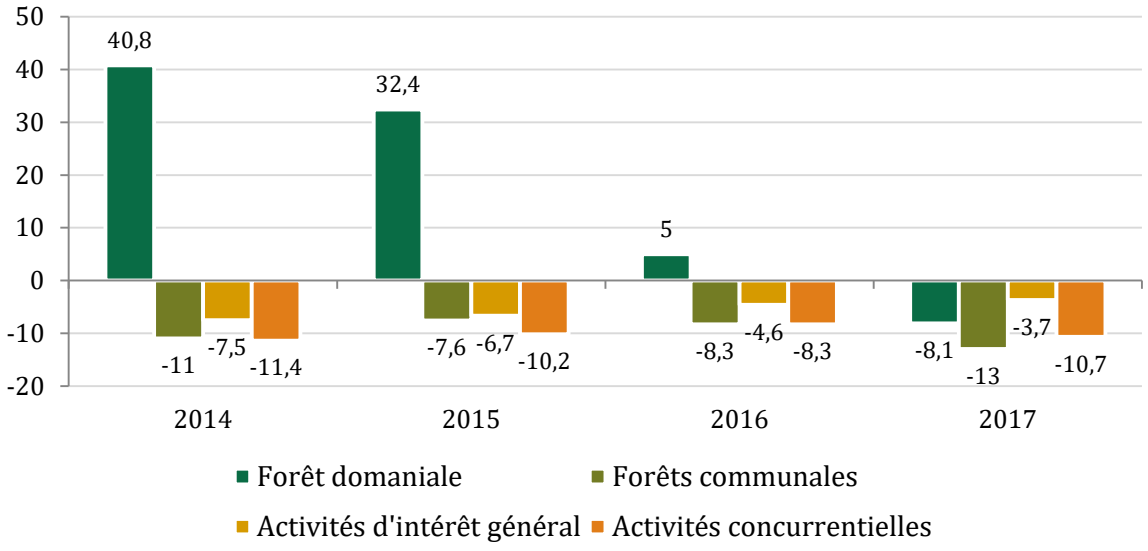
Le système de comptabilité analytique établi par l'ONF produit des restitutions pour les principaux champs d'activité de l'Office (cf. graphique 22).

Il est fondamental de garder à l'esprit que les soldes par activité font supporter à chaque activité de gestion des forêts publiques (forêts domaniale et forêts communales) un taux relativement uniforme de charges correspondant aux fonctions supports (finances, RH, SI, etc), alors que la charge qu'elles représentent pour ces fonctions supports est vraisemblablement différente.

Mais la mission n'a pas pu évaluer les marges brutes de chacun des domaines et la part de charges liées aux fonctions support qu'il faudrait affecter à chacun. Tout ce qui suit, dans le § 2.2.2, sur ce sujet, est donc à considérer avec la plus grande prudence.

Il apparaît, en première lecture, que si l'activité en forêt domaniale semble globalement bénéficiaire, l'activité en forêt communale serait globalement déficitaire, ainsi que celle menée pour les activités d'intérêt général et les activités concurrentielles.

Graphique 22 : Soldes financiers des principales activités de l'ONF entre 2014 et 2017 (en M€)



Source : Comptabilité analytique de l'ONF, retraitement mission[37].

Le solde de la gestion forestière domaniale apparaît en diminution et semble nettement chuter sur les exercices 2016 et 2017. La principale explication se trouve dans la suppression pour ces deux exercices de la subvention d'équilibre du ministère de l'agriculture, qui représentait en 2015 un montant de 31 M€ (cf. graphique 10), et qui est intégralement affectée depuis 2012 à la gestion de la forêt domaniale dans le cadre de la comptabilité analytique. Les subventions de l'État impactent en effet significativement le résultat de l'activité de gestion des forêts publiques (cf. partie 2.1.2.2).

L'édition de la comptabilité analytique par domaine fonctionnel n'était pas disponible pour l'exercice 2018 au moment de la rédaction du rapport. L'ONF ayant bénéficié d'une subvention d'équilibre d'un montant de 12,5 M€, le solde de la forêt domaniale en 2018 devrait probablement apparaître comme positif.

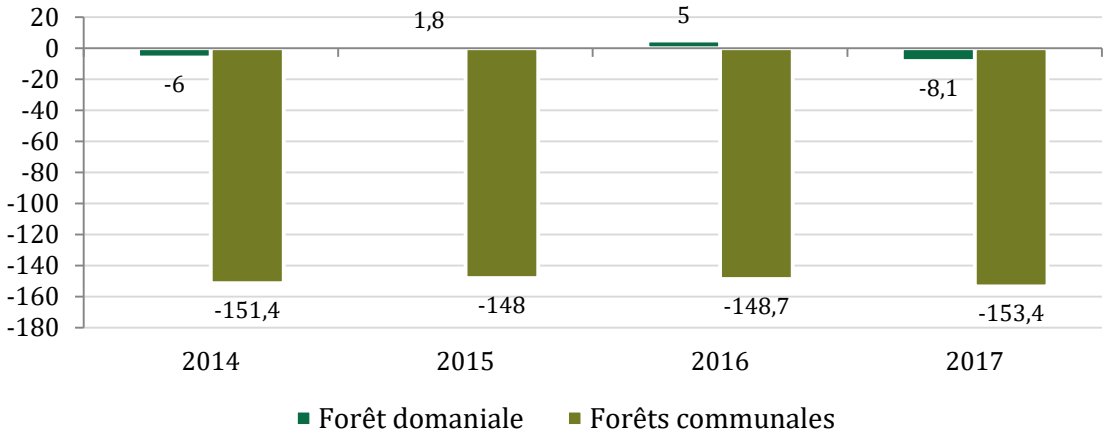
2.2.2.1.2. La gestion de la forêt des collectivités apparaît fortement déficitaire en raison du transfert réalisé entre l'État et les collectivités

L'activité de gestion des forêts communales équivaut à une gestion d'actifs pour compte de tiers, nonobstant le fait qu'un gestionnaire unique est imposé par l'État. La rémunération de l'Office (frais de gestion) est assurée pour une part très minoritaire par les collectivités propriétaires de ces forêts (30 M€) et pour l'essentiel par l'État (versement « compensateur » de 140 M€). La partie fixe de cette rémunération est composée d'une redevance de 2 €/ha versée par les communes (environ 5 M€ sur les 30 M€ payés par les collectivités) et du versement compensateur. La partie variable est constituée par une commission de 10% ou 12%, suivant les cas, sur les ventes de bois et sur les autres recettes tirées des forêts (les frais de garderie). Il est important de noter que la rémunération de l'ONF pour sa gestion des forêts communales est donc beaucoup moins sensible au risque de marché que les revenus qu'il tire de sa gestion des forêts domaniales.

[37] Pour l'exercice 2017, une reprise exceptionnelle sur provisions d'un montant de 27,9M€ n'a pas été affectée aux produits de la forêt domaniale, afin de préserver la comparabilité d'un exercice à l'autre.

Hors subventions de l'État (subvention d'équilibre et versement compensateur), la gestion de la forêt communale apparaît ainsi fortement déficitaire, de l'ordre de -150 M€, tandis que la gestion de la forêt domaniale de l'État apparaît globalement à l'équilibre (cf. graphique 23).

Graphique 23 : Soldes financiers des forêts publiques hors subventions et hors reprises sur provisions de 2014 à 2017 (en M€)



Source : Comptabilité analytique de l'ONF, retraitements mission.

Le solde négatif de la gestion de la forêt communale reflète principalement le transfert de l'État aux communes effectué par le biais de l'ONF dans le cadre du régime forestier : pour rappel l'ONF assure la gestion des forêts des collectivités, et reçoit le versement d'un pourcentage des recettes par les collectivités et d'un montant fixe à l'hectare. Ces contributions des collectivités territoriales ne couvrant pas les dépenses de l'ONF, la partie législative du code forestier prévoit un versement compensateur de l'État (cf. partie 2.1.1.1.3 de la présente annexe) qui couvre partiellement les coûts restants engagés par l'ONF.

Pour comparer toutes choses égales par ailleurs les soldes de la gestion des forêts domaniales et communales, il faut se placer dans une hypothèse selon laquelle l'ONF percevrait directement l'ensemble des recettes liées aux forêts pour lesquelles le régime forestier s'applique, selon un mécanisme comparable aux forêts domaniales (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Méthode de comparaison de la gestion des forêts domaniales et des forêts communales par l'ONF

La mission a appliqué aux forêts domaniales le modèle de financement des forêts communales, afin d'établir une base de comparaison. Dans cette hypothèse les recettes sont les suivantes :

- l'assiette complète des recettes générées dans les forêts communales pour lesquelles le régime forestier s'applique ;

et les dépenses sont les suivantes :

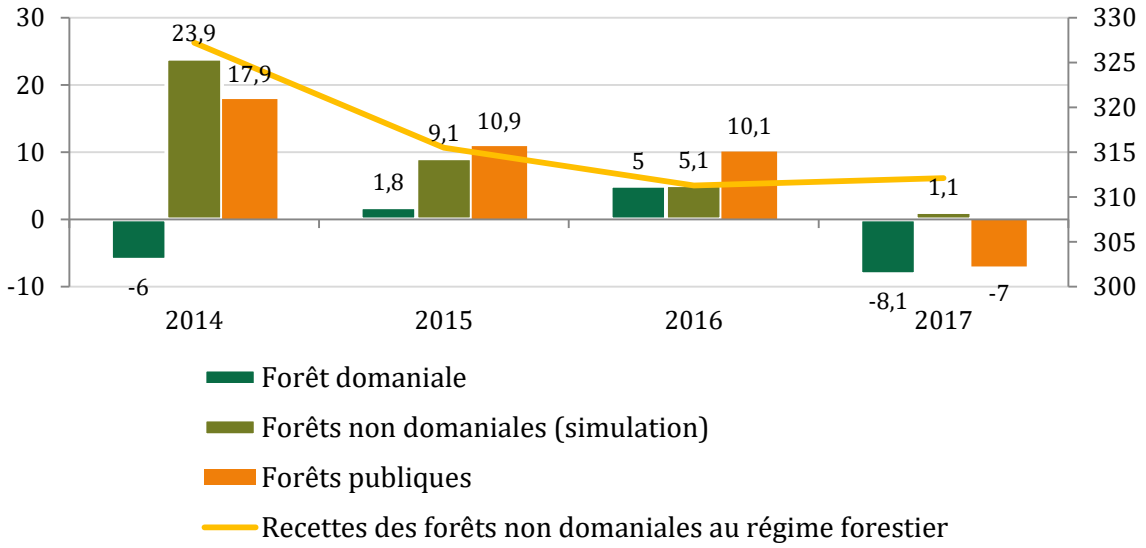
- les charges ONF affectées à la gestion des forêts communales dans le cadre du régime forestier ;
- les charges externes mobilisées par les collectivités territoriales pour les travaux menés dans les forêts communales pour lesquelles le régime forestier s'applique (travaux de sylviculture et entretien des voies forestières qu'ils soient réalisés ou non par l'ONF).

La comptabilité de l'ONF fournit des informations pour la plupart de ces éléments (cf. tableau 14 page 47). Les dépenses effectuées par les collectivités auprès de prestataires autres que l'ONF au titre des travaux patrimoniaux pourraient être estimés à partir de la comptabilité fonctionnelle des communes. Cette comptabilité n'est cependant pas exhaustive (cf. tableau 9). En extrapolant les données de la comptabilité fonctionnelle des communes pour lesquelles elle est disponible et en prenant comme référence les recettes comptabilisées de manière exhaustive par l'ONF, on peut estimer les dépenses de travaux forestiers hors ONF à environ 30 M€ en 2017.

Source : Mission.

En appliquant cette méthode de comparaison, il apparaît que le solde de la gestion des forêts non domaniales[38] serait plus bénéficiaire que celui de la gestion des forêts domaniales (cf. graphique 24), sous réserve de la correcte allocation des charges dans le cadre de la comptabilité analytique, que la mission n'a pas été en mesure d'expertiser (cf. partie 2.2.1)[39].

Graphique 24 : Soldes financiers des forêts publiques, hors subventions, reprises sur provisions exceptionnelles et transferts entre l'État et les collectivités de 2014 à 2017 (en M€)



Source : Comptabilité analytique de l'ONF, retraitements mission.

Ce solde global de la gestion des forêts publiques ne rend pas compte de la grande diversité des situations (à l'échelle des massifs forestiers, le solde peut apparaître localement négatif, cf. partie 2.2.5).

2.2.2.2. Le résultat des activités concurrentielles reste à consolider

Les activités concurrentielles peuvent être distinguées en trois catégories :

- les activités dites patrimoniales, qui correspondent aux travaux directement liés à l'aménagement des forêts des collectivités territoriales par les ouvriers forestiers de l'ONF ;
- les activités de prestation de services, qui correspondent principalement à des activités de diversification de l'ONF (arbre-conseil, débroussaillement pour le compte de tiers) ;
- les activités de démarche commerciale.

L'examen du solde de ces différentes catégories d'activité restitué par la comptabilité analytique fait apparaître que les travaux menés pour le compte des collectivités territoriales seraient globalement bénéficiaires. En revanche, les activités qui relèvent de la stratégie de diversification de l'ONF seraient globalement déficitaires (cf. graphique 25).

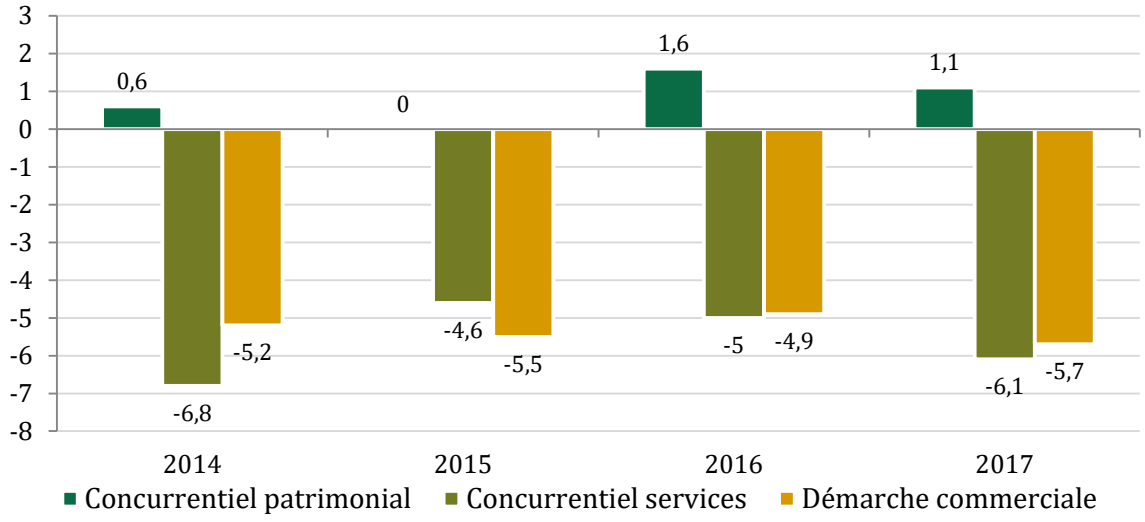
---

[38] La comptabilité analytique de l'ONF identifie ce champ d'activité comme correspondant aux « *forêts communales* ». Il correspond cependant plus exactement à toutes les forêts publiques non domaniales pour lesquelles le régime forestier s'applique, donc incluant par exemple les forêts détenues par des établissements hospitaliers ou divers établissements publics.

[39] Les travaux menés en 2015 par la mission interinspections consacrée au régime forestier, se basant sur des échantillons d'unités territoriales à dire d'expert, ont confirmé l'ordre de grandeur des charges liées à la gestion des forêts communales.

Ces informations doivent être analysées avec prudence. Pour rappel la mission a constaté lors de ses déplacements et entretiens qu'il n'est pas possible d'auditer la ventilation des coûts entre prestations internes et activités concurrentielles pour les agences travaux, ce qui limite la pertinence des soldes restitués par grands domaines fonctionnels (gestion des forêts publiques, missions d'intérêt général, activités concurrentielles). La mission n'a pas été en mesure de vérifier l'imputation des frais de siège aux activités concurrentielles de l'Office. Une autre clé de répartition de ces frais pourrait se traduire par un solde nul ou positif.

Graphique 25 : Détail du solde des activités concurrentielles de l'ONF sur la période 2014-2017 (en M€)



Source : *Comptabilité analytique de l'ONF.*

2.2.3. Approche par interlocuteur de l'ONF : avec le versement compensateur de l'État, le solde des communes forestières dans leur relation avec l'ONF est globalement positif

2.2.3.1. Les comptabilités des communes établissent que les recettes liées à la forêt sont supérieures aux dépenses pour 16 % des communes hors régime forestier et 54 % des communes au régime forestier

Le tableau 11 restitue les montants récupérés par la mission auprès de la Direction générale des finances publiques (DGFiP) concernant les comptes des communes forestières pour l'année 2017.

Encadré 3 : Précisions méthodologiques sur l'utilisation des bases de données collectées par la Direction générale des finances publiques.

Afin de tester la complétude des informations restituées par la comptabilité fonctionnelle, la mission a rapproché le montant total des recettes comptabilisé au titre des bois et forêts avec gestion ONF dans le tableau 11 et les recettes recensées par l'ONF dans sa comptabilité interne (cf. tableau 14).

Les montants indiqués par les communes en 2017 (173 M€) au titre de la comptabilité fonctionnelle représentent 58 % des montants effectivement recensés par l'ONF au titre des collectivités territoriales (298 M€).

Les données restituées par les fichiers de la DGFiP ne sont donc pas exhaustives et doivent être interprétées avec prudence.

Source : Mission.

Le solde total des recettes et dépenses liées aux bois et forêts apparaît globalement négatif pour les communes hors régime forestier, et globalement positif pour les communes au régime forestier (cf. tableau 11).

Tableau 11 : recettes et dépenses des communes liées à la forêt en 2017 (en €)

Indicateur	Communes hors régime forestier	Communes au régime forestier	Total général
Nombre de communes	10 897	10 208	21 105
Dépenses totales concernant les bois et forêts[40]	69 263 147,23	87 150 705,11	156 413 852,34
Recettes totales concernant les bois et forêts[41]	7 982 040,88	173 270 800,46	181 252 841,34
Solde	-61 281 106,35	86 120 095,35	24 838 989,00
Dépenses totales	38 331 567 465,20	19 342 866 651,76	57 674 434 116,96
Recettes totales	39 967 981 496,60	20 478 892 130,45	60 446 873 627,05
Solde total	1 636 414 031,40	1 136 025 478,69	2 772 439 510,09
Dépense réelle de fonctionnement	35 946 595 319,18	16 120 735 981,17	52 067 331 300,35
Recette réelle de fonctionnement	43 142 024 304,21	19 352 937 838,61	62 494 962 142,82
Potentiel fiscal 4 taxes	35 262 009 336,00	15 155 546 106,00	50 417 555 442,00
Population	32 274 666,00	15 947 239,00	48 221 905,00

Source : DGFiP, retraitement mission.

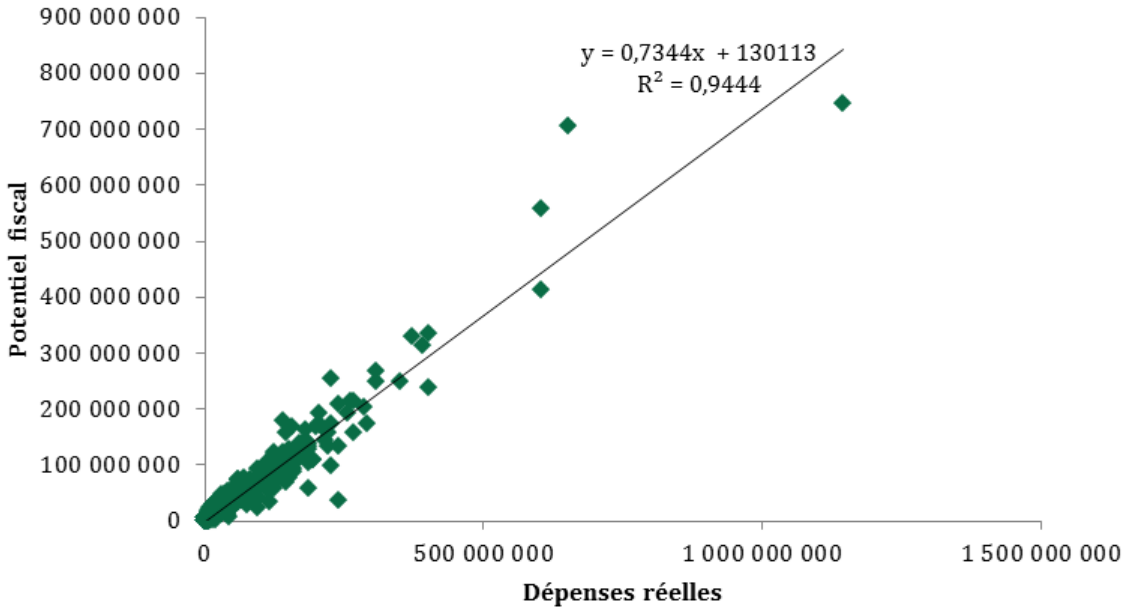
La principale différence entre les communes hors régime forestier et les communes au régime forestier s'identifie au niveau des recettes tirées de la gestion forestière. La valorisation des bois et forêts apparaît nettement plus importante dans les communes avec gestion ONF (cela peut résulter tout aussi bien du dynamisme de la sylviculture assurée par l'office que du fait que les principales communes forestières dotées d'un fort capital productif, hors massif landais sont de facto intégrées au régime forestier).

[40] Les charges prises en compte correspondent aux comptes fonctionnels 61524 (bois et forêts) et 6282 (frais de gardiennage).

[41] Les produits pris en compte correspondent aux comptes fonctionnels 7022 (coupes de bois), 7023 (menus produits forestiers), 7024 (remboursement forfaitaire T.V.A.), 7025 (taxes d'affouage) et 7028 (autres produits agricoles et forestiers).

S'agissant des dépenses, les bases de données disponibles n'ont pas permis d'apprécier leur corrélation avec les surfaces forestières ou les surfaces en sylviculture. En revanche on peut noter que les dépenses forestières sont fortement corrélées au potentiel fiscal des communes (cf. graphique 26), ce qui pourrait laisser penser que des marges de développement de la sylviculture existent, mais sont limitées par les capacités financières des collectivités.

Graphique 26 : Corrélation des dépenses forestières des collectivités territoriales et du potentiel fiscal pour l'exercice 2017 (en €)



Source : DGFiP, retraitements mission.

Les comptabilités des communes établissent que les recettes liées à la forêt sont supérieures aux dépenses liées à la forêt pour 16 % des communes hors gestion ONF et 54 % des communes avec gestion ONF (cf. tableau 12).

Tableau 12 : Proportion de communes dont le solde forestier est positif, nul et négatif en 2017 (en %)

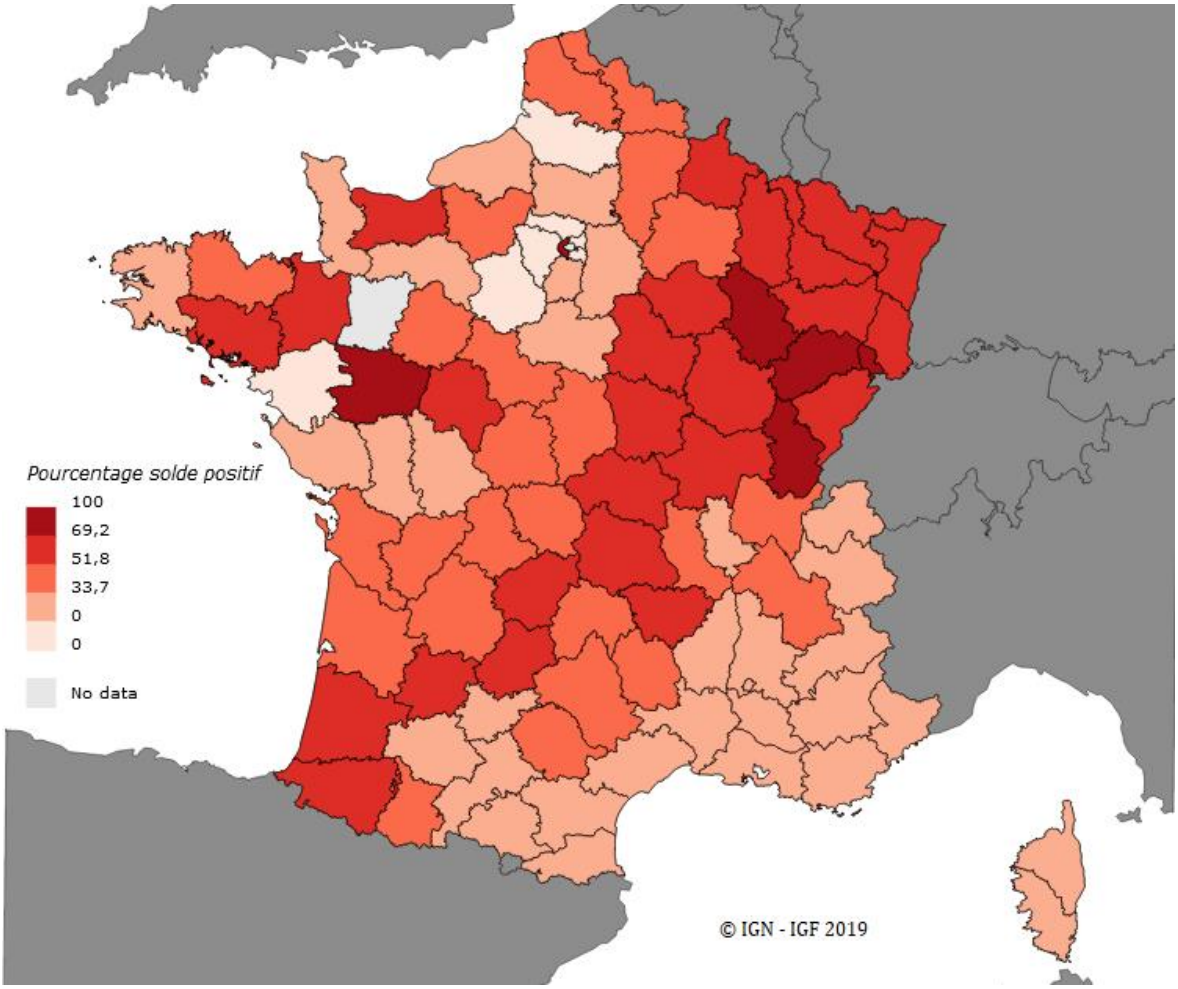
Indicateur	Communes hors régime forestier	Communes au régime forestier	Toutes les communes forestières
Nombre de communes	10 897	10 208	21 105
Solde forestier positif	15,79	54,17	34,36
Solde forestier nul	43,25	9,54	26,95
Solde forestier négatif	40,96	36,29	38,70

Source : DGFiP, retraitement mission.

2.2.3.2. Au sein des communes avec gestion ONF, les massifs les plus productifs sont les plus susceptibles de dégager des soldes positifs, mais sont également ceux qui contribuent le plus

En matière de répartition territoriale, l'analyse des données comptables disponibles[42] pour les communes au régime forestier établit que les communes situées dans les massifs forestiers les plus productifs (Aquitaine, Bourgogne-Franche-Comté, Alsace-Moselle) sont les plus susceptibles de dégager des soldes forestiers positifs (cf. figure 1).

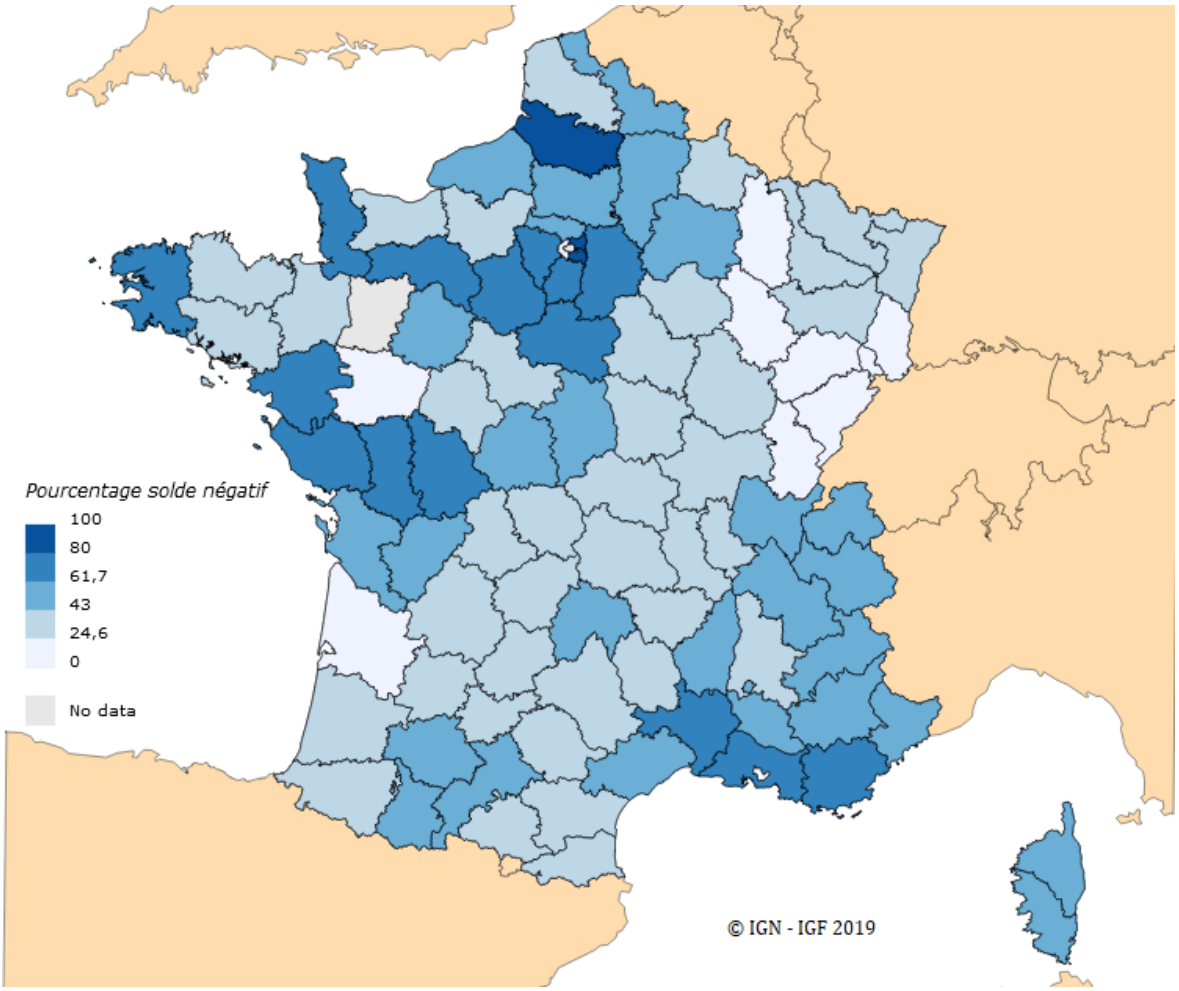
Figure 1 : cartographie de la proportion de communes au régime forestier dont le solde de la gestion forestière apparaît positif en 2017



Source : DGFiP, IGN, retraitement mission.

[42] La non-exhaustivité des données invite à la prudence en matière d'interprétation.

Figure 2 : cartographie de la proportion de communes au régime forestier dont le solde de la gestion forestière apparaît négatif en 2017

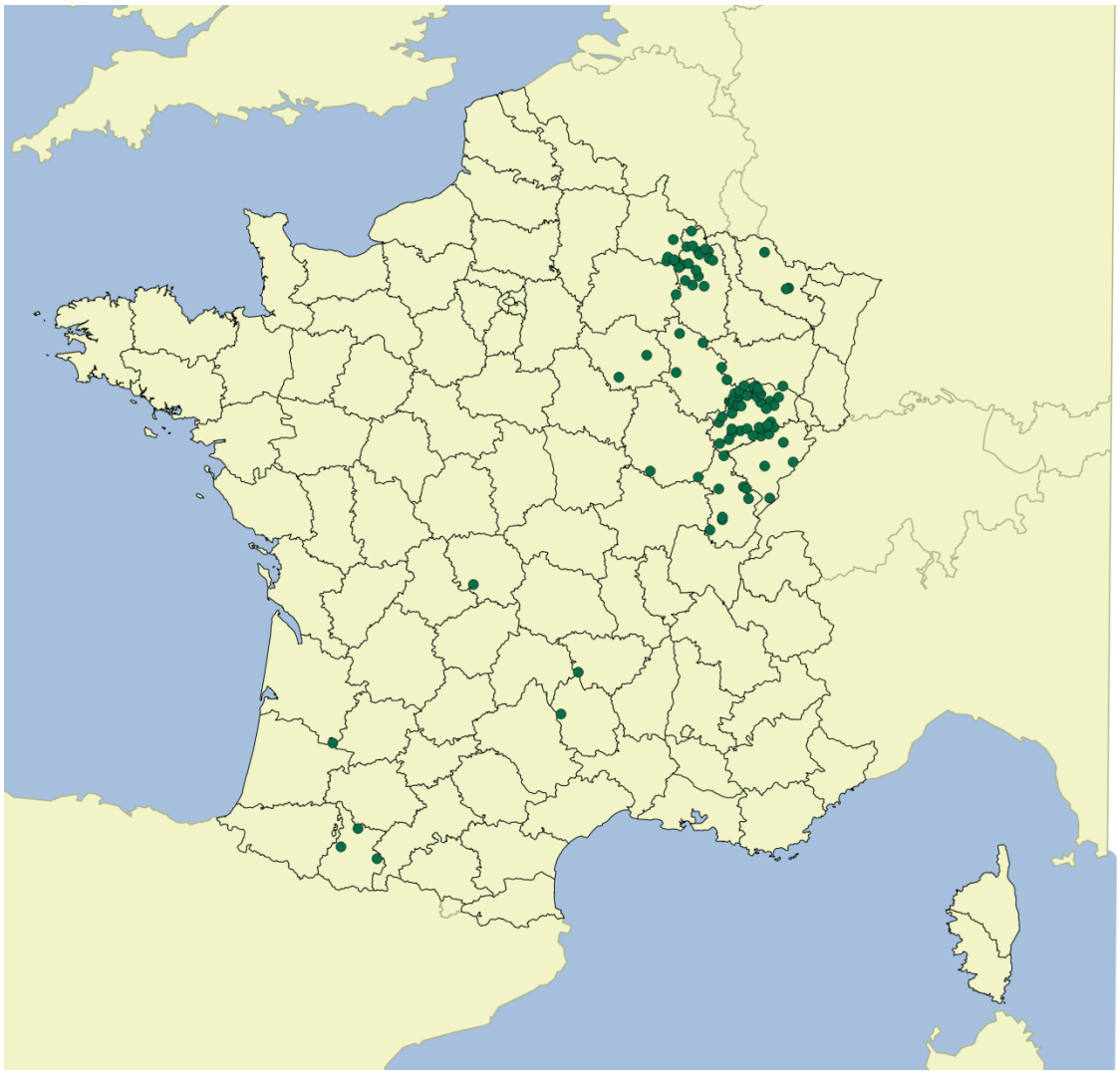


Source : DGFiP, IGN, retraitement mission.

Le travail d'échantillonnage mené par la mission CGAAER-CGEDD-IGF consacrée au régime forestier en 2015 avait établi que le taux moyen de frais de garderie à partir duquel la contribution financière TTC des collectivités dépassait les 30 € par hectare géré était plus réduit dans les massifs forestiers productifs (cf. tableau 13). Cela montrait que les communes qui y étaient situées contribuaient plus à l'hectare que la moyenne. Ces différences découlent naturellement du mécanisme de contribution proportionnel aux recettes dégagées par la gestion.

Ce sont dans ces mêmes massifs forestiers productifs que l'on peut trouver les communes pour lesquelles les recettes forestières représentent une très large part des recettes totales (Cf. figure 3).

Figure 3 : cartographie des communes pour lesquelles les recettes forestières représentent plus de 50 % des recettes totales en 2017



Source : DGFiP, IGN, retraitement mission.

Tableau 13 : Taux « pivots » de frais de garderie selon les délégations territoriales établis par la mission CGAAER-CGEDD-IGF de mai 2015 (en %)

Délégation territoriale	Taux « pivot » de frais de garderie
Alsace	16,2
Bourgogne-Champagne-Ardenne	29,3
Centre-Ouest-Auvergne-Limousin	51,2
Franche-Comté	12,6
Ile-de-France Nord-Est	17,9
Lorraine	16,3
Sud-Ouest	26,0

Source : Mission.

2.2.3.3. La mission estime que le solde de la gestion forestière pour les collectivités territoriales en relation avec l'ONF s'établit globalement à environ 140 M€

La mission a reconstitué un solde estimé de la gestion forestière pour les collectivités territoriales en relation avec l'ONF dans le cadre du régime forestier (cf. graphique 27).

En recettes sont comptabilisés les éléments suivants :

- le produit des ventes de bois effectuées par l'ONF pour le compte des collectivités ;
- les autres produits des forêts en régime forestier (concessions, recettes de chasse…) ;

En dépenses sont comptabilisés les éléments suivants :

- les frais de garderie et la taxe à l'hectare versés par les communes à l'ONF au titre de l'application du régime forestier ;
- les frais d'exploitation de bois façonnés;
- les versements effectués par les collectivités à l'ONF au titre de l'assistance technique à donneur d'ordres (ATDO) ;
- les versements effectués par les collectivités au titre des travaux patrimoniaux menés en application des aménagements forestiers des forêts communales (travaux sylvicoles, entretien des voies forestières)[43] ;
- les versements effectués par les collectivités à l'ONF au titre des activités concurrentielles diverses.

La comptabilité de l'ONF a permis d'extraire une série de produits et de charges correspondant strictement aux forêts pour lesquelles le régime forestier s'applique, sur les exercices 2014 à 2017 (cf. tableau 14).

Tableau 14 : Produits et charges correspondant aux forêts des collectivités en régime forestier sur la période 2014-2017 (en €)

	2014	2015	2016	2017
Produits bois	276 781 156	265 703 449	263 141 922	261 786 410
Produits chasse & pêche	21 709 934	21 204 306	21 038 952	21 030 622
Produits concessions	12 822 604	14 268 906	13 191 494	14 567 743
Autres produits	886 425	1 688 335	1 066 359	820 447
Total produits	312 200 119	302 864 996	298 438 727	298 205 222
Frais de garderie	22 794 859	24 107 949	23 411 313	22 792 032
Versement à l'hectare	4 463 865	4 682 682	4 765 047	4 890 106
Prélèvement ventes groupées	521 759	533 665	562 442	598 569
Travaux par ONF	32 882 491	32 341 704	31 198 843	31 679 690
Travaux hors ONF	36 747 015	43 671 273	41 658 846	41 232 618
Exploitation par ONF	7 790 765	8 393 750	9 782 194	10 604 739
Exploitation hors ONF	40 780 695	38 928 743	40 116 670	38 955 725
Services par ONF	8 214 890	8 974 172	8 100 514	8 095 184
Total charges	154 196 339	161 633 938	159 595 869	158 848 663
Solde	158 003 780	141 231 058	138 842 858	139 356 559

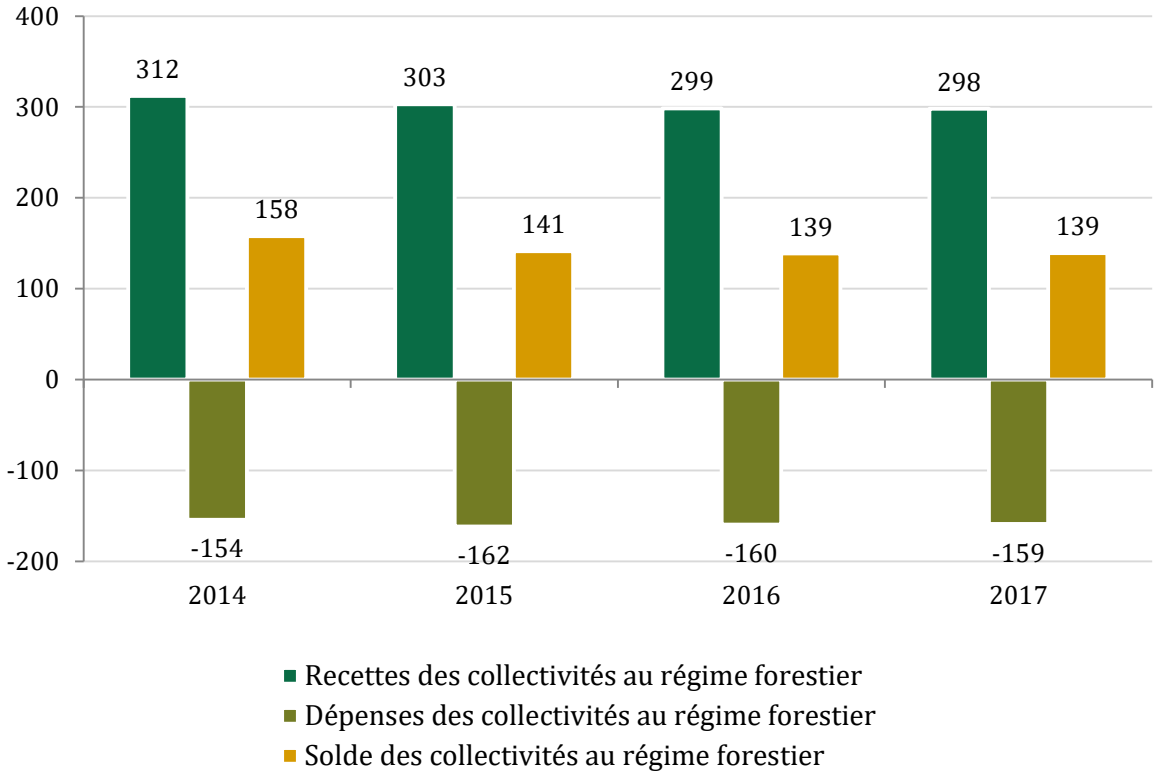
Source : ONF.

[43] Les données sur les travaux hors ONF sont collectées dans l'applicatif Teck de l'ONF, dans le cadre des activités d'ATDO et de maîtrise d'œuvre réalisées par l'Office. Ce montant est potentiellement plus élevé car pour certaines dépenses le donneur d'ordre ne passe pas par l'ONF et confie la réalisation de certains travaux du champ concurrentiel à une ETF. Pour autant, ces travaux concernent tous les donneurs d'ordre au régime forestier (donc un champ plus large que les seules collectivités) et les données recueillies auprès de la DGFiP et leur extrapolation laissent entendre que l'ordre de grandeur des dépenses n'est pas considérablement plus élevé.

La mission n'a pas été en mesure de récupérer le montant exact de TFNB versé aux communes forestières, parmi le montant global de TFNB de 17 M€ versé en 2018. Les données récupérées auprès de la DGFiP aboutissent à un total de 4,3 M€, qui est cependant sous-estimé en raison de la non exhaustivité de l'identification des propriétés domaniales dans les bases de données.

Le solde de la gestion forestière pour les collectivités territoriales en relation avec l'ONF dans le cadre du régime forestier est ainsi estimé à environ 156 M€ (cf. graphique 27). **Les montants versés par les collectivités pour la gestion forestière représentent environ 52 % des recettes générées dans le cadre de cette gestion. L'ONF en perçoit environ 26 %, et les prestataires externes environ 27 %.**

Graphique 27 : Solde estimé de la gestion forestière pour les collectivités territoriales de 2014 à 2017 dans le cadre du régime forestier (en M€)



Source : ONF, DGFiP, retraitements mission.

Les communes sous régime forestier auraient globalement perçu 139 M€ net de la gestion de leurs forêts en 2017. Ce montant est à comparer aux 7 M€ de déficit qu'aurait dégagé l'ONF de la gestion des forêts communales en mode domanial (cf. graphique 24). Les communes sous régime forestier sont donc largement subventionnées par l'État, via l'intervention de l'ONF.

La mission garde en mémoire que le solde net total des communes forestières cache une grande disparité de situations entre collectivités, avec des communes qui ont un solde positif parfois très substantiel et des communes dont le solde est négatif (cf. supra tableau 12, figure 1 et figure 2).

Le régime forestier remplit un certain rôle de péréquation au niveau national, du fait de ce mécanisme de contribution proportionnelle aux recettes générées, combiné au versement compensateur.

2.2.4. Approche par niveau de gestion : les frais de structure apparaissent particulièrement élevés

Les soldes annuels de soutien-management identifiées dans le cadre de la comptabilité analytique de l'ONF représentent environ 19 % du total des charges de l'exercice sur la période 2014-2017, et atteint 21 % des charges réelles de l'établissement en 2017 (cf. tableau 15).

Tableau 15 : Charges de soutien-management de l'ONF de 2013 à 2017 (en M€)

	2014	2015	2016	2017
Total des charges de l'exercice	862,1	852,2	879,3	855,5
Charges retraitées[44]	809,9	798,8	823,0	795,6
Charges de soutien-management	**164,3**	**156,2**	**159,9**	**166,4**
Gestion RH et représentation	35,8	31,6	36,2	35,3
Systèmes d'information	27,7	27,3	26,4	28,5
Soutien divers	22,2	20,4	22,4	22,1
Management et communication	22,1	21,1	22,2	21,4
Entretien des locaux	15,4	16,3	11,8	20,7
Formation	17,8	16,3	18,7	16,8
Achat comptabilité	15,2	15,2	14,9	15,2
Moyens généraux	8,0	7,9	7,4	6,5

Source : comptabilité analytique de l'ONF.

Les dépenses annuelles correspondant aux systèmes d'information représenteraient par exemple environ 3 000 € par employé et par an, alors même que les agents se plaignent de la lourdeur des outils, que le reporting d'activité est déficient et les communes se déclarent insatisfaites des informations qui leur sont communiquées.

L'ONF applique aux devis de travaux et études réalisés dans le cadre des activités concurrentielles des « *frais de structure DG/DT* » définis sur la base de la comptabilité analytique. Ces frais de structure s'appliquent à un prix de cession interne, qui comprend les coûts directs de production, d'encadrement et les frais du soutien assuré localement. L'office applique en 2019 des frais de structure DG/DT à hauteur de 22 % sur ses devis.

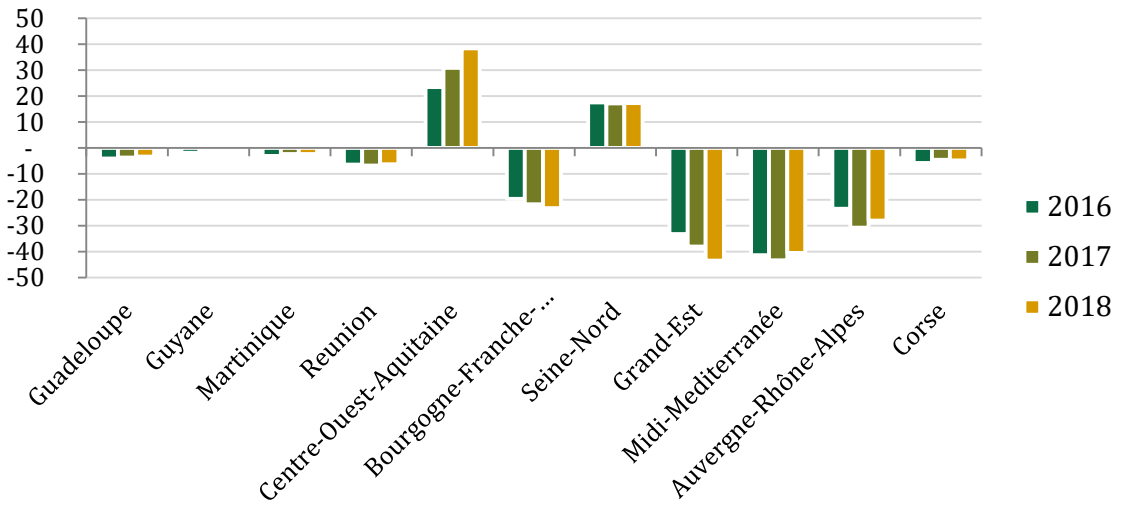
2.2.5. Approche par territoires

2.2.5.1. Quatre directions territoriales sur onze dégagent un résultat positif

Les soldes des différentes directions territoriales et régionales de l'ONF sont très contrastés (cf. graphique 28). Ces comptes mettent en lumière le rôle de péréquation territoriale assuré par l'ONF. L'activité des DT Centre-Ouest-Aquitaine, Seine-Nord, Bourgogne-Franche-Comté et Grand-Est apparaît comme le principal apport au résultat financier de l'établissement.

[44] Les charges retraitées ne prennent pas en compte le montant comptabilisé au titre des ventes groupées, car il apparaît à la fois en charges et en produits.

Graphique 28 : Soldes directs[45] de l'ONF par échelon territorial sur les exercices 2016 à 2018 (en M€)



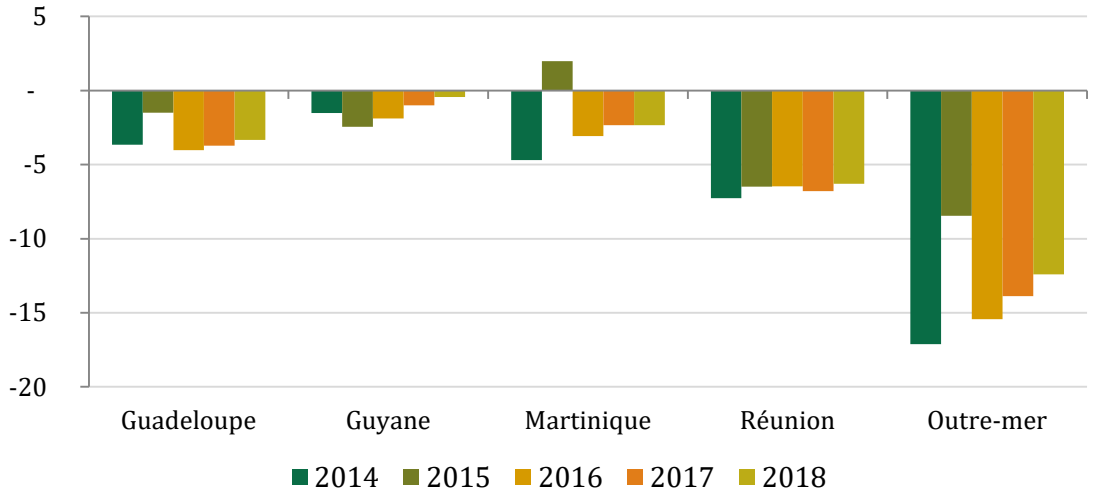
Source : Comptabilité analytique de l'ONF.

Ces différences sont en partie liées à la productivité des massifs forestiers qui est très variable selon les territoires concernés (cf. annexe parangonnage), mais ils peuvent également résulter de différences de structure de charges et de productivité des échelons territoriaux de l'Office. Les informations restituées par les outils de pilotage interne de l'ONF ne permettent cependant pas de distinguer ces différents effets.

2.2.5.2. Focus sur les départements d'Outre-mer

Les soldes des différentes directions régionales d'Outre-mer sont détaillés dans le graphique 29. Le résultat dégagé par ces territoires reste largement négatif même s'il est en voie d'amélioration (cf. annexe consacrée aux territoires d'Outre-mer).

Graphique 29 : Soldes de l'ONF par département d'Outre-mer de 2014 à 2018 (en M€)



Source : Comptabilité analytique de l'ONF.

[45] Dans les soldes directs, la subvention d'équilibre et le versement compensateur sont affectés au siège et ne sont pas répartis entre DT/DR.

3. Différentes pistes d'amélioration de la situation financière de l'ONF

3.1. Un plan de réorganisation approfondi et concerté avec l'ensemble des employés pourrait permettre de réduire significativement les dépenses

3.1.1. Une réorganisation de l'office pourrait permettre de réaliser des économies de dépenses de fonctionnement substantielles à l'issue d'une période de trois à cinq ans

3.1.1.1. Le recours aux innovations technologiques et organisationnelles pourrait potentiellement se traduire par une économie de l'ordre de 20 M€ annuels

<u>Proposition n° 2</u> : tirer parti d'innovations technologiques et faire évoluer les procédures pour réaliser des gains de productivité dans l'aménagement des forêts et la réalisation des travaux forestiers.

Des économies peuvent être réalisées en s'appuyant sur différentes innovations technologiques et organisationnelles. Les mesures pourraient porter sur les domaines suivants :

- la révision des formats de documents d'aménagement et de gestion : les formats des documents d'aménagement devraient être davantage adaptés en fonction des enjeux identifiés, avec notamment le recours aux aménagements simplifiés et au règlement type de gestion pour les forêts à faible enjeu sylvicole. La charge de conception des documents d'aménagement pourrait être allégée en passant à un aménagement permanent plus léger et révisé de manière plus régulière[46] ;
- les opérations de désignation et de martelage pourraient être davantage adaptées en fonction des enjeux. La priorisation de ces opérations pourrait potentiellement conduire à économiser 20% du temps de travail consacré à ces activités ;
- l'amélioration de performance des inventaires statistiques permettrait de fiabiliser la prévision des ressources en bois disponibles tout en diminuant la charge liée aux inventaires exhaustifs[47] ;
- les opérations de travaux forestiers[48] pourraient être optimisées :
  - en allouant les moyens en fonction d'une analyse prévisionnelle des gains attendus par rapport aux coûts, pondérée par le levier environnemental ou l'impact en matière de restauration des terrains de montagne attendu ;
  - en ne visant pas nécessairement la régénération complète sur l'ensemble de la parcelle, et en acceptant une gestion plus extensive lorsqu'elle est compatible avec les enjeux identifiés ;
  - en augmentant la proportion de travaux confiés à des entreprises de travaux forestiers (ETF) quand il n'est pas indispensable de conserver l'entière maîtrise du chantier ou de mobiliser une technicité particulière détenue par les ouvriers de l'Office ;

---

[46] Un calendrier de révision plus régulier répondrait aussi au besoin des collectivités territoriales propriétaires de disposer de points réguliers de décision concernant la gestion des forêts communales.

[47] À ce titre on peut s'étonner des moyens déployés par l'Office pour réaliser des plans d'aménagement, supposés guider les coupes sur 15 ans ou plus, alors que les prévisions de récoltes sont réalisées selon une méthodologie parallèle reposant sur des dispositifs statistiques. Les inventaires statistiques devraient alléger les dépenses engagées pour les aménagements.

[48] Travaux d'entretien, d'investissement et d'équipement.

- l'utilisation de nouvelles technologies et des systèmes d'informations au service de la sylviculture pour réaliser notamment des gains de temps dans la saisie et l'analyse des informations, et améliorer la programmation des travaux.

Ces différents leviers permettraient de dégager des économies de fonctionnement de l'ordre de 20 M€ à l'issue d'une réorganisation sur cinq ans, sans pour autant que cette estimation ait pu être expertisée de manière approfondie avec les services de l'ONF.

3.1.1.2. Les dépenses de support pourraient également être optimisées

Les dépenses de l'ONF mobilisées pour les fonctions support apparaissent disproportionnées (cf. supra partie 2.2.4).

Selon un rapport IGF-IGAENR de mai 2014 « *Implantation territoriale des organismes de recherches et perspectives de mutualisation entre organismes et universités* », le ratio charges de support par rapport au total des charges était de 12,2 % au CNRS, 12 % à l'INSERM et de 13,4 % à l'INRA. Ces établissements publics nationaux, déployés sur l'ensemble du territoire, sont d'une taille comparable à l'ONF. Si leur secteur d'activité diffère, ils se caractérisent également par une gestion financière et des ressources humaines régies par le droit public. La base de comparaison Mc Kinsey mobilisée à l'occasion des réflexions menées lors de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) faisait état d'un ratio de 12,1 % dans l'industrie et de 11,1 % dans le secteur bancaire.

Les dépenses de soutien-management identifiées par l'ONF ne correspondent pas à proprement parler aux fonctions de support[49]. Malgré ces réserves en termes de comparaison des coûts, la mission estime que des économies substantielles peuvent être réalisées sur les dépenses de l'Office en matière de fonctions support.

Une réorganisation de l'établissement étalée sur plusieurs années permettrait d'en réduire notablement le montant, à l'issue d'une phase de réorganisation de trois ans.

<u>Proposition n° 3</u> : la réduction des dépenses de support de l'ONF doit s'appuyer sur les mesures suivantes :

- **réorganisation territoriale de l'ONF permettant de réduire les doublons sur les fonctions supports des agences à la DG ;**
- **refonte totale des outils SI et de pilotage de l'ONF, sur la base d'une démarche de définition des besoins bottom-up ;**
- **simplification de la gestion financière par un rapprochement des services comptable et financiers.**

3.1.2. La réorganisation de l'ONF peut s'appuyer sur la mobilisation du fonds d'aide aux réformes

La réorganisation de l'ONF devra reposer sur des chantiers pluriannuels demandant des investissements financiers initiaux. Cet effort financier devra être pris en compte par les tutelles, le cas échéant en mobilisant le fonds d'aide aux réformes mis en place récemment par le Gouvernement.

[49] Elles incluent notamment les heures que les cadres de l'ONF consacrent au management opérationnel, ou encore les heures de représentation des délégués syndicaux.

Les dépenses liées à la réorganisation de l'ONF sont potentiellement éligibles à un financement par le Fonds de transformation pour l'action publique doté de 700 M€ sur la durée du quinquennat en cours, dans le cadre du grand plan d'investissements et de la démarche action publique 2022. L'office pourrait présenter un dossier pour le prochain appel à projets du FTAP afin d'accompagner la refonte de ses outils et sa réorganisation interne.

3.2. Les recettes de l'Office peuvent également être marginalement améliorées

3.2.1. La politique commerciale de l'Office peut être modifiée pour améliorer les recettes de ventes de bois

Sur longue période, les volumes de bois mis en vente ont globalement tendance à évoluer dans le sens opposé des variations de prix unitaire (cf. graphique 6 page 21).

La mission a constaté que le pilotage des directions territoriales a historiquement reposé notamment sur des objectifs en termes de chiffre d'affaires bois. Cela a pu conduire les directions territoriales, dans les limites permises par les programmes de coupes, à maximiser les volumes mis en vente en période de prix bas, et limiter les ventes en période de prix hauts, afin de coller le plus possible aux objectifs prévisionnels de recettes. Les statistiques de long-terme semblent attester ce phénomène. Cette stratégie est dommageable pour les intérêts financiers de l'Office, mais également pour les acteurs de la filière bois qui voient leur approvisionnement restreint en période de prix élevés, aggravant ainsi des potentiels phénomènes de bulles.

Proposition n° 4 : introduire des objectifs de marge brute unitaire pour les directions territoriales et régionales de l'ONF en remplacement des objectifs de volume et de chiffre d'affaires bois. Donner une souplesse pluriannuelle aux managers de terrain pour optimiser les recettes commerciales.

Les outils de pilotage de la politique commerciale sont très limités. L'ONF a recours au progiciel SAP depuis 2007, mais utilise un module informatique spécifique, TECK, ne permettant pas aux managers de disposer de solution de gestion de la relation client (module CRM) opérationnelle. Les interactions entre les services de l'ONF et les différents acteurs de la filière bois se font donc dans un contexte d'asymétrie d'informations dommageable aux intérêts financiers de l'Office, tout comme au détriment des acheteurs bois (le manque de connaissance des besoins clients ne permet pas de valoriser au mieux la ressource bois de l'ONF).

Proposition n° 5 : dans le cadre d'une refonte globale des outils informatiques de l'ONF, prévoir la constitution d'un outil de gestion de la relation client.

Depuis le début des années 2000, l'ONF s'est engagé dans une politique de développement du bois façonné[50] et des contrats d'approvisionnement. Cette stratégie doit permettre de trier les produits des coupes de bois en essence et en qualité pour commercialiser chaque produit aux transformateurs concernés et donc optimiser l'ensemble de la valeur ajoutée issu de ces bois. Le façonnage du bois demande la mobilisation de moyens logistiques et représente des frais d'exploitation. La politique de développement du façonnage du bois a été portée en interne à l'office sans s'appuyer sur des éléments documentés d'impact financier et semble appliquée uniformément dans les unités opérationnelles sans prise en compte des éventuelles spécificités des massifs et des potentialités locales de marché. Des marges d'amélioration semblent exister dans la mise en œuvre du façonnage du bois.

[50] Cette pratique étant cependant traditionnellement développée en Alsace-Moselle.

<u>Proposition n° 6</u> : mieux documenter et décliner plus finement la politique de développement du bois façonné portée par l'ONF.

3.2.2. La participation des collectivités territoriales au financement de l'Office peut être maintenue voire renforcée dans le cadre d'un aménagement du régime forestier

Les analyses et recommandations concernant la participation financière des collectivités territoriales sont détaillées dans l'annexe consacrée au régime forestier.

On peut retenir les éléments suivants :

Le manque de transparence de l'Office quant à sa gestion et quant à l'articulation entre ses activités liées au régime forestier et ses activités de nature concurrentielle a considérablement tendu ses relations avec les collectivités propriétaires, dont certaines contestent la légitimité d'imposer un gestionnaire unique pour les forêts publiques.

<u>Proposition n° 7</u> : La mission recommande de maintenir l'intervention de l'ONF dans les forêts communales, au regard de l'intérêt général que représente le déploiement d'une politique sylvicole et environnementale à grande échelle via l'intervention d'un organisme national.

Cependant, au regard du poids financier que représente la gestion des forêts communales pour l'ONF, et des relations particulièrement tendues entre l'Office et les collectivités propriétaires, qui revendiquent une plus grande autonomie au regard du principe de libre administration des collectivités, plusieurs modifications apparaissent nécessaires :

- en premier lieu la **rénovation du cadre de gouvernance des forêts des collectivités**, en améliorant et systématisant l'information des collectivités territoriales, et en produisant une information financière plus précise et plus complète pour chaque collectivité propriétaire, correspondant aux standards proposés par les meilleurs experts forestiers ; l'information et l'association des collectivités territoriales pourrait faire l'objet d'une contractualisation ad hoc entre l'ONF et la FNCoFor ;
- en second lieu la **clarification du champ d'intervention de l'ONF dans les forêts communales**, en distinguant clairement les interventions liées à l'application du régime forestier (conservation et surveillance, aménagement des forêts, programmation, préparation et surveillance des coupes, assistance technique à donneur d'ordre, vente des bois) et les activités de nature concurrentielle (travaux forestiers et démarche commerciale, cf. infra partie 3.3) ;

- enfin la **clarification du périmètre d'intervention de l'ONF dans le cadre du régime forestier** : les surfaces communales pour lesquelles le régime forestier aurait vocation à s'appliquer pourraient correspondre aux seules surfaces boisées avec enjeu identifié de sylviculture[51]. Les mêmes règles devraient être appliquées pour la soumission et la distraction au régime forestier. Cela pourrait se traduire par la sortie du régime forestier de surfaces pouvant atteindre jusqu'à 500 000 ha, et l'entrée de surfaces forestières d'environ 250 000 ha. L'instruction dite Mauguin du 19 juillet 2016 décrit une procédure de concertation pour l'entrée de nouvelles forêts dans le régime forestier. En cas de désaccord entre le représentant de l'État et les communes concernées, la mission recommande la prise d'arrêtés du ministre en charge de l'agriculture. Un tel changement de périmètre se traduirait par une augmentation de l'assiette des frais de garderie, et plus marginalement des versements à l'hectare. Le nombre de communes devant payer une contribution à l'hectare sans disposer de recettes forestières devrait significativement baisser, ce qui devrait faciliter l'acceptabilité de la réforme du financement du régime forestier de 2014.

Le solde de la gestion des forêts communales est globalement largement positif pour les communes, en majeure partie du fait du versement compensateur de l'État d'un montant de 140,4 M€ par an (cf. supra partie 2.2.2.1). La contribution des collectivités territoriales pourrait être augmentée, dès lors que les relations entre l'État, l'ONF et les collectivités pourront être normalisées. Si les taux de frais de garderie étaient par exemple augmentés de 3 points (13 et 15 %), cela se traduirait, à périmètre d'application du régime forestier constant, par un gain de recettes potentiel d'environ 7,5 M€ pour l'ONF[52].

3.2.1. Les décisions et demandes spécifiques des ministères de tutelle impactant l'ONF devraient faire l'objet d'un chiffrage et d'une compensation ad hoc

Hors versement compensateur, **le financement de l'ONF par l'État devrait reposer sur des mécanismes de compensation véritable de charges pour service public explicitement définies et faisant l'objet d'évaluations de coûts**.

L'action 24 du plan biodiversité, présenté par le Ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES) le 4 juillet 2018, prévoit de mettre en place les paiements pour services environnementaux à destination des agriculteurs (cf. encadré 4). Les services environnementaux forestiers ne sont cependant pas intégrés aux actions prévues pour atteindre les objectifs du plan biodiversité.

[51] La sylviculture correspond à des interventions pour faire évoluer les peuplements, au-delà du seul enjeu de la production de bois.

[52] Simulation de la mission à partir des bases de données ONF.

Encadré 4 : Action 24 du plan biodiversité

[Action 24]

Mettre en place les paiements pour service environnementaux

- Nous consacrerons 150 M€ d'ici 2021 dans le cadre du 11e programme des agences de l'eau pour expérimenter, sans attendre la prochaine PAC, de nouveaux outils de paiement pour services environnementaux (PSE). Ces outils permettent de reconnaître les efforts des agriculteurs lorsque leurs pratiques contribuent directement à l'environnement, au-delà de la réglementation (par exemple, lorsqu'elles favorisent les pollinisateurs, lorsqu'elles contribuent à la régulation de l'érosion, etc.). Ces PSE viseront prioritairement à valoriser les pratiques de préservation des sols et de restauration de la biodiversité (plantations de haies, restauration de mares, préservation des prairies...). Ils pourront accompagner les démarches ambitieuses de sortie des herbicides et notamment du glyphosate par le développement du couvert végétal.
- Nous inciterons les agriculteurs à augmenter les surfaces en prairies permanentes et les éléments semi-naturels du paysage tels que les haies, mares, murets, bandes enherbées, etc. Dans le cadre de la prochaine PAC, nous défendrons une rémunération des agriculteurs qui maintiennent ou augmentent la part de leur surface agricole utile qui leur est dédiée, au-delà de leurs obligations (5 % actuellement).

Source : Plan biodiversité du 4 juillet 2018.

Proposition n° 8 : La mission estime pertinent de financer les actions des gestionnaires forestiers qui permettent de favoriser les services écosystémiques rendus par la forêt. Afin d'éviter les effets d'aubaine, les services écosystémiques rendus par les massifs forestiers existants n'ont pas à être rémunérés par des financements publics. Les principes suivants devraient être appliqués :

- les financements pour services environnementaux ne devraient couvrir que des dépenses permettant spécifiquement d'améliorer ou préserver[53] les services écosystémiques rendus par la forêt ;
- en outre, les actions destinées à être financées devraient correspondre à des actions allant au-delà des obligations définies par le code forestier[54]. Pour le cas de l'ONF, cela peut recouvrir les actions mises en place dans le cadre du régime forestier, qui se définit en partie par l'exercice d'activités *« telles que l'accueil du public, la conservation des milieux, la prise en compte de la biodiversité et la recherche scientifique »* (article L. 121-3), et qui ne seraient pas financées par des dispositifs financiers de missions d'intérêt général (MIG).

Interrogée sur le montant correspondant à ces dépenses spécifiques liées aux questions environnementales, la direction en charge des bois et forêts de l'ONF l'a estimé à 20 M€ annuels. Ce même chiffrage de 20 M€ avait déjà été présenté en 2011 aux auditeurs de l'IGF et en 2014 à ceux de la Cour des comptes. La mise en place d'une mission d'intérêt général (MIG) environnementale nécessiterait de recourir à une méthode de chiffrage documentée et auditable.

[53] Lorsqu'il est constaté une dégradation découlant de facteurs indépendants de la gestion en cours et du contexte local, comme par exemple le changement climatique.

[54] Le code forestier définit une série d'obligations pour l'ensemble des propriétaires forestiers (article L. 112-2), destinés à matérialiser l'objectif de « *gestion durable* » du patrimoine forestier qui est placé « *sous la sauvegarde de la Nation* » (article L. 112-1).

Le dispositif national du Label Bas Carbone (LBC), mis en place par le MTES, est un cadre de certification de projets carbone locaux. Ce dispositif, non spécifique à un secteur, s'adresse néanmoins plus particulièrement aux secteurs agricoles et forestiers. Il vise à faciliter l'émergence et la valorisation sur le territoire national de projets carbone afin notamment de répondre à la demande d'organisations publiques et privées souhaitant compenser tout ou partie de leurs émissions, et à la demande d'agriculteurs et de forestiers souhaitant bénéficier de revenus carbone complémentaires. Le cadre et les modalités du dispositif sont définis par un décret et un arrêté parus le 28 novembre 2018. Trois méthodes forestières sont en cours de finalisation et devraient pouvoir être approuvées par le MTES lors du lancement officiel du dispositif en avril prochain. Le LBC pourrait potentiellement permettre aux forêts domaniales de bénéficier de nouveaux financements.

3.3. L'activité concurrentielle de l'Office devrait être filialisée

La bonne séparation des activités concurrentielles des autres activités de l'Office est importante à plusieurs titres :

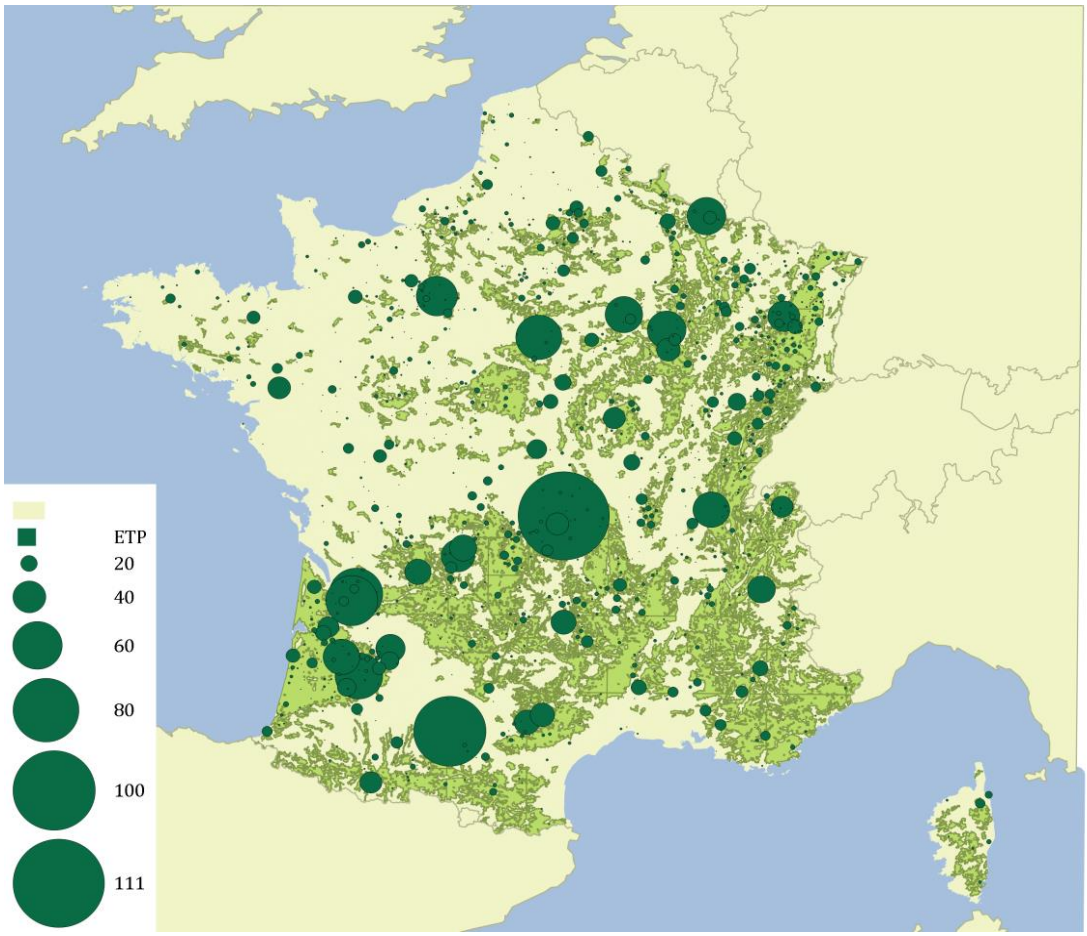
- elle permet à la direction de l'Office d'éclairer ses choix stratégiques (bien identifier si les activités concurrentielles représentent des coûts marginaux ou améliorent le résultat financier de l'Office),
- elle évite de générer des soupçons du côté des communes propriétaires des forêts quant à l'affectation des ressources de l'Office ;
- elle garantit la conformité de l'ONF aux principes du droit de la concurrence en garantissant l'absence de subventions croisées.

Dans cette perspective, la mission recommande de filialiser progressivement les activités de nature concurrentielle assurées par les agences études et travaux de l'ONF et l'ANET. Cela se traduirait par les évolutions suivantes :

- l'ONF doit garder une capacité d'intervention directe pour mener des opérations complexes en forêt domaniale ou déployer des moyens dans des contextes de crise. L'Office devrait estimer les moyens nécessaires à maintenir en interne ;
- la continuité des activités concurrentielles de l'Office serait assurée au sein d'une filiale détenue à 100 % par l'établissement.

La capacité actuelle de l'ONF ou des collectivités territoriales à recourir à des prestataires privés extérieurs est actuellement variable selon les massifs forestiers concernés (cf. figure 4). Il est cependant à noter que la faiblesse du tissu entrepreneurial peut aussi dépendre de la captation locale du marché par l'ONF, et que ce paysage peut évoluer dans les années qui viennent.

Figure 4 : cartographie des massifs forestiers et des entreprises d'exploitation forestière et de travaux forestiers en 2018.



Source : base de données DADS, retraitements mission.

4. Le changement climatique est porteur de risques de nature catastrophique qui pèseront sur les dépenses futures de l'Office

4.1. Les risques liés au changement climatique

Le climat et ses fluctuations jouent un rôle très important sur la composition et la croissance de l'arbre et de la forêt. L'élévation de la température moyenne, l'augmentation des périodes de sécheresse ou canicule ou encore la plus forte concentration atmosphérique en CO2 « *agissent de façon contradictoire sur la physiologie de l'arbre* »[55], dans des proportions qui varient fortement selon les espèces, dont les aires d'adaptation sont modifiées : ainsi plusieurs études prédisent le déclin du hêtre et du chêne sessile en France et la progression depuis le sud du chêne vert. Les espèces en limite de « station » sont particulièrement exposées.

[55] Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC), rapport 2014

Outre cette évolution tendancielle, une augmentation des accidents climatiques « extrêmes » est redoutée : la sécheresse de 2003 a par exemple multiplié par 6 la mortalité des résineux dans l'année qui a suivi. L'augmentation de la fréquence des vagues de chaleur et de sécheresse risquent non seulement de multiplier ces phénomènes de dépérissements, mais augmentent aussi le risque d'incendie et de propagation du feu. Certains ravageurs semblent également d'autant plus actifs que l'arbre et la forêt sont fragilisés.

Face à ces phénomènes, le propriétaire et le gestionnaire de forêt ne peuvent rester indifférents : il semble en effet que la fragilité ou au contraire la résilience des arbres et des massifs face à ces aléas peuvent être fortement affectées par les choix de sylviculture. Ainsi, l'ONF a entrepris certaines conversions, des forêts de hêtres ou de chênes pédonculés ayant ainsi vocation à devenir des forêts de chêne sessiles. Des peuplements plus variés sont également préconisés, notamment au sein des directives nationales d'aménagement et de gestion pour les forêts domaniales arrêtées par l'État.

4.2. Recommandations concernant le portage du risque lié au changement climatique

Face à cette situation, la mission recommande de clarifier les responsabilités du propriétaire et du gestionnaire des forêts publiques.

Le gestionnaire ONF doit se mettre en situation de vigilance, mais certaines décisions - et leur financement - relèvent du propriétaire public, voire de l'État en tant que porteur de politique publique.

Face à l'aléa, quelle est la bonne stratégie ? Faut-il hâter les processus de transformation que le changement climatique semble exiger, et prévenir ses effets, ou simplement constater ces changements et en gérer les conséquences ? Dans certaines situations, il est apparu à la mission que l'ONF prenait les devants, avec un succès variable lié à l'incertitude inhérente à ces questions. L'ONF a engagé des transformations sans financement externe, en cohérence avec un COP qui exige de lui un haut niveau d'investissement.

Proposition n° 9 : Le niveau d'investissement devrait être ajusté en fonction des capacités de financement de l'établissement, quitte à renoncer à certains aménagements ambitieux. Si l'État souhaite maintenir une exigence forte de production ligneuse de qualité, mais aussi de paysages forestiers ouverts au public et multifonctionnels, il doit conforter cette demande par un soutien aux investissements qui vont dans ce sens : un fonds forestier national (1946-2000) rénové pourrait orienter la croissance des forêts (privées et publiques) vers les espèces d'intérêt, et faciliter la conversion des forêts fragilisées par le changement climatique.

Par ailleurs, l'arrivée massive sur le marché de volumes de bois en conséquence d'aléas climatiques ou d'agressions biologiques peut être anticipée. La capacité à stocker le bois coupé est un élément clé du lissage de l'approvisionnement : l'ONF pourrait être incité à rechercher et entretenir des aires de stockage.

Face à des risques plus ordinaires, les propriétaires peuvent recourir à des assurances-dommage, qui couvrent les risques d'incendie ou de tempête. Plusieurs propositions s'adressent aux propriétaires privés. L'État se positionne-t-il en assureur de son opérateur ONF ou ce dernier doit-il sécuriser son compte d'exploitation annuel, par le paiement de primes d'assurance ?

Enfin la forêt productive peut-elle bénéficier d'un dispositif de soutien public au titre des « calamités forestières », comme il existe des calamités agricoles, en cas de dommage non assurable ?

La mission recommande un éclaircissement de la répartition des rôles entre l'État et l'office, et préconise :

- soit d'augmenter l'autonomie de l'établissement dans la gestion de la forêt domaniale et de ses aléas, à charge pour l'ONF de mettre en œuvre les mesures de prévention et de lissage des conséquences qui seront nécessaires ; cela nécessitera une recapitalisation significative de l'ONF (300 à 500 M€), que la mission n'a pu évaluer précisément ;
- soit de reporter le risque de marché et le risque climatique sur l'État propriétaire, et de limiter celle de l'ONF à celle d'un gestionnaire d'actifs.

Cette clarification est d'autant plus nécessaire que les incertitudes sur l'impact du changement climatique sont élevées, et nécessitent d'être prises en compte dans les décisions structurantes relatives aux forêts gérées.

ANNEXE II

Analyse de la gestion des ressources humaines et de l'organisation interne de l'ONF

Annexe II

SOMMAIRE

1. LA FORTE DIMINUTION DES EFFECTIFS DEPUIS 1990 A TOUT JUSTE PERMIS DE COMPENSER L'AUGMENTATION DU COÛT DU TRAVAIL 3

1.1. Une baisse importante et régulière des effectifs depuis la création de l'Office 3

1.2. La masse salariale a augmenté en euros constants malgré la diminution des effectifs 5

1.3. La masse salariale a été impactée par des décisions en partie extérieures à l'établissement, et ayant surdéterminé les trajectoires des COP 0

1.3.1. L'impact de la contribution aux pensions civiles des fonctionnaires sur la masse salariale de l'établissement 0

1.3.2. Autres déterminants externes de l'évolution de la masse salariale de l'établissement 4

1.3.3. La politique des ressources humaines de l'ONF s'est traduite récemment par des dépenses supplémentaires de plusieurs millions d'euros sur les personnels de droit privé 6

1.4. Le pilotage de l'établissement tient peu compte du coût réel du travail et de ses variations géographiques 7

1.5. La coexistence de deux catégories de personnels et d'instances de dialogue social complique le dialogue social interne 8

1.6. La gestion des personnels fonctionnaires et contractuels publics est de plus en plus intégrée à travers des revalorisations indemnitaires 9

1.7. La signature d'un premier accord d'entreprise national de gestion des personnels salariés de droit privé en 2018 est une étape importante vers l'unification de la gestion des personnels 10

2. LES DÉPARTS À VENIR DONNENT DES MARGES DE MANŒUVRE INTÉRESSANTES POUR LA TRANSFORMATION DE L'OFFICE, À CONDITION DE METTRE EN PLACE UNE GPEC PERFORMANTE 11

2.1. Le flux des départs est important et peut paraître critique, localement et pour certaines fonctions 11

2.1.1. Les départs à la retraite semblent moins importants que ce que prévoit le COP 11

2.1.2. Les départs en retraite représentent 21,2 % du total des départs constatés en 2016 11

2.1.3. L'établissement encourage les cessations progressives et anticipées d'activité pour les ouvriers forestiers 12

2.1.4. Des départs qui peuvent être critiques pour certaines familles de métiers et à l'échelle locale 13

2.2. Un pilotage perfectible de l'ouverture des postes, de la mobilité et des recrutements externes 15

2.2.1. L'allocation des ressources humaines : des objectifs insuffisamment formulés, et des choix qui devraient davantage viser les gains de productivité 15

2.2.2. La mobilité interne pourrait être plus dynamique, au bénéfice d'une meilleure allocation des ressources et de l'accompagnement des parcours professionnels 16

2.2.3. Une stratégie de recrutement externe modifiée sur la période récente 16

2.3. L'établissement doit rapidement repérer et utiliser les possibilités d'un pilotage des ressources humaines, dans le cadre d'un projet stratégique national soutenable socialement et économiquement 18

2.3.1. L'objectif du COP de maintien des effectifs global n'est pas pertinent et doit être abandonné 18

2.3.2. Les premiers travaux de GPEC sont prometteurs 18

2.3.3. L'ONF doit poursuivre et prolonger les travaux prospectifs sur ses métiers et son organisation, en cohérence avec la stratégie de l'établissement 19

2.3.4. Emplois publics ou emplois privés : choisir un cadre de gestion unique, support de la communauté de travail 25

3. LE PROJET MANAGÉRIAL MANQUE DE CONTINUITÉ, ET DOIT ÊTRE ADAPTÉ AUX DÉFIS ACTUELS ET À VENIR DES FORÊTS PUBLIQUES, DE LEURS FONCTIONS ET DE LEURS USAGES 30

3.1. Des principes d'organisation, qui ont subi la rotation des dirigeants et sont mal mis en œuvre, ... 30

3.2. La santé et le bien-être au travail : un enjeu prioritaire pour l'ONF et ses sous-traitants 33

3.3. Les fonctions support et d'appui à simplifier, rendre plus efficientes et mettre au service du projet d'établissement et de son pilotage 34

3.4. Un projet managérial à redéfinir, pour le rendre plus participatif, plus ouvert, plus déconcentré, plus responsabilisant, en cohérence avec la stratégie de l'ONF 34

INTRODUCTION

L'ONF constitue une communauté de travail[1] forte de compétences accumulées sur la longue durée, et qui concentre aujourd'hui une grande part de l'expertise publique sur la forêt[2].

Cette communauté de travail connaît des difficultés, et même des moments de crise : c'est dans l'un de ces moments que la présente mission interministérielle a été commandée. Un rapide retour en arrière permet de montrer une certaine récurrence de ces moments de doute et d'interrogations sur l'avenir, qui peut générer lassitude et démotivation en interne, perte de confiance en externe.

La réduction continue des effectifs, la transformation des attentes vis-à-vis des personnels et donc de l'expertise et des compétences à mobiliser, les évolutions importantes du cadre statutaire de travail pour les fonctionnaires, et l'augmentation récente de la présence de personnels salariés dans l'établissement, des modifications substantielles de répartition des rôles entre les différents niveaux de pilotage de l'Office : voici quelques enjeux auquel sont dans la période actuelle confrontés la direction, son encadrement intermédiaire et une grande partie des agents de l'ONF.

Seule une partie de ces enjeux a été appréhendée par le volet RH de l'actuel contrat d'objectifs et de performance (COP)

Encadré 1 : Les objectifs RH du COP 2016-2020

Axe 5 / Stabiliser les effectifs et accompagner les évolutions de l'établissement par une gestion dynamique des ressources humaines
5.1 Stabiliser l'organisation de l'établissement et les effectifs
5.2 Réussir l'accompagnement des personnels aux évolutions de métier
5.3 Renforcer la communauté de travail et améliorer le dialogue social
5.4 Mettre en place une politique efficace se santé et sécurité et d'amélioration des conditions de travail (SST)

Source : COP ONF.

La mise en œuvre des objectifs de ce COP 2016-2020 s'avère difficile. Ainsi l'objectif 5.2 d'amélioration du dialogue social a été particulièrement mis à mal au cours des années 2017-2018, avec un blocage du dialogue social qui a décidé la tutelle à déclencher une mission de soutien sur ce thème, réalisée par une structure interne au Ministère chargé des forêts[3].

[1] L'expression désigne ici l'ensemble des agents de l'ONF, sans supposer que cet ensemble forme une communauté solidaire, dotée d'une culture commune.

[2] D'après la DGPE, le MAA mobilise 402 ETPT pour mettre en œuvre les politiques publiques concernant les forêts publiques et privées, dont 36 ETPT en administration centrale, 86 en DRAF, 260 en DDTM et 20 en DAAF. A ces effectifs peuvent être ajoutés ceux du CNPF (465 ETPT), soit un total de 867 ETPT, à comparer aux effectifs de l'ONF, hors ouvriers forestiers et emplois aidés (5880 ETPT) données 2018

[3] Mission réalisée par des ingénieurs généraux d'appui aux personnes et aux structures (IGAPS), rapport en juin 2018).

Parallèlement, cette communauté de travail est également traversée par les débats sociétaux sur la forêt, et sur les missions assignées à la forêt publique en particulier. La mission a eu l'occasion d'entendre certains doutes s'exprimer au sein de la hiérarchie et des agents, ainsi que par des représentants syndicaux, sur la pertinence de certaines orientations suivies par l'Office, en matière de sylviculture et de commercialisation des bois, notamment au regard de la pression financière, des impacts du changement climatique et des difficultés de régénération (cf. notamment l'annexe sur les ventes de bois). L'organisation de l'Office, dans son mode actuel de fonctionnement, ne facilite pas l'élaboration d'une vision partagée, ni la réconciliation des injonctions multiples et parfois contradictoires qui s'expriment au sein du COP, à l'échelle territoriale et locale puis, dans chaque unité territoriale, dans les rapports avec les différents usagers et parties-prenantes de la forêt.

L'objet de cette annexe est d'identifier les principales difficultés et de proposer des pistes pour permettre une gestion RH durable et propre à faire face aux évolutions auxquelles sera confronté l'office, en quatre parties :

- une approche quantitative des évolutions d'effectifs et de la masse salariale ;
- la communauté de travail et le dialogue social ;
- les départs et les recrutements, l'allocation des ressources ;
- le management et l'organisation.

1. La forte diminution des effectifs depuis 1990 a tout juste permis de compenser l'augmentation du coût du travail

Les effectifs de l'ONF sont passés de 12 588 ETPT en 1990 à 9 038 ETPT en 2018. Le périmètre d'action de l'Office (nombre d'ha de forêt publique) n'a pas sensiblement évolué dans la période : en première analyse, cette baisse correspond à des gains de productivité de l'ordre de 1 % par an sur 25 ans.

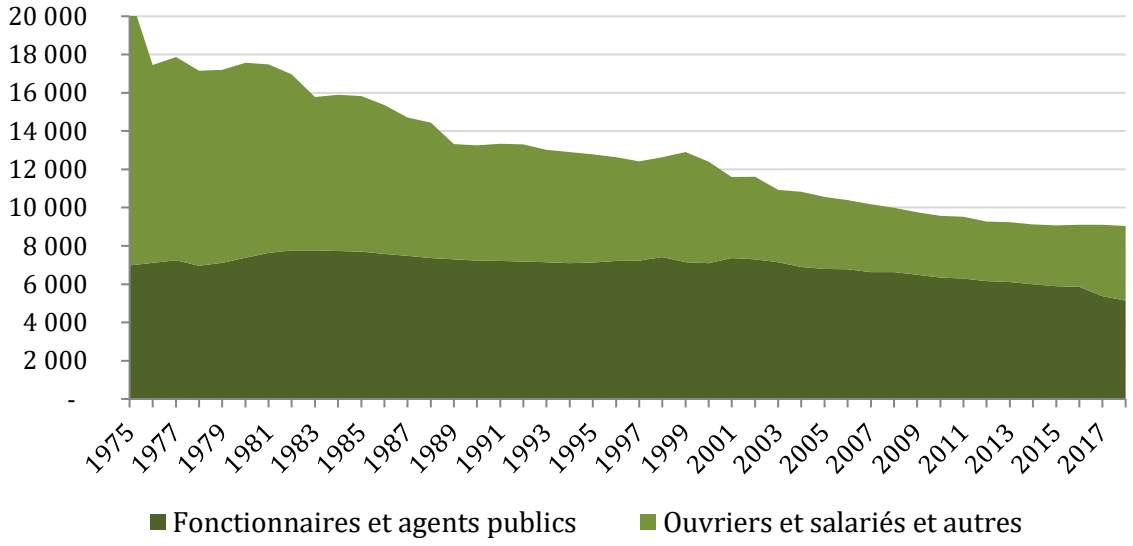
Cette évolution est intervenue dans un contexte d'augmentation des demandes environnementales et sociales et de complexification des relations avec les collectivités propriétaires de forêts relevant du régime forestier. Les interlocuteurs de la mission on fait état de la forte augmentation des coûts de transaction pour les aménagements, les travaux et les coupes qui constituent le quotidien des agents de terrain de l'ONF.

1.1. Une baisse importante et régulière des effectifs depuis la création de l'Office

Sur longue période (1975-2018), la réduction des effectifs a principalement concerné les ouvriers forestiers, qui représentaient la majorité des effectifs dans les années 1970 (Ils représentaient 67 % en 1975) et n'en représentent plus qu'un tiers en 2018 (cf. graphique 1), soit 2 561 ETPT.

Sur la période 1975-2018, l'effectif de l'ONF a été réduit de 12 135 ETPT, passant de 21 173 à 9 038. Cela représente une diminution de – 57 % en 43 ans.

Graphique 1 : Évolution des effectifs de l'ONF sur la période 1975-2018 (en ETPT)



Source : ONF.

Il est à noter que les séries longues concernant les effectifs et la masse salariale de l'Office doivent être interprétées avec prudence en raison de changements de conventions de comptabilisation, qui ne remettent cependant pas en cause les ordres de grandeur examinés (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Précisions méthodologiques concernant la comptabilisation des effectifs et de la masse salariale par l'ONF

Avant 2012, la comptabilisation de la masse salariale ne distinguait pas les fonctionnaires, les contractuels de droit public et les salariés non ouvriers ou techniciens ou agents de maîtrise (TAM).

Par ailleurs, les effectifs et masse salariale identifiés sous le terme « ouvriers forestiers » incorporaient en réalité également les techniciens ou agents de maîtrise (TAM) encadrant les ouvriers.

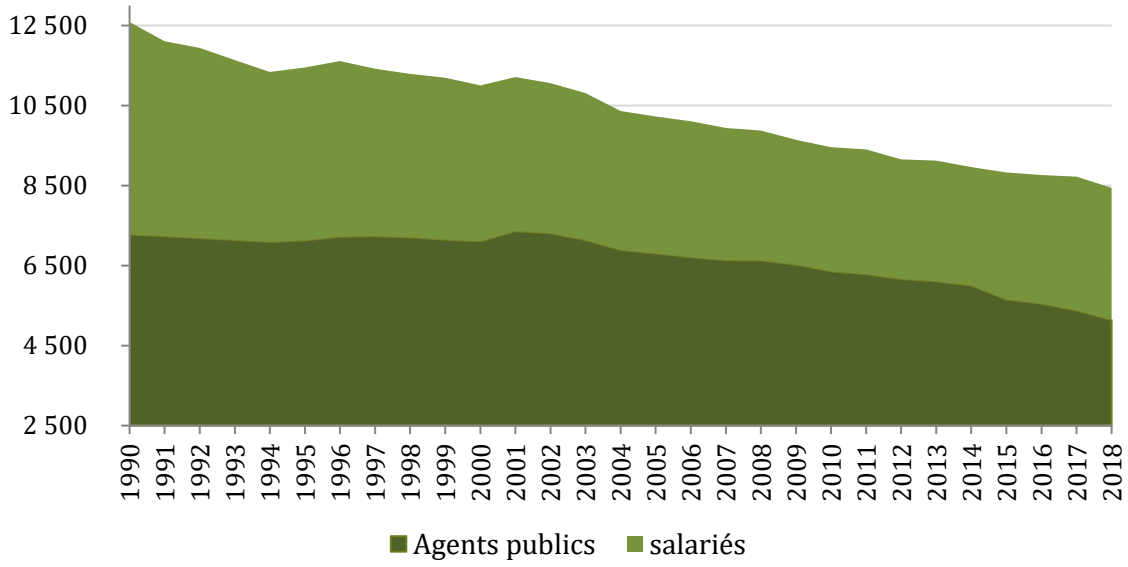
Source : Mission.

Contrairement aux autres établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), pour lesquels les agents relèvent du droit privé, l'article L. 222-6 du code forestier précise que les personnels de l'ONF relèvent du statut de la fonction publique d'État[4]. L'article L. 222-7 du même code dispose que l'ONF peut recruter des contractuels de droit public « *pour l'exercice de fonctions ne participant pas à ses missions de service public industriel et commercial* ».

Malgré ces dispositions législatives, mais conformément au droit commun des EPIC, les ouvriers forestiers ont été recrutés en statut de droit privé depuis la création de l'Office. Le décret n°2005-1779 du 30 décembre 2005 prévoit que l'ONF « *peut faire appel à des personnes non titulaires, de droit public ou de droit privé* » et précise que « *pour l'exercice de fonctions participant à des missions autres que celles de service public administratif, l'ONF peut employer des salariés de droit privé dans les conditions prévues par le code du travail* ».

En 2018, 57 % des effectifs de l'ONF sont de statut public, et 43 % de statut privé. En 1990, ces proportions étaient respectivement de 55 et 45 % (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Évolution des effectifs de salariés et d'agents publics de l'ONF sur la période 1990-2018 (en ETPT)



Source : ONF.

[4] « *Les agents de l'Office national des forêts sont régis par des statuts particuliers pris en application de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Les dispositions de l'article 10 de la loi du 11 janvier 1984 précitée fixant les conditions d'adaptation de ces statuts particuliers aux besoins propres de l'office sont applicables à l'ensemble des personnels.* »

En 2018, les effectifs de l'ONF se répartissent à 87 % dans les différentes agences internes (agences territoriales, agences études et travaux), à 9 % dans les sièges des directions territoriales et régionales et à 4 % au siège de l'ONF (cf. tableau 1).

Il est toutefois à noter que la répartition DG/échelons territoriaux n'est pas pleinement représentative de l'organisation effective de l'Office. En effet, plusieurs agents de l'Office sont positionnés en direction territoriale bien que travaillant pour le compte de la direction générale sur le pilotage de l'activité de l'Office (cf. tableau 19)[5].

Tableau 1 : Répartition territoriale des effectifs hors contrats aidés en 2018 (en ETPT)

Échelon territorial	Fonctionnaires et agents publics	Salariés	Ouvriers forestiers	Total
Siège, hors ANET	218	123	0	341
DT Auvergne Rhône-Alpes	591	77	331	999
Dont siège DT	60	17	0	77
DT Bourgogne-Franche-Comté	761	80	229	1 070
Dont siège DT	66	17	0	83
DT Centre-Ouest-Aquitaine	582	59	254	895
Dont siège DT	80	16	0	96
DT Grand-est	1 335	172	697	2 204
Dont siège DT	144	32	0	176
DT Midi-Méditerranée	884	115	502	1 501
Dont siège DT	74	28	0	102
DT Seine-Nord	449	100	322	871
Dont siège DT	52	25	0	77
DR Corse	70	11	30	111
Dont siège DR	31	7	0	38
DR Guadeloupe	34	6	25	65
Dont siège DR	15	6	0	21
DR Guyane	38	18	12	68
Dont siège DR	23	14	0	37
DR Martinique	24	13	40	77
Dont siège DR	16	13	0	29
DR Réunion	69	24	147	240
Dont siège DR	33	5	0	38
Total DR/DT	594	180	0	774
Total Agences	4 243	495	2 589	7 327
Total	5 055	798	2 589	8 442

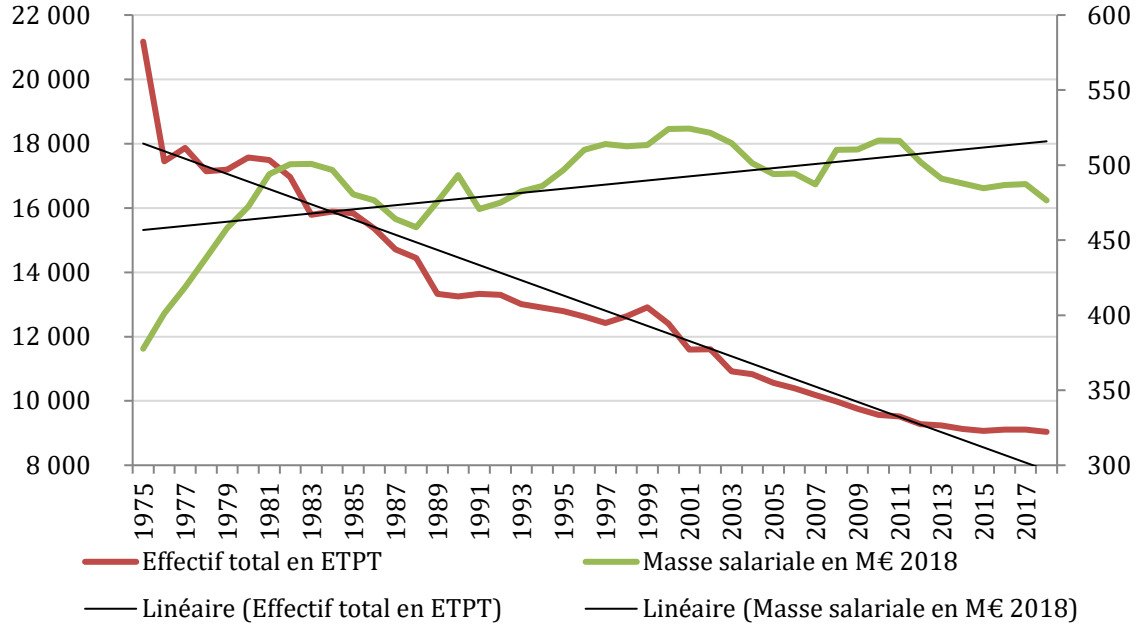
Source : ONF.

1.2. La masse salariale a augmenté en euros constants malgré la diminution des effectifs

Sur la période 1975-2018, la masse salariale en € 2018 a augmenté de 26 %, tandis que les effectifs diminuaient de 57 % (cf. graphique 3).

[5] L'Agence nationale études et travaux (ANET) est rattachée au siège, mais elle exerce des compétences de production, ses effectifs ne sont pas pris en compte dans ce tableau. Les agents exerçant des missions de Recherche et Développement sont affectés aux directions territoriales mais exercent des missions nationales.

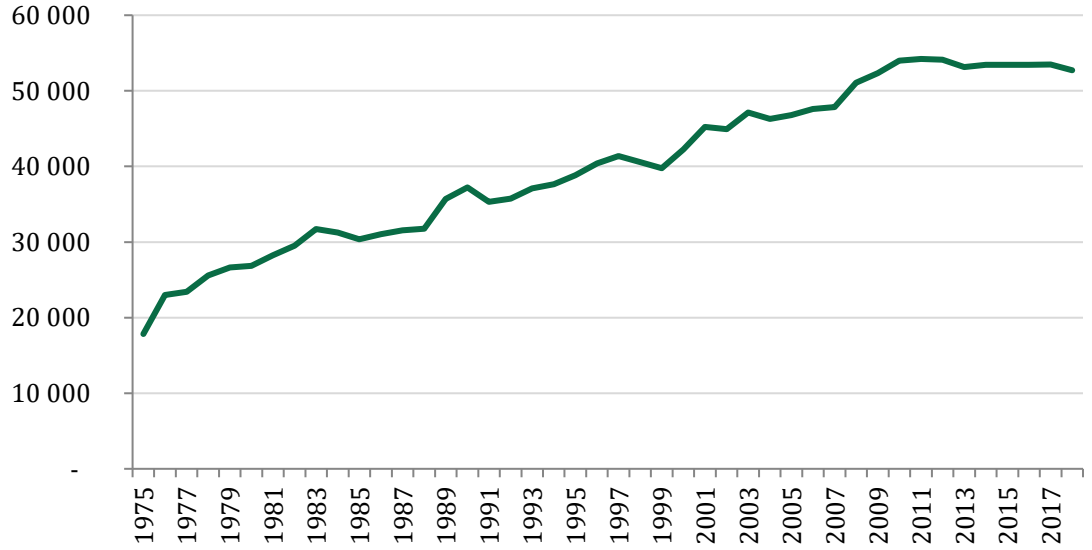
Graphique 3 : Évolution de l'effectif total de l'ONF et de la masse salariale sur la période 1975-2018 (en ETPT et M€ constants 2018)



Source : ONF, retraitement mission.

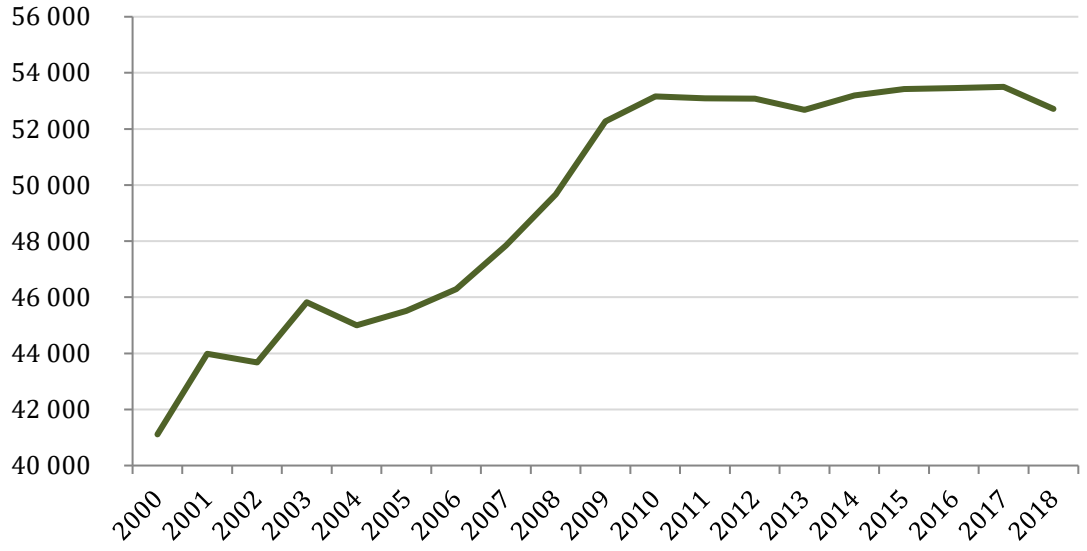
Les coûts salariaux unitaires ont augmenté de 196 % sur la période 1975-2018 (cf. graphique 4). On peut cependant noter que le coût unitaire s'est stabilisé en euros constants à partir compter de l'année 2010 (cf. Graphique 5)

Graphique 4 : Masse salariale par ETPT sur la période 1975-2018 (en € constants 2018)



Source : ONF, retraitement mission.

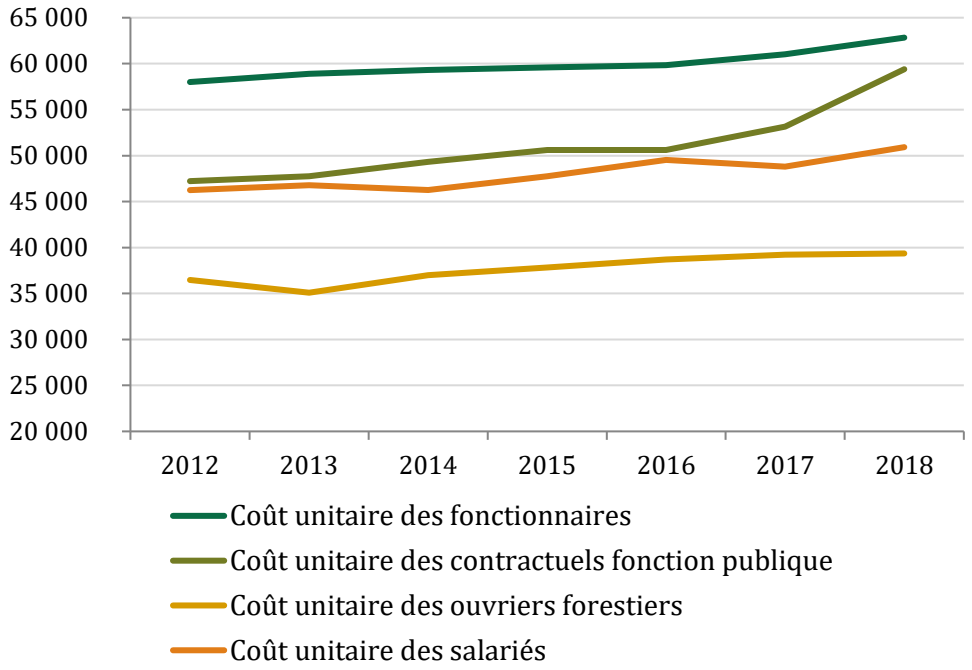
Graphique 5 : Masse salariale par ETPT sur la période 2000-2018 (en € constants 2018)



Source : ONF, retraitement mission.

La masse salariale unitaire des fonctionnaires et des contractuels de droit public est plus élevée que celle des ouvriers forestiers et autres salariés (cf. graphique 6**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Malgré les mesures ayant impacté la masse salariale des fonctionnaires (cf. infra partie 1.3), les plus fortes progressions de coûts unitaires intervenues depuis 2015 ont concerné les contractuels de droit public et privé, du fait du recrutement d'un plus grand nombre de personnels d'encadrement par voie contractuelle.

Graphique 6 : Masse salariale par ETPT sur la période 2015-2018 (en €)



Source : ONF, retraitement mission.

En comparaison avec les autres organismes forestiers publics européens pour lesquels la mission a pu récupérer des informations, l'ONF n'a pas un montant unitaire de masse salariale particulièrement élevé : il est en 2018 de 53 K€ par ETPT, contre une moyenne de 63K€ pour l'échantillon de pays examiné. En revanche, l'organisation de l'ONF apparaît plus intensive en ressources humaines : la masse salariale représente 56% du total des charges de l'Office contre une moyenne de 34% pour l'échantillon examiné. Enfin la productivité du personnel de l'ONF (masse salariale rapportée au chiffre d'affaires) apparaît moindre que celle des autres organismes européens examinés (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** et annexe benchmark pour plus de détails). Il est à noter que le choix d'internaliser les travaux forestiers via le recrutement d'ouvriers forestiers à grande échelle est plutôt spécifique à la France et influe sur ces ratios.

Annexe II

Tableau 2 : Parangonnage de la masse salariale de différents organismes forestiers publics en 2017

Pays	Statut de l'organisme	Effectifs	Masse salariale (en millions d'euros)	Part de la masse salariale par ETP (en K€ par ETP)	Part de la masse salariale dans les charges (en %)	Superficie de forêt par employé (en ha)	Volume de bois vendu par employé (en m³)	Chiffre d'affaires 2017 rapporté au nombre d'employés (en K€)
Comptabilisation des effectifs en agents								
Allemagne, Bade-Wurtemberg	Agence	4 500	153	34	56	68	491	39
Estonie	Estonie	700	26,7	38,1	16	1 439	5 429	300
Finlande	Entreprise publique	1 224	51,5[6]	42,1	ND	5 024	4 820	268
Suède	Agence	846	35,6	42,1	7	8 134	3 321	242
Comptabilisation des effectifs en ETPT								
Allemagne, Basse-Saxe	Entreprise publique	1 272	76	59,7	50	241	1 288	124
Allemagne, Bavière	Entreprise publique	2 550	146	57,3	36	296	1 882	158
Allemagne, Brandebourg	Entreprise publique	1 750	ND	ND	ND	144	592	ND
Allemagne, Mecklembourg	Entreprise publique	1 034	ND	ND	ND	188	862	ND
Allemagne, Thuringe	Entreprise publique	1 259	ND	ND	ND	153	993	85
Autriche	Entreprise publique	1 025	73,5	71,7	58	499	1 420	219
Bosnie-Herzégovine	Entreprise publique	624	ND	ND	ND	2 753	706	ND
Croatie	Entreprise publique	7 667	ND	ND	ND	263	673	ND
Espagne	Administration	220	ND	ND	ND	6 818	455	ND
France métropolitaine	**Agence**	**9 104**	**478,6**	**52,6**	**56**	**505**	**1 428**	**71**
Irlande	Entreprise publique	827	52,1	63	16	467	2 859	361
Lettonie	Entreprise publique	1 008	ND	ND	ND	1 379	5 715	ND
Lituanie	Entreprise publique	4 052	ND	ND	ND	256	938	ND
Norvège	Entreprise publique	130	ND	ND	ND	7 746	2 523	ND
Pologne	Agence	25 000	ND	ND	ND	291	1 625	ND
République Tchèque	Entreprise publique	3 563	ND	ND	ND	326	2 261	120
Roumanie	Entreprise publique	16 122	ND	ND	ND	269	581	27
Royaume-Uni[7]	Agence	2 322	ND	ND	ND	414	ND	80
Slovaquie	Entreprise publique	3 566	ND	ND	ND	249	1 209	63
Slovénie	Entreprise publique	214	ND	ND	ND	1 098	5 333	271

Source : ONF, rapports d'activité des organismes concernés, retraitements mission.

[6] Le seul chiffre qu'a pu obtenir la mission pour la Finlande concerne les salaires, sans comprendre les cotisations sociales ; les ratios calculés sont donc moins élevés que ce qu'ils devraient être, ce qui introduit un biais dans la comparaison avec les autres pays.

[7] Il s'agit plus précisément de l'Angleterre et de l'Ecosse.

1.3. La masse salariale a été impactée par des décisions en partie extérieures à l'établissement, et ayant surdéterminé les trajectoires des COP

1.3.1. L'impact de la contribution aux pensions civiles des fonctionnaires sur la masse salariale de l'établissement

1.3.1.1. La contribution aux pensions civiles des fonctionnaires a notablement augmenté à partir de 2006, date de mise en œuvre du CAS pension

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 a prévu, dans son article 21, l'existence d'un compte d'affectation spécial (CAS) « *pensions* » afin de centraliser les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires de l'État. La LOLF impose que le CAS Pensions soit financièrement équilibré à tout moment. En effet, l'article 21 dispose que, pour les CAS, « *en cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées* ». L'article 51 de la loi de finances pour 2006 définit la structure du CAS Pensions et décrit l'ensemble de ses recettes et dépenses.

Les taux de contribution employeur sont déterminés chaque année en fonction de la prévision de dépenses du CAS, des autres recettes dont les cotisations des salariés et de la prévision d'évolution de l'assiette contributive. Les contributions employeurs sont acquittées par les différents organismes employant des fonctionnaires : État, établissements publics et sociétés commerciales employant des fonctionnaires (Orange S.A., La Poste).

En principe, les contributions à la charge des employeurs sont calculées chaque année de façon à ajuster les recettes du compte au besoin de financement du régime. Depuis 2013, ces taux se sont toutefois stabilisés à un niveau élevé (74,28 %, cf. tableau 3) malgré l'existence d'excédents, pour faire face à l'accélération anticipée des dépenses de pensions.

Le taux de contribution employeur pour les pensions civiles des personnels fonctionnaires (allocation temporaire d'invalidité comprise) a connu une forte augmentation depuis la mise en œuvre du CAS « pensions » en 2006. Le taux incluant l'allocation temporaire d'activité est passé de 33,3 % en 2006 à 74,6 % du traitement brut des personnels fonctionnaires en 2013 (cf. tableau 3).

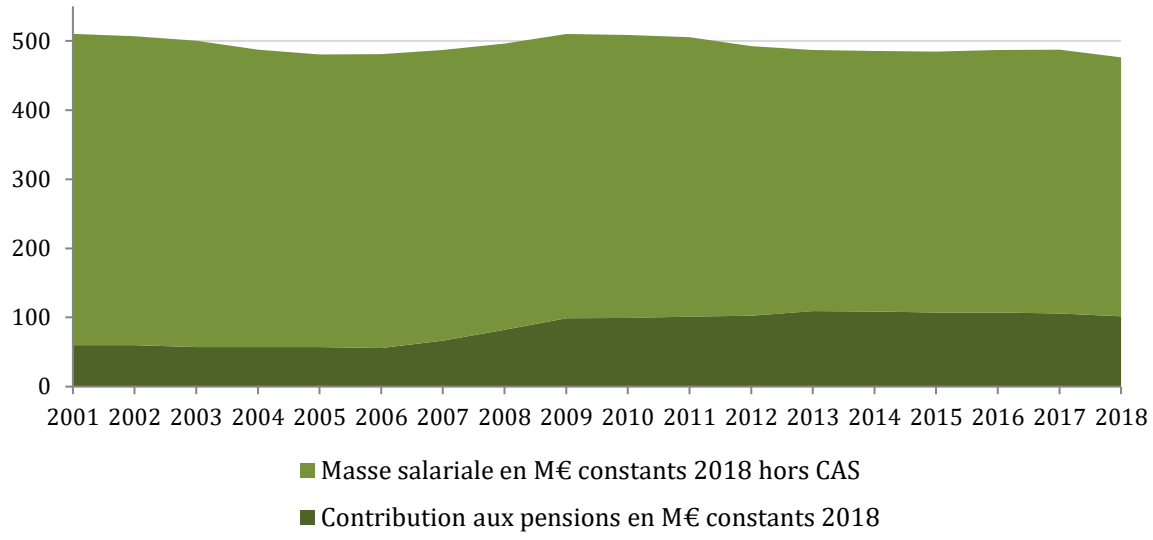
Tableau 3 : Évolution des taux de cotisation explicites des employeurs hors État de 2005 à 2018 (en %)

Année	Taux de cotisation pensions civiles	Allocation temporaire d'activité	Total
1995-2005	33,00	NA	33,00
2006	33,00	0,30	33,30
2007	39,50	0,31	
2008	50,00	0,31	
2009	58,47	0,32	
2010	62,14	0,33	
2011	65,39	0,33	
2012	68,59	0,33	68,92
2013-2018	74,28	0,32	74,60

Source : COR.

En 2006, les cotisations retraites des fonctionnaires représentaient 12 % de la masse salariale totale de l'ONF. Elles ont représenté 19 % en 2009 et 22 % sur les exercices 2013 à 2017 (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Évolution de la masse salariale dont le montant lié au CAS pensions de 2001 à 2018 (en M€ constants 2018)



Source : ONF.

Sur les exercices 2015 à 2018, ces contributions représentent environ un tiers des coûts salariaux complets des fonctionnaires (pensions comprises), et la moitié de la masse salariale des fonctionnaires hors pensions.

1.3.1.2. Cette augmentation explique une part importante de l'augmentation de la masse salariale de l'office

Tableau 4 : Effectif et composantes de la masse salariale en 2008 et 2018 (en ETPT et M€)

	2008	2018	Variation (en %)
Masse salariale	448,5	478,6	6,22
Contribution au CAS pensions	74,2	101,4	36,58
Masse salariale hors contribution au CAS	374,3	375,0	0,20
Effectifs	9 987	9 038	-9,50

Source : ONF.

CAS pensions compris, la masse salariale de l'ONF a augmenté de plus de 6,2 % malgré une baisse de près de 10% de ses effectifs. L'ONF n'a bénéficié de compensations spécifiques que jusqu'en 2012, alors que l'impact du CAS est neutralisé dans l'ensemble des ministères et des établissements publics administratifs. Certains établissements publics et entreprises intervenant sur le secteur concurrentiel et employant une part importante de fonctionnaires ont par ailleurs bénéficié d'un taux spécifique d'équité concurrentielle[8].

[8] En vertu de l'article 30 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et à France Télécom, Orange et La Poste versent à l'État une contribution employeur à caractère libératoire, différente du CAS pensions.

La mission a simulé le montant que représenteraient les cotisations employeurs pour les retraites des personnels fonctionnaires si les règles du secteur privé étaient en vigueur. Rapporté à l'effectif total de fonctionnaires, l'écart entre la contribution au CAS pensions et la simulation de cotisations retraites représente environ 49 M€ en 2016 et 2017 et 46 M€ en 2018 (cf. Tableau 5). **Selon les estimations de la mission, le surcoût représenté par la contribution au CAS pensions, minoré des compensations spécifiques indiquées par l'ONF représente sur la période 2009-2018 un montant total de 374 M€**. Ce montant n'est pas couvert par le cumul des subventions d'équilibre versées sur cette période, atteignant 286 M€.

Tableau 5 : Différentiel entre le montant versé par l'ONF au titre du CAS pensions et une simulation de versement de cotisations retraites selon les règles du privé pour la période 2012-2018 (en M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Masse salariale des fonctionnaires hors pensions	225,6	218,7	215,4	213,8	210,8	210,2	212,3
Contribution au CAS pensions	98,0	105,4	105,1	104,0	104,1	104,1	101,4
Simulation d'un montant de cotisations retraites	58,7	56,9	56,0	55,6	54,8	54,6	55,2
Écart entre la simulation et le montant versé au titre du CAS	39,4	48,5	49,1	48,4	49,3	49,4	46,2

Source : ONF, DINSIC, retraitement mission.

Encadré 3 : Méthode utilisée pour simuler le versement de cotisations retraites selon les règles du privé

Selon le bilan social 2017 de l'ONF, la rémunération totale des fonctionnaires hors charges sociales représentait en 2016 un montant de 196 086 155 €, soit un montant moyen de 37 272 € par ETPT, et 3 106 € par mois et par ETPT.

Le site mon-entreprise.fr géré par la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) propose un simulateur de cotisations en ligne. Ce simulateur indique une cotisation retraites d'un montant de 10 356 € pour un salaire brut annuel de 37 272 €.

L'ONF a versé un total de 104 070 232 € au titre du CAS pensions en 2016. Cela représente un montant de 19 781 € par ETPT.

Enfin la masse salariale totale relative aux fonctionnaires représente un total de 210 794 470 € en 2016.

Le montant versé au titre du CAS en 2016 représente 49 % de la masse salariale hors pensions et 53 % des traitements bruts hors charge, tandis que la simulation de cotisations retraites représente respectivement 26 % de cette même masse salariale et 28 % des traitements hors charge.

En projetant ces pourcentages sur les exercices précédents, on peut estimer un ordre de grandeur du différentiel entre contribution aux pensions civiles des fonctionnaires et versement simulé de cotisations retraites selon les règles du privé.

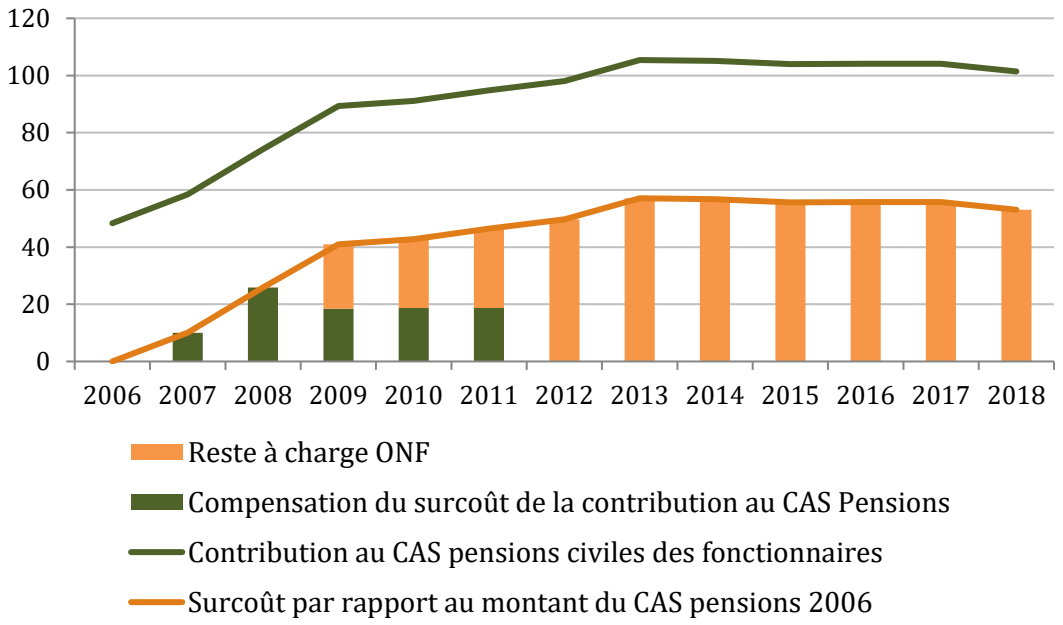
Source : ONF, DINSIC, retraitements mission.

L'ONF a bénéficié de subventions de compensation de l'augmentation de la contribution au CAS pensions post-2006, mais ces subventions ont été supprimées en 2012 (cf. Graphique 8).

L'ONF s'est ainsi trouvé dans une situation pénalisante compte tenu de son caractère hybride d'EPIC employant des fonctionnaires. S'il était une administration ou un EPA, le montant dû au titre du CAS pensions lui aurait été automatiquement compensé au fur et à mesure des augmentations de taux. Il convient de noter que de grands employeurs de fonctionnaires intervenant dans le secteur concurrentiel (Orange et la Poste) ont bénéficié d'un principe d'équité concurrentielle, se traduisant par un prélèvement libératoire pour pensions des fonctionnaires correspondant aux cotisations patronales qu'ils auraient payées pour des personnels relevant du Code du travail. L'ONF a en revanche été amené à absorber l'impact d'une augmentation de 41,3 points du taux de contribution au CAS pensions.

L'ONF a identifié en 2018 un surcoût d'environ 55 M€ par rapport à la contribution aux pensions civiles versées en 2006. Toutefois ce « *surcoût* » est surévalué étant donné la diminution des effectifs intervenue depuis 2006. La mission préfère retenir l'estimation d'un différentiel par rapport à des cotisations retraites simulées (cf. supra).

Graphique 8 : Différentiel des contributions aux pensions civiles des fonctionnaires par rapport à 2006 et sa compensation, de 2006 à 2018



Source : ONF.

1.3.2. Autres déterminants externes de l'évolution de la masse salariale de l'établissement

Hors contribution au CAS pensions, la masse salariale de l'ONF a stagné malgré la diminution de 10 % des effectifs sur la période 2008-2018 (cf. supra tableau 4).

Plusieurs décisions impactant les agents publics ont contribué à l'augmentation de la masse salariale de l'Office. En contrepartie des baisses d'effectifs, diverses revalorisations statutaires ont été décidées, dont l'impact financier aura plus que contrebalancé l'effet volume.

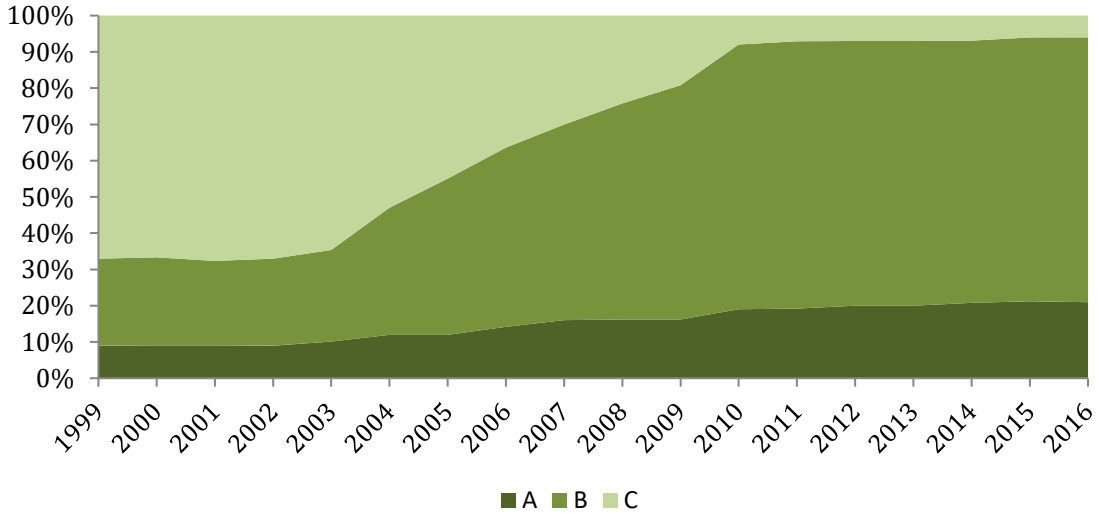
1.3.2.1. Des décisions de repyramidage ont été prises dans les années 2000

En 2003, les catégories C représentaient respectivement 64 % et 52 % des effectifs de fonctionnaires et contractuels de droit public. En 2016, ils ne représentent plus que 6 et 4 % de ces effectifs (cf. graphique 9 et graphique 10**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

On peut citer notamment les décisions suivantes :

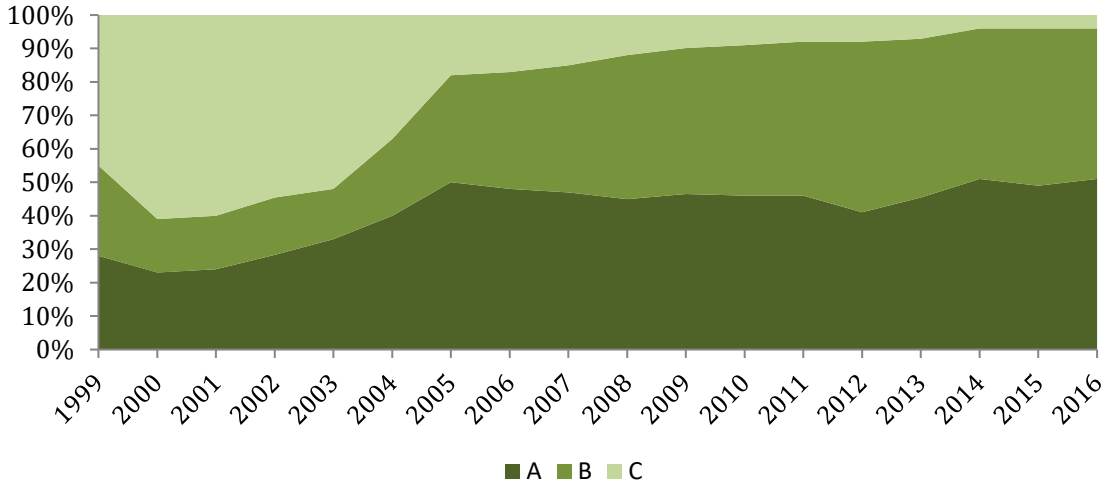
- en 2002, le COP a initié un vaste plan de qualification qui s'est étendu jusqu'en 2010, transformant les personnels techniques de catégories C en catégorie B, et les techniciens supérieurs forestiers (TSF) de catégorie B en cadres techniques de catégorie A ;
- en 2014, tous les techniciens opérationnels accèdent au grade de Technicien supérieur forestier en application du nouvel espace statutaire de la catégorie B (NESB) ;
- l'actuel projet d'établissement de l'ONF prévoit la requalification d'une fraction importante des agents de catégorie C administratifs en catégorie B.

Graphique 9 : Proportion des catégories A, B et C dans les effectifs de fonctionnaires de 1999 à 2016 (en %)



Source : ONF.

Graphique 10 : Proportion des catégories A, B et C dans les effectifs de contractuels publics de 1999 à 2016 (en %)



Source : ONF.

Ces mesures de repyramidage ont eu un effet considérable sur l'augmentation de la masse salariale de l'Office. **Si la structure par catégorie des agents publics de l'ONF avait été identique en 2016 à celle de 2003, la mission a estimé, en se basant sur les salaires moyens restitués dans le bilan social 2016, que la masse salariale des agents publics serait inférieure d'environ 50 M €**[9].

1.3.2.2. Plusieurs mesures concernant la fonction publique ont impacté la masse salariale des personnels fonctionnaires et agents publics

Il s'agit notamment des décisions suivantes :

- en 2005, un décret relatif au régime indemnitaire applicable aux personnels de l'ONF[10] se traduit par une revalorisation des indemnités des agents publics de l'Office (effet de +5 M€ en quatre ans) ;
- en 2017, la **hausse du point d'indice** de la fonction publique (+2,3 M€ sur 2017[11]) et la déclinaison du **protocole d'accord « parcours professionnels carrières et rémunérations »** (PPCR) revalorisant les grilles indiciaires des fonctionnaires (+1,8 M€ sur 2017[12]) ;
- en 2018, le décret n° 2018-648 du 23 juillet 2018 relatif à l'évolution statutaire des cadres techniques de l'ONF, déclinant le PPCR (+1,1 M€[13]) ;
- à partir de 2019, la transformation du CICE en allègement de cotisations ne concernera pas les fonctionnaires et augmenterait la masse salariale d'environ +8 M€[14] (cependant la mise en place du CICE s'était traduite par des ressources supplémentaires pour l'ONF sur les exercices précédents).

---

[9] NB cette estimation ne peut pas prendre pleinement en compte les effets GVT car elle part du montant moyen des rémunérations.

[10] Décret n° 2005-1784 du 30 décembre 2005 relatif au régime indemnitaire applicable aux personnels de l'Office national des forêts.

[11] Estimation ONF.

[12] Estimation ONF.

[13] Estimation ONF.

[14] Estimation ONF.

Tableau 6 : Déterminants de la masse salariale des fonctionnaires en 2016 et 2017 et écart avec les objectifs du COP (en K€)

Indicateur	2016	2017
Cible COP de masse salariale	473 669	474 021
Masse salariale au 31/12	472 892	478 568
Écart par rapport au COP	-777	4 547
Masse salariale des fonctionnaires	210 794	210 169
dont impact PPCR (parcours professionnels, des carrières et des rémunérations)	2 024	3 862
dont impact de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique	807	3 056
Impact cumulé des mesures non prévues au COP	2 831	5 618

Source : ONF.

1.3.3. La politique des ressources humaines de l'ONF s'est traduite récemment par des dépenses supplémentaires de plusieurs millions d'euros sur les personnels de droit privé

1.3.3.1. L'ONF s'est engagé à partir de 2017 dans une harmonisation de la gestion de ses salariés

Le COP 2016-2020 fixe un objectif de finalisation et de signature d'une convention collective nationale pour tous les salariés de droit privé de l'Office avec effet au 1er janvier 2018. L'ONF estimait en 2017 que cette opération devait représenter un surcoût d'environ 2,5 M€[15].

L'ONF a décidé en 2017 d'aligner le mode d'acquisition des congés payés sur le droit commun. Cette nouvelle règle de gestion a généré des effets de bords sur la comptabilisation des charges à payer, occasionnant un impact de 2,0 M€[16].

L'ONF a préparé et fait signer un accord d'entreprise permettant d'unifier les conditions de travail et les règles de gestion de l'ensemble des salariés travaillant au sein de l'Office. Cela a conduit à harmoniser à la hausse certains dispositifs financiers. L'impact de cette convention collective nationale en 2019 a été réévalué en 2018 par la DRH de l'ONF à environ 3,5 M€.

1.3.3.2. L'ONF a mobilisé des dispositifs de cessation progressive et anticipée d'activité pour les ouvriers forestiers

Les ouvriers forestiers ont pu bénéficier d'un dispositif de cessation anticipée d'activité (CAA) qui devait concerner, sur la période 2004-2019, 642 agents pour un coût estimé en 2014 par l'Office à 73,7 M€.

Sur l'exercice 2018, 97 ouvriers forestiers ont bénéficié du dispositif de CAA, portant le nombre total des bénéficiaires à 292 salariés depuis 2017. L'accord prévoit une baisse de la quotité travaillée assortie d'un maintien de la rémunération, ce qui entraine une augmentation du coût du travail. Le montant total des rentes versées en 2018 est de 3,9 M€ (dépense imputée hors masse salariale). Parallèlement, 47 ouvriers forestiers sont sortis du dispositif CAA en 2018.

[15] Source : avis de la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public concernant l'office national des forêts, campagne 2017.

[16] Estimation ONF.

Le salarié démissionnaire conserve le bénéfice des indemnités de fin de carrière versées par l'employeur, puis perçoit une rente mensuelle jusqu'à la date de liquidation de ses droits à pension de retraite. Le montant des indemnités de fin de carrière versées à l'occasion des départs en CAA et imputés sur la masse salariale s'élève en 2018 à +1,1 M€[17].

1.4. Le pilotage de l'établissement tient peu compte du coût réel du travail et de ses variations géographiques

En 2018, les coûts salariaux moyens des différentes directions territoriales de l'ONF présentent un écart-type de 2,9 pour les agents publics et employés et de 3,5 pour les ouvriers forestiers (cf. tableau 7).

Malgré ces différences, les directeurs territoriaux ne disposaient jusqu'en 2019 que d'un suivi de leurs ETPT et de coûts salariaux barémisés sur la base de la moyenne nationale.

Tableau 7 : Évolution des coûts salariaux moyens par direction territoriale et régionale (En K€ chargé hors impôts et taxes)

Territoire	2017		2018		2019 (prévisionnel)	
	Agents publics et employés	Ouvriers forestiers	Agents publics et employés	Ouvriers forestiers	Agents publics et employés	Ouvriers forestiers
Guadeloupe	64,0	42,1	62,7	34,5	65,3	35,7
Guyane	56,2	22,8	58,8	33,3	61,8	35,4
Martinique	64,2	38,4	63,2	38,5	66,2	40,0
La Réunion	66,7	37,6	66,5	37,5	69,8	38,6
Centre-Ouest-Aquitaine	58,3	40,7	59,8	39,0	62,3	39,9
Bourgogne-Franche-Comté	57,3	38,5	57,7	39,6	60,0	41,0
Seine-Nord	56,0	37,2	56,7	38,7	59,2	39,8
Grand-Est	57,0	46,8	57,9	45,8	60,4	46,4
Midi-Méditerranée	60,1	34,1	60,8	33,6	63,3	34,8
Auvergne-Rhône-Alpes	58,7	39,5	59,7	36,4	62,2	37,9
Corse	60,0	41,7	60,2	38,5	62,8	39,2

Source : ONF.

La mission a pu constater au cours de ses visites des différences territoriales dans le déroulement de carrière des agents fonctionnaires : ainsi, dans le Grand-Est, territoire traditionnellement peu attractif, il existe une forte proportion d'affectations en premier poste et une durée d'affectation limitée à quelques années, ce qui pose des difficultés de gestion récurrentes. Plus récemment il semble que certains agents reçus aux concours et affectés d'office dans le grand-Est ont préféré démissionner plutôt que de rejoindre leur poste. Ceci explique que l'ONF a cherché à y pallier en recrutant des personnels salariés de droit privé. La gestion des ressources humaines de l'établissement devrait pouvoir intégrer de manière plus fluide les communautés de travail des agents de droit public et de droit privé.

[17] Estimation ONF.

1.5. La coexistence de deux catégories de personnels et d'instances de dialogue social complique le dialogue social interne

L'ONF aurait pu constituer dès sa création en 1964 un employeur de plein exercice, comme le sont d'autres EPIC, tels le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) ou le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) : à part quelques postes dirigeants, la vaste majorité des agents y sont régis par le code du travail et un accord d'entreprise, rattaché le cas échéant à une convention collective au niveau de la branche professionnelle.

Mais en indiquant que les agents de l'ONF « *sont régis par des statuts particuliers pris en application de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État* », l'article L222-6 du code forestier rapproche l'ONF des règles applicables aux établissements publics à caractère administratif. On a vu supra que l'ONF gère également des personnels de droit privé, le décret n°2005-1779 du 30 décembre 2005 l'autorisant à faire appel à des agents contractuels de droit public ou privé.

En 2018, l'effectif de l'ONF hors emplois aidés, soit 8 441 ETPT, est réparti en 4 994 fonctionnaires et 143 contractuels de droit public, d'une part, et 2 561 ouvriers forestiers et 744 autres salariés de droit privé d'autre part.

La ligne de fracture entre les agents de droit public et les agents de droit privé est profonde puisqu'elle se traduit par la coexistence de deux systèmes de gestion des ressources humaines et de représentation des personnels.

Le dialogue social avec les agents publics est organisé, à l'échelle nationale et territoriale, dans le cadre des comité techniques (CT), pour les questions collectives, et des commissions administratives paritaires (CAP), pour les questions individuelles[18]. Cinq syndicats sont représentés au comité technique central.

Tableau 8 : Résultat des élections au comité technique central du 6 décembre 2018

Organisation syndicale (secteur public)	% des voix obtenues
SNUPFEN-SOLIDAIRES	44,45
EFA-CGC	16,91
FO	13,56
UNSA	12,90
CGT	12,17
TOTAL	100,00

Source : ONF.

Cinq syndicats nationaux représentent par ailleurs les personnels de droit privé au comité central d'entreprise (CCE) et aux comités d'établissement, puis au Comité social et économique (CSE). Quelques syndicats supplémentaires se partagent moins de 2 % des voix.

[18] En particulier pour les décisions d'avancement et de promotion.

Tableau 9 : Résultats des élections professionnelles du secteur privé du 28 mars 2019

Organisation syndicale	% des voix obtenues
CFTC	36,02
CFDT	27,76
CGT	18,56
FO	7,01
EFA-CGC	4,98
Autres (STC…)	3,43
Total	100,00

Source : ONF.

Le décret n° 2017-1819 du 29 décembre 2017 fusionne les trois instances obligatoires du droit du travail privé, le Comité d'Entreprise, les Délégués du Personnel et le Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail (CHSCT) en une instance unique : le comité social et économique (CSE), qui devrait être mis en place à l'ONF en 2019[19].

Il convient de noter qu'il n'y a pas de fatalité au maintien de ce dualisme des organes de représentation des personnels. D'une part, le décret n° 2011-184 du 15 févier 2011 ouvre la possibilité d'intégrer les contractuels de droit privé dans les institutions représentatives des personnels publiques, et notamment les comités techniques[20]. Dans d'autres organismes, ce sont les instances du Code du travail qui ont été choisies.[21] Il semble toutefois, qu'une telle simplification nécessite des modifications législatives.

La direction et les personnels sont ainsi confrontés à un réel émiettement syndical, même si ce phénomène est partiellement compensé par la part importante du Syndicat National Unifié des Personnels des Forêts et de l'Espace Naturel (SNUPFEN-Solidaires) au sein des instances de droit public, d'une part, et des poids assez proches de la Confédération générale du travail (CGT), de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) et de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) au sein des personnels de droit privé, d'autre part.

1.6. La gestion des personnels fonctionnaires et contractuels publics est de plus en plus intégrée à travers des revalorisations indemnitaires

Les conditions de mise en œuvre de cette « *cohabitation*[22]» entre emplois publics et privés a été significativement modifiée, du fait d'un mouvement général visant à assurer une plus grande cohérence et davantage de fluidité entre les fonctions publiques, d'une part, et au sein de la fonction publique d'État, entre les pratiques des administrations et celles des établissements publics accueillant des fonctionnaires ou des contractuels de droit public d'autre part.

[19] La mise en place du CSE a fait l'objet d'un accord d'entreprise début 2019.

[20] À l'exemple de La Poste, selon une étude interne à l'ONF.

[21] À l'exemple de l'IFREMER et de France-Telecom.

[22] Selon l'expression des IGAPS, rapport précité, 2018.

C'est ainsi qu'outre les mesures relatives à la valeur du point, qui par définition ont un effet sur l'ensemble des emplois dont la rémunération y est liée, des dispositions diverses ont cherché à harmoniser les conditions de mobilité (dans la cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques puis à plusieurs reprises depuis 2007, notamment avec l'ordonnance du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique), les règles de renouvellement des contrats (Loi Sauvadet du 12 mars 2012) ou encore les régimes indemnitaires (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) introduit par le décret du 20 mai 2014), non seulement entre les ministères, mais en incluant les opérateurs de l'État. Ces mesures visent à harmoniser, dans une certaine mesure, les conditions d'exercice des fonctionnaires et contractuels de droit public, et à fluidifier la mobilité entre les structures et établissements d'accueil.

1.7. La signature d'un premier accord d'entreprise national de gestion des personnels salariés de droit privé en 2018 est une étape importante vers l'unification de la gestion des personnels

Parallèlement au cadre de la fonction publique, la mission a pu constater que l'organisation d'une gestion des ressources humaines pour les salariés de droit privé ne se réalise qu'assez lentement, malgré les effectifs importants concernés (3 315 ETPT en 2018). Jusqu'en 2018, et la signature d'une première « *convention collective nationale* », seuls des accords locaux, puis régionaux, ont permis d'objectiver la gestion des personnels salariés.

La question s'est complexifiée non pas du fait de la diminution progressive du nombre d'ouvriers forestiers (ils étaient 3 757 ETPT en 2002 contre 2 561 en 2018), mais de l'augmentation récente et forte du nombre de salariés non-ouvriers (ils étaient 87 en 2002 contre 744 en 2018).

La « *convention collective nationale* » de 2018 a ainsi cherché à harmoniser les pratiques et à réduire les écarts entre les conventions régionales et locales[23]. Elle a pour objectif « *de dégager un régime de travail commun à l'ensemble des salariés, présents et futurs, de l'ONF* » dans une période d'extension de la proportion de ces salariés dans les effectifs totaux de l'établissement. Pour autant, ce cadre unique de gestion des salariés de droit privé, approuvé par deux syndicats des personnels de droit privé représentant plus de 50% des personnels de droit privé, est-il suffisamment attractif, pour faciliter, si l'orientation en est retenue, l'accueil et la gestion de fonctionnaires en situation de détachement ou de disponibilité ? Il appartiendra à la direction et aux représentants des personnels de l'ONF de l'apprécier, mais en toute hypothèse et malgré son coût, cette première convention collective est une étape importante et cohérente avec l'ambition de donner davantage de crédibilité au cadre d'emploi privé au sein de l'ONF. Elle pourra être suivie de nouvelles étapes allant dans le sens d'une gestion unifiée des personnels de l'établissement.

*

L'ONF, qui est un établissement de taille moyenne confronté à des enjeux de financement et de transformation très importants, se retrouve à devoir maîtriser une double gestion, publique et privée, de ses ressources humaines, chacune ayant des complexités et des subtilités propres. La mission considère que la réponse adaptée est de généraliser la possibilité de recruter des personnels sous statut de droit privé, tout en préservant la possibilité d'accueillir au sein de ce cadre d'emploi privé des fonctionnaires en détachement ou en disponibilité.

[23] Cette harmonisation se faisant par le haut, le coût pour l'établissement en est élevé, de l'ordre de 3,5M€/an : voir supra.

<u>Proposition n° 1</u> : La mission recommande l'unification des institutions représentatives des personnels de droit public et privé, dans un objectif de simplification mais aussi de globalisation des questions touchant les différentes catégories de personnels.

2. Les départs à venir donnent des marges de manœuvre intéressantes pour la transformation de l'Office, à condition de mettre en place une GPEC performante

2.1. Le flux des départs est important et peut paraître critique, localement et pour certaines fonctions

2.1.1. Les départs à la retraite semblent moins importants que ce que prévoit le COP

Le COP, section 5.2, affirme que « *près du quart des personnels devant partir à la retraite dans les cinq ans du présent contrat, la période considérée sera confrontée à un très fort enjeu de renouvellement* ».

Le nombre des départs à la retraite est stable pour les fonctionnaires, mais il connaît des variations annuelles importantes pour les salariés.

Tableau 10 : Les départs à la retraite de 2015 à 2018

Personnes physiques	2015	2016	2017	2018
Départs retraite salariés	26	34	92	66
Départs retraite fonctionnaires	231	234	235	249

<u>Source</u> : Bilan social de l'ONF, DRH ONF.

Sur les trois premières années du COP, 2016-2018, 910 agents sont partis à la retraite, soit, à ce rythme, 1 516 sur la durée du COP, ou encore 18 % de l'effectif présent en 2016 : c'est significativement moins que le taux de 25 % annoncés dans le COP.

2.1.2. Les départs en retraite représentent 21,2 % du total des départs constatés en 2016

En 2016, 1 151 agents ont quitté l'ONF, soit près de 14% de l'effectif présent en fin d'année, dont plus de la moitié du fait de la fin de leur contrat ou de leur détachement. Les départs à la retraite représentaient alors 21,2% des motifs de départs. Seuls 3,7% des effectifs des personnels de droit public et 1% des ouvriers présents en fin d'année sont partis à la retraite.

Tableau 11 : Les motifs de départs en 2016[24]

	OF	Autres Salariés	Droit public	Ensemble
Démission	32	19	13	64
Fin de CDD et détachement	383	163	103	649
Retraites	27	7	211	245
Promotion/concours	28	0	0	28
Autres	50	48	67	165
TOTAL	520	237	394	1 151
Effectif au 31/12/2016	2 547	126	5 617	8 290

Source : Bilan social 2017 de l'ONF.

2.1.3. L'établissement encourage les cessations progressives et anticipées d'activité pour les ouvriers forestiers

De 2007 à 2012, puis à nouveau depuis 2017, l'établissement a mis en place un régime de cessation d'activité anticipée (CAA), destiné aux ouvriers forestiers. Par ailleurs certains agents choisissent une cessation progressive d'activité (CPA).

Tableau 12 : Effectifs en CAA et CPA sur la période 2015-2018

Effectifs concernés	2015	2016	2017	2018
CAA (en bénéficiaires cumulés)			195	292
CPA (en bénéficiaires cumulés)	55	185	292	415

Source : ONF-DRH.

Le coût salarial annuel d'un ouvrier forestier se situe entre 38 à 40 K€, avec d'assez fortes disparités régionales. Un départ en CAA représente un coût annuel estimé à 26,2 K€, permettant certes d'économiser un tiers de la rémunération jusqu'au départ à la retraite, mais privant l'établissement de la force de travail correspondante.

Tableau 13 : Bilan financier des dispositifs CAA/CPA sur la période 2015-2018

		2015	2016	2017	2018
CAA	IFC[25] des CAA des OF[26]			2 036 806	959 313
	IFC des CAA des TAM[27]			404 122	111 484
	Charges patronales IFC			927 553	406 903
	Rente CAA			2 430 821	3 935 030
	Taxes			1 213 848	1 962 426
	Cotisations			1 016 491	1 736 679
	Frais de gestion			8 142	15 922
	TOTAL CAA			8 037 783	9 127 757
CPA*	Allocation CPA	1 260 072	1 682 489	1 880 318	1 522 907
	Charges patronales	583 591	718 255	714 521	578 705
	TOTAL CPA	1 843 663	2 400 744	2 594 839	2 101 612

Source : ONF-DRH.

[24] Données les plus récentes communiquées à la mission.

[25] IFC = Indemnités de fin de carrière.

[26] OF = Ouvrier forestier.

[27] TAM = techniciens ou agents de maîtrise.

Les cessations anticipées d'activité ont donc représenté 9,1 M€ de dépenses en 2018 soit 1,9% de la masse salariale totale. La proportion atteint 2,3% si on y ajoute les cessations progressives d'activité : ces deux dispositifs contribuent significativement à l'augmentation de la masse salariale, annoncée comme stable dans le COP. Pour 2019 et les années suivantes, l'objectif est d'en stabiliser le coût. Il conviendra d'en faire un bilan précis avant tout nouvel engagement[28].

2.1.4. Des départs qui peuvent être critiques pour certaines familles de métiers et à l'échelle locale

Plus de la moitié des 937 départs à la retraite envisagés pour la période du COP, selon un document prospectif fourni à la mission par l'ONF, concernent deux catégories de personnels : les techniciens forestiers territoriaux (TFT) et leur encadrement, les responsables d'unités territoriales (RUT). Ces deux catégories de personnels sont particulièrement stratégiques pour la réussite de la transformation de l'ONF dans le cadre des analyses de la mission, dans un contexte historique où un effort de réduction important des effectifs a déjà été mené.

Tableau 14 : Prévisions de de départ des agents en unités territoriales

Année	Départs TFT	Départs RUT	Ensemble UT	Total départs retraite
2016	46	10	56	99
2017	53	9	62	123
2018	75	8	83	174
2019	96	16	112	233
2020	143	26	169	308
TOTAL	413	69	482	937

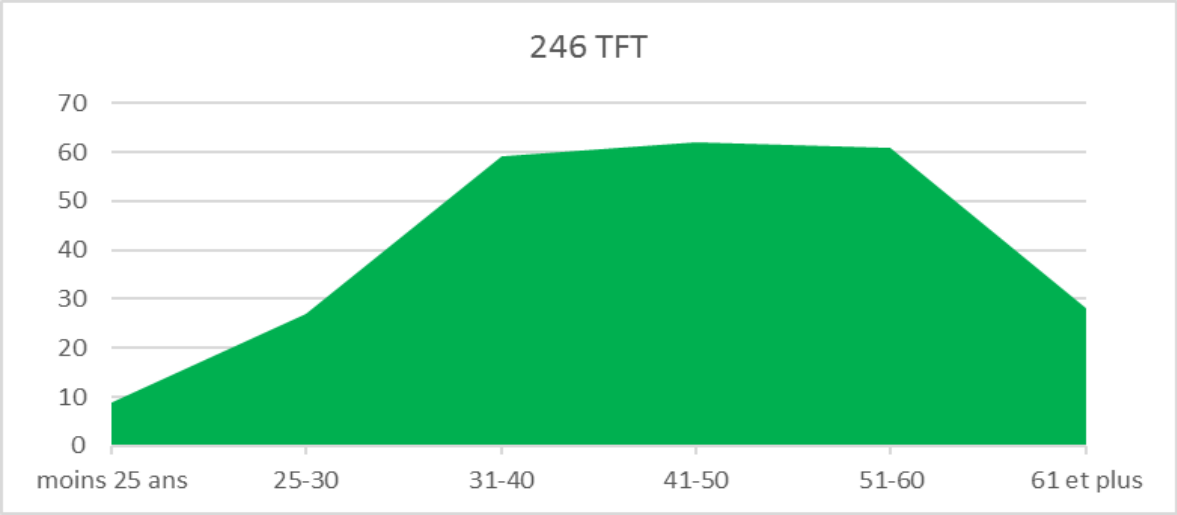
Source : ONF-DRH.

Le nombre des unités territoriales a été figé par le COP à 320 : c'est donc 21,5% des UT qui vont voir leur responsable partir à la retraite sur la période, et en moyenne chaque UT va connaître plus d'un départ à la retraite de TFT, avec des variations géographiques significatives.

Par exemple, en SEINE-NORD, selon les prévisions de sa direction territoriale, 149 départs sont prévus sur les 5 ans du COP, soit 17,6% des effectifs, mais le taux de départ est de 11% pour les ouvriers forestiers, 21% pour les TFT et 36% pour les personnels de soutien (des proportions nettement supérieures aux moyennes nationales présentées supra).

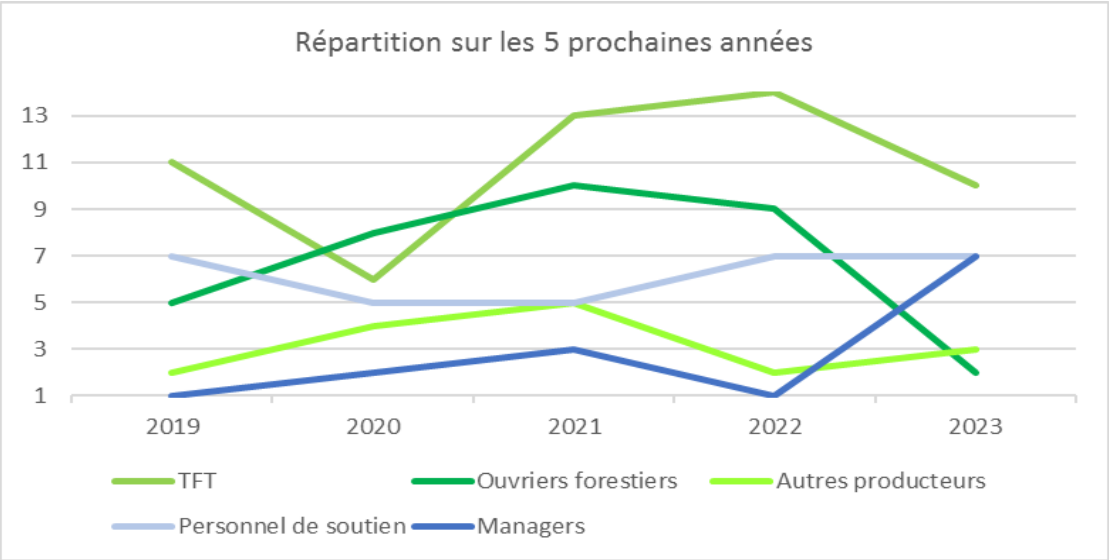
[28] Dans un rapport particulier sur les exercices 2009 à 2012, la Cour des comptes avait déjà alerté sur le coût important du dispositif de cessation anticipée d'activité, en moyenne 115.000€ par bénéficiaire.

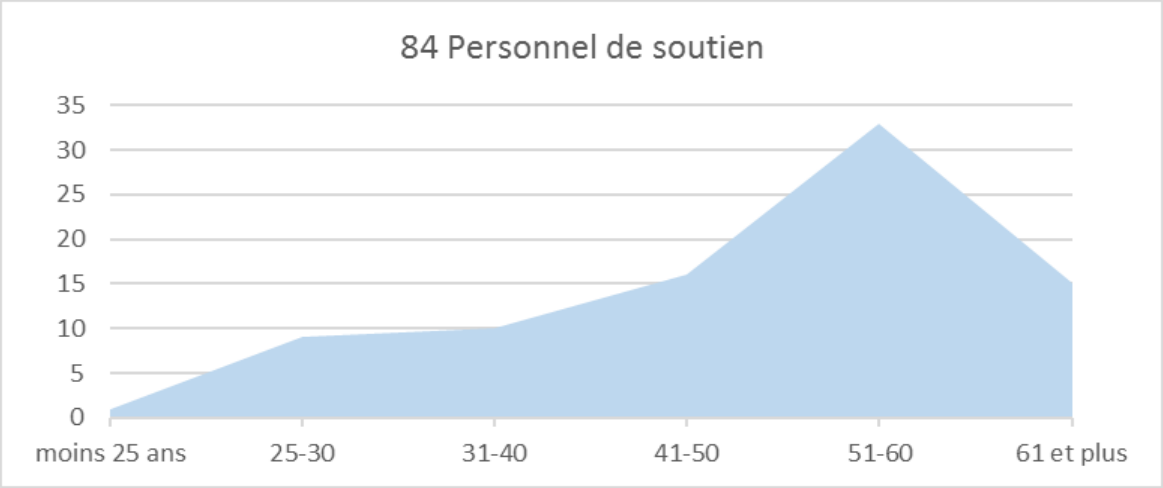
Graphique 11 : Pyramides des âges des TFT et personnels d'appui dans la DT SEINE-NORD (2018)



Source : ***ONF*** **- DT Seine-Nord.**

Graphique 12 : Départs à la retraite en Seine-Nord anticipés sur la période 2019-2023





Source : ONF – DT Seine-Nord.

Ces départs peuvent poser, pour certaines fonctions de soutien ou certaines unités territoriales, des difficultés de continuité, dans certains services à forte technicité et faible effectif. Elles dégagent également de réelles marges de manœuvre, pour infléchir et optimiser les effectifs sur le territoire et par fonctions.

2.2. Un pilotage perfectible de l'ouverture des postes, de la mobilité et des recrutements externes

Comment ses possibilités ouvertes par le rythme élevé des départs sont-elles pilotées ?

2.2.1. L'allocation des ressources humaines : des objectifs insuffisamment formulés, et des choix qui devraient davantage viser les gains de productivité

Jusqu'en 2018, il semble que l'établissement ne se soit pas doté d'un processus général et centralisé d'allocation des ressources humaines, incluant l'examen des besoins en personnel, leur priorisation, l'ouverture des postes à la mobilité interne et les campagnes de recrutement externe pour les postes non pourvus en voie interne.

Les directions territoriales (DT) avaient la responsabilité principale de pourvoir, si nécessaire, aux éventuels emplois vacants, sous la contrainte d'atteindre les objectifs économiques généraux assignés par la direction générale.

Un outil, les *« indicateurs généraux d'activité »* (IGA), a été développé au cours des années 2000 par la direction générale de l'ONF afin de comparer les DT entre elles et permettre de répartir les réductions d'effectifs en tenant compte d'indicateurs de charge. Cet outil a également été utilisé par certaines délégations territoriales pour comparer les unités territoriales (UT) entre elles, et prioriser leur propre allocation des ressources. L'IGA permet d'identifier la charge d'activité des unités territoriales (UT) et de désigner en fonction du résultat les UT « excédentaires », avec un IGA par agent faible, et celles qui sont en forte tension, avec un IGA par agent plus élevé. La mission a pu prendre connaissance des résultats de leur application à l'échelle d'une agence ou d'une direction territoriale, faisant apparaître des différences significatives de la charge par agent entre des unités territoriales comparables, qui, pourraient justifier des modifications d'allocation des ressources si les différences perdure : dans tous les cas, une analyse des résultats cas par cas est nécessaire, et elle doit associer les responsables des UT.

À l'occasion des tensions observées sur l'évolution de la masse salariale en 2017 et au premier semestre 2018, la direction de l'ONF a décidé, en septembre 2018, de geler tous les recrutements, puis a mis en place à partir de 2019 un processus centralisé national de validation des recrutements destiné à contrôler la masse salariale, et dans certains cas ayant été susceptible de mettre en échec des actions en cours : recrutements à l'issue d'un contrat d'apprentissage, possibilité d'honorer un engagement contractuel…

Une « *procédure de recrutement & schéma d'emploi* » a été redéfinie début 2019, en lien avec le contrôle général économique et financier : chaque DT est désormais dotée d'un schéma d'emploi – distinguant les fonctionnaires, les salariés et les ouvriers forestiers - et d'une trajectoire de masse salariale, actualisée mensuellement.

Ce pilotage vise à garantir les équilibres généraux de l'établissement et notamment à atteindre l'objectif budgétaire en matière de masse salariale.

Mais il n'a pas pour objectif d'ajuster les moyens humains aux besoins. La recherche de performance dans l'allocation des ressources humaines n'est pas apparue à la mission comme une priorité de l'établissement, ni un guide des décisions d'ouverture ou de suppression de postes, alors que les témoignages et observations de terrain ont montré des dynamiques locales variées de productivité et d'évolution de l'activité.

Proposition n° 2 : La mission recommande de généraliser la mise au point d'indicateurs de productivité, non seulement pour les unités territoriales mais également pour les autres structures, en particulier celles de support, et de mettre en place un processus national de révision annuelle des effectifs, soutenu par un dialogue de gestion, pour l'ensemble des postes permanents.

2.2.2. La mobilité interne pourrait être plus dynamique, au bénéfice d'une meilleure allocation des ressources et de l'accompagnement des parcours professionnels

Selon le bilan social 2017, 3,59 % des personnels hors ouvriers forestiers ont bénéficié d'une mobilité géographique en 2016. Et 3,35 % des agents ont bénéficié d'un changement de service[29].

Il convient de noter que, en sus de ces chiffres relatifs à la mobilité interne, l'affectation des ouvriers forestiers et de leur encadrement aux agences travaux, dont la taille est à l'échelle d'un département ou plus grande, permet de les mobiliser sur les différents chantiers en fonction du carnet de commande. Il arrive que certains ouvriers soient amenés à réaliser ponctuellement des chantiers en-dehors du territoire de leur agence travaux de rattachement, pour répondre à une demande pressante, et la plus forte coordination permise par la création d'une agence travaux nationale (ANET) est susceptible d'accentuer cette gestion géographiquement large des ouvriers et de leur encadrement.

En ce qui concerne le processus de mobilité interne, en 2018, 562 postes ont été « *mis en appel* » et 746 candidatures ont été enregistrées, dont 223 retenues[30], à mettre en regard d'un effectif métier concerné de 4 569 agents : le taux effectif de mobilité est inférieur à 5%. Il est par exemple de 4% parmi les TFT, la catégorie la plus nombreuse.

Ces taux peuvent paraître bas, et plus proches de ceux observés dans la fonction publique que dans des grandes entreprises. Il existe sans doute des marges de manœuvre pour encourager et accompagner davantage la mobilité des agents, de manière à contribuer (i) à faciliter les ajustements de charge de travail entre structures (ii) à encourager le développement de « parcours professionnels » permettant de dynamiser les compétences et responsabilités. Les besoins en personnels non couverts par la mobilité interne nécessitent des recrutements externes, avec un ajustement de la performance globale de l'établissement moins efficace et plus coûteux.

2.2.3. Une stratégie de recrutement externe modifiée sur la période récente

Les signataires du COP se sont engagés à stabiliser les effectifs, alors que ceux-ci avaient baissé de 22 % entre 2002 et 2015.

L'effectif cible à maintenir est de 8 762 ETPT pour les fonctionnaires, agents contractuels et ouvriers, sur toute la période 2016-2020, auquel s'ajoute un effectif d'emplois aidés (contrats d'apprentissage, de professionnalisation, contrats d'insertion, volontaires en service civique…) qui progresse de 50/an à partir de 2016.

---

[29] À titre de comparaison, le taux de la mobilité géographique (=changement de département) au ministère de l'agriculture est de 4,9% (bilan social 2017).

[30] La différence correspond à des gels de postes.

Le COP précise que « *cette stabilisation des effectifs s'accompagne de la stabilisation de la masse salariale, grâce à un recours accru à des salariés de droit privé pour les fonctions qui ne relèvent pas d'actions de police.* » Le projet d'établissement, document interne à l'ONF qui précise et complète le COP, indique que les départs de fonctionnaires seront remplacés par 70% de fonctionnaires et 30% de salariés.

Le projet d'établissement donne une répartition indicative de l'évolution des effectifs par catégories : diminution des effectifs de fonctionnaires (-452 soit -8,5 %), forte diminution des agents non titulaires (-134 soit -42,4%), augmentation des effectifs de salariés (+420, soit +88,6%) et d'ouvriers forestiers (+102, soit +3,8%).

Le projet d'établissement prévoit par ailleurs la requalification d'une fraction importante des agents de catégorie C administratifs en catégorie B.

Les deux premières années du COP, l'établissement a mis en œuvre ces engagements, et a pu réaliser de nombreux recrutements, même si dès 2017 l'effectif a baissé de 55 ETPT.

Tableau 15 : Départs et arrivées sur la période 2016-2019 (en nombre de personnes physiques)

Statut	2016		2017		2018		Prévisions 2019		Variation	Variation
	Départs	Arrivées	Départs	Arrivées	Départs	Arrivées	Départs	Arrivées	Prévue COP	Réalisée fin 2019
Fonctionnaires	291	60	290	146	347	125	339	40	-452	-896
Contractuels de droit public	103	95	99	29	42	1	6	2	-134	-123
Ouvriers forestiers	520	585	750	790	521	442	434	217	+102	-191
Autres salariés	33	96	99	197	111	151	44	170	+420	+327
Emplois aidés	204	404	172	398	82	316	297	187	+250	+550

Source : ONF-DRH, retraitement mission.

L'augmentation de la masse salariale en 2017 (+4,6M€ par rapport aux 474M€ d'objectif COP) et la dégradation de la situation financière globale a conduit l'établissement à modifier fortement sa stratégie, par un gel des postes vacants fin 2017, puis une modification du ratio cible de remplacement des fonctionnaires par des salariés (70% ou lieu de 30%) devenu 100% en 2018. Ainsi, fin 2019, l'établissement aura réduit son effectif de fonctionnaires et contractuels de droit public de 1019 personnes, près d'un cinquième de l'effectif et presque deux fois ce qui était prévu pour l'ensemble des 5 années du COP.

La hausse prévue de l'effectif des ouvriers forestiers (+102) s'est en réalité traduite par une nette baisse (-191), encore plus importante en ETPT (-241) du fait de la hausse des temps partiels et des cessations progressives d'activité.

Ces décisions, fortement différentes des hypothèses du COP et du projet d'établissement, ont largement contribué à la dégradation du dialogue social, selon le rapport des IGAPS précité, et interrogent fortement la mission sur la pertinence des engagements pris dans ce domaine au sein d'un COP, sans certitude sur les financements nécessaires.

En revanche, l'objectif quantitatif relatif aux emplois aidés semble en passe d'être atteint.

Tableau 16 : Effectifs d'emplois aidés sur 2015-2019 (en ETPT)

	2015	2016	2017	2018	2019
Prévision COP	243	351	401	451	501
Réalisation	241	339	384	596	NA

Source : ONF.

2.3. L'établissement doit rapidement repérer et utiliser les possibilités d'un pilotage des ressources humaines, dans le cadre d'un projet stratégique national soutenable socialement et économiquement

2.3.1. L'objectif du COP de maintien des effectifs global n'est pas pertinent et doit être abandonné

Du fait de son origine, une administration publique, et du choix fait lors de sa création de maintenir un cadre d'emploi public, l'ONF ressemble davantage à une administration publique, devant appliquer les directives générales, y compris les mesures de revalorisation générales de la fonction publique (CAS pension, RIFSEEP, PPCR…) qu'à une entreprise, même publique, autonome et responsable de l'équilibre entre les produits et les charges.

La fixation d'un objectif de maintien des effectifs dans le COP 2016-2020, interprété par les uns comme un plancher, et par les autres comme un plafond, alors que ce contrat ne garantit pas que l'établissement disposera des ressources nécessaires à leur rémunération, peut à cet égard paraître non seulement un pari osé, mais aussi un facteur de malentendu, une partie du corps social pouvant légitimement considérer qu'en engageant sa signature sur cet objectif, l'État s'en est fait le garant, et qu'il lui revient d'apporter les ressources nécessaires, si les ventes de bois et les autres recettes d'activité ne suffisent pas à couvrir les dépenses correspondantes.

En outre, l'engagement sur les effectifs inclut les activités concurrentielles de l'ONF, qui n'ont pourtant pas vocation à être financées par l'État, et dont les perspectives d'équilibre semblent repoussées d'exercice en exercice, si l'on se base sur la comptabilité analytique de l'Office.

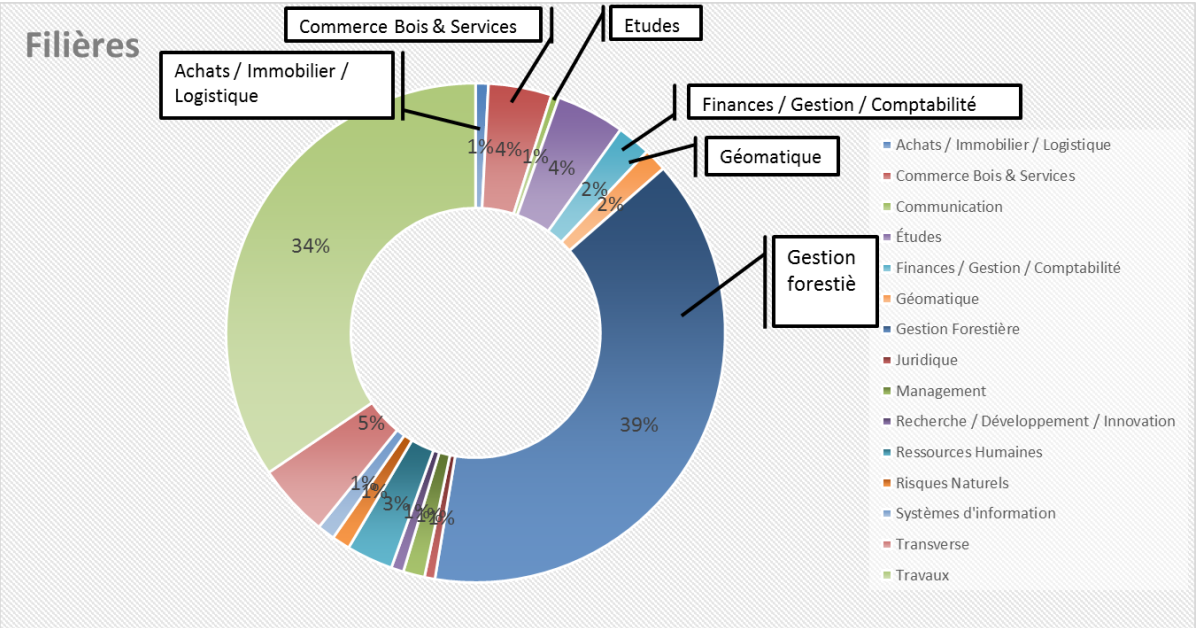
2.3.2. Les premiers travaux de GPEC sont prometteurs

Il faut plusieurs générations de forestiers pour faire d'une parcelle en régénération une forêt de haute futaie. L'acquisition, le partage et la transmission des connaissances sur la forêt, la sylviculture et le bois sur le long terme sont au cœur de la légitimité de l'ONF. Avec le changement climatique, le progrès des connaissances scientifiques et les attentes sociétales nouvelles, notamment, l'enjeu de maintien voire de renforcement de ses compétences est majeur pour l'établissement.

La mise en place d'une GPEC est ainsi identifiée par le projet d'établissement, à la fois comme un élément à intégrer dans la négociation triennale obligatoire pour les salariés et dans les discussions relatives à l'avenir des emplois publics. Mais c'est avant tout un enjeu stratégique : maintenir et développer les compétences forestières, pour comprendre les attentes et changements et les interpréter avec autorité et pertinence, dans un modèle économique soutenable, là réside le réel défi pour l'ONF et ses agents.

Le graphique suivant montre la diversité des filières métier concernées :

Graphique 13 : Filières identifiées par la DRH de l'ONF en 2018



Source : ONF-DRH.

La mission a été destinataire des travaux engagés dans le groupe de travail ad hoc mis en place en interne à l'ONF, et encourage l'établissement à poursuivre cet exercice, mais aussi à le partager avec le conseil d'administration et l'État-tutelle pour que les décisions qui en résulteront bénéficient d'une large et durable adhésion : c'est un enjeu sociétal de première importance que de renouveler et développer les compétences forestières, afin de les rendre mobilisables pour la forêt publique, voire d'en faire bénéficier à la gestion en forêt privée. Les nombreux agents forestiers de l'ONF rencontrés par la mission ont montré leur motivation, leur engagement, leur capacité d'adaptation : ils ont besoins d'être soutenus par une organisation efficace et par un management adapté.

2.3.3. L'ONF doit poursuivre et prolonger les travaux prospectifs sur ses métiers et son organisation, en cohérence avec la stratégie de l'établissement

Pour l'ONF, dont les personnels forment le premier « *actif stratégique* », l'enjeu principal en matière de RH est de faire émerger une vision stratégique des emplois et compétences, c'est-à-dire de procéder à un alignement entre la stratégie de l'établissement et sa politique de ressources humaines. À cette fin, plusieurs questions doivent être abordées, instruites, délibérées, traitées et expliquées.

2.3.3.1. L'évolution des métiers de la forêt devrait être appréciée à l'échelle de l'ensemble de la sphère publique

Comme établissement de référence pour l'ensemble des forêts françaises, l'ONF est particulièrement concerné par les évolutions des enjeux touchant à la forêt, et par les compétences nécessaires pour les comprendre et les gérer, de la génétique des plantes aux usages du bois, en passant par la sylviculture, la gestion de la biodiversité et des « aménités » ou encore l'exploitation des forêts.

Les compétences nécessaires sont renouvelées par l'émergence de plusieurs enjeux :

- l'impact du changement climatique, qui met en question certaines pratiques sylvicoles ;
- une meilleure compréhension de la biologie, de l'écologie et des interactions entre les différentes espèces vivantes hébergés par les forêts ;
- l'essor du numérique, la mécanisation, la robotisation : à dire d'experts, des gains de productivité pourraient être réalisés grâce aux usages du numérique dans la gestion sylvicole ;
- la communication devenue indispensable avec les différentes parties prenantes au-delà du monde des forestiers.

Ces questions méritent un traitement global, associant forêts publiques et privées, l'État et les opérateurs publics ONF et CNPF.

Proposition n° 3 : À l'initiative du ministère de l'agriculture, réaliser une analyse de l'expertise publique et des compétences forestières nécessaires à l'échelle de l'ensemble de la sphère publique, ce qui permettra de préciser le rôle spécifique que doit jouer l'ONF dans cette expertise.

2.3.3.2. L'ONF n'a intérêt ni à réaliser l'ensemble des travaux forestiers en régie interne, ni à tout externaliser

Du temps de l'administration forestière comme dans les premières années de l'ONF, les ouvriers forestiers constituaient une communauté de travail distincte des agents publics, ajustable selon les besoins. La reconnaissance progressive de leurs droits dans des « *conventions collectives* », d'abord au niveau local puis régional, l'arrivée plus nombreuse de salariés de droit privé, y compris sur les postes emblématiques de technicien forestier territorial (TFT), puis en 2018 la signature d'une première « *convention collective nationale* » ont fait évoluer cette situation.

Aujourd'hui, l'ONF dispose d'un cadre de gestion unique de ses personnels contractuels de droit privé. Néanmoins la mission considère que la question de l'avenir des équipes d'ouvriers forestiers internes à l'ONF mérite d'être examinée dans une perspective stratégique globale.

Celle-ci devrait s'appuyer sur une réflexion, dont la mission n'a pas trouvé trace, sur le nombre minimum d'ouvriers nécessaires à l'ONF pour faire face aux situations d'urgence et aux travaux dont la technicité nécessite une bonne connaissance des enjeux associés à la forêt domaniale :

- en forêt domaniale, l'ONF réalise en « régie directe » des travaux de sylviculture, voire d'abattage et de débardage dans certaines régions[31]. L'impression qui ressort des visites de terrain de la mission est que le recours aux ouvriers forestiers est dicté par la disponibilité des personnels, le recours aux entreprises de travaux forestiers (ETF) n'intervenant à titre complémentaire qu'une fois le programme de travail des ouvriers forestiers saturé. Mais ce choix est-il économiquement et fonctionnellement pertinent ? La gestion des ouvriers forestiers et les coûts internes sont-ils toujours compétitifs par rapport aux ETF, notamment pour les chantiers ne requérant pas des standards de qualité particuliers ? L'ONF est-il capable de gérer la saisonnalité des travaux, et d'assurer le plein emploi des OF tout au long de l'année, le cas échéant en mobilisant une annualisation du temps de travail, comme cela est pratiqué en zone de montagne ?
- en forêt communale, si l'ONF effectue des travaux sylvicoles, c'est en tant que prestataire de la commune, qui peut choisir de confier ses travaux à une entreprise privée. Cette activité concurrentielle est-elle compatible, sans conflit d'intérêts, avec les obligations qui incombent à l'ONF au titre du régime forestier, et qui placent l'ONF comme le conseil et l'aménageur et donc le prescripteur de travaux des communes propriétaires ?
- dans le cadre des activités concurrentielles hors forêts publiques, l'ONF répond à des commandes financées par un client, et doit ajuster ses capacités en fonction de son carnet de commandes : est-ce compatible avec les modalités de gestion des ressources humaines largement inspirés de la fonction publique, qui président à la gestion des ouvriers forestiers au sein de l'établissement ?

En pratique, le développement des activités concurrentielles hors forêt domaniale a été présenté comme nécessaire notamment pour assurer le plein-emploi des ouvriers forestiers : un lien au moins historique existe entre la réalisation en régie interne des travaux en forêt domaniale et le développement des activités concurrentielles. Les coûts de structure élevés de l'ONF, et les coûts horaires des personnels sont deux handicaps à une amélioration du solde des activités concurrentielles, qui semble avoir toujours été déficitaire depuis qu'il est suivi en comptabilité analytique (voir annexe financière).

S'il est décidé de réduire ou filialiser l'activité concurrentielle de l'ONF, il convient en parallèle de réduire la part des travaux réalisés en régie en forêt domaniale, et de recourir davantage à la filiale et/ou aux ETF pour ces travaux, comme l'orientation semble déjà se dessiner. Cela permettra de vérifier régulièrement que les coûts en régie sont inférieurs ou égaux à ceux des ETF à qualité comparable, et permettra d'abaisser le « *point mort* » de l'ONF en diminuant ses charges fixes, dont la masse salariale de ses agents permanents, au profit de charges variables, ajustables en fonction des recettes de l'établissement.

[31] Principalement pour des raisons historiques en Alsace/Moselle.

<u>Proposition n° 4</u> : La mission recommande (i) de réaliser progressivement une réelle séparation entre les activités relevant du régime forestier, auxquelles peuvent être liées les MIG, et les activités concurrentielles ; (ii) de définir les moyens nécessaires à maintenir en interne pour garder une capacité d'intervention directe pour mener des opérations complexes en forêt domaniale ou déployer des moyens dans des contextes de cris ; (iii) de diminuer la part des travaux réalisés en régie directe en forêt domaniale, au profit des ETF existantes, et de limiter l'ouverture de nouveaux postes ou du remplacement des postes actuels à un constat de carence durable ou reposant sur une analyse étayée du nombre d'ouvriers forestiers nécessaires aux besoins stratégiques internes ; (iv) de transférer progressivement les activités de travaux vers une filiale dédiée, qui doit disposer de sa gouvernance et de son organisation propre.

2.3.3.3. L'unité territoriale, structure de base de l'établissement, doit être confortée comme collectif de travail pour l'adapter aux conditions variées des forêts gérées

Lorsque l'agent territorial était le garde de la forêt, la question de la taille de son triage, où il se déplaçait à pied, était une clé déterminante de son efficacité.

Est-ce encore le cas aujourd'hui ? La mission estime en effet que le technicien forestier territorial (TFT) doit devenir à la fois un forestier généraliste et un spécialiste dans au moins un domaine de compétences : commercialisation des bois, paysage, biodiversité, risques… Le travail collectif est d'ores et déjà la règle pour certaines tâches, comme le martelage. La vision du garde forestier, seul responsable dans son triage, ne correspond pas à la réalité ni au besoin des activités de l'ONF. La nécessité de désigner un interlocuteur unique pour chaque commune propriétaire, relayée par la Fédération nationale des Communes forestières (FNCOFOR) ou le rapport des inspecteurs généraux en charge de l'appui aux personnes et aux structures (IGAPS), ne suppose pas pour autant de maintenir le « triage » comme entité opérationnelle. L'organisation interne des UT mérite d'être adaptée aux enjeux et paramètres de terrain, avec les responsables et agents concernés.

Le Responsable de l'unité territoriale (RUT) est un élément clé du maillage territorial. Il doit être légitimé et conforté dans son autorité managériale et technique, avec des procédures de préparation à la prise de poste et un tuteurage durant les deux premières années. L'organisation en UT a des vertus de résilience et permet un management plus collectif. Elle est compatible avec la demande des communes de continuer à disposer d'un interlocuteur de référence, qui fait son affaire des interfaces avec les autres agents de l'UT sollicités en raison de leurs compétences.

En revanche plusieurs questions se posent sur la performance et l'optimisation de cette organisation, et les critères d'allocation des ressources entre UT.

Un groupe de travail interne a réalisé en 2017 une synthèse des techniques d'évaluation globale du niveau d'activité des UT, et en a déduit « *qu'une approche nationale unique est peu pertinente, du fait des disparités fortes entre UT, tant en termes d'enjeux que d'organisation* ».

Tableau 17 : Postes en unités territoriales et surfaces gérées (métropole)

Direction territoriale	Postes en UT	dont RUT	dont TFT	dont Autres	Surface totale gérée en ha	Surface par TFT en ha
Centre-Ouest-Aquitaine	353	37	314	2	537 274	1 711
Bourgogne-Franche-Comté	544	51	493	0	713 580	1 447
Seine-Nord	295	29	263	3	309 816	1 178
Grand Est	927	95	819	13	1 127 708	1 377
Midi-Méditerranée	523	54	457	12	1 348 588	2 951
Auvergne-Rhône-Alpes	354	39	313	2	566 247	1 809
DR Corse	50	7	43	0	149 293	3 472
Total métropole	**3 046**	**312**	**2 702**	**32**	**4 752 505**	**1 759**

Source : ONF.

Les surfaces gérées par TFT – un indicateur fruste mais robuste – témoignent de réelles variations régionales, opposant Corse (3 472 ha/TFT) Midi-Méditerranée (2 951 ha/TFT) et, avec un maillage nettement plus serré, Grand-Est (1 377 ha/TFT) et Seine-Nord (1 178 ha/TFT), mais il serait hâtif de considérer ces écarts comme des différences de productivité, tant les enjeux forestiers entre ces régions sont différents.

L'ONF, en liaison avec une mission interinspections et la FNCOFOR, a défini en 2015 une typologie des unités territoriales, afin de cadrer les surfaces des triages, en fonction des charges de travail différentes selon plusieurs critères :

Tableau 18 : Typologie des unités territoriales et normes de surface des triages

Type	Zone géographique	Niveau de récolte de bois	Dont part de bois façonné	Borne inférieure de surface du triage *en ha*	Borne supérieure de surface du triage *en ha*
1	Plaines et collines	plus de 6 m^3/ha	ou plus de 4 m^3/ha et plus de 30% BF	1 100	1 600
2	Plaines et collines	de 4 à 6 m^3/ha	ou plus de 2 m^3/ha et plus de 30% de BF	1 400	2 000
3	Plaines et collines	autres situations		1 700	3 000
4	Montagne			1 800	3 500
5	Méditerranée			2 000	5 000

Source : ONF.

Les moyennes constatées par directions territoriales sont presque toutes à l'intérieur de ces bornes, à l'exception de SEINE-NORD qui a des surfaces moyennes significativement inférieures pour les types 2 et 3, soit la moitié de ses UT. Néanmoins les écarts entre les triages d'une même UT et les comparaisons internationales montrent la persistance de marges pour améliorer la productivité et, surtout, tenir comptes des évolutions des besoins associés aux objectifs sylvicoles et multifonctionnels assignés à ces territoires forestiers.

« *Ce qui coûte en forêt*, c'est *d'abord d'aller en forêt* », ont déclaré à la mission de nombreux responsables. La fragmentation extrême de certaines unités de gestion, sur de vastes territoires, engendre ainsi des frais fixes importants.

Pour cette raison, les forêts domaniales et communales d'un même territoire sont prises en charge par la même unité territoriale (UT) de l'ONF, qui organise ainsi la mise en œuvre de deux métiers distincts : la gestion pour compte propre, l'ONF ayant la pleine maîtrise des actions en forêt domaniale, et la gestion pour compte de tiers, celle-ci étant décomposée en actions relevant du régime forestier, et en actions concurrentielles, pour lesquelles la collectivité propriétaire peut librement choisir un autre fournisseur.

En visant un équilibre global, l'ONF permet et réalise des transferts entre les forêts productives, qui dégagent une marge, et celles qui ne le sont pas, qui coûtent. Ces transferts s'opèrent entre les forêts domaniales, d'une part, entre les forêts communales, d'autre part, mais, au vu de ses nombreux contacts sur le terrain, la mission considère qu'il existe à de nombreux endroits de la porosité entre les dépenses de ces deux catégories de forêts publiques, au premier chef dans les temps passés par les agents[32]. Cette « solidarité », dans l'espace et dans le temps, entre les forêts semble recueillir un large consensus, mais l'absence de mesure des soldes par massifs et par propriétaire ne facilite pas la mise au point de trajectoire d'améliorations pour l'ensemble des forêts.

Le recours aux outils numériques, à la surveillance à distance[33], la mesure des volumes de bois en usine et par les entreprises forestières plutôt que par les techniciens territoriaux, notamment, pourraient modifier et alléger certaines tâches des TFT au bénéfice d'autres rôles ou d'un élargissement des surfaces gérées par agents.

L'UT et en son sein le TFT encadré par le RUT, sont les piliers de la gestion forestière publique. Il est donc indispensable que l'ONF leur accorde la plus grande attention, en étudie le fonctionnement, encourage les bonnes pratiques, leur fonctionnement en réseau d'échange, et accompagne particulièrement les responsables de ces UT. La création récente d'un vivier pour identifier et préparer les futurs RUT, et la mise en place d'actions de coaching des nouveaux RUT va dans le bon sens.

2.3.3.4. La modernisation des fonctions de support est un complément indispensable à la baisse de leurs effectifs.

Le COP et les éléments fournis par l'ONF à la mission, même s'ils ne permettent pas de réaliser un diagnostic précis, laissent penser que l'établissement dispose de marges de manœuvre importantes, à la fois qualitativement et quantitativement, dans l'utilisation des personnels et des moyens qu'il consacre aux fonctions financières, RH, et informatique, notamment.

D'après la DRH, les effectifs aux niveaux Siège et DT consacrés aux fonctions financières (incluant les agences comptables, principale et secondaires) et RH en 2018 sont de l'ordre de 450 ETPT, dont 120 pour la fonction RH. Ces ressources ne font pas l'objet d'un pilotage d'ensemble alors qu'elles contribuent à des objectifs communs de bonne gestion.

---

[32] La mission a eu connaissance des efforts de comptabilisation des temps passés, avec des réussites dans le suivi des temps ouvriers au sein des agences travaux, mais aussi des difficultés à mettre en œuvre un suivi des temps en unité territoriale. Il semble que l'intérêt de ce suivi des temps n'ait pas été suffisamment perçu par les agents concernés au sein de beaucoup d'UT, et que dans beaucoup de cas, la répartition des temps est réalisée par le RUT lui-même.

[33] Sans que la mission estime que ce soit une réponse à tous les besoins de surveillance, et en ayant conscience que la visibilité sur le terrain est un élément important de la crédibilité de l'activité de l'ONF et de son dialogue avec les élus. Mais la mission estime qu'il est possible de faire des gains de productivité dans ce domaine avec le recours aux outils modernes.

Le rythme prévu des départs à la retraite semble élevé sur ces fonctions, et l'établissement a donc les moyens de concevoir et mettre en œuvre un plan pluriannuel qui mériterait un pilotage national unifié et global. La simple gestion quantitative annoncée au projet d'établissement (celui-ci prévoit un taux de remplacement des départs de seulement 30 à 40% pour les fonctions de soutien) ne suffit pas à assurer une plus grande efficacité de ces fonctions, sur lesquelles reposent la capacité de pilotage de l'établissement. Cette question est reprise infra, dans une perspective plus globale.

2.3.4. Emplois publics ou emplois privés : choisir un cadre de gestion unique, support de la communauté de travail

L'ONF, on l'a vu, est l'un des rares établissements à utiliser en parallèle deux cadres d'emploi pour ses personnels ainsi que pour organiser le dialogue social : celui de la fonction publique, et le droit privé, qui est en principe le droit commun pour les EPIC.

Cette situation engendre des surcoûts et des dysfonctionnements, notamment en matière de dialogue social. Les difficultés récurrentes à faire vivre le dialogue social au sein de l'ONF invitent à sortir de cette situation historique.

2.3.4.1. Une dualité historique, que la création de l'ONF comme EPIC n'a pas remise en cause

A la création de l'ONF, deux catégories d'agents étaient présentes dans l'administration des forêts : des fonctionnaires, et, sur les emplois qualifiés aujourd'hui d'ouvriers, des « *journaliers* ».

La question du maintien d'un statut de fonctionnaire pour les agents du nouvel ONF a fait l'objet d'un réel débat : il semble que le porteur de projet Edgard Pisani, souhaitait couper le lien avec la fonction publique d'État, mais son successeur Edgar Faure a accepté de déroger à l'usage qui veut que les EPIC recrutent des personnels de droit privé, sauf le directeur et l'agent comptable[34]. L'ONF est donc devenu un EPIC « dérogatoire » : au lieu de recruter exclusivement des personnels de droit privé (à l'exclusion du DG et de l'agent comptable) il a continué à recruter des personnels de droit public, fonctionnaires ou contractuels, comme le faisait l'ancienne administration des forêts.

Encadré 4 : Article L222-6 du code forestier

Les agents de l'Office national des forêts sont régis par des statuts particuliers pris en application de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Les dispositions de l'article 10 de la loi du 11 janvier 1984 précitée fixant les conditions d'adaptation de ces statuts particuliers aux besoins propres de l'office sont applicables à l'ensemble des personnels. Le statut particulier des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et celui des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement définissent les modalités selon lesquelles ces ingénieurs peuvent être placés sous l'autorité du directeur général de l'office.

Source : Code forestier.

[34] Voir l'ouvrage du premier directeur général de l'ONF, Christian DELABALLE « *L'Office national des forêts ou le sentiment d'entreprendre* ».

2.3.4.2. La direction générale a récemment décidé de recourir davantage aux agents salariés, sur la base d'un écart de coût qui reste à expertiser

Le renchérissement du coût des fonctionnaires, avec l'intégration du déficit de leur régime de retraite (CAS pension) dans les charges salariales a interrogé l'établissement sur la poursuite des recrutements de fonctionnaires. Il a été décidé dans le cadre du dernier COP d'intégrer progressivement des salariés dans les recrutements non ouvriers, pour les fonctions qui ne relèvent pas d'actions de police. Le projet d'établissement a fixé ce taux à hauteur de 30 % des recrutements. Avec la dégradation des comptes en 2017, la part des salariés a été augmentée à 70 % des recrutements[35] puis en 2018 la direction a affiché un objectif de 100% des recrutements.

Cependant le surcoût du recours à la fonction publique par rapport au salariat n'a pas été spécifiquement documenté et suivi par l'ONF pour appuyer ses choix de recrutement par statut. Au-delà de l'enjeu de coût, le choix entre les deux régimes ne semble pas avoir fait l'objet ni d'une analyse en coûts/avantages, ni d'une étude d'impact. Le choix de remplacer des fonctionnaires par des contractuels a pourtant contribué à dégrader très fortement le dialogue social, certaines organisations syndicales considérant en particulier que le statut de fonctionnaire apporte des garanties irremplaçables pour la mise en œuvre impartiale du régime forestier, notamment à trois stades « critiques » : la détermination des principes d'aménagement des forêts, l'inscription à l'assiette des coupes, et la vente de bois.

Autre argument, rappelé notamment par les IGAPS : la mobilité d'agents, notamment de cadres, entre les différentes structures publiques en charge des forêts (administrations centrales du MAA et du MTES, administrations déconcentrées, CNPF et ONF) est favorisée par la possibilité d'accueillir des fonctionnaires dans l'ensemble de ces structures, avec certes le frein d'éventuelles différences de rémunérations, et notamment de primes.

Sans se prononcer sur le choix entre fonction publique et salariat, le rapport des IGAPS appelle l'établissement à mieux définir ses deux stratégies de recrutement, en élaborant un plan pluriannuel de recrutement des fonctionnaires, et en recrutant des salariés de droit privé selon des règles partagées : on ne peut que souscrire à ces recommandations, mais la mission recommande d'aller plus loin dans l'analyse pour envisager une sortie du statu quo, comme l'avait déjà recommandé la Cour des comptes dans son rapport particulier de 2014 relatif à l'ONF.

2.3.4.3. Le cadre de gestion privé correspond davantage à la réalité économique de l'ONF

Au-delà des incertitudes sur les mérites actuels et à venir des deux régimes juridiques, la mission constate que leur coexistence est en soi un facteur de complexité qui pèse fortement sur la gestion de l'établissement.

Elle recommande de ne pas continuer à mobiliser simultanément les deux cadres de gestion public et privé, mais au contraire de définir un cadre unique, en cohérence avec les autres hypothèses d'évolution de l'établissement.

Pour un EPIC, le choix du cadre de gestion public créée un lien durable de dépendance avec l'État : c'est ce dernier qui définit les principales règles d'évolution de la fonction publique, et notamment de ses coûts, des mesures de revalorisation ou de rémunération. Les établissements publics qui accueillent des agents publics sont presque tous financés à titre principal par des financements publics : l'évolution de la SCSP tient dès lors compte en théorie des décisions prises par l'État sur le coût des agents.

[35] Hors ouvriers forestiers, ces derniers restant recrutés à 100 % comme salariés.

Au contraire, les établissements qui ont recours à des personnels salariés ont toute latitude – dans le respect du code du travail et d'éventuels accords de branche - pour déterminer leur politique de rémunération. L'établissement peut ainsi négocier librement un accord d'entreprise dans la mesure de sa capacité de financement.

Les deux modèles sont donc profondément différents en terme économique : dans un cas, l'État est le garant de l'équilibre, et doit financer le coût des mesures qu'il décide, via la subvention pour charges de service public ; dans l'autre l'établissement doit ajuster politique sociale et moyens financiers, dans un cadre d'autonomie financière.

Finalement, trois scénarios peuvent être étudiés pour l'évolution de la gestion des ressources humaines à l'ONF : statu quo, généralisation du salariat, ou généralisation du statut de la fonction publique :

- le statu quo consiste en la coexistence durable des deux cadres de gestion. Il ne devrait être retenu que si les inconvénients les plus manifestes du maintien de deux régimes étaient réduits ou supprimés. En particulier, il parait indispensable d'établir des instances uniques de représentation des personnels, compétentes pour l'ensemble de la communauté de travail, et d'assurer un certain niveau d'équité entre les deux cadres de gestion au sein de l'entreprise, par alignement entre les règles issues de l'accord d'entreprise et les droits des fonctionnaires, nonobstant leurs obligations spécifiques, si elles existent. Ce scénario est compatible avec une responsabilité assumée par l'État de contribuer à l'équilibre de l'office ;
- la généralisation d'un cadre de gestion de droit privé mettrait fin au caractère dérogatoire de l'EPIC : il nécessite une mesure législative. Il donne davantage de capacité à l'établissement d'assurer lui-même les équilibres économiques et sociaux, en ajustant le coût du travail et les règles de gestion à ses possibilités économiques, dans le respect du code du travail mais indépendamment des décisions relatives à la fonction publique. Les fonctionnaires doivent pouvoir continuer à être accueillis en détachement ;
- la généralisation du cadre de la fonction publique, opération qui a été réalisée dans d'autres établissements relevant du ministère de l'agriculture[36], serait facilitée par l'extinction du recrutement d'ouvriers forestiers. Elle faciliterait la fluidité entre l'ONF, les services de l'État et les autres opérateurs publics, dont le CNPF. Elle suppose que l'État intègre les déterminants de la masse salariale qu'il a décidé dans l'évolution de sa subvention.

Ces trois scénarios relatifs au cadre de gestion des ressources humaines contribuent à définir des scénarios globaux (synthèse) et doivent donc être décidés en parfaite cohérence avec les modèles d'évolution du régime forestier, juridiques et de financement : la décision en incombe moins à l'ONF qu'à l'État, car c'est lui qui est seul à garantir la soutenabilité des scénarios 1 (statu quo) et 3 (généralisation du cadre de la fonction publique) supra.

La mission constate que sur les dix dernières années, l'État n'a pas compensé les surcoûts pour l'ONF résultant de ses décisions (CAS pension, revalorisation des catégories B, RIFSEEP, PPCR...) alors qu'il semble l'avoir fait, au fil des discussions budgétaires, en intégrant le coût de ces évolutions dans le « socle » de la subvention pour charges de service public de plusieurs établissements publics à caractère administratif.

[36] Ainsi les personnels des anciens Offices, à statuts divers, publics et privés, réunis dans FranceAgriMer en 2008 ont été intégrés dans la fonction publique.

<u>Proposition n° 5</u> : Donner à l'ONF la maîtrise de sa politique de ressources humaines, en supprimant son statut d'EPIC « dérogatoire », ce qui implique que les nouveaux fonctionnaires qui y travaillent n'y soient plus en position normale d'activité mais en détachement.

2.3.4.4. Les prérogatives de police des agents territoriaux de l'ONF, une responsabilité à préserver quel que soit le statut des personnels concernés

Une fonction importante portée par l'ONF est sa capacité à prévenir et sanctionner les infractions au code forestier, mais aussi au code de l'environnement, au code rural et au code de la route, partout sur le territoire des forêts publiques et si nécessaire au-delà, grâce à leur présence de terrain et à l'autorité attachée à leurs prérogatives.

Cette question technique[37] revêt une grande importance aux yeux de nombreuses personnes auditionnées, pour des raisons symboliques, mais aussi pour la contribution de l'ONF à la prévention des comportements délictueux sur les territoires gérés.

Si la décision récente de recruter des agents salariés, parallèlement ou à la place d'agents fonctionnaires, pour occuper des postes de techniciens forestiers territoriaux et assurer leur encadrement, est utile pour couvrir les besoins de recrutement, il convient de s'assurer que ces agents salariés pourront exercer une activité de surveillance et de sanction de manière aussi efficace que les agents fonctionnaires.

Ce point fait aujourd'hui l'objet d'une discussion et d'un doute légitime qu'il convient de lever.

Tout d'abord, il convient d'en délimiter l'ampleur. L'instruction ONF 17-T-91 du 21 septembre 2017 relative à l'exercice des pouvoirs de police décompose cette mission en trois volets distincts[38] :

- une surveillance technique axée sur le suivi des peuplements, du milieu naturel, des ouvrages, équipements et infrastructures du point de vue sylvicole (phytosanitaire) mais aussi de la sécurité. Cette surveillance implique le contrôle des cocontractants et ayant-droits (dans le cadre des contrats de vente de bois ou de menus produits, prestations de service, affouage, chasse etc.) ;
- une surveillance foncière destinée à préserver les limites de propriété, à contrôler les conditions d'exercice des concessions et baux divers, et à faire cesser les troubles (empiètement, occupation sans titre) susceptibles de porter préjudice à la forêt et aux droits du propriétaire ;
- la recherche et la constatation des infractions, c'est-à-dire d'actions et comportements interdits et réprimés par la loi et passibles de sanctions pénales (emprisonnement, amende, confiscation)[39].

Selon cette instruction, les deux premiers volets n'exigent aucun pouvoir particulier. Il s'agit d'interventions courantes. Seul le troisième volet de la surveillance qui relève des fonctions de police judiciaire exige de disposer de prérogatives spéciales : les pouvoirs de police judiciaire.

La recherche et la constatation d'infractions constituent des opérations de police judiciaire dont les principes sont définis par le code procédure pénale. Son article 15 indique que la police judiciaire comprend « (…) *Les fonctionnaires et agents auxquels sont attribués par la loi certaines fonctions de police judiciaire* ».

---

[37] Voir la fiche « *Les agents intervenants en matière de police pénale* forestière » – MAA-ONF novembre 2015, et l'instruction technique ONF-17T91 du 21 septembre 2017.

[38] Analyse reprise du rapport IGAPS, 2018.

[39] Cf. article L 161-8 du code forestier.

Les agents habilités sont désignés par deux articles du code forestier, l'un législatif, l'autre réglementaire :

Encadré 5 : Extraits du code forestier concernant l'habilitation des agents chargés de fonctions de police

Article L161-4

Sont habilités à rechercher et constater les infractions forestières, outre les officiers et agents de police judiciaire :

1° Les agents des services de l'État chargés des forêts, commissionnés à raison de leurs compétences en matière forestière et assermentés à cet effet ;

2° Les agents en service à l'Office national des forêts ainsi que ceux de l'établissement public du domaine national de Chambord, commissionnés à raison de leurs compétences en matière forestière et assermentés à cet effet ;

3° Les gardes champêtres et les agents de police municipale.

Article R161-2

Les agents de l'Office national des forêts pouvant être désignés afin d'être assermentés et commissionnés pour rechercher et constater les infractions forestières sont :

1° Les techniciens opérationnels forestiers ;

2° Les techniciens supérieurs forestiers ;

3° Les cadres techniques.

Le commissionnement est prononcé par le directeur général de l'Office national des forêts.

Source : Code forestier.

En première lecture, tout comme l'article du code de procédure pénal, ces deux articles du code forestier permettent d'assermenter et commissionner les agents de l'ONF, salariés comme fonctionnaires, dès lors qu'ils occupent au sein de l'ONF les emplois désignés de « *techniciens opérationnels forestiers* » ainsi que leurs supérieurs et cadres techniques.

Mais cette interprétation du texte est discutée par certains experts au titre que les catégories listées au R161-2 constitueraient des « *corps de fonctionnaires* », et que ne figurent pas explicitement dans cette liste les personnels salariés occupant les emplois correspondants. Il est donc conseillé de modifier par décret l'article R 161-2 du code forestier de la manière suivante :

« **article R 161-2** *Les personnels de l'Office national des forêts pouvant être désignés afin d'être assermentés et commissionnés pour rechercher et constater les infractions forestières sont les agents exerçant les emplois de responsables d'unités territoriales et de techniciens forestiers territoriaux.*

Peuvent aussi être assermentés et commissionnés aux mêmes fins les personnels en charge de missions relatives à la défense des forêts contre l'incendie, la chasse, la pêche, le contrôle des exploitations forestières et des aires de stockage de bois utilisés par l'Office.

Le commissionnement est prononcé par le directeur général de l'office national des forêts. »

Il est également conseillé de modifier l'article législatif, pour se conformer à des décisions du Conseil constitutionnel sur l'octroi de prérogatives de police judiciaire, que le Conseil souhaite limité et justifié.

Finalement, les agents de l'ONF sont amenés à contribuer à une « police de la ruralité », multifonctionnelle, avec d'autres acteurs dont la gendarmerie, la police nationale, les agents du futur Office national de biodiversité. Ces agents de l'ONF peuvent intervenir très largement à l'intérieur des forêts publiques, mais ils sont également compétents, pour leurs attributions forestières, ou encore de défense de la forêt contre les incendies, en dehors du territoire de ces forêts. Toutefois les statistiques fournies par l'ONF montrent qu'une très grande part de l'activité de police des agents concerne les infractions au code forestier (79 % du total des amendes en 2018) et au code de la route (circulation et stationnement, 15 % du total) en forêt publique[40].

Sur certains territoires, les agents de l'ONF constituent une fraction importante voire majoritaire des effectifs de police mobilisables. Toute évolution de l'ONF et du statut de ses personnels doit donc prendre en compte la nécessité de maintenir cette fonction, et de lui permettre d'intensifier son action si le besoin s'en fait sentir. La méthode efficace pour y parvenir ne consiste pas, pour la mission, à réserver certains emplois de l'ONF à des agents fonctionnaires, comme exploré par un précédent rapport[41], mais au contraire à ouvrir la possibilité d'assermenter des agents de l'ONF salariés de droit privé.

<u>Proposition n° 6</u> : La mission recommande de modifier les textes du code forestier (la loi et le règlement) pour permettre aux agents salariés de droit privé occupant des fonctions de technicien forestier territorial de recevoir les pouvoirs spécialisés de police administrative et de police judiciaire nécessaires à l'efficacité de leur action.

3. Le projet managérial manque de continuité, et doit être adapté aux défis actuels et à venir des forêts publiques, de leurs fonctions et de leurs usages

La mission a eu l'occasion de repérer quelques traits importants du management passé de l'établissement et considère que plusieurs améliorations sont susceptibles d'améliorer la cohérence entre les objectifs de l'organisation et le management.

3.1. Des principes d'organisation, qui ont subi la rotation des dirigeants et sont mal mis en œuvre,

L'ONF a l'apparence d'une maison bien organisée, avec sa structure pyramidale à 4 niveaux :

- le siège ;
- six directions territoriales ;
- les agences territoriales et agences spécialisées (travaux, études, RTM) ;
- les unités territoriales, dont le nombre est fixé dans le COP (320 pour la période 2016-2020), chacune regroupant plusieurs « triages » sous la responsabilité d'un technicien forestier.

[40] Source : Bilan de l'activité de police de l'ONF en 2018.

[41] IGAPS, 2017 déjà cité.

L'actuel schéma directeur d'organisation (SDO), publié par note de service le 23 avril 2014, distingue « *deux grands niveaux hiérarchiques : (1) un niveau de pilotage et de soutien et (2) un niveau de gestion et de production.* » Elle indique aussi que «*il est mis fin à l'organisation matricielle* », à la fois géographique et fonctionnelle, que le précédent DG avait mis en place. L'idée de ce schéma est de considérer que le siège et les DT forment un seul niveau, autrement dit que les DT sont les représentants de la DG sur le territoire. Ce sont les directeurs d'agence qui sont chargés de procéder aux principaux arbitrages locaux pour atteindre les objectifs qui leur sont fixés.

Mais le SDO de 2014, contesté par certains responsables territoriaux qui affirment ne pas l'avoir appliqué, a été révisé après le changement de DG intervenu en 2015. Le nombre des DT a été resserré à 6, mais surtout le niveau DT est redevenu un échelon intermédiaire entre le siège et les agences, alors que l'organisation précédente considérait que le siège et les DT ne formaient qu'un seul niveau hiérarchique.

Les objectifs du COP, reçus au niveau national sont déclinés dans des contrats d'objectifs annuels avec chaque directeur territorial[42] (figure 1) lesquels adaptent et répartissent cette feuille de route dans des contrats avec les chefs d'agence de leur ressort.

Figure 1 : Contrat d'objectifs d'un directeur territorial en 2019

Contrat d'objectifs 2019

	N°			
Objectifs 2019	1	Volumes de bois désignés		Forêt domaniale
	2			Forêt des collectivités
	3	Solde financier territorial	(YC Masse salariale réelle arbitrée)	
	4	Cessions immobilières (1)		Total
	5	Frais généraux (2)		
		(1) : yc cessions immobilières domaniales (pour 100% de leur valeur) (2) : - 2% Vs 2018 attendus		
Plafonds 2019	6	Effectifs sous plafond	(hors transferts DG 2019)	
	7	Effectifs sous plafond	(- emplois aidés)	
	8	Masse salariale réelle		
	9	Investissements nets de produits	en crédits de paiement	
	10			Travaux immobilisables en forêt domaniale (hors reconstitution)
	11			Investissements propres (MAT et IMMO)
	12			dont opérations immobilières individualisées (non fongibles)
A titre d'information	13	Financements externes sur investissement (3)		
	14			Travaux immobilisables en forêt domaniale (hors reconstitution)
	15			Investissements propres (MAT et IMMO)
	16	Aménagements	Forêt Domaniale (yc FDD hors FA)	Surface aménagée en 2019
	17		Forêt des collectivités	Surface aménagée en 2019
	18	Activité concurrentielle		CA Externe
	19			Solde en coût complet
	20	Produits MIG		
	21	Charges externes	en crédits de paiement	

[42] Les lettres d'objectifs 2019 ont un format et un contenu modifiés. Elles ne comportent plus d'objectif de volume de bois, continuent à viser un solde territorial global, mais sans le détail par grandes activités, avec des soldes sur les activités concurrentielles « en amélioration ». Ces lettres de mission incluent également des objectifs managériaux, relatifs au dialogue social, et à l'égard des partenaires. La mission n'a pas eu l'occasion de vérifier si les lettre d'objectif du niveau agence étaient modifiées en conséquence.

La note de service du 21 septembre 2018 relative à l'organisation de la direction générale, peut être interprétée comme restaurant l'organisation matricielle, abrogée en 2014, via le pilotage et l'animation par les directions du siège de « *réseaux spécialisés* » sur la plupart des sujets, tant métiers que support.

Des changements multiples et parfois opposés sont intervenus depuis 10 ans concernant l'organisation et les rôles respectifs des échelons territoriaux (DT et agences, dont les agences travaux et études). Ils semblent encore mal assimilés, et surtout génèrent un certain scepticisme quant aux objectifs, à la continuité et à la cohérence des réformes successives. Cela peut se traduire par des stratégies d'attentisme et d'investissement minimum dans la conduite du changement.

Il peut à cet égard paraître curieux que l'objectif 5.1 du COP « *stabiliser l'organisation de l'établissement (…)* » s'est concentré sur la seule stabilisation « *de l'architecture territoriale actuelle comportant 320 unités territoriales (UT)* », n'abordant pas l'évolution des rôles respectifs du siège et des DT, des DT et des agences, et sur leur nombre, d'une part, et sur le nombre et la taille des triages, d'autre part.

Tableau 19 : Évolution des effectifs du siège (hors ANET) sur la période 2013-2018

ETPT	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Effectifs DG	467,7	457,5	452,69	446,23	385,29	333,1
Variation hors transferts DT		-10,2	-4,8	-6,5	-4,9	-21,
Transferts DT					-56	-31

Source : ONF DRH.

La répartition actuelle des rôles entre le siège et les DT semble peu convaincante. Le siège et les directions territoriales forment aujourd'hui deux niveaux distincts, alors que le territoire de certaines DT est devenu très vaste, sans parfois correspondre au découpage des nouvelles régions. Les services des DT ne sont que très partiellement regroupés dans les sites sièges, et, ils peuvent apparaître peu accessibles aux services opérationnels et distants des enjeux de terrain.

En revanche, la mission a perçu l'importance d'une animation collective des TFT, dans des unités territoriales organisées, permettant de valoriser les compétences spécialisées des TFT au sein d'un collectif, l'unité territoriale. L'ONF devrait formaliser et partager en interne un travail de prospective à 10 ans, non seulement pour mieux définir les missions du TFT, mais également pour revoir les modalités du pilotage des UT, dans une perspective de mesure de l'activité et de la performance, y compris économique.

À cette vision géographique, il convient d'ajouter une analyse par métiers. La mission recommande de procéder à une plus grande séparation des quatre activités principales de l'ONF :

- en veillant à mieux suivre et distinguer les actes de gestion en forêt domaniale et en forêts communales : si la configuration des massifs oblige à gérer dans la même UT des forêts domaniales et des forêts communales, alors il est nécessaire de distinguer ces deux types de gestion dans les comptes de l'UT (sans avoir à recourir à des conventions d'affectation des dépenses dans le cadre du système de comptabilité analytique);
- en maintenant une gestion dédiée des grandes MIG : RTM, DFCI ;
- en isolant les activités concurrentielles et leur gestion, par une séparation organique stricte et par une filialisation progressive.

<u>Proposition n° 7</u> : La mission recommande : (i) d'adopter un mode de pilotage responsabilisant des échelons territoriaux, notamment des Unités territoriales et des agences, en fixant prioritairement des objectifs de marge brute par catégories d'activité ; (ii) de continuer à rationaliser les missions exercées respectivement par le siège et les échelons territoriaux, en supprimant tout doublon entre ces niveaux de pilotage. Cette clarification pourrait bénéficier d'un accompagnement externe.

3.2. La santé et le bien-être au travail : un enjeu prioritaire pour l'ONF et ses sous-traitants

Depuis sa création, l'ONF a souvent été pris à partie sur les objectifs de « *bien-être au travail* », comme il est maintenant conventionnel d'appeler la « *santé et la sécurité au travail* » (SST).

Établissement public œuvrant dans un secteur d'activité dangereux, on attend de l'ONF une gestion exemplaire des risques et de leur suivi, et une politique de prévention déterminée. C'est donc de manière très légitime que « *Le renforcement de la politique de prévention de la SST et d'amélioration des conditions de travail est une des toutes premières priorités de la politique des ressources humaines de l'établissement* » comme l'affirme le 5.4 du COP. Trois actions concrètes sont annoncées :

- un plan de formation des managers et de prévention des risques psychosociaux[43] ;
- un accord pour renforcer la politique de prévention de la pénibilité[44] des travaux ouvriers ;
- la mise en place d'un SIRH performant, permettant de faire des gains de productivité et améliorer la gestion des personnels.

La dégradation des relations avec les représentants des personnels et leurs démissions des instances semble s'être également traduite par l'absence de production des documents de pilotage de la santé et la sécurité au travail. Aucun des trois objectifs du COP ne semble s'être encore concrétisé. L'accord sur la pénibilité n'a pas été conclu, et la mise en place d'un SI pour la paye des salariés n'a pour l'instant généré aucun gain de productivité.

Au printemps 2019, l'établissement s'apprête à relancer la démarche SST, avec l'intention de lier davantage les actions de prévention, dans un programme qui a été présenté par le nouveau CHSCT central de droit public, en attendant d'être partagé avec le management et les instances de droit privé.

La mission s'est questionnée particulièrement sur la santé et la sécurité au travail des ouvriers forestiers (OF), et sur le niveau de responsabilisation des entreprises de travaux forestiers (ETF), quand elles agissent pour le compte ou sous la supervision de l'ONF. Elle appuie les signataires du COP à maintenir une priorité élevée à cet objectif, en portant la plus grande attention non seulement à la sécurité des équipes internes à l'ONF, mais également à celle des personnels agissant pour son compte et sous sa supervision : le plus grand recours aux ETF, recommandé par ailleurs, ne doit pas être le moyen d'externaliser la responsabilité de la sécurité au travail dans les forêts publiques.

---

[43] Au début de la décennie courante, l'ONF avait eu à faire face à une vague de suicides d'agents, certains avec leur arme de service. Un audit socio-organisationnel avait mis en évidence la nécessité d'alléger la responsabilité des agents territoriaux d'arbitrer entre les différentes injonctions, et donc d'affirmer « *des lignes de décision claires* » selon les termes d'un ancien DG.

[44] C'est un point clé, même si la mission a manqué d'éléments pour analyser l'impact de cette pénibilité et ses évolutions.

3.3. Les fonctions support et d'appui à simplifier, rendre plus efficientes et mettre au service du projet d'établissement et de son pilotage

Même si la mesure de la performance des fonctions d'appui de l'ONF ne figure pas dans les objectifs de la présente mission, les données et témoignages reçus invitent à partager quelques constats.

En premier lieu, il convient de noter que les fonctions d'appui, qui incluent les fonctions support, génériques à toute organisation (RH, finances, SI, pilotage et contrôle de gestion, communication, moyens généraux) et celles qui sont spécifiques au soutien des activités métiers (forêt, bois, commercialisation à l'ONF) ne font pas l'objet d'un pilotage unifié, ni d'un plan de modernisation et de performance dédié. Il est de ce fait difficile d'identifier les coûts passés et actuels des fonctions supports ou de soutien de l'ONF même si on peut estimer certaines marges de manœuvre par des comparaisons (voir annexe n°1 et synthèse).

En second lieu, il semble que plusieurs de ces fonctions fassent l'objet d'un pilotage visant la conformité, mais qui n'apporte que peu ou pas de valeur pour les décideurs nationaux comme locaux. Ainsi la mission a pu constater que la plupart des décisions de l'établissement se prennent sans études d'impact ni analyse a posteriori. La séparation maintenue à l'échelle des DT entre les fonctions financières et comptable contribue à cette perception : la production comptable est orientée vers la synthèse nationale, et ne contribue que très peu au pilotage des unités opérationnelles. Cette remarque s'applique y compris sur l'activité concurrentielle, qui ne fait l'objet d'aucun contrôle de gestion régulier en infra annuel.

<u>Proposition n° 8</u> : La mission recommande de mettre en place un plan de modernisation des fonctions de support, faisant l'objet d'un pilotage d'ensemble, et visant à réduire la part des ressources que l'établissement leur consacre, tout en augmentant la capacité de pilotage et de décision. Cette recommandation pourrait être accompagnée pendant la phase de conception du plan d'une mission de conseil apportée par les inspections et conseils généraux, facilitant l'accès à d'autres modes d'organisation des fonctions supports (parangonnage).

3.4. Un projet managérial à redéfinir, pour le rendre plus participatif, plus ouvert, plus déconcentré, plus responsabilisant, en cohérence avec la stratégie de l'ONF

55 ans après sa création, il n'existe toujours pas de vision partagée, ni en interne, ni dans la société civile, pour considérer l'ONF comme un EPIC ou a fortiori comme une entreprise. Son cadre de management hérité de l'ancienne administration des eaux et forêts semble pourtant à certains égards daté et peu adapté à la résolution des défis actuels.

La gestion des forêts domaniales par l'ONF, dont le professionnalisme est reconnu, peut aussi paraître insuffisamment transparente à certains responsables publics et acteurs de la société civile, qui expriment publiquement leur contestation de certains choix de l'établissement.

La gestion des forêts communales est traversée par des demandes – de l'État, des propriétaires communaux, des collectivités et de la société civile, des clients de la filière bois - multiples et mal régulées, dans un cadre aujourd'hui propice aux incompréhensions puisque (i) les communes n'ont pas le choix d'un autre gestionnaire ; (ii) l'Office n'a pas le choix de sélectionner les forêts gérées ; (iii) les financements apportés par les collectivités ne couvrent qu'une partie des coûts et (iv) l'État apporte un « versement compensateur » qui se présente comme une subvention d'équilibre, et non pas la rémunération d'un mandat .

Au-delà de ces constats, plusieurs éléments de contexte sont à prendre en compte :

- la légitimité d'un pilotage « régalien » des forêts communales par un opérateur national est contestée par des maires et conseils municipaux investis dans leur rôle de développeur et d'aménageur du territoire) ;
- différents représentants de la société civile expriment également, des revendications, notamment sur les enjeux environnementaux et paysagers ;
- parallèlement, le développement d'une activité de nature marchande au sein de l'ONF, alors qu'elle ne fait guère partie, en dehors de la commercialisation des bois, de la culture et de la compétence traditionnelle de l'établissement, est vécue comme une mise en tension interne.

Tous ces éléments de contexte contribuent à questionner la « sylviculture conventionnelle » comme l'est l'agriculture conventionnelle, et à remettre en cause l'expertise et la légitimité de l'opérateur ONF.

Face à ces défis, l'ONF dispose d'un très grand capital de connaissance, de compétences et de reconnaissance, mais il doit compter avec une demande de transparence et de redevabilité (accountability). Les communes forestières, notamment celles qui s'expriment par la voie de la FNCOFOR, ne réagissent pas seulement à quelques maladresses managériales : certains interlocuteurs rencontrés par la mission interrogent le modèle ONF. Le maintien de cet établissement passe avant tout par une clarification de son rôle vis-à-vis des communes forestières, conformément à ce que préconisait l'audit socio-organisationnel réalisé en 2012 par le cabinet Capital Santé[45].

L'adaptation du management pourrait s'articuler autour des trois axes suivants :

- **participation** : La forêt est un espace habité partagé, à gérer avec diplomatie[46], à l'intérieur d'un espace juridique et politique adapté à la gestion des biens communs[47]. La complexité de la forêt, des attentes et injonctions qu'elle suscite, supposent une régulation des usages. L'intelligence collective peut améliorer la qualité de la prise de décision dans un système complexe, même si c'est au prix de l'augmentation des « coûts de transaction » ;
- **ouverture** : Les compétences transférées aux collectivités publiques et la mobilisation de la société civile interfèrent dans la gestion des forêts publiques. Cette contrainte peut aussi constituer une opportunité, permettant à l'ONF de bénéficier d'apports en expertise et financements ;
- **responsabilisation** : la clarification des rôles respectifs de l'État et de l'Office, insuffisamment différenciés, d'une part, et la déconcentration vers le niveau le plus pertinent de la gestion au sein de l'office, d'autre part, devraient permettre d'assurer un pilotage global de l'établissement plus efficace.

L'enjeu de la transformation à venir est avant tout de diminuer les « *doubles contraintes*[48] », contradictions et indécisions, d'aligner le projet stratégique et la pratique managériale. Ces injonctions contradictoires, doivent souvent être gérées au niveau de l'agent territorial, ce qui peut se traduire par une augmentation des risques psycho-sociaux.

---

[45] Audit-diagnostic socio-organisationnel de l'ONF réalisé de janvier à avril 2012, par le prestataire Capital Santé.

[46] D'après « Les diplomates : Cohabiter avec les loups sur une autre carte du vivant », Baptiste Morizot, 2016.

[47] Sur la notion de bien commun, voir par exemple le n°92 de la revue Responsabilité & Environnement – octobre 2018.

[48] « *Double bind* » en anglais : pressions contradictoires ou incompatibles, qui engendrent trouble et souffrances mentales. En sociologie, certains auteurs parlent d'organisation paradoxale.

CONCLUSION

L'ONF apparaît comme une organisation riche en compétences et bénéficiant d'une bonne légitimité historique. Cependant, l'établissement connaît des faiblesses et même des lignes de fracture importantes, dont certaines sont anciennes, qui le prépare mal à répondre aux défis d'aujourd'hui et de demain.

Si une trajectoire de transformation est choisie pour cet établissement, les enjeux d'organisation et managériaux, et notamment la capacité à piloter les changements, seront prioritaires pour permettre à cette communauté de travail de réussir la transition.

ANNEXE III

Le Régime forestier

Annexe III

SOMMAIRE

1. LE RÉGIME FORESTIER EST UNE CONSTRUCTION JURIDIQUE ORIGINALE 2

1.1. Le régime forestier est une construction juridique *sui generis* créée en 1827, conçue d'abord pour protéger, puis pour valoriser les forêts des collectivités publiques françaises 2

1.2. À la différence du produit des forêts, le coût de la mise en œuvre du régime forestier a toujours été partagé entre l'État et les collectivités, mais selon des modalités qui ont varié 4

1.3. Le régime forestier est désormais interprété au-delà de ce que disposait le code forestier lors de sa conception 5

1.4. Le régime forestier est mis sous tension par la conjonction de deux décisions de l'État : la création de la contribution à l'hectare et la diffusion de l'instruction dite Mauguin 8

1.4.1. L'instauration d'une contribution à l'hectare a conduit des communes à contribuer au régime forestier sans pour autant en retirer des recettes de gestion 8

1.4.2. L'instruction dite Mauguin de juillet 2016 prévoit une démarche de mise en application du régime forestier, sans que les critères et les possibilités de distraction ne soient clarifiés 9

1.5. Pour sortir par le haut des tensions actuelles, il est nécessaire que l'État et l'ONF clarifient leur conception du régime forestier, tant à la soumission qu'à la distraction 11

1.6. Le régime forestier, en tant que garantie de gestion durable, est également questionné par les outils de marché comme l'éco-certification 13

1.7. La légitimité de l'actuel opérateur national du régime forestier est remise en cause par les représentants de la Fédération nationale des communes forestières 14

2. LE RÉGIME FORESTIER PARTICIPE À LA MISE EN ŒUVRE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL DANS LES FORÊTS PUBLIQUES, MAIS SE TROUVE CONTESTÉ PAR CERTAINES COMMUNES PROPRIÉTAIRES 15

2.1. Le code forestier identifie cinq missions d'intérêt général s'appliquant à l'ensemble des forêts de France 16

2.2. Le régime forestier implique que les forêts auxquelles il s'applique contribuent de manière spécifique à ces cinq missions d'intérêt général 16

2.3. Il n'est pas illégitime de réinterroger la contribution effective de telle ou telle petite forêt domaniale à l'intérêt général 18

2.4. La légitimité du régime forestier est contestée par certaines collectivités territoriales, tout particulièrement les petites communes rurales 18

2.4.1. La charge d'entretien des voiries communales utilisées par les camions grumiers pourrait remettre en cause la gestion forestière dans certaines communes forestières 19

2.4.2. La modification des règles de calcul de la DGF peut pénaliser les communes forestières qui n'ont pas recours à un budget annexe 19

2.4.3. Le regroupement de gestion demandé par l'État est resté limité du fait d'injonctions contradictoires 20

2.4.4. Les maires des communes forestières revendiquent un cadre d'information et de concertation concernant les forêts domaniales situées sur leur territoire ... 21
2.4.5. Les maires des communes forestières souhaitent que la contribution du régime forestier à l'intérêt général se traduise aussi par des approches territoriales décloisonnées des espaces forestiers ... 22

3. LA MISSION ESTIME QUE L'ÉTAT ET L'ONF SONT ASSEZ LARGEMENT EN MESURE DE RÉPONDRE À LA PLUPART DES CRITIQUES ENTENDUES CONTRE LE RÉGIME FORESTIER SANS REMETTRE EN CAUSE CE DERNIER ... 23

3.1. Le régime forestier n'est pas incompatible avec le principe de libre administration des collectivités territoriales ... 23
3.2. Il est possible de mettre fin au potentiel conflit d'intérêt entre le régime forestier et les activités concurrentielles au sein de l'ONF en les distinguant plus nettement ... 24
3.3. Les avantages, pour les collectivités et pour la collectivité nationale, du régime forestier et d'un opérateur unique pour le mettre en œuvre sont objectivables ... 25

4. IL EST NÉCESSAIRE DE DÉFINIR CERTAINS PRINCIPES DE FINANCEMENT DU RÉGIME FORESTIER ET DE FORMALISER UNE NOUVELLE GOUVERNANCE STRUCTURÉE DU RÉGIME FORESTIER ... 28

4.1. Les principes du financement du régime forestier à garantir selon la mission : péréquation nationale et contribution assise sur l'existence de recettes forestières ... 28
4.2. Les principes d'une nouvelle gouvernance structurée du régime forestier ... 28
4.3. Quelques sujets où des progrès sont à portée de main dans une gouvernance rénovée, mais supposant par ailleurs un effort accru de productivité ... 31
4.3.1. Un dialogue partenarial pour l'élaboration des aménagements ... 31
4.3.2. Une remise à plat des procédures d'association des élus à la vente de leurs bois ... 33

5. LA MISSION IDENTIFIE QUATRE SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DU RÉGIME FORESTIER ... 34

5.1. Scénario 1 : suppression du régime forestier et alignement des obligations imposées aux collectivités propriétaires de forêts sur celles imposées aux propriétaires forestiers privés ... 34
5.2. Scénario 2 : un régime forestier limité à la partie « service public administratif » (recentrage sur les fonctions régaliennes de pilotage et de contrôle, et fin du monopole ONF des ventes de bois des forêts des collectivités relevant du régime forestier) ... 0
5.3. Scénario 3 : statu quo dans l'application actuelle du régime forestier au patrimoine boisé des collectivités, mais avec la légitimité d'une réécriture du code forestier en accord avec la pratique ... 0
5.4. Scénario 4 : maintien d'un régime forestier conforme à l'écriture actuelle du code forestier, mais dont les modalités d'application sont clarifiées ... 0

INTRODUCTION

Dans le contexte de la lettre de mission qui lui a été confiée, et compte tenu de la place importante qu'occupe la mise en œuvre du régime forestier dans l'activité de l'ONF, la mission estime qu'il convient d'en réinterroger les fondements dans le contexte du début du XXIème siècle. Cette annexe cherche ainsi à mieux préciser ce qui justifie aujourd'hui un tel « régime d'exception ». Elle propose une grille d'analyse pour appréhender les critiques (et les aspirations qui en sont la traduction en positif) qui peuvent être faites du régime forestier. Ces critiques se situent à plusieurs niveaux : « dépossession des élus », financement du régime forestier, relations entre l'ONF et les collectivités, demande de la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) d'une plus grande intégration du régime forestier dans une approche territoriale.

Au sein du patrimoine foncier des collectivités territoriales, les surfaces qui relèvent du régime forestier approchent en 2018 2,9 millions d'hectares. Elles n'ont pas cessé d'augmenter[1] depuis l'instauration du régime forestier en 1827, et devraient continuer à croître, du fait de la volonté, réaffirmée dans le contrat d'objectifs et de performance de l'ONF pour 2016-2020, d'appliquer effectivement le régime forestier à l'ensemble des forêts des collectivités qui pourraient en relever.

[1] 2,134 M ha en 1970, 2,177 M ha en 1923, 2,412 M ha en 1966 (en comptant 51 000 ha des établissements publics), 2,674 M ha en 1996 (dont 82 000 ha des établissements publics).

1. Le régime forestier est une construction juridique originale

1.1. Le régime forestier est une construction juridique *sui generis*[2] créée en 1827, conçue d'abord pour protéger, puis pour valoriser les forêts des collectivités publiques françaises

Le régime[3] forestier, décrit au livre II du code forestier, est un cadre juridique qui s'applique à une grande partie des forêts des collectivités publiques françaises : l'ensemble des forêts du domaine privé de l'État[4], la majeure partie des forêts propriétés des collectivités territoriales[5] et quelques forêts propriétés d'autres personnes publiques[6]. Sa mise en application résulte d'une décision de l'État[7]. Le régime forestier encadre la gestion, l'exploitation et l'activité de police exercée pour les forêts des personnes publiques. Il a pour objet d'assurer la conservation et la mise en valeur de leur patrimoine forestier[8], via un document d'aménagement forestier organisant notamment la planification des coupes et des travaux en vue d'une gestion durable.

Pour la suite de l'annexe, il ne sera parlé que des forêts des collectivités, pour une facilité d'expression et pour tenir compte du fait que le débat sur le régime forestier est principalement porté par la FNCOFOR.

Depuis sa formalisation en 1827, le code forestier ne propose pas de définition de ce qu'est le régime forestier. L'enjeu d'une définition législative a été soulevé de manière récurrente, notamment par le ministère chargé du budget dans les années 1990. Mais jusqu'à ce jour, le ministère chargé des forêts a mis en avant les arguments suivants :

- les enjeux techniques et sociétaux du régime forestier ont beaucoup évolué en deux siècles, et la mise en œuvre pragmatique de ce régime d'exception a néanmoins su s'adapter à tous les nouveaux contextes, de manière beaucoup plus souple et efficace que ce que permettrait un encadrement législatif ;
- la compréhension partagée du contenu des « interventions » liées au régime forestier peut être formalisée et régulièrement actualisée par des textes sans portée réglementaire, comme c'est actuellement le cas via la « charte de la forêt communale » (cf. infra).

---

[2] Sui generis est un terme latin de droit, signifiant « de son propre genre » et qualifiant une situation juridique dont la singularité empêche tout classement dans une catégorie déjà répertoriée et nécessite de créer des textes spécifiques.

[3] Le dictionnaire forestier de 1825 (rédigé par l'auteur de la loi forestière de 1827) rappelle que le « régime » se réfère au « régimes » latin, le gouvernement, la conduite, la bonne administration.

[4] À l'exception de celles affectées au ministère de la défense.

[5] Cette obligation concerne également les propriétés forestières des sections de commune. La section est une partie de commune qui possède à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune. Les biens appartenant à une section de commune sont appelés les biens de section ou biens sectionaux.

[6] Il s'applique aussi à des forêts appartenant à quelques catégories de propriétaires limitativement cités : les établissements publics, les établissements d'utilité publique, les sociétés mutualistes et les caisses d'épargne, ainsi qu'à certaines catégories de biens forestiers indivis.

[7] Soit par un arrêté préfectoral si la collectivité fait savoir son accord sur la soumission au régime forestier de sa forêt. Soit par décision ministérielle (suite à la saisine du préfet) en cas de désaccord de la collectivité.

[8] Le régime forestier peut comprendre des terrains non boisés, soit qu'il s'agisse de terrains destinés à être reboisés, soit que cela concerne des terrains qui, par leur situation sont considérés comme des dépendances de la forêt, soit qu'ils se situent à l'intérieur de celle-ci (enclaves) ou à sa périphérie, soit qu'ils en constituent des accessoires indispensables, comme les chemins de vidange ou les maisons forestières. » (in « *Un droit domanial spécial : le régime forestier, Contribution à la théorie du domaine* »). Le concept de dépendances peut faire l'objet d'une certaine interprétation : par exemple : la volonté affirmée de restaurer un équilibre sylvo-cynégétique peut justifier l'introduction d'espaces non boisés, même vastes, imbriqués dans les massifs forestiers de manière à faciliter la gestion cynégétique, y compris au stade des demandes de plans de chasse.

Le régime forestier constitue en quelque sorte d'une enclave de « *soft law* » à l'anglo-saxonne, dans un corpus juridique relevant du droit latin. C'est l'ensemble des textes (lois, règlements, textes administratifs d'application) et la jurisprudence qui comblent le vide découlant d'une absence de définition législative. L'annexe III du contrat État-ONF pour la période 2001-2006 définit pour la première fois de manière limitative les composantes du régime forestier, telles que comprises dans le contexte du début du XXIème siècle.

Sur le long terme inhérent à tout projet forestier, la doctrine du régime forestier a été évolutive : l'aspect protection (de la propriété forestière des collectivités publiques, de l'affectation forestière du sol de ces mêmes propriétés), notamment la prévention des coupes abusives, découlant de la loi de 1827, a longtemps prévalu, avant que le régime forestier n'intègre l'aménagement, la restauration et la reconstitution des forêts, et enfin la mise en valeur des forêts (terminologie apparue dans les années 1960). La notion de mise en valeur a incontestablement renforcé le rôle économique des forêts relevant du régime forestier, mais elle a aussi conduit à gérer les autres fonctions de la forêt, particulièrement sa dimension sociale et plus récemment sa dimension environnementale. D'un outil destiné à empêcher les coupes de bois abusives, sans vision de l'avenir des peuplements forestiers, le régime forestier est notamment devenu progressivement un outil performant pour l'approvisionnement des industries du bois.

Néanmoins, pour Michel Lagarde[9], l'essence du régime forestier ne réside pas tant dans telle ou telle de ses modalités, que dans l'affectation forestière, c'est-à-dire dans l'affectation obligatoire du sol à l'état boisé, suivant des principes qui diffèrent de ceux applicables aux propriétés privées. Si le défrichement reste un droit (encadré) pour la propriété privée, la rédaction du code forestier conduit par contre à constater qu'il n'en constitue pas un pour la propriété des collectivités publiques[10].

Si historiquement le régime forestier apparaît comme un droit domanial des personnes publiques fondé sur la propriété de leur domaine privé et le pouvoir de tutelle, il est par à noter que la création de l'ONF s'est assez vite accompagnée d'un discours prenant ses distances avec le concept de tutelle : « *En tant qu'établissement public, il ne peut être question pour l'Office d'être un organisme de tutelle supplémentaire. Il constitue un service technique à la disposition des collectivités...* » (Yves Bétolaud, DG de l'ONF de 1974 à 1982). Ainsi, l'aménagement qui était initialement un acte d'autorité, autant dire un acte juridique, prérogative d'un pouvoir jadis exercé au plus haut niveau (politique) en des formes solennelles, maintenant exercé au niveau des agents gestionnaires, a évolué vers un acte de gestion technique, se traduisant in fine par un espace de négociation avant une approbation qui reste formellement le fait de l'administration.

---

[9] Cf. la thèse soutenue en 1984 du Pr Michel Lagarde (*Un droit domanial spécial : le régime forestier, Contribution à la théorie du domaine*).

[10] L'autorisation de défrichement en forêt soumise est par ailleurs conditionnée par une procédure centralisée (la distraction du régime forestier), dont l'inexécution est sévèrement sanctionnée : en cas de désaccord des services déconcentrés de l'État à cette demande, la collectivité n'a d'autre alternative qu'une demande d'arbitrage ministériel ou de recours devant une juridiction administrative. On se trouve dans un cas de pouvoir discrétionnaire de l'administration ; celle-ci est entièrement libre de refuser ou d'accorder l'autorisation de distraction, au contraire du défrichement pour lequel la loi fixe les motifs de refus. Il n'y a alors place qu'à un recours juridictionnel limité par la nature du pouvoir discrétionnaire.

La décision de l'État de mettre en œuvre le régime forestier dans une forêt des collectivités conduit logiquement à affecter durablement les terrains de cette forêt à une vocation forestière, et à conditionner une autre affectation pérenne à une distraction[11] préalable du régime forestier, procédure discrétionnaire qui doit néanmoins respecter les exigences minimales de transparence que le droit du XXIème siècle exige. C'est ce pourquoi il est aussi important qu'il y ait une forte cohérence entre les critères conduisant l'administration à décider l'application du régime forestier, et ceux régissant l'instruction d'une demande de distraction[12].

1.2. À la différence du produit des forêts, le coût de la mise en œuvre du régime forestier a toujours été partagé entre l'État et les collectivités, mais selon des modalités qui ont varié

Historiquement, l'animation et le contrôle de la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités ont longtemps été de la responsabilité de l'administration forestière, jusqu'à la création de l'ONF. Le contrôle de proximité a été garanti, depuis la loi de 1827 jusqu'en 1919, par le recrutement de gardes communaux agréés par l'administration forestière qui les encadrait, mais qui étaient payés par la commune. L'intervention de l'administration forestière faisait l'objet d'une contribution financière de la part des collectivités, selon des règles qui ont changé (centimes additionnels à la taxe foncière au début, puis prélèvement de 5% sur tous les produits vendus).

À partir de 1919, les gardes communaux ont été intégrés dans l'administration forestière, et l'assise de la contribution versée par les collectivités à l'État, tout en conservant le principe du versement de 5 % pour le produit des coupes, a été augmentée d'un versement fixe et d'une taxe (ces deux dernières contributions ne seront progressivement plus actualisées).

Progressivement, et ce jusqu'en 1979, du fait de la non revalorisation de la part fixe et du plafond de la taxe, la contribution des collectivités s'est en fait réduite à un montant très peu supérieur à 5 % du produit des coupes de bois : durant cette période, la contribution versée à l'État, rapportée aux recettes des forêts des collectivités, est passée de 23,70 % en 1935 à 12,07 % en 1960, 9,62 % en 1972 puis 5,20% en 1978. Cette contribution était loin de couvrir l'ensemble du coût de la mise en œuvre du régime forestier. C'est la raison pour laquelle, dès la création de l'ONF, il a été créé un versement compensateur de l'État pour combler le déficit[13].

En loi de finances pour 1979, au terme d'une période de forte tension entre l'État et les représentants de collectivités, les frais de garderie ont été fixés à 9,4 % du montant des recettes provenant des forêts pour 1979, et 10 % à partir de 1980. Mais à partir de 1980, ces frais de garderie ont été réduits à 8,5 % pour les communes de montagne.

---

[11] Le régime juridique de la distraction du régime forestier des forêts des collectivités ou personnes morales mentionnées à l'article L 141-1 du code forestier n'est pas organisé par le code forestier, mais le Conseil d'État a estimé que *« La distraction de parcelles boisées du régime forestier s'analyse comme l'abrogation de l'acte par lequel ces parcelles avaient été soumises à ce régime et non comme un changement dans le mode d'exploitation ou l'aménagement des parcelles »*, (Conseil d'État N° 380768 - 2015-12-23).

[12] La circulaire de 2003 sur la distraction n'aborde que très brièvement les motifs invocables pour un refus de distraction : « *La décision de refus de distraction lorsqu'elle n'est pas accompagnée d'une décision d'autorisation de défrichement ne peut être motivée que par l'intérêt public majeur qui s'attache à conserver le régime forestier. Lorsqu'elle est liée à une demande de défrichement, elle peut être refusée pour l'un des motifs énoncés à l'article L 311-3 du code forestier.* »

[13] Précédemment les dépenses du régime forestier étaient prises en charge au sein du budget de l'État, ce qui ne nécessitait pas d'identifier un montant correspondant à un versement compensateur particulier.

En 1995, après une nouvelle période de très forte tension et un abandon par le gouvernement de son projet initial de doublement des frais de garderie, ceux-ci ont été réévalués à 12 % (et 10 % en zone de montagne) à compter de 1996. À la fin des années 1990, la contribution des communes s'élevait à environ 32 millions d'euros (valeur 2017) et le versement compensateur à environ 145 millions d'euros (valeur 2017).

En loi de finances pour 2012, le dispositif des frais de garderie a été complété par une contribution à l'hectare fixée à deux euros. Pour la première fois depuis au moins la création de l'ONF, certaines communes ont dû contribuer sans recevoir de recettes de gestion. Cette option n'a pas été sans conséquences sur l'acceptabilité du régime forestier pour tout ou partie de ces communes (cf. point 1.4.1).

En 2017, la contribution des communes au coût de mise en œuvre du régime forestier a été de 29,09 M€ (82% au titre des frais de garderie, 18% au titre de la contribution à l'hectare). Le versement compensateur pris en charge par l'État a été de 140,4 M€ (montant stabilisé depuis quelques années). La compatibilité analytique de l'ONF fait apparaître un solde du régime forestier par l'ONF de 13 M€[14], à comparer au résultat net de l'Office en 2017, déficitaire à - 8,2 M€.

La mission note que, sur une vingtaine d'années, en matière de recettes :

- le versement compensateur a légèrement diminué (environ 3%) en euros constants ;
- les frais de garderie ont diminué d'environ 8 %, à taux inchangés, cette diminution reflétant celle des recettes venant des forêts relevant du régime forestier.

La mission note par ailleurs que la recette venant des forêts des collectivités au régime forestier en 2017 est de 298 M euros (environ 262 M€ venant des ventes de bois, 21 M€ venant des locations de chasse et de pêche, et 15 M€ venant des concessions, …), pour des charges estimées à environ 159 M euros (cf. annexe financière). Le produit net pour les collectivités serait donc de l'ordre de 140 M euros.

1.3. Le régime forestier est désormais interprété au-delà de ce que disposait le code forestier lors de sa conception

Pour les autres forêts concernées que celles de l'État, l'article L. 211-1 du code forestier ajoute une condition supplémentaire à la seule mention du type de propriétaire concerné : les bois et forêts doivent être « ***susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution***[15] ». Il s'agit d'une condition restrictive qui rend théoriquement le régime forestier applicable aux seules forêts productives susceptibles d'une exploitation régulière, selon une approche différente de celle qui s'applique aux forêts domaniales qui relèvent toutes du régime forestier, qu'elles soient productives ou non.

---

[14] La mission comprend que les tutelles peuvent mettre en cause la capacité de l'ONF à rester dans l'épure découlant du montant du versement compensateur mentionné par la LFI. Mais la mission prend également en compte le fait que les frais de garderie dépendent largement des conditions de marché que l'ONF ne contrôle pas, et de l'évolution de la rémunération de la fonction publique que l'ONF ne maîtrise que très partiellement.

[15] En revenant à l'historique du régime forestier, on comprend qu'il ne s'agit pas de trois conditions indépendantes abordant des enjeux différents ; elles ne visent en fait que la production et la récolte de bois. Le texte de la loi de 1827 précise : « *Il sera procédé à l'aménagement des forêts dont les coupes ne sont pas fixées régulièrement ou conformément à la nature du sol et des essences… Les aménagements seront réglés principalement dans l'intérêt des produits en matière et de l'éducation des futaies* ». L'enjeu initial du régime forestier était en effet d'interdire les coupes de bois (qu'on dirait aujourd'hui abusives), qui ne sont pas prévues dans une vision explicite (et cohérente dans le temps) de l'avenir des peuplements forestiers. Cette vision était assurée soit par l'aménagement (notamment dans le contexte du passage à la futaie), soit par le recours à des coupes obéissant déjà à des règles simples et bien connues (coupes des taillis-sous-futaie, TSF). Le document d'aménagement forestier est l'outil essentiel par lequel se traduit aujourd'hui cette vision explicite et cohérente dans le temps de l'avenir des peuplements. Maintenant que l'enjeu du taillis-sous-futaie est clairement marginal et que les

Certains acteurs considèrent que cette approche restrictive du régime forestier correspond à une vision étroite des fonctions remplies par la forêt. Il serait certes toujours possible de considérer qu'un aménagement ou une exploitation régulière (c'est-à-dire selon des règles explicitées dont l'efficacité est reconnue) peut concerner des terrains boisés ne produisant pas de bois, mais des biens (gibier, par exemple) ou des services écosystémiques[16] intéressant la Nation.

Mais la mission considère qu'un changement aussi important de paradigme, par simple réinterprétation informelle d'un texte ancien par une administration ou un établissement public, n'est pas envisageable dans une société démocratique, d'autant plus quand cette nouvelle interprétation engendre des coûts pour la collectivité. Une décision explicite assumée par la voie législative, ou a minima par la voie réglementaire, semble politiquement opportune, et même indispensable à la clarification des enjeux à la fois techniques et financiers d'une procédure d'exception. Ceci paraît d'autant plus logique que l'enjeu territorial de cette interprétation concerne près de trois millions d'hectares et affecte plus de dix mille collectivités territoriales.

Dans la présente annexe, le terme de forêt, susceptible d'aménagement et d'exploitation régulière, sera limitativement compris comme « produisant du bois dans des conditions économiques satisfaisantes » (ou conformément à une sage gestion économique, selon la formulation de l'article L. 112-2), sans prendre en considération d'autres types de productions découlant d'une approche écosystémique plus large. À titre d'illustration, la mission rappelle que les bois de Boulogne et de Vincennes (domaine public de la ville de Paris) n'ont jamais relevé du régime forestier, car produire du bois n'a jamais fait partie de leurs objectifs, même à titre secondaire.

Par ailleurs, la mission note que la mobilisation du bois est désormais identifiée, en tant que telle, comme un enjeu de politique nationale dans la stratégie nationale bas carbone (SNBC), dans la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse (SNMB), mais aussi dans le deuxième plan national d'adaptation au changement climatique (volet adaptation de la filière bois pour faire face à la demande en matériau). Cet enjeu stratégique national pour la transition écologique et énergétique fait écho au cinquième thème de l'article L. 112-1 du code forestier[17] (cf. point 2.1). Le bois reste donc un enjeu à part entière pour la Nation, complémentaire avec les enjeux plus spécifiquement liés à la forêt comme écosystème et comme source de biens et services.

Toutes les considérations du code forestier sur la multifonctionnalité des forêts et sur la contribution des forêts à l'intérêt général restent par ailleurs totalement pertinentes pour des forêts « susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution », comprises comme productrices de bois dans le cadre d'une sage gestion économique.

« règlements d'exploitation » des TSF ont disparu, il faut donc considérer que l'aménagement est en facteur commun pour les deux cas de figure : soit il y a déjà une forêt où des coupes et travaux sont susceptibles d'être programmés, soit il y a un projet de boisement susceptible d'aboutir à terme à créer la situation du premier cas.

[16] Les services écosystémiques correspondent aux bénéfices que les hommes retirent des écosystèmes. On les classe en quatre catégories : 1) les services de prélèvement (ou d'approvisionnement) tels que la nourriture, l'eau, le bois, la fibre, les molécules d'intérêt pharmaceutique, etc. ; 2) les services de régulation : qualité de l'eau, régulation climatique, régulation des inondations, des maladies, des déchets, relative résilience des écosystèmes face aux catastrophes, etc. ; 3) les services culturels qui incluent les bénéfices non matériels, récréatifs, spirituels, l'expérience et les valeurs esthétiques, l'intérêt de la nature utile aux relations sociales et à la formation humaine. On parle d'aménités environnementales ; 4) les services d'auto-entretien (ou de soutien), condition du maintien de la vie sur terre, tels que la formation et stabilité des sols, la photosynthèse, le cycle nutritif, l'offre d'habitat pour toutes les espèces, etc.

[17] « *Sont reconnus d'intérêt général : … 5° La fixation du dioxyde de carbone par les bois et forêts et le stockage de carbone dans les bois et forêts, le bois et les produits fabriqués à partir de bois, contribuant ainsi à la lutte contre le changement climatique.* »

La mission est consciente que la lecture restrictive du code forestier qu'elle fait est loin d'être unanimement partagée.

Parmi les défenseurs des approches larges, personne ne cherche à en apprécier les conséquences en termes de surfaces concernées, d'obligations imposées à des collectivités territoriales, d'effectifs et de besoin de versement compensateur[18], par rapport à ce qui découle de la lecture des textes *stricto sensu*.

Cette compétence relève du ministère chargé des forêts, qui est par extension «en charge » du code forestier. Mais la mission estime qu'il est important, avant de prendre des décisions sur le modèle économique de l'ONF, de clarifier ce point qui a des conséquences non négligeables sur les équilibres politiques et financiers, actuels et envisageables, de la mise en œuvre du régime forestier. Pour la suite du rapport, la mission s'en est tenue à la lecture historique du code forestier, faute de jurisprudence claire ou d'autres sources de droit.

Dans ce contexte, pour ce qui concerne les terrains des collectivités, la mission note que le régime forestier est actuellement mis en œuvre sur environ 350 000 ha de terrains non boisés[19] (alpages, éboulis, landes, …) et sur environ 310 000 ha de terrains boisés qu'un aménagement rédigé par l'ONF et validé par le conseil municipal classe en « hors sylviculture[20] ». Même si la mission est parfaitement consciente que certains de ces terrains sont intrinsèquement liés à la bonne gestion forestière d'autres terrains bénéficiant effectivement d'interventions sylvicoles, elle souligne que les surfaces en jeu sont loin d'être négligeables (de l'ordre de 20-25% de la surface totale), et qu'il serait bien préférable pour la clarté des enjeux du régime forestier, que la décision les concernant soit explicite et assumée au regard des critères du régime forestier (Cf. les scénarios infra).

La mission estime qu'une partie probablement très significative de ces surfaces n'obéit pas aux conditions mises par le code forestier, et mériterait d'être distraite du régime forestier, soit à la demande du propriétaire, soit dans le cadre d'une réflexion conjointe ONF-collectivités, soit enfin par décision de l'État si ce dernier estime la charge financière indue. Ceci ne doit pas conduire à en sous-estimer les possibles conséquences, essentiellement environnementales, notamment dans les zones où il existe de fortes pressions anthropiques. Une réflexion articulée entre le ministère de l'agriculture, en charge du code forestier, le ministère en charge de l'environnement et l'ONF devrait identifier les zones sensibles, et voir dans quelle mesure le ministère en charge de la biodiversité souhaiterait confier à l'ONF une mission contractuelle sur de tels territoires, ou bien envisager ponctuellement le recours à d'autres statuts de protection.

---

[18] Cette vision large semble généralement partagée au sein de l'ONF (hiérarchie, organisations syndicales, et plus largement agents). Cette approche est généralement justifiée par des considérations sur la gestion durable multifonctionnelle et par une conception de l'intérêt général. La mission ne conteste pas *a priori* la possibilité d'une telle vision, mais considère qu'elle doit être explicitement endossée par les tutelles et par le Parlement pour pouvoir légitimement en tirer des conséquences sur la lecture des textes définissant le régime forestier et sur la prise en charge des coûts afférents.

[19] Il convient de prendre en considération la dimension historique ("l'économie montagnarde" était considérée comme une prérogative des "Eaux et Forêts" au XIXème siècle, et pratiquement jusque dans les années 1960) de la situation, parfois encore vécue comme importante localement : cf. la décision de mise en œuvre du régime forestier de pâtures d'altitude dans les Alpes Maritimes, dans les années 2000-2010.

[20] Pour les forêts des collectivités, les raisons d'une telle situation sont *a priori* les mêmes que celles mentionnées pour la forêt domaniales, mais selon un classement (en termes de fréquence) différent : en tout premier lieu, c'est le problème de l'inaccessibilité pour une exploitation forestière, puis la priorité donnée par le propriétaire au rôle social de sa forêt (paysage, accueil, chasse) ; viennent ensuite un taux de boisement (trop) faible et, le cas échéant, un enjeu prioritaire en termes de protection (au sens technique, mais pas au sens juridique de « forêts de protection » ou de série RTM, car l'État a acquis l'essentiel des terrains à enjeu RTM majeur).

1.4. Le régime forestier est mis sous tension par la conjonction de deux décisions de l'État : la création de la contribution à l'hectare et la diffusion de l'instruction dite Mauguin

1.4.1. L'instauration d'une contribution à l'hectare a conduit des communes à contribuer au régime forestier sans pour autant en retirer des recettes de gestion

L'interprétation large et jamais formalisée du régime forestier a été d'autant mieux acceptée par les collectivités concernées qu'elle revalorisait, via les enjeux environnementaux et sociaux, des surfaces non productives de bois, tout en transférant la charge de leur surveillance et d'une gestion généralement très extensive à un établissement public de l'État. L'opération était indolore, puisque le mode de contribution des collectivités à la mise en œuvre du régime forestier était exclusivement assis sur les frais de garderie. Or ces derniers ne prennent en compte que les ventes de bois et les recettes des concessions. Certes, de manière ponctuelle, des problèmes ont surgi à propos de la légitimité de l'ONF à percevoir les frais de garderie liés aux concessions sur des terrains sur lesquels son implication de gestion était faible. Mais l'option du régime forestier ne conduisait alors pas les collectivités à devoir payer une contribution sans disposer de recettes provenant de ces terrains.

L'instauration, par la loi de finances pour 2012, d'une contribution à l'hectare a modifié en profondeur ce contexte, peut-être moins en raison du montant de cette contribution qu'en raison de son principe même, qui conduit à « faire payer » les collectivités sans qu'elles ne perçoivent une recette. La mission a constaté que l'instauration de cette contribution à l'hectare, pourtant négociée avec la FNCOFOR, a suffi à conduire certaines collectivités jusque-là plutôt favorables au régime forestier et à l'intervention de l'ONF, à poser de manière nettement plus critique la question du périmètre des terrains qui devraient relever du régime forestier, et à demander la distraction de certaines parcelles du régime forestier.

Jusqu'à présent, les demandes de distraction concernaient majoritairement des projets que les collectivités percevaient comme un changement d'affectation du sol (défrichement, mais aussi projets de concessions), dans un contexte où la distraction du régime forestier n'est autorisée que lorsque le changement de destination du fonds est certain et définitif.

Désormais, il existe des demandes (ou projets de demande) de distraction qui ne sont pas liées à un projet, mais bien à la justification même du régime forestier. Derrière la question de droit, elles manifestent notamment un désaccord sur la manière dont les avantages et les inconvénients du régime forestier sont perçus respectivement par l'État et l'ONF, et par certaines collectivités dont les surfaces relevant du régime forestier sont, soit non boisées, soit boisées mais « hors sylviculture ». Une réponse de l'ONF invoquant un enjeu environnemental pour refuser la distraction démontre qu'il n'existe plus de compréhension partagée du régime forestier.

Dès lors, l'État est confronté à l'enjeu pratique d'expliciter de manière argumentée et compréhensible les raisons de son refus de distraire des terrains, soit non boisés, soit « hors sylviculture »[21].

[21] Pour sa part, le Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres (CELRL), après avoir demandé dans un premier temps le bénéfice du régime forestier pour des terrains non boisés ou sans aucun enjeu de production de bois, semble avoir obtenu au cours des dernières années la distraction de ces mêmes terrains quand il a trouvé des collectivités désireuses de gérer ces terrains, selon ce qui a été indiqué par le CELRL à la mission.

1.4.2. L'instruction dite Mauguin de juillet 2016 prévoit une démarche de mise en application du régime forestier, sans que les critères et les possibilités de distraction ne soient clarifiés

C'est sous ce terme (nom du directeur de cabinet de M. Le Foll, ministre en charge des forêts) qu'est connue la demande faite en 2016 aux préfets (Instruction technique DGPE/SDFCB/2016-656 en date du 19/07/2016) de recenser les forêts « *susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution* », qui devraient donc relever du régime forestier, et d'engager ensuite une discussion avec les élus concernés pour les convaincre[22] de demander le bénéfice du régime forestier, en rappelant qu'en cas d'échec le ministre peut être saisi pour prendre un arrêté d'office.

La FNCOFOR a rappelé à la mission qu'il s'agissait d'une de ses demandes au ministère chargé des forêts, et que le contrat d'objectif et de performance 2016-2020 mentionne que « *L'État, l'ONF et la FNCOFOR veilleront à ce que le régime forestier soit bien appliqué à l'ensemble des collectivités qui en relèvent.* ». S'il est fait état d'une enveloppe maximale de 900 000 ha, ni l'ONF, ni la DGPE[23] ne semblent en mesure d'apprécier précisément les surfaces réellement « *susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution* » au sens où le comprend la mission[24], et donc d'évaluer les impacts de l'instruction de 2016 sur les besoins en effectifs de l'ONF et sur le montant du versement compensateur.

L'ONF privilégie actuellement une estimation des surfaces supplémentaires relevant du régime forestier à environ 250 000 ha, mais sans avoir réellement clarifié publiquement les critères utilisés. L'ONF privilégie une démarche progressive sur plusieurs années, en hiérarchisant les enjeux pour se fixer un programme de travail pluriannuel, les principales surfaces *a priori* concernées semblant concentrées en Aquitaine, dans les montagnes et en Corse. Certains triages ont d'ores et déjà dû être remaniés au sein des unités territoriales (UT) pour prendre en compte les nouvelles surfaces communales concernées, mais en règle générale, les chefs d'agence semblent miser, au moins dans un premier temps, sur des gains de productivité pour ne pas réclamer la création de nouveaux postes.

La mission note que chaque agence de l'ONF semble élaborer sa propre doctrine pour définir ce qui est « *susceptible d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution* », sans disposer de guide national[25] s'efforçant d'harmoniser les critères entre agences, même si la visite de terrain et la prise en compte du contexte environnant ont, bien évidemment, une certaine valeur par elles-mêmes. Elle constate néanmoins, en moyenne, que l'interprétation dominante à l'ONF pour mener ce travail privilégie assez nettement la dimension productive de bois des forêts visitées.

---

[22] Parmi les arguments destinés à convaincre les élus figurent, d'une part, la perspective d'échapper au régime de l'autorisation administrative de coupe au cas par cas et, d'autre part, le fait que les forêts susceptibles de relever du régime forestier ne peuvent pas bénéficier d'une éco-certification (PEFC ou FSC), faute de respecter le code forestier.

[23] La DGPE a avancé devant la mission un chiffre de l'ordre de 250 000 ha, qui est celui privilégié par l'ONF.

[24] Même si la mission a le sentiment que l'enjeu de production de bois semble peser plus lourd dans ses analyses que cela n'a pu être le cas au cours des années 2000-2010. Mais elle note simultanément que la FNCOFOR porte un regard critique vis-à-vis d'une approche qui ne lui semble pas cohérente à la fois dans le temps (par rapport au passé) et à travers tout le territoire national.

[25] La direction générale a informé la mission que les orientations nationales privilégiaient un seuil minimal de 10 ha et une notion de proximité avec d'autres massifs publics.

Dans le contexte actuel, il est également inévitable que les critères pris en compte intègrent, dans une certaine mesure, la « capacité à faire », basée sur une présence effective de l'ONF sur le secteur concerné. Ce simple constat induit, de fait, des ajustements différents dans les seuils techniques retenus in fine, car ce qui est homogène entre services est l'effort additionnel à faire au regard des moyens localement disponibles, et pas uniquement la caractéristique intrinsèque de chaque forêt. Cette grille d'analyse, si elle est sociologiquement compréhensible, ne répond pas vraiment au sentiment d'incompréhension, voire d'arbitraire mis en avant par certains élus.

Mais il semble également que ces critères ne sont pas nécessairement stables dans le temps pour un même contexte et pour une même zone, et que des décisions antérieures à 2012 aient été prises avec une compréhension plus large du critère, voire aient concerné des surfaces non productives qui ne pouvaient être considérées ni comme destinées à être boisés, ni comme des enclaves ou des dépendances (cf. par exemple des pâtures d'altitude dans les Alpes Maritimes, dans les années 2000-2010).

En Aquitaine, le contexte est rendu particulièrement sensible par la démarche de 23 communes dont tout ou partie des forêts ne bénéficie pas du régime forestier, et qui sont hostiles à une telle perspective. Elles ont saisi le Conseil d'État en choisissant de contester la décision de l'ONF de leur refuser le bénéfice d'un règlement type de gestion (RTG). L'arrêt du Conseil d'État en date du 21 décembre 2018 (affaire 404912, commune de Saint-Jean-de-Marsacq) ne conteste pas que les bois concernés réunissent bien les conditions pour relever du régime forestier, mais constate que l'État n'a pas pris les mesures conduisant à appliquer d'office le régime forestier ; dès lors l'arrêt estime qu'il est fait préjudice à la commune qui ne peut pas bénéficier d'un RTG (qui permettrait une éco-certification des bois).

La mission a pu constater que le silence du ministère chargé des forêts sur les conséquences à tirer de cet arrêt, jusqu'à une lettre aux préfets en date du 8 avril 2019 (qui n'identifie pas dans l'arrêt du Conseil d'État de problèmes remettant en cause les instructions données précédemment), a permis à des thèses hasardeuses de monopoliser l'attention des élus réservés ou déjà hostiles à la mise en œuvre du régime forestier dans leurs forêts (certains ayant déjà une partie de leurs forêts sous le régime forestier).

Par ailleurs certains élus, y compris au sein des instances départementales ou régionales des communes forestières, doutent désormais ouvertement que le ministre en charge des forêts prenne un jour un arrêté ministériel d'office, et déclarent s'opposer à une soumission volontaire en attendant un tel arrêté. La lettre susmentionnée ne permet pas de répondre à ce doute.

Dans le contexte créé par l'instauration d'une taxe à l'hectare par la loi de finances pour 2012, les critères retenus par l'administration et par les préfets devraient être examinés avec attention par les maires qui s'estiment indûment taxés. C'est dès lors la question des critères utilisés par l'administration pour la distraction du régime forestier qui devrait être soulevée à relativement court terme.

1.5. Pour sortir par le haut des tensions actuelles, il est nécessaire que l'État et l'ONF clarifient leur conception du régime forestier, tant à la soumission qu'à la distraction

La question sous-jacente est le périmètre du domaine forestier qui justifie un régime d'exception imposant aux collectivités des sujétions à la libre administration. C'est ce pourquoi il est indispensable de disposer d'une compréhension claire et partagée du régime forestier, au regard de la rédaction actuelle du code forestier. En effet, à la différence de ce qui concerne les forêts domaniales, ce n'est pas uniquement la nature du propriétaire qui détermine l'application du régime forestier. C'est une grille d'analyse explicite et cohérente qui doit déterminer à la fois ce qui doit y entrer (nouvelles soumissions) et ce qui peut en sortir (distractions).

Dans le cadre d'une doctrine transparente du régime forestier, il ne semble pas sain de laisser l'ONF apprécier seul, ou avec la FNCOFOR[26], les conditions réunies pour que les terrains puissent être considérés comme « *susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution* ». La mission partage l'appréciation du Pr. Michel Lagarde, selon laquelle « *l'appréciation de la possibilité d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution est une question de fait qui ressortit à la compétence de l'administration.* ».

Tout en restant dans le cadre d'un régime forestier concernant les forêts productives de bois, elle propose de partager la responsabilité entre l'administration (définissant des règles générales sur les surfaces) et l'ONF (appréciant la situation sur le terrain) de la manière suivante :

- le critère de surface déterminant l'obligation d'une soumission au régime forestier, se traduisant notamment par l'obligation d'un document d'aménagement, devrait être identique en forêt des collectivités et en forêt privée pour un PSG, avec néanmoins la spécificité que la mise en œuvre du régime forestier devant être assumée par un opérateur unique**, le critère devrait être apprécié au regard de l'unité de gestion finale relevant du régime forestier**, c'est-à-dire prenant en compte le contexte découlant de la présence de la forêt domaniale et des autres forêts relevant du régime forestier : du point de vue foncier, la soumission au régime forestier concernerait donc les bois et forêts des collectivités constitués soit d'un îlot forestier d'un seul tenant d'une surface égale ou supérieure à 25 hectares, soit d'un ensemble de parcelles forestières contribuant à l'existence d'une unité de gestion productive de bois, relevant du régime forestier, d'une surface totale égale ou supérieure à 25 hectares d'un seul tenant appartenant à un ou plusieurs propriétaires énumérés à l'article L. 211-1 ;

[26] La mission prend en compte l'important travail de co-construction mené pendant deux ans par l'ONF avec le ministère de l'agriculture et la FNCOFOR pour stabiliser la grille d'instruction des demandes de distraction. Pendant cette période, tous les dossiers de distraction avaient été centralisés et examinés en commission nationale de la forêt communale, puis avec le ministère de l'agriculture, pour forger une doctrine sur des bases robustes. La mission estime néanmoins qu'un tel travail d'élaboration de doctrine doit porter à la fois sur les critères de soumission (en cohérence avec le texte du code forestier) et sur les critères de distraction, en garantissant une approche cohérente dans les deux cas. Or, il est apparu à la mission qu'au moins en ce qui concerne la soumission au régime forestier dans le contexte créé par l'instruction Mauguin, il existe manifestement des grilles d'analyse différentes à l'ONF, à la FNCOFOR et possiblement au ministère de l'agriculture.

- le critère visant à apprécier les potentialités de production forestière resterait de la seule compétence de l'ONF[27] après appréciation sur le terrain en fonction des critères de sol, de pente et de possibilité de bénéficier, actuellement ou à terme, d'infrastructures de desserte permettant une « sage gestion économique », ces critères devant être rendus publics et soumis à contestation, voire contre-expertise à la demande de la collectivité le cas échéant.

Il est alors nécessaire que pour les surfaces ne satisfaisant pas à ces critères et qui relèvent actuellement du régime forestier en raison de décisions anciennes, les critères de distraction évoluent. Pour la solidité juridique du régime forestier, il est indispensable qu'il y ait une réelle cohérence de l'État dans ses analyses et argumentations à la soumission et à la distraction.

La mission considère, pour sa part, qu'il n'est pas choquant que des terrains boisés qui pouvaient être considérés comme productifs au XIXème siècle ne le soient plus au début du XXIème siècle pour des raisons dont il est actuellement difficile d'envisager qu'elles puissent évoluer significativement d'ici une cinquantaine d'années, voire davantage. Elle note que les enjeux d'accessibilité pour la récolte de bois posent généralement des questions d'investissement lourd que les perspectives à moyen terme du budget de l'État ne permettent pas de faire supporter à la puissance publique, et que les fonds communautaires ne suffisent pas à prendre en charge à eux-seuls. Elle constate également que les nouvelles perspectives en matière de bois-énergie ne suffisent généralement pas à persuader les communes de la zone méditerranéenne de changer leur regard et leurs priorités en matière de production de bois, même avec une approche environnementale plus affirmée de l'exploitation forestière.

Nonobstant ce qui a été dit à la fin du point 1.3 sur la nécessaire concertation avec le MTES sur les enjeux environnementaux au cas par cas d'une telle décision, si l'État ne souhaitait pas faire évoluer les critères du régime forestier, il serait dès lors légitime de distraire d'importantes surfaces, notamment s'il n'existe pas par ailleurs des raisons majeures d'intérêt général[28] de les garder sous ce régime à la demande de la collectivité, dès lors que ces raisons sont validées par l'État qui assume la charge du versement compensateur. La question des conséquences de la taxe à l'hectare se poserait dès lors dans un tout autre contexte.

Il serait par ailleurs légitime de mettre en place des procédures plus transparentes, au moins pour celle de distraction du régime forestier, avec :

- un avis préalable sur ces dossiers par la commission régionale de la forêt communale, avant transmission du dossier à l'État, ce qui serait aussi un moyen de renforcer la gouvernance autour du régime forestier ;
- une consultation du public pour tout projet de distraction pour une surface supérieure à un seuil à déterminer.

---

[27] Tout en rappelant que l'avis de l'ONF est donné en «opportunité » (art R. 214-7 du code forestier) et ne peut engager l'État. Il paraît dès lors préférable que le cadre général dans lequel opère l'ONF soit clarifié par l'État, pour minimiser les possibilités de divergence in fine. L'option consistant à estimer que la décision prise par l'État qui déciderait de suivre automatiquement l'ONF ne pourrait être contestée que devant les tribunaux pour erreur manifeste d'appréciation semble *a priori* insatisfaisante. Il ne serait dès lors pas absurde que la DGPE participe à l'élaboration d'une grille de principes sur l'appréciation de la « production minimale » à prendre en considération, notamment en lien avec une « sage gestion économique ».

Sinon la mission rappelle que le critère de savoir à quel terme l'aménagement de la forêt pourra prévoir des coupes de bois ayant une chance élevée d'être achetées mérite réflexion.

[28] La mission note qu'il existe quelques séries RTM dans des forêts communales relevant du régime forestier.

1.6. Le régime forestier, en tant que garantie de gestion durable, est également questionné par les outils de marché comme l'éco-certification

Dans le code forestier, le régime forestier est étroitement lié à une garantie de gestion durable. Pour ce qui concerne les forêts relevant du régime forestier, l'article L. 124-1 du code forestier précise en effet que « *présentent des garanties de gestion durable, sous réserve de la mise en œuvre effective du programme de coupes et travaux prévu, les bois et forêts gérés conformément à un document d'aménagement arrêté* ».

Néanmoins l'apparition des éco-certifications, dans une logique de marché, conduit à constater que la garantie de gestion durable découlant du régime forestier et de la mise en œuvre effective n'est pas suffisante pour atteindre le standard exigé par les dispositifs d'éco-certification[29], dans un contexte où la mission a noté, dans son entretien avec la Fédération nationale du bois (FNB), qu'une éco-certification est exigée par l'acheteur de bois pour 80% des volumes achetés[30].

Dès lors, la mise en œuvre pratique du régime forestier, dans les choix d'aménagement, de travaux et de coupes, doit nécessairement tenir compte du cahier des charges de l'éco-certification que le marché est susceptible d'exiger au moment de la vente de bois. Vis-à-vis du marché, le régime forestier reste néanmoins un atout dans la mesure où la présence effective de l'ONF et son intervention active tout au long du processus de gestion minimisent très fortement le risque d'un écart constaté *a posteriori* entre le cahier des charges de l'éco-certification et la réalité de terrain.

Encadré 1 : Le cas particulier de la certification forestière dans le contexte du régime forestier

La certification forestière ou certification de gestion durable a pour objectif d'informer le consommateur que le bois qu'il achète est issu de forêts gérées durablement. Il s'agit d'un instrument de marché autant que d'un label environnemental.

Dans un contexte où les acheteurs de bois demandent une éco-certification pour 80% du volume, le respect du cahier des charges environnemental[31] propre à chacun des deux grands systèmes de certification (PEFC[32] et FSC[33]) ne constitue pas une contrainte environnementale supplémentaire, mais une demande du marché. Cette situation concerne à égalité la forêt domaniale, la forêt des collectivités (pour autant qu'elle relève du régime forestier[34]) et la forêt privée.

---

[29] Si c'était le cas, il suffirait d'une négociation au niveau national pour que l'éco-certification soit accordée à toutes les forêts relevant du régime forestier. L'approche est bien forêt par forêt, en référence à un cahier des charges.

[30] La même remarque peut être faite pour les garanties de gestion durable s'appliquant en forêt privée.

[31] À titre d'illustration, le document PEFC/FR ST 1003-1 : 2016 « Règles de la gestion forestière durable – Exigences pour la France métropolitaine » comporte un chapitre intitulé « Adopter des mesures de préservation de la biodiversité et de protection des sols et de l'eau »

[32] PEFC, acronyme en anglais signifiant initialement Pan European Forest Certification - Certification paneuropéenne des forêts, car d'envergure européenne puis devenu Program for the Endorsement of Forest Certification Schemes - Programme de reconnaissance des systèmes de certification forestière, avec l'élargissement au monde entier. En 2014, près de 253 millions d'hectares étaient certifiés PEFC dans le monde. PEFC dispose d'un quasi-monopole sur la certification des forêts françaises. Voir https://www.pefc-france.org/media/2017/09/03-PEFC-FR-ST-1003-1-2016-regles-de-la-gestion-forestiere-durable-exigences-pour-la-france-metropolitaine.pdfhttps://www.pefc-france.org/media/2017/09/03-PEFC-FR-ST-1003-1-2016-regles-de-la-gestion-forestiere-durable-exigences-pour-la-france-metropolitaine.pdf

[33] Forest Stewardship Council (FSC, Conseil de Soutien de la Forêt). En février 2014, près de 181,2 millions d'hectares étaient certifiés FSC à travers le monde, mais seulement de l'ordre de 15 000 ha en France. Voir https://fr.fsc.org/fr-fr/certification/gestion-forestire/le-rfrentiel-fsc-et-ses-outils

[34] Les forêts des collectivités qui ne relèvent pas du régime forestier alors qu'elles réunissent les conditions fixées par le code forestier ne peuvent satisfaire les conditions de légalité fixées par les référentiels de gestion forestière. Ce point est rappelé dans la charte de la forêt communale dans les référentiels PEFC et FSC, qui prescrivent en préalable le respect des lois et règlements en vigueur.

Néanmoins, dans le contexte français où la certification de gestion des forêts publiques se fait actuellement sous le label PEFC, la mission a constaté que ce cahier des charges est généralement mal connu par les élus des collectivités territoriales qui considèrent parfois qu'il est du seul fait de l'ONF et qu'il s'agirait, au moins partiellement, d'une charge indue, minimisant la profitabilité de la gestion forestière. Le lien entre la vente de bois et la certification forestière n'est pas toujours identifié.

Dans un contexte où le marché exige une certification pour 80% des bois, la mission estime que c'est à juste titre que l'ONF incorpore le cahier des charges « environnemental » de la certification forestière dans sa proposition d'aménagement et dans le cahier des charges des travaux et de l'exploitation forestière, dans le cadre du régime forestier[35].

Si une collectivité ne souhaite pas demander le bénéfice d'une certification forestière, la mission estime qu'il serait logique qu'elle le stipule expressément et dégage la responsabilité de l'ONF en cas d'incapacité à vendre les bois sur le marché, ou seulement à un prix décoté. Par ailleurs, si une collectivité souhaitait bénéficier de l'éco-certification FSC, l'ONF devrait alors tenir compte du cahier des charges FSC dans ses propositions d'aménagement. Ces deux points ne sont pas clairement abordés dans la charte de la forêt communale.

La mission note que certains acheteurs de bois pour des industries lourdes commencent à manifester un nouvel intérêt pour le label FSC, et regrettent que l'ONF ne soit pas en mesure de répondre à leur demande[36]. L'impossibilité d'avoir un label FSC pour des bois achetés via les ventes organisées par l'ONF est identifiée, par ces industries et par la direction générale des entreprises (DGE) du ministre de l'Économie et des Finances, comme handicapant certaines entreprises voulant accéder à des marchés pour lesquels le label FSC est exigé. Dans le système actuel, le problème semble en partie découler du surcoût d'une double certification, que l'ONF estime ne pas pouvoir « rentabiliser ». La stratégie de l'ONF vis-à-vis du label FSC mériterait néanmoins un réexamen.

Source : Mission.

1.7. La légitimité de l'actuel opérateur national du régime forestier est remise en cause par les représentants de la Fédération nationale des communes forestières

Lors de la création de l'Office national des forêts (loi de finances rectificative de 1964), la loi a confié à ce nouvel établissement public la responsabilité « *d'assurer la mise en œuvre du régime forestier dans les autres bois, forêts et terrains soumis à ce régime*[37] », sans précision du contenu de cette mission. L'ONF reprend alors les prérogatives précédemment exercées par la direction générale des eaux et des forêts. L'ONF est donc l'opérateur unique du régime forestier, pour le compte d'un très grand nombre de propriétaires qui restent néanmoins en grande partie décisionnaires.

[35] Grâce au régime forestier et à la gestion de l'ONF (traçabilité des actes de gestion, aménagement, politique biodiversité, assistance des maires lors des audits …), les communes forestières accèdent et maintiennent aisément leur certification PEFC. Dans le contexte actuel, il est un fait que le régime forestier tel qu'il est appliqué et mis en œuvre, emporte avec lui la garantie d'accès et de renouvellement de la certification PEFC. Le régime forestier a de fait internalisé une partie des coûts de la certification PEFC pour les communes.

[36] Concernant FSC, l'attention de la mission a été appelée par l'ONF sur l'écart fort d'exigences entre le cahier des charges concernant les « forêts cultivées » (dont relève le massif de pin maritime aquitain) et celui concernant les « forêts semi-naturelles » (dont relèvent les autres massifs forestiers en France), sans que cet écart semble nécessairement prendre en compte la gamme des peuplements et des gestions rencontrées. L'expérimentation de certification FSC menée par l'ONF dans les forêts d'Eawy et d'Arques semble avoir mis en évidence un besoin d'évolution des options d'aménagement en termes de mosaïque des unités élémentaires (selon une logique qui semble *a priori* techniquement acceptable par l'ONF) mais aussi un problème lié à l'éventuel besoin de planter des espèces non indigènes dans le contexte du changement climatique (ce que ne permet pas le cahier des charges FSC), ainsi qu'un dissensus sur la récolte des rémanents pour un usage de bois énergie, causant un manque à gagner estimé rédhibitoire par l'ONF. Le reste des éléments environnementaux du cahier des charges de FSC, bien que plus exigeants que ceux de PEFC, ne semble pas poser de problèmes au vu des pratiques de l'ONF.

[37] Autres que les forêts, et les terrains à boiser et restaurer de l'État, visés au premier alinéa de l'article 1er - I de la LFR.

Historiquement, dans le contexte d'un régime forestier largement admis par les collectivités concernées, la FNCOFOR et l'ONF[38], ont concentré leurs efforts :

- d'une part, sur le contenu technique des « prestations[39] » comprises dans le régime forestier (selon la conception actuelle qui en est faite, et qui évolue avec les préoccupations de la société) ;
- d'autre part, sur la manière de faire vivre la relation « obligée » entre l'ONF et les collectivités qui découle du régime forestier.

Depuis 1991, la charte de la forêt communale a été le vecteur privilégié de cette double préoccupation.

La mission a constaté le soin désormais apporté par la FNCOFOR pour dissocier dans son discours, ses réflexions et ses critiques, d'une part le régime forestier, d'autre part l'opérateur actuel, en considérant qu'il pourrait y avoir un régime forestier sans l'ONF. Dans ses échanges avec la FNCOFOR, la mission a cru comprendre que celle-ci envisagerait que le régime forestier (sous sa forme actuelle ou rénovée) puisse être mis en œuvre sous le contrôle de l'administration, ou, le cas échéant, par un nouvel organisme public traduisant une ambition renouvelée du gouvernement pour la politique forestière, et qui serait commun à la forêt privée et à la forêt des collectivités.

Certains échanges ont fait référence à l'intervention souhaitée d'autres acteurs que l'ONF (notamment privés pour la rédaction des documents d'aménagement, ou pour la mise en vente des bois), mais jamais pour l'approbation, le suivi et le contrôle de la mise en œuvre effective des aménagements. De telles réflexions pourraient traduire le souhait de mettre fin au rôle central de l'ONF contrairement à ce que prévoit le code forestier et la charte de la forêt communale, pourtant récente.

Après avoir pris connaissance des résultats encore provisoires des groupes de travail mis en place par la FNCOFOR, la mission estime que beaucoup des positions de principe entendues renvoient en fait à des évolutions souhaitées dans les pratiques de l'ONF, évolutions que la mission considère *a priori* comme envisageables sans remettre en cause ni le socle du régime forestier, ni le principe de l'opérateur unique. Elle ne sous-estime pas l'impact des maladresses relationnelles accumulées tant par l'ONF que par l'État au cours des trois dernières années, vis-à-vis de la FNCOFOR, mais considère qu'elles ont suscité une réaction disproportionnée et que chacun aurait intérêt à retrouver le chemin d'une coopération mutuellement bénéfique.

2. Le régime forestier participe à la mise en œuvre de l'intérêt général dans les forêts publiques, mais se trouve contesté par certaines communes propriétaires

Le régime forestier garantit l'affectation d'un bien à un usage conforme à l'intérêt général[40], comme l'a rappelé le Conseil d'État dans sa décision du 1er février 2012 (question préjudicielle de constitutionnalité, commune des Angles).

---

[38] La mission constate que le ministère chargé des forêts semble peu s'impliquer dans ce type de discussion, et n'émet pas d'opinion, sauf implicitement en intégrant la charte de la forêt communale dans le paysage de ses relations avec l'ONF et la FNCOFOR, notamment au moment de l'élaboration des contrats d'objectifs et de performance.

[39] Surveillance et gestion foncière, aménagement, commercialisation des bois et gestion de la récolte (gestion de la récolte : terminologie ambiguë de la charte de la forêt communale, car, en cas de vente de BF, les travaux d'exploitation étaient compris comme partie intégrante du régime forestier avant que la position inverse ne soit retenue), travaux nécessaires à l'entretien et au renouvellement des peuplements, gestion de la faune sauvage, de la chasse et de la pêche.

2.1. Le code forestier identifie cinq missions d'intérêt général s'appliquant à l'ensemble des forêts de France

L'article L. 112-1 du code forestier dispose que « *sont reconnus d'intérêt général : 1° La protection et la mise en valeur des bois et forêts ainsi que le reboisement dans le cadre d'une gestion durable ; 2° La conservation des ressources génétiques et de la biodiversité forestières ; 3° La protection de la ressource en eau et de la qualité de l'air par la forêt dans le cadre d'une gestion durable ; 4° La protection ainsi que la fixation des sols par la forêt, notamment en zone de montagne ; 5° La fixation du dioxyde de carbone par les bois et forêts et le stockage de carbone dans les bois et forêts, le bois et les produits fabriqués à partir de bois, contribuant ainsi à la lutte contre le changement climatique.* ». Ces dispositions du code forestier concernent tous les types de forêt.

L'article L. 112-2 du code forestier précise en outre que : « *Tout propriétaire exerce sur ses bois et forêts tous les droits résultant de la propriété dans les limites spécifiées par le présent code et par la loi, afin de contribuer, par une gestion durable, à l'équilibre biologique et à la satisfaction des besoins en bois et autres produits forestiers. Il en réalise le boisement, l'aménagement et l'entretien* ***conformément à une sage gestion économique****.* ». La référence à l'équilibre biologique et à la satisfaction des besoins en bois et autres produits forestiers semble pouvoir être interprétée comme un rappel des cinq domaines d'intérêt général de l'article L. 112-1, mais la dernière phrase de l'article L. 112-2 introduit une limite à l'ambition potentiellement très élevée définie par l'intérêt général : la sage gestion économique. Cette limite s'applique à tous les propriétaires forestiers, et donc aussi aux collectivités territoriales propriétaires de forêts relevant du régime forestier.

Au-delà de la production de bois, *« les fonctions comme la régulation du cycle de l'eau (écrêtage des crues, soutien des étiages, qualité des eaux issues de forêts souvent en tête de bassin), la fixation du carbone, la régulation du climat local et des risques naturels, la préservation des sols, les effets bénéfiques sur la santé, les valeurs culturelles, les aspects récréatifs ou d'éducation à l'environnement sont autant de services qui bénéficient à nos concitoyens de tous âges et de toutes conditions.* », comme l'ont rappelé les ONG rencontrées par la mission.

2.2. Le régime forestier implique que les forêts auxquelles il s'applique contribuent de manière spécifique à ces cinq missions d'intérêt général

La question est de savoir si les collectivités publiques potentiellement concernées par le régime forestier le sont d'une manière spécifique par rapport aux cinq domaines mentionnés à l'article L. 112-1, pour justifier l'application d'un régime spécifique par rapport à l'ensemble des forêts françaises.

Le code forestier, dans son article L121-3[41], y répond en précisant que « *Les bois et forêts relevant du régime forestier* ***satisfont de manière spécifique*** *à des besoins d'intérêt général soit par l'accomplissement des* ***obligations particulières*** *prévues par ce régime, soit par une promotion* ***d'activités telles que l'accueil du public, la conservation des milieux, la prise en compte de la biodiversité et la recherche scientifique***[42]. ».

---

[40] *« … une telle limitation répond à l'objectif d'intérêt général, que poursuit le régime forestier mis en place par le code forestier, … »*

[41] Provenant d'un amendement porté par la FNCOFOR auprès des parlementaires, lors du vote de la loi forestière de 2001.

[42] Il est à noter le soin mis par le code forestier à rappeler, malgré le privilège reconnu à une gestion durable et multifonctionnelle des forêts, que l'accueil du public, la conservation des milieux, la prise en compte de la biodiversité et la recherche scientifique ne sont pas « partie intégrante » du régime forestier, mais ont néanmoins

La nécessaire cohérence de l'État dans ses décisions de porteur de politique publique et de propriétaire forestier, mais aussi la nécessité de contribuer activement à la mise en œuvre des engagements internationaux[43] conduisent à considérer comme logique une gestion qui cherche à optimiser d'un point de vue technique les cinq missions d'intérêt général décrits par le code forestier. La limite du statut d'établissement public de l'ONF, doté d'un budget autonome et d'un devoir d'équilibrer ses comptes, découle du fait que le bilan économique de la forêt domaniale (au niveau national, et non forêt par forêt) doit être au moins équilibré et que certaines demandes particulières supplémentaires explicites ont vocation à faire l'objet d'une commande rémunérée au coût complet par le commanditaire.

Pour ce qui concerne les collectivités territoriales propriétaires de forêts relevant du régime forestier, le niveau d'exigence doit nécessairement être précisé dans les documents supérieurs de planification (cf. infra). Leur contribution aux cinq missions d'intérêt général a vocation à rester que celle des propriétaires forestiers privés. Lors de ses contacts avec les représentants des communes forestières, la mission a d'ailleurs constaté que l'existence d'une responsabilité des propriétaires publics plus grande que celle des propriétaires privés dans la poursuite des objectifs d'intérêt général du code forestier n'est pas remise en cause.

La FNCOFOR a indiqué à la mission que les élus adoptent généralement une vision plus large de la gestion forestière, plus intégratrice et plus préoccupée de développement territorial que la moyenne des propriétaires forestiers privés. Les communes forestières et plus généralement les collectivités propriétaires de forêt (dont certains départements et certaines régions) sont effectivement dans une situation généralement plus favorable que la moyenne des propriétaires forestiers privés pour favoriser les conditions d'une gestion durable[44].

Cette responsabilité plus grande des forêts des collectivités, dans les cinq missions d'intérêt général définies à l'article L. 112-1 du code forestier, a notamment vocation à se traduire explicitement au niveau des schémas régionaux d'aménagement (SRA[45]) par un niveau d'ambition significativement plus élevé, dans chacun de ces domaines, que ce que n'envisagent les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) pour la forêt privée. Le SRA a également vocation à définir un cadre général pour prendre en compte ce que l'article L. 121-3 appelle « *la promotion d'activités telles que l'accueil du public, la conservation des milieux, la prise en compte de la biodiversité et la recherche scientifique*. », dans la mesure où une collectivité territoriale souhaite effectivement promouvoir ces activités au travers de son aménagement forestier.

---

vocation à être pris en compte dans l'aménagement et la gestion. Cela implique que de telles activités peuvent légitimement figurer dans les schémas régionaux d'aménagement des bois et forêts relevant du 2° du I de l'article L. 211-1 (SRA), et faire l'objet d'une discussion entre l'aménagiste et la collectivité, mais doivent être explicitement voulues par la collectivité pour apparaître dans l'aménagement. La mission note néanmoins que l'enjeu « commercial » de la certification forestière a légèrement déplacé les termes de cette rédaction, en liant de facto certaines exigences minimales en matière de conservation des milieux et de prise en compte de la biodiversité, avec une « sage gestion économique ». Voir l'encadré sur la certification forestière.

[43] Conventions internationales, notamment sur la biodiversité et sur le changement climatique ; directives et règlements communautaires ; stratégies communautaires sur la forêt et sur la biodiversité ; libres engagements pris dans le cadre des conférences ministérielles pour la protection des forêts en Europe ; …

[44] Ceci fait écho à ce qu'écrivait Jean-Paul Lacroix, alors ingénieur général du Génie rural des Eaux et des Forêts, en poste à l'inspection générale de l'ONF, dans « Les dossiers forestiers » de 1998 (Régime forestier, regards sur la forêt communale) : « *Le raisonnement à long terme, caractéristique de base du secteur forestier, constitue une contrainte absolue pour toute action en ce domaine et exige le respect d'un certain nombre de principes simples : a) la structure chargée d'accompagner le développement doit avoir une permanence de plusieurs décennies voire de plusieurs siècles ; b) cette structure doit bénéficier d'une pérennité de financement minimale (dépassant l'annualité budgétaire) ; c) elle doit pouvoir prendre en compte des objectifs d'intérêt général, une augmentation des demandes sociales ; d) elle doit permettre l'association des populations locales aux principes de gestion durable ; e) elle doit être un espace privilégié de dialogue et de consultation.*

Il est évident qu'une commune forestière permet l'application de tous ces principes. »

[45] Les schémas régionaux d'aménagement des bois et forêts relevant du 2° du I de l'article L. 211-1 sont mentionnés à l'article L. 122-1 du code forestier. L'article L. 212-2 précise que : « *Le document d'aménagement,*

2.3. Il n'est pas illégitime de réinterroger la contribution effective de telle ou telle petite forêt domaniale à l'intérêt général

La contribution du régime forestier à l'intérêt général est une question pertinente à poser pour le domaine privé forestier de l'État. La mission est convaincue de l'enjeu important pour la Nation d'une forêt domaniale bénéficiant d'une gestion durable multifonctionnelle exemplaire. Pour autant, elle estime que la grille d'analyse de l'intérêt général que développe l'article L. 112-1 du code forestier n'est pas incompatible avec une certaine rationalisation du domaine privé de l'État au regard des enjeux économiques, environnementaux et sociaux. Notamment, il n'est actuellement pas démontré que certaines unités de gestion de petite taille (moins de 25 hectares) apportent une réelle contribution spécifique à l'intérêt général tel que défini par le code forestier.

La mission comprend les préventions de certains contre une politique foncière qui serait guidée seulement par des besoins financiers, sans transparence et débat contradictoire[46]. Elle suggère de confier au Conseil supérieur de la forêt et du bois, dans le cadre de ses compétences définies à l'article L. 113-1 du code forestier, la responsabilité de donner un avis motivé au gouvernement, après expertise de deux rapporteurs ayant visité la forêt, sur la contribution effective des petites unités de gestion du domaine privé de l'État à l'intérêt général en référence à l'article L. 112-1, et ce, forêt par forêt, sans préjuger du lien entre surface et enjeux.

Il appartient par ailleurs à l'État d'expliquer préalablement la manière dont le produit des ventes de parcelles forestières[47] serait réaffecté, à achats fonciers ciblés sur des enjeux préalablement identifiés[48], à des investissements pérennes de valorisation de son domaine forestier privé, ou à tout autre usage pérenne. Il est bien évident pour la mission qu'il devrait être absolument exclu d'affecter une part de ces produits au financement du fonctionnement de l'ONF.

2.4. La légitimité du régime forestier est contestée par certaines collectivités territoriales, tout particulièrement les petites communes rurales

La mission constate que beaucoup des reproches faits au régime forestier et à l'ONF par les collectivités territoriales, tout particulièrement les petites communes rurales, s'expriment dans le cadre plus large d'un sentiment d'abandon par l'État, à tout le moins de ne pas pouvoir peser dans les choix de gestion. Les reproches des élus sont adressé formellement à l'ONF mais ils concernent aussi l'État et la nouvelle organisation administrative territoriale. Le sentiment de « dépossession » que mettent en avant certains élus communaux rencontrés par la mission ne s'applique pas au seul enjeu du régime forestier.

établi conformément aux directives et schémas régionaux mentionnés à l'article L. 122-2, prend en compte les objectifs de gestion durable, notamment la contribution actuelle et potentielle de la forêt à l'équilibre des fonctions écologique, économique et sociale du territoire où elle se situe, ainsi que les caractéristiques des bassins d'approvisionnement des industries du bois. »

[46] La mission sait qu'il s'agit d'un sujet très sensible et mobilisateur au sein des agents de l'ONF.

[47] En respectant les dispositions de l'article L. 3211-5 du Code général de la propriété des personnes publiques.

[48] Le plus simple et le plus socialement acceptable serait que les recettes issues des ventes soient impérativement réinvesties dans des achats de forêts privées visant à améliorer la structure foncière des forêts domaniales et des résorptions d'enclaves.

2.4.1. La charge d'entretien des voiries communales utilisées par les camions grumiers pourrait remettre en cause la gestion forestière dans certaines communes forestières

La disponibilité d'un réseau de voirie desservant finement les forêts et permettant d'approvisionner les industries du bois est une condition nécessaire à ce que la société puisse stocker du carbone dans « *les produits fabriqués à partir de bois, contribuant ainsi à la lutte contre le changement climatique* »[49], objectif inscrit dans le code forestier.

La question de la prise en charge du coût de l'entretien de la voirie communale irrigant les forêts est liée, du point de vue de la FNCOFOR, à celle du niveau de la contribution acceptable des collectivités au coût du régime forestier. Même si la question ne concerne pas que des communes disposant d'un patrimoine forestier, un nombre très significatif des communes forestières se situent en effet dans des zones très boisées, où sont également présentes des forêts privées ou domaniales d'où sortent des camions grumiers empruntant nécessairement la voirie communale. Il est un fait que l'essentiel des voiries communales n'ont pas été conçues pour supporter la charge à l'essieu des camions-grumiers, ni faire face à un trafic qui n'est plus régulé par le climat (« barrières de dégel »), compte tenu de l'approvisionnement en flux tendu de certains parcs à grumes.

Ces voiries sont un outil majeur pour le bon fonctionnement de la filière bois, tout particulièrement dans les zones très forestières et productives. La diminution des recettes issues de la gestion forestière sur les cinq derniers exercices alimente l'opposition à toute augmentation de la contribution au coût du régime forestier, alors même que les besoins d'entretien lourd, voire de réfection profonde de la voirie sont susceptibles d'augmenter avec le changement de gabarit des camions grumiers.

2.4.2. La modification des règles de calcul de la DGF peut pénaliser les communes forestières qui n'ont pas recours à un budget annexe

Le fait que les recettes forestières brutes sont prises en compte pour le calcul des recettes réelles de fonctionnement depuis 2015 au même titre que toutes les autres recettes de production, dès lors qu'elles sont versées au budget principal[50], est considéré par certains élus de collectivités forestières comme une mesure désinsitative à la gestion forestière, a fortiori en prenant en compte les dépenses d'entretien de la voirie empruntée par les engins lourds nécessaires à l'exploitation forestière, bien au-delà des seuls besoins liés à la forêt communale. Par ailleurs la prise en compte des recettes brutes pénaliserait les communes vendant du bois façonné ; ces recettes ne tiennent pas compte des coûts d'exploitation forestière avancés par ailleurs par la commune.

---

[49] Article L. 112-1 du code forestier.

[50] Les budgets annexes bois/forêts sont des budgets à caractère administratifs gérés dans le cadre de l'instruction budgétaire et comptable M14. Le reversement de leurs excédents au budget principal est donc autorisé sans aucune condition restrictive, contrairement à ceux des budgets annexes des services publics à caractère industriel et commercial, pour lesquels il reste limité à certains cas (articles R. 2221-48 et 90 du CGCT). La gestion de l'activité forestière sous forme de budget annexe n'est pas une obligation réglementaire mais elle permet à la commune d'avoir une information immédiate sur l'évolution de ses résultats financiers, et également de faciliter la mise en œuvre de ses obligations fiscales en matière de TVA. Une raison nouvelle de créer ce type de budget est apparue en 2015: échapper pour partie à la CRFP ((Contribution au Redressement des Finances Publiques). Plusieurs communes de Moselle ont déjà saisi cette occasion.

Lorsque l'excédent est reversé au budget principal (compte 7551), il contribue alors à la diminution de la DGF.

La réponse du Ministère des finances et des comptes publics (publiée dans le JO Sénat du 03/09/2015 - page 2092) à la question du sénateur Didier Mandelli précise cependant qu', « *une solution technique simple pour éviter que l'augmentation de l'activité d'exploitation forestière, encouragée par le Gouvernement dans le cadre du développement de la filière bois, ne conduise à une contribution accrue des communes forestières du simple fait des modalités de répartition de l'effort de redressement des finances publiques entre les communes, consiste pour une commune à créer un budget annexe « forêt », au sein duquel serait géré l'ensemble des flux comptables et financiers afférents à l'exploitation forestière. Cette solution constitue une vraie incitation à l'investissement et à une gestion durable de la ressource forestière, sans perdre la logique de justice qui a présidé à la répartition de la contribution au redressement des finances publiques entre les communes, ni mettre en cause les politiques publiques visant à la mobilisation du bois.* ».

Le conseil d'administration de la FNCOFOR a expliqué à la mission combien le recours à un budget annexe peut susciter des réticences aussi bien dans un conseil municipal que chez un comptable public, sans que la mission soit à ce jour convaincue du réel handicap que représente cette contrainte, et ceci au vu de communes ayant pratiqué cette option.

2.4.3. Le regroupement de gestion demandé par l'État est resté limité du fait d'injonctions contradictoires

C'est à juste titre que le contrat d'objectifs et de performance 2016-2020 identifie l'enjeu de l'augmentation de la taille des unités de gestion en forêt des collectivités[51]. Les résultats sont nettement en-deçà des attentes, conduisant l'État et la FNCOFOR à s'en rejeter mutuellement la responsabilité. La mission constate, qu'au moins dans certains départements, les représentants de l'État proscrivent la création de nouveaux SIVU, et donc de nouveaux syndicats intercommunaux de gestion forestière, en considérant que le cadre des communautés de communes devrait être le seul niveau de regroupement légitime.

La mission a constaté le rejet de la part de la plupart des élus auditionnés de toute perspective de transfert des forêts communales au niveau de la communauté de communes, dès lors que le pouvoir de décision et le bénéfice financier reviendraient en partie, d'une part, à des communes non propriétaires de forêts, d'autre part, à des décideurs ne partageant pas la même vision de la gestion forestière et de l'économie du bois (communes urbaines ou périurbaines versus communes rurales).

<u>Proposition n° 1</u> : La possibilité du transfert d'une compétence optionnelle de gestion forestière aux EPCI à fiscalité propre mériterait d'être ouverte par la loi. La question du principe du retour du produit de ventes de bois aux seules communes propriétaires de forêts devrait y figurer afin d'encourager les communes propriétaires de forêts à rejoindre de telles structures et faciliter l'atteinte de l'objectif de regroupement des parcelles à des fins d'exploitation.

[51] « *L'ONF et la FNCOFOR conduiront des actions d'information et de formation des communes sur les différentes possibilités de regroupement de la gestion des forêts. Un plan d'actions sera élaboré par l'ONF et la FNCOFOR, dans les six mois suivant la signature du présent contrat. Les régions dans lesquelles existent de nombreuses forêts sectionales seront retenues prioritairement.* »

Encadré 2 : Le regroupement de gestion des forêts communales ou sectionales relevant du régime forestier

Le contrat d'objectif et de performances État-ONF-FNCOFOR prévoyait que « l'augmentation de la taille des unités de gestion en forêt des collectivités sera recherchée. ». L'État estime que la FNCOFOR n'a pas rempli sa part du contrat. La FNCOFOR estime pour sa part que l'absence de progrès tient d'une part aux préventions des préfets contre les syndicats intercommunaux à vocation unique (dans le contexte de la loi NOTRe, n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République), d'autre part à la disparition des crédits d'étude et d'animation pour la création de tels syndicats[52].

Sur le terrain, la mission a entendu à plusieurs reprises évoquer l'opposition manifestée par le représentant de l'État à des projets de syndicats mixtes de gestion forestière, même dans un contexte où l'ONF estimait clairement de son intérêt d'aider activement à la création de tels SIVU. Pourtant, la direction générale des collectivités locales, saisie par la mission, ne semble pas estimer illégitime de tels projets. Il serait donc nécessaire que les ministères signataires du COP clarifient la position du gouvernement sur l'enjeu des syndicats mixtes de gestion forestière dans le contexte de la loi NOTRe.

Un mémoire intitulé « Le développement des coopérations intercommunales pour une gestion forestière soutenue et optimisée », soutenu par Nicole Girard-Mangin à l'Institut régional d'administration de Metz (45e promotion – 2018-2019) mériterait d'être expertisé par le ministère chargé des forêts.

Concernant le regroupement des sections de communes, le corpus législatif actuel (articles L. 2411-11 à L. 2411-13 du CGCT) prévoit cinq cas de figure pour une communalisation de biens sectionaux (transfert volontaire, défaut d'intérêt des électeurs, déclin de la section de commune, objectif d'intérêt général et cas de sections issues de communes fusionnées). Le conseil municipal a donc en théorie les moyens de communaliser les biens de section forestiers, mais la mission a été informée que la volonté politique manque généralement en cas d'opposition déterminée des ayant-droits. Les sections de communes sont également concernées par l'option d'un syndicat mixte de gestion forestière.

Source : Mission.

La gestion des biens sectionnaux forestiers, généralement de petite taille et avec une forte fragmentation au sein d'un territoire largement dominé par la forêt privée, représente une charge de gestion disproportionnée par rapport à la surface concernée. Les communes ne s'estiment cependant pas encore en mesure d'aller au bout de la logique de communalisation que permettent les textes. Les maires ont en théorie les moyens juridiques pour engager un processus allant vers la communalisation de ces biens, mais rares sont les cas où ce processus est allé à son terme. Il est à craindre que l'énergie et le temps à investir dans ces procédures locales soit disproportionnés avec l'enjeu.

2.4.4. Les maires des communes forestières revendiquent un cadre d'information et de concertation concernant les forêts domaniales situées sur leur territoire

La mission a constaté que le sentiment de dépossession mentionné par les élus de la FNCOFOR ne concerne pas la seule mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités, mais s'étend également aux forêts domaniales situées sur le territoire de la collectivité.

Les élus dénoncent avec une certaine véhémence « l'extraterritorialité » de la forêt domaniale, conduisant l'ONF à ne pas informer les élus locaux de coupes, projets ou chantiers de travaux qui ont pourtant de grandes chances de susciter des réactions des habitants. Les représentants des communes forestières attendent de l'ONF d'être associés aux l'évolution des coupes et travaux.

[52] Même si, dans le cadre du COP actuel, il a été demandé à l'ONF d'assumer la charge des études de création des syndicats.

La mission estime qu'il est nécessaire de trouver une procédure permettant aux élus des communes de situation de la forêt domaniale, comme à ceux des communes de proximité d'où proviennent les promeneurs, d'être informés à l'avance des travaux et coupes prévus l'année suivante, en plus d'être formellement consultés lors de l'élaboration de l'aménagement.

2.4.5. Les maires des communes forestières souhaitent que la contribution du régime forestier à l'intérêt général se traduise aussi par des approches territoriales décloisonnées des espaces forestiers

Au travers du mandat et des débats des six groupes de travail mis en place en 2018 pour réfléchir aux possibles évolutions du régime forestier et des relations avec l'ONF, la FNCOFOR a clairement choisi d'élargir sa vision à la dimension territoriale de l'implication des communes forestières dans des planifications et projets portant sur l'ensemble des forêts, et donc de dépasser les limites juridiques du régime forestier. Ceci a conduit certains de ses groupes de travail à aborder des questions relativement proches de celles qui structurent le code de l'urbanisme en termes de planification territoriale.

La mission a noté que ces groupes de travail ont soulevé certaines questions relatives à l'articulation entre « aménagements » et plans simples de gestion, dans le contexte d'un regroupement de gestion souhaité, au service d'une meilleure insertion dans le développement économique territorial, ou d'une meilleure prise en compte de l'environnement et des demandes sociales.

Au-delà du regroupement nécessaire des forêts de certaines collectivités territoriales (cf. supra) et de la légitimité de rationaliser le domaine forestier privé de l'État au regard de la maximisation de l'intérêt général (cf. supra), la mission reconnaît le caractère a priori souhaitable d'une approche mieux articulée entre forêts relevant du régime forestier et forêts privées, dans des configurations différentes en fonction du caractère dominant de tel ou tel type de propriété sur un territoire de projet. Elle ne sous-estime néanmoins pas les difficultés liées au droit, aux appréhensions possibles des propriétaires forestiers privés, à la conduite de telles opérations - si le regroupement par le plan de gestion est privilégié - et à la répartition des financements.

Elle a constaté que cet enjeu est identifié à la fois par la FNCOFOR et par le Ministère chargé des forêts, peut-être un peu moins par le Centre national de la propriété forestière (CNPF) qui préfère insister sur les réalisations pratiques qui se font déjà sur le territoire, notamment en matière de desserte forestière. La mission s'interroge sur la pertinence de documents de gestion partagés, s'il s'agit en fait :

- de synchroniser des coupes et des travaux, entre les chantiers déclenchés dans les forêts gérées sous plans de gestion et aménagement, et des forêts privées non gérées ;
- de raisonner, à l'échelle appropriée du massif, certains enjeux qui dépassent la limite de propriété (paysage, réseau de desserte, organisation de l'accueil du public..).

La mission estime que les réponses peuvent être variées selon les cas de figure et l'acceptabilité sociale locale. Les démarches territoriales dans lesquelles devrait s'insérer l'aménagement forestier, hormis probablement le cadre des chartes forestières de territoire (figurant dans le code forestier), mobilisent d'ores et déjà, ou devraient mobiliser, de plus en plus des intercommunalités. Or, la mission a clairement perçu la grande réticence de la majorité des communes forestières à donner un pouvoir décisionnel portant sur leur propre patrimoine forestier à des intercommunalités.

Elle prend note que le CGAAER a été mandaté sur ce sujet, et que, pour sa part, la mission ne peut pas, dans le délai imparti, aller au-delà d'un *a priori* positif vis-à-vis d'une telle problématique, et notamment se livrer aux analyses juridiques nécessaires.

3. La mission estime que l'État et l'ONF sont assez largement en mesure de répondre à la plupart des critiques entendues contre le régime forestier sans remettre en cause ce dernier

3.1. Le régime forestier n'est pas incompatible avec le principe de libre administration des collectivités territoriales

La contestation du régime forestier comme « régime d'exception » imposé aux collectivités est ancienne, presque autant que l'est le code forestier.

La décision du Conseil constitutionnel n° 79-104 DC du 23 mai 1979 a consacré le principe de libre administration des collectivités territoriales, sur la base de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel « la loi détermine les principes fondamentaux […] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a, par la suite, inscrit ce principe à l'article 72 de la Constitution ; il implique l'existence d'un conseil élu doté d'attributions effectives[53], la liberté contractuelle[54] ou encore l'autonomie financière[55].

Le législateur peut cependant imposer des sujétions aux collectivités, à certaines conditions[56] :

- l'intérêt général, ou des exigences constitutionnelles, doivent le justifier ;
- les obligations ou charges imposées doivent être appropriées et proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi, y compris en tenant compte des différences de situations, notamment financières, dans lesquelles ces collectivités peuvent se trouver les unes par rapport aux autres.

Récemment, le Conseil d'État, dans son avis de 2012 portant sur une question préjudicielle estime que le régime forestier ne méconnaît pas le principe de libre administration des collectivités territoriales, dès lors que l'intérêt général est établi et que les dispositions contestées du code forestier ne méconnaissent pas les exigences constitutionnelles relatives à la propriété des personnes publiques[57].

Les collectivités territoriales sont en effet associées aux prises de décisions de l'ONF concernant leurs forêts, comme le rappelle l'encadré n°3.

Encadré 3 : Les pouvoirs des collectivités propriétaires de forêts relevant du régime forestier

Leur avis ou leur accord est requis :

- pour l'intégration dans le régime forestier (Article R. 214-2 du code forestier) ;
- pour la préparation des documents d'aménagement (Article L. 121-1 du code forestier) ;
- pour les changements dans le mode d'exploitation ou d'aménagement des terrains (Article L. 214-5 du code forestier) ;
- pour les ventes des coupes réalisées dans leurs forêts (Article L. 214-7 du code forestier), dont elles perçoivent leur part du produit de la vente (Article L. 214-8 du code forestier).

Source : Mission.

[53] Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985.

[54] Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006.

[55] Décision n°2004-500 DC du 29 juillet 2004

[56] Conditions énumérées dans la décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, considérants 33 et 34.

[57] Le conseil d'État rappelle qu'*« il résulte en outre des dispositions des chapitres III et IV du titre IV du livre Ier du code forestier, notamment de son article L. 144-1-1, que les collectivités territoriales ont un rôle déterminant dans la programmation des coupes, choisissent les quantités mises en vente et la façon dont les coupes sont mises à disposition de l'ONF, et sont associées aux opérations de vente, dont le produit leur est reversé* ; »

3.2. Il est possible de mettre fin au potentiel conflit d'intérêt entre le régime forestier et les activités concurrentielles au sein de l'ONF en les distinguant plus nettement

La mission rappelle que concernant les opérations de travaux, le maire a en toute rigueur obligation de mettre les prestataires en concurrence. Il n'est donc en rien contraint de choisir l'ONF. Néanmoins la mission considère effectivement comme inappropriée, et stratégiquement dangereuse pour la crédibilité du régime forestier, la situation actuelle qui conduit le technicien forestier territorial TFT[58], interlocuteur désigné de la collectivité, à assumer simultanément la fonction de conseil, de suivi et de contrôle dans le cadre du régime forestier, et une seconde fonction de proposition de contrats commerciaux pour le compte de l'entreprise ONF dans le cadre des activités concurrentielles menées par l'établissement)

Du point de vue de la mission, cette incompatibilité concerne même les travaux prévus par le document d'aménagement, dès lors que la proposition technique du TFT de réaliser effectivement les opérations prévues à l'aménagement peut être comprise par la collectivité comme une « pression » pour recourir aux prestations commerciales de l'ONF[59].

Même si les entretiens menés par la mission la conduisent à penser que dans l'immense majorité des cas, le TFT sait gérer cette double casquette et que son discours évite la confusion des genres et respecte le libre choix de la collectivité, le soupçon peut subsister. Or ce soupçon est de nature à déstabiliser la confiance que doit avoir la collectivité dans l'opérateur désigné par l'État pour mettre en œuvre le régime forestier, et lui donner les meilleurs conseils fondés sur l'intérêt de la collectivité en prenant en compte l'intérêt général tel que défini par le code forestier.

<u>Proposition n° 2</u> : La mission recommande de cloisonner très strictement les activités concurrentielles au sein de l'ONF[60], voire de filialiser cette activité, et de ne plus demander aux TFT d'assumer de fait une mission commerciale. Elle rappelle par ailleurs que les communes doivent faire jouer la concurrence pour les travaux qu'elles veulent mener.

---

[58] La mission a noté que si la majorité des TFT semble savoir gérer cette double responsabilité, il en existe qui vivent mal cette situation et doivent prendre sur eux pour assumer ce double mandat dans le respect de la déontologie du régime forestier. Certains TFT revendiquent de présenter très objectivement la situation et n'hésitent pas, le cas échéant, à conseiller à l'élu de faire appel à un ETF plutôt qu'aux ouvriers forestiers de l'ONF, en expliquant pourquoi dans le contexte précis du chantier à mener Mais même parmi ceux qui n'identifient pas de contradiction au quotidien, une proportion significative fait référence aux objectifs quantifiés de prestations commerciales à vendre que leur fixe la hiérarchie, et y voient clairement un risque de « dérapage » dans la qualité des relations avec les collectivités, au détriment de la crédibilité du régime forestier.

Sur un autre plan, la mission a bien identifié la mise en garde provenant à la fois de certaines communes et de certains TFT, concernant le risque de ne pas trouver d'ETF pour faire les travaux dans des forêts communales dispersées et parfois sur des surfaces réduites, ou pour mener dans de bonnes conditions les travaux de régénération (reconstitution). C'est ce pourquoi la mission ne dit pas que la mise en œuvre du régime forestier n'a pas besoin de l'entreprise de travaux forestiers ONF, mais elle est persuadée qu'il faut savoir cloisonner les modes d'intervention, pour mettre fin au soupçon qui croît chez les élus.

[59] La mission a néanmoins constaté que beaucoup de maires savent bien apprécier la situation et prendre leurs responsabilités, en considérant qu'il leur est utile de connaître la « proposition technique et commerciale » de l'ONF avant de prendre leur décision de recourir ou non à un ETF.

[60] A minima en confiant à un agent de l'Agence Travaux la responsabilité de faire une proposition.

3.3. Les avantages, pour les collectivités et pour la collectivité nationale, du régime forestier et d'un opérateur unique pour le mettre en œuvre sont objectivables

Certains représentants de communes forestières estiment que le régime forestier devrait, dans le contexte sociétal actuel, être résumé aux seules missions de service public administratif (SPA[61]) actuellement assumées par l'ONF. Les missions relevant actuellement du service public industriel et commercial (SPIC) devraient alors relever d'un libre choix des collectivités qui pourraient décider de faire appel ou non à l'ONF pour ces missions, y compris au travers d'un mandat de vente des bois[62]. Les défendeurs de cette nouvelle conception du régime forestier ne récusent pas le principe que les collectivités satisfont de manière spécifique à des besoins d'intérêt général, soit par le canal du régime forestier, soit par la promotion d'activités non couvertes par le régime forestier. Mais dans cette nouvelle conception, la collectivité devrait assumer librement la responsabilité de mettre en œuvre son document d'aménagement, dès lors qu'il a été approuvé par une autorité compétente et que sa mise en œuvre se fait sous la « surveillance » (le contrôle) de l'opérateur chargé du régime forestier (selon un mécanisme proche de celui qui concerne la forêt privée pour ses obligations propres).

Une variante de la critique précédente du régime forestier consiste à revendiquer un régime forestier (quel qu'en soit le possible contenu) qui ne passerait pas nécessairement par un opérateur unique, comme actuellement l'ONF. Dans les deux cas, la critique porte en fait sur le positionnement de l'ONF comme opérateur « obligé » de la mise en œuvre du régime forestier.

Il se poserait dès lors la question centrale des moyens dont l'État devrait se doter dans ses services déconcentrés (ou dans un nouvel établissement public à caractère administratif) pour s'assurer que la gestion effective des forêts des collectivités garantisse la contribution spécifique à l'atteinte des objectifs d'intérêt général que l'article L. 112-1 du code forestier énumère.

En effet l'aménagement forestier prévoit d'une part, les coupes de bois, d'autre part, les travaux nécessaires à l'entretien et au renouvellement des peuplements. Il s'agit d'un élément essentiel d'une gestion durable multifonctionnelle contribuant de manière effective à l'atteinte des cinq grands objectifs d'intérêt général susmentionnés. Dans le contexte qui a vu naître le régime forestier dans le code forestier, l'enjeu identifié était de mettre fin à des coupes qui n'étaient pas prévues et définies dans un document d'aménagement. Dès lors que les coupes envisagées par une commune n'étaient pas prévues, elles étaient interdites. La question du contrôle et des sanctions était simple, car l'enjeu était de « ne pas faire » dans le cadre d'un régime d'interdiction. En 2018, l'enjeu n'est généralement plus d'interdire des coupes abusives, mais de mettre en œuvre une sylviculture adaptée, passant dans l'immense majorité des cas par des coupes et des travaux pour lesquels il peut exister soit un manque de compréhension des enjeux au niveau de la collectivité (qui a pourtant validé le projet d'aménagement), soit un contexte sociétal peu favorable,

---

[61] Cette division du régime forestier en un SPA et un SPIC est celle de la jurisprudence issue du Tribunal des conflits, 9 juin 1986, Commune de Kintzheim c. Office national des forêts. La mission note par ailleurs que l'activité SPA va au-delà des seules prérogatives du code forestier et intègre notamment la police de l'environnement dans les forêts relevant du régime forestier.

[62] Lors de sa deuxième réunion avec la FNCOFOR, la mission a néanmoins cru comprendre que le groupe de travail dédié à la commercialisation souhaitait que cette mission (qui relève du SPIC) reste intrinsèquement liée au régime forestier, et que l'ONF continue à apporter aux communes ses compétences, sa professionnalisation croissante en termes de commercialisation, et sa force de frappe découlant des volumes mis en vente.

La mission constate que la contribution des coupes et des travaux à l'intérêt général ne va plus de soi dans un nombre croissant de communes, tout particulièrement lorsque les citoyens partagent une autre vision de la forêt, privilégiant nettement la qualité du cadre de vie, l'environnement et l'accueil du public. Cette évolution des attentes sociales,, déjà bien visible dans certaines communes périurbaines, semble se développer également en milieu rural. La mise en œuvre du régime forestier peut donc se traduire par un vif débat au moment de l'adoption de l'aménagement, mais ensuite également au moment de chaque coupe et de chaque chantier de travaux, en soupesant les avantages et les inconvénients sur la base d'une grille qui n'est pas celle du code forestier.

Cette situation n'est pas propre aux collectivités et se rencontre aussi dans certaines propriétés forestières privées. Dans ces dernières, la capacité de suivi de la mise en œuvre du document de gestion et la capacité à sanctionner le non-respect du PSG (dans le cadre des délais prévus par les articles L. 312-4 et L. 312-5) restent faibles. Il n'existe pas de véritable contrôle du suivi des plans simples de gestion (PSG), en l'absence de sanctions prévues par le code forestier. Pour les collectivités qui ne respecteraient pas l'aménagement de leur forêt, le code forestier ne prévoit que la suppression des garanties de gestion durable, dont l'impact est limité quand la collectivité est décidée à ne faire ni travaux ni coupes[63].

De manière générale, les problèmes à résoudre pour définir dans le code forestier une telle « infraction » et des sanctions « proportionnées », en prenant en compte ce qui ne dépend pas du propriétaire, ne sont pas simples, et pourraient se traduire par une procédure trop lourde ou mal adaptée. Dans le secteur forestier, l'enjeu premier reste la motivation à agir ; les contraintes réglementaires sont utiles pour faciliter la résolution de certains problèmes, mais touchent rapidement leurs limites.

La mission constate que c'est l'ONF supplée *de facto*, ce problème pour ce qui concerne les forêts des collectivités, grâce d'une part à sa présence sur le terrain, à ses contacts réguliers avec les élus, aux conseils donnés, aux prérogatives de « proposition » (de coupes et travaux) découlant du régime forestier, à la confiance qui existe généralement entre l'élu local et l'agent de l'ONF[64]. Le travail permanent de conviction et d'explication mené par l'Office n'a pas d'équivalent en forêt privée.

---

[63] Article D214-21-1 du code forestier : « *Toute opposition [à l'inscription des coupes à l'état d'assiette] doit faire l'objet d'une décision écrite et motivée, adressée au préfet de région. Si celui-ci considère, après avis de l'Office national des forêts, que les motifs d'ajournement invoqués par la collectivité ou personne morale propriétaire ne présentent pas de caractère réel et sérieux, il le notifie au représentant de la collectivité ou de la personne morale propriétaire dans les deux mois suivant la réception de la décision d'ajournement.*

Cette notification rappelle les termes de l'article L. 124-1. ».

Une collectivité qui refuserait « indûment » une coupe inscrite à l'état d'assiette perdrait donc ses garanties de gestion durable. Par ailleurs la rédaction du code laisse supposer qu'une commune ayant ainsi perdu ses garanties de gestion durable les regagnerait si elle décidait de reprendre ultérieurement le fil de l'aménagement (le cas échéant en rattrapant le retard pris en termes de coupes), au cas où elle éprouverait le besoin de recettes liées à des coupes. La question du non-respect des travaux nécessaires à la régénération n'est pas plus résolue par le code forestier qu'en forêt privée.

[64] En fait la confiance se situe premièrement entre le TFT et la commune située dans son ressort de compétence. Sans fermer les yeux sur quelques situations délicates qui lui ont été signalées, la mission a constaté, dans la très grande majorité des cas, la qualité technique et relationnelle de la plupart des TFT au contact des élus, et identifie là un « capital » précieux de l'ONF, qui explique que certes les retards de coupe et de travaux peuvent exister mais sont encore limités à des situations particulières (communes « riches » ou périurbaines). Là où de tels problèmes existent, il appartient aux ingénieurs de l'ONF d'effectuer à leur niveau le travail de présence et de conviction que le TFT n'a pas pu mener jusqu'à la décision de la collectivité.

Au-delà de la théorie du droit et des principes, selon une approche plus stratégique, la mission estime que :

- l'alliance entre la technicité et l'esprit de partenariat des agents de l'ONF, notamment au niveau des TFT et des UT reste la meilleure garantie que les aménagement sont respectés et que les forêts des collectivités apportent une contribution effective et spécifique, proportionnellement plus importante que celle de la forêt privée à surface équivalente, aux cinq grands objectifs d'intérêt général définis par le code forestier ;
- la division des responsabilités actuellement assumées par l'ONF entre quatre opérateurs[65], comme semblait l'envisager[66] la FNCOFOR dans sa réflexion sur la refonte du régime forestier (cf. sa revue n°67, datée de janvier 2019, publiée mi-mars 2019), ne semble pas pleinement optimale du point de vue de l'emploi des fonds publics, et offrir un vaste champ de possibles rugosités ou conflits ;
- l'ONF dispose d'une capacité d'intervention à grande échelle au bénéfice de l'ensemble des collectivités quand les forêts sont gravement affectées par un évènement climatique ou phytosanitaire. Au cours des vingt dernières années, l'Office a déployé une approche intégrée (report de coupes dans les zones peu ou pas touchées au bénéfice de l'écoulement des bois dans les zones touchées ; mesures exceptionnelles d'achat de bois aux collectivités) selon une logique que seul un opérateur national peut mettre en œuvre. Mettre en place plusieurs opérateurs du régime forestier réduirait la capacité de mobilisation au service des forêts des collectivités en cas de grave problème, dans un contexte où le changement climatique ne peut qu'augmenter la fréquence de tels évènements.

C'est ce pourquoi la mission estime :

- qu'il est toujours justifié de confier à un seul opérateur, l'ONF, la mise en œuvre opérationnelle du régime forestier pour garantir des coupes et des travaux nécessaires à l'entretien et au renouvellement des peuplements, tout en contribuant « d'une manière spécifique » à l'intérêt général ;
- qu'il est probable que les coûts de transaction dans les domaines environnementaux et sociaux ne feront qu'augmenter dans des zones de plus en plus étendues, en forêt des collectivités comme en forêt domaniale. Dès lors un engagement actif de l'ONF au côté des élus semble nécessaire pour garantir la pérennité de la contribution des forêts des collectivités à l'intérêt général défini par le code forestier : ce point et son coût doivent être pris en compte dans le régime forestier ;
- qu'il est nécessaire de prêter la plus grande attention au climat de confiance à restaurer et promouvoir entre l'ONF et les collectivités, à tous niveaux, reposant notamment sur des présences de proximité et des relations interpersonnelles. Cette confiance a pu être entamée au cours de la période récente par des choix parfois techniquement légitimes, mais mal expliqués et non négociés, venant de l'ONF mais aussi parfois de l'État, ou par des démarches commerciales qui sèment le doute chez certains élus quant au fait qu'il s'agit de l'intérêt de la collectivité ou de l'intérêt de l'ONF ;
- que la confiance à restaurer passe, d'une part, par la transparence, d'autre part, par un socle minimal de gouvernance partagée, allant au-delà des informations et débats dans le cadre des commissions existantes.

---

[65] 1) un opérateur public qui cadre et contrôle les documents de gestion et assume des missions de surveillance intégrant la forêt publique et la forêt privée ; 2) un opérateur librement choisi par la collectivité pour rédiger le document d'aménagement, mais qui doit être différent du gestionnaire ; 3) un gestionnaire librement choisi par la collectivité ; 4) un opérateur national chargé de la commercialisation des bois (sans que l'on sache à ce stade de la réflexion s'il est ou non un passage obligé pour les ventes des bois issus des forêts des collectivités).

[66] La mission note qu'il s'agit d'une étape dans une réflexion qui doit se poursuivre jusqu'au congrès de juin 2019. L'important travail mené n'a pas encore abordé les dimensions de faisabilité pratique et les conditions (juridiques, financières, organisationnelles) pour mettre en œuvre les orientations souhaitées, ni encore évalué les impacts collatéraux et les modalités de gestion de la transition.

4. Il est nécessaire de définir certains principes de financement du régime forestier et de formaliser une nouvelle gouvernance structurée du régime forestier

4.1. Les principes du financement du régime forestier à garantir selon la mission : péréquation nationale et contribution assise sur l'existence de recettes forestières

Pour que le mécanisme de financement du régime forestier ne devienne pas, par lui-même, un sujet déstabilisateur pour le régime lui-même, la mission recommande de s'en tenir à deux principes :

- il est essentiel de conserver le principe de la péréquation nationale en forêt des collectivités, via le versement compensateur et via l'opérateur unique qu'est l'ONF, pour éviter que la réponse aux besoins d'intérêt général soit, en fait, entièrement dépendante du caractère plus ou moins productif de chaque forêt ou de chaque région forestière ;
- la contribution des communes au coût de mise en œuvre du régime forestier doit rester liée à l'existence de revenus venant de la forêt, voire être indexée sur ces revenus, pas sur une comptabilité des prestations assurées, ni sur des éléments patrimoniaux non producteurs de revenus. La mission note qu'une contribution basée sur la surface, et donc déterminée indépendamment des revenus venant de la forêt, pose un important problème d'acceptabilité dans le cas des communes ne tirant aucun revenu de leur forêt. Si une partie très significative de ces surfaces non boisées ou hors sylviculture était distraite du régime forestier, le problème d'acceptabilité par les élus serait probablement bien moindre[67].

4.2. Les principes d'une nouvelle gouvernance structurée du régime forestier

La mission a constaté l'effort mené au cours des dix dernières années pour améliorer le fonctionnement effectif des commissions nationales et infranationales (commission de la forêt communale, et commission des ventes).

Sans remettre en cause le principe des commissions existantes réunissant l'ONF et les représentants des collectivités forestières aux niveaux national et territorial, et le caractère positif de leurs débats, la mission estime néanmoins que le dispositif actuel n'est pas à la hauteur de l'enjeu d'une gouvernance rénovée de la mise en œuvre du régime forestier, dans le contexte rappelé ci-dessus où la dimension réglementaire est et doit rester importante, mais n'épuise pas les enjeux d'une mise en œuvre du régime forestier au bénéfice de l'intérêt général.

[67] Ceci ne permet néanmoins pas de faire l'économie des enjeux d'intérêt général identifiés par l'État pour tout ou partie des forêts de montagne, des forêts méditerranéennes et des forêts littorales. La manière dont l'application actuellement faite du régime forestier concerne de telles forêts dispense aujourd'hui l'État et les collectivités de se poser la question d'élaborer des outils appropriés à de telles situations à fort enjeu d'intérêt général.

La **commission nationale de la forêt communale**[68] apparaît comme une instance appropriée[69] pour débattre de certaines demandes relayées par la FNCOFOR qui, d'une part, méritent expertise et affinement en fonction des enjeux, et d'autre part, ne sont pas neutres financièrement pour les communes et l'ONF. Ainsi, par exemple, la FNCOFOR réclame une évolution des modes de travail et procédures pour l'élaboration des aménagements, structurant davantage le dialogue entre la collectivité et l'aménagiste et reposant sur des démarches plus participatives. Cette demande peut être considérée comme légitime et de nature à mieux répondre au contexte sociétal actuel. Il s'agit davantage de modalités pratiques de mise en œuvre du régime forestier que d'une évolution du régime forestier. Dans le contexte du mandat de la mission, celle-ci appelle néanmoins l'attention sur le besoin d'évaluer les conséquences en temps mobilisé, puis financières d'une telle évolution et de discuter de sa prise en charge financière.

La mission constate par ailleurs un déficit de transparence des coûts de l'ONF pour la mise en œuvre du régime forestier vis-à-vis des collectivités forestières. Cette situation entretient un soupçon permanent et dégrade profondément la confiance indispensable entre les parties.

Proposition n° 3 : Il est de bonne politique que l'ONF rende des comptes, une fois par an, à la commission nationale de la forêt communale sur le coût de la mise en œuvre du régime forestier, y compris par grands blocs correspondants au degré de décomposition considéré comme encore fiable par la mission IGF-CGAAER-CGEDD de 2015[70]. Ceci permettrait notamment de faire émerger des questions à débattre, dès lors qu'elles ne sont pas neutres pour les équilibres financiers de la mise en œuvre du régime forestier.

À titre d'illustration, la question d'une adaptation du format des documents d'aménagement aux besoins respectifs des collectivités et de l'ONF en tant qu'opérateur du régime forestier mérite pleinement d'être traitée dans un tel cadre, compte tenu des coûts engagés (184 euros par ha en 2013 pour l'aménagement des forêts des collectivités[71]). Du point de vue de la mission, la définition du format du document de gestion ne peut pas en effet relever de la seule appréciation de l'ONF. L'établissement est légitime à définir ses besoins techniques en la matière, mais il doit les expliquer et les justifier auprès des représentants des collectivités propriétaires. Après avoir expérimenté et évalué le format actuellement retenu, il serait opportun qu'un travail partagé soit mené d'ici à deux ans sur un format donnant à la fois satisfaction aux communes et à l'ONF.

---

[68] Composé d'une quinzaine de membres permanents, ce comité débat des choix stratégiques liés à la gestion de la forêt communale. Présidé par le président de la FNCOFOR, il accueille notamment des représentants des personnels de l'ONF, de Régions de France, de l'Assemblée des départements de France, de la Fédération nationale du bois, de France nature environnement ou de la forêt privée.

[69] À la condition d'envisager un élargissement aux six directeurs territoriaux, afin de structurer un lien fort entre les débats au niveau régional et les suites à donner au niveau des régions.

[70] Cf. rapport IGF-CGGAER-CGEDD sur le régime forestier, 2015, page 44 avec les 4 piliers (1 ; 2 ; 3.1 et 3.2). Le pilier 1 « conservation du régime forestier » regroupe la gestion foncière, la gestion de la chasse et de la pêche, la surveillance, l'information et l'accueil du public, l'instruction des dossiers de l'État. Le pilier 2 « planification de la gestion du domaine » regroupe l'élaboration des aménagements et la réalisation d'autres études et expertises. Le pilier 3.1 « mise en œuvre des aménagements » retrace le suivi des aménagements, en particulier la programmation des coupes et des travaux. Le pilier 3.2 « commercialisation des bois » regroupe les opérations de martelage, le suivi des coupes, l'exploitation groupée et la commercialisation des bois.

[71] Rapport IGF-CGGAER-CGEDD sur le régime forestier, 2015

L'ONF ne met actuellement pas à disposition de chaque collectivité dont les forêts relèvent du régime forestier, le même niveau de prestations modernes d'information que ce que proposent les meilleurs gestionnaires de patrimoine forestier pour leurs clients privés (outils sur smartphone, portant à la fois sur l'état de la forêt par parcelles, le document de gestion, les travaux et les coupes, les comptes de la forêt).Certes, la présentation aux élus des comptes de la forêt communale est promue, mais l'outil n'est pas toujours à la hauteur des attentes des élus, ni d'ailleurs des besoins identifiés par les agents de terrain de l'ONF au contact direct des conseils municipaux.

La mission estime que cette défaillance dans le rendu au décideur forestier qu'est l'élu dégrade significativement le contexte relationnel des collectivités avec l'ONF, et empêche un débat transparent sur des sujets d'intérêt partagé.

Proposition n° 4 : La mission invite l'ONF à faire évoluer sa gouvernance du régime forestier simultanément dans cinq directions :

- **clarifier les compétences de l'instance nationale et des instances régionales de l'ONF** (en prenant en compte le principe de subsidiarité), et renforcer la gouvernance régionale ;
- **conforter les comités des ventes**[72] **comme instance qui pilote en transparence la politique commerciale et les mandats de négociation des contrats** (règles déontologiques et engagements à formaliser) ;
- **développer à l'échelle des grands massifs les approches concertées (chartes forestières, comités de massifs)** pour traiter d'une part de la synchronisation des actes de gestion entre forêts publiques et forêts privées, et d'autre part des orientations sur les enjeux dépassant les limites de la propriété (paysage, desserte, accueil du public,…) ;
- **développer les instances de dialogue forêt-société**, afin de manifester que le régime forestier est un outil performant pour répondre aux attentes de la société, mais dans un cadre structuré et formalisé permettant d'arbitrer et de gérer les demandes parfois contradictoires ;
- **renforcer l'écoute, l'échange d'informations et la concertation sur les enjeux pratiques de la gestion de la forêt (domaniale et communale), entre l'ONF et la collectivité locale**, dans la conception du plan de gestion comme dans sa mise en œuvre, en offrant par ailleurs à la collectivité dont la forêt relève du régime forestier un niveau d'informations digne des meilleures prestations offertes par des experts forestiers privés, sous des formes modernes.

[72] Cf. l'annexe sur les ventes de bois pour plus de détails.

4.3. Quelques sujets où des progrès sont à portée de main dans une gouvernance rénovée, mais supposant par ailleurs un effort accru de productivité

4.3.1. Un dialogue partenarial pour l'élaboration des aménagements

La mission a entendu une forte insatisfaction sur la manière dont les élus sont associés par l'ONF à l'élaboration des aménagements, au diagnostic, à l'identification des options possibles, et aux choix faits en matière de gestion forestière. C'est la raison majeure pour laquelle un groupe de travail de la FNCOFOR a envisagé de faire appel à un bureau d'étude extérieur rémunéré, réputé plus à l'écoute du conseil municipal, et plus souple sur l'organisation du dialogue avec les élus[73].

La mission a très vite identifié que l'organisation du dialogue au moment de l'élaboration de l'aménagement a, historiquement, été également un sujet de débat parfois vif, d'insatisfactions et d'incompréhensions mutuelles entre l'ONF et le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (CELRL). Mais un accord a été trouvé à la satisfaction des deux parties, donnant lieu à une écriture détaillée des objectifs partagés, mais aussi des procédures concernant les aménagements, identifiant les responsabilités de chaque partie, dans une convention de partenariat signée le 6 septembre 2018.

<u>Proposition n° 5</u> : La mission recommande d'adopter formellement la même procédure de travail partenarial pour le processus d'élaboration des documents d'aménagement par l'ONF dans le cas des forêts des collectivités territoriales que dans le cas des forêts du CELRL :

- une première réunion de concertation permettrait de déterminer les enjeux de la forêt à aménager et consignerait dans un compte rendu formalisé l'identification, des démarches territoriales et patrimoniales dans lesquelles le propriétaire est engagé, et qui hiérarchisera les fonctions principales à assigner au massif au regard des objectifs du propriétaire : la production ligneuse (bois d'œuvre, bois d'industrie, bois-énergie) la fonction écologique (production de biodiversité, fonctionnalités écologiques, stockage du carbone, protection des sols, qualité des eaux), la fonction sociale (paysage et accueil du public, ressource en eau potable), la protection contre les risques naturels ;
- à l'issue de la phase d'inventaire et de recueil des données (état des lieux), une deuxième réunion de validation des grands choix de gestion (traitements, essences, effort de renouvellement et de diversification, critères d'exploitabilité, stratégies spécifiques pour l'accueil du public, le paysage, stratégie spécifique pour optimiser la biodiversité, gestion des risques sanitaires, pertinence du statut en réserve biologique dirigée ou réserve biologique intégrale de certaines parcelles), ou relatives à des contraintes spécifiques, permettrait ensuite d'affiner le contenu du document d'aménagement ;
- une dernière réunion, durant laquelle l'aménagement de la forêt serait proposé au propriétaire par l'0NF pour validation et vérification de cohérence avec les objectifs de gestion du site, et transmis ensuite à la préfecture de région pour approbation.

Même si le processus de concertation susmentionné est le processus officiellement recommandé par la direction générale, il semble ne pas être toujours mis en œuvre. **La mission estime opportun que l'ONF formalise, avec la FNCOFOR et les URCOFOR, un engagement mutuel sur le même modèle que ce qui a été signé entre le CELRL et l'ONF**.

[73] Une telle option conduit inévitablement le groupe de travail à considérer que l'ONF ne sera ensuite pas « objectif » pour réagir et prendre à son compte le résultat de ce travail, d'où la recherche d'un mécanisme d'instruction de l'approbation du document d'aménagement par le préfet de région, en dehors de l'ONF.

Par ailleurs les communes forestières demandent souvent que l'ONF les assiste durant toute la procédure de consultation sur le projet d'aménagement qu'elles souhaitent organiser (réunions publiques, enquête publique, sollicitation de personnes averties). Même s'il ne s'agit pas d'une obligation réglementaire et relève donc de la décision au cas par cas de la collectivité concernée, la mission recommande à l'ONF de répondre positivement à de telles sollicitations, en considérant que le document d'aménagement ayant une dimension environnementale, il est légitime que son élaboration entre, le cas échéant et en fonction des enjeux, dans le champs d'application de la convention d'Aarhus[74], et que les coûts mobilisés par l'ONF, en temps de personnel, soient donc intégrés dans le coût de la mise en œuvre du régime forestier. Il serait néanmoins indispensable d'encadrer strictement les « droits à tirage » des collectivités sur les agents de l'ONF pour de telles procédures d'association du public.

La seconde revendication principale[75] entendue par la mission concerne la forme des documents d'aménagement. Les représentants des communes forestières rencontrés la jugent trop longue et trop complexe pour permettre une bonne compréhension par des élus non spécialistes et une appropriation au-delà du conseil municipal. Le document d'aménagement, dans sa forme traditionnelle, est considéré par beaucoup de communes comme répondant aux besoins de l'ONF, mais pas des collectivités propriétaires qui demandent à s'approprier les enjeux, les questions et les choix de gestion. Le modèle du plan simple de gestion est parfois avancé. La mission note que la direction générale de l'ONF préconise, dans la majorité des cas, de réaliser une forme simplifiée de l'aménagement. Elle a pu consulter certains de ces documents finalisés, mais leur forme pourrait encore être améliorée à partir d'un retour d'expérience partagé avec la FNCOFOR (cf. supra).

La troisième revendication principale entendue porte sur le souhait de faire des bilans périodiques partagés entre ONF et collectivité, reposant sur un véritable échange sur les points forts, les questions et les perspectives découlant de la mise en œuvre effective de l'aménagement, et pas seulement sous la forme d'une information descendante. La mission a constaté que le besoin d'un bilan à mi-parcours pour tous les aménagements est bien identifié par la direction générale de l'ONF, qui invite les agences à le faire. Néanmoins la mission a constaté que dans les faits, et ce, « même » pour la forêt domaniale, la pratique est très variable d'une agence à l'autre. De manière générale, c'est le manque de temps et la pression mise sur d'autres priorités qui limitent cette pratique.

---

[74] La convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 par trente-neuf États, est un accord international visant la « démocratie environnementale » 2. Ses trois grands objectifs sont : 1) améliorer l'information environnementale délivrée par les autorités publiques, vis-à-vis des principales données environnementales ; 2) favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement (par exemple, sous la forme d'enquêtes publiques) ; 3) étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information. En France, les principes de la convention d'Aarhus ont été repris dans la charte de l'environnement, adossée à la Constitution et qui rappelle que « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » (article 7).

[75] Il est fait état par ailleurs du retard de l'ONF à rédiger les documents d'aménagement des forêts des collectivités (parfois délais supérieurs à quatre ans après la décision formelle de l'État de placer la forêt sous le régime forestier), mais aussi du retard parfois constaté à l'approbation par le préfet de région. Ces points sont bien identifiés par la direction générale qui fixe des objectifs aux DT.

Au-delà de la question du point d'étape, c'est bien la conception même de l'aménagement qui semble devoir évoluer vers un document « glissant ». Un certain nombre de nouveaux outils techniques (technologie Lidar, drones, ...) semblent pouvoir permettre d'envisager une telle évolution. Néanmoins le « ticket d'accès » à ces nouvelles technologies est actuellement considéré par l'ONF comme dépassant les capacités techniques et surtout financières de l'établissement. Concernant le Lidar, il est notamment attendu par l'ONF que l'IGN, en lien avec le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES), cotutelle des deux établissements, mette en place une véritable chaîne « industrialisée » de traitement à coût raisonnable.

La mission appelle l'attention de l'ONF et de ses tutelles sur le fait que les changements technologiques sont rarement neutres en termes de processus de décision, de relationnel entre acteurs, et d'émergences de nouvelles questions ou demandes. Dès lors, ces évolutions ne peuvent pas relever de la seule approche technique des « sachants » de l'ONF. Il est opportun que la gouvernance rénovée du régime forestier puisse s'emparer de ces enjeux technologiques majeurs, sous l'angle de ce qui pourrait faire évoluer les relations entre l'ONF et les collectivités au sein du régime forestier.

4.3.2. Une remise à plat des procédures d'association des élus à la vente de leurs bois

En matière de vente de bois dans le cadre du régime forestier, la mission a entendu :

- la demande de plus de clarté et de transparence dans les documents cadres, et notamment dans le nouveau règlement des ventes ;
- les inquiétudes concernant la place laissée aux élus dans le système des ventes privées de gré à gré, et dans les procédures découlant de la dématérialisation du catalogue et des offres ;
- une inquiétude concernant un possible arbitraire dans le choix des acheteurs dans le cas des ventes de gré à gré, et la demande de prévoir une année d'expérimentation en matière de ventes de gré à gré dans le système des ventes privées, et d'en tirer des enseignements avec la FNCOFOR avant toute décision de généralisation ;
- le souhait que soient davantage explicités devant le conseil municipal, lot par lot, les avantages et les inconvénients de chaque mode de vente au regard des intérêts de la commune, en bénéficiant d'une meilleure information sur le contexte du marché ;
- l'incompréhension du lien que fait l'ONF, dans certains secteurs, entre vente groupée et exploitation groupée ;
- la demande de « récupérer » la main pour vendre (ou mandater pour vendre) ce qui n'a pas pu l'être dans les procédures de vente mises en œuvre par l'ONF.

La mission considère que le passage aux ventes privées doit s'accompagner d'une mise à plat des procédures associant les élus et prenant en compte, autant que faire se peut (juridiquement et opérationnellement), les demandes et souhaits relayés par la FNCOFOR. Elle insiste sur le fait que les communes restent propriétaires de leurs bois et que l'ONF n'en est que le mandataire, avec un devoir de rendre compte au propriétaire en toute transparence. Un système qui serait proche de celui des coopératives qui achètent les bois à leurs adhérents (au niveau de l'information du propriétaire sur les relations avec l'industrie acheteuse) relèverait d'une philosophie profondément différente, incompatible avec le régime forestier.

La mission s'exprime sur certaines autres questions liées à la commercialisation dans l'annexe consacrée aux ventes de bois. Elle invite à s'y reporter ; elle insiste néanmoins sur deux points :

- l'association des maires (bénéficiant à cet effet de l'information nécessaire) à la détermination des prix planchers dans le cadre des ventes groupées, selon une logique équivalente à celle des prix de retrait dans les ventes publiques ;
- la nécessité pour l'ONF de garantir aux élus la transparence des résultats des ventes de leurs bois, garantie qui protège également très utilement les agents de l'ONF contre le soupçon éventuel de favoritisme ou de corruption.

5. La mission identifie quatre scénarios d'évolution du régime forestier

5.1. Scénario 1 : suppression du régime forestier et alignement des obligations imposées aux collectivités propriétaires de forêts sur celles imposées aux propriétaires forestiers privés

Le régime forestier a été instauré en 1827 dans un contexte historique marqué par deux considérations majeures :

- la crainte d'une poursuite de la déforestation et de la dégradation des forêts, notamment domaniales et communales, menaçant l'intérêt supérieur de la Nation en matière d'approvisionnement en bois, matériau stratégique notamment pour la construction ;
- la volonté de l'État de se doter d'un outil efficace pour contrôler la pérennité de l'affectation forestière des bois des communes « *toujours disposées à abuser, qui ne voient rien au-delà de la jouissance du moment et incapables de porter jamais un regard de prévoyance sur l'avenir* » (Exposé des motifs du Code forestier de 1827 devant la Chambre des pairs).

Il est par ailleurs à noter que ce choix est assez spécifique à la France[76]. Il n'est donc *a priori* pas absurde d'envisager un alignement de la France sur ce qui constitue le régime général en Europe, même si la taille moyenne et le nombre des communes y est très différent, et donc qu'en moyenne les capacités des communes en ingénierie et en moyens d'intervention financière ne sont pas les mêmes. Dans ces pays, il n'est pas constaté de catastrophe forestière dans les forêts des collectivités. Il est néanmoins constaté que les coûts de transition d'un système forestier très administré vers un système plus souple ne doivent pas être sous-estimés, et nécessiteraient une solide étude d'impacts que la mission n'a pas été en état de faire dans le délai qui lui a été imparti[77].

---

[76] Pour certains aspects, le principe de « l'unicité de gestion » à l'allemande a pu conduire à des pratiques sans fondement législatif comparable au code forestier, mais ayant une certaine ressemblance avec le régime forestier à la française : cf. le Bade-Würtemberg). Dans beaucoup de pays européens les collectivités bénéficient d'une capacité à organiser leur gestion forestière et leurs ventes de bois très comparables à celles d'un propriétaire forestier privé, de manière autonome ou en faisant appel à des mécanismes également proposés aux propriétaires privés. Par ailleurs la mission rappelle que la France est un des rares pays européens à avoir à la fois des forêts productives de bois de type nord-européen, sur la modèle de la Scandinavie et de l'Europe centrale, et des forêts méditerranéennes peu ou pas productives de bois.

[77] Dans le Bade-Wütemberg où les industriels du bois ont attaqué en contentieux le dispositif de regroupement de la commercialisation des forêts communales, ces mêmes industriels ont constaté a posteriori un effet dépressif sur leurs approvisionnements. Ils ont dès lors demandé qu'il soit trouvé une solution pour y remédier. En France la mission note que la FNB manifeste d'ores de déjà des craintes sur les possibles effets d'un démantèlement du régime forestier, en mettant en avant les probables impacts économiques sur la filière, et la vraisemblance d'une baisse tendancielle des coupes en forêt communale.

Au niveau national, les surfaces forestières sont en constante augmentation[78] depuis le XIXème siècle, avec la révolution agricole, la révolution énergétique et l'exode rural. Ceci ne doit néanmoins pas faire oublier que tendanciellement les zones déjà fortement boisées ne cessent de voir croître les surfaces forestières, et que, malgré l'existence d'une législation sur le défrichement, les zones déjà faiblement boisées ont tendance à perdre des surfaces forestières[79].

Les collectivités territoriales ont par ailleurs bénéficié de compétences de plus en plus étendues. La libre administration des collectivités territoriales est un principe consacré par la Constitution depuis la révision de 2003 (art. 72 al. 3) : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.* ». Dans ce contexte, il n'est pas illégitime d'estimer que les raisons fondamentales qui ont justifié la création du régime forestier ne sont plus nécessairement d'actualité.

Les débats (à l'initiative de l'État) sur une évolution possible de la répartition du coût du régime forestier sont fréquents et conflictuels depuis 1979. Le maintien de ce régime d'exception coûte à l'État environ 140 millions d'euros par an, sans pour autant satisfaire, selon la FNCOFOR, une grande majorité des collectivités concernées qui estiment excessif le coût laissé à leur charge, désormais considéré comme n'étant plus à la hauteur de la contrepartie attendue, même si la mission, en l'état de ses investigations, ne partage pas cette opinion. Dans un contexte budgétaire difficile, la suppression du régime forestier est donc une hypothèse à envisager.

Les collectivités revenant alors dans le régime commun applicable à la forêt privée, le Centre national de la propriété forestière (CNPF) devrait être reconfiguré pour prendre en compte les communes forestières, avec une gouvernance (nationale et régionale) et des effectifs qui devront évoluer au prorata des surfaces concernées par des documents d'aménagement. Au niveau régional, pour éviter des tensions inutiles, il serait opportun de disposer de deux instances autonomes d'approbation des documents de gestion pour les forêts privées et pour les forêts des collectivités, avec une composition des membres délibérants différente en fonction du type de propriétaire concerné.

Dans un tel contexte, la mission considère que les schémas régionaux d'aménagement (SRA) suffiraient à définir le cadre et le niveau d'ambition qu'il est légitime d'attendre d'un document d'aménagement d'une forêt de collectivité, au même titre que les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) encadrent l'élaboration et le contenu des plans simples de gestion (PSG). Il pourrait même être envisagé de fusionner SRA et SRGS si le code forestier était modifié pour faire disparaître la mention d'une contribution spécifique des forêts des collectivités à l'intérêt général.

Revenues dans le droit commun des propriétaires forestiers, rien ne justifierait que les communes bénéficient d'aides spécifiques de l'État pour leur gestion, alors que les propriétaires privés n'en bénéficient pas. En outre, la question de la participation de la commune à la rémunération de l'ONF pour le travail effectué sur les forêts dont elle retrouverait la libre disposition serait posée. En effet, aujourd'hui la participation financière de la commune n'intervient très majoritairement qu'au moment des coupes (quand elle dispose des fonds nécessaires au paiement). En cas de fin du régime forestier, tout le travail passé de l'ONF sur le stock d'arbres sur pied devrait, en logique économique, être valorisé au moment du transfert de la gestion à la commune.

---

[78] Début du XIXème siècle : de 9 à 9,5 Mha ; 1945 : 12 Mha ; actuellement : 16 Mha. Cinotti (B.), Évolution des surfaces boisées en France : proposition de reconstitution depuis le début du XIXe siècle, Revue forestière française, Vol. XLVIII (6), 1996, p. 547-562.

[79] Il existe notamment des zones (Champagne, littoral méditerranéen, zones périurbaines des grandes agglomérations, …) où la pression foncière est telle que le défrichement serait beaucoup plus important s'il n'était encadré.

La mission estime que l'hypothèse de la suppression du régime forestier n'est pas souhaitable, au regard des éléments suivants :

- le risque de la diminution de l'intensité de la gestion forestière (et de la probable récolte de bois) dans les collectivités, résultant d'une modification en profondeur du contexte de la prise de décision ;
- la probable baisse de la prise en compte de la biodiversité et plus généralement de certaines fonctions sociales et environnementales, dans la gestion forestière, par manque d'un appui technique permanent et mandaté au titre de l'intérêt général ;
- l'économie budgétaire représentée pour l'État ne s'accompagnerait pas forcément d'une économie pour les finances publiques, les collectivités étant conduites à financer la gestion forestière à partir des contributions des contribuables locaux ;
- la disparition de tout mécanisme de péréquation dans l'effort financier portant sur la gestion des forêts des collectivités ;
- le maillage territorial de l'ONF serait notablement réduit, ce qui impacterait ses autres missions (gestion multifonctionnelle des forêts domaniales, gestion des crises, fonction de surveillance) ;
- la mission pointe la problématique de la réaffectation des personnels, dont la qualité apparaît comme le premier capital de l'ONF, dans un contexte où les compétences forestières hors ONF ont été fortement réduites.

Tableau 1 : Avantages, inconvénients, opportunités et menaces de l'hypothèse Suppression du régime forestier et alignement du régime des obligations imposées aux collectivités propriétaires de forêts sur celles de la propriété forestière privée

Critère	Avantages	Inconvénients	Opportunités	Menaces
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	Économie budgétaire pour l'État de 125 M euros (140 M euros auxquels il faut retrancher l'abondement de la dotation de l'État au CNPF[80]) et d'environ 1800 ETP pour l'ONF (en supposant la même productivité que pour un PSG, le CNPF aurait besoin d'environ 245 ETP supplémentaires sous plafond pour prendre en charge les forêts des collectivités) La taxe additionnelle à la TFNB prélevée sur les forêts des collectivités (environ 3 M[81] euros) serait directement affectée au CNPF, sur le modèle de la forêt privée	Prévoir une augmentation des personnels et des moyens dans les services territoriaux du MAA pour contrôler la gestion durable des forêts des collectivités (ou les crédits pour confier une mission rémunérée à l'ONF, gestionnaire des forêts domaniales) Sollicitation des contribuables locaux en substitution aux contribuables nationaux Perte pour les chambres d'agriculture (et en partie par la FNCOFOR) de la taxe additionnelle à la TFNB prélevée sur les forêts des collectivités		Déstabilisation du CNPF, en faisant entrer de nombreuses personnes publiques dans le champ.
Efficacité collective au regard de la conduite de la politique forestière	Efficacité liée à l'intervention du marché, dans un cadre où la contrainte réglementaire du régime forestier disparaît	Fin du regroupement de fait de la gestion entre forêts communales et forêts domaniales	Une telle option fait sauter beaucoup d'obstacles pour imaginer des formes de regroupement forestier (gestion et commercialisation)	Risque de dégradation de la forêt dans les zones où les dégâts de gibier ne sont pas maîtrisés (priorité donnée à la chasse par rapport à la

[80] Le CNPF est abondé par le produit de la taxe additionnelle à la TFNB sur la base de la totalité des surfaces forestières privées, et pas au prorata des surfaces assujetties à un plan simple de gestion (environ 3,6 M ha). Cela implique que la subvention de l'État au CNPF au titre de ses compétences sur les forêts des collectivités qui ne relèveraient plus du régime forestier devrait être plus que proportionnelles aux surfaces boisées relevant d'un aménagement, pour prendre en compte cette spécificité.

[81] La mission appelle néanmoins l'attention sur le fait que, sur ce montant actuellement versé aux chambres d'agriculture, la FNCOFOR et ses structures départementales ou régionales semblent bénéficier d'un retour à hauteur de l'ordre de 0,9 M euros, au titre d'activités de développement forestier. Par ailleurs le code forestier affecte à certaines dépenses (notamment des plans de mobilisation du bois) une part de la taxe additionnelle à la TFNB.

Critère	Avantages	Inconvénients	Opportunités	Menaces
		Baisse progressive des volumes de bois commercialisés en forêt des collectivités : diminution de moitié à dires d'experts. L'absence d'un opérateur national ne permettrait plus d'assurer une péréquation dans l'effort financier porté sur les forêts des collectivités Le maillage territorial de l'ONF serait notablement réduit, ce qui impacterait ses autres missions (gestion multifonctionnelle des forêts domaniales, gestion des crises, fonction de surveillance)	qui dépassent les statuts de propriété foncière. La suppression du cadre réglementaire pourrait donner une nouvelle vigueur aux mécanismes de marché (comme la certification forestière) pour améliorer certains de leurs critères de performance, en laissant le marché prendre à sa charge les coûts correspondants	régénération des peuplements) Faiblesse du mécanisme de suivi et d'incitation à la mise en œuvre effective des documents de gestion Risque que la part de volume de bois éco-certifié mis en marché baisse, dès lors que le régime forestier s'accompagne du fait que 25% de la surface forestière nationale fournit 60% des surfaces éco-certifiées en métropole. Risque de déstabilisation de l'interprofession, compte tenu du fait que 60% de la contribution volontaire obligatoire (CVO) de l'amont de la filière, finançant l'interprofession forêt-bois nationale (FBF), est actuellement assurée par les contributions de la forêt publique. Risques sur l'objectif environnemental (notamment l'adaptation au changement climatique et la captation du carbone) Risque d'une tension croissante avec certains usagers de la forêt.

Annexe III

Critère	Avantages	Inconvénients	Opportunités	Menaces
Acceptabilité politique par les collectivités concernées	Liberté de choix des communes sur leur gestion forestière Probable satisfaction des collectivités qui sont peu motivées par les coupes de bois, ainsi que des communes dont les frais de garderie et la taxe à l'hectare correspondent environ à ce qu'elles s'estimaient prêtes à dépenser pour une gestion de type « privée »	Probable incompréhension d'une majorité de communes attachées au régime forestier, à leurs interlocuteurs forestiers de terrain, et difficilement en situation de s'organiser de manière autonome.		
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre		Très important travail de refonte législative et réglementaire du code forestier, dans un contexte où le débat parlementaire risque d'être vif Gros problème de gestion des sureffectifs de l'ONF, risquant de pénaliser sérieusement les évolutions organisationnelles suggérées par ailleurs Pénalisation forte pour l'emploi d'ouvriers forestiers par l'ONF, compte tenu de l'impossibilité à assumer un plein emploi sur les seules forêts domaniales.		Besoin d'encourager simultanément des regroupements de collectivités en matière de gestion et de commercialisation des bois, sauf à considérer que les coopératives et les experts privés peuvent répondre à tous les besoins des collectivités

Critère	Avantages	Inconvénients	Opportunités	Menaces
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques (eau, biodiversité, transition énergétique, …)		Très probables impacts environnementaux au moins dans les zones marquées par une forte pression anthropique Besoin de mettre en place des solutions autres (statuts de protection du code de l'environnement, renforcement de la législation sur le défrichement, …) pour prévenir les risques les plus forts de dégradation environnementale.		Possibles réticences de certaines Communes forestières devant ce qui est perçu comme des contraintes liées aux espaces et aux espèces protégées.

Source : mission

5.2. Scénario 2 : un régime forestier limité à la partie « service public administratif » (recentrage sur les fonctions régaliennes de pilotage et de contrôle, et fin du monopole ONF des ventes de bois des forêts des collectivités relevant du régime forestier)

La mise en œuvre du régime forestier par l'ONF se fait selon deux modalités différentes :

- dans le cadre d'un service public à caractère industriel et commercial chargé de la gestion et de l'équipement des forêts ;
- dans le cadre d'une mission de service public administratif pour l'activité de protection, conservation et surveillance de la forêt.

Au sein de la FNCOFOR, voire chez certains parlementaires, il est avancé l'hypothèse d'une reconfiguration du régime forestier sur la seule base des missions relevant du service public administratif[82], les parties gestion et commercialisation devant alors revenir dans le régime commun à la forêt privée, garantissant la pleine liberté de la collectivité de faire appel aux prestataires de son choix pour ces missions, le cas échéant à l'ONF.

Cette hypothèse est généralement accompagnée de la réaffirmation d'un fort attachement au régime forestier défini comme la garantie de l'affectation forestière des terrains et la surveillance afférente. Le versement compensateur deviendrait alors une dotation versée aux collectivités pour faire appel aux prestataires de service de leur choix.

Une des justifications avancées pour un tel scénario est de mettre fin à l'ambigüité du positionnement de l'ONF vis-à-vis des collectivités. L'ONF intervient à la fois comme prescripteur d'un aménagement, comme chargé de sa mise en œuvre, mais aussi comme chargé de la commercialisation des coupes qu'il a identifiées dans l'état d'assiette. Dès lors, selon les interlocuteurs rencontrés, dans ce régime forestier reconfiguré, l'aménagement pourrait être rédigé soit par l'ONF, soit par un autre prestataire de service.

Ce scénario peut également inclure la fin du monopole ONF de la vente des bois des forêts relevant du régime forestier, les propriétaires pouvant choisir directement leurs acheteurs ou confier cette mission à un autre prestataire que l'ONF. La mission perçoit néanmoins mal la justification pour les collectivités de faire appel à l'ONF dans sa partie SPIC, et le fondement juridique d'une telle compétence du gestionnaire de la seule forêt domaniale, dès lors que sa mission SPA pour les forêts des collectivités serait confiée à d'autres organismes.

La mission note que le terme de régime forestier serait conservé, mais peine à identifier en quoi ce schéma est fondamentalement différent du scénario 1, en dehors de la garantie de l'affectation forestière[83], en théorie déjà assurée par la législation sur le défrichement, sauf à considérer que l'avantage principal, au regard de l'intérêt général, de ce dispositif demandé par les collectivités serait de protéger le patrimoine forestier des collectivités contre les projets de ces mêmes collectivités.

---

[82] La mission note néanmoins que la FNCOFOR envisage que le régime forestier, dans une configuration de type SPA, puisse comprendre une mission de conseils réguliers (aides financières, sylviculture, ...), qui relève en fait des missions de « développement et de vulgarisation » telles que celles qu'assument le CNPF et parfois les chambres d'agriculture pour le compte des propriétaires privés. La mission n'identifie pas de raisons impératives pour considérer que le « développement et la vulgarisation » doivent faire l'objet d'un régime d'exception, spécifique aux collectivités.

[83] La FNCOFOR semble attacher une grande importance à ce que l'affectation forestière des terrains boisés des collectivités soit garantie par l'État. Depuis une cinquantaine d'années, il est constaté une tendance à la baisse de la surface boisée dans les régions déjà moins boisées que la moyenne et une hausse du boisement dans les zones déjà plus fortement boisées que la moyenne nationale.

L'intérêt général n'est donc probablement pas de conserver en tout point du territoire toutes les surfaces forestières. Il pourrait par contre conduire à « discriminer » dans la loi les critères d'examen d'une demande de défrichement présentée par une collectivité en fonction du critère de boisement local, dans le cadre d'une

Dans le cadre d'obligations finalement très proches de celles applicables à la forêt privée, la mission n'identifie par ailleurs une justification à un mécanisme financier de l'État au profit des collectivités, que s'il est manifeste que chaque forêt de collectivité apporte une contribution significativement supérieure à celles des forêts privées aux cinq composantes de l'intérêt général mentionnées par l'article L. 112-1 du code forestier. Cela signifie un niveau d'ambition explicite et de précision de l'écriture des SRA, allant nettement au-delà de ce qui est actuellement le cas[84]. Par ailleurs, le montant de la subvention prenant le relais du versement compensateur, qui serait intégré dans une dotation aux collectivités concernées à choisir, devrait être recalculé sur de nouvelles bases, restant à définir, et tenant compte de la fin des droits de garderie sur les arbres encore en sylviculture (cf. supra).

L'efficience et la plus-value pour l'atteinte des objectifs de la politique forestière de ce scénario ne sont pas évidentes. Une telle option mériterait donc un approfondissement particulier et une solide étude d'impact dans l'hypothèse où l'État l'identifierait comme intéressante.

Concernant le contrôle de la mise en œuvre effective du document d'aménagement, la charge en reviendrait aux services de l'État (DRAAF et DDT), comme c'est déjà le cas pour les forêts privées ayant fait agréer un plan simple de gestion (PSG), mais il pourrait également être envisagé une prestation de service confiée à l'organisme chargé d'agréer les documents de gestion, après définition des sanctions applicables tant en forêt privée qu'en forêt des collectivités, et estimation du coût complet. La mission a déjà émis des doutes sur la faisabilité pratique d'une approche réglementaire de la mise en œuvre des documents de gestion (cf. point 3.3).

La mission estime que ce scénario 2 n'est pas souhaitable, au regard des éléments suivants :

- le risque de la diminution de l'intensité de la gestion forestière dans les collectivités, résultant de l'atomisation des prises de décision ;
- l'absence d'un gestionnaire national ne permettrait plus d'assurer une péréquation dans l'effort financier porté sur les forêts des collectivités ;
- la probable baisse de la prise en compte de la biodiversité et plus généralement de certaines fonctions sociales et environnementales, dans la gestion forestière, par manque d'un appui technique permanent et mandaté au titre de l'intérêt général ;
- la probabilité de conflits récurrents entre l'opérateur du SPA et l'opérateur chargé de la commercialisation serait forte, sauf à considérer que le contrôle envisagé n'irait pas plus loin que celui actuellement en vigueur pour la mise en œuvre des PSG ;
- le maillage territorial de l'ONF serait probablement réduit, ce qui impacterait ses autres missions (gestion multifonctionnelle des forêts domaniales, gestion des crises, fonction de surveillance).

---

politique d'aménagement différencié du territoire, mais en restant dans le cadre de la législation ordinaire du défrichement.

[84] Dans le dispositif actuel, la traduction des orientations du SRA se fait au travers de la proposition d'aménagement qui est faite par l'ONF.

Tableau 2 : Avantages et inconvénients du scénario Un régime forestier limité à la partie « service public administratif » (recentrage sur les fonctions régaliennes de pilotage et de contrôle, et fin du monopole ONF des ventes de bois des forêts des collectivités relevant du régime forestier)

Critère	Avantages	Inconvénients	Opportunités	Menaces
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	Diminution de la masse salariale État dans le champ ONF	Pas d'économie budgétaire significative, car le versement compensateur serait converti en dotation, et les effectifs des DDTM ou de l'OFB devraient être renforcés pour la surveillance des forêts publiques		Négociation sur le versement compensateur transformé en dotation aux collectivités
Efficacité collective au regard de la conduite de la politique forestière		Atomisation des compétences forestières se traduisant par une désoptimisation des effectifs (spécialisation de la fonction de police et diminution du maillage territorial) Diminution de la production de bois dans les forêts des collectivités Perte de la solidarité nationale assurée par un opérateur unique Affaiblissement du maillage territorial pour le contrôle sanitaire et la gestion des crises		Risques potentiels sur la fonction environnementale probabilité de conflits récurrents entre l'opérateur du SPA et l'opérateur chargé de la commercialisation
Acceptabilité politique par les collectivités concernées	Liberté de choix des communes sur la gestion des forêts			Risques de moindre acceptation de la validation par l'État des aménagements des collectivités

Critère	Avantages	Inconvénients	Opportunités	Menaces
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre		Très important travail de refonte législative et réglementaire du code forestier, dans un contexte où le débat parlementaire risque d'être vif Gros problème de gestion des sureffectifs de l'ONF, risquant de pénaliser sérieusement les évolutions suggérées par ailleurs Pénalisation forte pour l'emploi d'ouvriers forestiers par l'ONF, compte tenu de l'impossibilité à assumer un plein emploi sur les seules forêts domaniales dans l'immense majorité des cas.		
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques (eau, biodiversité, transition énergétique, …)			OFB assurant une fonction transversale de police sur les espaces naturels	

Source : Mission.

5.3. Scénario 3 : statu quo dans l'application actuelle du régime forestier au patrimoine boisé des collectivités, mais avec la légitimité d'une réécriture du code forestier en accord avec la pratique

Au-delà du cas particulier de la forêt méditerranéenne qui mérite un examen à part[85], et de l'héritage historique de l'ancienne administration des eaux et forêts compétente en économie montagnarde (cf. les alpages et pâturages d'altitude), une évolution de la compréhension tacite du régime forestier, applicable à de nouvelles surfaces, comme aux anciennes, s'est amorcée à la fin des années 1980, en même temps qu'émergeait le nouveau discours sur la gestion durable.

Elle a progressivement assimilé régime forestier et gestion durable multifonctionnelle, aussi bien au niveau de la gestion que du périmètre d'application du régime forestier, en prenant de la distance avec la lecture littérale du code forestier qui ne réserve d'ailleurs pas la gestion durable et multifonctionnelle aux seules forêts relevant du régime forestier. C'est ainsi que le triple critère s'appliquant aux forêts des collectivités (bois et forêts + propriétaire + « *susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution* ») s'est réduit *de facto* à la seule dimension de la nature du propriétaire, dans une pratique désormais assez déconnectée de la logique interne du code forestier.

Cette pratique semble s'être développée dans le cadre d'un certain consensus, jamais explicité entre l'ONF et les collectivités (pas de traces dans la charte de la forêt communale), pour faire bénéficier de tels terrains d'un service de protection, de conservation et de surveillance de la forêt (partie SPA du régime forestier), sans que les collectivités ne participent au coût correspondant. Elle s'est également faite sans que jamais le Parlement ne fasse évoluer le concept de régime forestier dans la loi, et sans que l'État ne soit en mesure d'apprécier les enjeux à la fois techniques et financiers d'un tel choix en l'encadrant.

Cette évolution jamais assumée explicitement périmètre d'application du régime forestier est à l'origine de la protestation d'un certain nombre de collectivités vis-à-vis d'une taxe à l'hectare introduite en 2012. Les collectivités concernées font en effet remarquer que beaucoup de ces surfaces non génératrices de recettes et classées « hors sylviculture[86] » dans les documents d'aménagement, ne justifient pas le paiement d'une prestation de l'ONF.

Pour mettre en harmonie la pratique et le droit, il serait simplement nécessaire de remplacer dans le code forestier la mention « « *susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution* » par « *susceptibles de gestion durable et multifonctionnelle*[87] *ou de reconstitution.* ».

---

[85] La forêt méditerranéenne a longtemps été insérée dans un contexte où il existait une certaine exploitation forestière. C'est l'évolution de ce contexte qui a conduit à ce que des surfaces autrefois exploitées ne le soient plus, en même temps que l'extension naturelle de la végétation ligneuse augmentait fortement les surfaces. Tout ou partie de ces surfaces pourrait être désormais à nouveau concernée par des coupes de bois énergie, sans qu'il soit par ailleurs nécessaire d'envisager des travaux de sylviculture dont l'équilibre économique serait difficile à atteindre. Pour beaucoup de ces surfaces, c'est désormais l'enjeu de gestion du risque incendie et la richesse en biodiversité qui ont conduit à privilégier une approche de l'intérêt général particulière, *a priori* étrangère à la logique du régime forestier.

[86] En toute logique, si on fait entrer un terrain dans le régime forestier, c'est pour qu'on y intervienne a minima. Si l'aménagement n'évoque pas un seul instant la présence des alpages, pâturages, terrains non productifs, etc… ne serait-ce que brièvement pour expliquer clairement en quoi la présence du terrain est utile à la mise en œuvre du régime forestier, il y a un problème.

[87] La conception traditionnelle des « dépendances de la forêt » ne serait pas modifiée, mais serait appliquée au terme d'une analyse prenant en compte les fonctionnalités écosystémiques.

La FNCOFOR[88] se prononce clairement en faveur de cet élargissement de la conception du régime forestier, en souhaitant développer une approche plus englobante des fonctions économique, environnementale, sociale et de protection, dans le cadre d'une approche plus territorialisée, tout en contestant néanmoins une augmentation de sa contribution au coût de la mise en œuvre du régime forestier.

La mission insiste sur le fait qu'une telle évolution du code forestier ne légitimerait pas pour autant le maintien d'une partie significative des surfaces non boisées qui relèvent actuellement du régime forestier. Ces terrains ont vocation à être distraits du régime forestier, mais pourraient rester sous la surveillance de l'ONF dans le cadre de missions contractuelles, moyennant rémunération à coût complet.

La mission estime envisageable une telle option qui clarifierait le contexte des relations entre les collectivités et l'ONF, et mettrait en cohérence le droit et la pratique. Du fait des terrains boisés actuels qui relèvent du régime forestier, il n'y aurait pas d'impact sur les coûts de mise en œuvre du régime forestier. Néanmoins du fait des terrains boisés des collectivités qui ne relèvent actuellement pas du régime forestier, il y aurait très probablement un impact sans doute significatif en termes de surface à soumettre (au-delà des 250 000 ha actuellement estimés par l'ONF), avec un coût supplémentaire actuellement difficile à évaluer par la mission.

[88] Comme une nette majorité des personnels de l'ONF, ainsi que la mission a cru le comprendre.

Tableau 3 : Avantages et inconvénients du scénario Statu quo dans l'application actuelle du régime forestier au patrimoine boisé des collectivités, mais avec la légitimité d'une réécriture du code forestier en accord avec la pratique

Critère	Avantages	Inconvénients	Opportunités	Menaces
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	Possible légère réduction du coût de mise en œuvre du RF, avec la sortie du RF de surfaces non boisées sans enjeu directement lié avec la gestion forestière	Aucune économie envisageable sur les terrains boisés, avec même l'incertitude sur la manière de prendre en charge les coûts découlant de la mise en œuvre de l'instruction Mauguin pour des surfaces supplémentaires		Augmentation possible de la dépense publique en application de l'extension explicite du champ du régime forestier à des surfaces ne procurant pas de revenu à leur propriétaire, mais pour lesquelles la demande sociale croît
Efficacité collective au regard de la conduite de la politique forestière	Une prise en compte plus claire des enjeux environnementaux et sociaux	Met en évidence l'écart grandissant entre le discours sur la gestion forestière multifonctionnelle et les outils ciblés sur la seule logique de filière industrielle du bois	Peut donner une nouvelle vigueur et une urgence politique aux réflexions jamais abouties sur la rémunération des services environnementaux remplis par la forêt	
Acceptabilité politique par les collectivités concernées	Très forte acceptabilité stratégique pour la FNCOFOR. Probable adhésion forte des communes périurbaines et touristiques, ainsi que des conseils régionaux dans leur approche d'aménagement du territoire	Probable exacerbation de l'opposition des communes propriétaires de forêts ne leur procurant aucun revenu si la contribution à l'hectare était maintenue, voire renforcée	Officialise un processus de clarification et de convergence entre les deux ministères de tutelle sur les priorités opérationnelles au sein des cinq objectifs d'intérêt général du code forestier	Probable déception à terme des collectivités propriétaires de forêts ne leur procurant pas de revenus si l'affichage politique ne s'accompagnait pas d'outils financiers pour entretenir et restaurer ces espaces.
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	Option législative a minima, n'introduisant pas de bouleversement dans le code, et a priori non conflictuelle au Parlement			

Critère	Avantages	Inconvénients	Opportunités	Menaces
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques (eau, biodiversité, transition énergétique, …)	Option mobilisatrice pour les ONG Affichage de cohérence entre les diverses politiques publiques concernant la forêt		Opportunité d'un travail en commun entre OFB et ONF sur des sujets d'intérêt commun pour la biodiversité forestière.	

Source : Mission.

5.4. Scénario 4 : maintien d'un régime forestier conforme à l'écriture actuelle du code forestier, mais dont les modalités d'application sont clarifiées

La conséquence logique de cette approche serait que, d'une part, les terrains non boisés qui ne sont ni des dépendances, ni des accessoires indispensables à la gestion forestière, d'autre part, les terrains boisés des collectivités qui ne satisferaient pas aux conditions restrictives du code forestier sans pour autant être indissociables de l'unité de gestion forestière, auraient vocation à être distraits du régime forestier. L'instruction dite Mauguin de 2016 reste d'actualité.

Néanmoins l'ONF pourrait être habilité à assurer la gestion de ces parcelles dans le cadre d'une convention de gestion ad hoc prenant en compte l'intégralité des coûts, à la demande explicite des collectivités. Si l'enjeu de conserver l'ONF comme opérateur apparaissait d'intérêt majeur à ses tutelles, il pourrait être envisagé un nouveau mécanisme financier (hors versement compensateur et à la charge du ministère demandeur) pour aider les collectivités concernées et volontaires à répondre à des niveaux particuliers d'exigence environnementale. En tout état de cause, il serait nécessaire d'expertiser de manière contradictoire (ONF, MTES, MAAF) et au cas par cas les risques environnementaux identifiés, et de trouver des solutions crédibles garantissant l'intérêt général (mise en place de statuts de protection, recours à de nouveaux acteurs pouvant demander à être rémunérés, ...)

Sur la base des considérations susmentionnées, conduisant à sortir du régime forestier une part significative des terrains non productifs dont la taxation à l'hectare est contestée par de nombreuses collectivités, la mission propose de revenir aux fondements du régime forestier concernant les frais de garderie et la taxe à l'hectare, sur la base des considérations suivantes :

- s'agissant des terrains boisés au sein d'une unité de gestion ayant une logique de production de bois (même si les dimensions environnementales et sociales y ont toute leur place), la contribution financière des collectivités au coût du régime forestier est adossée à des recettes effectives. La contribution à l'hectare pose actuellement problème car elle touche des collectivités qui n'ont que des surfaces improductives[89]. Le retour à une lecture restrictive du code forestier devrait réduire très significativement le nombre de communes devant payer sans bénéficier de recettes forestières ;

[89] Cette contribution à l'hectare était destinée à faire payer les surfaces significatives (plus de 650 000 ha) qui ne payaient pas de frais de garderie. S'il ne reste que des surfaces indissociables des forêts productives, l'intérêt d'avoir deux bases d'imposition est bien moindre, mais le statu quo est préférable à un nouveau débat parlementaire sur cette question sensible. Si une part significative des surfaces non productives est par ailleurs distraite du régime forestier par retour à une application stricte des critères du code forestier, l'opposition à cette contribution à l'hectare devrait faiblir. La mission garde par ailleurs à l'esprit que la FNCOFOR avait donné son accord à cette mesure.

- la collectivité ayant la possibilité de choisir le mode de commercialisation (bois sur pied ou bois façonné) et le volume commercialisé en bois façonné ayant tendance à croître un peu partout, il semble plus simple et plus logique de considérer que les frais de garderie ont vocation à être calculés sur le prix de cession effectif à l'acheteur, la rémunération correspondant à l'ATDO (assistance technique à donneur d'ordre) ayant alors vocation à être prise en charge par les frais de garderie (proposition n°9 du rapport IGF-CGAAER-CGEDD de 2015). Cette prise en charge permet en outre d'effacer un élément de commercialité dans la relation qui unit le TFT à la commune forestière. Il s'agirait donc d'intégrer dans le régime forestier toutes les prestations d'exploitation en bois façonné (figurant actuellement en concurrentiel et/ou régime forestier) en contrepartie de la suppression de la déduction des frais d'exploitation de l'assiette des frais de garderie pour les collectivités. Selon les données de suivi de la gestion des forêts communales fournies par l'ONF, cette modification d'assiette se traduirait par un gain financier pour l'Office de l'ordre de 400 000 € annuels.

La mission recommande de prendre également en compte les pistes d'amélioration de la gouvernance qui figurent aux points 4.2 et 4.3 de la présente annexe.

La mission recommande la mise en œuvre de ce scénario, dès lors qu'il est accompagné de la mise en œuvre des recommandations figurant dans les annexes consacrées à l'analyse financière et à la gestion des ressources humaines.

Tableau 4 : Avantages et inconvénients du scénario Maintien d'un régime forestier conforme à l'écriture actuelle du code forestier, mais dont les modalités d'application sont clarifiées

Critère	Avantages	Inconvénients	Opportunités	Menaces
Économie de la dépense publique en termes de fonctionnement et d'effectifs	Sortie probable du régime forestier de l'ordre de 500 000 ha, correspondant à un coût économisé pour l'État d'un maximum de **15 M€** (car forêts peu intensément suivies par l'ONF) L'intégration de prestations d'exploitation en bois façonné aux prestations du régime forestier en contrepartie de la suppression de la déduction des frais d'exploitation de l'assiette des frais de garderie se traduirait par un gain financier pour l'Office de l'ordre de 400 000 € annuels.	Solution à trouver rapidement pour certaines forêts non productives mais concernées par des engagements de l'État, comme pour les sites Natura 2000, selon des modalités qui pourraient se révéler au moins aussi coûteuses que la situation actuelle. Besoin d'expertiser de manière contradictoire (ONF, MTES, MAAF) les situations où une distraction du régime forestier pourrait avoir un impact environnemental manifeste. Nécessité de trouver des solutions soit par des classements réglementaires, soit par recours à d'autres opérateurs)	Scénario qui suppose par ailleurs une clarification dans les autres domaines d'activité de l'ONF, notamment pour ce qui concerne les activités concurrentielles.	Les demandes d'une plus grande participation du public aux décisions peuvent rapidement accroître la dépense totale pour le RF si le dispositif n'est pas encadré.

Annexe III

Critère	Avantages	Inconvénients	Opportunités	Menaces
Efficacité collective au regard de la conduite de la politique forestière	Les évolutions proposées sont en cohérence avec l'accent mis actuellement par le ministère chargé des forêts sur une vision de filière et sur l'approvisionnement des industries du bois : cela pourrait se traduire par une augmentation des volumes récoltés et mis en vente dans les forêts des collectivités.	Nécessité d'une réflexion totalement renouvelée sur les outils nécessaires pour garantir la prise en compte de l'intérêt général sur tout ou partie des forêts de montagne, des forêts méditerranéennes et des forêts littorales ;	Enclenchement d'une dynamique de restauration d'un climat de confiance avec la FNCOFOR, dans le cadre d'une nouvelle vision des modalités d'application du RF, permettant de conserver l'outil RF au service de la politique forestière, évitant d'entrer dans une période de fortes incertitudes Opportunité pour associer davantage les conseils régionaux au titre de leurs responsabilités économiques	L'évolution possible des projets d'aménagement de certaines collectivités en zone méditerranéenne (et au-delà) peut complexifier la prévention du risque DFCI dans un contexte de changement climatique
Acceptabilité politique par les collectivités concernées	Acceptabilité forte par les collectivités propriétaires de vastes surfaces ne dégageant pas de revenu Niveau plus élevé de responsabilisation des collectivités, allant dans le sens demandé par la FNCOFOR	Suppose comme préalable que l'État renonce, au moins à court terme, à son projet d'encaissement, et accepte de reporter à plus tard un débat rationnel et mieux structuré sur les avantages et inconvénients pour la filière et pour les collectivités	Signal fort donné aux collectivités et à la FNCOFOR qu'elles ont été entendues par l'État, et permettant de sortir de la crise actuelle.	Probables réticences de la FNCOFOR qui semble actuellement préconiser un RF s'appliquant à la quasi-totalité des forêts possédées par des collectivités
Coût des investissements transitoires et facilité de mise en œuvre	Évite le coût politique et en temps des options législatives	Suppose de mener rapidement une négociation politique d'ensemble avec la FNCOFOR, qui engage les deux parties pour quelques années sur un « paquet », sans permettre ensuite à l'État de rouvrir rapidement le débat sur répartition entre l'État et les collectivités de la prise en charge du coût du RF	Permet de cibler très rapidement les débats prioritaires avec la FNCOFOR et les autres acteurs sur le fond, et non pas sur des modifications institutionnelles et juridiques, par elles-mêmes très consommatrices de temps et d'énergie	Ne garantit pas de prévenir de nouvelles crises à moyen termes concernant la répartition entre l'État et les collectivités de la prise en charge le coût du RF.

Critère	Avantages	Inconvénients	Opportunités	Menaces
		Besoin de clarifier rapidement un cadre de gestion contractuelle rémunérée pour des terrains n'entrant pas dans le champ du RF pour lesquels le propriétaire seul (ou avec l'appui de l'État ou d'autres collectivité) voudrait confier à l'ONF une responsabilité de gestion.		
Synergie avec les partenaires des opérateurs et les autres politiques publiques (eau, biodiversité, transition énergétique, …)	Option compatible avec toutes les options actuellement prises par le gouvernement pour l'OFB et pour la transition énergétique		Rend encore plus opportun un certain investissement de l'OFB dans les enjeux de biodiversité en forêt, mais aussi dans les alpages et autres terrains de montagne (boisés ou non), du fait que l'ONF ne serait plus aussi présent sur ce terrain.	Si le relai de l'investissement actuel de l'ONF sur la biodiversité des terrains sans production de bois n'est pas pris, émergence d'une lacune dans les politiques publiques.

Source : Mission.

ANNEXE IV

Les ventes de bois

Annexe IV

SOMMAIRE

1. REMARQUES PRÉALABLES 1

2. LA RESSOURCE EN BOIS EN FORÊT DOMANIALE 2

2.1. Quelques données chiffrées 2

2.1.1. Principales caractéristiques des forêts domaniales 2

2.1.2. Entre 1975 et 2010, la forêt domaniale n'a pas vraiment connu d'évolution de sa surface ni même de ses stocks sur pied 3

2.2. La récolte en forêt domaniale est confrontée à trois questions sensibles et complexes 4

2.2.1. Le niveau de disponibilité du chêne dans les ventes de la forêt domaniale ne peut plus être considéré comme stable 4

2.2.2. Les débats sur la disponibilité en bois d'œuvre sont relancés par les travaux réalisés dans le cadre des programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB) 6

2.2.3. L'option prise par l'ONF pour la futaie irrégulière en Île-de-France renouvelle les questions sur la sylviculture et les récoltes de bois dans cette région 7

3. LE NIVEAU DES RÉCOLTES EN FORÊT DOMANIALE SEMBLE ARRIVÉ À UN PLAFOND 9

3.1. Il ne faut pas confondre l'accroissement biologique de la forêt et la disponibilité technico-économique des bois récoltables 9

3.2. La dynamisation de la sylviculture n'est pas une panacée pour garantir une récolte accrue sans dépenses accrues 9

3.3. La récolte en forêt domaniale par groupe d'essences et catégories de 1995 à 2015 montre plutôt une tendance à la diminution du volume récolté en tiges de bon diamètre 10

3.4. Les recettes nettes de bois de 1997 à 2018 montrent des variations de l'ordre d'une cinquantaine de millions d'euros autour d'un montant global d'environ deux cents millions d'euros 11

3.5. Les tendances à court et moyen termes sont difficiles à caractériser 11

3.5.1. La mission constate la révision de certains aménagements volontaristes 11

3.5.2. La réussite des régénérations devient un enjeu majeur de la gestion durable des forêts publiques 12

3.5.3. Les forêts sont confrontées à la montée des risques biotiques et abiotiques, entraînant celui de voir augmenter les volumes de récoltes accidentelles 13

3.5.4. Les incertitudes inhérentes à la prévision du volume récoltable sont nombreuses 15

3.5.5. Les incertitudes liées au marché du bois pour des régénérations donnant des peuplements récoltables dans 50 à 180 ans ne sont pas non plus négligeables 17

4. LES PRIX DU BOIS SONT RESTÉS DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 2000 DANS UNE FOURCHETTE COMPARABLE À CELLE EXISTANT À LA CRÉATION DE L'OFFICE 18

5. LES PERSPECTIVES EUROPÉENNES ET MONDIALES SUR LE MARCHÉ DU BOIS SONT PLUTÔT OPTIMISTES 19

6. L'ONF A CONNU ET CONNAÎT ENCORE D'IMPORTANTES ÉVOLUTIONS DANS SES MODES DE VENTE 21

6.1.1. L'ONF est à peu près seul concerné par l'introduction de restrictions aux ventes de chêne via la conditionnalité d'un label UE 21

6.1.2. L'ONF a pleinement réussi son projet d'augmentation forte de la part des bois façonnés dans ses ventes mais l'impact financier de cette évolution reste peu documenté 22

6.1.3. L'ONF a pris le virage d'une nette option en faveur des contrats 27

6.1.4. Certaines collectivités sont un peu déstabilisées par la rapidité d'évolution des modes de vente de leurs bois 30

6.1.5. L'ONF vient de prendre en 2019 un nouveau virage vers des ventes de droit privé 34

7. L'ACTION DE L'ONF SE SITUE À L'INTERSECTION DE PLUSIEURS POLITIQUES PUBLIQUES QU'IL LUI APPARTIENT DE CONCILIER 36

7.1.1. Les priorités des différentes tutelles interfèrent avec l'enjeu de la mobilisation du bois 36

7.1.2. La polémique sur l'industrialisation des forêts publiques constitue une menace redoutable pour l'image et la crédibilité de l'ONF 39

1. Remarques préalables

Au terme de ses contacts sur le terrain, la mission constate que :

- la perception d'une forte responsabilité vis-à-vis de la filière-bois (a minima d'une forte responsabilité de fait de l'ONF sur le devenir des industries du bois) semble très largement partagée, assumée, voire revendiquée à tous les échelons de l'ONF et à peu près en tous lieux. L'avenir de l'ONF, quel qu'il soit, est perçu comme lié à celui de la filière, même si les sujets de controverse existent incontestablement[1] et si les discours entendus font par ailleurs une place significative aux préoccupations de gestion durable et multifonctionnelle de nature non économique ;
- le réseau des commerciaux bois fait preuve d'une grande cohésion dans les grilles d'analyse et les arguments, partout sur le territoire, et ce dans des contextes socio-économiques parfois très différents. Il existe un « esprit de mission » et le sentiment d'innover, avec des enjeux identifiés comme très forts pour l'avenir de l'ONF. Même s'il peut exister, ça ou là, quelques doutes personnels sur le bien-fondé de consignes perçues comme un peu trop systématiques venant de la DG ou de la DT, tous les commerciaux rencontrés font preuve d'un engagement personnel fort dans la politique commerciale assumée par la DG de l'ONF et le ministère chargé des forêts ;
- la très grande implication du réseau des commerciaux bois dans la mutation commerciale de l'ONF s'est néanmoins accompagnée du développement d'une culture[2] partiellement en décalage avec celle des autres personnels de l'ONF, notamment des techniciens forestiers territoriaux (TFT) et responsables d'unité territoriale (RUT), mais aussi en décalage avec celle d'un certain nombre de communes forestières. Si le développement du bois façonné est un sujet relativement consensuel (même s'il existe un débat sur la charge de travail afférente), la question des contrats reste un sujet de débat. Il existe des incompréhensions sur le bien-fondé de tel ou tel mode de vente et, plus encore, sur la valorisation « optimale » de telle ou telle coupe. Les convictions profondes des commerciaux sur les atouts des ventes en bois façonnés dans le cadre de contrats ne se sont pas accompagnées à ce jour d'argumentaires considérés comme convaincants par leurs collègues de l'ONF qui sont dans le secteur de la sylviculture et de la production. Cette situation est potentiellement dommageable à la fois pour la cohésion de l'ONF dans ses relations avec ses partenaires, mais aussi pour la qualité de ses relations avec un nombre significatif de communes forestières.

[1] Cf. le discours syndical sur l'industrialisation de la gestion forestière (exprimé notamment par le Manifeste de Tronçais de 2018), sur lequel la mission reviendra au point 7.1.2

[2] La perception d'un univers de négociation obligée entre acheteurs et vendeurs dans une logique contractuelle conduit à surpondérer l'enjeu du moyen terme par rapport à celui du court terme, à accepter ponctuellement des pratiques « déviantes » des acheteurs si elles ne dépassent pas un seuil subjectivement considéré comme insupportable, et à miser sur la capacité à démontrer un bilan équilibré des relations vendeur-client sur plusieurs années, et ce malgré des retournements de conjoncture et donc des rapports de force évolutifs.

2. La ressource en bois en forêt domaniale

Compte tenu de l'enjeu du modèle économique relatif à la gestion de la forêt domaniale pour l'ONF[3], la mission a considéré que la forêt domaniale devait faire l'objet d'une attention particulière au regard des perspectives de vente de bois. Elle s'est notamment appuyée sur les données du bilan patrimonial de 2015, en estimant que les grandes caractéristiques et tendances de la ressource bois n'ont pas fondamentalement bougé depuis la publication de ce document.

Nota : concernant la ressource dans les forêts des collectivités, les principes de financement du régime forestier ne conduisent pas à identifier un lien avec un risque pour le modèle économique de l'ONF. Par contre la mission abordera l'enjeu de la forêt des collectivités à propos des modes de vente.

2.1. Quelques données chiffrées

2.1.1. Principales caractéristiques des forêts domaniales[4]

Le potentiel de production[5] de la forêt domaniale est inégalement réparti sur l'hexagone : les surfaces en enjeu moyen et fort selon l'ONF (64 % en surfaces) sont concentrées dans une large moitié nord ; les surfaces en enjeu faible ou sans objet pour la fonction de production (36 %) se situent principalement dans les régions du sud.

Au niveau national, les aménagements forestiers établissent la surface en sylviculture de production à environ 1 286 400 ha, soit 75,4 % de la surface. Les espaces « *hors sylviculture de production* » représentent donc près d'un quart des forêts domaniales.

Entre 2011 et 2015, la surface en sylviculture de production a poursuivi sa baisse, mais celle-ci est exclusivement due à la haute montagne (Alpes et Pyrénées), alors que dans les trois autres domaines biogéographiques, la surface en sylviculture de production est stable, voire en légère augmentation. Cette baisse traduit majoritairement la difficulté d'exploitation des forêts de montagne, liée à la pente et au déficit parfois important de desserte aux normes modernes, qui conduit à une baisse des surfaces susceptibles de récolte ligneuse dans des conditions économiques rentables. Elle peut également s'expliquer en partie par la mise en œuvre des engagements environnementaux de l'ONF[6], consistant en l'extension des surfaces mises en réserve (RBI, îlots de sénescence…) dont la prévalence est plus forte en zone de montagne.

Les forêts domaniales sont couvertes à 65 % d'essences feuillues et à 35 % d'essences résineuses. Les cinq essences majoritaires sont le Hêtre (20 %), le Chêne sessile (19 %), le Sapin pectiné (8 %), le Chêne pédonculé (8 %) et le Pin sylvestre (8 %).

---

[3] Cf. annexe financière.

[4] Source : bilan patrimonial 2015 de l'ONF.

[5] Le classement des forêts en niveaux d'enjeu pour la fonction de production ligneuse est réalisé principalement sur la base de la potentialité des stations forestières pour l'essence objectif la plus productive (c'est-à-dire celle au profit de laquelle les interventions sylvicoles sont menées). Celle-ci est estimée a priori, sur une échelle supérieure à une dizaine d'hectares, généralement calée sur la limite des parcelles forestières. Ce classement fournit donc une vision synthétique du potentiel de production des forêts et de sa répartition sur le territoire.

[6] La majorité des forêts domaniales (59 % en surface) est en enjeu fort ou reconnu pour la fonction écologique, c'est-à-dire qu'elle relève d'un statut de protection réglementaire ou contractuelle ou dispose d'un inventaire naturaliste reconnu. Ces surfaces ont tendance à augmenter régulièrement.

Les peuplements âgés de plus de 120 ans représentent 23 % de la surface boisée de production des forêts domaniales, contre 13 % pour l'ensemble des forêts françaises, en stabilité par rapport à 2011. Ceci traduit l'importance des futaies feuillues visant la production de bois de qualité, avec des cycles forestiers longs.

Le volume bois fort tige[7] des arbres sur pied dans les forêts domaniales est estimé à environ 265 Mm^3. Les feuillus (principalement, Chêne sessile et Hêtre) en représentent 61 %, contre 39 % pour les résineux (Sapin pectiné et Épicéa commun en premier). La répartition du volume par classes de diamètre est globalement stable.

Le volume bois fort tige moyen, en très légère progression sur les 30 dernières années, est estimé actuellement (moyenne 2009-2013) à 185 m3/ha, soit 195 m3/ha pour le volume bois fort total : l'objectif partagé par l'ONF et ses tutelles (selon le bilan patrimonial 2015) est de stabiliser le capital moyen sur pied approximativement à ce niveau.

2.1.2. Entre 1975 et 2010, la forêt domaniale n'a pas vraiment connu d'évolution de sa surface ni même de ses stocks sur pied

Tableau 1 : Variations absolues et relatives de surface et de stock sur pied en forêt de production par catégorie de propriété sur la période 1975-2010

Catégorie de propriété	Variation de surface			Variation de stock		
	Absolue (en Kha)	Relative (en %)	Intensité d'expansion[8]	Absolue (en 10^6 m^3)	Relative (en %)	Intensité d'expansion
Privée	+ 1 800	+ 20	1,1	+ 790	+ 80	1,3
Domaniale	+ 90	+ 6	0,4	+ 20	+ 9	0,1
Autres forêts publiques	+ 380	+ 20	1,0	+ 120	+ 40	0,6

Source : L'expansion séculaire des forêts françaises est dominée par l'accroissement du stock sur pied et ne sature pas dans le temps, par Anaïs Denardoua – Jean-Christophe Hervé – Jean-Luc Dupouey – Jean Bir – Timothée Audinot – Jean-Daniel Bontemps, in Rev. For. Fr. LXIX - 4-5-2017.

Les chiffres analysés dans la publication d'où est extrait le tableau ci-dessus montrent que les augmentations absolues de surface et de stock sont très majoritairement cantonnées aux forêts privées (+ 1,8 million d'ha et + 790 millions de m^3), qu'une progression significative des surfaces et des stocks est néanmoins également identifiée en forêt communale, mais que le stock reste stable en forêt domaniale, voire a diminué légèrement depuis 2000[9] (probablement effet des chablis de décembre 1999 et de la dynamisation de la sylviculture[10]).

[7] Le volume bois fort tige correspond à un volume sur écorce, ne comprenant ni les arbres de diamètre inférieur à 7,5 cm à 1,30 m de haut, ni les branches, ni le tronc au-delà de 7 cm (diamètre de découpe fin bout). Le volume bois fort total (à la découpe 7 cm fin bout) n'intègre pas que la tige principale, mais aussi les grosses branches ; pour passer du volume bois fort tige au volume bois fort total, le coefficient d'expansion à appliquer est de 5 % en moyenne (8 % à 10 % pour les feuillus, valeur considérée comme négligeable pour les résineux).

[8] Ratio de l'expansion relative de la strate sur la part initiale que représentait cette strate.

[9] « *Alors que les évolutions relatives des surfaces des forêts privées et communales sont similaires (20 %, tableau III, ci-dessous ; figure7, p.329), l'augmentation relative des stocks sur pied en forêt privée est deux fois plus forte que celle des AFPS (+80% pour les forêts privées contre +40% pour les AFPS) tandis que le stock reste stable en forêt domaniale, voire a diminué légèrement au cours de la période récente (figure7, ci-dessus). Quand la forêt privée représentait moins de deux tiers du stock sur pied total (63 %) en 1975, elle en représente en 2010 plus de 70 %.* »

[10] La mise en application des principes de dynamisation de la sylviculture, qui vise à produire plus rapidement des arbres de bonne qualité, aboutit généralement à des peuplements plutôt clairs où les houppiers des arbres qui forment le peuplement final ne se touchent pas, et où le volume moyen par hectare est plus faible qu'en sylviculture traditionnelle.

La forêt domaniale semble donc se caractériser par une légère décapitalisation apparente à la période récente, ce qui suggère que les prélèvements sont globalement équivalents à la production biologique de ces forêts, à grande échelle spatiale et temporelle. Il semble donc illusoire de miser sur la possibilité d'un accroissement des coupes de bois en forêt domaniale pour améliorer les performances financières de l'EPIC ONF.

Il est intéressant de noter que les autres forêts relevant du régime forestier (essentiellement les forêts communales) présentent une expansion relative bien plus marquée (+ 40 % de stock sur pied sur la période) et surtout que leur stock sur pied à l'hectare est aujourd'hui, et en moyenne nationale, identique à celui des forêts domaniales. C'est donc de ce côté que se situent les potentielles marges de progression des récoltes, mais dans un contexte où cela ne modifie qu'à la marge l'équilibre financier de l'ONF.

2.2. La récolte en forêt domaniale est confrontée à trois questions sensibles et complexes

2.2.1. Le niveau de disponibilité du chêne dans les ventes de la forêt domaniale ne peut plus être considéré comme stable

Les grumes de chêne génèrent environ 40 % de la valeur des bois vendus en forêt domaniale. L'évolution de la sylviculture du chêne (y compris les options d'abaissement de l'âge d'exploitation à 180 ans) a commencé à partir du milieu des années 1980, à un rythme différent selon les régions, en fonction de l'élaboration et de l'approbation de directives régionales d'aménagement des forêts domaniales[11]. A compter de 1994, la direction générale de l'ONF a promu la "*dynamisation de la sylviculture*", conduisant notamment à augmenter la récolte de chêne surtout en bois moyens (30-45 cm de diamètre) pendant une vingtaine d'années. Dans le même temps, la gestion de l'effort de régénération de la forêt ligérienne, non plus à l'échelle de chaque forêt, mais à l'échelle du bassin ligérien, a permis d'augmenter le diamètre moyen des coupes ouvertes en régénération et de réduire significativement les sacrifices d'exploitabilité.

Il ne semble pas y avoir eu d'étude d'impact des options envisagées sur l'offre de bois, avant que les décisions n'aient été prises. La justification en 2013[12] de la dynamisation reposait sur les considérations suivantes (en comparaison avec la sylviculture dite classique) : un nombre de tiges récoltées sur 180 ans inférieur de 26 % et une légère perte de production (de l'ordre de 5 à 10 %), mais en contrepartie, une augmentation spectaculaire de la proportion de très gros bois dans la production en volume qui passe de 14 à 49 %, et une amélioration des recettes annuelles moyennes de l'ordre de 50 %. Néanmoins, les inquiétudes qui se sont alors manifestées chez certains acheteurs ont conduit l'ONF à mener ou à faire mener des études prospectives, notamment sur les perspectives d'offre de bois de chêne de qualité merrain provenant des forêts domaniales du Nord de la France à court et moyen termes[13]. Par rapport à la situation des années 2010, il était envisagé en 2013 une stabilité des volumes mis en vente pour une quinzaine d'années, bien qu'au global, toutes forêts publiques comprises, le volume de chêne mobilisé entre 1992 et 2017 avait baissé de 27 %, passant de 1.5 Mm^3 à 1.1 Mm^3, mais restait supérieur au niveau de récolte constaté en 1980 (1.0 Mm^3).

---

[11] Durant les années 2000, la direction générale a relancé la politique d'abaissement des âges d'exploitabilité du chêne dans les régions qui n'avaient pas encore « franchi le pas ». Il faut en effet noter que pour la forêt domaniale de Tronçais et quelques autres forêts de l'Allier, la révolution de 250 ans a été maintenue jusqu'à l'aménagement forestier de 2005. La DRA concernant le secteur ligérien ne date que de 2011.

[12] Note interne de l'ONF.

[13] Mais sans prendre en compte la dynamisation récente de la sylviculture, car elle n'aura de réels impacts sur la ressource que dans plusieurs dizaines d'années.

Les chênaies semblent globalement avoir peu réagi à l'accélération des prélèvements en coupes d'amélioration, et cela pèse désormais sur les récoltes de chêne, dans les dernières coupes d'amélioration et en coupes définitives. En réponse aux questions de la mission, il a été fait état, d'une part, du possible effet négatif d'interventions parfois plus énergiques que ce qui était préconisé par le guide de sylviculture, d'autre part, du contexte climatique défavorable. Par ailleurs une nouvelle étude menée en 2017 par l'ONF sur le chêne conclut à une baisse des volumes de gros bois de chêne (50 cm et +) mis sur le marché au cours des dix prochaines années. Un communiqué ONF sur les perspectives des récoltes de chênes en 2020[14], publié début 2018, fait état d'une projection à horizon 2020 d'une récolte en bois d'œuvre de chêne utilisable pour les entreprises de première transformation de 960 000 m³, soit une baisse de 76 000 m³ par rapport à 2015 (-7%), concernant les forêts domaniales et les forêts des collectivités relevant du régime forestier.

Pour les forêts domaniales, les estimations de la direction générale de l'ONF fin 2017 sont les suivantes (nonobstant les analyses plus détaillées menées depuis par les directions territoriales) :

Tableau 2 : Niveaux de récolte du chêne en forêt domaniale, sur la période 1992-1999, en 2015 et en prévision 2020 (en m3)

Territoire	Moyenne 1992-1999		Exercice 2015		Prévision 2020	
	Bm chêne[15]	Gb chêne[16]	Bm chêne	Gb chêne	Bm chêne	Gb chêne
Seine-Nord	90 177	116 793	60 986	135 075	60 000	125 000
Centre-Ouest-Aquitaine	133 364	147 925	68 267	171 270	70 300	157 000
Grand Est	96 839	117 240	34 257	72 591	36 000	72 000
Bourgogne-Franche-Comté	52 240	73 783	22 381	66 093	27 500	42 000
Auvergne-Rhône-Alpes	3 141	4 911	833	261	1 000	500
Midi-Méditerranée	10 302	4 187	5 645	4 354	5 400	4 300
Total	386 063	464 839	192 369	449 644	200 200	401 000

Source : ONF, 2017 : « Analyse des récoltes de chêne, mise en perspective 2020 ».

Les raisons mises en avant sont les effets de la tempête de 1999, mais aussi les conséquences des options sylvicoles prises dans les années 1930-1950[17], et le fait que les nouvelles méthodes de sylviculture ont certes conduit à décapitaliser dans les deux dernières décennies des peuplements trop âgés et surcapitalisés, mais que la mise à niveau ne se fait qu'une fois. Il semble dès lors difficile de miser, pour les dix prochaines années[18], sur le fait que les ventes de bois de chêne puissent contribuer, par leur seul effet volume, à stabiliser la situation financière de l'ONF, même si l'emballement actuel des prix du bois de merrain (dont il est difficile de savoir s'il sera durable), notamment dans un contexte marqué par une demande forte des exportateurs de bois, consolide la place prépondérante du chêne dans les équilibres financiers de l'ONF.

[14] La direction générale a précisé à la mission que l'effet de ce qui est qualifié de « trou transitoire de production » se fera sentir durant une « grosse » dizaine d'années au niveau des mises en marché, avant de retrouver la situation des années 2015, compte tenu de l'importance actuelle des diamètres 40-45 cm.

[15] bm = bois moyens.

[16] gb = gros bois.

[17] Marquées par des insuffisances fortes des crédits forestiers publics, ayant conduit à repousser des travaux et à faire durer excessivement le processus de régénération.

[18] Il est par ailleurs à craindre que le blocage de certaines régénérations, dû au grand gibier, puisse être déterminant à compter des années 2020, et puisse être susceptible d'accentuer très fortement la baisse de récolte de chênes de 50 cm et plus de diamètre en région grand Est.

L'enjeu majeur de cette question pour l'ONF (pour ses recettes, mais aussi vis-à-vis des questions de ses acheteurs et de certains agents de l'ONF) l'a conduit à introduire un indicateur *« Diamètre moyen des tiges de Chêne dans les coupes de régénération de la chênaie ligérienne »* dans son bilan patrimonial. Ce type d'indicateur mériterait d'être généralisé.

2.2.2. Les débats sur la disponibilité en bois d'œuvre sont relancés par les travaux réalisés dans le cadre des programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB)

Le débat récent sur la crédibilité des données de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)[19] de 2015 qui ont servi de base au Programme national de la forêt et du bois (PNFB)[20], et notamment celui sur les disponibilités en bois de chêne (notamment en forêt publique, mais pas seulement), soulevé par la Fédération nationale du bois (FNB) à propos du seul bois d'œuvre, a conduit à une expérimentation en Bourgogne-Franche-Comté.

Après validation par toutes les parties, cela conduit, au total, à conclure à une disponibilité effective en matière de bois d'œuvre inférieure de 32 % (mais 27 % en forêt domaniale (FD) et 25% en forêt communale (FC)) par rapport aux hypothèses du PNFB, non ciblées sur un type de produit particulier. Mais les volumes ainsi recalculés pour la forêt publique sont finalement assez proches des volumes estimés par l'ONF selon ses méthodologies propres, et n'ont donc suscité aucune critique de la part de l'Office[21]. L'office a par ailleurs accepté de donner toutes ses données de martelage en Bourgogne-Franche-Comté, pour permettre le re-calcul a posteriori des volumes prélevés selon les conventions de la FNB, et la concordance a été très élevée.

Au niveau national, un travail de réévaluation est en cours, notamment sur la forêt domaniale (publication finale prévue en juillet 2019). Il devrait se traduire par une baisse des volumes de bois d'œuvre attendus de feuillus, une hausse des volumes de bois d'œuvre de résineux[22], ainsi que par une re-ventilation entre le bois d'œuvre (BO), le bois d'industrie (BI) et le bois énergie (BE) au sein des 12 M m^3 de bois supplémentaire à mobiliser selon le PNFB.

Dans l'état actuel de ses analyses, la mission n'identifie néanmoins pas d'impact significatif à en attendre sur les volumes mise en vente par l'ONF, qui sont déterminés selon d'autres approches.

---

[19] L'IGN gère des séries statistiques longues et hésite à changer les conventions de mesures et de calcul, qui introduisent des ruptures dans les séries. De façon traditionnelle, pour définir le bois d'œuvre de chêne, les équipes de terrain de l'IGN portent une première appréciation sur la qualité du bois, puis le traitement des données ventile en bois d'œuvre (BO) les grumes à partir de 25 cm à 1,30 m de hauteur, jusqu'à une découpe de 20 cm fin bout (ce qui devait sans doute refléter des conventions des années 1950). Cette approche ne suscitait aucune réaction des industriels, et la grande étude IGN-FCBA-ADEME de 2015 qui a servi de base au PNFB et à la définition des 12 M m^3 supplémentaires à récolter par an n'a suscité aucune critique de la part de la FNB. Mais plus récemment la Fédération nationale du bois FNB a demandé à ce que les calculs de l'IGN portent sur les volumes correspondant aux critères de la FNB : chênes à partir de 40 cm à 1,30 m et découpe fin bout à 30 cm.

[20] Et indirectement aux données sur lesquelles raisonnent les partenaires régionaux, via un essai de ventilation de l'effort à mener entre régions, fait par le ministère de l'agriculture.

[21] Même si les conventions de l'ONF pour les volumes aménagement ne sont pas exactement les mêmes, et si l'ONF a rappelé que les conventions FNB ne sont pas complètement cohérentes avec ce qui figure dans les contrats d'approvisionnement passés entre l'ONF et des scieurs : il y a dans ces contrats des diamètres acceptés inférieurs de 5 cm, parfois 10 cm, à 1,30 m et une découpe inférieure de 5 cm fin bout.

[22] Car les scieurs acceptent en fait des diamètres plus faibles que ceux de la convention IGN en vigueur jusqu'à maintenant.

2.2.3. L'option prise par l'ONF pour la futaie irrégulière en Île-de-France renouvelle les questions sur la sylviculture et les récoltes de bois dans cette région

L'attention de la mission a été appelée sur les éventuelles conséquences, en termes de mobilisation du bois, de la décision prise en 2017 par la direction générale de l'ONF[23] de mettre en place une nouvelle stratégie de gestion pour les forêts domaniales franciliennes, visant à mieux prendre en compte l'enjeu sociétal des forêts et les attentes de la population[24]. D'ici à 2024, l'ONF prévoit notamment de mettre fin aux coupes rases (en fait aux coupes définitives de régénération, assimilées par le public à des coupes rases) afin de maintenir dans les cinquante forêts domaniales d'Ile-de-France un couvert boisé permanent[25] et éviter les changements trop brusques du paysage, en recourant à la sylviculture en futaie irrégulière[26].

La mission n'a pas identifié une véritable étude d'impact de la décision envisagée, notamment dans ses dimensions sociales, permettant de s'assurer que l'aspect visuel des peuplements à terme (très différent de la futaie cathédrale) correspond bien à l'attente du public, et dans ses dimensions techniques (conditions à réunir pour garantir le succès des régénérations). L'ONF a produit la note qui a fondé la décision prise, reposant notamment sur des considérations sociétales fortement relayées par les élus, mais intégrant également une réflexion sur les impacts en termes de récoltes de bois et de régénération des peuplements[27]. L'ONF affirmait, en mai 2017, « *possible d'estimer le différentiel de récolte entre une attitude de l'ONF qui consisterait à pratiquer les régénérations en Ile-de-France comme elles ont été conduites jusqu'alors, d'une part, et une posture de prise en compte de la nécessité d'adapter les méthodes de renouvellement et d'exploitation, d'autre part, à environ 40 000 m³/an au profit de la posture d'adaptation de nos méthodes en Ile de France*[28]. ». Cette première estimation semble avoir été confirmée par l'approfondissement des études.

Concernant les coûts, l'ONF estimait, dans cette même note, que « *les charges d'exploitation essentiellement liées au volume par coupe et au volume moyen de l'arbre prélevé, ne sont pas augmentées par le changement de méthode. Dans le court terme, le nécessaire tri des produits de qualités différentes est essentiellement une question liée au profil des coupes. La volonté de l'ONF de prendre en charge les difficultés d'exploitation dans les contextes les plus sensibles est par contre un facteur important de mobilisation de la ressource*. ». Ceci devra faire l'objet d'un suivi.

---

[23] La mission note que cette décision, rendue publique par un communiqué de presse, est applicable immédiatement alors même que les DRA et les aménagements ne sont pas révisés, ce qui est très « innovant » au point de vue réglementaire : dans la logique du code forestier, ceci conduit en effet à cesser d'appliquer les documents de gestion durables approuvés en vigueur.

[24] La mission regrette néanmoins que la réflexion n'ait pas également porté sur le cahier des charges permettant de conclure à la légitimité d'une gestion en futaie irrégulière dans la palette des options de l'aménagiste des forêts publiques, notamment dans d'autres zones où les contestations des choix sylvicoles sont vives.

[25] Au sens où le grand public le comprend, alors que pour les forestiers le couvert boisé est permanent dans la sylviculture régulière par régénération naturelle et coupes progressives.

[26] La surface traitée en futaie irrégulière atteignait en 2016 environ 28 % dans les forêts publiques d'Ile-de-France et 42% dans l'agence de Fontainebleau.

[27] Reposant notamment sur un mémoire d'AgroParisTech de 2015, intitulé « Etude de l'effet d'un passage au traitement irrégulier dans les forêts domaniales d'Ile-de-France sur les volumes de bois exploités ».

[28] La comparaison prend en compte le fait que, dans la situation prévalant jusqu'en 2017, 37% des coupes définitives n'étaient finalement pas inscrites à l'assiette (travail de mai 2017 relatif à la différence entre la programmation et l'état d'assiette). Cette sous-réalisation concerne également l'ouverture en régénération avec un rythme d'ouverture 10% au-dessous des objectifs préconisés par les aménagements, avec un impact également sur les autres coupes.

Selon ce qui est prévu, la première période de 7 ans va principalement occasionner des récoltes supplémentaires de taillis qui ont été fortement capitalisés. La récolte de chênes de diamètre 50 cm et plus devrait progressivement augmenter dans cette première période, tandis que celle des chênes de diamètres inférieurs baisserait (moins de sacrifices dans des anciens taillis-sous-futaie). Durant cette première phase, il est nécessaire de bien articuler l'indispensable rétablissement de l'équilibre sylvo-cynégétique (la futaie irrégulière y étant encore plus sensible que la futaie régulière) avec la récolte des beaux bois sur semis acquis. Le rétablissement de l'équilibre sylvo-cynégétique est une condition absolument indispensable pour la réussite de l'opération.

La mission a néanmoins peiné à comprendre pourquoi le choix a été pris d'une manière uniforme sur tout le territoire de la région Île-de-France, y compris dans les zones les plus rurales. Elle s'est également interrogée sur la capacité technique de l'ONF à mener à bien en tous points, dans un laps de temps extrêmement court, une mutation d'une telle ampleur, et ce, quel que soit l'état actuel des peuplements[29]. L'incertitude concerne notamment les nombreux peuplements dépassant l'âge médian de la révolution envisagée jusque-là, et donc a priori peu propices à engager un processus de conversion en futaie irrégulière. Il existe un risque à miser en tous lieux sur la convergence d'intérêts entre l'intérêt économique à court terme d'une décapitalisation de ces futaies et la réponse aux attentes du public, uniquement par le passage à la futaie irrégulière.

La question du choix des modalités pratiques du suivi et de l'évaluation de la mutation ne semble pas encore complètement formalisée, alors que la mission estime qu'une prise de décision aussi importante doit reposer à la fois sur une étude d'impact (ce qui a été le cas, même si elle n'est pas allé au bout des questions à aborder) et sur un suivi de la mise en œuvre[30].

[29] En théorie, il faut à peu près une demi-révolution, donc pas loin d'un siècle pour la chênaie, pour assurer une transition équilibrée. Mais la question principale est celle de la facilité d'obtenir des semis allant au stade de la perche, qui dépend de la station, de l'essence dominante et du gibier : il existe un risque non négligeable d'obtenir une extension du hêtre, l'essence la plus robuste sur ces 3 critères, mais aussi la plus fragile face au changement climatique.

[30] Le passage à la futaie irrégulière, là où il est décidé, devrait s'accompagner d'un suivi efficace de la présence de semis atteignant les 10 à 12 m de haut : contrairement à la futaie régulière, on peut très bien ne pas s'apercevoir que les régénérations, par définition diffuses, ne suivent pas les coupes, où qu'elles se perdent entre les semis acquis et les perches.

3. Le niveau des récoltes en forêt domaniale semble arrivé à un plafond

3.1. Il ne faut pas confondre l'accroissement biologique de la forêt et la disponibilité technico-économique des bois récoltables

La mission garde en mémoire le besoin de ne pas confondre l'accroissement biologique et la disponibilité technico-économique. Comme pour le pétrole, disposer d'un gisement ne signifie nullement disposer d'un gisement exploitable dans les conditions de marché en vigueur, d'autant que les prix du bois restent, depuis 2000, structurellement bas et que les réserves de bois inexploitées sont concentrées dans les zones d'accès difficiles ; les zones faciles d'accès et disposant de bois récoltables sont déjà largement exploitées.

Sauf hausse des prix du bois très forte, sur les 6 - 8 Mm^3 potentiels annoncés, seuls 6 millions sont aujourd'hui susceptibles d'être vendus. Dans les conditions actuelles du marché, le reste (environ 800 000 m^3) ne sortira de forêt que s'il y a une subvention versée au m^3 sorti ou si d'importants travaux de desserte sont réalisés.

Selon les tableaux de suivi de la direction générale, les aménagements de l'ONF affichent une production mobilisable annuelle d'environ 6,5 millions de m^3, dont 10 % via des coupes dites "conditionnelles", dépendant de la réalisation préalable d'investissements généralement très lourds de desserte, non envisageables dans les conditions budgétaires actuelles de l'ONF.

3.2. La dynamisation de la sylviculture n'est pas une panacée pour garantir une récolte accrue sans dépenses accrues

Il est souvent fait mention de la dynamisation de la sylviculture pour estimer que les récoltes de bois sont susceptibles d'augmenter. Il s'agit d'un raisonnement intellectuellement exact, mais qui peut se révéler opérationnellement faux pour deux motifs :

- les sylvicultures les plus dynamiques peuvent être bridées par l'évolution des facteurs climatiques qui influent sur la réaction des peuplements ; pour qu'un peuplement forestier profite pleinement de certaines conditions potentielles de croissance créées par la sylviculture, il faut que les stress climatiques, notamment la sécheresse, ne deviennent pas dominants ;
- la dynamisation de la sylviculture entraine *de facto* une forte hausse des travaux qui suivent la coupe définitive ; et il faut être en mesure d'intervenir rapidement et de garantir la cohérence dans le temps des interventions à mener. Les recettes peuvent être certes dynamisées, mais à la condition d'être parallèlement en mesure de supporter des dépenses elles-aussi en hausse. Or, dans la situation budgétaire actuelle de l'ONF, le risque que le système soit très vite bridé par la capacité limitée de l'Office à faire face aux dépenses n'est pas simplement théorique.

3.3. La récolte en forêt domaniale par groupe d'essences et catégories de 1995 à 2015 montre plutôt une tendance à la diminution du volume récolté en tiges de bon diamètre

Tableau 3 : Répartition de la récolte par groupe d'essences et catégorie d'arbres en forêt domaniale sur la période 1995-2015 (en Km³)

Catégorie	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015
Feuillus					
Chêne	1 010	1 125	942	836	726
Hêtre	1 016	1 008	975	885	708
Peuplier	24	20	18	15	6
Autres	334	280	347	416	431
Sous-total tiges	2 384	2 432	2 282	2 152	1 872
Taillis, houppiers, bois d'industrie	1 256	1 473	1 524	1 785	1 753
Total feuillus	3 640	3 905	3 806	3 937	3 625
Résineux					
Sapin pectiné	635	727	527	486	391
Épicéa commun	594	652	480	367	365
Pin sylvestre	392	440	285	197	185
Pin maritime	310	319	209	184	266
Autres	455	442	438	473	508
Sous-total tiges	2 386	2 581	1 940	1 707	1 715
Houppiers, bois d'industrie	263	499	469	539	416
Total résineux	2 649	3 080	2 409	2 246	2 131
Total volume tiges	4 770	5 013	4 222	3 858	3 587
Total taillis, houppiers, bois d'industrie	1 519	1 972	1 993	2 324	2 169
Total général	6 289	6 985	6 215	6 182	5 756

Source : ONF.

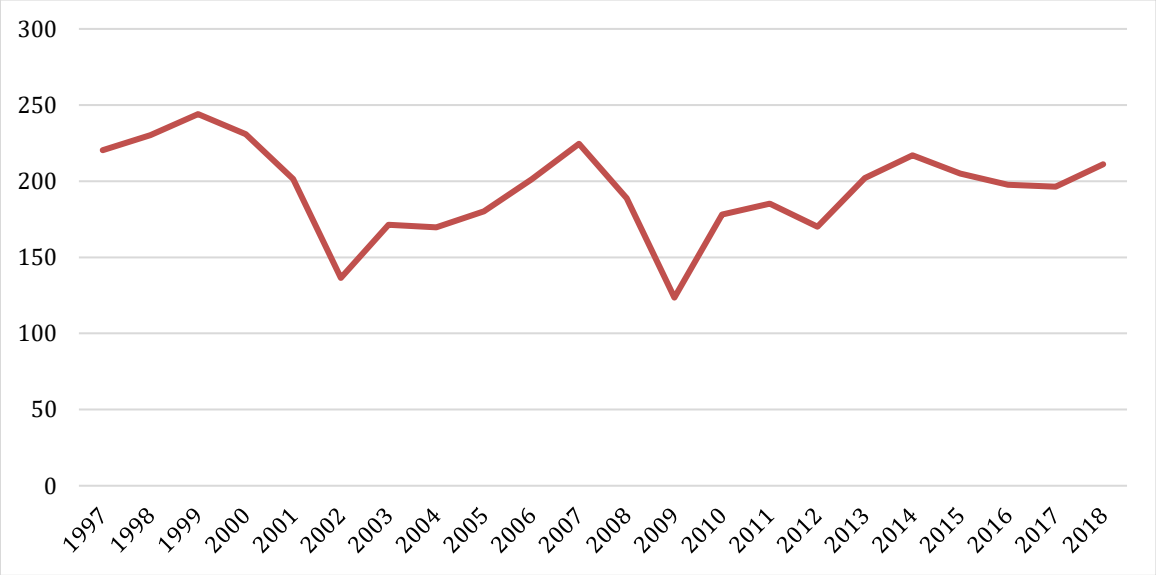
Les données produites par l'ONF pour la forêt domaniale font apparaître sur une vingtaine d'années une tendance à la diminution du volume récolté en tiges de bon diamètre, et à l'augmentation des volumes récoltés de moindre valeur commerciale, néanmoins nécessaires à la sylviculture, possiblement en lien avec l'opportunité du bois-énergie[31].

Les moyennes quinquennales lissent les effets dépressifs des chablis de décembre 1999, de la crise économique de 2008 et de celle de 2012. Néanmoins, il semble désormais assez probable que les objectifs du COP seront difficiles à remplir, tant au niveau des volumes mis en vente que des volumes vendus.

[31] La question des nouveaux débouchés et des prix, notamment en bois énergie, est à manier avec prudence : les prix ne bougent guère et les nouveaux débouchés commencent par être des concurrences d'usages sur des débouchés déjà existants : les bois énergie concurrencent ainsi le bois papetier sur les coupes faciles, bien avant d'aller prospecter des zones inexploitées. Mais l'ONF, notamment au travers de sa filiale ONF-Energie, dit avoir réussi à vendre des bois qui restaient sans débouchés précédemment.

3.4. Les recettes nettes de bois de 1997 à 2018 montrent des variations de l'ordre d'une cinquantaine de millions d'euros autour d'un montant global d'environ deux cents millions d'euros

Graphique 1 : Recettes nettes de bois (frais d'exploitation déduits[32]) de 1997 à 2018 (en M€)



Source : ONF.

Là aussi il est possible d'identifier les effets dépressifs des chablis de décembre 1999 (après la commercialisation de 2000 et 2001), de la crise économique de 2008 et de celle de 2012.

3.5. Les tendances à court et moyen termes sont difficiles à caractériser

3.5.1. La mission constate la révision de certains aménagements volontaristes

Concernant les documents d'aménagement des années 2003-2012, la mission a été alertée sur le terrain sur les modifications, plus rarement les refontes complètes, nécessitées par le constat a posteriori d'un optimisme excessif sur les accroissements biologiques et sur la réaction effective des peuplements aux modifications de sylviculture, notamment à certaines coupes plus fortes que précédemment.

Généralement la responsabilité des conditions climatiques est mise en cause, sans que la responsabilité partielle d'autres causes synergiques puisse être écartée. Il n'est donc pas certain que le bénéfice initialement attendu des nouveaux guides sylvicoles soit intégralement obtenu.

[32] NB les frais d'exploitation ne sont déduits que depuis 2007 des recettes de bois façonné, alors qu'il y avait une part de bois façonnés entre 1997 et 2007, certes moindre qu'ensuite.

3.5.2. La réussite des régénérations devient un enjeu majeur de la gestion durable des forêts publiques

Dans de nombreux endroits, lors de ses déplacements sur le terrain, la mission a été confrontée aux difficultés constatées pour obtenir des régénérations naturelles viables, permettant d'assurer le renouvellement des peuplements. Certaines visites de terrain ont illustré ces difficultés. La question est désormais identifiée comme majeure pour l'ONF, et la sensibilisation interne à l'ONF est désormais forte. Néanmoins la mission a constaté aussi que les outils manquent pour quantifier, localiser et identifier les causes des échecs constatés[33]. Dans les cas de figure les plus simples, la responsabilité de la pression du grand gibier peut être mise en évidence par le recours à des enclos, et le problème se situe dès lors clairement dans l'efficacité de la politique cynégétique. Mais ceci n'épuise pas la question des difficultés constatées par l'ONF sur les régénérations naturelles.

Cette situation a conduit une équipe mixte INRA-ONF-AgroParisTech (Nancy), avec l'appui financier du ministère en charge des forêts, à se saisir du problème depuis 2-3 ans. Elle a constaté que la base de données REGE de l'ONF n'est pas toujours remplie de manière homogène et satisfaisante, et ne permet donc pas de disposer d'un diagnostic quantifié[34]. Certaines DT mettent néanmoins l'accent sur ce point et disposent de données exploitables (Centre-Ouest-Aquitaine et Bourgogne-Franche-Comté). Dans son état actuel (des mesures correctives sont en cours d'élaboration), cette base n'est pas non plus construite de manière à mener les investigations nécessaires sur les raisons de la situation constatée. L'équipe de recherche met en place progressivement un réseau de suivi de ces problèmes de régénération naturelle, prioritairement sur le chêne, mais avec une perspective d'extension en 3-4 ans aux principales essences concernées. Sans disposer à ce jour d'une vision représentative, les chercheurs[35] (appelés seulement sur des situations difficiles) constatent que dans les forêts en échec visitées, les échecs peuvent atteindre un taux de 30 à 70%, parfois plus.

En première approximation, à partir de diagnostics effectués en essayant d'isoler (par des dispositifs expérimentaux) les différents facteurs potentiels identifiés, l'effet des dégâts de gibier est manifeste, mais ne suffit pas à expliquer à lui seul la situation, au moins dans un nombre significatif des cas étudiés à ce jour par cette équipe. Au total, l'hypothèse de facteurs qui s'additionnent les uns aux autres (certes le grand gibier qui reste un facteur majeur, souvent prépondérant, mais aussi les sols, l'hydromorphie, la végétation concurrente, la quantité et la qualité germinative de la fructification, les insectes et les champignons sur les semences, les rongeurs, certains facteurs climatiques classiques, …) semble a priori à privilégier, mais sans doute avec des variations interannuelles qui pointent la possible responsabilité du climat (et du possible dérèglement climatique) dans le jeu effectif des effets additifs.

Une autre équipe INRA-ONF-Bordeaux-Sciences-Agro travaille en parallèle sur la régénération naturelle du pin maritime qui rencontre les mêmes difficultés, avec un faible taux d'installation des semis au bout d'un an. Là aussi, la possibilité d'effets additifs, variables selon les années, est privilégiée. Une thèse est en cours de finalisation sur ce sujet.

---

[33] Le suivi des régénérations, qui est pourtant un paramètre essentiel pour mesurer la performance de la gestion des forêts relevant du régime forestier, semble ne pas avoir été considéré comme prioritaire au niveau du système d'information. La mission note que le dernier bilan patrimonial de l'ONF a fait l'impasse sur ce point.

[34] La mission a constaté que la DT COA, considérant l'enjeu du suivi des régénérations naturelles, semble s'être dotée d'un outil propre en ce domaine.

[35] Ils sont appelés un peu partout en France sur des situations particulièrement difficiles.

La mission constate que cette situation de graves difficultés à garantir la réussite de certaines régénérations naturelles explique que certaines coupes de bois soient « retenues », comme cela lui a été expliqué dans beaucoup d'échanges menés sur le terrain. La DT Grand-Est, très concernée par ce problème, mettant en cause prioritairement les dégâts de gibier[36], est la seule à avoir avancé à la mission une estimation quantifiée[37] : elle constate un blocage des régénérations sur 5-10% des surfaces, qui expliquerait les 10-15% de volumes manquant par rapport aux prévisions. C'est dire, en prenant (faute de mieux) le risque d'extrapoler à l'ensemble de la France, que l'enjeu pourrait être de l'ordre d'au moins une dizaine de millions d'euros pour l'ONF.

La mission estime que :

- la capacité à mobiliser les coupes de bois théoriquement possibles est significativement obérée par les difficultés de régénération ;
- l'enjeu de la réussite des régénérations naturelles à un coût supportable pour la durabilité de la gestion des forêts publiques est désormais majeur et mérite une attention renouvelée, nécessitant de se doter d'outils efficaces et cohérents pour un suivi transparent ;
- la reprise du contrôle des populations de cervidés et de sangliers est une urgence pour la durabilité de la gestion d'un certain nombre de massifs forestiers, dont l'État à la fois propriétaire forestier et tutelle de l'ONF ne devrait pas se désintéresser ;
- le problème dépasse désormais la seule responsabilité de l'ONF et nécessite un plan coordonné, mobilisant également l'État et la recherche, notamment pour tous les cas de figure où la régulation du grand gibier ne permet pas, à elle seule, de permettre la régénération des peuplements.

Selon une tout autre logique, il ne peut être non plus exclu par la mission que la disponibilité, effective et estimée à court et moyen termes, des financements pour réaliser et entretenir les régénérations puisse peser sur le niveau des récoltes. En l'absence d'une perspective crédible en pluriannuel de financements considérés comme suffisants, le gestionnaire peut en effet hésiter à faire les coupes de régénération et, dès lors, adopter une attitude attentiste. Le niveau contraint des « financements d'investissement » peut, dans certains cas, conduire à reporter des coupes compte tenu des difficultés anticipées d'obtenir les crédits nécessaires pour mener à leur terme les régénérations associées, notamment quand le coût de la protection contre le gibier ne cesse de croître.

3.5.3. Les forêts sont confrontées à la montée des risques biotiques et abiotiques, entraînant celui de voir augmenter les volumes de récoltes accidentelles

Comme le résume le département de la santé des forêts dans son bilan annuel, *« après avoir démarré avec la tempête Eleanor, l'année 2018 aura été celle des excès et des paradoxes climatiques en tout genre : que ce soit par ses chutes de neige inattendues, sa canicule estivale ou sa sécheresse aussi longue que déroutante (le bassin méditerranéen a été surabondamment arrosé !), 2018 a été rude pour nos forêts. Les conséquences ne se sont pas fait attendre : favorisés par les sécheresses des étés précédents, et localement par les chablis des tempêtes hivernales, les scolytes se sont abattus sur l'épicéa commun dans l'est de la France.* ».

[36] Voir l'annexe sur les enjeux de la chasse en forêt domaniale.

[37] La DT Grand-Est est très mobilisée sur la contribution des dégâts de gibier à la situation constatée, conjointement avec les organisations professionnelles de la forêt privée et les représentants des communes forestières, notamment dans le cadre du PRFB et des schémas cynégétiques départementaux. Elle n'a pas hésité à faire des recours gracieux auprès des préfets sur les attributions de bracelets dans le cadre des plans de chasse, voire à aller au contentieux.

Les problèmes sanitaires auxquels est désormais confronté l'ONF sont nombreux. Certains sont classiques, comme les dégâts actuels causés par les insectes sous-corticoles (notamment *Ips typographus* et *Pytiogenes chalcographus*) sur les résineux affaiblis par des conditions climatiques éprouvantes, ou les difficultés de gestion découlant de la chenille processionnaire du pin ou de celle du chêne, etc. D'autres sont nouveaux, comme l'extension de la chalarose du frêne (*Chalara fraxinea*, champignon pathogène venue d'Europe de l'Est), ou la présence récemment identifiée de *Phytophthora ramorum* sur mélèze en Bretagne. D'autres organismes pathogènes forestiers font l'objet d'une surveillance préventive, compte tenu des dégâts redoutables qu'ils sont susceptibles de causer en Europe, comme *Bretziella fagacearum* (anciennement dénommé *Ceratocystis fagacearum*), pathogène responsable du flétrissement des chênes aux Etats-Unis, ou encore le nématode du pin véhiculé par l'insecte *Monochamus*, …

La mission a été sensibilisée, notamment par l'ONF et par la DGAL du ministère de l'agriculture, à deux évolutions puissantes, quasi irrésistibles, qui deviennent motrices pour les perspectives de gestion forestière et de récolte des bois : l'introduction de nouveaux organismes exotiques, notamment ravageurs, et le changement climatique.

La mondialisation des échanges exacerbe les introductions d'organismes exotiques dans des écosystèmes qui avaient plus ou moins trouvé leur équilibre au terme d'une longue co-existence entre les populations concernées (arbres, sous-bois, insectes, champignons, animaux, ...). Les forestiers, en introduisant de nouvelles essences, avaient participé à cette dynamique, et toutes les introductions n'ont pas été des succès après quelques décennies. Mais la vitesse à laquelle les écosystèmes forestiers sont désormais confrontés à des introductions de nouveaux organismes exotiques s'emballe, sans pour autant que ces introductions souvent involontaires soient nécessairement problématiques, à court et/ou moyen et/ou long terme. La question dépasse d'ailleurs celle des insectes, champignons ou nématodes, et concerne aussi ce qu'on appelle « espèces exotiques envahissantes » ou « espèces invasives ».

Du fait du changement climatique, les aires de répartition des espèces, des essences forestières comme de leurs « ennemis », sont en évolution beaucoup plus rapide que ce qui avait été constaté depuis la formalisation d'un savoir forestier. Mais il se pose aussi la question de l'adaptation des peuplements et des sylvicultures en fonction des évolutions climatiques et des risques identifiés (sécheresses, canicules, tempêtes, …)[38], qui ne peut qu'avoir des interactions avec l'état de santé des écosystèmes forestiers, et donc des arbres qui motivent en grande partie, au moins économiquement, les interventions sylvicoles. Il n'appartient pas à la présente mission de se prononcer sur la sélection des essences ou des génotypes et sur le raccourcissement des révolutions, ni sur les approches traditionnelles de gestion par répartition des risques.

---

[38] Peyron J.-L., 2016. Des indicateurs aux enjeux rela6fs aux forêts : une synthèse à double entrée. In : Indicateurs de gestion durable des forêts françaises métropolitaines ; édition 2015. Maaf-IGN, Paris, pp. 10-27.

Legay M., 2015. Effets attendus du changement climatique sur l'arbre et la forêt. In : L'arbre et la forêt à l'épreuve d'un climat qui change, ONERC, Rapport au Premier ministre et au Parlement, La documentation française, pp. 34-64.

Gardiner, B., Schuck, A., Schelhaas, M-J., Orazio, C., Blennow, K. et Nicoll, B. (Éds), 2013. Living with Storm Damage to Forests: What Science Can Tell Us. European Forest Institute, 130 p.

Chatry C., Le Quentrec M., Laurens D., Le Gallou J.-Y., Lafitte J.-J., Creuchetr B., Grelu J., 2010. Rapport de la mission interministérielle "Changement climatique et extension des zones sensibles aux feux de forêts". Conseil général de l'environnement et du développement durable; Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux; Inspection générale des finances, 190 p.

L'ONF est très sensibilisé à ces problèmes, et sa participation active et appréciée au département de la santé des forêts, dans le cadre d'un MIG particulière, reste un gage de mise en alerte précoce. Selon la direction générale, la problématique du changement climatique est identifiée comme préoccupante dans 27% des documents d'aménagement, et grave dans 6,5%[39].

Néanmoins la probabilité des récoltes accidentelles[40] devrait augmenter, ainsi que les volumes concernés. Les mises en marché de ces produits accidentels se font nécessairement dans un contexte commercial non optimal pour les vendeurs, situation qui sous-tend actuellement certains raisonnements commerciaux de l'ONF (cf. infra). Mais les impacts de telles situations, dont la probabilité augmente tendanciellement, ne se limitent pas à la recette de la vente, et s'étendent au coût de la reconstitution des peuplements détruits ou dégradés, souvent par plantation, le cas échéant avec changement d'essence.

A titre d'illustration, l'actualité conduit à constater que les chablis de janvier 2018 et la crise actuelle liée aux scolytes ont déstabilisé le marché du résineux blanc. À cela s'ajoute la crainte d'un dépérissement des sapins à la suite de la sécheresse et des fortes chaleurs du second semestre 2018. L'ONF estime que le niveau des volumes concernés en Europe (environ 50 millions de m^3) est tel qu'il faudra certainement plusieurs années pour résorber ce surplus de bois et revenir à une situation normale.

3.5.4. Les incertitudes inhérentes à la prévision du volume récoltable sont nombreuses

Il y a tout d'abord des incertitudes relatives à l'accroissement biologique utilisé pour estimer la récolte à venir. La mission a souvent entendu évoquer ce point, notamment pour les aménagements des années 2000, où un certain optimisme prévalait, notamment en référence aux données de l'IGN sur l'augmentation de l'accroissement biologique.

Mais ces incertitudes portent aussi sur les volumes récoltés du fait de la variabilité des peuplements et de leur niveau de capitalisation mais aussi des tarifs de cubage utilisés[41].

Des incertitudes portent également sur les âges des peuplements, liées à l'archivage de l'information (qui revêt un caractère quasiment historique pour les peuplements de plus de 150 ans) ainsi qu'à l'étalement dans le temps des opérations d'ensemencement.

---

[39] Il est alors fait état d'un risque d'inadaptation de l'essence à la station pour 50% des cas, et du risque d'évènements sanitaires ou de dépérissements dans 36% des cas. Ceci concerne essentiellement le chêne pédonculé, le hêtre, l'épicéa commun et le sapin pectiné. Les essences de substitution les plus souvent citées par les documents d'aménagement sont le pin sylvestre et le chêne sessile.

[40] Chablis, arbres attaqués par des insectes ravageurs ou des champignons pathogènes, arbres dépérissants, bois incendiés, coupes sanitaires dans le cadre de la lutte contre des organismes réglementés, …), donc en dehors des prévisions des documents d'aménagement,

[41] Le principe de base d'un tarif de cubage repose sur le fait que des arbres de même essence, de même grosseur, de même hauteur et de même forme, ayant grandi dans des milieux de croissance comparables ont un volume identique ou qui oscille peu autour d'un volume moyen pouvant être exactement déterminé. La précision et les limites de validité des tarifs de cubage tiennent à l'essence ou le groupe d'essence auquel le tarif se réfère, au type de peuplement (futaie régulière adulte, taillis-sous-futaie,....), à la zone de validité (région, localisation des peuplements échantillonnés), à la définition des variables dépendantes et explicatives (niveau de mesure, unités,...), au nombre d'arbres échantillonnés, à la méthode de calcul des volumes individuels des arbres échantillonnés, et à la méthode de construction utilisée (graphique,...). Il existe en France plusieurs types de tarifs de cubage utilisés.

Les prévisions sont réalisées hors événements climatiques ou sanitaires, qui peuvent affecter la récolte de façon importante. Outre des phénomènes de tempête ou de dépérissement imprévus qui pourraient avoir lieu à court ou moyen terme, le changement climatique pourrait avoir un impact – encore mal appréhendé – sur la croissance de certaines essences, notamment du chêne sessile. En effet la productivité dépend du climat tout au long de la vie du peuplement, mais, à l'échelle d'une vingtaine d'année, la dérive climatique peut être significative, plus encore dans le contexte actuel.

Une autre source d'incertitude qui biaise les prévisions est liée à la réalisation des états d'assiette prévus par l'aménagement. En effet, si l'aménagement forestier est approuvé par l'administration qui autorise ainsi les coupes programmées, il est possible d'avancer ou de reporter le passage en coupe d'une parcelle. Cela peut conduire à des lissages si, par exemple, un surplus important de surfaces est prévu une année et crée une surcharge de travail pour les équipes gestionnaires.

Une partie des coupes n'est d'ailleurs fixée qu'à titre indicatif dans l'aménagement, notamment pour les régénérations naturelles, afin de laisser une marge de manœuvre technique aux gestionnaires en fonction de la fructification effective et du contexte général de la germination et de la survie des jeunes plants, y compris en termes de risques liés au grand gibier.

Enfin, compte tenu de contraintes d'ordre sylvicoles, sociales ou écologiques qui apparaissent au cours de l'aménagement, il arrive de façon régulière que les objectifs ne soient pas atteints en totalité en fin d'aménagement. Ce phénomène, même s'il est contrôlé à l'ONF par les services chargés du suivi des aménagements, ne peut être négligé dans le sens où il conduit à surestimer les réalisations à venir. A l'échelle de l'Ile-de-France, et tous types de peuplements confondus, en 2017, le taux de régénérations terminées (inscription des coupes définitives et rases à l'état d'assiette) atteint 63 % des surfaces prescrites dans des aménagements pour les 7 dernières années, soit 37% de sous-réalisation (note transmise par la DG à la mission).

La mission a enfin pris en compte les écarts entre les prévisions de récolte dans le logiciel RECPREV et les volumes effectivement mis dans les circuits de commercialisation. Les documents d'aménagement et RECPREV travaillent en pluriannuel, sur des volumes présumés (évalués en général soit par voie statistique, soit par comparaison avec des coupes passées), alors que les mises en ventes reposent sur des volumes mesurés dans les parcelles qui vont être mises en vente (inscrites à l'état d'assiette).

3.5.5. Les incertitudes liées au marché du bois pour des régénérations donnant des peuplements récoltables dans 50 à 180 ans ne sont pas non plus négligeables

Face à tous ceux qui réclament de l'ONF une adaptation des forêts relevant du régime forestier aux demandes actuelles des industriels, la mission garde en mémoire que :

- les évolutions de fond (feuillus versus résineux, bois de structure versus bois reconstitués, privilège donné à l'homogénéité versus tri des hautes qualités) qui structurent le marché mondial du bois, sont plus rapides que les évolutions techniquement envisageables pour la plupart des peuplements des essences présentes dans les forêts des propriétaires publics ;
- les évolutions technologiques imposent leurs standards, jusqu'à la rupture technologique suivante (scies à ruban versus canter), ou même l'évolution des technologies existantes (annonce par un industriel à la mission de l'arrivée de canters capables de scier de plus gros diamètres) ;
- les effets de mode structurent la demande la plus rémunératrice (mode révolue du merisier, conduisant à brûler aujourd'hui le bois de plantations très coûteuses ; mode révolue des chênes sombres ; évolution des attentes sur le meuble, influence de l'envolée du prix des vins sur le prix des chênes à merrains utilisés pour construire des tonneaux).

La mission rappelle l'enjeu majeur de réponses variées apportées par les forêts des collectivités publiques aux diverses attentes de la société, et la valorisation réelle mais non monétaire des fonctions écologiques de la forêt. Elle ne conçoit pas que l'Etat, ni probablement la majorité des collectivités, puissent se comporter prioritairement comme de simples opérateurs économiques au service de l'approvisionnement de la filière bois, quelque noble soit l'enjeu de la valorisation du bois dans notre société confrontée au défi de la transition écologique et énergétique.

Pour l'ensemble de ces raisons, la mission n'a pas été convaincue par certains discours entendus, réclamant par principe, au nom d'une logique de marché réputée capable de garantir le modèle économique du régime forestier, la conversion en résineux d'une partie des forêts domaniales de plaine[42].

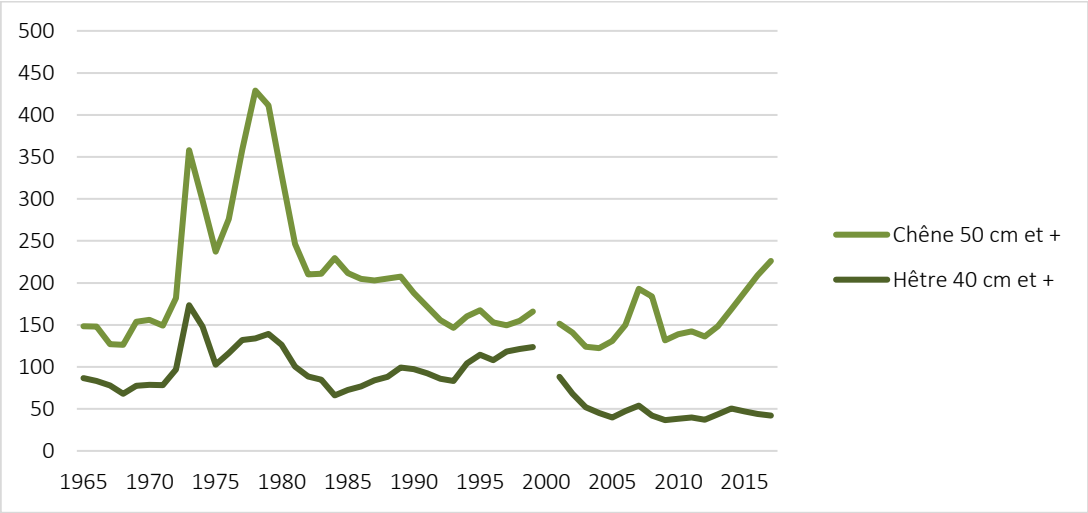
[42] Concernant les résineux, la mission note que, si des transformations volontaristes ne sont pas souhaitables, il serait néanmoins raisonnable d'aborder la place des résineux (qui se réduit actuellement en forêts publiques) avec pragmatisme. Maintenir un potentiel de production de résineux pour répondre aux besoins de la filière s'avèrerait déjà un objectif ambitieux vu les dépérissements actuels d'Epicéas en plaine : ceci nécessite une approche qui dépasse les limites entre forêts publiques et forêts privées.

4. Les prix du bois sont restés depuis le début des années 2000 dans une fourchette comparable à celle existant à la création de l'Office

La mission a choisi de prendre comme début de la séquence, 1965, au moment de la création de l'ONF. En effet il arrive que le pic de 1973 soit privilégié comme début de série de prix, conduisant à mettre en évidence une dégradation manifeste des prix sur 45 ans.

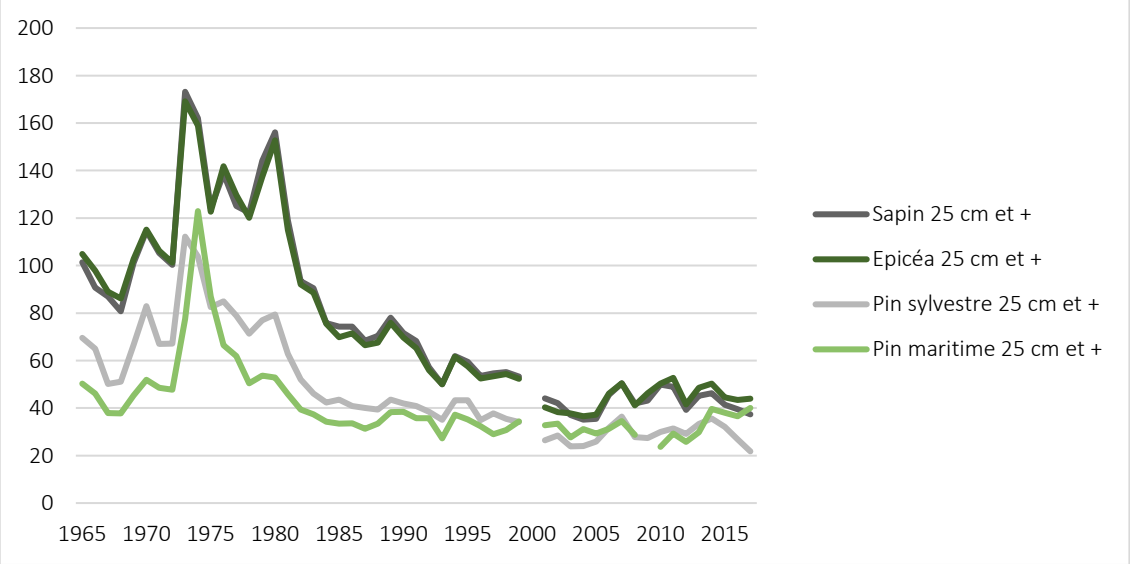
Les graphiques illustrent que les prix ont été très fortement revalorisés à deux reprises, lors du premier et du deuxième choc pétrolier (1973 et 1978). Il n'y a pas de donnée pour l'année 2000, car l'importance des chablis de décembre 1999 a conduit à ne pas organiser de ventes publiques de bois sur pied durant cette année-là. Pour l'année des chablis de pin maritime (2009), il n'y a pas non plus de vente publique.

Graphique 2 : Évolution du prix au m³ des bois sur pied aux grandes ventes d'automne de l'Office national des Forêts sur la période 1965-2017 (en euros constants 2017)



Source : Revue forestière française - Infographie : Bruno CINOTTI – CGEDD.

Graphique 3 : Évolution du prix au m³ des bois sur pied aux grandes ventes d'automne de l'Office national des Forêts sur la période 1965-2017 (en euros constants 2017)



Source : Revue forestière française - Infographie : Bruno CINOTTI – CGEDD.

Pour les feuillus, entre 1965 et 2015, nonobstant l'effet des deux chocs pétrolier, il n'est pas évident qu'il y ait une baisse tendancielle des prix du bois de qualité. Concernant le chêne, la hausse actuelle des cours ne permet pas encore de savoir s'il s'agit d'un évènement conjoncturel ou d'une tendance. Pour le hêtre, la baisse des prix des beaux diamètres n'est manifeste que depuis 2000.

Pour les résineux, la question est plus ouverte, et pourrait laisser penser à une baisse tendancielle. Mais il convient de garder en mémoire que les volumes mis en ventes publiques d'automne (BSP) se réduisent fortement, et que les conclusions sur la représentativité actuelle de ces prix sont hasardeuses.

La mission note par ailleurs que les pourcentages de répartition de la recette domaniale (40% pour le chêne, 20% pour tous les autres feuillus réunis, 40% pour tous les résineux réunis) semblent être les mêmes que ceux de 1980.

5. Les perspectives européennes et mondiales sur le marché du bois sont plutôt optimistes

Les prix du bois d'œuvre contribuent pour l'essential aux recettes de l'ONF. C'est pourquoi les perspectives du marché qui intéressent le plus l'ONF concernent les sciages.

La mission a pris connaissance des travaux effectués conjointement par la Commission économique pour l'Europe des Nations-unies (CEE-ONU) et par la FAO, dans le cadre de leur Comité du bois, sur les tendances du marché 2017-2018-2019 (document ECE/TIM/2018/2, Annex II). Après une année 2017 dynamique, en volume et en prix, les prévisions concernant les bois résineux laissent présager un certain ralentissement de la croissance de la demande en Europe en 2019. Par contre les prévisions concernant les sciages de feuillus restent optimistes en Europe pour 2019. La conjoncture « bois » reste tirée par le secteur de la construction.

Concernant les perspectives à plus long terme (de 2015 jusqu'à 2040), la mission s'est intéressée au travail de prospective mené dans le cadre du comité du bois sus-mentionné (UNECE/FAO Timber Section Forest Sector Outlook Studies III background paper: Selected Scenarios and Preliminary Results) publié très récemment, et valorisant un modèle (Global Forest Products Model, GFPM) élaboré par l'Université du Wisconsin.

Selon les scénarios de référence envisagés, fondés sur des projections des tendances actuellement constatées, mais dans un contexte mondial différent (soit continuation des tendances actuelles économiques et démographiques, soit monde globalement plus pauvre, soit monde globalement plus riche) :

- les prix mondiaux des sciages devraient augmenter jusqu'en 2030 ou 2035, d'un ordre de grandeur de 9 à 15%, avant de diminuer légèrement ;
- la récolte de bois rond en Europe devrait augmenter fortement, de l'ordre de 24 à 39 %, avec un éventuel fléchissement vers 2035 ;

Il est également envisagé des scénarios alternatifs, fondés sur des politiques volontaristes, soit de boisement (HFA), soit de consommation accrue de bois (HWC All), soit de croissance mondiale tirée par quelques pays très peuplés hors CEE-ONU (HWC Select) :

- le scénario HFA accentue nettement les volumes récoltés en Europe, surtout en bois de trituration, moins en bois d'œuvre, freinant la tendance à la hausse des prix mondiaux des sciages, tout en conservant l'inflexion à la baisse vers 2030 ;
- le scénario HWC All envisage une hausse continue des prix mondiaux des sciages jusqu'en 2040 au moins, hausse allant jusqu'à plus de 30 %, avec une forte augmentation de la récolte (mais moindre qu'aux USA), une forte augmentation de la production de sciages (mais moindre qu'aux USA), une exportation accrue de bois rond européen (en croissance quasi continue sur toute la période) et une exportation nette de sciages européens après 2030 (faisant suite à une période d'accroissement du solde net négatif) ;
- le scénario HWC Select conduit à des résultats comparable au scénario HWC All, mais d'une amplitude nettement réduite, avec une hausse du prix des sciages mondiaux de l'ordre de 12%, des exportations accrues de bois ronds, et un solde net positif d'exportation de sciages seulement un peu avant 2040.

La mission est très consciente des limites de ces travaux de prospective, d'une part, au regard de la situation nationale de la filière bois en France, d'autre part, au regard du modèle économique de l'ONF. En faisant l'hypothèse (non démontrée) d'une indexation du montant des ventes de bois de la forêt domaniale sur l'évolution des prix mondiaux des sciages, et même en faisant l'hypothèse d'une absence de crise liée à des problèmes sanitaires ou climatiques, il serait hasardeux de penser une évolution du chiffre d'affaire bois (en euros constants) de plus de 10-15% d'ici à 2040, ce qui est une contrainte pour le modèle économique actuel de l'ONF.

La mission garde par ailleurs en mémoire, d'une part, les difficultés liées à cet exercice de prospective internationale et à sa déclinaison au niveau français, d'autre part, les incertitudes majeures liées à la présente réflexion concernant le modèle économique de l'ONF : il est en effet probable qu'il faille prendre en compte la probabilité d'une certaine dégradation à la fois du volume mis en vente et du mix-produits.

6. L'ONF a connu et connaît encore d'importantes évolutions dans ses modes de vente

6.1.1. L'ONF est à peu près seul concerné par l'introduction de restrictions aux ventes de chêne via la conditionnalité d'un label UE

La mission a pris connaissance de l'introduction récente, à l'initiative du ministère en charge des forêts (sollicité par la FNB), d'un nouveau label certifiant l'existence d'une capacité de transformation sur le territoire de l'Union européenne, dit label UE, comme condition exigée pour acheter certains bois de chêne dans les ventes organisées par l'ONF. Ni les coopératives forestières, ni la majorité des experts forestiers ne semblent avoir donné suite à cette demande du ministère chargé des forêts, par ailleurs contestée par certains membres de la FNB qui ont créé un Syndicat de la Filière Bois (SBF) et attaqué l'ONF au contentieux (voie administrative).

Ce label UE vise à donner la priorité lors des ventes de bois de chêne à des acheteurs qui s'engagent à transformer le bois au sein de l'UE. La mission note une certaine convergence des analyses du ministère chargé des forêts, de la FNB, de la FNCOFOR et de l'ONF sur ce dossier.

Cette conditionnalité a été validée par le conseil d'administration de l'ONF, en deux fois.

Mais elle est surtout surprise que personne n'ait été en mesure d'évaluer ce qu'une telle décision a, le cas échéant, fait perdre en recettes à l'ONF, notamment dans un contexte où les déficits de l'établissement pèsent lourdement sur son activité. La réponse généralement entendue, à savoir que le label UE n'ayant pas empêché les prix de continuer à augmenter[43], il n'y aurait donc eu aucun préjudice pour les recettes de l'ONF (ni *ipso facto* pour celles des communes forestières concernées) semble un peu rapide.

Le fait que cette restriction n'ait finalement été portée que par l'ONF, suite au refus des coopératives et des experts forestiers de s'y associer, enlève, du point de vue de la mission, du sens à la décision des tutelles, même si l'ONF est un vendeur important de bois de chêne de qualité. Cette situation pose la question de savoir comment sont pris en compte, dans les processus de prise de décision des tutelles et dans les débats au conseil d'administration (où les administrateurs sont censés être mus par *l'affectio societatis*), les intérêts économiques de l'Office.

[43] Selon les statistiques du commerce extérieur, les exportations de chêne ont progressé de 35% en 2018. Mais la mission ne sait pas identifier la dynamique des exportations vers des pays tiers de l'UE, et donc apprécier l'atteinte des objectifs qui ont motivé une telle décision du ministère chargé des forêts.

6.1.2. L'ONF a pleinement réussi son projet d'augmentation forte de la part des bois façonnés dans ses ventes mais l'impact financier de cette évolution reste peu documenté

Au-delà de la pratique traditionnelle en Alsace-Moselle, la mission constate qu'il s'agit d'une évolution largement entamée depuis près de vingt ans par le secteur des coopératives forestières en France[44], et d'un mode de vente assez partagé en Europe. Cette option contribue à déplacer le centre de gravité des préoccupations des entreprises de la première transformation du bois, de l'approvisionnement (achat de bois sur pied) vers leur aval et leurs clients, selon une logique industrielle plus classique et a priori économiquement plus performante. Il s'agit clairement d'une contribution importante de l'ONF à la politique du ministère chargé des forêts, figurant dans le COP 2016-2020 aux points 1.2 (forêts domaniales) et 1.3 (forêts des collectivités)[45].

La vente en bois façonné « résout » de manière objective et contradictoire (au moment de la réception) la question traditionnelle et délicate de la différence entre le volume estimé sur pied et le volume abattu. Elle permet aussi de mieux apprécier la qualité du bois et, le cas échéant, de faire des lots plus homogènes, a priori mieux valorisables. Elle suppose l'acquisition d'un vrai professionnalisme de l'ONF, qui semble désormais reconnu. La montée en puissance depuis 2007 a été spectaculaire et ce résultat doit être mis à l'actif de l'ONF. Selon le suivi du COP en vigueur, pour 2018 (volume réalisé), le taux de bois façonnés commercialisés est désormais de 47% (41% en 2015) en forêt domaniale et de 28% (30% en 2015 et 2016, 31,5 % en 2017) en forêt des collectivités.

---

[44] En 2012, 95% des ventes des coopératives forestières adhérentes à l'Union des coopératives forestières françaises (UCFF) se faisaient déjà en bois façonné (selon l'étude susmentionnée menée en 2012 par l'ONF).

[45] « *L'ONF développera la production de bois façonnés, dans l'objectif d'atteindre un taux de 50 % des volumes commercialisés façonnés en forêt domaniale en 2020, essentiellement par contrats d'approvisionnement, en intégrant le chêne de qualité sciage (qualités C et D) parmi les essences pouvant être commercialisées selon cette modalité. Le développement de valeur ajoutée additionnelle sera recherché.* »

« *L'ONF développera la production de bois façonnés en forêts des collectivités, pour atteindre 30 % des volumes commercialisés, essentiellement par contrats d'approvisionnement, en 2020. Cette progression reposera sur des efforts de l'ONF et de la FNCOFOR pour sensibiliser les collectivités propriétaires de forêts à ce mode de commercialisation des bois.* »

Cette option a néanmoins des conséquences en matière de trésorerie[46], et gonfle le chiffre d'affaires de vente de bois en soulevant *ipso facto* la question de la valeur ajoutée apportée par les travaux de façonnage (abattage, débardage et tri); elle interroge donc sur la marge dégagée par le façonnage des bois par rapport à la vente sur pied de ces mêmes bois. Par ailleurs, de manière plus prospective, une telle option soulève la question de savoir si elle ne devra pas un jour se prolonger par la livraison directe en usine, en mettant à la charge de l'ONF la logistique afférente, pratique déjà expérimentée localement[47].

La mission note que, selon le COP, la production de bois façonnés a vocation à se faire essentiellement dans le cadre de contrats d'approvisionnement, ce qui laisse *a contrario* un espace pour des ventes de bois façonnés hors contrat (essentiellement pour les feuillus). En effet :

- certaines coupes comprenant plusieurs types de produits susceptibles de valorisations très différentes peuvent justifier une vente en bois façonné, permettant un tri des produits et le dégagement d'une vraie valeur ajoutée pour la coupe ;
- la vente en bois façonné permet aussi parfois de vendre des bois qui ne trouveraient pas ou n'ont effectivement pas trouvé d'acheteurs pour une coupe de bois sur pied, notamment pour les coupes de première ou seconde éclaircie ;
- le cahier des charges parfois très exigeant de certaines coupes à fort enjeu peut être plus facilement contrôlé par le recours au bois façonné[48] ;
- la vente en bois façonné valorise l'intégralité du volume exploité, là où la vente de bois sur pied fait cadeau à l'acheteur de la croissance biologique entre le moment de l'estimation quantitative de la coupe mise en vente et la date d'exploitation (délai qui peut aller jusqu'à deux ans).

---

[46] Les réflexions menées en 2012-13 envisageaient même un mode particulier de gestion de la trésorerie nécessaire à l'activité en BF, option qui n'a finalement pas été retenue par l'ONF. La mission ne sait pas apprécier précisément combien pèse ce besoin de trésorerie au sein de l'endettement de l'ONF. Sous réserve d'une forte simplification méconnaissant les clauses particulières des contrats en termes de délais de paiement, en se fondant sur le différentiel de calendrier de paiement pour les bois sur pied et les bois façonnés, et compte tenu des délais d'exploitation de 4 ou 5 mois, le système resterait en première approximation, significativement plus lourd en trésorerie en cas de vente de bois façonné (BF) que de bois sur pied (BSP), pour la même coupe :

- une coupe vendue en bloc et sur pied : 4 échéances : 22,5% + TVA au comptant, 22,5% à 4 mois et 27,5% à 6 et 8 mois ;
- une coupe vendue en BF : 45j + 15 j après la vente ;
- une coupe vendue en BF par contrats : 45j + 15 j après la réception si le cubage est réalisé en forêt ou au comptant si le cubage est réalisé en usine.

En première approximation, le vendeur doit perdre en tout à peu près quelques mois de trésorerie, en vente de BF par rapport à BSP, sur la valeur des bois sur pied, toutes choses égales par ailleurs.

[47] Dans le système actuel, c'est le client qui maitrise l'enlèvement et donc la quantification des produits mais la quantité n'est connue qu'après la livraison à l'usine (cas du BI et BE vendu à la tonne, cas du BO vendus en cubage et/ou classement scierie comme le hêtre, les résineux blancs et les résineux rouge, …) et donc la facturation. Développer la livraison par l'ONF permettrait, selon ses promoteurs, de reprendre la maîtrise du flux financier des contrats (délai d'enlèvement, facturation à chaque camion) et d'améliorer la trésorerie même avec le paiement des transporteurs, même si le délai d'enlèvement peut être imposé par la gestion en flux tendu des approvisionnements de l'usine de transformation.

[48] Ainsi, à propos de l'Île-de-France, une note de la direction générale de 2017 transmise à la mission insiste sur l'enjeu d'une « *meilleure maîtrise des chantiers d'exploitation et la planification de ces travaux pour la contraction de leur délai de réalisation pour que l'espace soit rendu plus rapidement disponible au visiteur. Cette orientation implique un renforcement de l'exploitation en bois façonnés par lequel l'ONF ne vend plus les bois sur pied à un exploitant, mais devient donneur d'ordres pour l'exploitation des bois qu'il commercialise bord de route. L'exploitation en bois façonnés est, dans les faits, une façon pour l'ONF d'assumer les contraintes d'exploitation en contexte périurbain. Sans cette prise en charge, la mobilisation des bois et leur commercialisation sont très difficiles. Cette mesure est donc également un moyen de mobilisation.* »

La mission constate que l'objectif chiffré du COP porte sur un pourcentage de bois façonnés, et non sur la contractualisation avec les industries du bois. Par ailleurs, au-delà des argumentaires généraux et stratégiques en faveur du bois façonné, la mission a peiné à identifier, au sein de chaque DT, une approche déclinée par grande région forestière, par essence et par contexte de marché. Parfois, au niveau d'une agence, dans un contexte précis qui pouvait rendre le débat légitime, la première justification au choix du bois façonné (au-delà d'un solide argumentaire général entendu dans les mêmes termes partout) était d'être au moins conforme au pourcentage affiché par le COP.

Parmi les arguments mis en avant en faveur du bois façonné, même si l'intérêt financier immédiat pour l'ONF peut être discuté dans certaines zones et pour certains types de coupes, figure le fait qu'ainsi l'ONF « fidélise » un réseau local d'entrepreneurs de travaux forestiers (ETF) qu'il sera en mesure de mobiliser en cas de problème majeur (chablis, dégâts de scolytes, ...), au lieu d'être contraint de faire appel à des entreprises inconnues venant de loin, les ETF locaux travaillant prioritairement pour leurs clients habituels en période de forte tension[49]. Un autre avantage tient au fait que l'ONF peut, au moins en théorie, mieux garantir la qualité de l'exploitation forestière au regard notamment des impacts sur les sols forestiers (tassement, orniérage, …[50]), dès lors que le rythme imposé d'approvisionnement des usines n'impose pas de travailler dans des conditions non optimales.

Du point de vue de la mission, ces considérations, quelques légitimes qu'elles soient, ne font pas disparaître la question centrale de la valeur-ajoutée économique pour l'ONF de vendre en bois façonné, par rapport à la pratique antérieure de vente de bois sur pied, en dehors des arguments relatifs à l'objectivation des volumes et des qualités.

Cette question est complexe[51] et ne semble pas vraiment identifiée comme un enjeu, ni par les tutelles, ni par l'ONF malgré l'étude réalisée sur ce sujet avec l'appui méthodologique de Cap Gemini en 2012 et actualisée en 2015. La mission est consciente des difficultés méthodologiques des comparaisons bois sur pied (BSP) et bois façonné (BF) sur les recettes nettes de l'ONF et donc de la prudence nécessaire pour tirer des conclusions générales et définitives. Elle ne se prononce donc pas sur le caractère significatif de l'écart, mentionné dans une comparaison faite en 2015, entre d'une part la marge nette du BF de 25,39 euros (calculée pour être comparable, sur la base d'un mix produit retenu) et d'autre part un prix moyen de 28,85 euros pour le BSP. Elle s'étonne néanmoins que ces chiffres n'aient pas été commentés avec les tutelles lors de l'élaboration du COB 2016-2020, et n'aient pas suscité de travaux continus et ultérieurs à 2015. La mission estime que les décisions stratégiques mériteraient d'être précédées d'une étude d'impact, suivies, évaluées et le cas échéant adaptées en fonction des enseignements tirés.

---

[49] À la lumière des grands chablis des vingt dernières années, la mission rappelle néanmoins que les besoins excèdent toujours, et de très loin, les capacités de travail des ETF locaux. L'argument ne rend pas compte de l'ensemble du problème alors rencontré.

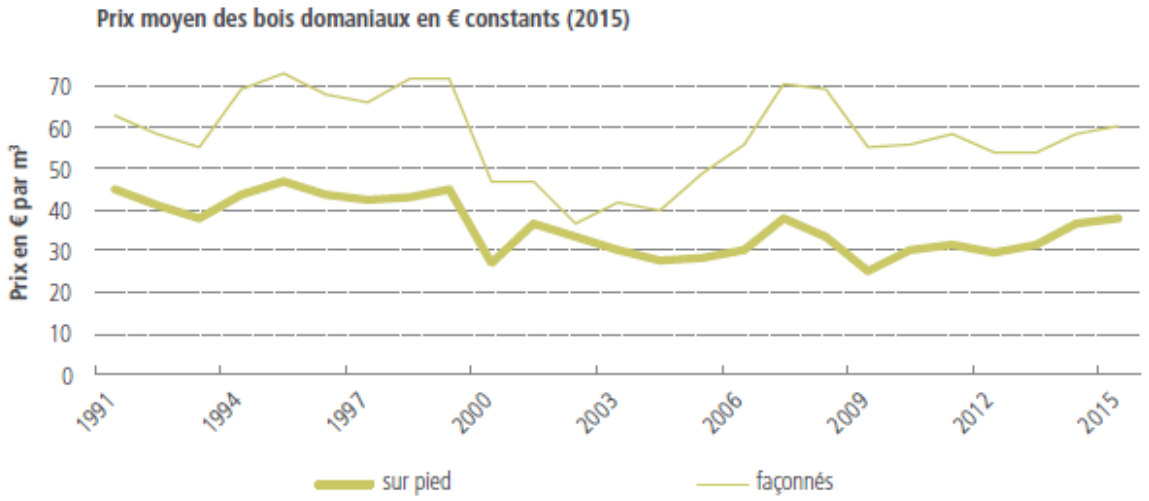
[50] Il s'agit d'un enjeu majeur pour le maintien des potentialités écologiques (et donc productives) de la forêt, tout particulièrement sur les sols limoneux.

[51] Compte tenu notamment du « mix produits en bois façonné », qui évolue et qui est significativement différent de celui des bois vendus sur pied.

Les caractéristiques différentes et évolutives du « mix produits » pour les deux modes de vente sont mises en avant par la direction générale de l'ONF pour considérer l'effort de suivi et d'évaluation trop élevé par rapport à l'enjeu opérationnel. En effet, le BF est désormais la référence partagée et la mission est consciente qu'il serait difficile pour l'Office d'envisager un retour en arrière. Pour autant la situation actuelle, certes difficile à caractériser objectivement, ne permet pas d'évacuer l'hypothèse que le bénéfice de la mutation puisse être en grande partie capté par les acheteurs de bois[52], une autre partie mineure pouvant bénéficier aux entrepreneurs de travaux forestiers (l'ONF rémunérant en moyenne 2 à 3 euros de plus le mètre-cube exploité/débardé[53]).

La mission peine cependant à comprendre, dans ce contexte, l'enjeu du graphique publié dans le Bilan patrimonial 2015 dont la méthodologie n'est pas précisée : si rien n'est dit sur les échantillonnages BF et BSP et leur variation, ni sur les coûts de façonnage pour l'ONF, l'intérêt de mettre ces deux courbes sur le même graphique est plus que contestable.

Graphique 4 : Prix moyens annuels des bois domaniaux selon le mode de dévolution



Source : ONF, 2015.

[52] La mission n'oublie pas que dans le système des ventes BSP, il y a une marge d'incertitude sur les volumes et les qualités, dont les experts de l'ONF pensent qu'elle profitait sans doute plus en moyenne à l'acheteur qu'au vendeur. Par ailleurs, en l'absence de données sur les coûts supportés par les acheteurs de BSP, elle ne peut totalement exclure que les très probables surcoûts de l'ONF en matière d'abattage, de façonnage et de débardage suffisent à expliquer une partie significative de l'écart. Dans cette comparaison des coûts BSP et BF, la mission ne peut pas oublier l'impact très vraisemblable du travail au noir sur les coûts d'exploitation du BSP par les acheteurs, et craint que l'enjeu n'en soit malheureusement significatif.

[53] L'ONF attribue cette situation à son respect de la responsabilité sociale, à la juste application des cahiers des charges, et à la moindre concurrence lors des consultations depuis qu'il applique strictement le code des marchés publics.

La mission s'est interrogée à plusieurs reprises sur l'opportunité d'un suivi et d'un retour d'expérience (actuellement non fait, semble-t-il) sur certains cas de figure simples qui permettrait de comparer les BSP et les BF à l'échelle d'une DT ou d'un bassin d'approvisionnement, même si l'on sait que les prix « spots » pour un lot particulier sont statistiquement toujours supérieurs aux prix des contrats pour des quantités importantes. Outre l'enjeu pour le pilotage des modes de commercialisation par la DG et par les DT, ceci présenterait l'intérêt de répondre de manière plus rigoureuse aux interrogations de certaines collectivités et de certains agents de l'ONF en charge de la gestion forestière[54].

La mission constate qu'il est intégré par à peu près tous ses interlocuteurs au sein de l'ONF qu'il est normal, au moins en forêt domaniale[55], que le bois façonné (très majoritairement pour des contrats) ne dégage pas toujours de valeur ajoutée par rapport à la vente de bois sur pied, et que les avantages du bois façonné pour l'ONF résident dans d'autres approches plus stratégiques qu'économiques (cf. les quatre cas de figure susmentionnés page 21).

L'enjeu bien identifié par les DT se situe très clairement dans la maîtrise des coûts d'abattage, de façonnage et de débardage[56], avec le constat qu'il existe très probablement des marges de progrès par rapport aux coûts constatés notamment chez les coopératives. La mission note que l'obligation de recourir désormais systématiquement aux marchés publics semble, selon les interlocuteurs rencontrés, expliquer une hausse de 5 % environ des prix. Le passage à la dématérialisation des procédures fait craindre à certain un effet collatéral d'augmentation des prix, par renoncement de certains ETF à répondre, même si le syndicat national des entrepreneurs des territoires (FNEDT) assiste les entrepreneurs de travaux forestiers dans cette mutation.

[54] Sans que ces exemples puissent être représentatifs ni significatifs, l'attention de la mission a été appelée par des RUT ou TFT sur le fait que la marge nette de l'option BF effectivement mise en œuvre pouvait être parfois significativement inférieure à la meilleure offre en BSP non retenue. .

[55] La mission note qu'au moins en 2012, la vente en bois façonné faisait perdre de l'argent à l'ONF, par sous-facturation des charges supplémentaires que ce mode de vente mettait à sa charge.

[56] Avec l'a priori, généralement partagé, que ces coûts sont probablement significativement supérieurs à ceux des acheteurs de BSP.

6.1.3. L'ONF a pris le virage d'une nette option en faveur des contrats

L'ONF répond ici à une sollicitation de ses tutelles, validée par l'autorité de la concurrence[57]. Il a su, en relativement peu de temps, modifier en profondeur ses pratiques traditionnelles pour développer la contractualisation avec ceux de ses clients qui étaient demandeurs (environ 520 en 2018, contre 400 en 2015, soit un peu moins d'un triplement par rapport à 2010[58]) Derrière le mot contrat, il faut comprendre une négociation pour six mois de volumes et de prix, aboutissant à un accord qui ne semble pas vraiment juridiquement contraignant, au moins pour l'acheteur[59], mais qui semble relativement bien « faire foi » compte tenu des liens mutuels entre les parties sur le moyen terme.

Dans ce contexte, la disparition de fait des prix de référence qui découlaient des ventes publiques[60] de BSP pose une question de crédibilité pour l'action des commerciaux de l'ONF, sans doute moins dans leurs négociations avec les industries que devant les collectivités et devant les agents en charge de la gestion forestière, même si tout le monde s'accorde à reconnaître une montée en compétence générale des agents de l'ONF sur les produits, les qualités et les prix du marché. L'option de la contractualisation n'est pas seulement une option technique qui déplace le rôle de l'ONF dans le fonctionnement de la filière-bois ; la mission constate qu'elle interfère par ailleurs avec la manière dont le régime forestier est compris et accepté par les collectivités et par les agents en interaction directe avec les élus.

Lorsque le climat de confiance existe, les problèmes spécifiques à la contractualisation peuvent être vécus comme des problèmes techniques que le renforcement des liens entre l'ONF et les collectivités suffira à traiter. Lorsque le climat de confiance n'existe pas ou plus, comme c'est actuellement le cas, au moins avec la fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) et certaines unions régionales des communes forestières (URCOFOR), la relative opacité inhérente à une négociation commerciale, par définition couverte par le secret des affaires, devient un élément supplémentaire dans l'escalade des soupçons.

La mission estime que le développement de la contractualisation en forêt communale n'est pas séparable d'une action énergique pour mettre à plat les procédures et restaurer la confiance, bien au-delà du seul enjeu de la contractualisation (cf. hypothèse 4 de l'annexe sur le régime forestier). Les documents communiqués au maire mériteraient d'être améliorés dans leur forme. Par ailleurs, les comités des ventes mis en place nationalement et au niveau des DT, réunissant des représentants des communes forestières et l'ONF, pourraient voir leur rôle renforcé en prévoyant la signature d'un engagement sur l'honneur de respect des règles de confidentialité et attestant de toute absence de conflit d'intérêt.

---

[57] L'Autorité de la Concurrence s'est officiellement positionnée sur le rôle structurant de ces évolutions : « *Dans leur principe même, les contrats d'approvisionnement, qu'ils soient pluriannuels ou infra annuels, sont destinés à assurer la fourniture planifiée d'une ressource déterminée, stable et pérenne sur la durée du contrat au profit des transformateurs et des industriels de la filière bois. Ils ont donc un effet stabilisateur du marché, permettant de garantir les volumes livrés et d'éviter ou d'atténuer des fluctuations de prix, tant au profit des vendeurs que des acheteurs. L'Autorité de la concurrence ne peut qu'appeler de ses vœux un développement suffisant de la contractualisation, particulièrement utile pour établir des conditions convenables sur le marché en cas de déséquilibre des forces entre les acteurs de l'offre et de la demande* » (Avis 09-A-33 du 29 septembre 2009).

[58] En 2015, selon le Bilan patrimonial, les taux de contractualisation des volumes de bois d'œuvre s'élevaient à 49 % pour le Hêtre et à 61 % pour le Sapin et l'Épicéa. La récolte de bois d'œuvre générant d'autres produits associés, les contrats de bois d'industrie et d'énergie se sont également fortement développés, représentant, en 2015, 40 % des volumes mobilisés sous contrats d'approvisionnement.

[59] Les pénalités prévues dans les contrats signés par l'ONF sont symétriques en cas de non réalisation mais les clients ont plus de facilités pour refuser des livraisons et néanmoins réaliser le minimum contractuel. Comme dans toute relation commerciale, le client a globalement plus de possibilités pour influencer la réalisation des contrats.

[60] Chaque fois que la mission a tenté de se fonder sur des prix venant des ventes publiques, elle a reçu des mises en garde sur le fait que rien n'est plus comparable, et qu'il n'est plus possible de continuer à utiliser les prix des ventes BSP pour apprécier les prix fixés par les contrats, notamment compte tenu de « mix-produits » trop différents.

Quoi qu'il en soit, la mission soulève aussi la question de savoir quel est le pourcentage minimal en volume nécessaire (catégorie de bois par catégorie de bois) pour disposer d'un prix de référence crédible sur le marché des ventes en appel à la concurrence, afin de pouvoir disposer devant les collectivités, les tutelles et l'ensemble des agents de l'ONF de données permettant d'apprécier les performances financières de la contractualisation. Cette question, pour légitime qu'elle ait été identifiée par certains commerciaux, n'a pas reçu de réponse claire. Elle nécessiterait peut-être des travaux menés en lien avec des chercheurs en économie du bois, pour prendre en compte les difficultés méthodologiques de la comparaison, compte tenu de mix-produits différent entre coupes BSP et coupes BF contractualisées.

Pour contourner cette difficulté, l'ONF a mis en place un suivi des indicateurs du marché aval pour tous les produits contractualisés, qui permet d'évaluer « l'appétit » du marché pour les différents types de bois mis en vente, et donc d'aider à mener les négociations des contrats. Cette analyse est aussi très intéressante pour analyser les évolutions dans les ventes par appel à la concurrence et vérifier si le comportement de l'acheteur est ou non cohérent par rapport aux marchés avals. Par exemple, dans la présente crise des résineux blancs causée par la pullulation des scolytes, les prix en vente par appel à la concurrence baisse fortement, alors même que les prix de vente des sciages restent stables ; un tel constat permet actuellement à l'ONF de rester ferme lors des négociations des contrats et d'obtenir des baisses de prix unitaires limitées entre 5 et 10% alors que cette baisse est bien supérieure en ventes par appel à la concurrence.

Dans les faits c'est la forêt domaniale qui supporte l'essentiel de la charge de l'engagement en volume de l'ONF[61] dans les contrats, une proportion significative de communes semblant réticentes à se « lier les mains » par des contrats, et pouvant changer d'avis d'une coupe à une autre, dans un contexte où l'enjeu compréhensible d'une valorisation maximale d'une coupe semble généralement l'emporter sur une vision de moyen terme.

La mission note néanmoins que dans les zones fortement marquées par l'implantation d'industries du bois, la contribution utile des contrats à une politique de filière est mieux identifiée, et perçue comme globalement convergente avec la politique de développement territorial de la commune ou de l'intercommunalité. Dans les zones moins fortement marquées par une filière forte et dynamique, souvent caractérisées par une certaine « désertification » démographique et économique, la mission a cru identifier chez les communes forestières la coexistence d'un besoin de valoriser de manière optimale les coupes de bois et d'un souci prioritaire d'aménagement du territoire, passant par la défense des petites entreprises locales hors contrat.

L'ONF a garanti à ses acheteurs traditionnels la possibilité de contractualiser sur la base d'un volume prenant en compte l'historique des achats. Cette option met tous les acheteurs transformateurs à égalité de droits et a sans aucun doute facilité la mutation dans la branche de l'exploitation forestière et de la scierie, où tous les chefs d'entreprise ne partageaient pas la nécessité de faire évoluer le système ancien fondé sur la vente de BSP. Mais ce choix conduit à une négociation qui ne peut pas se dérouler de la même manière avec des industriels chez qui les contrats avec l'ONF pèsent 35% des approvisionnements ou seulement 5%, et plus encore quand un non-respect du contrat par l'industriel serait ou non facilement compensé sur le marché.

[61] Face à la question de la mission sur le fait que certains contrats auraient pu conduire à anticiper des coupes en forêt domaniale pour compenser des « défections » de communes par rapport aux prévisions, la direction Bois et Services de la DT Grand-Est a fermement défendu le fait que jamais une consigne dans ce sens n'avait été envisagée et que l'ONF avait préféré, en un tel cas, ne pas satisfaire intégralement les conditions d'un contrat. Sur le terrain, la mission n'a néanmoins pas réussi à savoir les chiffres exacts concernant d'éventuelles anticipations de coupes, car cet indicateur ne semble pas suivi dans la majorité des situations. La direction générale de l'ONF a confirmé à la mission n'avoir jamais donné d'instructions dans ce sens, ni même avoir entendu parler de tels comportements.

La mission a constaté combien, chez les commerciaux bois de l'ONF, comme pour leur hiérarchie, l'intérêt des contrats est perçu comme concernant au premier chef l'intérêt de l'Office. Selon eux, grâce aux contrats :

- l'ONF est reconnu comme un vrai partenaire par les industries du bois, et pas seulement comme un fournisseur de matière première ;
- en cas de problème majeur dans les forêts publiques (chablis, insectes ravageurs, champignons pathogènes, dépérissement, …), l'ONF valorise mieux ses « produits accidentels » et serait assuré de pouvoir continuer à les vendre ;
- la prévision des recettes est grandement facilitée et les contrats joueraient un rôle d'amortisseur des baisses de prix ;
- la contractualisation permettrait d'éviter la disparition d'entreprises de première transformation du bois et donc d'acheteurs, le précédent de la filière hêtre (florissante dans les années 1990, aujourd'hui en reconstruction après de multiples fermetures d'entreprises attribuées notamment au marché alors très actif d'exportations de grumes vers la Chine) restant traumatisant[62].

L'ONF n'a pas envisagé de valoriser l'avantage que représente pour l'entreprise industrielle le fait d'obtenir une garantie de stabilité sur une part significative de son approvisionnement. Il n'a donc n'a pas analysé comment la traduction économique et financière du « bénéfice » d'un contrat pouvait être partagée entre les deux parties[63]. La réponse des interlocuteurs de la mission a généralement été que :

- l'ONF est contraint par le prix du marché qui ne valorise pas ce genre de considération[64] ;
- si l'ONF voulait « vendre » cet avantage quand il est en position de force, il le paierait cher dans les situations marquées par un afflux de bois accidentel, situation appréciée comme susceptible d'être rencontrée de plus en plus fréquemment (cf. le contexte des coupes sanitaires actuelles).

[62] Les grumes de hêtre génèrent 12% de la valeur des bois vendus en forêt domaniale, contre 25% dans les années 1990. Mais la mission rappelle que les prix du hêtre s'étaient à peu près multipliés par 3 ou 4 entre 1980 et la moitié de la décennie des années 1990.[63] Une étude économique systématique menée par des chercheurs en économie (labo INRA-AgroParistech?) pourrait être intéressante : en effet l'économie possible de frais de prospection, commis de coupe, etc. porte sur des coûts réels, objectivables, et le bénéfice pour l'acheteur pourrait ainsi être analysable.

[63] Une étude économique systématique menée par des chercheurs en économie (labo INRA-AgroParistech?) pourrait être intéressante : en effet l'économie possible de frais de prospection, commis de coupe, etc. porte sur des coûts réels, objectivables, et le bénéfice pour l'acheteur pourrait ainsi être analysable.

[64] Avec l'hypothèse que l'acheteur pourrait notamment se reporter sur des achats à l'étranger. Mais la mission rappelle que certains grands groupes industriels ont aussi des stratégies cherchant à peser sur le prix du marché, en essayant de maintenir des prix bas dans un rayon autour de l'usine, et en acceptant de payer au-delà du prix du marché plus loin.

La mission comprend ces arguments, mais considère que cela n'épuise pas la question de savoir à qui profite le contrat, indépendamment du bénéfice collectif que peut en tirer la restructuration de la filière bois française. Comme pour le bois façonné, la très forte intériorisation par les commerciaux[65] et par la hiérarchie de l'ONF de l'idée que les contrats sont d'abord de l'intérêt de l'ONF ne peut complètement faire disparaître l'hypothèse que le bénéfice de la mutation (passant de ventes publiques à des contrats négociés) ait été en grande partie capté par les acheteurs de bois[66]. Le contrat étant conçu comme un outil de politique industrielle promu par le ministère chargé des forêts, il est dès lors légitime de se demander s'il remplit complètement le rôle attendu, et quel est le partage de la valeur ajoutée qui en découle.

La mission constate par ailleurs que la situation financière de l'ONF et, notamment, de sa trésorerie, ne rend pas aisée l'élaboration d'une politique de négociations de contrats, dans un contexte où ses fragilités sont connues de ses acheteurs. Les ministères semblent demandeurs que l'ONF soit l'outil d'une politique industrielle pour la première transformation du bois[67] et le secteur du bois-énergie. Ils devraient donc être directement intéressés à ce que l'ONF dispose d'une situation financière lui permettant de négocier dans les meilleures conditions possibles les tarifs de ses contrats, et accéder ainsi au partage du bénéfice des options commerciales qu'il est chargé de mettre en œuvre. La situation actuelle crée un doute[68] sur la capacité de l'ONF à tirer avantage des politiques promues par ses tutelles.

6.1.4. Certaines collectivités sont un peu déstabilisées par la rapidité d'évolution des modes de vente de leurs bois

Même si certains maires semblent considérer que le mode de vente en forêt privée, notamment via les coopératives forestières[69], serait plus rémunérateur pour leur collectivité, les échanges de la mission avec des acteurs de la forêt privée ne l'ont pas convaincue de l'existence d'un avantage au niveau des prix, ni d'une plus grande transparence du prix effectivement payé. La mission note d'ailleurs que le groupe de travail mis en place par la FNCOFOR fin 2018 sur la commercialisation des bois a souhaité ne pas remettre en cause le principe d'une mise en vente par un grand opérateur public.

---

[65] Terme générique réducteur employé par la mission pour désigner une communauté de travail comprenant notamment, les responsables de mission commerciales, les technico-commerciaux bois, les chefs de services bois en agence, les techniciens responsables d'exploitations, les techniciens classeurs-cubeurs chêne, …

[66] La mission garde en mémoire que ce même choix a été fait, antérieurement à la décision de l'ONF, par les coopératives forestières, mais dans un contexte différent, où la coopérative qui n'est pas le propriétaire-gestionnaire des forêts achète le bois aux propriétaires et le revend aux industriels du bois, en valorisant sa position d'intermédiaire, même si elle le fait au nom des propriétaires qui l'ont mandatée. Le positionnement de l'ONF est différent.

[67] Il semble beaucoup plus complexe et douteux d'affirmer que l'ONF puisse être un outil de politique industrielle pour la 2ème transformation.

[68] Pour le moment, la mission n'a pas entendu de critiques très structurées (plutôt des doutes, ou des incompréhensions qu'il faudrait lever) sur la stratégie commerciale de l'ONF et sur la capacité des commerciaux bois de l'ONF à vendre au « juste prix » dans une vision de moyen terme ; le dynamisme reconnu des équipes commerciales de l'ONF éloigne actuellement ce risque. Mais si les difficultés financières de l'ONF devaient perdurer, il semblerait logique que soit démontrée cette capacité, et que des outils de mesure de la performance du processus de vente soient élaborés.

[69] Dans le cas particulier des coopératives forestières, contrairement à l'ONF, ces dernières achètent le bois aux propriétaires. Ces achats sont réalisés soit sur pied, soit, plus rarement bord de route et, pour limiter au maximum leurs risques, exclusivement à l'unité de produit. Les méthodes d'achat sont différentes selon que le propriétaire est adhérent ou non à la coopérative. Dans le cas d'un propriétaire adhérent, la coopérative formule une offre de prix sur pied pour chaque produit de la coupe. Ce prix est un prix minimum garanti qui est réajusté a posteriori sur le résultat net réel du chantier. Dans le cas de propriétaire non adhérent, le prix proposé est un prix ferme et définitif.

Le prix d'achat proposé aux propriétaires correspond au prix de vente attendu diminué des charges de production (exploitation et transport), de la marge opérationnelle de la coopérative (frais de gestion, commercialisation,

La mission constate une certaine hétérogénéité des pratiques de l'ONF, moindre pour les ventes de BSP (assez bien encadrées, y compris en terme procédural, par l'informatique) que pour les ventes en BF[70], pourtant en forte progression depuis plus de quinze ans. Par ailleurs, le passage rapide de l'ONF à des procédures dématérialisées dans ses relations avec les collectivités dont les forêts relèvent du régime forestier complique encore la perception actuelle par les élus du processus d'information et de concertation sur les ventes[71].

Si le conseil municipal se prononce systématiquement sur le choix du mode de vente (BSP ou BF[72]), ainsi que, le cas échéant, sur le recours à une vente groupée et à l'exploitation groupée, il semblerait en effet que les modalités de validation de l'état d'assiette soient plus ou moins formalisées selon les agences (délibération ou simple validation par le maire d'un document précisant les parcelles concernées, avant ou après martelage), au moins en Alsace-Moselle.

Dans le cadre de ventes publiques, en BSP ou en BF, le maire reçoit nécessairement (désormais sous forme dématérialisée) l'extrait du catalogue et la demande de fixation du prix de retrait lot par lot (qu'il est possible de déléguer à l'ONF).

Au moins dans le ressort de certaines DT, la vente de BF dans le cadre d'un contrat d'approvisionnement avec un acheteur est assimilée par l'ONF à une vente groupée[73], donnant lieu à perception par l'ONF d'un forfait de 1% sur la recette[74]. La mission observe que ce mode de commercialisation conduit, pour les ventes concernées de bois des collectivités, à faire transiter par le budget de l'ONF des sommes importantes, gonflant artificiellement le chiffre d'affaire de la vente des bois (le redressement a été effectué dans le graphique du chapitre 3.4 de la présente annexe).

---

encadrement du chantier, logistique…) et d'une provision supplémentaire en cas d'aléas sur le chantier. Au final, le taux de marge brute attendu est fixé entre 15 et 20% du prix de vente des bois (variable en fonction des produits). Le propriétaire est ensuite rémunéré sur la base des produits réellement vendus dans un délai de 2 mois suivant la vente des produits par auto-facturation de la coopérative, auquel vient s'ajouter le délai légal de paiement de 45j. En moyenne, un propriétaire est payé 105j après la vente des bois par la coopérative.

[70] Il n'existe pas encore d'outil informatique équivalent à celui pour le bois vendu BSP, même si la mission a été informée qu'un tel outil serait en cours d'élaboration. Dans les départements d'Alsace-Moselle, les procédures sont plus stabilisées, compte tenu d'un historique ancien.

[71] Certaines affirmations entendues par la mission, laissant penser qu'entre la délibération sur le mode de vente et la lettre informant de la vente effectuée et du montant, le maire n'aurait été informé de rien, semblent refléter, au moins en partie, le fait que les boîtes aux lettres mail ne sont pas fréquemment relevées, notamment dans certaines petites communes rurales. Mais ce type de situation génère des tensions parfois fortes entre l'ONF et certaines communes, le passage à la dématérialisation ayant été rapide.

[72] Le recours à une vente de BF (hors d'un contrat qui est assimilé à une vente groupée) entraîne nécessairement la signature d'une convention sur l'exploitation (ATDO ou OET ou encadrement de la régie communale), sans qu'il soit clair pour tous qu'il s'agisse (qu'il s'agit ?) d'une délibération du conseil municipal ou d'une décision du maire.

[73] La vente groupée rassemble plusieurs lots appartenant à plusieurs propriétaires qui constatent ne pas pouvoir vendre dans de bonnes conditions des lots trop petits. Il s'agit d'un libre choix des différents vendeurs qui demandent une prestation particulière à l'ONF, rémunéré à cet effet. Il s'agit d'une situation un peu différente des contrats, pour lesquels il y a effectivement agglomération de plusieurs lots qui, la plupart du temps, auraient pu être vendus séparément, dans un contexte où l'ONF incite généralement les communes à participer à la satisfaction des contrats négocié par lui, mais sans jamais être en situation de l'imposer.

[74] De telles modalités, acceptées par la FNCOFOR, au moins pour les regroupements de lots trop petits pour trouver facilement un acheteur, permettent de « contourner » le blocage à une révision des frais de garderie. Il n'en reste pas moins qu'une telle option introduit un paramètre nouveau, potentiellement lourd de conséquences, dans la logique de rémunération des frais occasionnés par la mise en œuvre du régime forestier. La question est encore plus lourde de conséquences s'il s'agit d'incorporer dans un contrat des lots assez importants pour être vendus séparément.

En dehors du cas d'une vente groupée réunissant des lots par ailleurs trop petits pour être facilement vendables, une partie des débats récurrents entre l'ONF et certains maires porte sur la demande de ces élus de pouvoir être plus directifs dans le choix de l'acheteur, soit en excluant certains acheteurs, soit en fléchant un acheteur. Dans la tradition des ventes publiques, l'ONF refuse de telles pratiques (sauf pour les acheteurs frappés par une interdiction de participer aux ventes) contraires au droit de la concurrence.

Pour ce qui concerne les ventes groupées (et donc, automatiquement, les contrats, selon l'interprétation faite par l'ONF), il peut arriver que l'information des communes soit peu détaillée, dès lors que le procès-verbal de réception n'est pas joint à l'information sur le montant de la vente. L'ONF ne restitue pas cette information pour respecter le secret commercial qui le lie à son co-contractant, et éviter ainsi que les tarifs ne circulent[75]. Il pourrait être au moins envisagé de communiquer à la commune un PV sans qu'y figurent l'ensemble des tarifs prévus au contrat. Par ailleurs ce mode de vente présente un inconvénient pratique pour la commune : aux délais de paiement des clients[76] s'ajoute le délai de reversement de l'ONF lors des ventes groupées (2 mois). Globalement, sauf incident (désaccord sur le cube cubage ?usine...), l'ONF estime que cela fonctionne plutôt bien mais certaines trésoreries, peu familières avec les procédures, tardent parfois à affecter le produit de la vente à la commune.

Une telle situation ne peut que susciter des interrogations par rapport à la logique du régime forestier où l'ONF n'est qu'un mandataire pour le compte de la collectivité. Dans un tel cadre, le maire est nécessairement étroitement associé aux procédures et à la décision de vente[77]. Même si la mission apprécie tout le travail mené par l'ONF et la FNCOFOR au sein des comités de ventes[78], tous les efforts de gouvernance (encore susceptibles d'amélioration) ne peuvent occulter le fait que chaque maire, pris individuellement, détient une légitimité qu'il ne transfère pas à ses représentants dans ces instances de gouvernance. C'est donc la question de l'information individuelle des maires qui se pose, et l'ONF ne peut présumer que les informations et orientations discutées au sein des instances de gouvernance se diffuseraient spontanément.

---

[75] La mission appelle l'attention sur l'enjeu que représentent pour l'ONF et pour la crédibilité du régime forestier des procédures dont le respect garantit un haut degré de protection de ses agents contre le soupçon de malhonnêteté. Cela nécessite des sécurités ou des garde-fous, d'autant plus que le système est plus souple. En particulier, la publicité a posteriori donnée à toutes les transactions semble importante. Mais d'autre part, la mission constate les difficultés pratiques pour certains élus à comprendre et respecter les enjeux de la confidentialité, qui figurent pourtant dans les documents contractuels auxquels ils ont adhéré.

[76] En cas de cubage usine : le règlement des sommes dues intervient au comptant, dans un délai maximum de 20 jours à compter de la date de facture, par virement bancaire porté au compte de l'ONF. Mais le client doit renvoyer le nombre de mètres-cubes rendus usine pour la facturation dans les deux mois suivant la réception.

En cas de cubage en forêt : le règlement des sommes dues intervient dans un délai de 45 jours fin de mois à compter de la date de la facture, par virement bancaire porté au compte de l'ONF. Mais il peut payer comptant s'il n'a pas de cautionnement et souhaite enlever les bois rapidement.

[77] En principe, en amont du contrat, la collectivité se voit remettre une estimation des recettes attendues par produit avec des prix moyens issus des différents contrats sur la zone. Le nom du client définitif n'est pas communiqué à ce moment-là. Après la réalisation, la collectivité doit recevoir un mémoire précisant le nom du client ainsi que les prix de vente pour chaque produit. Le propriétaire n'a connaissance du client final qu'après la vente alors que le contrat est déjà conclu.

[78] Il existe le comité national mensuel des ventes où sont examinés tous les mandats de négociation des contrats, et des comités régionaux mis en place par les DT. Au titre du secret commercial, la copie des contrats n'est pas communiquée, mais les prix auxquels les bois ont été vendus sont naturellement communiqués aux maires. lI est même prévu, avec les nouvelles dispositions de ventes de gré à gré, que les maires fixent des prix planchers par produit susceptible d'être vendu par contrat.

Restreindre l'information du maire au nom du secret commercial (si le maire n'adhère pas à une telle vision en toute connaissance de cause) poserait *de facto* un réel problème de principe, car l'ONF n'est pas dans la situation d'un acheteur de bois comme une coopérative forestière qui n'a pas de compte individuel à rendre au propriétaire forestier à qui elle a acheté les bois. La mission s'interroge sur les limites imposées par le régime forestier dans la pratique du secret commercial mis en avant par certains commerciaux de l'ONF, même si la mission comprend que certains maires n'ont pas respecté le secret des informations communiquées.

Quoi qu'il en soit, pour rendre plus transparent le processus et améliorer la confiance des élus dans ce mode de vente, il serait souhaitable que l'ONF ne se limite pas à présenter en comité des vente les projets de contrats, mais effectue également devant ce même comité une évaluation a posteriori des contrats honorés, y compris sous l'angle des prix durant la période de validité du contrat. Par ailleurs, la mise en place d'un portail internet à destination des élus des communes forestières, leur permettant d'accéder à toutes les informations dont ils peuvent avoir besoin pour prendre des décisions en matière de gestion comme de commercialisation est hautement souhaitable.

Le développement des contrats, souhaité par le ministère chargé des forêts pour consolider la filière, appelle nécessairement une réflexion des vendeurs publics de bois sur l'impact de leurs décisions sur la filière. A ce titre, sous réserve des cas particuliers liés à telle ou telle coupe très spécifique, les décisions des communes devraient pouvoir s'inscrire davantage dans la durée car une stratégie commerciale ne peut être revue tous les ans.

Il conviendrait donc d'accorder un avantage aux communes qui souhaitent avancer sur une stratégie commerciale définie sur plusieurs années, qui donnerait un socle de mode de commercialisation plus stable, garant de visibilité et d'efficacité (simplification des échanges, délibération valable pour trois à cinq ans plutôt que tous les ans, permettant dès lors un échange plus approfondi). Cela se traduirait en effet par une délégation plus grande à l'ONF sur la commercialisation, ce qui nécessite une forme de confiance entre l'ONF et les communes qu'il conviendrait de promouvoir, mais qui pourrait s'accompagner d'une meilleure qualité du bilan commercial annuel restitué par l'Office. Une nouvelle fois, la mission estime qu'un tel pari suppose d'avoir parallèlement mis en chantier tous les axes de progrès identifiés dans l'annexe sur le régime forestier (scénario n°4).

Enfin la mission a noté que la question des modalités de fixation du prix de cession du bois-énergie aux filiales de l'ONF (ONF-E et filiales Bois-bûche) est une question sensible, sur laquelle les collectivités territoriales[79] attendent plus de transparence.

Nota : la mission a constaté combien la décision prise sur les modalités d'encaissement des bois vendus par les collectivités suscite un très haut degré d'irritation, en soulignant que les modalités de prise de la décision empêchent actuellement d'envisager tout débat serein sur les avantages et les inconvénients d'une telle option. Il s'agit désormais d'une condition sine qua non pour le retour de la FNCOFOR dans les instances de concertation et de décision de l'ONF. La mission s'interroge sur le bilan avantages (pour la trésorerie de l'ONF, selon une logique « one shot ») et inconvénients, au regard des dégâts sur le climat de travail entre l'Etat, l'ONF et les collectivités, de cette décision.

[79] La mission note que les prix sont établis dans le cadre de contrats annuels examinés en comité national des ventes avec la FNCOFOR, par ailleurs actionnaire de la filiale ONF-Energie. Mais cette question de la transparence sur les prix du bois-énergie est également une question pour la FNEDT, dès lors que l'ONF refuse certaines propositions d'achats d'ETF producteurs de bois-énergie, en mettant en avant « le prix du marché ».

6.1.5. L'ONF vient de prendre en 2019 un nouveau virage vers des ventes de droit privé

Les ventes publiques comportaient nécessairement la présence d'un représentant du préfet et celle d'un comptable public. Certains interlocuteurs de la mission, parmi les élus et techniciens forestiers rencontrés, ont mis en valeur la transparence réputée assurée par des ventes publiques avec mise en concurrence large.

L'ONF a mis en œuvre un basculement au 1er janvier 2019 vers des « *ventes privées*[80] », c'est-à-dire des ventes en gré à gré par soumission avec, le cas échéant, possibilité de choisir les entreprises admises à soumettre.

Par contre la mission ne peut que constater que la période où la décision a été prise n'était pas optimale pour un travail de concertation et d'explications approfondies avec les élus des communes forestières, et que le vote de la « *Mise à jour des conditions générales des ventes de bois de gré à gré* » par le conseil d'administration en dehors de la présence des administrateurs membres de la FNCOFOR n'adresse pas aux élus des communes forestières un signal positif. Elle note néanmoins que le Comité des ventes (réunissant l'ONF et la FNCOFOR) n'a pas interrompu son travail durant la période de tension et que les textes adoptés ont pu être portés à la connaissance de la FNCOFOR.

Dans le nouveau régime des ventes par appel à la concurrence, contrairement à ce qui est parfois compris, l'ONF ne restreint pas, par un choix arbitraire, le nombre des acheteurs informés de la vente. L'ONF insiste sur le fait que la mise en ligne totalement transparente permet a priori d'informer plus d'acheteurs potentiels que la diffusion actuelle ciblée et limitative d'un catalogue, ce qui ne serait d'ailleurs pas apprécié positivement par tous les acheteurs traditionnels de l'ONF. Mais le cahier des charges de possibles ventes amiables ne semble pas encore défini de manière transparente.

La mission estime que cette évolution pourrait permettre de réviser les procédures associant le maire à la vente des bois communaux et de garantir à la fois des procédures stabilisées et homogènes sur le territoire national, et une meilleure information des élus.

Ceci est d'autant plus indispensable que la mission a été informée que le nouveau régime conduit les seuls agents de l'ONF à siéger au bureau des ventes, même s'il est peu probable que la présence non délibérante d'un élu qui viendrait soit refusée[81]. Au-delà des principes, pour apprécier la portée pratique du changement, il conviendrait de faire un bilan de la participation effective des élus des communes forestières aux bureaux des ventes des deux dernières années, et d'en faire le point de départ d'une redéfinition des modalités de mise en œuvre des nouvelles procédures pour les ventes privées. Mais le point le plus sensible qu'il convient de clarifier rapidement est la compréhension actuellement non partagée du « prix plancher[82] » (qui se substitue au concept de prix de retrait), dans une acception qui dépasse l'approche traditionnelle différenciée lot par lot.

---

[80] Vocable entendu par la mission dans la bouche de très nombreux interlocuteurs, même si l'appellation juridique exacte est « ventes en gré à gré ».

[81] La mission ne comprend néanmoins pas comment le propriétaire des bois peut être écarté, par principe, du bureau des ventes, même en vente privée, dès lors que l'ONF n'est que mandataire et que le mandat ne va pas jusqu'à exclure le maire d'une association à la décision s'il le souhaite.

[82] Du point de vue de l'ONF, ce prix plancher renforce la transparence et les droits des maires, puisque le prix plancher est l'équivalent du prix de retrait mais généralisé à toutes les coupes et par produit, quel que soit le mode de vente. Ceci mérite un travail d'explication et de conviction avec la FNCOFOR, les URCOFOR et, plus largement, avec tous les maires de communes forestières.

Enfin, la mission rappelle que la meilleure protection des agents de l'ONF contre les soupçons de partialité, de prise d'intérêt ou de corruption réside dans le fait de rendre public tout ce qui a été fait par les services de l'Office. Dans l'intérêt du régime forestier, cette exigence mérite d'être rappelée et concerne aussi tous les types de vente ; le renforcement des dispositifs de gouvernance avec les représentants des propriétaires et l'information donnée aux propriétaires sur les prix, sont a priori de nature à répondre de manière satisfaisante à la préoccupation de transparence. L'alternative serait que l'ONF se comporte comme une coopérative forestière et achète les bois des collectivités. Les prérogatives actuelles de l'ONF dans la vente des bois des collectivités seraient alors rapidement contestées, au profit d'une mise en concurrence avec des experts privés et des coopératives.

Il serait parallèlement opportun d'en profiter pour clarifier et simplifier la mission du TFT de porter devant la commune les termes des choix d'une délibération qui a vocation à être de plus en plus complexe[83]. Ceci nécessite de prendre en compte les incompréhensions existantes, peut-être croissantes, entre la culture des commerciaux de l'ONF et celle des TFT[84]. Si ces derniers peinent à comprendre et à adhérer à la vision commerciale de l'ONF, il est compliqué d'attendre de leur part une capacité à conseiller le maire et le conseil municipal dans ce domaine. La mission a noté qu'en cas de compréhension insatisfaisante de la politique de l'ONF, un TFT placé en situation de conflit de loyauté entre sa mission de conseil de la collectivité et les instructions de sa hiérarchie peut être conduit à choisir de privilégier sa compréhension personnelle de sa mission.

Enfin il pourrait être également opportun de mieux définir, et de manière transparente (y compris avec la FNCOFOR), les recommandations concernant le choix de tel ou tel mode de commercialisation ; cela devrait être précisé au sein du comité national des ventes et des comités de ventes mis en place dans chaque DT. La mission a pu constater combien la vente à l'unité de produit fait l'objet d'appréciations très différentes entre certains TFT et certains commerciaux sur l'intérêt et les conditions à réunir pour que ce soit un mode de vente performant. De même, l'enjeu de découper les relativement petits lots en fonction de la qualité des bois, conduisant en principe à une meilleure valorisation des bois, fait manifestement l'objet d'appréciations très différentes : pour les uns, c'est une fierté d'avoir garanti que chaque bois ait trouvé une affectation optimale, pour les autres, il y a des limites à ne pas dépasser pour une approche économique optimale. Le temps de personnel PEF mobilisé dans la totalité des activités demandées pour tel ou tel mode de commercialisation n'est pas toujours identifié par ceux qui débattent localement de tels choix.

---

[83] Le modèle des futures délibérations est plus complexe du fait qu'il faut distinguer vente de gré à gré simple de vente de gré à gré par contrat ou de vente de gré à gré par concurrence…

[84] En grossissant un peu le trait, s'opposent souvent une vision régalienne et une vision commerciale de la vente des bois. Mais la mission considère qu'une telle opposition manichéenne peut être inutilement renforcée par une attitude trop compréhensive de certains commerciaux envers certains acheteurs quand ces derniers ne respectent pas le cahier des charges auxquels ils ont souscrit au moment de la vente. Il existe légitimement un pouvoir d'appréciation au cas par cas, qu'il convient de partager entre commerciaux et TFT, mais à la condition de ne pas fausser a posteriori les règles de la concurrence.

7. L'action de l'ONF se situe à l'intersection de plusieurs politiques publiques qu'il lui appartient de concilier

7.1.1. Les priorités des différentes tutelles interfèrent avec l'enjeu de la mobilisation du bois

Le prisme des priorités au travers desquelles les tutelles analysent la mobilisation des bois des forêts publiques, et tout particulièrement des forêts domaniales, n'est pas parfaitement convergent :

- pour le ministère chargé de forêts, la première mission de l'ONF est de contribuer à l'approvisionnement de la filière-bois[85], en y rajoutant une condition : le respect d'une gestion durable multifonctionnelle (sans préciser l'échelle spatiale à laquelle apprécier cette durabilité et cette multifonctionnalité) ; il manifeste par ailleurs une certaine sensibilité à la prise en compte des risques naturels (DFCI et RTM) ;
- pour le ministère chargé de la transition écologique, la mission a identifié la coexistence d'au moins trois grilles d'analyse portées par trois directions générales, sans qu'une hiérarchisation soit clairement assumée au niveau du ministère :
  - pour la direction générale de l'aménagement et du logement (DGALN), la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), en première ligne pour la co-tutelle de l'ONF, met l'accent sur la prise en compte des impacts sur l'eau et sur la biodiversité dans la gestion, et co-pilote avec l'ONF les différents outils contribuant à un réseau cohérent d'aires protégées (au sens large, y compris Natura 2000). Mais la direction de l'habitat et de l'urbanisme (DHUP), autre direction de la DGALN, est un des principaux prescripteurs de l'utilisation du bois dans la construction, et ses politiques influencent donc certains débouchés des bois vendus par l'ONF ;
  - pour la direction générale de la prévention des risques (DGPR), l'ONF est un outil précieux et efficace pour sa politique de prévention des risques naturels (submersion marine du littoral, défense des forêts contre l'incendie, restauration des terrains en montagne) et pour l'entretien d'une expertise de haut niveau dont les pouvoirs publics ont besoin dans les situations de crise ;
  - pour la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), les préoccupations concernent a) l'effort supplémentaire de mobilisation de bois prévu à la fois par la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse (SNB) et par le PNFB[86], en limitant les impacts environnementaux des prélèvements, b) l'adaptation des forêts publiques aux changements climatiques, c) durant une période transitoire, une contribution à l'approvisionnement de la filière bois-énergie.

---

[85] La mission note que le lien fort entre forêt et filière bois, souvent fait en France, est directement inspiré des filières agricoles (pour lesquelles la matière première ne peut pas beaucoup voyager avant d'être transformée). Ce lien pourrait être réinterrogé au vu des spécificités du marché international du bois. Alors que le marché de la 1ère transformation du bois est complètement mondialisé, il pourrait en effet être considéré comme acceptable que la France exporte des bois bruts (de préférence plutôt des sciages que des grumes, évidemment), et qu'elle importe des bois pour ses industries de 2ème transformation. En particulier, le raisonnement entendu par la mission selon lequel il faudrait produire plus de résineux en forêt pour les industries de 2ème transformation, alors que la forêt française a un avantage compétitif pour la production de beaux feuillus, n'épuise pas le sujet et reflète une vision qui pourrait être utilement questionnée. La mission se demande si une telle vision ne découle pas en partie de la coupure des compétences administratives, entre la 1ère transformation, de la compétence du ministère chargée des forêts, et la 2ème transformation, de la compétence du ministère de l'économie. La réunion des deux compétences dans un même ministère pourrait conduire à d'autres raisonnements que ceux actuels présentés sur le mode de l'évidence.

[86] Les marges de manœuvre concernant davantage les forêts des collectivités que la forêt domaniale.

Le ministère chargé des forêts (tutelle principale de fait, compte tenu du fait qu'elle dispose d'une sous-direction spécialisée sur la forêt, qu'elle a la responsabilité du code forestier, et que le versement compensateur transite par son budget) se situe donc au centre de gravité d'attentes potentiellement contradictoires : il partage une partie des grilles d'analyses de chacune des trois directions générales du MTES et peut donc plus facilement assumer les compromis nécessaires en matière d'affichage des orientations stratégiques, en évitant les contradictions les plus manifestes, mais au prix d'une certain flou qui laisse l'ONF fixer par lui-même les équilibres possibles dans un contexte financier très contraint.

La mission note par ailleurs que la voix de l'Etat propriétaire ne s'exprime pas clairement, dans un contexte où la prise de position d'un ministère semble refléter prioritairement soit une logique de tutelle technique d'un établissement public, soit une vision privilégiant un équilibre financier à court terme, soit une logique de porteur d'une politique nationale plus vaste.

Au sein de l'ONF, ces différentes grilles d'analyse coexistent dans un ajustement permanent des pratiques aux impulsions données par ses tutelles, lui laissant de facto une assez grande marge de manœuvre pour traduire opérationnellement ce que l'établissement public estime « raisonnable » de faire avec les moyens humains et financiers dont il dispose[87]. Même s'il est manifeste qu'au cours des dernières années, la pression relative au déficit de l'ONF a été majeure et a gouverné une grande partie des décisions, la mission constate que cela ne suffit pas à rendre compte de l'ensemble des actions et initiatives propres de l'ONF, y compris en matière de biodiversité et de prise en compte des sols.

Mais cette situation empêche tout débat structuré et transparent sur la cohérence des objectifs qui peuvent être poursuivis aussi bien de manière synergique qu'antagoniste, notamment pour ce qui concerne le niveau de récolte, le stockage du carbone, la récolte de bois énergie et la biodiversité. L'ONF est, certes, inscrit sur la liste des « opérateurs » de l'Etat, mais il doit d'une certaine manière assumer seul les compromis qu'il estime possible de tenir, ce qui le met en situation de fragilité, à la fois en interne (ces équilibres ne sont pas unanimement partagés et alimentent un débat technique opposant notamment le terrain et la DG), mais aussi en externe, devant les décideurs locaux, les acteurs professionnels, les associations de protection de la nature et l'opinion publique.

Pour une partie significative du grand public, le primat donné au discours sur la gestion durable et multifonctionnelle de la forêt ne conduit pas à identifier la coupe de bois comme partie intégrante de cette gestion[88]. Dès lors la coupe de bois est souvent perçue comme un enjeu seulement économique (faire de l'argent), faute notamment d'une vision large de l'environnement, intégrant notamment le cycle complet du carbone.

---

[87] Sauf dans le cas des impulsions sur les modalités de mise en commercialisation où les demandes de la tutelle sont impératives.

[88] Ce constat n'est pas spécifique à la France et décrit assez bien la réalité sociologique dans une très grande partie des pays de l'Union européenne (pays nordiques exceptés) : cf. « Shaping forest communication in E.U. : public perception of forest and forestry », sur le site internet de la Commission européenne (enquête de 2009 auprès de 11 106 Européens.

En l'absence encore généralisée de cette vision large, les coupes de bois, qui perturbent le paysage et le cadre de vie des usagers, cristallisent les réactions, sans qu'il soit facile de trouver des mesures environnementales (gestion du chantier) et sociales (information, concertation) qui aillent au-delà d'une atténuation des impacts sur la biodiversité, le paysage et l'accueil du public. La mission note néanmoins le caractère assez complet du cahier des charges de l'exploitation forestière dans les clauses de ventes des bois publics, et l'attachement des TFT à les faire respecter. Si la dimension biodiversité semble généralement bien prise en charge, la dimension paysagère (conduisant aussi à concevoir différemment la taille et l'agencement des unités de gestion), lourdement dépendante de l'histoire des peuplements, est souvent moins bien perçue, notamment au regard de l'enjeu des effets cumulés. Elle note avec intérêt la prise de conscience grandissante des impacts de la mécanisation lourde des chantiers sur les sols et les travaux menés pour les réduire dans le cadre de recommandations largement diffusées au sein de l'ONF.

Mais, plus généralement, l'ONF doit participer activement à la promotion d'une approche environnementale élargie. Même s'il est identifié par le second plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC2) comme un outil des politiques publiques en la matière, la mission note que son statut actuel d'opérateur public des deux ministères, en charge de la forêt et en charge de la transition écologique et solidaire, ne lui donne pas la place qu'il était imaginable de lui donner. Il n'est dès lors pas simple de le faire reconnaître comme participant activement, au travers de la « *mobilisation du bois* », et donc au travers des chantiers des coupes de bois, à un choix national et communautaire d'une économie moins carbonée. Ceci ne fait certes pas disparaître les impacts négatifs de certains chantiers, notamment sur la biodiversité, le paysage et l'accueil du public, mais donne du sens « environnemental » à la mobilisation du bois. Si l'Etat semble méconnaître cette contribution active de l'ONF à la politique de transition écologique, il serait vain d'attendre que ceci soit reconnu spontanément par les élus et par la société civile.

Par ailleurs, la mission note que le ministère chargé des forêts, très actif pour orienter la politique commerciale de l'ONF, ne semble néanmoins pas envisager que la mise en vente des bois puisse être utilisée pour inciter à une restructuration des acheteurs, soit en regroupant systématiquement les lots pour atteindre un volume minimal (hors pratique des ventes groupées, déployée dans un contexte où certains lots seraient invendables), soit (ce qui n'est pas exclusif) en réservant les contrats aux industriels qui s'engagent pour au moins 20-25% de leur approvisionnement. La stratégie actuelle de l'ONF rend très difficile l'émergence de nouveaux projets industriels qui ne peuvent pas se fonder sur un historique d'achat. D'une certaine manière, la politique commerciale de l'ONF, conforme aux sollicitations de ses tutelles, favorise le statu quo industriel.

La mission a également noté, de la part des interprofessions du bois, le souhait d'un cahier des charges qui « emprisonnerait » l'ONF dans un rôle de stabilisateur du marché, identifié comme relevant d'une responsabilité de l'État et de son principal opérateur forestier. Au sein d'un marché ouvert, la mission estime qu'un tel rôle serait relativement illusoire, et va contre les intérêts de l'établissement et l'effort de redressement des comptes attendu.

7.1.2. La polémique sur l'industrialisation des forêts publiques constitue une menace redoutable pour l'image et la crédibilité de l'ONF

La mission s'est interrogée sur la vision développée par le « *manifeste de Tronçais* » en 2018, co-signé par les principaux syndicats de personnels de l'ONF et des associations de protection de la nature.

Dans ses échanges avec les six ONG rencontrées, la mission a identifié des préoccupations qui alimentent une réceptivité particulière à certains aspects du discours sur l'industrialisation porté par les syndicats de l'ONF, et que ces ONG formulent ainsi : « *Ces dernières décennies, la gestion des forêts publiques, en particulier domaniales, a trop souvent été le terrain d'application, au détriment de la durabilité de cette gestion, de décisions politiques (« produire plus ») qui ne pouvaient s'appliquer facilement en dehors de ces forêts publiques* » .. « *La contestation par la société, dans certaines régions et forêts, d'une gestion par l'ONF perçue comme non durable (intensification des récoltes, enrésinement, raccourcissement des cycles, pressions sur les communes pour récolter plus, logique prioritaire de rentrées financières) n'est pas un fantasme à combattre par l'explication rationnelle. Ces problèmes existent bel et bien et l'ONF doit y remédier, non pas pour faire taire les critiques mais pour le bien et la durabilité de la forêt.*[89] ».

La mission a demandé aux organisations syndicales (rencontrées au niveau national, mais aussi dans certaines DT, voire agences), comme aux associations de protection de la nature rencontrées, de lui expliciter les pratiques dénoncées et de lui donner des exemples précis les illustrant. Sans prétendre épuiser le sujet, au terme de ses auditions, elle a identifié que sont ainsi mis en cause (sans hiérarchisation des enjeux) :

- des pressions hiérarchiques pour avancer des coupes prévues à l'état d'assiette, certes en respectant le cadre réglementaire[90], mais dans un contexte pouvant conduire à des surfaces étendues mises en exploitation, qui sont ensuite dénoncées par l'opinion publique, voire à des baisses ultérieures de récolte sans anticipation des conséquences pour l'ONF à court ou moyen termes ;
- des aménagements révisés, modifiés ou refaits intégralement dans des contextes où il est soupçonné que l'aménagement précédent aurait été soit trop « permissif » (conduisant à des coupes de bois non soutenables), soit pas assez orienté vers les coupes de bois ;
- la simplification de <u>certains</u> aménagements (en l'absence d'enjeux bien identifiés), selon les orientations données par la direction générale, a priori partagées par la FNCOFOR ;
- la baisse des âges d'exploitation et des diamètres d'exploitabilité, pour des raisons liées au marché actuel du bois (outils de sciage), et plus généralement la contestation de certains guides de sylviculture qui abaissent significativement les surfaces terrières objectif[91] ;
- certaines substitutions d'essences (conduisant notamment à des plantations résineuses) que la hiérarchie met en relation avec les perspectives du changement climatique ;

---

[89] « La gestion des forêts publiques françaises : quel rôle pour l'ONF ? Analyse et propositions », Position inter ONG version publique, février 2019 (FNE, Humanité et Biodiversité, Réserves naturelles de France, LPO, comité français pour l'UICN, WWF)

[90] Article R213-21 (forêts de l'Etat) : « *Pour l'application de l'article L. 213-5, sont considérées comme réglées par un aménagement : 1° Les coupes conformes à un document d'aménagement qui en a fixé la nature et l'emplacement, dès lors que leur exécution a lieu au cours de la période prévue par ce document ou n'est ni avancée ni reportée d'une durée excédant le délai fixé par arrêté du ministre chargé des forêts ;* »

Article R214-1 (forêts des collectivités) : « *Les dispositions des sections 2 à 6 et 8 du chapitre III du présent titre [donc de l'article R213-21 susmentionné] sont applicables aux terrains relevant du régime forestier qui appartiennent aux collectivités et aux personnes morales mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1, sous réserve des dispositions particulières définies au présent chapitre.* »

[91] La surface terrière moyenne en forêt domaniale est estimée à 22 m^2/ha. Elle est supérieure à la valeur cible moyenne préconisée par les guides de sylviculture.

- la convergence constatée des discours sur l'adaptation au changement climatique avec ceux de l'industrie du bois pour leurs besoins d'approvisionnement ;
- l'absence de moyens disponibles pour effectuer le bilan prévu à mi-parcours de l'aménagement, conduisant à diagnostiquer tardivement les problèmes de certains peuplements ;
- l'introduction de la mécanisation lourde sur des sols fragiles, dans des contextes où l'ONF peinerait à interdire les travaux en conditions défavorables, compte tenu notamment des obligations de cadencements auxquelles il a souscrit dans le cadre de contrats d'approvisionnement ; mais aussi les cloisonnements systématiques liés à la réduction des impacts de la mécanisation, qui « géométrisent », « artificialisent » ou « stérilisent » une proportion significative de certaines forêts.

Il n'appartient pas à la mission de répondre point par point à ces mises en cause, mais bien à l'encadrement technique de l'ONF. Lors de ses déplacements, la mission a néanmoins demandé aux agences territoriales et/ou aux directions territoriales des explications sur les forêts citées par les organisations syndicales comme des illustrations de « dérives » manifestes. Certes, elle n'était pas dans une configuration de mission d'inspection, mais les explications entendues étaient a priori structurées et défendables, même si la mission peut comprendre que dans une même situation, plusieurs options techniques sont possibles. Elle n'a identifié à ce jour aucune situation qui n'ait pas reçu une explication a priori recevable et cohérente[92], même si elle reste presque toujours susceptible de débat, et que des erreurs techniques restent toujours possibles.

L'ONF est marqué depuis des décennies par des débats techniques qui opposent une partie significative des agents de terrain (à tout le moins de leur représentation syndicale) et la hiérarchie, et par des difficultés récurrentes à développer des processus collaboratifs larges dans l'évolution de ses guides de sylviculture ou d'aménagement. Cette situation est clairement insatisfaisante au regard des enjeux économiques, environnementaux et sociaux pour les forêts publiques.

Si la communication externe de l'ONF semble a priori ambitieuse, la mission recommande qu'un effort similaire soit fait en communication interne pour faciliter des constats partagés, débattre d'options alternatives et expliquer les choix retenus.

[92] La mission était particulièrement sensibilisée à l'enjeu des anticipations d'assiette, souvent soulevé par certaines organisations syndicales pour dénoncer une politique de l'ONF ciblée sur son propre équilibre financier, et non sur la durabilité de la gestion. Elle a peiné à se voir communiquer des références précises de telles anticipations. Interrogées, la DG, les DT et les agences rencontrées ont toutes nié catégoriquement avoir donné ou mis en œuvre de telles consignes. Même après ses tournées de terrains et durant la rédaction du présent rapport, la mission a été encore alertée sur de tels soupçons d'anticipation d'assiette qui seraient de nature à compromettre à la fois la durabilité de la gestion, mais aussi les futures récoltes. Il s'agit manifestement d'une rumeur généralisée et d'un soupçon permanent qu'il conviendrait de purger par une approche autre que celle de la présente mission.

Ceci ne fait pas disparaître les situations de conflit avec des élus, des usagers ou des associations de protection de la nature ou de défense du cadre de vie. Mais la situation constatée sur le terrain renvoie à l'émergence d'un nouveau contexte sociétal, pas toujours bien identifié au sein de l'ONF, où :

- les débats (de fait informels, sauf dans le cas des forêts d'exception ou des forêts disposant d'une enceinte formalisée de concertation permanente) menés en amont sur le projet d'aménagement ne sont pas (ou plus) un gage pour que sa mise en œuvre aille ensuite de soi durant dix à vingt ans ;
- la gestion durable et multifonctionnelle des forêts nécessite d'arbitrer entre des « injonctions contradictoires », en fonction des enjeux locaux qui doivent préalablement être identifiés et partagés ;
- la dimension paysagère redevient de plus en plus socialement sensible[93], et la perception d'un paysage « naturellement » évolutif n'est pas partagée par le plus grand nombre ;
- les coûts de transaction[94] dans les domaines environnementaux et sociaux pour les projets de l'ONF (travaux sylvicoles, coupes) ne cessent de croître, et les outils disponibles pour gérer, en amont, de possibles conflits de priorités ou d'usage sont exigeants et dispendieux, sans jamais garantir l'absence de conflits.

[93] Comme elle l'avait été dans les années 1960-70, notamment à propos des grands conflits sur l'enrésinement.

[94] La mission comprend la transaction comme un processus qui repose sur de l'échange et de la négociation, du rapport de force et de l'imposition. Et précisément, la transaction pointe l'existence congruente de conflits d'intérêt, mais aussi de conflits de valeurs, plus âpres et plus ardus dans leurs résolutions, quand entrent en jeu les multiples conceptions d'une question sociale telles qu'elles ont été intériorisées par les acteurs en présence. La transaction sociale suggère conséquemment des négociations complexes, instables dans le temps, plus ou moins formelles, des échanges et négociations où les enjeux s'entremêlent. La mission assimile également à des coûts de transaction, les délais et conditions nécessaires pour obtenir certaines autorisations (cas des sites classés, des parcs nationaux…)

ANNEXE V

Les fonctions environnementales et sociales dans les forêts relevant du régime forestier

Annexe V

SOMMAIRE

1. LA BIODIVERSITÉ DANS LES FORÊTS RELEVANT DU RÉGIME FORESTIER CONSTITUE UN ENJEU MAJEUR AU REGARD DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL 2

1.1. La prise en compte de la biodiversité par l'ONF est en partie héritée des pratiques de l'ancienne administration des eaux et forêts, mais s'est fortement renforcée depuis les années 1990 2

1.2. La prise en compte de la biodiversité dans les forêts relevant du régime forestier au travers des normes certifiées s'est développée dans les années 1990 avant de connaître des évolutions récentes 3

1.3. L'ONF est concerné par certains outils de protection de la biodiversité que met en œuvre le ministère chargé de l'environnement 4

1.3.1. Les outils classiques de la politique nationale de préservation de la biodiversité s'appliquent aussi en forêt domaniale, à côté des outils spécifiques à l'ONF 4

1.3.2. La forêt domaniale apporte proportionnellement la plus importante contribution forestière au réseau communautaire Natura 2000 5

1.4. Les forêts domaniales sont riches en biodiversité et l'action de l'ONF y est volontariste, dans le respect d'une gestion durable multifonctionnelle 8

1.4.1. Les indicateurs sur l'état de la biodiversité dans les forêts domaniales montrent la qualité de ces milieux 8

1.4.2. Les choix de mobilisation de l'ONF sur la thématique de la biodiversité en forêt 9

2. L'ONF EST UN OPÉRATEUR ACTIF ET RECONNU EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS DANS LES FORÊTS RELEVANT DU RÉGIME FORESTIER ... 12

2.1. L'ONF détient un savoir-faire éprouvé en matière de restauration des terrains en montagne (RTM) 13

2.2. L'ONF intervient sur un créneau très spécifique dans la prévention du risque de submersion littorale 16

2.3. L'ONF est un acteur de la prévention du risque d'incendie de forêt (DFCI) dans la zone méditerranéenne, au-delà des seules forêts relevant du régime forestier 17

3. L'ONF EST DE PLUS EN PLUS EN PLUS INTERPELÉ POUR PRENDRE POSITION FACE AUX ENJEUX D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE DANS LES FORÊTS RELEVANT DU RÉGIME FORESTIER ET DE CAPTATION DU CARBONE 18

3.1. Le débat scientifique contribue progressivement à clarifier le rôle pour les forêts et la filière forêt-bois dans l'atténuation du changement climatique 18

3.2. La doctrine de l'ONF reste prudente quant aux options à adopter pour lutter contre le changement climatique et s'adapter aux nouvelles conditions de milieu 20

4. LES FONCTIONS SOCIALES DANS LES FORÊTS RELEVANT DU RÉGIME FORESTIER DEVIENNENT UN ENJEU DE PLUS EN PLUS IMPORTANT 22

4.1. La demande sociale est notablement plus forte mais aussi protéiforme dans les forêts domaniales que dans les forêts privées 22

4.2. Les modalités d'adaptation possible aux situations de tension 22

5. LA HAUSSE DE L'INTÉRÊT PUBLIC POUR LA FORÊT SE TRADUIT PAR DES COÛTS DE TRANSACTION DE PLUS EN PLUS ÉLEVÉS POUR L'ONF ET OUVRE DE NOUVEAUX ENJEUX POUR LE FINANCEMENT DES FONCTIONS ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES DANS LES FORÊTS RELEVANT DU RÉGIME FORESTIER 24

5.1. La hausse des coûts de transaction pour l'ONF 24

5.2. Les nouveaux enjeux du financement des fonctions environnementales et sociales dans les forêts relevant du régime forestier 26

5.2.1. L'ONF estime à une vingtaine de millions d'euros ses dépenses pour la biodiversité allant au-delà d'une gestion durable et multifonctionnelle « normale » 26

5.2.2. Les perspectives mentionnées par les COP 2012-2016 et 2016-2020 semblent peu vraisemblables dans le contexte actuel 28

5.2.3. Les quelques pistes soulevées par les nombreuses réflexions précédentes restent d'actualité 29

5.2.4. La contribution de l'ONF au réseau communautaire Natura 2000 pourrait être financée dans le cadre de la prochaine génération de FEADER 29

INTRODUCTION

Pour le grand public, la forêt est très généralement perçue comme un espace récréatif et de détente et très rarement comme un lieu de production de bois. Elle est également porteuse d'images culturelles liées à la nature, voire à la nature sauvage. Ouverte aux usages sociaux, espace valorisé pour sa biodiversité, la forêt publique est aisément appropriable par ses visiteurs et riverains, qui peuvent s'offusquer qu'elle fasse l'objet d'une exploitation à dimension économique, a fortiori quand celle-ci prend la forme d'une « coupe rase » qui transforme le paysage. L'équilibre à trouver entre les fonctions exercées par les forêts domaniales est ainsi un enjeu croissant, sur lequel l'ONF est légitime à avoir un avis, mais qu'il doit partager avec des tiers, élus et citoyens, représentants associatifs ou riverains, tout comme les municipalités en forêt communale.

Pour les forêts publiques, répondre à l'enjeu des fonctions environnementales et sociales est en effet une demande de la société beaucoup mieux identifiée par le grand public que ne le sont les fonctions productives. L'équilibre peut être très variable entre les fonctions économiques, environnementales et sociales selon les situations locales.

Le fait que des forêts appartiennent à l'État ou à des collectivités publiques génère des attentes différentes de celles qui portent sur des forêts privées, en matière de services rendus à la société. C'est souvent dans ce contexte d'une sensibilité sociale ou environnementale très particulière qu'il est parfois identifié des options d'aménagement ou de gestion de l'ONF allant au-delà de la gestion qu'on peut considérer comme « normale » ou « habituelle » : c'est dans ce cas que la recherche de financements spécifiques s'impose. La difficulté est alors de déterminer ce qui relève, dans chaque contexte particulier, d'une gestion multifonctionnelle « normale », qui n'est pas la même partout.

1. La biodiversité dans les forêts relevant du régime forestier constitue un enjeu majeur au regard de l'intérêt général

La forêt n'est pas seulement un espace de production de bois ou de promenade, pour l'espèce humaine. C'est l'habitat préféré ou exclusif de nombreuses espèces de plantes et animaux, dont la survie dépend directement de son maintien et de ses modes d'exploitation.

Les six ONG[1] rencontrées par la mission résument dans leur contribution écrite[2] l'enjeu de la biodiversité en forêt, notamment pour les forêts des collectivités publiques, de la manière suivante : « *la biodiversité n'est pas qu'un héritage du passé. Elle constitue aujourd'hui le socle de la production forestière et des services qui en dépendent, de sa durabilité et de sa résilience tant économique qu'écologique… nul ne sait aujourd'hui précisément ce que seront les forêts de demain et la manière dont elles évolueront sous l'effet des dérèglements climatiques, mais aussi des multiples pressions déjà à l'œuvre aujourd'hui. Mais ce que l'on peut affirmer, c'est que les capacités d'évolution, et la possibilité même d'existence d'écosystèmes forestiers dans certaines régions, seront d'autant plus fortes que ces écosystèmes abriteront une biodiversité élevée, à différents niveaux (diversité génétique, spécifique et écologique). Le réseau des forêts publiques constitue également une infrastructure fondamentale de la fonctionnalité écologique notamment par son rôle dans les connexions écologiques.* ».

De manière très proche, l'instruction du 27 décembre 2018 de l'ONF affirme : « *Les actions en faveur de la biodiversité représentent un investissement sur le long terme permettant d'assurer une meilleure stabilité et une meilleure résilience des écosystèmes forestiers*. »

1.1. La prise en compte de la biodiversité par l'ONF est en partie héritée des pratiques de l'ancienne administration des eaux et forêts, mais s'est fortement renforcée depuis les années 1990

La première instruction de l'ONF explicitement dédiée à la prise en compte de la diversité biologique dans l'aménagement et la gestion forestière date de 1993, dans le prolongement de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement de 1992 et de l'adoption de la Convention sur la diversité biologique. Elle avait été préparée en parallèle et en interaction avec la circulaire du ministère chargé des forêts, en date du 28 janvier 1993, qui s'efforçait de poser les bases d'une politique nationale de prise en compte de la biodiversité dans la gestion forestière, en s'efforçant de dépasser le débat opposant « *biodiversité remarquable* » et « *biodiversité ordinaire* ». La révision en 1997 du manuel d'aménagement forestier de l'ONF en a tiré les conséquences dans le guide des analyses comme dans les orientations du programme d'actions.

Depuis 1993, l'ONF a régulièrement publié des documents-cadres internes pour prendre en compte la biodiversité dans la gestion forestière. Le 16 février 2006, l'ONF a défini sa politique environnementale, dont la biodiversité constitue l'un des axes stratégiques. Depuis 2013, l'ONF a volontairement étendu son action à la préservation des milieux aquatiques en forêt (mares, étangs, tourbières, marais), dans le cadre d'accords avec des agences de l'eau, avec des financements afférents.

[1] FNE, Humanité et Biodiversité, RNF, LPO, UICN et WWF.

[2] La gestion des forêts publiques françaises : quel rôle pour l'ONF ? Analyse et propositions, Position inter ONG version publique, février 2019.

Mais les initiatives prises par l'ONF pour contribuer à la préservation d'éléments remarquables du patrimoine naturel dans les forêts relevant du régime forestier sont en fait plus anciennes ; elles se situent partiellement dans l'héritage d'initiatives prises par l'ancienne administration des eaux et forêts[3]. La création des réserves biologiques[4] (RB) a été cadrée par une convention tripartite entre l'ONF et les ministères respectivement chargés des forêts et de l'environnement en 1981 pour ce qui concerne la forêt domaniale, et 1986 pour ce qui concerne la forêt des collectivités. En forêt domaniale de métropole, les RB concernaient environ 39 000 ha en 2015[5].

La mission note que la préoccupation de contribuer à la sauvegarde du patrimoine naturel forestier est ancienne à l'ONF. Elle y est identifiée comme une responsabilité intrinsèquement liée à sa mission de gestionnaire de vastes espaces naturels ou subnaturels, et à l'intérêt général qui doit en guider la gestion. Pour une grande partie, elle ne découle donc pas d'instructions explicites données par le ministère chargé de l'environnement. L'ONF avait spontanément veillé à articuler sa politique avec celle du ministère chargé de la protection de la nature avant même que ce dernier ne soit désigné comme cotutelle.

Selon une politique constante, les instructions de la direction générale de l'ONF s'appliquent aux forêts domaniales, mais leur mise en œuvre dans les forêts des collectivités relevant du régime forestier « *est à promouvoir auprès des élus* »[6]. De fait les élus des collectivités dont les forêts relèvent du régime forestier ont toujours été sensibles à adapter dans leurs propriétés forestières les approches s'appliquant en forêt domaniale pour la préservation du patrimoine naturel, dès lors que la décision leur appartient et que des adaptations à la situation locale peuvent être faites.

1.2. La prise en compte de la biodiversité dans les forêts relevant du régime forestier au travers des normes certifiées s'est développée dans les années 1990 avant de connaître des évolutions récentes

À la fin des années 1990, dans le cadre de sa réflexion stratégique interne, l'ONF avait opté pour une certification ISO 9001, visant à répondre à un besoin de redéfinition complète de ses processus de management interne. Dans ce contexte, l'ONF avait identifié la certification ISO 14001 (qui est une norme concernant le management environnemental et dont les caractères sont réputés propres à rassurer les consommateurs soucieux de l'environnement) comme un « plus » ne nécessitant pas un investissement complémentaire trop exigeant et l'avait mise en œuvre... Au terme d'un bilan interne, la direction générale a récemment renoncé à appliquer les normes ISO 9001 et ISO 14001, en estimant avoir désormais acquis un bon niveau d'autonomie dans la maitrise de la mise en œuvre de sa politique environnementale. De plus, l'ONF ne voyait plus l'intérêt d'avoir à financer deux systèmes d'audit (celui d'ISO et celui de PEFC. Il appartient désormais aux règles propres à l'ONF de démontrer le niveau d'exigence de l'Office en termes de management environnemental.

---

[3] Les premières réserves biologiques (RB) (dirigées et intégrales) ont été instituées en Forêt de Fontainebleau en 1953, faisant suite à la création dès 1861, de la « réserve artistique » de 1 097 hectares qui était la première réserve naturelle au monde (avant le Parc national de Yellowstone aux États-Unis).

[4] Les réserves biologiques (RB) ont longtemps été mises en œuvre par l'Office national des forêts (ONF) en application de simples instructions internes et sur la base de la rédaction très générale du dernier alinéa de l'article L. 212-2 du code forestier. Elles ne figurent dans le code forestier (via un nouvel article L. 212-2-1) que depuis la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

[5] Source : ONF, Bilan patrimonial 2015.

[6] Cf. l'Instruction du 27 décembre 2018 sur la conservation de la biodiversité dans la gestion courante des forêts publiques

Dans le domaine de la prise en compte de l'environnement dans sa gestion forestière, l'ONF est également concerné depuis les années 1990 par la certification PEFC (Programme de reconnaissance des certifications forestières) référence choisie par le ministère chargé des forêts, et plus récemment par une expérimentation portant sur la certification FSC (Conseil de Soutien de la Forêt), prévue dans le contrat d'objectif et de performance 2016-2020. Ces certifications forestières[7] reposent sur le respect d'un cahier des charges périodiquement actualisé, appelé (par PEFC) « *Standard de gestion forestière durable applicable aux forêts de France métropolitaine* ». Ce cahier des charges liste notamment des « mesures de préservation de la biodiversité et de protection des sols et de l'eau ». La mission fait certains commentaires sur l'éco-certification des forêts relevant du régime forestier dans l'annexe consacrée à la vente des bois.

1.3. L'ONF est concerné par certains outils de protection de la biodiversité que met en œuvre le ministère chargé de l'environnement

Au-delà des démarches et mesures assumées « spontanément » par l'ONF dans le cadre de procédures qui lui sont spécifiques, ce dernier est également concerné par la mise en œuvre effective de la politique de la biodiversité du ministère chargé de l'environnement, dont certains outils s'imposent dans certaines forêts relevant du régime forestier.

1.3.1. Les outils classiques de la politique nationale de préservation de la biodiversité s'appliquent aussi en forêt domaniale, à côté des outils spécifiques à l'ONF

L'inventaire des ZNIEFF (Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique) est un programme d'inventaire naturaliste et scientifique lancé en 1982 par le ministère chargé de l'environnement et confirmé par la loi du 12 juillet 1983. Une ZNIEFF ne constitue pas une mesure de protection réglementaire comme les sites classés ou inscrits mais un inventaire. Les ZNIEFF de type I[8] couvrent 650 000 ha de forêts domaniales, soit 37 % de la surface totale (source ONF, 2015). Cette proportion est presque trois fois plus élevée que celle des 11 Mha de forêts hors régime forestier (14 %). Ce décalage, présent dans tous les groupes de sylvo-écorégions, traduit un intérêt biologique ou écologique particulier des forêts domaniales. Compte tenu de la stabilité foncière de ces forêts et de la continuité de l'exploitation, conduite parfois depuis plusieurs siècles, cela laisse penser que les modes de gestion appliqués ont permis de maintenir un haut niveau de biodiversité, y compris dans les forêts de plaines. Il appartient à l'ONF de prendre librement en compte les informations découlant de l'inventaire des ZNIEFF dans ses décisions d'aménagement et de gestion.

[7] L'instruction du 27 décembre 2018 précise que lorsqu'un label FSC est envisagé, il faut compléter le niveau d'exigence habituelle par un complément : maintien de tous les arbres morts sur pied, et désignation d'au moins 2 arbres habitats vivants par hectare, avec un objectif à long terme (sur plusieurs périodes d'aménagement) de 5 arbres habitats vivants par hectare.

[8] Les ZNIEFF de type I, de superficie réduite, sont des espaces homogènes d'un point de vue écologique et qui abritent au moins une espèce et/ou un habitat rares ou menacés, d'intérêt aussi bien local que régional, national ou communautaire ; ou ce sont des espaces d'un grand intérêt fonctionnel pour le fonctionnement écologique local. Les ZNIEFF II Les ZNIEFF de type II sont de grands ensembles naturels riches, ou peu modifiés, qui offrent des potentialités biologiques importantes. Elles peuvent inclure des zones de type I et possèdent un rôle fonctionnel ainsi qu'une cohérence écologique et paysagère ; elles couvrent près de 1 200 000 ha de forêts domaniales (68 %), soit près de deux fois plus, en proportion, que dans les forêts hors régime forestier (36 %).

Les forêts domaniales, comme tous les espaces naturels à fort enjeu pour la biodiversité, sont également concernées par des outils réglementaires mis en place par l'État, avec[9] :

- un peu plus de 10 000 ha sous arrêté préfectoral de protection de biotope (APB) ;
- un peu plus de 16 000 ha sous le régime de réserve naturelle nationale (RNN) ;
- plus de 60 000 ha dans un cœur de parc national (Guadeloupe et Réunion incluses[10], où les enjeux de production de bois sont extrêmement réduits et très localisés).

Dans ces cas, le régime juridique du classement effectué par l'État détermine ou encadre les modalités de gestion par l'ONF. Cet encadrement réglementaire de la gestion par l'État concerne 5,2% de la surface des forêts domaniales, et significativement moins pour ce qui concerne les forêts productives de bois.

Il faut y ajouter un peu plus de 90 000 ha de sites classés au titre de la loi de 1930 relative aux monuments naturels et aux sites, pour lesquels des autorisations doivent être demandées pour la plupart des travaux, sans qu'il y ait généralement d'orientations de gestion découlant directement du classement.

Selon les informations dont dispose la mission, l'ONF ne subit aucune discrimination dans la manière dont le ministère chargé de l'environnement met en œuvre ses outils propres de protection de la nature. Il accède notamment à des financements quand il est désigné comme gestionnaire ou co-gestionnaire d'une réserve naturelle nationale mise en place par le ministère. Le point sensible est que les coûts de gestion ONF sont significativement plus élevés (du fait du coût de sa masse salariale et de ses frais de structure) que ceux de la majorité des structures gestionnaires d'aires protégées, et que l'effort fait par le ministère pour prendre en compte la spécificité de l'ONF n'est probablement pas au niveau du coût complet.

1.3.2. La forêt domaniale apporte proportionnellement la plus importante contribution forestière au réseau communautaire Natura 2000

L'interférence potentiellement la plus forte des décisions de l'État dans les choix de gestion de l'ONF provient du classement en site Natura 2000, soit au titre de la directive européenne « Oiseaux » de 1979 (classement en zone de protection spéciale, ZPS), soit au titre de la directive « Habitats, faune, flore » de 1992 (classement en zone spéciale de conservation, ZSC). Les forêts domaniales sont concernées à hauteur d'environ 400 000 ha par les ZSC, et d'environ 460 000 ha par les ZPS[11], avec de larges recouvrements entre les deux classements. Au total, la surface totale de forêt domaniale concernée par le réseau Natura 2000 est de 663 300 ha, soit 38% de la surface totale des forêts domaniales[12].

---

[9] Source : ONF, Bilan patrimonial 2015.

[10] Le Parc amazonien de Guyane n'est pas concerné par ce point. En effet l'article 26 du décret n° 2007-266 du 27 février 2007 créant le parc national dénommé " Parc amazonien de Guyane " précise que « *Les forêts, bois et terrains relevant du domaine de l'État, situés dans le cœur du parc, sont affectés à l'établissement public du parc et gérés par celui-ci.* ».

[11] Source : ONF, Bilan patrimonial 2015.

[12] En forêt des collectivités relevant du régime forestier, la surface totale concernée par le réseau Natura 2000 est de 773 500 ha, soit 25% de la surface totale des forêts des collectivités relevant du régime forestier.

Annexe V

Un bilan interministériel effectué en 2015 sur la mise en œuvre du réseau Natura 2000[13] a mis en évidence quelques constats ou questions plus particulièrement documentées dans le cas des forêts relevant du régime forestier :

- avec 209 documents d'objectifs (DOCOB) réalisés[14], l'ONF était en 2015 le second opérateur Natura 2000, derrière les parcs naturels régionaux (avec 275) ;
- avec seulement 96 responsabilités d'animateur de site Natura 2000 en 2015[15], l'ONF est confronté à devoir négocier avec une gouvernance extérieure sur beaucoup de forêts relevant du régime forestier, tout particulièrement avec des collectivités territoriales, mais aussi avec des parcs naturels régionaux ou des associations ;
- le surcoût d'aménagement des forêts domaniales pour les parcelles situées dans un site Natura 2000 serait de 20 % selon l'ONF. La prise en compte de Natura 2000 dans les aménagements des forêts relevant du régime forestier fait l'objet d'un document de référence spécifique[16] ;
- les engagements financiers concernant des contrats forestiers (aides à des investissements non productifs en forêt), mis en place par le ministère chargé de l'environnement, se sont limités à 8 M€ entre 2007 et 2013, et concernent peu l'ONF[17], montrant un succès très relatif (la synthèse des maquettes financières des Programmes de Développement Rural Hexagonaux (PDRH), définissant l'enveloppe prévisionnelle, était de l'ordre de 26 M€) ;
- la nouvelle responsabilité des Régions comme autorités de gestion des fonds communautaires s'est parfois accompagnée de la décision d'écarter les forêts domaniales du bénéfice de ces fonds ;
- certains résultats positifs en termes d'amélioration de l'état de conservation, obtenus pour certaines espèces listées aux annexes des directives communautaires, ont parfois nécessité d'importantes précautions dans l'exploitation des forêts, amenant l'ONF à restreindre de façon drastique ses périodes d'intervention ;
- l'ONF est le principal bénéficiaire de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) accordée aux souscripteurs de charte Natura 2000, dans un contexte de réduction de la compensation de cette exonération par l'État, qui fait fortement réagir les communes concernées[18].

---

[13] Analyse du dispositif Natura 2000 en France, Rapport CGEDD n° 009538-01, CGAAER n° 15029, établi par Fabienne ALLAG DHUISME, Christian BARTHOD (coordonnateur), Denis DOMALLAIN, Geneviève JOURDIER, Paul REICHERT et Rémi VELLUET, Décembre 2015.

[14] Sur 1617 DOCOB terminés.

[15] Sur 1323 sites Natura 2000.

[16] Cf. note de service NDS-12-G-1791 (Prise en compte de Natura 2000 dans les aménagements).

[17] La question du financement des projets présentés par l'ONF pour des forêts domaniales a souvent été répondue négativement du fait que l'ONF est souvent considérée comme « étant l'État ».

[18] En LFI pour 2019, selon le bureau du MTES en charge de Natura 2000, une enveloppe de 5 M euros aurait été fléchée pour environ 1200 communes au titre de Natura 2000, pour compenser une partie du désengagement de l'État sur le remboursement de l'exonération de TFNB au titre de Natura 2000. Ceci aurait allégé la tension apparue entre l'ONF et certaines petites communes forestières à propos de cet avantage fiscal consenti à l'ONF.

Selon l'ONF, les préfets semblent avoir fortement ralenti depuis 2015 les approbations de chartes Natura 2000, ce qui ce serait traduit par une réduction de 25% du nombre de chartes Natura 2000 concernant les forêts domaniales (et donc de l'avantage fiscal pour l'ONF), réduction partiellement compensée par une hausse des contrats Natura 2000. En 2018, il ne restait que 100 chartes actives auxquelles l'ONF adhère, contre 125 en 2016.

Les propriétaires forestiers publics et privés évoquent régulièrement la charge découlant de la gestion de zones Natura 2000, pénalisant la rentabilité de la gestion forestière, au moins dans certains cas. Une revendication ancienne des propriétaires et gestionnaires forestiers, y compris l'ONF et les communes forestières, est d'avoir accès à des modalités contractuelles du même type que les mesures agro-environnementales mises en place pour les agriculteurs. Il s'agit d'obtenir une rémunération en contrepartie d'un mode choisi de gestion des forêts qui ne permet pas de maximiser le potentiel de production de bois d'une parcelle.

La mission CGEDD-CGAAER de 2015 sur Natura 2000 avait souligné que les demandeurs de création de contrats sylvo-environnementaux n'identifient jamais l'itinéraire sylvicole de référence[19] (ou la typologie des itinéraires sylvicoles de référence, selon une segmentation des cas de figure pouvant justifier un tel outil), par rapport auquel il serait possible de définir l'effort supplémentaire de prise en compte des objectifs Natura 2000, et donc les surcoûts afférents. Il existe d'ailleurs des opinions variées sur ce que pourrait être ces itinéraires sylvicoles de référence.

La présente mission note que :

- la France a choisi de ne pas activer, au sein du FEADER[20], la mesure permettant de financer des contrats sylvo-environnementaux, et de se limiter à activer la mesure concernant les investissements non productifs ;
- cette responsabilité d'activer de nouvelles mesures relève désormais des Régions, autorités de gestion, et que l'ONF n'est pas le seul intéressé par une telle mesure pour la prochaine génération de fonds communautaires, dans un contexte où la préparation des positions a d'ores et déjà commencé ;
- le rapport de 2015 sur Natura 2000 avait suggéré une méthodologie d'approche de la contractualisation sylvo-environnementale, susceptible de concerner l'ONF et les communes forestières, mais sans que des suites aient aujourd'hui été données à cette suggestion, ni par le ministère chargé des forêts, ni par le ministère chargé de l'environnement.

La mission reviendra sur cette question dans le point 5.2.3 de la présente annexe.

[19] Un itinéraire sylvicole de référence est un ensemble de pratiques de gestion reconnues et pratiquées par un vaste ensemble de propriétaires forestiers tout au long de la vie d'un peuplement d'arbres. Leur application représente un coût en temps de travail ou prestations externes, qui peut être renchéri si des pratiques plus poussées sont mises en place dans le cadre de la surveillance et de la gestion de parcelles forestières, notamment dans un objectif de protection de l'environnement.

[20] Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) est un instrument de financement et de programmation de la politique agricole commune (PAC) et plus particulièrement du « second pilier » de la PAC.

1.4. Les forêts domaniales sont riches en biodiversité et l'action de l'ONF y est volontariste, dans le respect d'une gestion durable multifonctionnelle

1.4.1. Les indicateurs sur l'état de la biodiversité dans les forêts domaniales montrent la qualité de ces milieux

Le bilan patrimonial de 2015 publié par l'ONF rappelle que la majorité des forêts domaniales est en enjeu fort ou reconnu pour la fonction écologique, c'est-à-dire qu'elle relève d'un statut de protection réglementaire ou contractuelle ou dispose d'un inventaire naturaliste reconnu démontrant cet enjeu (59 % de la surface totale). Ces surfaces ont tendance à augmenter[21].

Les données issues du programme national de Suivi temporel des Oiseaux communs (STOC), placé sous le contrôle du Museum national d'histoire naturelle (MNHN), montrent, depuis 2002, une abondance moyenne plus forte des oiseaux « forestiers » en forêt domaniale que dans les autres forêts françaises, malgré une diminution plus importante de ces populations en forêts domaniales, atteignant un niveau préoccupant, notamment pour ce qui concerne les espèces spécialistes forestières. Les analyses faites par l'ONF mettent en évidence que les forêts domaniales restent néanmoins un refuge privilégié des espèces spécialistes forestières, alors qu'elles abritent une communauté de spécialistes plus diversifiés.

Un autre indicateur très regardé concerne légitimement la diversité des essences dans un peuplement forestier. Le bilan patrimonial de 2015 indique : « *Le nombre moyen d'essences*[22], *estimé au niveau de la placette élémentaire d'inventaire de 20 ares, est de 2,5, alors que le nombre moyen d'espèces arborées*[23] *est de 4,1. Les taux de pureté moyens en surface terrière et en volume sont, respectivement, de 71 % et 74 %, en conformité avec les objectifs fixés par les directives nationales d'aménagement et de gestion. Ces moyennes nationales, évoluant très lentement, masquent cependant des hétérogénéités selon les essences principales des peuplements, les structures forestières en place ou les échelles géographiques considérées*. ». Il est à noter que ces moyennes qui évoluent très lentement vont plutôt dans le sens d'un accroissement du nombre de tiges d'essences variées. Le taux de pureté en surface terrière[24] ou en volume évolue très peu, mais plutôt à la baisse. En comparaison internationale, les forêts françaises se distinguent par leur variété d'essences[25].

---

[21] *« Rapportée à la surface totale de forêts domaniales, la surface classée en enjeu reconnu ou fort est prépondérante dans le Sud-Est, en montagne, sur les littoraux, mais aussi dans certaines zones de plaine où les grands massifs domaniaux sont souvent des zones refuges pour la biodiversité. Depuis 2011, les surfaces en enjeu reconnus ou fort augmentent significativement, reflet de l'extension des zones de protection réglementaire ou contractuelle : zones Natura 2000, mais aussi création de nouvelles réserves biologiques (cf. Indicateur 2.11). La progression des connaissances sur la biodiversité concourt également à réévaluer les niveaux d'enjeux lors des révisions d'aménagement.* » (Bilan patrimonial 2015)

[22] La notion d'essence fait référence à une liste de 65 éléments, liste utilisée pour caractériser l'essence principale de la placette.

[23] La notion d'espèce arborée, apparue depuis le changement de la méthode d'inventaire de l'IGN, est plus large (environ 200 éléments) et est utilisée pour caractériser individuellement les tiges recensées sur les placettes.

[24] La surface terrière (notée « G ») est un indice d'occupation du sol et de l'espace par les arbres, et donc aussi une grandeur qui quantifie la concurrence entre les arbres d'un peuplement forestier. Elle est principalement utilisée en sylviculture et en écologie forestière. Cet indice correspond, pour un arbre donné, en France, à la surface de la section d'un arbre mesurée à 1,30 mètre du sol (environ 4,5 pieds de hauteur dans le système anglo-saxon, et autrefois « à hauteur d'épaule »).

[25] Cf. annexe parangonnage.

Du fait de l'historique spécifique des forêts domaniales et d'une partie des forêts communales (celles qui sont issues du cantonnement des droits d'usage au XIXème siècle sur des forêts domaniales), l'ONF est également particulièrement concerné par la problématique montante de la biodiversité spécifique liée à l'ancienneté des forêts[26], même s'il convient de rappeler que l'ancienneté n'est pas partout un déterminant majeur de la biodiversité dans les massifs forestiers. L'ONF ne dispose pas encore d'indicateur dans ce domaine.

1.4.2. Les choix de mobilisation de l'ONF sur la thématique de la biodiversité en forêt

Au-delà des réalisations déjà mentionnées, il est à porter à l'actif de l'ONF la mise en place de six réseaux naturalistes mobilisant environ 230 agents de l'ONF, portant sur les chiroptères, les oiseaux, les amphibiens, les mammifères, la fonge (les champignons et les lichens), ainsi que les *« habitats naturels et la flore »*. Ces réseaux contribuent à la satisfaction des besoins d'expertise internes à l'ONF (diagnostics avant aménagement, RB, gestion des sites Natura 2000, …). Ils permettent également à l'ONF de participer activement à la mise en œuvre des plans nationaux d'action (PNA) portant sur des espèces en danger présentes en forêt relevant du régime forestier. Très reconnus, ils assurent à l'ONF une forte légitimité naturaliste à l'extérieur de l'établissement.

L'ONF est connu internationalement pour le réseau RENECOFOR[27] qu'il met en œuvre et finance en grande partie depuis 1992. Ce réseau d'une centaine de placettes organise une surveillance intensive du fonctionnement et des dysfonctionnements des écosystèmes forestiers, sur la base de protocoles harmonisés au niveau du continent européen, en application d'une résolution de la conférence ministérielle de 1991 sur la protection des forêts en Europe. Il s'agit de suivre l'évolution de toutes les composantes de l'écosystème forestier dont le sol. L'articulation entre les sites ateliers (INRA, CNRS), le réseau RENECOFOR et les autres réseaux de terrain à suivi moins poussé (dont ceux suivis par le département de la santé des forêts) en fait un outil de connaissance et de suivi qui présente une contribution précieuse du gestionnaire des forêts de l'État à la recherche. Dans le contexte budgétaire actuel, il peut être tentant de délaisser ce réseau, ou de le mettre au ralenti. Mais ce serait alors contre-productif par rapport aux besoins identifiés des gestionnaires forestiers, publics ou privés. La mission estime que cela relève bien d'un financement de type MIG.

Le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) souligne l'exemplarité de l'ONF en termes de partage des données naturalistes, et sa participation active et transparente aux bases de données mises en place à l'initiative du ministère chargé de l'environnement.

---

[26] L'ancienneté des forêts est liée à la permanence de l'affectation du sol à la forêt sur le très long terme. Il s'agit d'un concept à ne pas confondre avec la maturité des peuplements. (Voir Revue forestière Française, Numéro 4-5 - 2017 - Spécial forêts anciennes, pp 291-570)

[27] Le réseau RENECOFOR ((Réseau National de suivi à long terme des ECOsystèmes FORestiers) est actuellement financé par l'ONF (environ 650 k€/an), par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA-DGPE) (200 k€/an), et par la Direction de l'eau et de la biodiversité du Ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES-DEB) (200 k€/an). Il a également bénéficié du financement de l'Union européenne de 1990 à 2007 (600 k€/an). Enfin, l'ADEME a soutenu le réseau en particulier pour ses activités de suivi des impacts des pollutions atmosphériques de 1990 à 2018 (100 k€/an)

L'ONF est également membre fondateur du GIP ECOFOR (Écosystèmes forestiers), et un de ses trois principaux contributeurs financiers[28] avec l'INRA et le ministère chargé des forêts. Par sa participation active à certains projets de recherche, via son département RDI (recherche, développement, innovation)[29], il bénéficie à ce titre de cofinancements. Actuellement, l'ONF est particulièrement intéressé par la dimension « changement climatique » et par la plateforme de recherche sur le traitement des données Lidar.

Dans l'annexe consacrée aux ventes de bois, la mission a déjà souligné l'enjeu de la participation active de l'ONF au bon fonctionnement des réseaux de surveillance du fonctionnement et des dysfonctionnements des écosystèmes forestiers, animés par le département de la santé des forêts, dans une logique de mutualisation entre toutes les structures concernées par la santé des forêts, en dépassant donc les limites du statut de la propriété foncière.

Dans ses choix stratégiques pour la conservation de la biodiversité sur le terrain, il est à noter qu'une des spécificités de l'engagement de l'ONF porte sur les vieux bois et le bois mort[30], et que cette dimension a toujours été fortement mise en valeur dans l'action de l'ONF, y compris dans la gestion des sites Natura 2000. L'instruction de l'ONF de 1993 identifiait déjà fortement l'enjeu du maintien du bois mort en forêt pour la biodiversité. L'instruction du 27 décembre 2018, sur la conservation de la biodiversité dans la gestion courante des forêts publiques, précise cet objectif[31] :

- en forêt domaniale, l'objectif est de classer progressivement en îlots de vieux bois des surfaces éligibles représentant au minimum 3 % de la surface forestière boisée[32] ;

---

[28] Pour montant de l'ordre de 150 000 euros, essentiellement sous la forme du salaire du directeur, employé de l'ONF. L'ONF a fait savoir son souhait de verser sa contribution en argent, pour récupérer le poste.

[29] Il est à noter que, dans l'importante étude de bibliométrie réalisée en 2012 par l'INRA sur les publications scientifiques dans le secteur forêt-bois, il apparaissait que l'ONF était visible au niveau mondial.

[30] Le bois mort, reconnu comme un des indicateurs de gestion durable, héberge près de 25 % de la biodiversité forestière ; de plus, on estime que deux tiers des espèces associées aux arbres dans les forêts à dynamique naturelle ne sont présentes qu'après l'âge d'exploitabilité économique ou technologique, notamment dans les micro-habitats liés à la sénescence des arbres. La compétition entre le forestier et les organismes saproxyliques pour la ressource bois se traduit aujourd'hui par un déficit généralisé du bois mort dans les forêts exploitées. Face à ces enjeux, des pistes de gestion réalistes et favorables à la biodiversité peuvent être définies (Bouget, C. (2007), Enjeux du bois mort pour la conservation de la biodiversité et la gestion des forêts, IRSTEA / EFNO ; Rendez-vous Techniques ONF, num. 16, p. 55-59.

En 2015, pour la forêt domaniale, le volume de bois mort sur pied était estimé à environ 5 m3/ha. La quantité de bois mort au sol était comparable à la moyenne nationale, avec environ 18 m3/ha. Mais les différents compartiments de bois mort étaient majoritairement alimentés par les essences résineuses. Le maintien d'une trame de vieux arbres constitue un des engagements fondamentaux de la politique environnementale de l'Office national des forêts.

Dans le Bilan patrimonial de 2015, il est précisé que la mise en place progressive d'îlots de vieillissement et d'îlots de sénescence dans les forêts publiques traduit concrètement cette volonté de contribuer au maintien et à la valorisation de la biodiversité. Pour les îlots de vieillissement, l'objectif est fixé pour les agences à 1 % vers 2025. Pour les îlots de sénescence (y compris RBI écrêtées à 500 ha), l'objectif est fixé pour les DT à 0,8 % de leur surface boisée en 2020 et 1 % en 2030.

[31] Selon les informations recueillies par la mission, l'instruction de 2018 vise essentiellement à clarifier des problèmes d'interprétation, et ne crée pas de nouvelles mesures qui coûtent. Mais selon ce qui a été dit à la mission, il semble que l'évaluation du coût des mesures préconisées n'ait jamais été faite avant la signature des instructions relatives à la biodiversité.

[32] « *Ces 3% sont répartis comme suit : 2% d'îlots de vieillissement, la cible étant à calculer à l'échelle de l'agence territoriale ; 1% d'îlots de sénescence, la cible étant à calculer à l'échelle de la direction territoriale. Les peuplements situés dans les réserves biologiques intégrales (RBI) participent à cet engagement dans la limite de 500 ha par réserve. Selon la présence des RBI, la répartition des surfaces d'îlots de sénescence doit être ajustée entre les agences, afin que la trame territoriale d'îlots de sénescence et de RBI soit équilibrée et fonctionnelle. De plus, pour les forêts de plus de 300 ha, la cible minimale de 1% d'îlots de vieux bois* doit être atteinte au terme de 3 périodes d'aménagement.* »

- il est par ailleurs décidé la constitution d'une trame d'arbres disséminés à haute valeur biologique (ou « arbres habitats »), identifiés de manière visible et conservés jusqu'à leur disparition naturelle. Cette trame comporte en moyenne, pour chaque parcelle et lorsque ces arbres sont présents : a) au moins 1 arbre mort ou sénescent par hectare, de 35 cm de diamètre minimum (arbres foudroyés ou chandelles de volis, arbres morts sur pied, arbres champignonnés…) ; b) au moins 2 arbres supplémentaire par hectare relevant de catégories précisées par l'instruction. ;
- enfin la conservation d'arbres morts au sol fait l'objet de spécifications techniques.

Cette instruction datée du 27 décembre 2018 traite également de la préservation des éléments remarquables liés à la biodiversité, du mélange et de la diversité des espèces arborées. Elle précise des mesures permettant de favoriser la diversité des habitats associés à la forêt, de la régulation des interactions entre les essences-objectif et les autres communautés (animales, végétales, fongiques et microbiennes), et d'assurer un suivi financier des actions mises en œuvre, qui ne sont pas toutes coûteuses[33]. Il y est affirmé que la comptabilité analytique de l'ONF doit permettre de suivre les actions spécifiquement conduites en faveur de la biodiversité, ce qui n'était pas le cas au moment où la mission a mené ses travaux.

[33] *« Les actions en faveur de la biodiversité représentent un investissement sur le long terme permettant d'assurer une meilleure stabilité et une meilleure résilience des écosystèmes forestiers. À court terme, l'impact économique de ces actions est très variable :*

– Certaines sont coûteuses (îlots de sénescence, maintien de milieux ouverts…) : elles doivent être cadrées par des documents particuliers ou peuvent conduire à rechercher des financements spécifiques (contrats Natura 2000, trame verte et bleue…).

– La plupart ont un coût limité voire nul (maintien d'arbres morts, conservation des arbres à nids de rapaces et de cigogne noire, conservation du lierre…).

– D'autres génèrent même des économies en évitant des interventions coûteuses (moins de travail en plein, pas d'acharnement sylvicole, pas de reboisement systématique des vides ou des zones humides, entretien différencié des bords de routes…) ou en favorisant le bon état sanitaire des peuplements. »

2. L'ONF est un opérateur actif et reconnu en matière de prévention des risques naturels dans les forêts relevant du régime forestier

Le cœur des missions de l'ONF, telles que définies par le code forestier, est l'aménagement et la gestion des forêts relevant du régime forestier, selon une vision intégratrice qui légitime la prévention des risques naturels sur ces terrains. Mais, dans la liste de ses missions, la loi ne lui reconnaît pas de compétence particulière dans le domaine des risques naturels[34].

Par contre la loi dispose que :

- *« l'Office national des forêts peut être chargé, en vertu de conventions passées avec des personnes publiques ou privées, de la réalisation, en France ou à l'étranger, d'opérations de gestion, d'études, d'enquêtes et de travaux en vue de : **…** 3° La prévention et la gestion des risques naturels »* (article L. 221-6 du code forestier) *;*
- *« un contrat pluriannuel passé entre l'État et l'Office national des forêts détermine : … 5° Les conditions dans lesquelles l'Office national des forêts apporte son expertise à l'État, aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux agences de l'eau dans l'évaluation et la gestion des risques naturels prévisibles, notamment en montagne »* (article L. 221-3 du code forestier)*.*

La logique du code forestier est donc de reconnaître la compétence de l'ONF en matière de prévention de certains risques naturels sur la base du savoir-faire acquis dans la gestion de certaines forêts relevant du régime forestier. C'est particulièrement vrai pour la défense des forêts contre l'incendie (DFCI). Mais historiquement certaines de ces forêts ou terrains non boisés relevant du régime forestier ont été créés, aménagés et gérés en vue d'un objet particulier unique : la prévention de certains risques naturels, sans aucun objectif de production de bois. C'est le cas pour les séries de restauration des terrains en montagne (RTM) et pour la fixation des dunes littorales[35].

Cette situation explique que l'essentiel de l'intervention de l'ONF en matière de risques naturels hors des forêts relevant du régime forestier se fasse sous le régime de MIG (missions d'intérêt général) financées soit par le ministère chargé des forêts, soit par le ministère chargé de l'environnement. L'ONF est habilité également à intervenir pour le compte de collectivités territoriales (hors des forêts relevant du régime forestier), soit pour des travaux particuliers, soit sous le régime de MIG financées par ces collectivités.

---

[34] À la différence d'autres établissements publics de l'État intervenant également dans le domaine des risques, comme le Cerema et le BRGM.

[35] Cette absence d'enjeu forestier classique explique la rédaction de l'article L. 221-4 : *« L'Office national des forêts réalise les travaux de fixation des dunes mentionnés à l'article L. 143-1, lorsque ces travaux s'effectuent sur les dunes littorales du domaine de l'État dont la gestion est assurée par l'établissement public en application de l'article L. 221-2.* ***Il est indemnisé de cette mission dans des conditions prévues par convention***. »

2.1. L'ONF détient un savoir-faire éprouvé en matière de restauration des terrains en montagne (RTM)

Ce n'est qu'en 1969 que l'État confie à l'ONF les forêts domaniales RTM qui n'étaient pas inscrites dans la liste initiale des forêts remises en gestion à l'Office (car ces forêts étaient non productives). L'ONF prend alors en charge des interventions dans les forêts domaniales RTM sur une ligne de crédits spécifiques, l'État (ministère chargé des forêts) ne finançant que les travaux de génie civil ou de ré-embroussaillement des zones en érosion active, pour environ 6 M euros en 2017.

Les forêts domaniales[36] RTM comptent 410 916 ha de surfaces (boisées à 63%) soumises à des risques, situées dans 25 départements[37] et plus de 950 communes. Les travaux qui y sont effectués visent à corriger environ 1 100 torrents, 115 glissements de terrain et une centaine de couloirs d'avalanches[38]. La très grande majorité des peuplements forestiers RTM a aujourd'hui plus de 100 ans, et il s'agit par ailleurs de surveiller, entretenir et le cas échéant renouveler environ 22 000 ouvrages de protection.

L'option prise par la France depuis au moins la loi fondatrice de 1882[39] est que l'État assume pleinement sur les terrains qu'il a acquis à cet effet la responsabilité de prévenir le risque à l'aval (via la lutte contre l'érosion et la régularisation du régime des eaux, par la correction torrentielle et le reboisement des bassins versants).

---

[36] Dans la grille d'analyse actuellement en vigueur, les forêts domaniales RTM agrègent des divisions RTM, elles-mêmes correspondant chacune à un ensemble cohérent de sites générateurs de phénomènes naturels et d'enjeux, et répondant aux besoins actuels de gestion des terrains RTM. Il n'existe à ce jour qu'une seule série RTM communale, de 19 ha (Saint-Martin-le-Vinoux, en Isère).

À l'origine (lois de 1860 puis 1882, qui les a restreints aux zones de danger « né et actuel ») il existait des « périmètres RTM », définis après DUP, dans lesquels l'État pouvait exproprier. Les « séries RTM » sont les terrains domaniaux acquis, par expropriation ou à l'amiable, dans ou parfois hors (alors à l'amiable) des périmètres, pour y faire des travaux RTM, génie civil ou biologique, ou boisement. Souvent, ces acquisitions ont beaucoup débordé des périmètres, dans des zones de déprise forte. Il y avait encore dans les années 1970 des personnels RTM consacrés à l'acquisition ou aux échanges pour optimiser les propriétés RTM en fonction des besoins et des opportunités. Le terme de « forêt RTM » est apparu au moment où l'État a confié à l'ONF la totalité de ces terrains d'origine RTM (l'Office en avait déjà une partie), et où l'Office a décidé, dans les années 1970, de les doter d'aménagements, avec une partie sylvicole (gestion et renouvellement des plantations RTM) et une partie travaux de génie civil (souvent, les ex-séries RTM au sens strict).

[37] Parmi ces 25 départements, il existe des départements où les phénomènes d'érosion sont, à l'heure actuelle, pratiquement nuls (Belfort, Haute Loire, Puy de Dôme, Ain, Bouches du Rhône, Tarn et Aveyron), d'autres départements où les phénomènes d'érosion sont, à l'heure actuelle, considérablement réduits (Drôme, Ardèche, Vaucluse, Var, Lozère, Gard, Hérault, Aude), et enfin des départements où les phénomènes d'érosion et d'activité torrentielle sont actuellement actifs (Haute Savoie, Savoie, Isère, Hautes Alpes, Alpes de Haute Provence, Alpes Maritimes, Pyrénées Orientales, Ariège, Haute Garonne, Hautes Pyrénées).

[38] Tous ces chiffres sont issus du rapport « Renouvellement des Peuplements de Protection (RPP) Phase 1 : La cartographie aléa/enjeu et sa prise en compte dans les aménagements forestiers (Bilan des travaux réalisés dans le cadre de la convention technique Ministère de l'Agriculture / ONF, 2007 – 2011, Mission d'Intérêt Général relative à la Restauration des Terrains en Montagne et à son concours à la prévention des risques naturels spécifiques à la montagne) »

[39] Après la loi du 28 juillet 1860 sur le reboisement en montagne, dont le titre dissimule qu'il s'agit en fait d'une loi d'intérêt général destinée à assurer la sécurité des personnes et des biens contre les risques naturels propres à la montagne, dans le but d'assurer la sécurité dans les grandes vallées à l'aval. En se limitant aux zones où le danger est « né et actuel », la loi de 1882 donnait désormais la priorité à la sécurité des montagnards sur celle de la plaine : la régularisation du régime des eaux pour réduire les inondations en plaine n'est plus qu'un objectif secondaire et subordonné. (De Crécy Louis. L'histoire de la RTM : quelques réflexions d'un praticien. In: Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest, tome 59, fascicule 1, 1988. Montagnes fragiles. pp. 16-28)

Jusqu'en 2017, l'ONF était organisé en neuf agences RTM ; elles sont désormais regroupées en trois agences ONF-RTM de massif (Alpes du Nord, Alpes du Sud, Pyrénées), qui couvrent les dix départements où les phénomènes d'érosion et d'activité torrentielle sont actuellement actifs, et 244 453 ha de forêts domaniales RTM, boisées à 51%. L'activité RTM emploie en 2018 104 ETP, dont environ 70% de cadres A. 86,5 ETP[40] (dont 76 relèvent des agences RTM) sont inclus dans deux MIG (ministère chargé des forêts et ministère chargé de l'environnement[41]), et les autres personnels travaillent dans un cadre concurrentiel, essentiellement pour le compte de collectivités. La plupart des agents ont des compétences transdisciplinaires et sont formés à intervenir dans des zones dangereuses ou d'accès difficile.

Au-delà du savoir-faire forestier, les compétences de l'ONF vont du diagnostic (avec l'enjeu majeur de sa contribution à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels en montagne, PPRn) à la réalisation d'aménagements de protection et concernent les phénomènes de crues et laves torrentielles, chutes de blocs, glissements de terrain et avalanche. En dehors des forêts domaniales, l'ONF intervient donc dans le conseil, l'aménagement et la gestion des espaces au regard des risques[42]. Il exerce notamment une mission importante de conseil à 11 préfets en cas de situation de crise, car ces crises concernent très généralement plusieurs communes. Il est à souligner que ces interventions de l'ONF dans la cartographie du risque et dans le conseil aux préfets en cas de crise engagent la responsabilité de l'ONF, et individuellement celle de ses agents (y compris au pénal).

La prévention des risques est un champ de rôles différenciés entre l'État et les collectivités territoriales, avec un rôle premier confié à l'État et un rôle second, ce qui ne veut pas dire secondaire, aux collectivités territoriales (essentiellement des communes et intercommunalités). La montée en puissance de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI[43]) devrait inéluctablement poser de nouvelles questions sur les responsabilités respectives de la politique forestière incluant les terrains domaniaux dédiés à la RTM et de la politique de l'eau, dans le transport d'éléments solides dans les crues torrentielles. L'enjeu est la responsabilité des ouvrages situés en bas des séries RTM. Il s'agit d'un potentiel de champ de discussion à clarifier entre les deux tutelles de l'ONF, pour permettre à cet établissement de se situer plus clairement face aux collectivités, et de mieux savoir où sont ses responsabilités dans les terrains RTM.

---

[40] Ces effectifs sont « protégés » par les deux MIG, à la différence des effectifs travaillant dans le secteur concurrentiel qui sont concernés par la politique de réduction des effectifs menée à l'ONF. Néanmoins le contrôle de la masse salariale peut conduire une DT à ne pas mettre immédiatement un poste sous MIG RTM en appel de candidature après vacance.

[41] Les actions demandées par la DGPR sont organisées en 4 thématiques principales, avec la répartition budgétaire (%) indicative suivante : a) appui technique aux préfets et aux collectivités dans 11 départements (50 %) ; b) amélioration de la connaissance des avalanches (25 %), avec notamment l'Enquête Permanente sur les Avalanches (EPA) et la Carte de Localisation des Phénomènes d'Avalanches (CLPA), cette action étant coordonnées avec l'Irstea qui est responsable de la base de données ; c) amélioration de la connaissance des risques en montagne (15 %), avec notamment l'observatoire des risques naturels en montagne ; d) assistance technique à la DGPR, aux DREAL et DDT, développements techniques et méthodologiques (10 %). La mission a noté avec intérêt que la DGPR a ajusté son soutien à la hausse en 2019 de 3,2 M€ à 3,6 M€, dès lors le principe de paiement en coûts complets des missions justifiait une évolution de la subvention pour charge de service public (SCSP).

[42] C'est la catastrophe de Val d'Isère en 1970, et la demande qui a suivi de la part de l'État et des collectivités, qui ont conduit à investir dans l'expertise hors des séries domaniales RTM, notamment pour le zonage du risque. Dès 1972, l'État a également demandé à l'ONF d'assurer une coordination nationale par un délégué national aux actions RTM de ces actions afin d'assurer l'homogénéité de l'ONF-RTM et de conforter ses compétences. L'ONF-RTM est, jusqu'en 2001, quasi un service déconcentré de l'État. Ses missions se sont considérablement élargies par rapport à celles des anciens services RTM de l'administration des Eaux et Forêts. Leur premier objectif est d'accompagner l'aménagement des territoires de montagne en considérant les aléas naturels auxquels ils sont exposés. La délégation nationale RTM a ensuite évolué vers un département risques naturels en 2014.

[43] La loi de modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 attribue au bloc communal une compétence exclusive et obligatoire relative à la gestion des milieux

Il se pose enfin la question de la pérennité de l'efficacité des séries de peuplements RTM, dans un contexte où par ailleurs l'occupation de la montagne (et donc l'enjeu au regard du risque) est désormais très différente de celle qui avait présidé aux lois de 1860 et 1882. Il s'agit notamment de « mesurer » l'enjeu du renouvellement des peuplements forestiers lorsque ceux-ci continuent de jouer un rôle important dans la prévention du risque. Par là même l'ONF et l'État sont intéressés à déterminer l'ampleur des moyens à mobiliser et les priorités, lorsque l'irrégularisation spontanée des peuplements forestiers ne permet pas de garantir la pérennité des fonctions de protection. Cette question des moyens à mobiliser et des priorités est identifiée depuis au moins la fin des années 1980 par l'IRSTEA aux côtés de l'ONF.

Cette pérennité des fonctions de protection revient au premier plan des préoccupations de l'État, mais aussi des collectivités territoriales, quand un incendie détruit un peuplement RTM[44]. L'ONF a mené entre 2007 et 2011[45] un travail de clarification des aléas et des enjeux pour chaque forêt RTM et a conduit à ventiler les surfaces effectivement boisées entre quatre niveaux de risques, après avoir clarifié d'une part les aléas et d'autre part les enjeux[46].

Tableau 1 : Risques RTM recensés par l'ONF en 2011 (en ha)

Risque	Tous	Tous hors érosion	Avalanche	Érosion	Torrentiel	Glissement	Chute de blocs
Fort	31 302	18 989	1 525	17 311	7 294	8209	3 350
Moyen	49 844	8 151	1 941	49 423	1 662	1 729	4 083
Faible	58 285	4 934	1 598	63 715	113	235	4 036
Nul	117 815	225 173	252 183	126 797	248 178	247 073	245 778

Source : ONF.

Le rapport[47] conclut : *« Compte tenu de sa spécificité (aléa très diffus, rôle de protection d'un peuplement à comparer avec celui d'autres couvertures végétales…) le ravinement /érosion, seul risque présent sur 45% des surfaces, nécessite une approche particulière vis-à-vis du renouvellement des peuplements de protection. 130 450 ha de forêts domaniales RTM sont essentiellement concernés par ce risque (soit 51 % des peuplements forestiers RTM). En dehors de ce risque, 7% seulement des boisements RTM sont des forêts à enjeu de protection fort (soit 19 000 ha).*

aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). L'objectif est d'aborder de manière conjointe la prévention des inondations et la gestion des milieux aquatiques (gérer les ouvrages de protection contre les inondations, faciliter l'écoulement des eaux notamment par la gestion des sédiments, gérer des zones d'expansion des crues, gérer la végétation dans les cours d'eaux et leurs abords immédiats) et l'urbanisme (mieux intégrer le risque d'inondation et le bon état des milieux naturels dans l'aménagement de son territoire et dans les documents d'urbanisme Cette mission comprend notamment la création, la gestion, la régularisation d'ouvrages de protection contre les inondations mais aussi contre la mer (cf. point 2.2).

[44] Cf. les incendies de Saint-André des Alpes (04) en 1982 et de l'Argentière (05) en 2003.

[45] Renouvellement des Peuplements de Protection (RPP) Phase 1 : La cartographie aléa/enjeu et sa prise en compte dans les aménagements forestiers (Bilan des travaux réalisés dans le cadre de la convention technique Ministère de l'Agriculture / ONF, 2007 – 2011, Mission d'Intérêt Général relative à la Restauration des Terrains en Montagne et à son concours à la prévention des risques naturels spécifiques à la montagne).

[46] Concernant la grille de classification et de cotation des enjeux utilisée, la mission s'est interrogée sur la juste appréciation de l'enjeu de la voirie de montagne, notamment lorsqu'il n'y a pas d'alternative pour accéder à un village ou un hameau, même s'il ne s'agit pas d'un « pôle important d'activités » (enjeu moyen), le choix ayant été fait de classer toutes les voies d'intérêt local en enjeu faible et seulement la voirie structurante d'intérêt national en enjeu fort.

[47] Rapport « Renouvellement des Peuplements de Protection (RPP) Phase 1 : La cartographie aléa/enjeu et sa prise en compte dans les aménagements forestiers (Bilan des travaux réalisés dans le cadre de la convention technique Ministère de l'Agriculture / ONF, 2007 – 2011, Mission d'Intérêt Général relative à la Restauration des Terrains en Montagne et à son concours à la prévention des risques naturels spécifiques à la montagne) »

Mais c'est l'évaluation des indices de maîtrise de l'aléa (IMA[48]) par ces peuplements forestiers qui permettra d'affirmer ou d'infirmer un rôle de protection avéré. Ainsi, le pourcentage des forêts domaniales RTM ayant un rôle de protection avéré (IMA non nul) vis-à-vis d'un risque fort sera moins important que celui correspondant à des forêts ayant un enjeu de protection fort rappelé ci-dessus. Ainsi, l'évaluation des travaux de renouvellement des peuplements de protection RTM nécessaires pour maintenir ou renforcer le rôle de protection avéré d'un peuplement se fera au fur et à mesure de l'avancement des aménagements. ».

Tant que tous les aménagements des forêts RTM n'auront pas été refaits, il n'est donc pas possible d'apprécier l'ampleur des moyens financiers et techniques à mobiliser et les priorités pour le renouvellement de ces forêts RTM, sujet sur lequel la mission a entendu des questions et des inquiétudes. Il est néanmoins à noter qu'il semble avoir été décidé qu'une enveloppe annuelle de 500 000 euros, sur la dotation RTM du ministère chargé des forêts, soit consacrée à la régénération forestière[49].

La mission s'interroge sur les graves inconvénients découlant de l'absence totale de lien de solidarité financière entre d'une part la charge de renouvellement des peuplements forestiers RTM et d'entretien des ouvrages RTM, et d'autre part les enjeux économiques qu'ils protègent (urbanisation et voiries). Elle note que d'autres pays européens, comme l'Autriche (où l'État impose des prescriptions mais confie aux collectivités le soin de financer et gérer les forêts RTM qui protègent les habitations et les activités sur leur territoire), ont une approche différente qu'il conviendrait d'expertiser au regard des impasses actuellement constatées en France depuis au moins 30 ans.

2.2. L'ONF intervient sur un créneau très spécifique dans la prévention du risque de submersion littorale

En métropole, l'ONF gère environ 380 km de cordon dunaire littoral du domaine privé de l'État relevant du régime forestier, généralement situé devant des forêts domaniales. Il intervient également, au titre du régime forestier, sur environ 130 km de dunes propriétés du Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres (CELRL). Les interventions sont faites, pour l'essentiel, par les agences territoriales de l'ONF, dans le cadre de leurs missions habituelles.

L'activité de l'ONF dans ce domaine présente l'originalité d'être concernées par trois missions d'intérêt général (MIG) : la MIG « *Prévention des Risques Naturels*[50] » (MTES, DGPR), la MIG Biodiversité (MTES, DGALN) et la MIG Dunes (MAA, DGPE), cette dernière finançant l'essentiel des travaux ordinaires (plantation, brise-vent, remodelage localisé, protection contre le piétinement, signalisation, …).

---

[48] L'indice de maîtrise de l'aléa (IMA) mesure la capacité effective de la forêt à remplir un rôle de protection au regard d'un aléa. Ainsi la réduction optimale de l'aléa de chute de blocs est obtenue avec une zone boisée de plus de 200 m dans les zones de transit et de dépôt des blocs caractérisée par une surface terrière de plus de 25 m2/ha (rapport de la section des troncs à la surface de forêt) et une densité de troncs (de plus de 17.5 cm de diamètre) à l'hectare, supérieure à 350. Les peuplements trop faibles ou trop clairsemés n'ont pas ou peu d'efficacité.

[49] Source : ONF, département risques naturels.

[50] Cette MIG porte sur : a) l'observation des phénomènes naturels, en vue d'améliorer la connaissance du risque ; b) l'appui technique et méthodologique à l'État et aux collectivités pour la prise en compte et la gestion des risques naturels dans l'aménagement ; c) la participation active aux politiques locales de prévention (… la gestion des dunes jouant un rôle spécifique de protection des zones littorales habitées ou à enjeux).

L'activité d'expertise à proprement parler, avec de forts enjeux techniques dans des situations complexes, mobilise environ 2-3 ETP. À la demande du MTES, l'ONF participe notamment, en coordination avec le BRGM et le Cerema à des études sur la robustesse des dunes au regard du risque de submersion marine[51]. L'ONF entretient une coopération internationale avec les Pays-Bas et l'Espagne, essentiellement sur la dimension biodiversité des dunes et la manière de concilier biodiversité et stabilisation des dunes. Il peut exister ponctuellement quelques interactions avec la GEMAPI (cf. certains travaux lourds de protection contre la mer, menés par des collectivités), pouvant poser à terme des questions sur l'aménagement et la gestion des terrains dunaires situés en arrière de ces travaux lourds.

2.3. L'ONF est un acteur de la prévention du risque d'incendie de forêt (DFCI) dans la zone méditerranéenne, au-delà des seules forêts relevant du régime forestier

Comme pour la RTM et les dunes, le secteur de la DFCI voit cohabiter deux MIG financées l'une par le MAA et l'autre par le MTES. Elles dépassent largement le champ des forêts relevant du régime forestier et visent une approche intégrée de la prévention des incendies de forêt dans la zone méditerranéenne, tous types de propriétés confondus, dans le ressort de compétence de la délégation de la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM[52]), placé auprès du préfet de la zone Sud. Il est à noter que l'État n'a pas mis en place de dispositif particulier de prévention des incendies de forêts, dans la perspective du changement climatique qui affectera d'autres espaces que ceux de la zone méditerranéenne, les rendant sensibles au risque d'incendie de forêt[53].

La mission confiée par le ministère chargé des forêts à l'ONF consiste en l'emploi, la formation, l'encadrement et la gestion administrative et comptable des Auxiliaires de Protection de la Forêt Méditerranéenne (APFM), sous statut d'ouvriers forestiers de l'ONF, la mise en œuvre de patrouilles DFCI et d'autres missions DFCI par les personnels assermentés de l'ONF sous l'autorité des préfets, ainsi que l'équipement en véhicules et engins lourds des APFM et patrouilles DFCI. La MIG n'est prise en charge par l'État qu'à hauteur de 75%, car ce dernier estime que 25% des coûts relèvent de la responsabilité liée à la mise en œuvre du régime forestier, en forêt domaniale et en forêt des collectivités.

Le montant 2018 de cette MIG était de 11 542 587€ avec la répartition prévisionnelle suivante : a) gestion de 190 APFM pour un budget prévisionnel de 10 000 000 € ; b) mise en œuvre de patrouilles et autres missions DFCI pour un budget prévisionnel de 842 587 € ; c) acquisition de matériel pour 700 000 €. Cette MIG est mise en œuvre par une agence DFCI unique.

La mission confiée par le ministère chargé de l'environnement à l'ONF consiste en : a) un appui technique donné à la DGPR et aux DREAL ; b) un pilotage de groupes de travail mis en place par la DGPR ; c) un recueil de données sur les évènements générateurs de risques après un incendie de forêt ; d) une synthèse des études post-incendies sous l'angle des risques naturels.

---

[51] L'enjeu temporel fixé par le MTES est de l'ordre de 20-30 ans, avant de reconsidérer la possibilité de cesser de chercher à tous prix à stabiliser le trait de côte sur la base du cordon dunaire actuel.

[52] Elle a pour mission de mettre en œuvre la politique de l'État en matière de prévention des incendies et propose une expertise et des conseils pratiques, techniques et réglementaires, ainsi qu'une analyse des causes issues de la mémoire des incendies en méditerranée, organisée via une base de données et le retour d'expériences. http://www.dpfm.fr/

[53] La mission garde en mémoire l'organisation spécifique au massif landais, à l'initiative des socio-professionnels, dans laquelle l'ONF est partie prenante au même titre que tous les autres propriétaires ou gestionnaires forestiers.

3. L'ONF est de plus en plus en plus interpelé pour prendre position face aux enjeux d'adaptation au changement climatique dans les forêts relevant du régime forestier et de captation du carbone

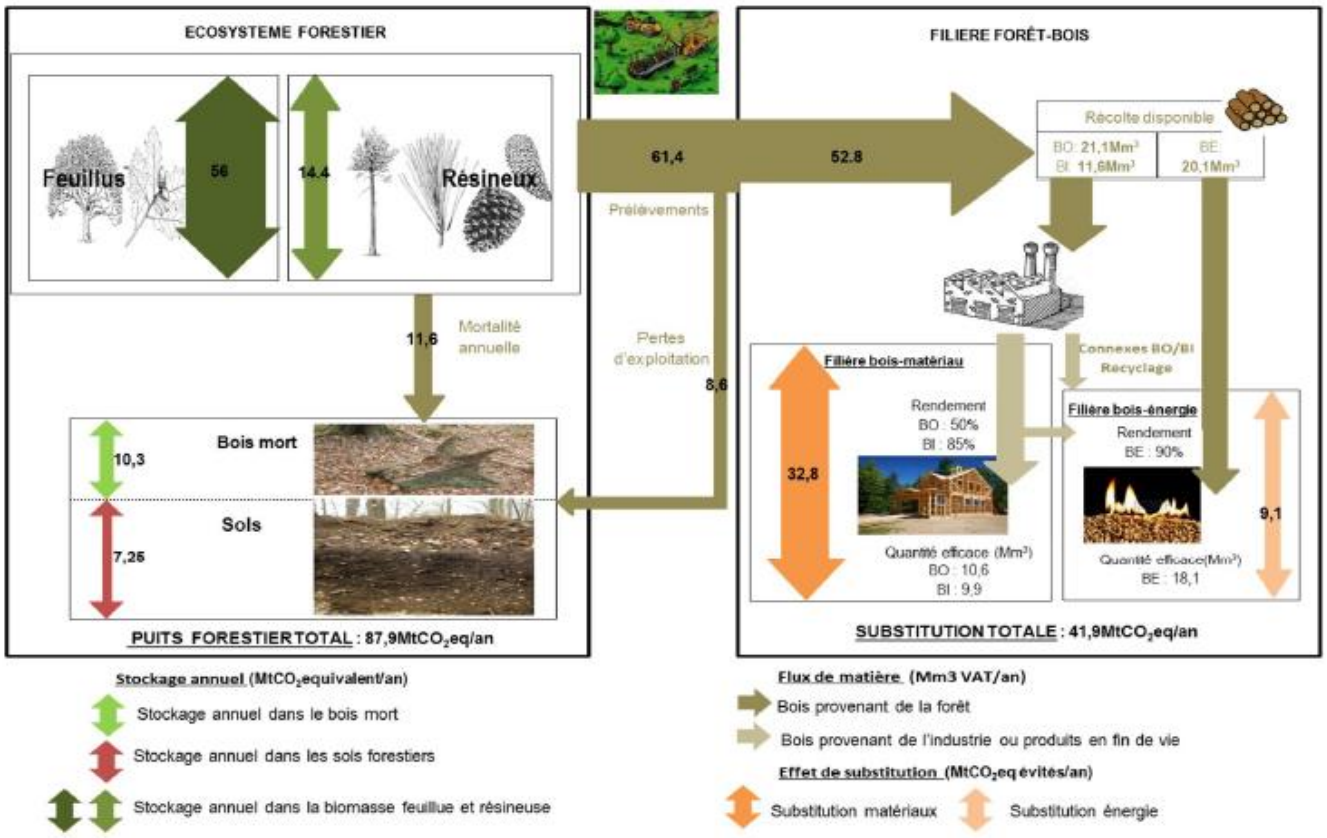
3.1. Le débat scientifique contribue progressivement à clarifier le rôle pour les forêts et la filière forêt-bois dans l'atténuation du changement climatique

La compréhension fine des mécanismes de stockage et de déstockage de gaz à effets de serre dans les forêts, et de l'impact des pratiques sylvicoles d'une part, des usages des produits de la forêt, d'autre part, sur ces mécanismes est encore un « front de la science ». Certaines incertitudes semblent subsister sur la capacité des forêts à s'adapter au changement climatique, pour assurer sa survie, et a fortiori sur sa capacité à atténuer le changement climatique, en stockant davantage de carbone.

En 2017, une étude INRA-IGN « *Quel rôle pour les forêts et la filière forêt-bois dans l'atténuation du changement climatique ?* » s'est efforcée de faire le point sur les connaissances et les débats qu'il suscite :

« En Europe, le débat des dernières années porte sur les différentes stratégies possibles pour accentuer le rôle, déjà considérable, des forêts dans l'atténuation du changement climatique (Rautiainen et al., 2010 ; Nabuurs et al., 2015). Actuellement, la plupart des forêts européennes stockent du carbone, les prélèvements étant nettement inférieurs à l'accroissement biologique net. C'est en France que cet écart est le plus prononcé (de l'ordre de 70 MtCO2/an). Vis-à-vis du changement climatique, cette accumulation est ambivalente : d'une part, elle constitue un puits de carbone très significatif qui vient compenser les émissions brutes (à hauteur de 10 % en moyenne continentale) ; d'autre part, l'insuffisance de gestion et les niveaux croissants de capital sur pied qui la sous-tendent pourraient impliquer à moyen et long terme une vulnérabilité accrue aux impacts du changement climatique, notamment aux grandes crises (sécheresses, tempêtes, incendies, ravageurs) dont la réalisation entraînerait des relargages massifs de carbone vers l'atmosphère et pourrait remettre en question des bénéfices-carbone accumulés (Seidl et al., 2014 ; Galik & Jackson, 2009). Parallèlement, l'option consistant à freiner la capitalisation en cours, par une augmentation des récoltes, peut offrir elle aussi des bénéfices climatiques, à travers la réduction des émissions que permet l'usage du bois, par substitution à des ressources concurrentes, comme matériau ou comme énergie. ».

Cette étude s'est également efforcée de chiffrer les principaux flux, relatifs à la forêt et à la filière bois.



(VAT = volume aérien total, BO = Bois d'œuvre, BI = Bois d'industrie, BE= Bois énergie

Figure : Flux de matière et de CO2 aux différents stades de la filière forêt-bois en 2013[54]

« Du fait de l'écart important entre accroissement et prélèvement, ce bilan est actuellement dominé par le stockage annuel de carbone dans l'écosystème forestier, constituant un puits forestier national de carbone massif, estimé à 88 MtCO2eq/an. Dans cet ensemble, le stockage de carbone dans la biomasse aérienne feuillue est largement prépondérant (56 MtCO2eq/an) alors que le stockage dans la biomasse aérienne résineuse est en ordre de grandeur proche des stockages dans le bois-mort et les sols (respectivement 14, 10 et 7 MtCO2eq/an. Le carbone dans les produits bois est aujourd'hui supposé égal à zéro, signifiant que le carbone stocké dans les productions de l'année correspond au déstockage de carbone lié à la fin de vie et à la destruction des produits bois antérieurs. Ainsi, l'effet favorable actuel des usages du bois dans la filière repose uniquement sur les effets de substitution : parmi ceux-ci, l'effet majeur revient à la substitution bois-matériau qui, avec 33 MtCO2 eq/an et même en tenant compte de la grande plage de variabilité du coefficient de substitution, apparaît comme un important levier d'atténuation du changement climatique en permettant d'éviter les émissions de GES issus des produits concurrents. La substitution liée au bois utilisé directement comme énergie en dépit des importants volumes mobilisés (20 Mm3/an, soit 40 % de la récolte) n'est finalement aujourd'hui responsable que d'un apport faible au bilan carbone de la forêt française, soit 9 MtCO2 eq/an. »

Pour cette étude, les orientations à venir de la gestion forestière vont influencer ce bilan carbone, par leur impact direct sur le « puits » mais également par les effets de substitution aval. Trois scénarii sont proposés : « extensification », avec une décroissance de la mobilisation de la ressource, dans la continuité des évolutions en cours, « dynamiques territoriales », avec des choix différents selon les régions, et « intensification » qui combine des prélèvements plus importants, notamment en forêt privée, et des actions de reboisement.

[54] Source : étude INRA-IGN « Quel rôle pour les forêts et la filière forêt-bois dans l'atténuation du changement climatique ? », 2017

La mission n'ignore pas que cette étude a elle-même suscitée certains débats dans la communauté scientifique et des contestations chez certaines associations de protection de la nature. Néanmoins elle estime que l'ensemble des travaux scientifiques doit être pris en compte pour définir progressivement les orientations à donner aux forêts publiques, selon un processus d'itérations successives, toujours sujet à critiques et reposant sur des évaluations *a priori et a posteriori*. La difficulté pour l'ONF, comme pour ses tutelles, est de mener une politique dite « *sans regret* », prudente et réfléchie quant à ses conséquences réversibles ou irréversibles aux différentes échelles spatiales et temporelles auxquelles les décideurs publics travaillent.

3.2. La doctrine de l'ONF reste prudente quant aux options à adopter pour lutter contre le changement climatique et s'adapter aux nouvelles conditions de milieu

La question de l'adaptation au changement climatique est prise en compte dans l'évolution des pratiques de l'ONF. Dans les diagnostics portés à l'occasion des renouvellements d'aménagement, la problématique relative au changement climatique est qualifiée de préoccupante dans 27% des cas, et de grave dans 6,5 % des cas, avec une forte progression des préoccupations manifestées par les gestionnaires locaux depuis 2010[55]. Dans 50% des cas, la préoccupation porte sur l'adaptation des essences aux stations, et dans 36% des cas elle se traduit par un risque sanitaire d'origine biotique ou abiotique. Les essences les plus souvent identifiées comme étant à risque sont le chêne pédonculé, le hêtre, l'épicéa commun et le sapin pectiné.

La réponse alors apportée par l'aménagement est le plus souvent une substitution d'essences[56] (64 % des cas), passant le plus souvent par des plantations, et par des évolutions de sylviculture (18 % des cas).

La première (et seule à ce jour) instruction de l'ONF sur l'adaptation de la gestion forestière face au changement climatique date de mars 2009. Elle reste assez générale, pleine de prudence et de bon sens, sans option claire affichée, mais en adoptant une posture de veille vigilante et en affichant la volonté de participer activement aux programmes de recherche[57]. Les avancées scientifiques et techniques depuis dix ans n'ont pas été considérées par l'ONF comme justifiant à ce jour une remise en cause de ces premières orientations.

Depuis 2011, l'ONF finance une chaire ONF AgroParisTech, intitulée « *Forêts pour demain* », visant à créer une dynamique de relation entre étudiants, chercheurs, enseignants et professionnels, dans des domaines tels que l'économie de la filière forêt bois, le développement des ressources de bois énergie, ou le rôle des forêts dans le cycle du carbone.

---

[55] Source : ONF, 2019.

[56] En valorisant davantage le chêne sessile et le pin sylvestre.

[57] Sur la base de son réseau RENECOFOR, l'ONF a permis de mettre en évidence que les stocks de carbone organique des sols ont augmenté en moyenne de 1 t CO2/ha/an, et davantage encore sous résineux que sous feuillus.

Annexe V

Le projet « Recherche-Développement-Innovation » (RDI) de l'ONF, validé par son comité scientifique lors de la séance du 10 novembre 2015, se structure en 4 domaines inscrits dans le projet d'établissement de l'ONF sur la période 2016-2020 (axe 2 du projet – mobiliser et valoriser de nouvelles connaissances au service de l'innovation) :

- adapter l'aménagement forestier aux changements climatiques, technologiques et socioéconomiques ;
- concevoir les sylvicultures de demain en intégrant de nouveaux besoins et de nouvelles approches ;
- conserver, qualifier, élargir et valoriser les ressources génétiques forestières ;
- suivre, imaginer et projeter les évolutions de l'environnement et de l'activité de l'ONF.

Dans l'état actuel de la réflexion interne à l'ONF, il serait donc inexact d'imputer à cet établissement une vision structurée et définitive des options techniques qu'il mettra en œuvre dans les forêts relevant du régime forestier, même si des expérimentations sont en cours. L'ONF n'est ni plus ni moins avancé que les autres opérateurs forestiers en la matière. Il évite les pétitions de principe qui ne feraient qu'entériner une vision idéologique de la forêt, affirme privilégier la résilience des peuplements et cherche à structurer un contact étroit avec la recherche forestière, pour tout ce qui relève de l'adaptation des forêts au changement climatique.

La mission identifie avec le changement climatique, un risque important, qu'elle ne sait néanmoins pas quantifier, d'une déstabilisation d'une partie significative des peuplements forestiers actuels, remettant en cause à la fois la manière de conduire la régénération (et la priorité actuellement donnée à la régénération naturelle) et la conduite sylvicole des peuplements, en privilégiant la résilience. Il est probable que ceci pèsera de plus en plus lourdement sur la structure des recettes venant du bois (probable montée des produits accidentels) et des dépenses de sylviculture, dégradant encore davantage le modèle économique actuel.

Il ne semble pas raisonnable de considérer que l'ONF, dans le cadre de son modèle économique actuel, aura la capacité d'assumer ce risque supplémentaire. Ceci renvoie à la responsabilité de l'État propriétaire qui doit définir la part que l'ONF doit prendre à la stratégie carbone française en forêt publique, et lui donner les moyens d'être actif et de faire face aux menaces.

4. Les fonctions sociales dans les forêts relevant du régime forestier deviennent un enjeu de plus en plus important

4.1. La demande sociale est notablement plus forte mais aussi protéiforme dans les forêts domaniales que dans les forêts privées

Le bilan patrimonial 2015 précise que 43 % des forêts domaniales sont classées en enjeu moyen ou fort pour la fonction sociale, avec de fortes disparités territoriales. Il est particulièrement élevé à proximité de grandes agglomérations (Paris, Lyon, Rouen…) et le long du littoral (Vendée, Charente, Aquitaine, Méditerranée…). Plus d'un cinquième des forêts domaniales est sous influence urbaine. Il est clair que dans les zones de développement périurbain, où la population a été parfois multipliée par 4 à 6 en 50 ans, la gestion des forêts concernées doit s'adapter à ces nouveaux enjeux, sauf à multiplier les conflits avec les élus et les usagers.

Par ailleurs, environ 110 000 ha de forêts domaniales sont situés sur le territoire de communes touristiques ou à forte capacité d'hébergement touristique. En considérant un périmètre de 10,5 km autour des limites de ces communes, la surface des forêts domaniales potentiellement soumises à une pression touristique est estimée à plus de 510 000 ha.

Au total le bilan patrimonial 2015 estime que 22 % des massifs domaniaux (38 % en surface) connaissent une fréquentation importante par le public. Celle-ci est particulièrement forte à proximité des zones densément peuplées ou touristiques, notamment les zones littorales. Cette fréquentation a plutôt tendance à augmenter, et à s'élargir avec des pratiques de fréquentation qui s'écartent de plus en plus des parkings et, comme cela a été noté lors d'un déplacement de la mission en Isère, à des horaires de plus en plus larges, ce qui n'est pas sans impact sur les fonctions forestières d'accueil de la biodiversité. Il est probable que les forêts domaniales accueillent, par leur ouverture au public et leur situation, une part très majoritaire des 700 millions de visites annuelles en forêt[58].

4.2. Les modalités d'adaptation possible aux situations de tension

La subtilité juridique de la distinction du domaine privé de l'État (ou des collectivités) et du domaine public est vaine pour rendre compte de l'appropriation des forêts par les citoyens. Ceci a des conséquences en matière de responsabilité de l'ONF en cas d'accident aux personnes causé par des chutes de branches ou d'arbres. L'instruction ONF du 27 décembre 2018 y consacre un long développement. Entre 2018 et 2019 (renouvellement du marché d'assurance responsabilité civile), la prime annuelle payée par l'ONF est passée de 200 000 euros par an à 780 000 euros par an. Il est à craindre qu'à terme il s'agisse d'un risque de plus en plus difficile à assurer, alors même qu'il existe une demande sociale pour des forêts en libre évolution, où un certain public souhaite voir des arbres mûrs, sénescents ou morts, et donc a priori susceptibles de causer des chutes de branches ou même de troncs.

[58] Selon les enquêtes menées par l'ONF, la propreté est une attente récurrente du public et le manque de propreté le principal motif d'insatisfaction des visiteurs en forêt (73 % l'ont cité). Viennent ensuite les voitures et motos (56 %) et les chasseurs (56 %), loin devant le bruit (22 %), le manque de sécurité (17 %), les chiens (14 %), les vélos et VTT (14 %), les autres promeneurs (5 %) et les équipements pour le public (4 %). Enfin, 4 % ne ressentent aucune gêne.

Les enjeux liés au partage de l'espace forestier et à ses différentes fonctions (économique, sociale, environnementale) conduisent l'Office national des forêts (ONF) à mettre en place une démarche exemplaire de concertation avec tous les partenaires du territoire associé à cette forêt. Le label Forêt d'Exception® distingue aussi une gestion d'excellence des forêts domaniales reconnues pour leur patrimoine unique en termes de biodiversité, de paysages, d'histoire ou de bois de grande valeur. En métropole, en 2015, 19 massifs, regroupant trente-six forêts domaniales, étaient engagés dans la démarche et candidats pour l'obtention du label Forêt d'Exception® pour une surface totale de 155 600 ha, dont quatre l'avaient déjà obtenu pour un total de 49 140 ha labellisés.

Toutes choses égales par ailleurs, certaines forêts de collectivités territoriales sont concernées par ces problématiques, sans doute à un niveau moindre pour la plupart d'entre elles. Mais quelle que soit l'intensité locale du problème, ce sont bien les difficultés liées d'une part au partage de l'espace forestier entre les différents usagers, et d'autre part à d'éventuelles difficultés de conciliation de ses différentes fonctions (économique, sociale, environnementale), qui exercent une pression croissante sur le mode de gouvernance de ces espaces. Les modalités traditionnelles de gouvernance locale, longtemps réduites au mieux à des processus d'information et de communication, sont profondément ébranlées dans certains massifs, notamment péri-urbains, mais aussi dans des forêts hautement symboliques (Tronçais, par exemple).

Les capacités de réaction et de gestion de telles tensions ne sont pas les mêmes, de la part de l'ONF pour les forêts domaniales, et de la part des élus dans les forêts des collectivités. Les élus, tout particulièrement dans les zones périurbaines où les tensions peuvent être vives, sont en mesure d'arbitrer au regard des attentes de leurs électeurs, et d'assumer les conséquences financières d'options conduisant à réduire les revenus de la forêt (coupes de bois et chasse) par rapport à ce qui est d'ordinaire envisagé. L'ONF est souvent coincé entre les injonctions contradictoires qui lui sont faites de toutes parts (tutelles, mais aussi collectivités locales, groupes de pression divers) ; par ailleurs, il n'est pas en mesure de relativiser ou compenser les manques à gagner des arbitrages rendus, quelles que soient ses analyses et convictions.

Enfin les forêts domaniales sont impliquées dans de nombreuses démarches territoriales, illustrant leur rôle important dans les dynamiques forestières locales. Mais cette implication suppose aussi un investissement nouveau et supplémentaire dans des instances où l'ONF est minoritaire et doit convaincre ses interlocuteurs de la pertinence de ses analyses et de ses projets.

5. La hausse de l'intérêt public pour la forêt se traduit par des coûts de transaction de plus en plus élevés pour l'ONF et ouvre de nouveaux enjeux pour le financement des fonctions environnementales et sociales dans les forêts relevant du régime forestier

5.1. La hausse des coûts de transaction pour l'ONF

L'intérêt du public pour la forêt repose sur des usages individuels multiples, mais aussi sur des perceptions subjectives, des conceptions culturelles et politiques plus globales, parfois d'autant plus fermes qu'elles sont fondées sur une connaissance et une expérience faibles. Cet intérêt pour la forêt peut prendre des formes extrêmes, facilement relayées par les médias sous des titres accrocheurs.

Pour réaliser ses missions, et notamment les travaux sylvicoles et les coupes, l'ONF doit s'engager dans des actions de formation, de communication, d'association et de transaction[59] et en supporter le coût, croissant avec l'intérêt du public. Les outils disponibles pour gérer, à l'amont, de possibles conflits de priorités ou d'usage sont exigeants et dispendieux, sans jamais garantir l'absence de conflits. Par ailleurs les compromis trouvés conduisent généralement à réduire significativement le revenu tiré de ces forêts[60], et donc à solliciter la solidarité nationale entre forêts domaniales.

Discuter avec l'ensemble des acteurs parties-prenantes de conflits d'usage ou contestant les équilibres proposés par l'ONF entre les fonctions économique, environnementale et sociale, exige à la fois du temps, mais aussi des compétences nouvelles. Cela conduit l'établissement à engager dans le débat des personnels de plus en plus qualifiés par rapport aux pratiques antérieures. Selon l'ONF, un nombre significatif de cadres passeraient désormais entre 10 et 50% de leur temps dans des processus de transaction, sans que la mission ait été en mesure de quantifier davantage cette activité. La direction générale passerait pour sa part un temps non négligeable sur la manière de concilier les injonctions contradictoires qui lui sont faites, y compris de la part des tutelles, dans un contexte où elle ressent plus qu'avant des difficultés à concilier les conflits d'usage et/ou de fonctions environnementales et sociales au sein d'un modèle économique viable.

---

[59] La mission comprend la transaction comme un processus qui repose sur de l'échange et de la négociation, du rapport de force et de l'imposition. Et précisément, la transaction pointe l'existence congruente de conflits d'intérêt, mais aussi de conflits de valeur, plus âpres et plus ardus dans leurs résolutions, quand entrent en jeu les multiples conceptions d'une question sociale telles qu'elles ont été intériorisées par les acteurs en présence. La transaction sociale suggère conséquemment des négociations complexes, instables dans le temps, plus ou moins formelles, des échanges et négociations où les enjeux s'entremêlent. La mission assimile également à des coûts de transaction les délais et conditions nécessaires pour obtenir certaines autorisations (cas des sites classés, des parcs nationaux…)

[60] L'ONF a fait part à la mission d'une étude qu'il a menée sur les 104 forêts domaniales les plus marquées par la pression sociale (forêts périurbaines ou forêts à forte vocation touristique), les comparant au reste des forêts domaniales. Nonobstant les spécificités de chacune de ces forêts que l'étude ne permet pas de pondérer à leur juste valeur, les écarts méritent néanmoins réflexion : une récolte moyenne de 2,73 m3/ha/an (3,55 m3/ha pour les autres forêts domaniales), des revenus venant de la chasse de 21 euros/ha/an (au lieu de 26), des travaux sylvicoles à hauteur de 22 euros/ha/an (au lieu de 3), un coût des travaux de renouvellement de 37 euros/ha/an (au lieu de 26).

Certaines décisions prendraient désormais un temps considérable, sans garantir pour autant que le compromis finalement trouvé soit pérenne, mais aussi en laissant une période longue durant laquelle les arbitrages ne peuvent être rendus que ponctuellement, sans vue d'ensemble : la finalisation de l'aménagement de la forêt de Fontainebleau a pris une dizaine d'années. À l'échelle de l'Île de France, et tous types de peuplements confondus, en 2017, le taux de régénérations terminées[61] (inscription des coupes définitives et rases à l'état d'assiette) atteint 63 % des surfaces prescrites dans des aménagements pour les sept dernières années, soit 37% de sous-réalisation[62], du fait notamment des difficultés rencontrées pour respecter les aménagements approuvés.

Par ailleurs la situation dans une vingtaine de massifs forestiers aurait décidé l'ONF à mettre en place de nouveaux processus très formalisés de gouvernance partagée, dont l'efficacité et le coût n'ont pas pu être mesurés par la mission. La mission ne sous-estime pas le niveau d'exigence, en temps passé par l'ONF et en compétences mobilisées, de tels choix qui supposent également l'implication d'un « gardien du processus » qui ne peut être l'ONF[63].

Enfin les procédures nécessaires pour mettre en œuvre des coupes ou des travaux sylvicoles prévus à l'aménagement, mais nécessitant une autorisation formelle de l'État (site classé, cœur de parc national, …), prendraient d'une part un temps croissant, et d'autre part engageraient dans des logiques de négociation au cas par cas qui pèseraient sur les coûts et les recettes initialement envisageables.

Dans ce contexte, pour les forêts domaniales, l'ONF est en première ligne sur un sujet qui concerne au premier chef l'État propriétaire et la manière dont il apprécie les enjeux environnementaux et sociaux dans les processus de prise de décision. L'augmentation des coûts de transaction pour l'ONF ne sera pas compensée par une hausse des revenus de la forêt, bien au contraire. Le rendement économique du domaine forestier privé de l'État (au moins dans les massifs forestiers où se manifestent des tensions, voire des conflits) devrait donc avoir tendance à baisser.

Soit la situation constatée est considérée comme une charge supplémentaire inévitable, mais d'une certaine manière illégitime pour l'ONF, et il est alors logique de se limiter à modifier les processus de concertation dans les seuls cas où il n'est pas possible de faire autrement. Soit il est considéré que cette situation traduit une certaine inadéquation du rapport actuel de l'ONF à la société, justifiant une révision de certains de ses modes de concertation avec les parties prenantes, en cherchant par ailleurs à éviter une paralysie de la prise de décision, et l'évolution des modes de concertation de l'ONF avec les acteurs locaux doit être général. La mission note que la contribution écrite des six ONG rencontrées plaide notamment pour une telle évolution.

Il reste un fait que la mission n'a pas entendu l'État propriétaire ou les tutelles de l'ONF se prononcer clairement sur leurs attentes en matière de concertation et de processus participatif, et donc de type d'implication de l'ONF dans la manière d'arbitrer les équilibres entre usages et/ou entre fonctions.

---

[61] Appréciées dans le cadre du bilan d'exécution en fin d'aménagement, pour les aménagements terminés.

[62] Source : note transmise par la DG ONF à la mission.

[63] P. Deschênes (2012), professeur en psychologie organisationnelle à l'Université du Québec, identifie trois conditions clés pour la réussite d'un processus participatif performant en matière de gouvernance forestière :

- la reconnaissance de l'enjeu lié à la subjectivité humaine, ce qui suppose l'écoute et l'empathie, et donc une confiance qui ne se décrète pas, mais se construit peu à peu (il faut donc du temps) ;
- la qualité de la communication entre les parties prenantes, ce qui suppose à la fois que les mots aient le même sens pour tous, ou que chacun explicite ce qu'il met derrière les mots ;
- un certain équilibre dans les échanges entre raison et passion, qui sache laisser une certaine place à la manifestation des émotions, ce qui suppose la présence d'un gardien du processus, qui ne soit ni dans une position d'autorité, ni dans celle d'une partie prenante.

Elle a par ailleurs pu constater que l'ONF se caractérise actuellement par un certain isolement, car même les acteurs qui se disent globalement satisfaits de son action ne sont pas prêts à se solidariser avec l'établissement dans les situations de tensions ou de conflits qu'il rencontre. Il semble donc nécessaire de considérer que la hausse des coûts de transaction révèle en grande partie un besoin urgent de rechercher une plus grande ouverture de l'ONF sur la société.

Dans ce contexte, si l'État était formellement demandeur d'une nouvelle manière de gérer les conflits ou tensions entre usages et/ou fonctions dans son domaine privé, la mission identifie alors deux options possibles :

- soit l'État propriétaire finance, via une MIG ou une subvention pour charges de service public, les surcoûts propres à ce nouveau modèle de gouvernance locale, y compris les forts coûts de transaction qui lui sont liés ;
- soit il doit prendre en considération que le modèle économique de la forêt domaniale devra inévitablement absorber une baisse du rendement financier, qui accompagne inévitablement une hausse des coûts de transaction.

En tout état de cause, l'État propriétaire devra choisir entre ces deux options. La première option présente l'avantage d'un positionnement cohérent sur la gestion durable et multifonctionnelle, sur l'association du public aux décisions environnementales (convention d'Aarhus) et sur la démocratie participative.

Cette logique peut également concerner la manière dont les projets d'aménagement des forêts des collectivités relevant du régime forestier font l'objet d'une plus grande association du public (cf. l'annexe sur le régime forestier).

5.2. Les nouveaux enjeux du financement des fonctions environnementales et sociales dans les forêts relevant du régime forestier

5.2.1. L'ONF estime à une vingtaine de millions d'euros ses dépenses pour la biodiversité allant au-delà d'une gestion durable et multifonctionnelle « normale »

L'ONF identifie comme des actions menées sur ses moyens propres[64] :

- une dépense effective de l'ordre de 15,6 M euros en faveur de la biodiversité, dont 4,8 M€ dans les RB (études et travaux), 5,5 M € de travaux de génie écologique hors RB, 3,6 M€ d'expertises menées par ses six réseaux naturalistes, 1 M€ de formation de ses personnels à la biodiversité et 0,7 M€ d'animation de l'ensemble des dispositifs relatifs à la protection de la biodiversité ;
- un « renoncement à recettes » de 6,8 M€, dont 1,5 M€ sur les RB intégrales, 3,8 M€ au titre de sa politique « *îlots de vieux bois et arbres à enjeux pour la biodiversité* » et 1,5 M€ liés au cœur du projet de cœur de parc national forestier (hors indemnisation du MTES budgétée à partir de 2019).

[64] Hors de la MIG Biodiversité (2,4 M euros/an) et hors des actions financées par les agences de l'eau (0,850 M euiros/an).

Sans dévaloriser nullement cette contribution appréciée de l'ONF à la politique nationale de préservation de la biodiversité, la mission observe qu'à part l'enjeu du cœur du parc national forestier en projet, toutes les dépenses mentionnées découlent d'une libre initiative de l'ONF, traduisant une politique propre de l'établissement, même si le MTES est consulté pour la création des RB qu'il valide. Par ailleurs une partie de ces dépenses (notamment les réseaux naturalistes et la formation) concerne des besoins propres de l'établissement pour mener une gestion durable et multifonctionnelle des forêts relevant du régime forestier.

Il ne semble pas réaliste de vouloir imputer au budget du MTES une dépense correspondant à des actions dans lesquelles il n'a pas un rôle clairement identifié de « prescripteur », au terme soit d'une commande explicite faite à l'ONF, soit de procédures pour lesquelles il est clair que son avis positif détermine alors sa prise en charge financière. Il est par contre tout à fait logique qu'en cas de décision prise par le ministère chargé de l'environnement, sans sollicitation de l'ONF, le ministère assume pleinement les conséquences financières découlant de la mise en œuvre de sa décision par l'ONF.

Au-delà de ces considérations, l'enjeu est donc de préparer une MIG, ce qui suppose un accord de l'ONF et du MTES à la fois sur le principe, sur le champ concerné et sur les modalités pratiques de calcul du montant de la MIG.

La mission a pris en considération les objectifs ambitieux fixés le 6 mai 2019 par le Président de la République en matière d'aires protégées. Il a notamment annoncé qu'alors que les aires protégées représentent aujourd'hui 21% des terres, d'ici 2022, la France portera « *à 30% la part de nos aires marines et terrestres protégées, en pleine naturalité* ». Compte tenu des délais extrêmement réduits pour mettre en œuvre cette annonce, il est probable que la mise en œuvre pourrait concerner préférentiellement l'Outre-mer et les espaces domaniaux, ce qui pourrait impliquer une participation active de l'ONF. Même si les réserves biologiques sont désormais intégrées dans les aires protégées, il n'existe pas vraiment à ce jour une stratégie négociée entre l'ONF et le MTES sur une vision globale des aires protégées dans les forêts domaniales, avec des objectifs précis et des modalités financières d'intervention, notamment dans un contexte où la référence à la pleine naturalité signifierait une ambition forte en matière de forêts en libre évolution[65].

L'annonce du Président de la République peut représenter une occasion de dessiner une vision stratégique globale devant trouver sa place dans la redéfinition du modèle économique de la forêt domaniale, ce qui romprait avec les modalités habituelles où les projets sont examinés au cas par cas, sans vision intégrée des coûts afférents et des impacts sur le budget de l'ONF.

Même si l'ONF n'a pas été en mesure d'identifier pour la mission les dépenses effectives et les « renoncements à recettes » directement liées à la décision prise par l'État de classer en zone spéciale de conservation (ZSC) ou en zone de protection spéciale (ZPS) du réseau Natura 2000 des forêts relevant du régime forestier, il est probable qu'une partie des actions susmentionnées doit contribuer à la mise en œuvre effective des documents d'objectifs (DOCOB). La mission garde aussi en mémoire que l'ONF bénéficie actuellement de 136 contrats Natura 2000, pour un montant dépassant 4 M euros (moitié en forêt domaniale, moitié en forêt des collectivités), mais dans un cadre où toutes les dépenses ou « renoncements à recettes » ne sont pas éligibles.

[65] La mission garde en mémoire que les importantes surfaces domaniales « hors sylviculture » pourraient donner une première traduction concrète à une politique d'aires protégées forestières en libre évolution.

Du point de vue de la mission, la priorité serait à ce que l'ONF soit clairement en mesure d'expliciter au MTES ce que lui coûte (y compris en termes de surcoûts ou de « renoncements à recettes ») la mise en œuvre des DOCOB dans les sites Natura 2000, d'une part en forêt domaniale, mais aussi au titre des prestations non facturées aux collectivités pour leurs forêts relevant du régime forestier (comme les éventuels surcoûts d'élaboration des aménagements). Cette évaluation[66], déduction faite de ce qui relève des contrats Natura 2000 tels qu'actuellement conçus, serait une bonne base de discussion entre ONF, MTES et MAA, pour la répartition de la prise en charge de ce qui s'apparente bien à une commande de l'État propriétaire à l'ONF (cf. point 5.2.4).

5.2.2. Les perspectives mentionnées par les COP 2012-2016 et 2016-2020 semblent peu vraisemblables dans le contexte actuel

La mission note que l'État a signé un COP 2016-2020 où il est écrit très haut dans l'avant-propos : « *la question de la rémunération des aménités de la forêt (récréation, séquestration du carbone, amélioration de la qualité de l'air et de l'eau, etc.) reste posée. Elle constitue un enjeu stratégique pour ne pas faire porter sur les seules recettes bois, la totalité des financements de la gestion forestière.* », dans une formulation qui interpelle directement le modèle économique de l'ONF, qui préoccupe l'État et qui a justifié la présente mission.

Au point 2.5 (rémunération des services rendus), il est précisé : « *La société s'avère très exigeante vis-à-vis des aménités de la forêt (récréation, séquestration du carbone, amélioration de la qualité de l'air et de l'eau, etc.) mais sans financement spécifique à ce jour. Lorsqu'une production accrue de services par la forêt pour répondre aux demandes explicites de la société, impose des actions spécifiques de l'ONF, au-delà de ce que prévoit la gestion multifonctionnelle des forêts, une rémunération de ces actions sera recherchée auprès des bénéficiaires. Il peut s'agir d'actions en faveur de la biodiversité, de la récréation, de la chasse, de la prévention des risques ou de la préservation de la qualité des eaux.* ».

Même si le seul engagement concernant explicitement l'État ne concerne que l'indemnisation en cas de création de réserves intégrales en forêt domaniale, la mission peine à estimer que de telles rédactions ne renvoient qu'à la seule responsabilité de l'ONF dans la recherche de rémunérations dans les domaines de la récréation, de la séquestration du carbone, de la prévention des risques ou de l'amélioration de la qualité de l'air et de l'eau. Or il n'a pas été porté à sa connaissance de réflexions ou projets menés par l'État ou par l'ONF en association avec l'État dans cette direction.

Lorsque la mission a posé des questions sur l'enjeu pratique du point 2.5 aux tutelles, il lui a été indiqué qu'il s'agirait d'une formulation convenue introduite à la demande de l'ONF et de la FNCOFOR. Il est un fait que le précédent COP 2012-2016 mentionnait déjà que « *Les actions de gestion durable contribuent à maintenir et développer des services environnementaux qui bénéficient à l'ensemble de la société. La valorisation économique de certains services environnementaux, assurés par la gestion durable multifonctionnelle, sera recherchée en conséquence.* » et que des « *études devront permettre l'évaluation de tout ou partie des services rendus par la forêt et d'envisager, dans le cas d'une plus-value apportée par la gestion forestière, un mode de paiement pour service écosystémique*. ». Il était également indiqué que « *Compte tenu du rôle important joué par la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, l'État favorisera la mise en place de mécanismes permettant la valorisation de la captation carbone en lien avec la gestion durable des forêts.* ».

[66] La mission note que la direction générale de l'ONF, au moment de la relecture des projets d'aménagements, identifie très peu d'incompatibilité entre les projets d'aménagements et les DOCOB. Mais il n'est pas toujours facile d'identifier en quoi ces projets d'aménagements s'écartent ou non d'une gestion « habituelle », et donc génèrent des surcoûts ou des « renoncements à recettes ».

La mission considère que les formulations qui n'engagent aucun signataire n'ont pas à figurer dans un COP, et ne peuvent que finir de contribuer à retirer aux COP État-ONF une crédibilité déjà bien entamée.

5.2.3. Les quelques pistes soulevées par les nombreuses réflexions précédentes restent d'actualité

Un rapport du CGEDD de 2016, intitulé « *Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins* »[67], a examiné une liste très complète d'options envisageables.

En conclusion, il mettait notamment en exergue comme perspective de nouvelle source de financement pour la biodiversité, une option a priori intéressante pour l'ONF : « *Climat et biodiversité sont des enjeux liés et il faudrait avoir en perspective d'intégrer davantage l'enjeu de la biodiversité dans les mécanismes de financement innovants mobilisés contre les changements climatiques.* ***Une partie des recettes de la mise aux enchères des quotas d'émissions de CO_2 pourrait bénéficier à la préservation de la biodiversité. L'évolution attendue du prix de la tonne de CO_2 et les négociations en cours sur l'évolution du marché européen d'échange de quotas font de cette ressource potentielle une piste à privilégier***. ».

Il est évident pour la mission qu'un financement complémentaire stable, issu d'une assiette étrangère au bois et à la chasse, modifierait significativement le modèle économique de l'ONF pour la forêt domaniale, et serait de nature à contribuer à un nouvel équilibre financier et technique de l'établissement pour cette activité.

La mission a constaté que la création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB[68]) ne s'est pas traduite par un projet particulier pour la forêt, compte tenu notamment d'un diagnostic selon lequel les priorités à agir en matière de diversité biologique ne se situent actuellement pas dans le secteur forestier. La rencontre avec le préfigurateur de l'Office national pour la biodiversité conduit la mission faire le pari que la situation ne devrait pas évoluer de ce point de vue.

En effet il est généralement fait état d'une situation forestière globalement satisfaisante (à tout le moins nettement plus satisfaisante que dans d'autres secteurs dès lors appréciés comme prioritaires), et d'actions visant d'ores et déjà clairement la protection de la biodiversité en forêt, tout particulièrement dans les forêts relevant du régime forestier. Il semble donc a priori illusoire d'attendre des financements, autres qu'à la marge, pour la politique « biodiversité » de l'ONF, venant de l'AFB ou des Agences de l'eau.

5.2.4. La contribution de l'ONF au réseau communautaire Natura 2000 pourrait être financée dans le cadre de la prochaine génération de FEADER

Les forêts relevant du régime forestier contribuent pour près de 20 % au réseau Natura 2000 terrestre, la forêt domaniale encore plus fortement que la forêt communale. La situation actuelle de contractualisation Natura 2000 en forêt ne peut être considérée comme satisfaisante. L'option de mise en œuvre des mesures sylvo-environnementales dans le cadre du FEADER mériterait d'être tentée, dans un contexte où l'ONF ne serait pas seul concerné, mais aussi les collectivités et les propriétaires forestiers privés.

---

[67] Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins, Rapport CGEDD 010447-01 établi par Philippe BELLEC, Patricia CORREZE-LENEE, Patrick LAVARDE (coordinateur), juillet 2016.

[68] En cours d'évolution vers un Office national pour la biodiversité, par fusion entre l'AFB et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

Cela suppose que la possibilité de mesures sylvo-environnementales reste offerte dans le cadre de la prochaine génération du FEADER, que la faisabilité pratique en soit expertisée (cf. les itinéraires sylvicoles de référence : voir le point 1.2.2), que les Régions acceptent d'activer la mesure y compris au bénéfice des forêts domaniales, et que le cofinancement national soit trouvé. Mais c'est bien maintenant que ces questions doivent être discutées.

Comme la mission CGEDD-CGAAER de 2015 sur Natura 2000, la présente mission estime par ailleurs que la question de l'origine du cofinancement national devrait faire l'objet d'une réflexion approfondie entre les deux ministères concernés, sans a priori : il se pose en effet concrètement la question de savoir si, dans le secteur forestier, Natura 2000 devrait relever de la seule responsabilité budgétaire du ministère chargé de l'environnement, alors que dans le secteur agricole le ministère de l'agriculture a assumé quasi-intégralement (nonobstant la contribution des agences de l'eau aux mesures concernant l'eau) la charge financière des mesures agroenvironnementales territorialisées (MAEt) devenues mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEc).

ANNEXE VI

Les enjeux de la chasse en forêt domaniale

SOMMAIRE

1. LES POPULATIONS DE GRANDS ONGULÉS SONT EN EXPANSION FORTE ET CONTINUE SUR LES QUARANTE DERNIÈRES ANNÉES 1

2. DEPUIS 2012, LES ANALYSES ET STRATÉGIES DE L'ONF ONT ÉVOLUÉ DANS LE SENS D'UNE MEILLEURE PRISE DE CONSCIENCE DES ENJEUX DE LA RÉGÉNÉRATION DES PEUPLEMENTS 4

2.1. Deux remarques préliminaires 4

2.2. L'ONF privilégie désormais l'enjeu de la régénération des peuplements 5

2.2.1. Selon l'ONF, l'équilibre sylvo-cynégétique était compromis ou dégradé sur un tiers de la surface forestière domaniale en 2015 5

2.2.2. L'enjeu réside davantage dans la réalisation des plans de chasse que dans la fixation de leurs objectifs 6

2.3. La stratégie de l'ONF privilégie désormais l'outil du contrat cynégétique et sylvicole signé avec le locataire de la chasse 8

3. L'ONF EST CONFRONTÉ À UN CONTEXTE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE TRÈS ÉVOLUTIF 11

3.1. L'enjeu de la cohérence des documents de planification de l'État sur la forêt et sur la chasse est fort 11

3.2. La réforme législative en cours sur les modalités d'attribution du plan de chasse rend plus inconfortable la situation de l'ONF par rapport aux choix faits par l'établissement depuis 2012 12

3.3. L'impact financier de la contribution territoriale cynégétique risque de ne pas être négligeable pour l'ONF 14

4. L'ENJEU FINANCIER DE LA CHASSE EST SIGNIFICATIF POUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE DE L'ONF, À LA FOIS EN RECETTES ET EN CHARGES 15

4.1. Les recettes provenant de la chasse dans le budget de l'ONF dépassent les 40 M d'euros annuels 15

4.2. L'impact financier du déséquilibre sylvo-cynégétique en forêt domaniale serait selon l'ONF de l'ordre d'une quinzaine de millions d'euros et pourrait s'alourdir 17

1. Les populations de grands ongulés sont en expansion forte et continue sur les quarante dernières années

En l'absence de données sur les effectifs totaux des populations de grands ongulés, l'outil le plus fréquemment utilisé est le suivi national, sur le site de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), des attributions et des réalisations pour les plans de chasse au cerf élaphe et au chevreuil, et les données de réalisation de tir pour le sanglier (qui n'est pas partout soumis à plan de chasse). Ces données concernent la France entière, et pas seulement les surfaces relevant du régime forestier, ni même les seules surfaces forestières. Il est certes difficile d'en déduire les effectifs des populations, mais les évolutions de ces indicateurs constituent des informations utiles sur la dynamique de ces populations..

Tableau 1 : tableaux de chasse pour le cerf, le chevreuil et le sanglier entre 1974 et 2018

Espèce et année	Attributions hors enclos et parcs	Réalisations hors enclos et parcs
Cerf élaphe 1974-75	8 267	6 573
Cerf élaphe 2005-06	56 254	41 574
Cerf élaphe 2010-11	69 655	51 836
Cerf élaphe 2014-15	84 383	57 138
Cerf élaphe 2017-18	96 698	62 418
Chevreuil 1974-75	58 420	58 563
Chevreuil 2005-06	574 237	505 433
Chevreuil 2010-11	595 342	521 188
Chevreuil 2014-15	671 247	551 059
Chevreuil 2017-18	674 840	585 925
Sanglier 1974-75	-	45 333
Sanglier 2017-18	-	756 149

Source : ONCFS

Il est raisonnable de penser, au vu de ces chiffres, que la population de cerfs élaphes et de chevreuil a été multipliée par environ 12 en un peu plus de 40 ans, et que cette progression se poursuit. Les populations de sangliers ont encore davantage cru, d'un facteur multiplicatif de presque 17.

Une telle progression des populations impacte très probablement les écosystèmes concernés, au moins dans certaines zones. L'argument entendu par la mission, selon lequel il n'existerait en fait pas de trouble majeur à la régénération des peuplements, seulement une intolérance croissance de l'ONF aux traces de la présence d'animaux sauvages en forêt, du fait d'une vision de plus en plus productiviste, semble hautement contestable. Seule une approche territorialisée, permettant d'éviter les affirmations de principe, dans un sens ou dans un autre, permettrait de dépasser les conflits d'analyse constatés par la mission.

Pour la campagne de chasse 2017-18, l'ONFCS établit les constats suivants[1] :

- concernant le cerf, les tableaux de chasse sont en légère augmentation pour la quatrième saison consécutive. Cependant, le taux de réalisation chute et passe de 71 % à 64 % ;
- concernant le chevreuil, les prélèvements sont légèrement en hausse pour la quatrième saison consécutive ;
- concernant le sanglier, le tableau de chasse est en hausse pour la quatrième saison consécutive, avec cette année une augmentation très forte de 9 %.

[1] Site de l'ONCFS, analyse portant sur les tableaux de chasse en forêt et hors forêt.

Tableau 2 : Évolution des plans et tableaux de chasse nationaux et taux de réalisation pour le cerf et le chevreuil en forêt domaniale sur la période 2005-2015

Années	Cerf			Chevreuil		
	Plan	Tableau	Taux de réalisation (en %)	Plan	Tableau	Taux de réalisation (en %)
2005-2006	11 429	8 572	75	46 905	37 055	79
2006-2007	11 366	9 093	80	45 534	35 972	79
2007-2008	11 585	9 500	82	43 571	36 600	84
2008-2009	11 763	9 410	80	43 281	35 923	83
2009-2010	11 628	10 000	86	44 452	37 340	84
Moyenne 2005-2010	**11 554**	**9 315**	**81**	**44 749**	**36 578**	**82**
2010-2011	13 054	10 270	79	45 760	39 359	86
2011-2012	13 787	10 615	77	45 587	38 278	84
2012-2013	13 922	10 652	77	46 054	39 079	85
2013-2014	14 436	10 720	74	46 244	37 488	81
2014-2015	14 831	10 933	74	47 806	38 729	81
Moyenne 2010-2015	**14 006**	**10 638**	**76**	**46 290**	**38 587**	**83**

Source : ONF, Bilan patrimonial 2015.

Le cerf élaphe étant considéré actuellement comme un animal forestier, à tout le moins qui a trouvé son refuge en forêt, il est possible de comparer les populations (appréciées indirectement au travers des plans de chasse et de leur réalisation) en forêt domaniale avec les populations totales, au prorata des surfaces boisées. Bien que la forêt domaniale ne représente qu'environ 11% des surfaces boisées en France, les populations de cerfs qui y sont présentes (selon les estimations liées aux tirs) pèsent pour 17-20% de la population totale. La taille de certains grands massifs domaniaux (favorable au cerf) et l'ancienneté des populations expliquent certainement en partie cette situation. Dans le massif vosgien, où il est présent depuis l'Holocène, l'expansion des populations de cerfs est actuellement favorisée par les pratiques forestières, qui améliorent la capacité alimentaire naturellement réduite des forêts vosgiennes, par la multiplication des ouvertures dans la canopée qui stimule la croissance végétale des sous-bois, et par la mécanisation, ce qui favorise les entrées de lumière latérales dans les forêts.

Il est à noter que la part de la forêt domaniale baisse légèrement dans les attributions de plans de chasse au cerf depuis les années 2000 (sans doute en relation avec l'extension spatiale rapide du cerf au cours des dix dernières années). Le taux de réalisation semble avoir tendance à baisser, mais reste au-dessus de la moyenne nationale ; l'absence de données centralisées de l'ONF sur les sous-catégories (notamment les biches[2]) empêche de savoir si les moyens de maîtriser les populations sont effectivement mobilisés.

[2] Au niveau national, les experts s'accordent généralement sur le fait que le tir de cette espèce est actuellement insuffisant sur les catégories « sans trophée » : biche et faon.

Espèce de lisière dotée d'une forte plasticité écologique, le chevreuil occupe dorénavant tous les milieux. Mais la forêt reste son habitat privilégié ; elle accueille les plus fortes populations à l'exception de l'arc méditerranéen. L'espèce occupe aussi les milieux intermédiaires comme le bocage, les agrosystèmes avec des taux de boisement parfois inférieur à 5% et l'étage montagnard jusqu'à 2 500m. Ses secteurs de prédilection restent néanmoins les lisières, les prairies, les taillis sous futaie, et les taillis ; il s'abrite facilement dans les ronciers, les broussailles, les fourrés de jeunes résineux. Les tirs en forêt domaniale ne représentent que 7% environ des tirs nationaux. Les difficultés techniques de gestion des populations de chevreuil sont bien moindres[3] que celles concernant le cerf, mais dans un contexte où la justification même d'une gestion efficace du chevreuil par un plan de chasse est parfois remis en cause.

Le sanglier[4] se rencontre dans tout type de milieux, dès lors que la végétation est suffisante pour sa quiétude. Il affectionne particulièrement les zones arborées disposant de points d'eau ; il évite simplement les grandes zones trop à découvert. Le sanglier peut modifier la composition végétale spécifique de son habitat et compromettre la régénération de certaines espèces forestières en consommant des fruits ou en augmentant la mortalité des semis sur les zones fouillées. Les tirs en forêt domaniale concernent selon les années de 43 à 57 000 individus, sans tendance significative, avec une moyenne située entre 47 et 50 000. Les tirs en forêt domaniale ne représentent que 7% environ des tirs nationaux. Ceci semble, au moins en partie, refléter que le centre des grandes forêts domaniales est sans doute moins densément peuplé de sangliers que les bordures.

[3] L'espèce est monogame ; il est donc contre-productif de ne tirer que les mâles pour leur trophée. Elle est territoriale, et chaque équipe gère sa population au risque de ne plus en avoir en cas de prélèvement excessif.

[4] Espèce pour laquelle le bien-fondé d'un plan de chasse est âprement contesté.

2. Depuis 2012, les analyses et stratégies de l'ONF ont évolué dans le sens d'une meilleure prise de conscience des enjeux de la régénération des peuplements

2.1. Deux remarques préliminaires

Dans les forêts domaniales, environ 3 200 lots de chasse font l'objet d'une location avec bail (dont environ 40% concernent des ACCA), environ 70 font l'objet d'une chasse dirigée, et une dizaine sont gérées sous forme de licences annuelles réservées à des amicales de forestiers[5] (notamment, mais pas exclusivement de l'ONF). Dans les faits, il peut y avoir superposition de modes d'exploitation, par exemple une location pour le sanglier en même temps qu'une chasse dirigée au mouflon. Environ 100 000 chasseurs exercent leur activité dans les forêts domaniales.

La mission note que le COP et le projet d'établissement, adoptés en 2016, prévoient « *d'approfondir le partenariat avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)* », mais qu'en avril 2019, aucune convention de partenariat n'a encore été signée (la dernière étant désormais caduque), et qu'il est désormais souhaité par l'ONF d'attendre la mise en place du nouvel Office national de la biodiversité (OFB) pour entreprendre des démarches complémentaires. Pourtant ce partenariat renforcé serait de nature à modifier les termes du face-à-face entre l'ONF et les chasseurs.

Le débat entre d'une part l'ONCFS et les associations de chasseurs, lesquels prônent l'utilisation des indices de changement écologique (ICE)[6], et d'autre part l'ONF qui insiste sur le fait que cet indice ne prend pas en compte la situation du renouvellement de la forêt mériterait d'être approfondi entre l'ONF et l'ONCFS, notamment pour prendre en compte la nécessité de réaction rapide en cas de déséquilibre marqué. La mission estime qu'il faut à la fois suivre les évolutions de populations avec l'aide des ICE, et être capable d'identifier rapidement, grâce notamment à la comparaison « enclos/exclos »[7], les situations où c'est bien la responsabilité des grands cervidés qui est en cause dans les difficultés de régénération.

---

[5] Chassant en dehors des heures de service. Selon l'ONF, ces lots visent d'une part à l'acculturation cynégétique des forestiers, d'autre part à démontrer qu'il est possible d'augmenter le taux de prélèvement dans le cadre du plan de chasse.

[6] Cf. le rapport de la mission parlementaire qui identifie comme un problème « *le défaut d'utilisation [par l'ONF] des indices de changement écologique (ICE), alors qu'ils sont des indicateurs essentiels à la mise en œuvre des contrats et au suivi des engagements respectifs des parties* ».

Les ICE reposent sur le concept de densité-dépendance : à un certain niveau de densité, les ressources alimentaires disponibles pour un individu donné diminuent, ce qui est susceptible d'entraîner une série de modifications biologiques affectant séquentiellement les différents traits d'histoire de vie (performance physique, reproduction, survie...). Ces outils de suivi vont permettre de suivre les réponses du système ongulés-environnement aux variations d'abondance et/ou de ressources disponibles. Ils vont nous renseigner sur les variations d'abondance (ICE d'abondance de la population), les variations de la population à la densité (ICE de performance des individus) et enfin la réponse de l'habitat à la densité (ICE pression sur la flore). L'analyse conjointe de ces trois familles d'ICE vont permettre de déterminer dans quelle situation la population se situe par rapport à son habitat et prendre les décisions de gestion adaptées aux objectifs fixés et partagés par les partenaires.

[7] Les enclos sont utilisés en forêt pour mettre en évidence les effets des ongulés sur la végétation forestière. Il s'agit d'exclure les ongulés d'une zone donnée, et de comparer, au cours du temps, l'état du milieu sans ongulés (l'enclos) à celui du milieu environnant où circulent librement la faune sauvage (l'exclos). Une telle comparaison, aussi simple puisse-t-elle sembler, correspond à une situation expérimentale standard qui a été et reste une méthode de référence pour de nombreuses études scientifiques.

2.2. L'ONF privilégie désormais l'enjeu de la régénération des peuplements

2.2.1. Selon l'ONF, l'équilibre sylvo-cynégétique était compromis ou dégradé sur un tiers de la surface forestière domaniale en 2015

Reprenant en partie les données du Bilan patrimonial 2015 de l'ONF[8], le rapport de mars 2019 de la Mission parlementaire relative à la régulation des populations de grand gibier (Jean-Noël Cardoux et Alain Perea), mentionne : *« dans le cadre des relocations pour les baux de chasse domaniaux à compter de 2016, l'Office National des Forêts (ONF) a initié une nouvelle procédure nécessitant de qualifier en amont pour chaque lot l'état de l'équilibre forêt/gibier[9]. Une appréciation de l'état d'équilibre a été effectuée dans ce but en 2015 (Illustration 2). Cette appréciation est déclinée en trois niveaux : équilibre satisfaisant, équilibre dégradé, équilibre compromis. L'ONF considère ainsi que :*

- pour 66 % de la surface des forêts domaniales, l'état d'équilibre forêt/gibier est satisfaisant ;

- pour 8 % de la surface, l'équilibre est compromis ;

- pour 26 % de la surface forestière domaniale, l'équilibre est dégradé.

Les massifs forestiers avec présence de l'espèce cerf (attribution d'un plan de chasse cerf sur la forêt) sont plus touchés par le déséquilibre forêt/gibier : pour ces forêts, la situation n'est satisfaisante que pour 54 % de la surface. »

---

[8] Le Bilan patrimonial de 2015 précise en outre : « *Une analyse plus fine montre que cet effort à faire est variable selon les régions :*

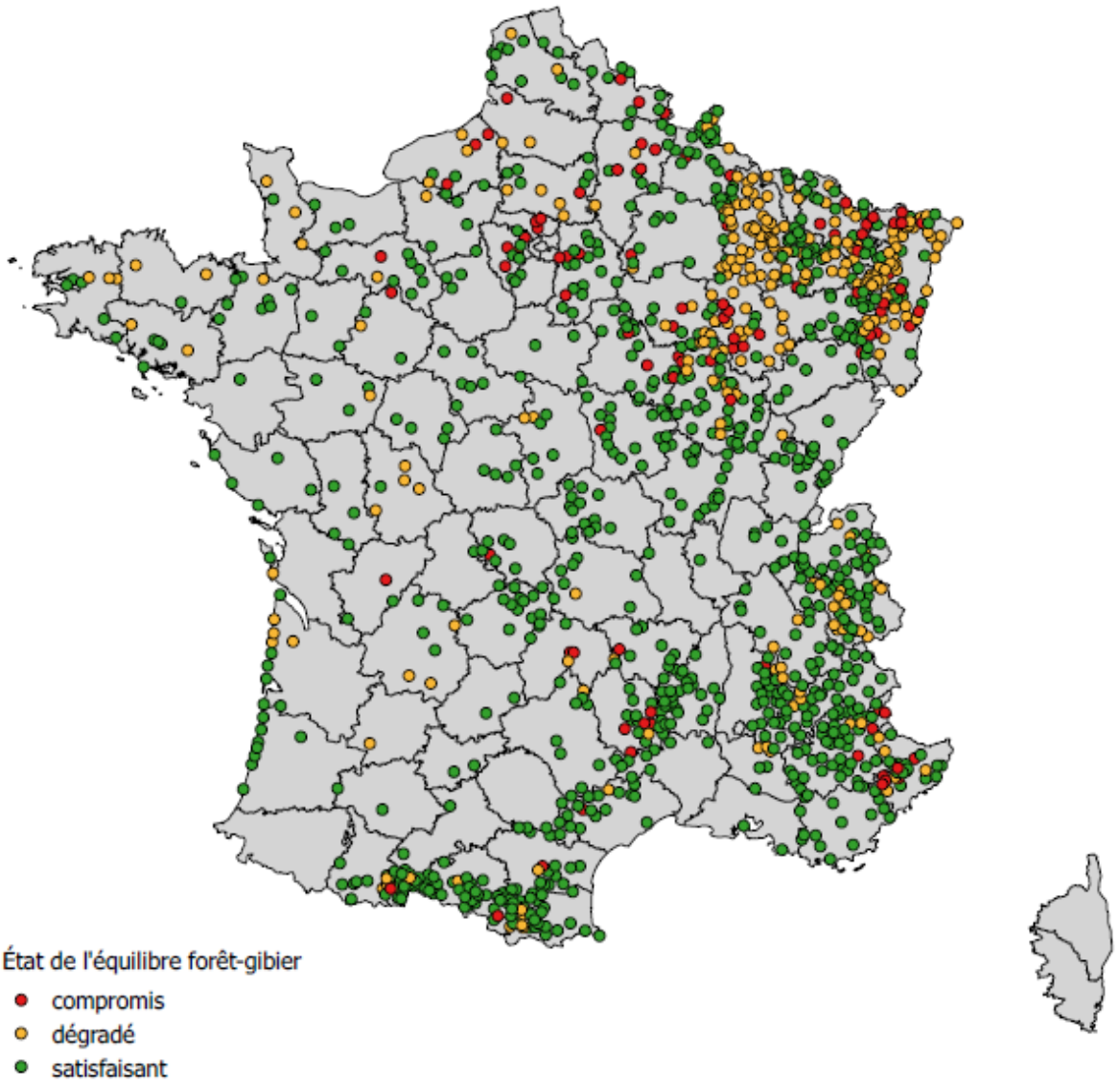
- *sur 55 % de la surface dans le Nord-Est (DT Alsace, Lorraine, Bourgogne – Champagne-Ardenne et Franche-Comté) ;*
- *sur 35 % de la surface dans le Centre et le Nord-Ouest (DT Centre-Ouest – Auvergne – Limousin et Ile-de-France – Nord-Ouest) ;*
- *sur 15 % dans le Sud (DT Méditerranée, Rhône-Alpes et Sud-Ouest).*

Les massifs forestiers avec présence de l'espèce Cerf (attribution d'un plan de chasse Cerf sur la forêt) sont plus impactés par le déséquilibre forêt gibier : pour ces forêts, la situation est satisfaisante pour 54 % de la surface.

En considérant un niveau d'équilibre moyen sur chaque forêt et en répartissant la surface selon le niveau d'enjeu pour la production de bois, le pourcentage de surfaces en déséquilibre est respectivement de 19 % en absence d'enjeu de production, de 34 % en présence d'enjeu de production faible et de 44 % en présence d'enjeu de production moyen ou fort.

Les situations de déséquilibre sont donc plus particulièrement développées dans les zones productives. »

[9] L'ONF a indiqué à la mission que le diagnostic ainsi porté sur les éventuels problèmes de régénération ou de dégâts en lien avec le grand gibier est un diagnostic partagé entre l'ONF et le locataire, intégré dans le contrat sylvo-cynégétique signé par les deux parties, et reposant sur des modalités discutées portant sur le suivi et l'appréciation de ces problèmes (approches méthodologiques possiblement variables selon les agences de l'ONF et la discussion avec le locataire). Le contrat type, communiqué à la mission, comporte en effet, au point 2.1 la « Qualification de la situation du lot au regard de l'équilibre sylvo-cynégétique. », ainsi qu'au point 5.2 le « Protocole technique de mise en place des enclos/exclos » pour suivre contradictoirement les impacts de la gestion sur la régénération.



Source : ONF, situation 2016.

Sans minimiser le constat très préoccupant dressé par l'ONF, tout particulièrement pour la durabilité de la gestion forestière en forêt domaniale, la mission rappelle néanmoins à ce stade la difficulté méthodologique à bien séparer les difficultés imputables au déséquilibre forêt-gibier, des autres raisons qui pourraient également contribuer à expliquer les problèmes de régénération rencontrées par l'ONF (cf. annexe sur les ventes de bois).

2.2.2. L'enjeu réside davantage dans la réalisation des plans de chasse que dans la fixation de leurs objectifs

Un second point du diagnostic porté par l'ONF, tel qu'exposé à la mission, réside dans les écarts entre les demandes et les attributions de plans de chasse au grand gibier dans les forêts domaniales.

La direction générale pointe un écart entre les demandes de l'ONF et les attributions préfectorales, de 1 à 5 %, en rappelant à juste titre l'effet cumulé d'un tel écart sur une quinzaine d'année (période de sensibilité d'une régénération). Pour le cerf, espèce posant le plus de difficultés à l'ONF pour ses régénérations, le taux d'adéquation entre demande et plan de chasse obtenu est de 95% pour la DT Seine-Nord, 98% pour les DT Grand-Est et Bourgogne-Franche-Comté, 99% pour la DT Centre-Ouest-Atlantique, et 100% pour les DT Auvergne-Rhône-Alpes et Midi-Méditerranée.

Compte tenu du taux moyen de réalisation de l'ordre de 75% pour les plans de chasse au cerf et d'un peu plus de 80% pour le chevreuil (cf. tableau 2 supra), la mission peine à attribuer à la seule faiblesse des attributions des plans de chasse la pleine responsabilité dans la situation diagnostiquée par l'ONF. Par ailleurs, l'enjeu pratique réside dans le niveau effectif de prélèvement, si possible au-delà des minima lot par lot, ces minima pouvant être souvent compris par les locataires comme des maxima cibles. Toutefois, le fait que les constats aient été signés par les deux parties dans le contrat sylvo-cynégétique (cf. infra) mérite considération, et l'argument selon lequel le locataire n'avait pas le choix de contester le diagnostic unilatéral de l'ONF s'il ne voulait pas prendre le risque de perdre son lot de chasse ne suffit pas à effacer toute valeur à ce diagnostic co-signé.

Pour autant, nonobstant l'enjeu pratique assez général des minima légaux de réalisation des plans de chasse, la mission n'exclut nullement qu'il y ait effectivement des cas de figure où l'écart entre la demande et l'attribution d'un plan de chasse soit ponctuellement « bloquant » pour restaurer l'équilibre sylvo-cynégétique, notamment dans des situations où le taux de réalisation du plan de chasse approche ou dépasse 90% (cas identifiés par la mission). Il appartient à l'ONF d'apporter une telle preuve, auprès des préfets concernés et des chasseurs, et le cas échéant de porter les difficultés auprès du ministère chargé de la chasse, qui se trouve être une de ses tutelles, engagée à ce titre par le point 2.1 du contrat d'objectifs et de performances 2016-2020.

La mission constate également que les recours gracieux, comme les recours contentieux sur les attributions de plans de chasse sont peu nombreux, et que cette situation est interprétée par la partie cynégétique comme la preuve que l'ONF a les moyens de sa politique de contrôle des populations de grands cervidés. Elle prend néanmoins en compte trois types de comportements de certains responsables de l'ONF, qui contribuent à expliquer une telle situation, alors même que, dans certaines régions, il existe un désaccord profond sur l'appréciation de la gravité de la situation :

- les responsables de l'ONF peuvent s'autocensurer au moment de leurs demandes, en anticipant les attributions que le préfet considérerait comme raisonnables dans le contexte de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage, et eux-mêmes ne se considèrent pas en situation de pouvoir convaincre les partenaires cynégétiques, tout en gardant par devers eux leurs convictions profondes sur l'insuffisance des enveloppes ;
- les débats portent essentiellement sur l'attribution du plan de chasse, en sous-estimant le fait que la grande majorité des locataires de chasse pensent avoir satisfait à leurs obligations dès lors qu'ils ont réalisé le minimum légal souvent fixé à 80 % de l'attribution. Dès lors il n'est pas simple pour l'ONF d'assumer le fait que l'enjeu le plus important pour lui réside dans la réalisation du minimum légal, qui devrait être au centre des raisonnements, et pas dans l'enveloppe totale de bracelets attribuée ;
- un établissement public de l'État peut hésiter à contester publiquement une décision du représentant de l'État dans le département.

La mission a noté, dans le ressort de la DT Grand-Est, le récent changement d'attitude impulsé par le directeur territorial, avec l'appui du directeur général, consistant à aller au contentieux sur certaines attributions de plans de chasse. Cette rupture dans le positionnement traditionnel de l'ONF traduit, de son point de vue, la prise de conscience de la gravité de la situation à laquelle la conjonction des trois comportements sus-mentionnés aurait conduit. Elle ne préjuge pas de l'issue de tels contentieux, et donc de la capacité du juge administratif à être convaincu par les arguments de l'ONF.

Pour la mission, sans relativiser l'enjeu de l'attribution des plans de chasse, la première priorité concerne la réalisation effective des plans de chasse obtenus, au travers d'un mécanisme responsabilisant pour les locataires et efficace au niveau du massif forestier.

2.3. La stratégie de l'ONF privilégie désormais l'outil du contrat cynégétique et sylvicole signé avec le locataire de la chasse

La mission note qu'un des arguments fortement mis en avant par les représentants des chasseurs pour contester le diagnostic dressé par l'ONF résiderait dans l'existence d'une contradiction majeure interne à l'ONF, entre sa responsabilité de gestionnaire forestier et son souhait de maximiser les revenus de ses locations de chasse[10]. La mission observe que la gestion durable et multifonctionnelle repose consubstantiellement sur de tels compromis entre des objectifs dont la mise en œuvre peut révéler des contradictions, et qu'il est alors indispensable d'expliciter la hiérarchisation des enjeux. Par ailleurs cet argument n'est utilisé que pour contester l'approche de l'ONF, qualifiée de « biaisée », alors qu'il s'applique en fait à tous les types de propriété, y compris les forêts des collectivités et les forêts privées.

Alors qu'il était probablement légitime de reprocher à l'ONF de ne pas suffisamment hiérarchiser ses priorités jusqu'en 2012, la mission considère que l'effort de clarification publique mené depuis cette date par l'ONF, rendu manifeste par plusieurs documents et instructions (cf. infra), rend cet argument désormais contestable. Elle note également que cette clarification stratégique est désormais transcrite en termes opérationnels. Selon les documents portés à la connaissance de la mission, les orientations prises l'ont été en toute transparence, tant vis-à-vis des tutelles que des chasseurs[11], au travers de groupes de travail sur le cahier des clauses générales (CCG) des baux de chasse[12] et sur le contrat cynégétique et sylvicole en forêt domaniale[13], qu'au travers d'une modification de la partie réglementaire du code forestier en 2015.

---

[10] Cet argument est repris dans le rapport de la mission parlementaire de mars 2019 dans les termes suivants : « *On peut par exemple noter que l'Office National des Forêts (ONF) se trouve de fait dans une situation biaisée : louant le droit de chasse dans les forêts domaniales, l'ONF tire un bénéfice financier de cette location, et peut être poussé de ce fait à veiller à ce qu'il y ait suffisamment de cervidés sur un territoire pour qu'il soit possible de l'exploiter durablement et de le rendre plus attractif.*

Selon les territoires concernés, l'ONF peut être conduit à privilégier soit la production forestière, soit les revenus de la chasse, parfois plus importants que ceux de la production de bois.

Cette ambiguïté doit être levée afin de supprimer l'un des freins à une gestion transparente visant un objectif commun de diminution des populations. »

[11] Protocole d'accord ONF-FNC de 2013.

[12] Adopté par le Conseil d'administration de l'ONF le 25 septembre 2014, et modifié le 30 novembre 2017 par le Conseil d'administration de l'ONF.

[13] La mission a été informée par l'ONF que le contrôleur général économique et financier n'a donné son accord au nouveau mécanisme des bonus liés à l'atteinte des objectifs fixés dans les contrats cynégétiques et sylvicoles, que sur la base d'un résultat acquis, et non d'un engagement du locataire. C'est donc bien un mécanisme incitatif à la régulation des densités pour faciliter les régénérations, sur la base des baux acceptés par les chasseurs, et non un dispositif de baisse généralisée des baux. Le CCG précise : *« Le rendement de la chasse n'est pas garanti. Toutefois, le loyer annuel pourra être révisé,* ***en fonction de l'atteinte des objectifs****, selon les modalités prévues au contrat cynégétique et sylvicole. Les conditions de ces révisions sont arrêtées par le directeur général de l'ONF après visa du contrôleur général économique et financier de l'ONF.* »

Le projet d'établissement de l'ONF établi pour 2016-2020, sans même évoquer l'enjeu financier des locations de chasse pour l'ONF dans un contexte budgétaire pourtant tendu, met l'accent sur le fait que : « *L'amélioration de l'équilibre forêt-gibier dans les forêts publiques est désormais un enjeu majeur pour l'ONF, sous peine d'aggravation des conséquences déjà visibles telles que le déséquilibre des classes d'âge, des défauts de production annoncée ou la perte de biodiversité forestière pour certains massifs.* ».

Le contrat d'objectifs et de performance qui lie l'ONF et ses tutelles pour la période 2016-2020 ne fixe aucun objectif sur le produit des baux de chasse, mais précise au point 2.1 que « *La restauration et/ou le maintien de l'équilibre sylvo-cynégétique, en particulier dans les forêts publiques, est un impératif.* ». L'État, au travers des deux ministères de tutelle de l'ONF, s'engage à se saisir du problème de cohérence avec les schémas s'appliquant à la chasse[14].

L'instruction technique de la direction générale de l'ONF, en date du 5 avril 2016, précise clairement : « *La location des baux de chasse en forêt domaniale s'inscrit dans une stratégie nouvelle qui vise en priorité à maintenir ou restaurer l'équilibre forêt gibier dans ces forêts conformément aux objectifs fixés par l'État pour la gestion durable et multifonctionnelle des forêts domaniales*. ».

L'approche préconisée est clairement participative[15]. Dans le droit fil des options discutées depuis 2012, notamment avec les représentants des chasseurs, le schéma mis en place à partir de 2015 repose sur le dialogue avec les locataires des baux de chasse, et leur association aux étapes clés qui fondent une démarche cohérente en matière d'équilibre sylvo-cynégétique. Les investigations de la mission ont montré la forte mobilisation des services de terrain sur cette base, selon une logique de territorialisation des diagnostics et stratégies.

---

[14] « *L'État mettra en œuvre les mesures issues de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et rappellera à ses services déconcentrés que la recherche de l'équilibre forêt-gibier doit être prise en compte à l'occasion de la définition des plans de chasse aux grands animaux et lors de l'approbation de documents programmatiques, tels que les schémas départementaux de gestion cynégétique ou les orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats. Dans le cas des zones faisant l'objet de mesures de protection particulière (réserve, cœur de parc national), une réflexion spécifique pour l'établissement des objectifs de prélèvement devra être conduite pour tenir compte des objectifs de protection dans l'atteinte de l'équilibre forêt-gibier*. ». (Instruction technique de la direction générale de l'ONF, 5 avril 2016)

[15] « *L'équilibre agro-sylvo-cynégétique est un paramètre clé de la gestion durable multifonctionnelle des forêts. Son maintien, ou sa restauration dans de très nombreux massifs, sont au cœur des préoccupations de l'ONF. Pour y parvenir, il est primordial que l'ensemble des acteurs s'approprie l'objectif commun. L'équilibre sylvo-cynégétique ne se décrète pas, il se construit.*

Pour obtenir l'engagement des chasseurs, notamment de nos clients, à nos côtés, il faut : 1) Se référer aux aménagements forestiers… ; 2) Objectiver les constats et les suivis correspondants… ; 3) Améliorer la capacité d'accueil… ».

Un contact avec le président de l'Association Nationale des Adjudicataires de Forêts DOManiales (ANAFODOM) n'a pas conduit la mission à partager l'inquiétude[16] de la mission parlementaire de 2019, concernant la possibilité que les « *contrats [cynégétiques et sylvicoles], censés résoudre les problèmes rencontrés, semblent détériorer encore un peu plus les relations entre les chasseurs et l'ONF* ». En effet les principes qui ont prévalu pour mettre en place ces contrats semblent globalement rencontrer l'adhésion, et la majorité des situations est considérée comme satisfaisante. Il existe des tensions et difficultés ponctuelles, découlant notamment des difficultés manifestes de l'ONF :

- à garantir en tous lieux à ses locataires une approche sinon identique[17], du moins comprise par eux comme cohérente ;
- à faire l'effort de justifier clairement auprès du locataire ses adaptations techniques de la trame stratégique nationale du contrat cynégétique et sylvicole (texte et modalités pratiques de mise en œuvre) par les caractéristiques locales.

La mission partage avec la mission parlementaire son appréciation de la nécessité « *de faire une évaluation de la mise en œuvre des contrats sylvo-cynégétiques et plus généralement de l'action de l'ONF en matière de chasse, afin d'opérer les ajustements qui s'imposent.* » : de manière récurrente, elle recommande en effet à la direction générale de l'ONF de développer le recours aux études d'impact avant la décision, et d'organiser ensuite un suivi orienté vers une procédure formalisée d'évaluation des choix retenus. Les récentes négociations entre les locataires et l'ONF, et les décisions prises à l'issue de la première période triennale justifient que soit mené un premier bilan évaluatif du schéma mis en œuvre à partir de 2016.

La mission reste consciente que les clarifications stratégiques qu'il était légitime d'exiger de l'ONF ne font pas disparaître les compromis justifiés par l'objectif d'une gestion durable multifonctionnelle, par comparaison avec une gestion qui ne prendrait en compte que l'efficacité maximale de la régulation des populations de grands ongulés[18]. Ainsi la mission estime logique que l'ONF puisse, par exemple, imposer dans certaines forêts des restrictions en nombre de jours de chasse dans la semaine, compte tenu de l'enjeu de l'accueil du public.

---

[16] « *Il a été porté à la connaissance des rapporteurs des éléments relativement inquiétants quant aux conditions de mise en oeuvre des contrats sylvo-cynégétiques, à l'occasion des nouvelles adjudications domaniales. Ces contrats, censés résoudre les problèmes rencontrés, semblent détériorer encore un peu plus les relations entre les chasseurs et l'ONF.* »

[17] Ceci pourrait être mis en relation avec l'accusation relative à *« l'absence d'objectivité de certaines agences de l'ONF en matière de mise en place du bonus de 10 % sur le montant de l'adjudication* ». Le président de l'ANAFODOM a fait état de problèmes tenant en partie à des difficultés relationnelles où les facteurs humains, tant du côté de l'ONF que des chasseurs, jouent un rôle important, au-delà des désaccords techniques. Mais il a également cité des cas où le modèle type des contrats n'aurait pas été respecté, par désaccord des forestiers locaux sur certaines options de la direction générale, comme par exemple sur l'intérêt des enclos/exclos ; ainsi que des cas où des décisions locales sont vécues comme arbitraires, comme lorsque l'accès au lot est interdit en dehors de jours de chasse, sans que des explications soient données.

[18] Ce diagnostic est également porté par le rapport de la mission parlementaire : « *Par ailleurs, une réflexion plus large est à conduire quant aux restrictions de chasse pouvant être instaurées par les chasseurs eux-mêmes ou par leurs bailleurs (ONF, Conservatoire du Littoral notamment) et sur leurs conséquences en matière de régulation des populations. En tout état de cause, celle-ci doit impérativement être conduite dans les points noirs et zones rouges.* »

3. L'ONF est confronté à un contexte législatif et réglementaire très évolutif

L'attention de la mission a été appelée sur les enjeux pour l'ONF de trois évolutions en cours :

- l'adoption progressive des programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB), qui abordent l'enjeu de l'équilibre sylvo-cynégétique et posent de facto à l'État la question de la cohérence avec les schémas départementaux de gestion cynégétique ;
- l'évolution législative en cours concernant la procédure des plans de chasse, via le projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement ;
- la généralisation obligatoire de la contribution territoriale qui préexistait dans certains départements, via le projet de loi susmentionné.

3.1. L'enjeu de la cohérence des documents de planification de l'État sur la forêt et sur la chasse est fort

Pour un animal comme le cerf, les démarches cloisonnant les approches entre forêts domaniales, forêts communales et forêts privées, mais aussi entre départements (avec des choix différents au sein des schémas cynégétiques départementaux, et en matière de règles pour l'attribution des plans de chasse) touchent rapidement leurs limites. La mission estime donc logique que l'ONF investisse fortement dans les processus de planification de l'État au niveau régional pour clarifier et structurer une approche de l'équilibre sylvo-cynégétique qui soit partagée, d'une part entre forestiers et chasseurs, d'autre part entre ONF, fédérations des communes forestières et organisations professionnelles de la forêt privée.

Dans une région comme le Grand-Est où cette question est identifiée par l'ONF mais aussi par les représentants des communes forestières et par ceux de la forêt privée comme stratégique et sensible, le projet de programme régional de la forêt et du bois (PRFB, dans sa version soumise à la participation du public par voie électronique du 15 avril 2019 au 17 mai 2019) consacre sept pages sur un total d'une centaine (hors annexes) à l'objectif n° IV.3 : « Restaurer et maintenir l'équilibre sylvo-cynégétique ». Il est à noter que le PRFB, s'il était approuvé en l'état, engagerait l'ONF dans la mise en œuvre d'une méthode[19] que la mission a compris être largement acceptable par toutes les parties prenantes et par les experts.

Selon les informations recueillies par la mission, il semble néanmoins se dessiner d'ores et déjà, à l'échelle de certains départements, des difficultés découlant de la confrontation entre le PRFB (ou son projet), les pratiques locales et la hiérarchie des planifications de l'État. La mission ne peut que constater que de tels problèmes semblent avoir été anticipés dans la rédaction du contrat d'objectifs et de performances 2016-2020[20], et que ce contrat engage à la fois l'ONF et chacune de ses deux tutelles ; il n'est dès lors pas possible que les tutelles laissent l'ONF seul dans ces débats.

---

[19] « *La démarche de partage d'observations, d'échanges et de diagnostic, mise en œuvre sur le massif Sylvafaune de Vendresse, a abouti à la définition d'un objectif partagé de renouvellement à partir de densité minimale de plants ou semis viables, bien conformés et se développant sans protection (en tenant compte des événements exceptionnels pouvant intervenir, autre que le gibier). Cet objectif a été inscrit dans une convention partenariale75. Il est proposé une extension de cette approche au niveau régional, pour servir de base pour la qualification de l'équilibre sylvo-cynégétique en Grand Est (cf. détail en Annexe 3.1). L'origine des dégâts et la densité de tiges viables seront évaluées avec le diagnostic IRSTEA.* »

[20] Point 2.1 : « *L'État mettra en œuvre les mesures issues de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et rappellera à ses services déconcentrés que la recherche de l'équilibre forêt-gibier doit être prise en compte à l'occasion de la définition des plans de chasse aux grands animaux et lors de l'approbation de documents programmatiques, tels que les schémas départementaux de gestion cynégétique ou les orientations régionales de gestion et de conservation de la faune sauvage et de ses habitats. Dans le cas des zones faisant l'objet de mesures de*

La mission note, dans le rapport de la mission parlementaire, qu'il est fait état du « *non-respect par l'ONF des règles générales fixées par les schémas départementaux de gestion cynégétique, notamment au sujet de l'agrainage ou de l'affouragement* », en restreignant certaines pratiques considérées comme « normales » dans ces documents. Dans la limite de ses informations, la mission n'a pas identifié à ce jour de prescriptions contraignantes des SDGC non respectées par l'ONF en matière de d'agrainage ou d'affouragement. Par contre, elle a bien identifié une volonté de l'ONF de restreindre, voire de faire disparaître ces pratiques de ses lots de chasse, option qui semble règlementairement du ressort du propriétaire dans l'état actuel du droit. Il est certes toujours possible de contester certaines des raisons qui conduisent l'ONF à une telle option[21], mais l'ONF n'a pas outrepassé ses prérogatives de représentant du propriétaire bailleur.

3.2. La réforme législative en cours sur les modalités d'attribution du plan de chasse rend plus inconfortable la situation de l'ONF par rapport aux choix faits par l'établissement depuis 2012

L'avis présenté le 27 mars 2019 par Mme la sénatrice Anne Chain-Larché, au nom de la commission des affaires économiques, sur le projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement, mentionne :

« *Les députés [en première lecture, procédure accélérée] ont adopté un amendement du Gouvernement pour transférer la gestion individuelle des plans de chasse de l'État aux fédérations de chasseurs. Ainsi, le plan de chasse sera désormais mis en œuvre par le président de la fédération départementale des chasseurs après avis de la chambre d'agriculture, de l'Office national des forêts et de la délégation régionale du Centre national de la propriété forestière.*

Il est également précisé que pour chacune des espèces de grand gibier soumises à un plan de chasse, le préfet fixe, après avis de la commission départementale compétente en matière de chasse et de la faune sauvage, le nombre minimal et le nombre maximal d'animaux à prélever annuellement dans l'ensemble du département, répartis, le cas échéant, par sous–ensemble territorialement cohérent[22] pour la gestion de ces espèces, par sexe ou par catégorie d'âge. Si le préfet constate, après avoir recueilli les observations du président de la fédération, une défaillance grave dans la prise en compte par le plan de chasse des orientations du schéma départemental de gestion cynégétique, il modifie les plans de chasse individuels. »

Dans l'état actuel des informations dont elle dispose, la mission note que la France serait le seul pays où l'État se dessaisirait d'une compétence importante permettant de contribuer à assurer une gestion durable de son domaine privé forestier, en la transférant aux fédérations départementales de chasseurs et en ne conservant qu'une procédure d'appel en cas de problème manifeste. L'État n'en restera pas moins responsable de la mise en œuvre d'une gestion durable et multifonctionnelle sur son domaine forestier privé, au travers des résultats obtenus par son opérateur ONF.

---

protection particulière (réserve, cœur de parc national), une réflexion spécifique pour l'établissement des objectifs de *prélèvement devra être conduite pour tenir compte des objectifs de protection dans l'atteinte de l'équilibre forêt-gibier. ».* Par ailleurs le préambule du COP donne une large place à la logique des PRFB comme outil intégrateur.

[21] La mission, dans ses contacts avec l'ANAFODOM, a pu constater combien cette question est sensible au regard des impacts de la décision de l'ONF sur la valeur cynégétique du lot, découlant de la comparaison avec la situation prévalant à proximité immédiate.

[22] La mission s'interroge sur la possibilité qu'aurait un préfet de fixer ces maxima et minima pour les forêts domaniales, si le contexte relationnel entre FDC et ONF ne permettait pas un accord. Au moins pour le cerf, l'approche devrait nécessairement dépasser le seul cadre des forêts domaniales.

Compte tenu du contexte perçu par la mission, pour ce qui concerne au moins l'ONF (seul domaine de sa compétence), il lui semble erroné de considérer qu'il s'agit d'une pure mesure technique de transfert de charge des DDT à la fédération départementale des chasseurs (FDC). En effet, au moins au niveau national, la mission a identifié deux sujets qui sont de nature à susciter des profondes divergences d'analyse, qui risquent de ne pouvoir se résoudre que devant les tribunaux si les tensions actuelles devaient persister :

- les comptages et estimations de population des espèces soumises au plan de chasse, effectués par l'ONF sont a priori récusés tant qu'ils ne sont pas effectués conjointement avec la FDC, à tout le moins contre-expertisés par la FDC ;
- l'existence même de dégâts de gibier en forêt domaniale est contestée par certains représentants des chasseurs, le problème proviendrait en effet pour l'essentiel de l'intolérance d'un ONF productiviste vis-à-vis des traces normales de la présence d'animaux sauvages en forêt[23].

Concernant le premier point, cela conduit à récuser tout le bien fondé de la démarche entamée depuis 2012 et alors ratifiée par la FNC, qui fait des locataires les interlocuteurs privilégiés de l'ONF dans la gestion de l'équilibre sylvo-cynégétique[24]. Le rapport de force actuellement constaté entre le monde cynégétique et l'ONF pourrait néanmoins conduire, par principe de réalisme, à substituer (ou ajouter) la FDC aux locataires dans les discussions techniques à l'amont des demandes de plans de chasse par l'ONF. S'agissant d'une orientation stratégique, il appartient à l'État propriétaire et aux deux tutelles de faire connaître à l'ONF leurs analyses.

Concernant le second point, la mission estime qu'il s'agit davantage d'une posture visant à récuser par avance toute extension du régime des dégâts agricoles aux dommages en forêt. Sur le terrain, il ne lui a pas été fait mention d'une contestation de principe de l'existence de dégâts de gibier en forêt, même si la qualification de l'ampleur des dégâts est partout un sujet sensible.

Globalement, la mission fait le pari que, sur le terrain, il existe une capacité de compréhension, de négociation et de compromis qui ne semble pas exister actuellement au niveau national. Néanmoins, si l'ONF devait être contraint de développer une stratégie contentieuse vis-à-vis d'une décision d'une FDC, l'État devra assumer ses responsabilités de propriétaire forestier, en appui de son opérateur.

---

[23] La mission peine à comprendre que, dans le même temps, l'ONF soit soupçonné d'avoir délibérément favorisé de trop fortes concentrations d'animaux pour maximiser le tarif des locations de chasse.

[24] Dans l'agence de Schirmeck visitée par la mission, l'ONF commence par mener ses propres analyses, en cohérence avec les outils d'estimations intégrés dans le contrat sylvicole et cynégétique, et qui font l'objet de mesures et d'interprétation en présence des locataires invités (le choix d'une date étant négocié, hors samedi et dimanche). Les locataires sont ensuite consultés par écrit, mais aussi réunis pour un échange sur les intentions de l'ONF en matière de demande de plan de chasse. Les seules réelles difficultés identifiées par l'ONF dans le cadre de cette procédure de concertation tiennent au fait que pour beaucoup de ses locataires, l'enjeu réside non dans le plan de chasse, mais dans les minima qui sont interprétés comme des maxima.

3.3. L'impact financier de la contribution territoriale cynégétique risque de ne pas être négligeable pour l'ONF

La mobilisation d'une contribution territoriale à l'indemnisation des dégâts de gibier en agriculture, existe d'ores et déjà dans une vingtaine de départements[25], sur la base du quatrième alinéa[26] de l'article L. 426-5 du code de l'environnement. Mais il ne s'agissait que d'une possibilité. Le projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement modifie cet alinéa en rendant désormais obligatoire « *une participation des territoires de chasse* ». La dernière phrase de cet alinéa induit que cette participation des territoires de chasse peut être modulée en fonction des espèces de gibier, du sexe, des catégories d'âge, des territoires de chasse ou unités de gestion. La modification législative en cours vise une meilleure responsabilisation des détenteurs du plan de chasse, ce qui est de bon sens.

La question identifiée par la mission porte sur les bases et justifications de cette modulation pour ce qui concerne les territoires boisés, à la lumière de pratiques antérieures de certains départements, mais aussi des réflexions menées en 2019 par certaines fédérations départementales de chasse. La mission a eu notamment connaissance des propositions faites par la FDC du Loiret en vue de son assemblée générale du 13 avril 2019 ; il était notamment envisagé :

- une participation pour les « surfaces ouvertes » : valorisation de la chasse et de l'aménagement du territoire en général, à hauteur de 10 centimes par hectare (autres que bois-friches-landes) ;
- une participation pour les « surfaces boisées » liée aux dégâts de gibier sur les surfaces adhérentes boisées (bois + landes + friches) à l'échelle du regroupement de massif via l'unité de gestion (UG)

Concernant cette participation des surfaces boisées (la participation « surfaces ouvertes » restant à 10 centimes/ha), il a été proposé au vote[27] :

- un bracelet sanglier à 20 euros, et une participation « surface boisée[28] » de 0,36 à 3,58 euros/ha ;
- la suppression du bracelet sanglier et une participation « surface boisée » de 0,64 à 6,40 euros/ha.

---

[25] Selon les informations en possession de la mission, dans un département fortement boisé comme celui des Landes, la contribution moyenne à l'hectare était de 0,15 euros, avec une variation selon les unités de gestion cynégétique de 0,02 à 0,42 (cas de l'UG Haute Lande) en 2016. Le montant et les écarts sont à comparer avec ceux qui semblent envisagés dans le Loiret.

[26] « *La fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs prend à sa charge les dépenses liées à l'indemnisation et à la prévention des dégâts de grand gibier. Elle en répartit le montant entre ses adhérents ou certaines catégories d'adhérents. Elle peut notamment exiger une participation personnelle des chasseurs de grand gibier et de sanglier, une participation pour chaque dispositif de marquage,* ***une participation des territoires de chasse*** *ou une combinaison de ces différents types de participation. Ces participations peuvent être modulées en fonction des espèces de gibier, du sexe, des catégories d'âge, des territoires de chasse ou unités de gestion*. »

[27] Avec un argumentaire listant les inconvénients de la première option, et les avantages de la seconde.

[28] La mission garde en mémoire qu'une revue économique comme « Capital » rappelle que la valeur moyenne de l'hectare boisé est d'environ 4000 euros et que la rentabilité de la gestion forestière n'excède guère 1,5% par an, soit environ 60 euros/ha. Même si la rentabilité est sans doute supérieure en forêt domaniale, le niveau de prélèvement envisagé reste très lourd. Il sera certes reporté sur le locataire de la chasse, mais aura très vraisemblablement des impacts négatifs sur les tarifs de location, ce dont l'État propriétaire et les ministères de tutelle ne peuvent pas se désintéresser. Pour la mission, l'enjeu est de pouvoir justifier techniquement de manière appropriée la contribution légitime de l'ONF à la participation territoriale.

La mission note que le vote de l'assemblée générale de la FDC du Loiret a retenu la première option, et donc écarté celle qui était la plus coûteuse pour les surfaces boisées. Néanmoins la participation « surface boisée » est désormais significative, avec des modulations de 1 à 10 dont la justification technique mériterait des explicitations, notamment au regard des surfaces agricoles et du comportement des sangliers au sein d'un grand massif boisé.

Tout en comprenant le côté vertueux d'une responsabilisation des détenteurs de droits de chasse, la mission s'interroge donc sur les critères techniques concernant le comportement des sangliers (et très secondairement celui des chevreuils[29]), qui peuvent justifier de tels écarts entre les milieux ouverts et les forêts, mais aussi au sein des milieux forestiers. En effet les montants maximaux envisagés atteignent des niveaux qui exigent une sérieuse justification dans le cas des détenteurs de droits de chasse exclusivement situés en forêt, et plus encore quand il s'agit de vastes massifs compacts, alors que le sanglier qui cause les dégâts en agriculture fréquente essentiellement les bordures. Le risque de reporter sur l'ONF une part disproportionnée de la charge financière de l'indemnisation des dégâts de gibier ne semble pas négligeable.

Elle invite instamment le ministère chargé de la chasse à expertiser de manière approfondie les conséquences possibles de telles options concernant la mise en œuvre effective d'un sain principe de responsabilisation, sur le report des charges d'indemnisation des dégâts agricoles sur la propriété forestière écartée du principe d'indemnisation, et sur la dynamique financière de l'ONF. L'enjeu pourrait être de plusieurs millions d'euros.

4. L'enjeu financier de la chasse est significatif pour l'équilibre budgétaire de l'ONF, à la fois en recettes et en charges

4.1. Les recettes provenant de la chasse dans le budget de l'ONF dépassent les 40 M d'euros annuels

En 2019, le rapport sur l'exécution du budget 2018 fait état de 40,7 M€ (41,98 M€ en 2017, 42,15 M€ en 2016) de recettes domaniales de la chasse et de la pêche[30] , hors prise en compte des bracelets de chasse (neutres financièrement, hors l'effet de répartition entre deux exercices comptables). La baisse de 2018 s'explique essentiellement par la diminution sensible de l'indice national fermage[31].

Il faut rajouter à ce total des recettes de location de chasse, le montant des licences de chasse dirigée, pour un montant compris entre 2,3 M et 3,3 M euros selon les années.

[29] Le chevreuil pèse en effet bien moins que le sanglier dans le montant des indemnisations aux cultures (quelques pourcents).

[30] Les recettes de la pêche sont marginales dans ce chiffre, de l'ordre de 250 000 euros (source ONF).

[31] La révision des loyers des baux de chasse est fondée depuis 2016 sur l'évolution de l'indice national fermage publié par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA). En 2018, les loyers des baux de chasse ont été révisés à la baisse de -3,0 % en application de cet indice, lui-même impacté par la baisse des revenus agricoles.

Les effets sur le budget de l'ONF des nouvelles modalités de gestion des lots de chasse, depuis le renouvellement des baux de 2016, sont les suivants :

- 278 résiliations de baux (soit 9 % en nombre) constatées en 2018 (soit du fait du locataire, soit du fait de l'ONF), avec effet au 31 mars 2019, ce qui représentent un loyer de 5,1 M€. Les lots disponibles ont été proposés en adjudication publique en mars 2019 ;
- l'application, à partir de 2019, d'un bonus portant sur 192 lots et d'un malus sur 27 lots avec un solde financier correspondant à -0,4 M€, découlant de l'application des règles contractuelles figurant dans les contrats cynégétiques et sylvicoles.

Les recettes provenant de la chasse se situent donc à un peu moins de 20% du montant des recettes provenant des ventes de bois (frais d'exploitation déduit dans le cas du BF), ce qui est une contribution significative au budget de l'ONF.

De manière rétrospective, la série longue des recettes brutes de la chasse en forêt domaniale (cf. infra) semble montrer globalement une assez bonne stabilité des dépenses des locataires pour accéder aux chasses en forêt domaniale. En effet, en prenant en compte la taxe de luxe (prélevée par l'État) qui s'est appliquée jusqu'en 2004 sur les baux de chasse, la dépense des locataires était d'environ 44 M euros (valeur 2018) en 1991 et de 43 M euros en 2018. Dans le même temps les tirs de cerfs ont été multipliés par 2,6, ceux de chevreuils par 2 et ceux de sanglier par 4 en forêt domaniale (source ONF). Rapportée aux nombre d'animaux tués, la dépense des chasseurs s'est donc fortement réduite.

Tableau 3 : Recettes brutes de la chasse (licences comprises) entre 1991 et 2018

Année	Montant	Unité	Remarques
2018	42,8	M€	Effet du mécanisme d'indexation sur l'indice fermage
2017	43,9	M€	
2016	44,1	M€	location généralisée, mais environ 650 adjudications32
2015	46,9	M€	
2014	46,8	M€	
2013	47,3	M€	adjudication partielle (dénonciation de certains baux)
2012	48,0	M€	
2011	48,0	M€	
2010	47,9	M€	adjudication/location partielle
2009	48,0	M€	
2008	45,9	M€	
2007	44,9	M€	
2006	44,0	M€	
2005	41,2	M€	
2004	40,6	M€	adjudication/location pour les ACCA33
2003	31,0	M€	Conséquences contractuelles de la situation post-tempête
2002	30,0	M€	Conséquences contractuelles de la situation post-tempête
1999	175,0	MF	Dernière année avant la tempête de fin décembre 1999 (équivalent 35 M€ en 2018)
1991	165,0	MF	adjudication/location générale (équivalent 37,3 M€ en 2018)

Source : ONF.

[32] Modification du mécanisme d'indexation des baux, désormais basé sur le seul indice national du fermage, au lieu d'un indice composite antérieurement.

[33] En 2004, la « taxe de luxe » qui concernait les baux de chasse, d'un montant d'environ 20% (versé à l'État), disparaît : les adjudications font dès lors un bond.

La mission note que, selon l'ONF, les nouvelles locations de mars 2019 (cf. supra) devraient se traduire par une baisse d'environ 12% par rapport aux loyers de 2018. De manière prospective, la mission identifie une baisse tendancielle des recettes issues de la chasse, compte tenu notamment des constats suivants :

- la réduction du nombre de chasseurs ;
- le niveau actuel élevé des baux, conduisant certains locataires à souhaiter des densités élevées de grand gibier, de nature à satisfaire de nouveaux actionnaires à moindre investissement personnel dans la gestion cynégétique ;
- les difficultés d'ores et déjà rencontrées, et de plus en plus fréquemment selon l'ANAFODOM, par certaines sociétés locataires pour trouver des actionnaires suffisamment motivés pour payer une contribution personnelle élevée ;
- le probable renchérissement des charges pesant sur les adjudicataires[34], du fait de la contribution des territoires découlant du projet de loi en cours d'examen au Sénat, conduisant à une probable baisse tendancielle des prix des baux, par effet de compensation ;
- la nouvelle priorité donnée par l'ONF à la maîtrise de l'équilibre sylvo-cynégétique, avec la mise en place de mécanismes intéressant financièrement le locataire à l'atteinte des objectifs. En allant au bout de la logique proposée, le bonus perçu par un locataire pourrait atteindre 30% du montant de son bail.

4.2. L'impact financier du déséquilibre sylvo-cynégétique en forêt domaniale serait selon l'ONF de l'ordre d'une quinzaine de millions d'euros et pourrait s'alourdir

Concernant l'impact financier pour l'ONF du déséquilibre sylvo-cynégétique mentionné au chapitre 2.1, la direction générale a remis à la mission une note estimant les surcoûts actuels constatés (hors frais des personnels fonctionnaires mobilisés[35]), liés à la protection des régénérations telle que pratiquée[36], à leur remplacement en cas d'échec, aux dégagements supplémentaires liés au retard de croissance des semis ou plants abroutis, ainsi qu'à la dégradation de la qualité du bois en cas d'écorçage. Le surcoût annuel pour l'ONF est estimé à environ 13 M€, mais cette estimation ne prend pas en compte l'impact sur le budget de l'ONF des reports de coupes (voir annexe sur les ventes de bois).

L'ONF a également estimé le manque à gagner découlant du remplacement de fait d'essences appétentes pour le grand gibier par des essences moins appétentes, mais souvent d'un rendement économique plus faible, dans le cadre d'une approche régionalisée. Le manque à gagner annuel à terme lié à des substitutions d'essences est évalué à un peu plus de 60 M€.

Compte tenu du besoin structurel de financement de l'ONF, évalué à plus d'une cinquantaine de millions d'euros par an, ces estimations sont d'un montant très significatif, et méritent l'attention de l'État propriétaire et de l'État tutelle, même si les bases de ces estimations doivent faire l'objet d'une expertise contradictoire des tutelles techniques.

---

[34] Le président de l'ANAFADOM a fait état d'un surcoût personnel de 7000 euros du fait de l'option prise par la FDC dans le Loiret, un autre locataire de l'ONF étant concerné par 15 000 euros de surcoût.

[35] Hors coût lié au surcroît de temps passé par les forestiers au suivi des indicateurs dans ces contextes de déséquilibre forêt-ongulés. Sur la base d'un coût total annuel de gestion cynégétique en temps de personnel de 5 M€, l'ONF estime que ce surcoût est de l'ordre du million d'euros (20%).

[36] Les coûts actuels de protection des régénérations en forêt domaniale sont de 3,5 M€. Mais le coût théorique de la mise en place des engrillagements pour la protection des régénérations dans tous les contextes de déséquilibre sylvo-cynégétique majeur est évalué par l'ONF à environ 11 M€.

ANNEXE VII

Parangonnage

Annexe VII

SOMMAIRE

1. LA FORÊT FRANÇAISE MÉTROPOLITAINE EST UNIQUE EN EUROPE DE PAR SA DIVERSITÉ ET SA RICHESSE, CE QUI IMPOSE DE PRENDRE DE NOMBREUSES PRÉCAUTIONS DANS LA PERSPECTIVE D'UN PARANGONNAGE 1

1.1. La forêt française, au confluent de types biogéographiques divers, jouit d'une situation singulière dans le panorama européen 1

1.1.1. La France est un des premiers pays forestiers d'Europe 1

1.1.2. La forêt française est l'une des plus diverses d'Europe, ce qui lui confère un potentiel d'exploitabilité moindre par rapport à d'autres pays européens 6

1.1.3. Ces particularités imposent une segmentation des territoires nationaux afin d'établir des comparaisons pertinentes 14

1.2. Les départements d'Outre-mer contribuent également à la spécificité de la forêt française 15

1.2.1. Spécificités et diversité des forêts ultramarines 15

1.2.2. Ces particularités rendent plus délicates les comparaisons et nécessitent de prendre des précautions supplémentaires afin de ne pas biaiser les résultats 16

1.3. La France en Europe ne se distingue pas par l'ampleur de la propriété publique des forêts mais par l'éparpillement de celle-ci. 16

1.3.1. La propriété publique des forêts est moins importante en France que dans la moyenne des pays européens 16

1.3.2. L'éparpillement de la propriété publique au niveau infranational en France doit être pris en compte pour juger de la performance de la gouvernance des forêts publiques 18

2. LE MODÈLE D'ORGANISATION DE L'ONF NE FAIT PAS FIGURE D'EXCEPTION EN EUROPE, MÊME SI SON MODE DE FONCTIONNEMENT SE SITUE ENTRE CELUI D'UNE ADMINISTRATION ET CELUI D'UNE AGENCE 21

2.1. Seuls cinq pays en Europe n'ont pas adopté d'outils de gestion des forêts publiques unifiés au niveau national 21

2.1.1. Tous les pays comparés imposent un cadre de gestion des forêts au niveau national, hormis la Bosnie-Herzégovine 21

2.1.2. Cinq pays européens ont fait le choix de ne plus avoir d'organisme national, dont deux ont mené cette réforme depuis les cinq dernières années 21

2.2. Le modèle de l'agence est le second modèle le plus répandu parmi les trois types d'organismes forestiers présents en Europe 22

2.2.1. Le modèle de l'entreprise publique est dominant à l'Est et au Nord de l'Europe 24

2.2.2. Les pays où l'exploitation forestière est très réduite, particulièrement au Sud de l'Europe, ont conservé la gestion forestière au sein de l'administration 24

2.2.3. Les agences, modèle qui se rapproche le plus de celui de l'ONF, ont été adoptées par dix États et Länder en Europe 25

2.3. Les effectifs de l'ONF sont parmi les plus importants en volume, en cohérence avec la surface forestière gérée et le chiffre d'affaires dégagé 26
2.3.1. Comme dans les pays d'Europe de l'Ouest et du Nord dans les années 2000, l'ONF a mené une politique de réduction des effectifs, tandis qu'à l'Est de l'Europe ceux-ci demeurent très importants 26
2.3.2. La masse salariale de l'ONF, rapportée à ses effectifs et à ses charges, représente un poids comparable à ce qui se pratique dans les autres organismes forestiers européens 28
2.4. Par rapport aux autres pays ou régions d'Europe, l'ONF a adopté un maillage territorial comportant un nombre important d'échelons par rapport à la surface forestière gérée, mais qui couvrent une surface de forêts relativement importante 30
2.5. Les instances de gouvernance des organismes de gestion forestière sont plus clairement définies et mieux organisées dans les autres pays d'Europe 33
2.5.1. L'ONF dispose d'une unique instance de gouvernance qui rassemble un nombre élevé d'acteurs aux intérêts divergents 33
2.6. Les réformes institutionnelles sont fréquentes depuis deux décennies en Europe 33
2.6.1. Des contraintes de rentabilité ont déterminé la transformation de quatre organismes en entreprises publiques et conduisent à des réformes fréquentes en leur sein 34
2.6.2. Deux pays ont régionalisé leur politique forestière 34
2.6.3. Dans le Bade-Wurtemberg, la répartition des activités de service public et des activités concurrentielles a été clarifiée 35

3. L'ONF N'EFFECTUE PAS D'ACTIVITÉS FORESTIÈRES PLUS DIVERSIFIÉES QUE LES AUTRES ORGANISMES FORESTIERS D'EUROPE 35

3.1. La production de bois est une activité prépondérante pour la plupart des organismes forestiers, ainsi que pour l'ONF 35
3.1.1. Les forêts d'Outre-mer n'entrent pas dans nos comparaisons du fait de leur situation singulière qui fausserait les comparaisons avec les autres pays européens 35
3.1.2. L'ONF produit un fort volume de bois mais sa productivité à l'hectare est inférieure à la moyenne européenne 36
3.1.3. La vente de bois représente une part modérée du chiffre d'affaires de l'ONF, comparé aux autres organismes forestiers d'Europe, et il y apparaît moins valorisé 39
3.2. Les différents organismes forestiers réalisent des activités concurrentielles très variées 40
3.2.1. Les activités concurrentielles de l'ONF couvrent un spectre très large de domaines 40
3.2.2. Le panel des activités concurrentielles réalisées par les autres organismes forestiers d'Europe peut être extrêmement large ou très réduit 41
3.3. Les activités de protection et de conservation de l'environnement sont souvent peu précisément définies, qu'il s'agisse de l'ONF ou des autres pays forestiers européens 42
3.3.1. Il est difficile de recueillir des informations précises et détaillées sur les activités de l'ONF en matière d'environnement, bien que celles-ci semblent nombreuses 42
3.3.2. Le périmètre des activités environnementales est également diversifié dans d'autres pays d'Europe 43

3.4. La multifonctionnalité est un principe unanimement affirmé en Europe mais dont la mise en œuvre effective ne se fait pas partout selon les mêmes modalités ... 44
3.4.1. La France se situe à contre-courant des pays européens au regard du principe de multifonctionnalité des forêts, qui ne bénéficie pas d'une reconnaissance juridique au niveau de l'unité de gestion mais est mis en œuvre effectivement ... 44
3.4.2. Comme dans le reste de l'Europe, le mandat confié à l'ONF prévoit des missions diversifiées ... 48
3.5. Les organismes forestiers publics d'Europe ont mis en place une communication plus transparente vis-à-vis des citoyens ... 49
3.5.1. L'ONF, bien que certaines de ses actions soient la cible de contestations depuis plusieurs années, n'est pas parvenu à mettre en place une communication efficace auprès des élus et du grand public ... 49
3.5.2. Les autres pays d'Europe élaborent des documents plus détaillés, plus clairs et plus transparents pour mettre en valeur et expliquer leur action ... 51

4. LES RÉSULTATS FINANCIERS DE L'ONF SONT DÉGRADÉS PAR RAPPORT À CEUX DES AUTRES PAYS D'EUROPE ... 52

4.1. L'ONF génère un chiffre d'affaires important mais connaît un déficit durable depuis une vingtaine d'années ... 52
4.1.1. Le chiffre d'affaires de l'ONF est important relativement aux autres pays d'Europe, excepté l'Allemagne ... 52
4.1.2. Le résultat financier de l'ONF est déficitaire, tandis qu'il est positif pour les organismes des autres grands pays forestiers d'Europe examinés, à l'exception des agences du Bade-Wurtemberg et d'Angleterre ... 53
4.2. Relations financières entre les organismes de gestion forestière et l'État ... 55
4.2.1. Tous les organismes au statut d'entreprise publique reversent une partie de leurs recettes à l'État ... 56
4.2.2. Une douzaine d'organismes en Europe, constitués en entreprise publique, sont indépendants financièrement de l'État ... 56
4.2.3. L'État finance certaines activités de service public ou d'intérêt général pour neuf organismes forestiers ... 57

Encadré 1 : Sources exploitées par la mission pour la réalisation du parangonnage

La mission a circonscrit son étude aux pays du continent européen, qu'ils fassent partie de l'Union européenne ou non ; la présente annexe ne prend donc pas en compte une comparaison des forêts françaises d'outre-mer avec celles de pays tropicaux, ni avec celles d'autres pays européens également concernés par des régions ultra-périphériques. Les données analysées dans cette annexe proviennent de sources variées :

- Eurostat est l'office statistique de l'Union européenne, auquel les instituts statistiques des États membres fournissent les données qu'ils collectent, qu'Eurostat consolide dans un second temps au moyen d'une méthodologie harmonisée. Eurostat produit des données relatives au secteur de la foresterie, qui comprennent également des indicateurs renseignant sur la nature des forêts des États membres ;
- la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, l'une des cinq commissions régionales du Conseil économique et social des Nations unies, produit également des statistiques relatives à la foresterie, la plupart du temps en lien avec la FAO ;
- l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) publie tous les cinq ans des rapports relatifs à l'état des forêts dans le monde. La mission s'est appuyée sur les rapports nationaux publiés par pays qu'elle a publié dans ce cadre, et qui consistent en un questionnaire rassemblant un grand nombre d'indicateurs variés renseignant sur la nature des forêts des différents États et sur leur exploitation. La FAO ne collecte donc pas elle-même de données, mais publie celles que lui fournissent les États sur une base déclarative ;
- les rapports d'activité publiés par les organismes publics de gestion forestière des différents pays examinés ;
- l'Association européenne des forêts publiques (Eustafor) représente les agences et entreprises publiques forestières de 24 pays européens. Elle vise le dialogue et l'échange de bonnes pratiques entre ses membres, les aide à mettre en œuvre les stratégies et les législations de l'Union européenne, et défend leurs intérêts devant les institutions de l'Union. Elle collecte des informations relatives à l'activité de ces différents gestionnaires forestiers publics.

Source : Mission.

1. La forêt française métropolitaine est unique en Europe de par sa diversité et sa richesse, ce qui impose de prendre de nombreuses précautions dans la perspective d'un parangonnage

1.1. La forêt française, au confluent de types biogéographiques divers, jouit d'une situation singulière dans le panorama européen

1.1.1. La France est un des premiers pays forestiers d'Europe

1.1.1.1. La France possède la troisième superficie forestière d'Europe

Le tableau ci-dessous présente les superficies forestières des différents pays d'Europe et la part qu'elles représentent par rapport à leur surface totale.

Tableau 1 : Superficies forestières en Europe en 2017[1]

	Surface forestière totale (en milliers d'ha)	Surface forestière ramenée à la surface totale (en %)
Suède	28 300	63
Finlande	26 300	78
Espagne	18 417	36
France métropolitaine	16 989	31
Norvège	12 114	19
Turquie	11 943	15
Allemagne	11 423	32
Italie	9 979	33
Pologne	9 164	29
Roumanie	6 565	28
Grèce	4 054	31
Autriche	3 689	44
Bulgarie	3 652	33
Portugal	3 182	35
Royaume-Uni	3 144	13
Lettonie	3 007	47
Serbie	2 720	31
Croatie	2 689	48
République Tchèque	2 596	33
Estonie	2 313	51
Lituanie	2 176	33
Bosnie-Herzégovine	2 139	42
Slovaquie	2 017	41
Hongrie	1 976	21
Suisse	1 270	31
Slovénie	1 185	57
Monténégro	827	60
Irlande	743	11
Belgique	700	23
Danemark	612	14
Pays-Bas	376	9
Islande	191	2
Chypre	173	19
Luxembourg	87	34
Malte	>1	1

Source : Food and Agriculture Organisation (FAO), Eurostat.

Six pays en Europe se répartissent 70% de la superficie forestière, parmi lesquels la France tient le troisième rang (cf. tableau 1) : la Suède (28 Mha), la Finlande (22 Mha), l'Espagne (18 Mha), la France métropolitaine (17 Mha), la Norvège et la Turquie (12 Mha). La superficie moyenne de la forêt dans les pays de l'Union européenne (UE) est de 6 Mha environ.

[1] La majorité des chiffres datent de 2017, mais certains, issus des données FAO, datent de 2015.

La superficie forestière rapportée à la superficie du territoire de chaque pays connaît des variations importantes. Un petit groupe de pays, principalement du Nord et de l'Est de l'Europe, présente une densité de forêt importante. Le premier de ce point de vue est la Finlande, avec 78% de son territoire recouvert de forêt ; viennent ensuite la Suède (63%), le Monténégro (60%) et la Slovénie (57%). Un second petit groupe de pays se situe autour d'un taux de 50% (Estonie, Croatie et Lettonie). L'Autriche suit de près avec 44% de son territoire couvert par la forêt. À l'inverse, les pays du Nord-Ouest du continent comme le Danemark (14%), le Royaume-Uni (13%), l'Irlande (11%) et les Pays-Bas (9%) détiennent les taux les plus bas, tandis que des pays aussi divers que la Belgique, la Hongrie, la Norvège et Chypre se situent autour de 20%.

En France métropolitaine, le taux est proche de celui d'un nombre important de pays, puisqu'il s'élève à 31% et qu'une quinzaine de pays de l'UE (Espagne, Portugal, Luxembourg, Lituanie, Italie, République Tchèque, Bulgarie, Allemagne, Serbie, Suisse, Grèce, Pologne, Roumanie) se situent dans une fourchette entre 36 et 26%. La France se situe en cela dans la moyenne européenne, puisque la forêt couvre 38% de la surface de l'ensemble de l'UE[2].

Ces différences de couverture forestière ont un lien fort avec la géologie et le climat.

Une très forte spécificité française est de situer au carrefour de quatre zones biogéographiques : océanique, continentale, alpine et méditerranéenne. Derrière les données en surface, il y a donc une variété de types de végétation et de peuplements qui ne peut être comparée à la relative homogénéité forestière de la très grande majorité des pays européens (cf. point 1.1.2.1.1).

1.1.1.2. La forêt française, au contraire des forêts d'Europe centrale et de l'Est, présente de vastes superficies mais pas de fortes densités de peuplement

Les grands pays forestiers ne sont pas uniquement ceux qui disposent de grandes surfaces forestières. Il convient également d'observer les volumes de bois vivant sur pied dans les forêts des différents pays, comme présenté dans le tableau ci-dessous.

[2] Source : « L'Union européenne et les forêts », fiche thématique du Parlement européen, octobre 2018.

Tableau 2 : Volumes de bois vivant sur pied en 2015

	Volume vivant sur pied en forêt (en milliers de m³)	Volume vivant sur pied en forêt exploitable (en milliers de m³)	Surface forestière totale (en milliers d'ha)	Volume vivant sur pied moyen par hectare de forêt (en m³/ha)
Allemagne	3 663 000	3 492 665	11 423	321
Allemagne, forêt gérée au niveau fédéral	*ND*	*101 153*	*NA*	*251*
Allemagne, Bade-Wurtemberg	*ND*	*517 201*	*1 372*	*377*
Allemagne, Basse-Saxe	*ND*	*352 945*	*1 205*	*293*
Allemagne, Bavière	*ND*	*1 013 151*	*2 558*	*396*
Allemagne, Brandebourg	*ND*	*316 800*	*1 100*	*288*
Allemagne, Mecklembourg	*ND*	*171 720*	*540*	*318*
Allemagne, Saxe-Anhalt	*ND*	*144 976*	*1 100*	*272*
Allemagne, Thuringe	*ND*	*188 634*	*544*	*347*
Autriche	1 155 000	1 121 000	3 689	313
Belgique	187 700	170 060	700	268
Bosnie-Herzégovine	392 000	392 000	2 139	ND
Bulgarie	699 000	492 000	3 652	191
Chypre	11 121	3 556	173	64
Croatie	414 940	388 770	2 689	154
Danemark	125 176	115 701	612	205
Espagne	1 211 968	943 981	18 417	66
Estonie	476 300	425 500	2 313	206
Finlande	2 319 851	2 099 415	26 300	88
France métropolitaine	**2 860 000**	**2 697 000**	**16 989**	**168**
Grèce	193 000	ND	4 054	48
Hongrie	377 050	330 680	1 976	191
Irlande	116 832	104 000	743	157
Islande	502	329	191	2,63
Italie	1 384 676	1 285 958	9 979	139
Lettonie	665 000	616 100	3 007	221
Lituanie	515 000	418 000	2 176	237
Luxembourg	25 950	25 756	87	298
Malte	80	ND	>1	229
Monténégro	121 400	105 000	827	147
Norvège	1 157 000	1 033 000	12 114	96
Pays-Bas	80 900	64 700	376	215
Pologne	2 540 000	2 190 000	9 164	277
Portugal	154 000	186 000	3 182	ND
République Tchèque	791 244	670 898	2 596	305
Roumanie	1 930 400	1 293 368	6 565	294
Royaume-Uni	652 000	652 000	3 144	207
Serbie	418 000	353 000	2 720	154
Slovaquie	532 100	439 600	2 017	264
Slovénie	431 600	393 900	1 185	364
Suède	2 988 500	2 389 692	28 300	106
Suisse	442 000	426 000	1 270	348
Turquie	1 506 000	1 032 000	11 943	126
Moyenne	87 2551	768 604	5 620	196

Source : FAO.

La France, grâce à son importante superficie forestière, présente un volume total de bois vivant sur pied très important, le troisième d'Europe, derrière l'Allemagne et la Suède et devant la Finlande. En revanche, la densité de peuplement de ses forêts est plus faible que la moyenne européenne, avec 168 m^3/ha contre 196 m^3/ha en Europe. Cette caractéristique française s'explique en grande partie par trois facteurs : la diversité des types de végétation (faible volume à l'hectare en zone méditerranéenne, par exemple), les traditions sylvicoles françaises, et l'importance des accrus naturels et des plantations des 70 dernières années.

En revanche, les pays d'Europe centrale et de l'Est, jusqu'aux pays baltes, présentent des volumes de bois par hectare très importants. Cela est dû en grande aux traditions sylvicoles ces régions, qui privilégie des futaies denses (cf. encadré 2). Ces données permettent également de distinguer d'autres grands pays forestiers, au même titre que la Suède, la Finlande ou la France, qui, quoiqu'ils ne fassent pas partie des premiers pays d'Europe pour la surface forestière, ont des ressources de bois potentiellement exploitable très importantes : l'Allemagne (11,423 Mha de forêt et une moyenne de 321m^3/ha de bois vivant sur pied), la Pologne (9,164 Mha de forêt et une moyenne de 277 m^3/ha de bois vivant sur pied) et, dans une moindre mesure, l'Autriche (3 689 ha de forêt et une moyenne de 313 m^3/ha de bois vivant sur pied).

Encadré 2 : Définitions

Une **futaie** est un peuplement forestier composé d'arbres issus de semis ou de plants. Par extension, le mot futaie désigne un régime sylvicole fondé sur la reproduction sexuée des arbres.

La futaie s'oppose au **taillis**, peuplement forestier issu de rejets de souche ou de drageons, dont la perpétuation est obtenue par des coupes de rajeunissement.

La **densité** d'une futaie est la mesure quantitative de tout ou partie des tiges d'un peuplement forestier, exprimée le plus souvent en nombre d'arbres par hectare (éventuellement de tel diamètre, etc.) ou d'arbustes, d'arbrisseaux, de plants, de semis, etc.

La **régénération** désigne l'ensemble des interventions sylvicoles de renouvellement d'un peuplement par voie sexuée (naturelle ou artificielle).

Source : Vocabulaire forestier (Écologie, gestion et conservation des espaces boisés), Yves Bastien et Christian Gauberville coordinateurs, AgroParisTech, CNPF-IDF et ONF Ed., 554 pages et annexes.

1.1.2. La forêt française est l'une des plus diverses d'Europe, ce qui lui confère un potentiel d'exploitabilité moindre par rapport à d'autres pays européens

1.1.2.1. Les forêts françaises sont les plus diverses d'Europe

1.1.2.1.1. Les forêts françaises se trouvent au confluent des zones biogéographiques les plus variées en Europe

La directive européenne « *Protéger la biodiversité en Europe (Natura 2000)* », distingue neuf régions biogéographiques[3] en Europe (alpine, atlantique, région de la Mer noire, boréale, continentale, macaronésienne, méditerranéenne, pannonique, steppique), parmi lesquelles quatre sont présentes en France, ce qui en fait le premier pays en termes de diversité biogéographique (devant l'Espagne et l'Italie qui comptent trois régions biogéographiques différentes) :

- la zone atlantique, qui comporte surtout des forêts de type chênaies-charmaies. Elle concerne les régions ayant une façade atlantique, ainsi que l'Ile-de-France, le Centre et une grande partie du Sud-Ouest ;
- la zone continentale, qui comporte surtout des forêts de type hêtraies ou chênaies-hêtraies. Elle concerne les régions frontalières de la Belgique, de l'Allemagne, de la Suisse, la Bourgogne, le Limousin, l'Auvergne et une partie de la région Rhône-Alpes ;
- la zone méditerranéenne concerne les régions du pourtour méditerranéen ;
- la zone alpine, qui comporte surtout des hêtraies et des forêts de conifères. Elle concerne les massifs des Alpes et des Pyrénées.

Cette diversité biogéographique se retrouve au niveau des types de forêts. Le rapport du Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de mai 2017 *Documents de gestion forestière durable en forêt publique et privée. Parangonnage international* cite à ce titre un article universitaire ayant distingué quatorze types de forêts en Europe[4], qui considère que la France possède treize de ces types de forêts (forêts hémiboréale, alpine, forêt de chênes-lièges, de feuillus mésophytiques, de hêtres, forêt montagneuse de hêtres, de feuillus thermophiles, de feuillus persistants, de conifères méditerranéens, de marais, de zone humide, de bouleaux ou de tremble, d'espèces introduites), le seul type absent étant le type boréal. Le rapport note que la France présente à ce titre la plus grande diversité de types de forêts en Europe.

1.1.2.1.2. La forêt française est majoritairement feuillue, tandis que dans les autres grands pays forestiers les conifères dominent

Un indicateur complémentaire de comparaison des forêts, présenté dans le tableau ci-dessous, réside dans l'analyse de leurs peuplements par essences.

---

[3] Une région biogéographique désigne une zone géographique climatiquement et écologiquement relativement homogène, notamment au point de vue de ses peuplements en termes de faune et de flore.

[4] Barbati, A., et al., "European Forest Types and Forest Europe SFM indicators: Tools for monitoring progress on forest biodiversity conservation", dans Forest Ecology and Management, 2013.

Tableau 3 : Proportion des types d'essences par pays d'Europe en 2015

Pays	Part de feuillus (en % du volume sur pied total en forêt)	Part de hêtres (en % du volume sur pied total en forêt)	Part de chênes (en % du volume sur pied total en forêt)	Part de résineux (en % du volume sur pied total en forêt)
Allemagne	43	15	10	57
Allemagne, Bade-Wurtemberg	*46*	*22*	*8*	*52*
Allemagne, Basse-Saxe	*45*	*14*	*12*	*53*
Allemagne, Bavière	*35*	*14*	*7*	*63*
Allemagne, Brandebourg	*25*	*3*	*7*	*74*
Allemagne, Mecklembourg	*49*	*12*	*9*	*49*
Allemagne, Saxe-Anhalt	*40*	*7*	*12*	*56*
Allemagne, Thuringe	*42*	*20*	*7*	*56*
Autriche	22	10	2	75
Belgique	47	7	13	41
Bosnie-Herzégovine	54	48	6	38
Bulgarie	56	22	20	43
Chypre	2	ND	ND	98
Croatie	84	35	27	16
Danemark	56	24	9	45
Espagne	55	6	14	44
Estonie	46	ND	1	54
Finlande	20	ND	ND	80
France métropolitaine	**64**	**11**	**27**	**36**
Grèce	57	ND	ND	43
Hongrie	85	10	33	16
Irlande	17	3	4	83
Islande	29	ND	ND	71
Italie	61	18	15	39
Lettonie	46	NA	1	54
Lituanie	42	ND	3	58
Luxembourg	70	36	27	30
Malte	ND	ND	ND	ND
Monténégro	60	43	7	40
Norvège	27	ND	1	73
Pays-Bas	50	6	19	50
Pologne	31	6	8	69
Portugal	51	0	36	49
République Tchèque	81	8	6	19
Roumanie	68	35	14	32
Royaume-Uni	39	6	12	61
Serbie	88	39	26	12
Slovaquie	55	32	13	38
Slovénie	47	29	8	53
Suède	17	1	1	83
Suisse	42	18	2	58
Turquie	39	9	24	61

Source : FAO.

Afin de conserver une vision globale des forêts européennes, l'attention a été concentrée ici sur les deux types d'essences, feuillues et résineuses, plutôt que sur des essences particulières. Au sein des feuillus cependant, une approche plus fine a été menée en précisant la part des volumes de hêtre et de chênes dans le volume de bois sur pied total ; ces deux essences ont été retenues car elles sont celles qui sont traditionnellement le plus recherchées par l'industrie du bois, et qui comptent (en volume et en valeur) le plus dans la valorisation du bois au niveau national pour ce qui est des essences feuillues.

La forêt française est très majoritairement une forêt de feuillus, comme une bonne part des forêts des pays d'Europe de l'ouest et du sud. Quatre pays d'Europe de l'Est ont néanmoins des proportions de feuillus dépassants les 80% (Serbie, Hongrie, Croatie, République tchèque), tandis qu'à l'inverse les pays d'Europe du Nord présentent des taux élevés de résineux, supérieurs à 70%. Certes, la majorité des pays d'Europe possède des forêts où la répartition entre feuillus et résineux est relativement équilibrée, mais les grands pays forestiers autres que la France (Allemagne, Autriche, Pologne, Suède, Finlande), qui sont par ailleurs de grands pays au regard de l'industrie du bois, présentent des proportions de résineux d'au moins 60%.

La forêt française se distingue par son peuplement de chênes, parmi les plus importants d'Europe, puisqu'il représente 27% du volume de bois sur pied en France, contre 10% en Allemagne, 2% en Autriche, 0% en Finlande, 8% en Pologne, et 1% en Suède[5]. La Hongrie dispose d'un peuplement plus important, mais celui-ci comporte en majorité des chênes chevelus de peu de valeur pour l'industrie de transformation du bois. La Croatie, la Serbie, le Luxembourg et la Bulgarie présentent des chiffres proches de ceux de la France. Cependant, la Serbie et la Bulgarie comprennent également des parts prépondérantes de chênes chevelus, ce qui conduit à relativiser leurs chiffres. Ce qui distingue réellement la forêt française est moins la quantité de chêne présente, que sa qualité[6]. Ainsi, les chênaies atlantiques constituent le plus grand bassin mondial de production de chêne sessile à grain fin[7].

La forêt française est moins riche en hêtre, bien que celui-ci représente la seconde essence en volume (11%) et qu'il couvre de vastes surfaces (52% de la superficie de la forêt publique présente une prépondérance de hêtres[8]). L'Allemagne (et notamment le Mecklembourg, la Basse-Saxe et la Bavière), la Hongrie et l'Autriche présentent des proportions de hêtres similaires à celles de la France. Les pays d'Europe de l'est sont ceux où les peuplements sont les plus importants, tandis qu'à l'inverse la proportion est faible, voire inexistante dans les pays du nord et du sud de l'Europe.

La forte valorisation sur le marché des chênes de haute qualité confère à la France, dans ce domaine, un avantage certain sur les autres pays. En revanche, à un niveau plus global, le peuplement majoritairement feuillu et très hétérogène[9] des forêts françaises ne leur permet pas d'atteindre un potentiel d'exploitabilité aussi élevé que les pays de résineux, notamment les pays du nord. En effet, les résineux croissent plus rapidement que les feuillus, la gamme des qualités est plus resserrée et ils sont utilisés de façon prépondérante dans le domaine de la construction, tandis que les feuillus sont davantage utilisés pour l'ameublement ; ainsi, l'exploitation des résineux est plus facile et la demande plus élevée, ce qui les rend plus rentables économiquement.

---

[5] Source FAO. L'inventaire forestier national en France établit que les quatre premières essences de chêne en volume (pédonculé, rouvre, pubescent et vert) représentent 28% du volume en France (selon le site IGN).

[6] Office national des forêts, *Sylviculture des chênaies dans les forêts publiques françaises,* Rendez-vous techniques de l'ONF, hors-série n°5, 2010, p.29

[7] *Ibid.*, p.3,

[8] Office national des forêts, *Gestion des hêtraies dans les forêts publiques françaises, Rendez-vous techniques de l'ONF,* hors-série n°2, p.3

[9] Pour apprécier l'homogénéité de la ressource en bois, il est nécessaire de prendre en compte non seulement la diversité des essences, mais aussi les taux de mélange dans les peuplements, et les traitements sylvicoles (taillis, mélanges de taillis et de futaie, futaie). Le relief et les types de sols influent également sur le contexte de la valorisation écologique et économique de ces forêts. Pour tous ces facteurs, la forêt française présente un relativement fort caractère d'hétérogénéité qui peut être analysé à la fois comme intéressant du point de vue environnementale, et parfois pénalisant du point de vue de l'économie de la filière forêt-bois.

Cependant, la diversité de la forêt française peut également constituer un atout en termes de résilience à la fois en termes écologique dans le contexte du changement climatique et par rapport à un marché du bois où la valorisation des essences connaît de fortes fluctuations. Ainsi, alors qu'en 1978 la moyenne des prix du chêne atteignait 400 €/m3 et celle du hêtre 120 €/m3, en 1999, le prix moyen du chêne était descendu à moins de 160 €/m3, tandis que celui du hêtre était remonté à 120 €/m3 après une baisse au cours des années 1980[10].

1.1.2.1.3. Au niveau du massif, les forêts exploitables françaises sont davantage mélangées que les autres forêts d'Europe

Du point de vue de la sylviculture et de la production de bois, la moitié de la forêt française est constituée de peuplements dits monospécifiques (cf. Encadré 3)[11], qui se concentrent dans les Pyrénées, autour de la Méditerranée, dans le Sud-Ouest océanique (forêt des Landes), et dans les forêts de montagne. Ces peuplements sont pour les deux tiers des peuplements de feuillus, le tiers restant étant de type résineux. Les peuplements mélangés, qui représentent l'autre moitié de la forêt, sont particulièrement prédominants dans le Grand Est et le Jura. Dans les forêts mélangées, le mélange de feuillus représente 70 % de la superficie, le mélange de feuillus et de résineux près d'un quart de la superficie, le mélange de conifères seuls étant très réduit. Les forêts mélangées sont fortement diversifiées, car sur toute la France, une placette d'inventaire (cf. Encadré 3) de 700 m^2 compte en moyenne 6 espèces d'arbres[12].

Dans le reste de l'Europe, les forêts de Turquie, du Portugal, d'Albanie sont pour les trois quarts monospécifiques ; cette proportion s'élève aux deux tiers en Islande et au Royaume-Uni, à plus de la moitié en Norvège et Bulgarie et au Monténégro, et à plus de 40% en Pologne et en Autriche. Ces forêts sont le plus souvent des forêts de conifères de la même classe d'âge, les forêts de feuillus étant davantage diversifiées. Depuis les années 1990 cependant, les proportions de forêts monospécifiques diminuent dans toutes les régions d'Europe, les pratiques de régénération privilégiant la diversification pour atteindre les objectifs de biodiversité portés par le principe de gestion durable des forêts. Dans une logique d'adaptation au changement climatique et de résistance aux attaques sanitaires, la diversification des essences est de plus en plus prônée pour améliorer la résilience des peuplements.

La proportion de forêt monospécifique peut sembler importante en France, mais ce constat doit être fortement tempéré par le fait que les forêts monospécifiques sont, à l'exception notable de la forêt des Landes et des forêts plantées dans le cadre du fonds forestier national (FFN), des forêts relativement peu exploitables du fait de leur peuplement (forêt méditerranéenne) ou de leur situation peu accessible (forêt de montagne). Les forêts françaises présentent en réalité une hétérogénéité forte, à l'inverse des forêts exploitables de résineux scandinaves, largement monospécifiques, ce qui facilite l'industrialisation et la standardisation de leur exploitation[13].

---

[10] Ces données sont calculées en euros courants 2010, et sont issues du rapport *La valorisation de la forêt française,* Conseil économique, social et environnemental, octobre 2012.

[11] Ce n'est pas écologiquement exact, mais cela décrit la logique de sylviculture qui privilégie l'essence de production dominante.

[12] L'ensemble de ces données est issu de l'Inventaire forestier national 2018.

[13] Jean Puech, *Mise en valeur de la forêt française et développement de la filière bois,* rapport du 6 avril 2009 remis au président de la République Nicolas Sarkozy, p.16

Encadré 3 : Définitions

Forêt monospécifique : la diversité des peuplements est appréciée en comptant le nombre d'essences nécessaires pour atteindre 75% du couvert du peuplement. Lorsqu'une seule essence suffit, le peuplement est qualifié de monospécifique ou pur. Plus le nombre d'essences est important, plus le peuplement est diversifié.

Placette : une placette est une zone de forêt d'une circonférence donnée au sein de laquelle sont effectuées des mesures ou des inventaires. En l'occurrence, pour l'évaluation du nombre d'espèces d'arbres, les placettes inventoriées présentaient un rayon de 15 m, soit une superficie de 700 m^2.

Source : Mission.

1.1.2.2. Les forêts françaises, majoritairement de production, bénéficient également d'une ample protection

1.1.2.2.1. La forêt française compte peu de surfaces consacrées exclusivement à la protection

La fonction de protection de la forêt désigne, selon la FAO, deux capacités de la forêt :

- sa capacité à protéger des ressources, particulièrement l'eau (capacité à retenir l'eau, protection des nappes phréatiques) et les sols (lutte contre l'érosion) ;
- sa capacité à protéger les personnes, les infrastructures, et les cultures, des risques naturels (avalanches, glissements de terrain, chutes de pierres).

Certaines forêts sont ainsi entretenues exclusivement à des fins de protection. Ce sont celles qui sont comptabilisées dans le tableau ci-dessous. Cet indicateur se révèle finalement imparfait pour trois raisons :

- certaines des forêts exploitées à des fins de production remplissent également un rôle de protection, mais ne sont pas comptabilisées ici ;
- les forêts contribuent aussi à protéger des populations animales et végétales menacées ou en danger, ce qui n'est pas pris en compte dans la définition de la FAO ;
- les données de ce tableau sont issues d'Eurostat, qui lui-même utilise largement, pour cet indicateur, les données FAO. Or, les données de la FAO sont issues des déclarations des États, et ne sont que peu harmonisées *ex post.* Ainsi, bien que la FAO donne dans son questionnaire la définition de ce qu'elle entend par forêt de protection, les États peuvent fournir des données correspondant à leur propre définition de la protection. La cohérence des données récoltées est ainsi imparfaite.

Tableau 4 : Forêts de protection en Europe en 2015

Pays	Superficies ayant une fonction de protection des sols et de l'eau (en milliers d'ha)	Part de forêt ayant une fonction de protection (en %)
Union européenne	32 542	20
Allemagne	4 616	40
Autriche	713	19
Belgique	168	24
Bosnie-Herzégovine	ND	ND
Bulgarie	569	16
Chypre	0	0
Croatie	73	3
Danemark	0	0
Espagne	4 652	25
Estonie	138	6
Finlande	307	1
France métropolitaine	906	5
Grèce	ND	ND
Hongrie	201	10
Irlande	ND	ND
Islande	ND	ND
Italie	8 185	82
Lettonie	141	5
Lituanie	251	12
Luxembourg	ND	ND
Malte	ND	ND
Monténégro	ND	ND
Norvège	ND	ND
Pays-Bas	5	1
Pologne	3 152	34
Portugal	380	12
République Tchèque	312	12
Roumanie	3 087	47
Royaume-Uni	0	0
Serbie	ND	ND
Slovaquie	355	18
Slovénie	300	25
Suède	4 032	14
Suisse	585	46
Turquie	2 040	17

Source : Eurostat.

La France se situe au bas du classement, puisqu'elle ne consacre, selon ces statistiques internationales, que 5% de la surface de ses forêts à la protection. Elle est en cela proche d'un certain nombre de pays dont nous avons vu que la forêt détenait une place prédominante sur leur territoire, comme la Finlande (1%), la Croatie (3%), la Lettonie (5%), l'Estonie (6%), tandis que les pays qui possèdent des ratios surface forestière/surface du territoire proches de celui de la France présentent des taux beaucoup plus élevés : supérieur à 80% pour l'Italie, entre 40 et 50% pour la Roumanie, la Suisse et l'Allemagne, supérieurs à 25% pour la Pologne, la Slovénie et l'Espagne, et supérieurs à 10% pour la Bulgarie, le Portugal, la République Tchèque et la Lituanie. La France se situe finalement bien en-dessous de la moyenne de l'Union européenne (20%).

Comme il a été rappelé plus haut, cela ne signifie pas que la gestion de la forêt en France soit peu soucieuse de l'environnement, puisque les forêts de production qui assurent également des fonctions de protection ne sont pas comptabilisées ici. Cependant, cet indicateur conserve une pertinence en ce qu'il suggère, en creux, que la forêt de production représente une part importante de la forêt en France. Notamment, 77% de la forêt publique est composée de surfaces en sylviculture, autrement dit de surfaces exploitées pour la récolte de bois.

1.1.2.2.2. Un quart de la forêt française bénéficie d'un statut de protection, niveau auquel s'élève la moyenne de l'Union européenne

L'indicateur Eurostat mesurant les surfaces de forêts protégées en Europe se révèle plus fiable que celui mesurant les surfaces de forêts ayant une fonction de protection (cf. supra), car la définition des forêts protégées au titre d'une approche communautaire est davantage normalisée. Les sites Natura 2000, désignés au titre de la directive « Oiseaux » (1979) ou de la directive « Habitats, faune, flore » (1992), sont en effet cadrés et validés au niveau européen, ce qui assure une meilleure cohérence des données présentées dans le tableau ci-dessous. Il est à noter que les pays européens qui ne sont pas membres de l'Union européenne peuvent être concernés par un réseau équivalent à Natura 2000, le réseau Émeraude.

Tableau 5 : Surfaces de forêts protégées et classées en sites Natura 2000 en 2015

Pays	Forêts protégées et forêts en sites Natura 2000 (en milliers d'ha)	Part de forêts protégées et de forêts en sites Natura 2000 (en %)
Allemagne	9 264	81
Autriche	835	23
Belgique	47,92	7
Bosnie-Herzégovine	ND	ND
Bulgarie	578	16
Chypre	26	15
Croatie	320	12
Danemark	124	20
Espagne	5 481	30
Estonie	554	24
Finlande	4 327	16
France métropolitaine	6 180	36
Grèce	197	5
Hongrie	874	44
Irlande	6	1
Islande	ND	ND
Italie	4 706	47
Lettonie	549	18
Lituanie	377	17
Luxembourg	2	2
Malte	ND	ND
Monténégro	ND	ND
Norvège	ND	ND
Pays-Bas	92	24
Pologne	3 350	37
Portugal	1 070	34
République Tchèque	752	29
Roumanie	539	8
Royaume-Uni	290	9
Serbie	ND	ND
Slovaquie	854	42
Slovénie	278	23
Suède	2 245	8
Suisse	580	46
Turquie	5 642	47
Union européenne	42 176	26

Source : Eurostat.

La France est en revanche au-dessus de la moyenne de l'UE (26%) pour ce qui concerne ses superficies de forêts protégées ou incluses dans un site Natura 2000 (36%, cf. Tableau 5). Elle est en cela proche d'un certain nombre de pays dont elle partageait déjà la proximité en terme de ratio surface forestière/surface du territoire (Pologne, Espagne, République Tchèque, Portugal). En revanche, l'Allemagne (81%), l'Italie (47%) ou la Suisse (46%), dont la France était également proche, se caractérisent par des surfaces beaucoup plus importantes de leurs forêts protégées ou comprises dans un site Natura 2000. Enfin, la situation d'un nombre conséquent de pays qui ont le ratio surface forestière/surface du territoire le plus élevé protègent des surfaces de leurs forêts beaucoup plus faibles : Suède (8%), Croatie (12%), Finlande (16%), Slovénie (23%), Estonie (24%).

La forêt française est donc difficile à situer parmi un groupe fixe de pays dont elle serait proche quel que soit le critère pris en compte.

1.1.3. Ces particularités imposent une segmentation des territoires nationaux afin d'établir des comparaisons pertinentes

1.1.3.1. Bien que cela soulève de nombreuses difficultés méthodologiques, il est possible de comparer les forêts françaises à celles de six autres pays européens en limitant les biais

Un premier constat qui se dégage des analyses développées ci-dessus est que la forêt française n'est pas proche des forêts des mêmes pays pour chaque indicateur. Il n'est pas possible de constituer de groupes de forêts homogènes au sein du continent européen. Il nous faut donc prendre des précautions très fortes pour comparer les organisations en charge de la gestion forestière dans chaque pays, puisqu'il apparaît qu'elles gèrent des forêts très hétérogènes.

En conservant à l'esprit cette réserve, il semble malgré tout légitime de comparer la France, quatrième pays en surface forestière, et pays de longue tradition sylvicole, aux autres grands pays forestiers d'Europe, Suède, Finlande, Allemagne, Pologne et Autriche (les surfaces forestières ne comptent pas parmi les plus vastes pour ces trois derniers pays, mais leurs volumes de bois vivant sur pied sont très importants). Il conviendra alors de garder à l'esprit que les forêts de ces pays sont majoritairement des forêts de résineux alors que la forêt française est majoritairement une forêt de feuillus. Il serait également pertinent de comparer la France à l'Espagne, dans la mesure où ces deux pays se distinguent par les types variés de forêts qu'ils présentent ; l'Espagne est également proche de la France par sa superficie forestière très importante, qui représente une proportion du territoire à peu près équivalente à ce qu'elle représente en France, et par la prépondérance des feuillus dans ses forêts, qui comptent également de belles forêts de chênes sessiles et de hêtres. En revanche, bien que, relativement à la proportion de surface forestière, de volume de bois vivant sur pied par hectare de forêt, et de proportions de feuillus et de résineux, l'Italie soit très proche de la France, le fait que la forêt italienne comporte très peu de chênes ayant une réelle capacité de production de bois et qu'elle soit à plus de 80% une forêt de protection, et non de production, ne la rend pas vraiment pertinente pour établir une comparaison.

1.1.3.2. Une segmentation des territoires par régions s'avère judicieuse pour pallier les difficultés induites par la diversité du territoire français

Le second point de prudence qui rend toute comparaison ardue réside dans la diversité des types biogéographiques présents sur le territoire français. Pour contourner cette difficulté, il conviendrait d'affiner la comparaison, non plus au niveau des États, mais des régions. Ainsi, la forêt de l'Est de la France, riche en chênes, hêtres, sapins et épicéas, pourra être comparée à celle du Land voisin du Bade-Wurtemberg, de composition similaire ; les forêts de l'Ouest de la France, proches de la façade atlantique, et riches en chênes sessiles, sont proches des forêts de Galice ; les forêts du pourtour méditerranéen sont semblables aux forêts de la façade méditerranéenne de l'Espagne et de l'Italie ; les forêts pyrénéennes sont semblables en France et en Espagne, de même que les forêts alpines de France, de Suisse, d'Italie et d'Autriche. La comparaison par région sera d'ailleurs facilitée par le fait qu'en Espagne, en Allemagne et en Italie, la gestion forestière est dévolue respectivement aux communautés autonomes, aux Länder et aux régions, qui disposent chacun de leur organisme forestier propre : des données sont de ce fait disponibles au niveau de ces régions, et non seulement au niveau des pays dans leur ensemble.

1.2. Les départements d'Outre-mer contribuent également à la spécificité de la forêt française

1.2.1. Spécificités et diversité des forêts ultramarines

Une nouvelle singularité de la forêt française réside dans ses forêts ultramarines, qui placent le pays dans une situation unique en Europe. 8,3 Mha de forêt française sont situés dans les six départements d'Outre-mer : Guyane (environ 8 Mha), Réunion (97 000 ha), Guadeloupe (72 000 ha), Martinique (52 000 ha), et Mayotte (14 000 ha)[14]. Ainsi, les forêts d'outre-mer représentent un tiers de la forêt française en surface. La superficie forestière totale du pays s'élève dès lors à 25,3 Mha, juste derrière la Suède et la Finlande, et la proportion de cette superficie par rapport à la superficie territoriale totale s'élève de 31 à 40%. En Guyane, la forêt couvre 98% du territoire, en faisant le premier département forestier de France.

Les forêts ultramarines présentent une biodiversité exceptionnelle, puisqu'elles regroupent 80% de la biodiversité française sur une superficie très restreinte[15]. Elles sont à la fois très différentes des forêts de métropole, et très diverses entre elles, puisque l'insularité favorise des proportions fortes d'espèces endémiques. Différents types de forêts peuvent être distingués :

- la forêt tropicale humide regroupe les forêts proches de l'équateur, qui regroupent près des trois-quarts des espèces vivantes et constituent le premier réservoir de biomasse de la planète. Ce type de forêt est présent en Guyane ;
- les forêts d'altitude, aux arbres bas et tortueux, sont caractéristiques des hauts sommets des îles, et sont notamment prépondérantes à la Réunion ;
- les mangroves sont des forêts qui se développent dans des zones d'eau saline, avec pour principale essence de palétuvier. Elles sont présentes en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe et à Mayotte.

Des superficies importantes de ces forêts ont une fonction de protection des sols et de l'eau, ou bénéficient d'un régime de protection au sens du code forestier ou du code de l'environnement. Ceci, combiné à la difficulté d'accès à la ressource bois (conditions topographiques et climatiques difficiles, absence de pistes pour transporter le bois abattu) et à la forte concurrence étrangère sur le bois exotique stimulée par une main-d'œuvre bon marché, explique que l'exploitation des forêts et la production de bois soient très faibles en Outre-mer.

[14] Chiffres issus du *Mémento de l'inventaire forestier*, Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), 2018, p.8

[15] Conseil économique, social et environnemental, *La valorisation de la forêt française,* rapport d'octobre 2012, p.62

1.2.2. Ces particularités rendent plus délicates les comparaisons et nécessitent de prendre des précautions supplémentaires afin de ne pas biaiser les résultats

Le profil très particulier des forêts d'outre-mer par rapport aux forêts de métropole ne permet pas de les inclure dans l'ensemble de la forêt française quand nous établissons des comparaisons au niveau européen. Aucun autre État européen ne comprend en effet de tels territoires ultra-marins : les îles Canaries possédées relevant de l'Espagne et Madère et les Açores relevant du Portugal comportent très peu de forêt, tandis que les pays et territoires d'outre-mer possédés par le Royaume-Uni et les Pays-Bas ne font pas partie intégrante de ces États, à la différence des départements d'outre-mer français. De plus, étant donné la très faible exploitation des forêts d'outre-mer, les inclure dans les comparaisons fausserait les chiffres de la forêt française vis-à-vis des autres pays européens.

De ce fait, les comparaisons que nous établirons concerneront, sauf mention contraire, la France métropolitaine.

1.3. La France en Europe ne se distingue pas par l'ampleur de la propriété publique des forêts mais par l'éparpillement de celle-ci.

1.3.1. La propriété publique des forêts est moins importante en France que dans la moyenne des pays européens

Tableau 6 : La propriété publique de la forêt en Europe en 2017

Pays	Forêt domaniale (en milliers d'ha)	Part de forêt domaniale (en % de la surface totale de forêt)	Forêt possédée par les collectivités et autres organismes publics (en milliers d'ha)	Part de forêt des collectivités et autres organismes publics (en %)	Total de forêt publique (en milliers d'ha)	Part de forêt publique (en %)
Allemagne	3 770	33	2 162	19	5 932	52
Allemagne, niveau fédéral	*403*	*4*	*NA*	*NA*	*403*	*4*
Allemagne, Bade-Wurtemberg	*305*	*22*	*549*	*40*	*854*	*62*
Allemagne, Basse-Saxe	*307*	*25*	*107*	*9*	*414*	*22*
Allemagne, Bavière	*756*	*30*	*323*	*13*	*1 079*	*63*
Allemagne, Brandebourg	*252*	*23*	*84*	*8*	*336*	*12*
Allemagne, Mecklembourg	*194*	*36*	*58*	*11*	*251*	*47*
Allemagne, Saxe-Anhalt	*130*	*24*	*49*	*9*	*179*	*4*
Allemagne, Thuringe	*192*	*35*	*87*	*16*	*279*	*15*
Autriche	511	14	137	4	648	18
Belgique	77	11	227	32	304	43
Bosnie-Herzégovine	1 718	80	ND	ND	1 718	80
Bulgarie	2 793	76	498	14	3 291	90
Chypre	119	69	0	0	119	69
Croatie	2 019	75	0	0	2 019	75
Danemark	139	23	25	4	164	27
Espagne	1 500	8	4 088	22	5 588	30
Estonie	1 007	44	ND	ND	1 007	44
Finlande	6 149	23	595	2	6 744	26
France	7 400	43	2 900	11	10 300	41

Pays	Forêt domania-le (en milliers d'ha)	Part de forêt domaniale (en % de la surface totale de forêt)	Forêt possédée par les collectivités et autres organismes publics (en milliers d'ha)	Part de forêt des collectivités et autres organismes publics (en %)	Total de forêt publi-que (en milliers d'ha)	Part de forêt publique (en %)
France métropolitaine	1 700	10	2 900	17	4 600	27
Grèce	3 024	75	ND	ND	3 024	75
Hongrie	1 055	53	13	1	1 068	54
Irlande	386	52	0	0	386	52
Islande	15	8	0	0	15	8
Italie	331	3	ND	ND	331	3
Lettonie	1 390	46	69	2	1 459	49
Lituanie	1 037	48	0	0	1 037	48
Luxembourg	41	47	0	0	41	47
Malte	>1	100	ND	ND	0	100
Monténégro	433	52	0	0	433	52
Norvège	1 007	8	274	2	1 281	11
Pays-Bas	181	48	45	12	226	60
Pologne	7 285	80	84	1	7 369	80
Portugal	98	3	0	0	98	3
République Tchèque	1 160	45	444	17	1 604	62
Roumanie	4 330	66	744	11	5 074	77
Royaume-Uni	868	28	94	3	962	31
Serbie	1 382	51	0	0	1 382	51
Slovaquie	886	44	166	8	1 052	52
Slovénie	235	20	61	5	296	25
Suède	6 881	24	543	2	7 424	26
Suisse	54	4	844	66	898	71
Turquie	11 198	94	0	0	11 198	94
Moyenne totale	1 851	42	452	7	2 251	49

Source : FAO, Eustafor[16], Eurostat.

La France métropolitaine, avec 1,7 Mha de forêt domaniale qui représente 10% de ses forêts, se situe dans la partie basse du classement, puisque la moyenne européenne se situe à 42%[17]. Les pays d'Europe centrale et orientale ont une forêt d'État qui représente souvent plus de la moitié de leurs forêts, jusqu'à 80% en Bosnie-Herzégovine et 94% en Turquie ; les pays baltes gravitent autour de 45%. La structure de la propriété dans ces pays s'explique par leur ancien statut de républiques soviétiques (sauf pour la Turquie), bien qu'un mouvement de privatisation ait été enclenché depuis les années 1990. Les pays du Sud et du Nord représentent des ensembles plus contrastés. La forêt domaniale en Italie, en Espagne et au Portugal représente des proportions assez faibles, mais très élevées en Grèce ; la Suède et la Finlande possèdent le quart de leurs forêts en domaniale, tandis que cette proportion en Islande et en Norvège est de 8%.

[16] L'Association européenne des forêts publiques (Eustafor) représente les agences et entreprises publiques forestières de 24 pays européens. Elle vise le dialogue et l'échange de bonnes pratiques entre ses membres, les aide à mettre en œuvre les stratégies et les législations de l'Union européenne, et défend leurs intérêts devant les institutions de l'Union.

[17] Si l'on intègre les DOM, la France se rapproche de ces pays puisque la forêt domaniale atteint alors 29% de ses forêts.

Quoiqu'il en soit, la forêt domaniale en France représente, en proportion, une surface similaire à ce qu'elle représente chez un certain nombre de pays voisins (Belgique, Autriche, Espagne). L'Allemagne, elle, est plus proche des grands pays forestiers scandinaves, avec une forêt domaniale qui représente 33% de ses forêts.

Si l'on considère la forêt domaniale et les forêts des collectivités, **la France, avec un peu plus du quart de sa forêt en propriété publique, se situe bien en-dessous de la moyenne européenne (49%)**[18]**.** Un nombre assez important de pays, au nombre de huit (Royaume-Uni, Espagne, Danemark, Suède, Finlande, Slovénie, Autriche), sont cependant dans une situation similaire, entre 20 et 30%. Le groupe le plus conséquent est constitué des onze pays qui se situent entre 44 et 54% (Hongrie, Monténégro, Slovaquie, Irlande, Allemagne, Serbie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Estonie, Belgique).

En fin de compte, si l'on restreint l'analyse aux pays dont on a considéré qu'il serait pertinent de la comparer à la France, on observe que **la situation de la France quant à la propriété publique des forêts est proche de celles des grands pays forestiers que sont la Suède, la Finlande et l'Autriche, ainsi que de l'Espagne, mais diverge de celles de l'Allemagne et de la Pologne, où la forêt publique est prédominante.**

1.3.2. L'éparpillement de la propriété publique au niveau infranational en France doit être pris en compte pour juger de la performance de la gouvernance des forêts publiques

Au contraire de ce qui a été observé pour la forêt domaniale et la forêt publique dans son ensemble, **la France métropolitaine se situe bien au-dessus de la moyenne européenne pour ce qui est des forêts possédées au niveau infranational par ses collectivités territoriales**[19]**, puisque celles-ci possèdent 17% des forêts**, **contre 7% en moyenne en Europe** (cf. tableau 7). La France est ici dans une situation similaire à celle de l'Allemagne (19%), de la République Tchèque (17%), de la Bulgarie (14%) et des Pays-Bas (12%). Il convient ici de remarquer que pour un nombre conséquent de pays, les collectivités ne possèdent pas de forêts, ou que ces données ne sont pas disponibles.

[18] Si l'on prend en compte les chiffres DOM, la France se rapproche de la moyenne européenne, puisqu'elle passe à 41% de forêt en mains publiques.

[19] C'est en partie un héritage de l'histoire et du « cantonnement des droits d'usage » au XIXème siècle, où certaines forêts ont été attribuées à des communes en échange de la disparition des droits d'usage ancestraux dans les forêts domaniales.

Tableau 7 : La propriété publique au niveau infranational en Europe en 2017

Pays	Forêt possédée par les collectivités et autres organismes publics (en milliers d'ha)	Part de forêt des collectivités et autres organismes publics (en %)
Allemagne	2 162	19
Allemagne, niveau fédéral	*NA*	*NA*
Allemagne, Bade-Wurtemberg	*549*	*40*
Allemagne, Basse-Saxe	*107*	*9*
Allemagne, Bavière	*323*	*13*
Allemagne, Brandebourg	*84*	*8*
Allemagne, Mecklembourg	*58*	*11*
Allemagne, Saxe-Anhalt	*49*	*9*
Allemagne, Thuringe	*87*	*16*
Autriche	137	4
Belgique	227	32
Bosnie-Herzégovine	ND	ND
Bulgarie	498	14
Chypre	0	0
Croatie	0	0
Danemark	25	4
Espagne	4 088	22
Estonie	ND	ND
Finlande	595	2
France	2 900	11
France métropolitaine	2 900	17
Grèce	ND	ND
Hongrie	13	1
Irlande	0	0
Islande	0	0
Italie	ND	ND
Lettonie	69	2
Lituanie	0	0
Luxembourg	0	0
Malte	ND	ND
Monténégro	0	0
Norvège	274	2
Pays-Bas	45	12
Pologne	84	1
Portugal	0	0
République Tchèque	444	17
Roumanie	744	11
Royaume-Uni	94	3
Serbie	0	0
Slovaquie	166	8
Slovénie	61	5
Suède	543	2
Suisse	844	66
Turquie	0	0
Moyenne totale	452	7

Source : FAO, Eustafor, Eurostat.

Il est important de remarquer que la propriété des collectivités territoriales en France ne se distingue pas seulement par son importance quantitative, mais également par son éclatement. En effet, la France, pays qui compte le plus de communes en Europe, comprend environ 11 000 communes forestières[20]. C'est plus de deux fois plus que l'Allemagne (un peu moins de 5 000 communes forestières), et c'est davantage que l'Espagne (8 500 communes forestières), deux pays où la propriété communale est particulièrement importante. La France se distingue également par le nombre élevé de communes propriétaires de petites surfaces : 35% des communes sont propriétaires de superficies inférieures à 50 ha, qui représentent en tout seulement 4% des surfaces boisées publiques[21]. Seules 12% des communes possèdent des forêts comprises entre 500 à 10 000 ha. Une fragmentation plus importante de la propriété se retrouve seulement en Bavière, où 83% des forêts communales ont une superficie inférieure à 50 ha[22]. Par ailleurs la France compte également plusieurs centaines de sections[23] de communes boisées qui posent des problèmes encore plus aigus en termes d'éclatement de la propriété et de lien avec les ayant-droits.

Cette structure particulièrement éclatée de la forêt des collectivités publiques en France doit être prise en compte lors de l'évaluation de la gouvernance des forêts. Dialoguer avec plus de 11 000 acteurs décisionnaires qui représentent parfois de très petites surfaces constitue un facteur de difficultés pour un office chargé de la gestion à la fois des forêts domaniales et communales, comme c'est le cas de l'office national des forêts (ONF).

Comme en France, la propriété de la forêt est très éclatée en Belgique (mais ce morcellement concerne davantage la forêt privée que la forêt publique), en Allemagne, en Hongrie, en République Tchèque, et en Lituanie. En revanche, les forêts forment de grands ensembles unifiés dans les grands pays du Nord, Norvège, Suède, Finlande, et Islande[24], ce qui constitue un facteur supplémentaire facilitant l'exploitation de ces forêts. Les données que la mission a pu récupérer ne permettent cependant pas d'affiner ces résultats et de déterminer si ce sont les forêts des collectivités, de l'État ou les forêts privées qui sont particulièrement dispersées.

---

[20] *Connaître les communes forestières de l'Europe à 25,* Laboratoire d'économie forestière, 2005, p.32

[21] *Ibid.,* p.14

[22] *Ibid.,* p.20

[23] Une section de commune est, en France, une structure de gestion concernant un secteur d'une commune, dont les droits et biens étaient principalement antérieurs à la Révolution française. Encore aujourd'hui persistent des sections. La section est une partie de commune qui possède à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune. Elle possède la personnalité juridique en tant que personne morale de droit public. Les biens appartenant à une section de commune sont appelés les biens de section ou biens sectionaux.

[24] *State of Europe forests 2015,* Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, FAO.

2. Le modèle d'organisation de l'ONF ne fait pas figure d'exception en Europe, même si son mode de fonctionnement se situe entre celui d'une administration et celui d'une agence

2.1. Seuls cinq pays en Europe n'ont pas adopté d'outils de gestion des forêts publiques unifiés au niveau national

2.1.1. Tous les pays comparés imposent un cadre de gestion des forêts au niveau national, hormis la Bosnie-Herzégovine

Les États disposent de différents outils de cadrage pour organiser leur gestion des forêts. Le premier est l'outil législatif. Tous les pays d'Europe disposent d'une loi spécifique sur les forêts, élaborée et appliquée au niveau national, le plus souvent déclinée et précisée au niveau régional dans les pays décentralisés. La seule exception est la Bosnie-Herzégovine, qui laisse aux États fédérés et aux cantons le soin d'élaborer leur propre loi forestière.

Le second outil de cadrage à la disposition des États en matière de forêts consiste en des politiques, stratégies ou plans, qui énoncent les lignes directrices et les objectifs de la gestion forestière à mener dans un cadre pluriannuel. Tous les pays d'Europe, excepté une nouvelle fois la Bosnie-Herzégovine, élaborent de tels programmes au niveau national. Dans la plupart des pays, ces programmes sont ensuite déclinés au niveau régional et/ou local en plans plus précis et opérationnels. Les échelons subnationaux peuvent également ne pas se contenter de développer les programmes nationaux, et mettre au point leurs stratégies propres : c'est le cas pour les Länder allemands, en Autriche pour un certain nombre de provinces, en Bulgarie, au Royaume-Uni. En revanche, en Slovaquie, en Roumanie, en Pologne, en Lituanie, en Lettonie, en Hongrie, en Estonie ou au Danemark, aucune déclinaison régionale n'est donnée aux stratégies nationales.

2.1.2. Cinq pays européens ont fait le choix de ne plus avoir d'organisme national, dont deux ont mené cette réforme depuis les cinq dernières années

La plupart des pays d'Europe possèdent un organisme, unifié au niveau national, qui contrôle la gestion des forêts publiques, ou du moins qui fixe les grandes orientations de la politique forestière publique. Cependant, **l'Allemagne, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, l'Italie et le Royaume-Uni** n'en disposent pas ou plus.

S'agissant de **l'Allemagne**, de la **Belgique** et de la **Bosnie-Herzégovine**, ce choix est ancien et apparaît en cohérence avec le caractère fédéral de leur État, bien que tous les États fédéraux n'aient pas fait le choix de transférer intégralement la politique forestière à leurs États fédérés (l'Autriche et la Suisse conservent un organisme fédéral). Dans ces trois pays en effet, non seulement chaque État fédéré dispose de son propre organisme de gestion des forêts publiques, mais aucun ministère de niveau national n'est chargé des forêts.

L'**Italie** et le **Royaume-Uni**, eux, ont supprimé leur organisme national de gestion de la forêt suite à des réformes récentes.

En **Italie**, jusqu'en 2015, le Corpo forestale dello Stato, chargé surtout d'activités de police et de protection de la forêt, représentait un corps de forestiers unifié au niveau de l'État. En 2015 cependant, l'État a donné les forêts en dotation aux régions, ne conservant que très peu de surfaces en propriété propre, et leur en a également dévolu la gestion. Depuis lors, chaque région s'est dotée de son propre organisme de gestion, sans qu'aucune institution nationale ne guide ou n'harmonise leur action.

Au **Royaume-Uni**, l'État central n'a jamais possédé de surface forestière, la propriété étant dévolue aux nations constitutives (Ecosse, Pays de Galles, Angleterre). Cependant, un organisme unifié au niveau national, la Forestry Commission (créée en 1919), était responsable jusqu'en 2013 de la foresterie en Ecosse, en Angleterre et au Pays de Galle. En 2013, une agence indépendante, Natural Resources Wales, s'est constituée au Pays de Galle, la Forestry Commission ne gérant plus que les forêts d'Angleterre et d'Ecosse. Enfin, au 1er avril 2019, la branche Forestry Commission Scotland s'est séparée de l'organe national et est devenue Scottish Forestry.

2.2. Le modèle de l'agence est le second modèle le plus répandu parmi les trois types d'organismes forestiers présents en Europe

Encadré 4 : Typologie des statuts des organismes publics de gestion des forêts.

Chaque organisme public de gestion forestière bénéficie d'un statut juridique spécifique, dans une certaine mesure, au droit de chaque pays. Dans un souci de clarté de la comparaison, la mission a cependant négligé ces variations afin de constituer trois grandes catégories de statuts sous lesquels les organismes de gestion forestière peuvent être regroupés :

- **l'administration forestière :** la gestion forestière est opérée par un service ou une direction d'un ministère, ou par un corps national de forestiers au statut similaire à celui de la police nationale, comme c'était le cas en Italie jusqu'en 2015 ;
- **l'agence** est une entité publique qui cumule deux caractéristiques. Elle est autonome vis-à-vis de l'État, qui n'intervient pas dans sa gestion courante mais exerce une tutelle sur elle en définissant les orientations politiques qu'elle doit mettre en œuvre. Elle exerce une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique ;
- **l'entreprise publique** est une entreprise sur laquelle l'État peut exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété ou de la participation financière, en disposant soit de la majorité du capital, soit de la majorité des voix attachées aux parts émises.

Source : Mission.

Le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble du statut des différents organismes de gestion forestière par pays européen.

Tableau 8 : Statut des organismes de gestion forestière par pays en Europe

	Statut
Allemagne, Bade-Wurtemberg	Agence
Allemagne, Bavière	Entreprise publique
Allemagne, Brandebourg	Entreprise publique
Allemagne, Mecklembourg	Entreprise publique
Allemagne, Basse-Saxe	Entreprise publique
Allemagne, Saxe-Anhalt	Entreprise publique
Allemagne, Thuringe	Entreprise publique
Autriche	Entreprise publique
Belgique, région flamande	Agence
Belgique, région wallonne	Administration
Belgique, région bruxelloise	Administration
Bosnie-Herzégovine	Entreprises publiques
Bulgarie	Agence
Croatie	Entreprise publique
Danemark	Agence
Espagne	Administration
Estonie	Agence
Finlande	Entreprise publique
France	Agence
Hongrie	Entreprise publique
Irlande	Entreprise publique
Islande	Agence
Italie	NA
Lettonie	Entreprise publique
Lituanie	Entreprise publique
Luxembourg	Administration
Monténégro	Administration
Norvège	Entreprise publique
Pays-Bas	Entreprise publique
Pologne	Agence
Portugal	Agence
République Tchèque	Entreprise publique
Roumanie	Entreprise publique
Royaume-Uni	Agence
Slovaquie	Entreprise publique
Slovénie	Entreprise publique
Suède	Agence
Suisse	Agence

Source : Eustafor, rapports d'activités des organismes forestiers des États (Bade-Wurtemberg, Bavière, Autriche, Estonie, Finlande, France, Irlande, Islande, Pologne, Suède).

Avec l'ONF actuel, au statut d'EPIC dérogatoire, la France a mis en place un modèle hybride, à mi-chemin entre l'administration forestière qui existait avant la création de l'Office, le modèle de l'agence, entité autonome, et le modèle de l'entreprise publique, dont le lien avec les pouvoirs publics devient à titre principal capitalistique et d'influence dans la gouvernance.

Le statut d'établissement public se rapprochant juridiquement du modèle de l'agence, c'est la catégorie qui a été retenue dans le tableau de comparaison.

2.2.1. Le modèle de l'entreprise publique est dominant à l'Est et au Nord de l'Europe

En **Allemagne**, les Länder ont fait le choix de confier la gestion de leurs forêts à des entreprises publiques, à l'exception du Bade-Wurtemberg, un des Länder le plus productif en termes de récolte de bois, qui a fait le choix d'une agence.

En **Autriche**, Öbf AG est une société par action dont l'État, représenté par le ministère fédéral de la durabilité et du tourisme, est actionnaire unique. Öbf AG détient en outre tout ou partie d'une dizaine d'entreprises dans le domaine de l'hydroélectricité, de l'énergie-biomasse, de l'éolien et du tourisme.

À l'Est de l'Europe, la **Croatie, la Bosnie-Herzégovine, la Hongrie, la République Tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie,** et au Nord de l'Europe, **l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Norvège et la Finlande**, ont également fait le choix de constituer des entreprises publiques de gestion forestière.

Les entreprises publiques adoptent en général une organisation très structurée de leurs services, selon un principe de spécialité qui permet de clarifier les compétences. Ainsi, en **Finlande**, Metsähallitus a réparti ses activités au sein de six filiales :

- Metsähallitus Forestry Ltd. se charge de la gestion de la forêt domaniale et de la vente de bois ;
- Metsähallitus Property Development pourvoit des services de loisirs, mène des activités immobilières comme la location et la vente de terrains, et gère les centrales éoliennes de l'entreprise ;
- la filiale Parcs nationaux gère les parcs nationaux finlandais, et mène quelques d'activités dans le secteur du tourisme, et produisant des commodités pour les randonnées et les campements ;
- la filiale Wildlife Services délivre des permis de chasse et pêche, et assure la surveillance de la protection des espèces menacées ;
- Siemen Forelia Oy assure la vente de graines ;
- MH-Kivi Oy mène des activités d'extraction minière.

2.2.2. Les pays où l'exploitation forestière est très réduite, particulièrement au Sud de l'Europe, ont conservé la gestion forestière au sein de l'administration

Un petit nombre de pays continue de confier la gestion des forêts publiques à leur administration. Il s'agit surtout de pays du Sud de l'Europe, et/ou de pays dans lesquels l'exploitation forestière est très réduite.

En **Italie**, où l'exploitation des forêts est très faible (0,2 m^3/ha de bois récolté en forêt publique en 2017, prépondérance de forêts méditerranéennes et morcelées peu exploitables…), jusqu'à la dévolution des forêts aux régions en 2015, le Corpo forestale dello Stato pouvait être considéré comme une administration. Depuis, la plupart des régions ont opté pour des agences ou des entreprises publiques de gestion forestière. Le Piémont, cependant, a conservé la gestion de ses forêts dans le giron de l'administration régionale.

En **Espagne**, la forêt est également peu exploitée (0,4 m³/ha de bois récolté en forêt publique) et souvent peu apte à la production de bois (la proportion de forêt méditerranéenne est forte). Les forêts publiques ont été dévolues en 1986 aux communautés autonomes, l'État conservant la gestion d'un petit nombre de forêts d'intérêt naturel et biologique particulièrement sensible, dont se charge l'administration centrale. La communauté autonome de **Galice**, qu'il est pertinent de comparer avec les forêts de l'Ouest de la France car elle concentre la superficie forestière la plus vaste en Espagne et que la structure de ses forêts est similaire avec celle de nos chênaies de la façade atlantique, a également dévolu la gestion de ses forêts à l'administration. Environ 500 « *agents de l'environnement* », répartis entre la Consellería de Medio Rural et la Consellería de Medio Ambiente y Ordenacion do Territorio, équivalents d'un ministère de l'agriculture et d'un ministère de l'environnement au niveau de la communauté, sont chargés de missions de protection des milieux naturels, de la lutte contre les incendies, et de lutte contre la chasse et la pêche illégale. Pour ce qui est la gestion et de l'exploitation forestière en tant que telle, le gouvernement de la communauté passe des contrats d'affermage avec des prestataires privés. En **Catalogne**, la société anonyme publique Catalana est chargée de la gestion des forêts de la communauté.

Au **Monténégro**, l'administration forestière n'a pas encore pris en charge toutes les missions que la loi forestière de 2010 lui assigne, comme la gestion des forêts classées Natura 2000, la mise en place d'un système d'information forestier, ou la mise en œuvre d'un système efficient de marquage des arbres en vue de leur récolte.

En **Bosnie-Herzégovine,** le district de Brčko comporte très peu de forêt publique, ce qui a conduit le gouvernement fédéré du district à conserver la gestion forestière au sein de l'administration, dans un département du Ministère de l'agriculture, de l'eau et de la forêt.

Au **Luxembourg,** autre État de dimension modeste avec peu de forêts, c'est l'Administration de la nature et des forêts qui prend en charge la gestion forestière.

Enfin, en **Belgique**, en région bruxelloise et en région wallonne, l'administration gère également la forêt publique. Celle-ci est de taille très réduite en région bruxelloise. La région wallonne, en revanche, concentre 78% de la superficie forestière belge, qui couvre un tiers du territoire de la région, et présente une production de bois en forêt publique similaire à celle de la France en termes de m³ par hectare.

Ainsi, excepté quelques régions productives comme la Galice et la Wallonie, les pays qui ont fait le choix de confier leur gestion forestière à l'administration sont en général des pays exploitant peu leur forêt.

2.2.3. Les agences, modèle qui se rapproche le plus de celui de l'ONF, ont été adoptées par dix États et Länder en Europe

Le Land du **Bade-Wurtemberg, la région flamande** en Belgique, le **Danemark**, **l'Estonie**, **la Bulgarie, l'Islande, le Portugal**, **la Pologne, la Suède et la France** ont formé des agences[25] pour gérer leurs forêts publiques.

La **Pologne** constitue un cas particulier : Lasy Pantswowe est une organisation sous tutelle du ministère de l'Environnement, ce qui lui confère la caractéristique d'une agence, mais ne dispose pas de la personnalité juridique, ce qui l'assimile davantage à un service ou un département au sein de l'administration centrale. La mission a cependant fait le choix, au vue de son autonomie de gestion et de son autonomie financière par rapport à l'État, de classer l'organisme polonais parmi les agences.

[25] Avec les précautions méthodologiques mentionnées supra pour l'assimilation de l'ONF au modèle de l'agence.

On peut constater que les agences sont réparties de façon plus hétérogène sur le continent européen que ce n'est le cas pour le modèle de l'entreprise publique ou de l'administration, au sens où elles ne sont pas aussi caractéristiques d'un groupe de pays qui partage le même type de forêt et de gestion forestière.

Elles sont également moins répandues que les entreprises, bien que leur nombre demeure conséquent, et bien plus élevé que celui des administrations forestières en tant que telles.

2.3. Les effectifs de l'ONF sont parmi les plus importants en volume, en cohérence avec la surface forestière gérée et le chiffre d'affaires dégagé

2.3.1. Comme dans les pays d'Europe de l'Ouest et du Nord dans les années 2000, l'ONF a mené une politique de réduction des effectifs, tandis qu'à l'Est de l'Europe ceux-ci demeurent très importants

Il convient avant tout de préciser que l'indicateur du nombre des agents est à interpréter avec précaution. Tout d'abord, l'intensité de gestion sylvicole peut être très variable. Par ailleurs, les organismes de gestion forestière ont la possibilité de recourir à des sous-traitants pour un certain nombre de tâches, en particulier pour les travaux, la récolte de bois et le bûcheronnage en forêt ; ceux qui emploient des ouvriers forestiers et leur confient une part importante des travaux sylvicoles ou de coupe présentent des ratios supérieurs.

Il n'a cependant pas été possible à la mission d'obtenir des informations sur le recours à ces pratiques par les différents organismes de gestion forestière d'Europe. Les données que la mission a pu rassembler sont rassemblées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 9 : Effectifs des organismes forestiers européens en 2017

Pays	Nombre d'employés	Superficie de forêt par employé (en ha)	Volume récolté par employé (en m³)	Chiffre d'affaires 2017 rapporté au nombre d'employés (en milliers d'euros par employé)
Comptabilisation des effectifs en agents				
Allemagne, Bade-Wurtemberg	4 500	68	491	39
Estonie	700	1 439	5 429	300
Finlande	1 224	5 024	4 820	268
Suède	846	8 134	3 321	242
Comptabilisation des effectifs en équivalent temps plein travaillé (ETPT)				
Allemagne, Basse-Saxe	1 272	241	1 288	124
Allemagne, Bavière	2 550	296	1 882	158
Allemagne, Brandebourg	1 750	144	592	ND
Allemagne, Mecklembourg	1 034	188	862	ND
Allemagne, Thuringe	1 259	153	993	85
Autriche	1 025	499	1 420	219
Bosnie-Herzégovine	624	2 753	706	ND
Croatie	7 667	263	673	ND
Espagne	220	6 818	455	ND
France métropolitaine	**8 543**	**539**	**1 522**	**64**
Irlande	827	467	2 859	361
Lettonie	1 008	1 379	5 715	ND
Lituanie	4 052	256	938	ND
Norvège	130	7 746	2 523	ND
Pologne	25 000	291	1 625	ND
République Tchèque	3 563	326	2 261	120
Roumanie	16 122	269	581	27
Royaume-Uni[26]	2 322	414	ND	80
Slovaquie	3 566	249	1 209	63
Slovénie	214	1 098	5 333	271

Source : Eustafor, rapports des organismes forestiers des États ((Bade-Wurtemberg, Bavière, Autriche, Estonie, Finlande, France, Irlande, Islande, Pologne, Suède).

Comme en France durant les années 2000[27], un mouvement de réduction des effectifs a été engagé dans des pays d'Europe de l'Ouest et du Nord, particulièrement ceux dont l'organisme forestier a le statut d'entreprise publique. En Autriche, il a été mené à la fin des années 2000, et a surtout concerné les ouvriers, dont la part est passée de près de 60% des effectifs en 2007 à 40% en 2017. Il en est de même en Basse-Saxe, où les effectifs sont aujourd'hui stabilisés après une importante réduction dans les années 2000. En Irlande, les effectifs de l'entreprise publique Coillte ont diminué de 34% entre 2008 et 2017. En Finlande, à l'hiver 2017, tous les bûcherons ont été licenciés.

[26] Il s'agit plus précisément de l'Angleterre et de l'Ecosse.

[27] La mission garde à l'esprit que le mouvement de réduction forte du nombre des ouvriers forestiers à l'ONF a été entamé bien avant 2000.

Un second constat qui peut être posé est **que les organismes des pays du Nord de l'Europe emploient un nombre très réduit d'agents relativement à la surface de leurs forêts** : en Suède, on compte 8 134 ha de forêt par agent, 7 746 ha en Norvège, 5 024 ha en Finlande, 1 439 ha en Estonie, 1 379 ha en Lettonie. Il semble que ce faible nombre d'agents s'explique par une intensité de gestion faible, par des essences dont la valeur unitaire est faible, par une assez forte homogénéité des peuplements, et par un fort recours à la sous-traitance.

En revanche, les organismes forestiers des pays de l'Est de l'Europe emploient souvent d'importants effectifs : 7 667 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en Croatie, 4 052 en Lituanie, 3 566 en Slovaquie (ce qui est important relativement à la taille de ces pays), et jusqu'à 16 122 en Roumanie et 25 000 en Pologne. Ceci s'explique en partie par le fait que, dans ces pays, l'État joue un important rôle social de pourvoyeur d'emplois.

La France, avec 539 ha par agent (8 543 agents en tout), présente un taux supérieur à celui de l'Irlande (467 ha par agent), de l'Autriche (499 ha par agent), et du Royaume-Uni (414 ha par agent)[28]. Dans les Länder allemands, ce chiffre est toujours inférieur à 300 ha par agent, et tombe jusqu'à 68 ha pour le Bade-Wurtemberg, ratios qui sont beaucoup plus proches de ceux des pays de l'Est que de celui de la France.

Il est possible de calculer un ratio similaire rapportant le volume de bois récolté aux ETPT, qui est cependant plus difficilement exploitable étant donné que les pays du Nord de l'Europe sous-traitent largement cette activité, ce qui leur permet de réduire leurs propres effectifs, et résulte en des ratios très élevés de plusieurs milliers de m^3 de bois récoltés par ETPT. On peut cependant noter que la France présente un ratio similaire (1 522 m^3/ETPT) à ceux pays où la foresterie est importante : les Länder de Basse-Saxe (1 288 m^3/ETPT), de Bavière (1 882 m^3/ETPT), de Thuringe (993 m^3/ETPT), l'Autriche, (1 420 m^3/ETPT), la Pologne (1 625 m^3/ETPT), ou la Slovaquie (1 209 m^3/ETPT).

En revanche, les performances de l'ONF apparaissent en retrait quant au chiffre d'affaires par ETPT. Avec 64 000 €/ETPT, l'ONF présente un ratio proche de celui de la Thuringe (85 000 €/ETPT), et largement supérieur à celui de l'organisme forestier du Bade-Wurtemberg (39 000 €/ETPT) dont la situation est souvent proche de celle de l'ONF. Par contre, les pays forestiers tels que l'Autriche, les Länder allemands dont l'organisme forestier est organisé en entreprise publique, les pays lettons et les pays du Nord, présentent des ratios bien plus élevés, dépassant les 100 000 €/ETPT, allant jusqu'à 361 000 €/ETPT en Irlande.

NB : Il est difficile d'adopter une approche fine distinguant entre personnel technique de gestion, personnel administratif et ouvriers forestiers. La mission n'a eu accès à ces données que pour deux pays et un Land allemand. En France, l'ONF compte 2 335 ouvriers forestiers de statut privé qui représentent 30% des effectifs de l'Office. En Autriche, Öbf AG emploie 334 forestiers au statut de fonctionnaire (32% des effectifs) et 411 ouvriers de statut privé (40% des effectifs). En Bavière enfin, l'entreprise publique de foresterie emploie une proportion plus élevée d'ouvrier, au nombre de 1 295, qui représentent la moitié des effectifs.

2.3.2. La masse salariale de l'ONF, rapportée à ses effectifs et à ses charges, représente un poids comparable à ce qui se pratique dans les autres organismes forestiers européens

La masses salariale de l'ONF (478,5 M€) apparaît importante par rapport aux chiffres récoltés pour les autres organismes forestiers européens, ce qui correspond à ses effectifs élevés. Le tableau ci-dessous rassemble des données en volume et des ratios afin de rendre davantage comparables les situations des différents organismes forestiers.

[28] La mission n'a pas pu faire, pour ces chiffres, de différence entre personnel technique de gestion, personnel administratif et ouvriers forestiers.

Tableau 10 : Masse salariale de divers organismes forestiers européens en 2017

Pays	Statut de l'organisme forestier	Nombre d'employés	Masse salariale (en millions d'euros)	Masse salariale par ETPT (en milliers d'euros par ETPT)	Part de la masse salariale dans les charges (en %)
Comptabilisation des effectifs en agents					
Allemagne, Bade-Wurtemberg	Agence	4500	153,0	34,0	56
Estonie	Agence	700	26,7	38,1	16
Finlande	Entreprise publique	1224	51,5[29]	42,1	ND
Suède	Agence	846	53,2	62,9	10
Comptabilisation des effectifs en ETPT					
Allemagne, Basse-Saxe	Entreprise publique	1272	76,0	59,7	50
Allemagne, Bavière	Entreprise publique	2550	146,0	57,3	36
Autriche	Entreprise publique	1025	73,6	71,8	36
France entière	**Agence**	**9 104**	**478,6**	**52,6**	**56**
Irlande	Entreprise publique	827	52,1	63,0	16
Royaume-Uni, Angleterre[30]	Entreprise publique	983	40	40,7	30
Royaume-Uni, Ecosse[31]	Entreprise publique	869	ND	ND	ND

Source : Rapports d'activité des États, données du réseau des conseillers aux affaires agricole des ambassades allemande, autrichienne et irlandaise.

Rapporté aux charges de l'ONF, le poids de sa masse salariale apparaît peu éloigné de ce qu'il représente chez d'autres organismes forestiers : s'élevant à 56%, il est égal au ratio de l'organisme forestier du Bade-Wurtemberg, et légèrement supérieur à celui de l'organisme forestier de Basse-Saxe (50 %). Surtout, le ratio de la masse salariale rapportée aux effectifs permet de relativiser le chiffre important qu'elle représente en volume : avec 52 600 € par équivalent temps plein travaillé (ETPT), la France se situe en dessous de la Basse-Saxe (59 700 €), de la Bavière (57 300 €), de l'Irlande et de la Suède (63 000 €), et de l'Autriche (71 800 €).

[29] Le seul chiffre qu'a pu obtenir la mission pour la Finlande concerne les salaires, sans comprendre les cotisations sociales ; les ratios calculés sont donc moins élevés que ce qu'ils devraient être, ce qui introduit un biais dans la comparaison avec les autres pays.

[30] L'organisme observé est ici Forest Entreprise England et non l'ensemble Forestry Entreprise England et Forestry Commission England.

[31] L'organisme observé est ici Forest Entreprise Scotland et non l'ensemble Forestry Entreprise Scotland et Forestry Commission Scotland.

On peut remarquer qu'une fois encore, le statut adopté par l'organisme forestier ne détermine ni un certain niveau ni une certaine structure de dépenses : la masse salariale par ETPT ou son poids dans les charges ne sont pas plus élevés dans les entreprises que dans les agences. Néanmoins, l'ONF apparaît proche de l'organisme forestier du Bade-Wurtemberg : tous deux sont des agences qui emploient des effectifs importants, et la part de la masse salariale dans leurs charges se situe exactement au même niveau (56%) ; en revanche, la part de masse salariale par ETPT est beaucoup plus faible dans le Bade-Wurtemberg qu'en France (34 000 € contre 52 600 €).

2.4. Par rapport aux autres pays ou régions d'Europe, l'ONF a adopté un maillage territorial comportant un nombre important d'échelons par rapport à la surface forestière gérée, mais qui couvrent une surface de forêts relativement importante

En France, le maillage territorial de l'ONF est organisé selon quatre niveaux : un siège à Paris, 6 directions territoriales (Seine-Nord, Grand-Est, Centre-Ouest-Aquitaine, Bourgogne-Franche-Comté, Auvergne-Rhône-Alpes, Midi-Méditerranée), 51 agences territoriales (d'envergure départementale), et 320 unités territoriales (au niveau des massifs forestiers). Un dernier maillon est constitué par le triage, où un technicien forestier de terrain (TFT) est responsable d'une zone géographique au sein de l'unité territoriale, tout en participant, le cas échéant, à un certain nombre d'actions spécialisées hors de cette zone. Leur nombre s'élève à 3 000 dans toute la France. Hors de la France métropolitaine, cinq directions régionales sont réparties entre la Corse, la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion (qui comprend également Mayotte).

Le tableau suivant présente l'organisation territoriale de différents organismes de gestion forestière en Europe, sans compter l'échelon du siège. Les données sont majoritairement issues de la base de données Eustafor[32], qui distingue trois échelons : l'échelon régional, celui du « *forest district* », et celui du « *forest range* ». Eustafor ne donnant pas de définition de ces deux derniers termes, il est difficile de savoir si le « *forest range* » (traduit dans le tableau par unité locale) correspond au triage ou à l'unité territoriale française, et si le « *forest district* » (traduit dans le tableau par district forestier) correspond à l'unité territoriale ou à l'agence. Il semble cependant, au vu des chiffres très élevés des unités locales en Pologne, en Roumanie, ou en Slovaquie, que l'unité locale corresponde au triage français, et le district forestier à l'unité territoriale. Le district forestier étant l'échelon à la fois le plus proche de la forêt et le plus amplement partagé par les organismes des différents pays, il a été retenu afin de déterminer le ratio présenté dans la quatrième colonne du tableau.

[32] L'Association européenne des forêts publiques (Eustafor) représente les agences et entreprises publiques forestières de 24 pays européens. Elle favorise le dialogue et l'échange de bonnes pratiques entre ses membres, les aide à mettre en œuvre les stratégies et les législations de l'Union européenne, et défend leurs intérêts devant les institutions de l'Union.

Tableau 11 : Maillage territorial des organismes de gestion forestière en Europe

Pays	Statut de l'organisme de gestion forestière	Organisation territoriale	Superficie de la forêt publique (en ha)	Nombre d'hectares moyen par district forestier (en ha)
Allemagne, Bade-Wurtemberg	Agence	2 directions régionales ; 46 districts forestiers	305 000	6 622
Allemagne, Basse-Saxe	Entreprise publique	24 offices forestiers ; 230 districts forestiers	307 000	1 333
Allemagne, Bavière	Entreprise publique	41 directions régionales ; 370 districts forestiers	756 000	2 043
Autriche	Entreprise publique	121 districts forestiers	511 000	4 223
Belgique, région wallonne	Administration	8 directions régionales ; 37 districts forestiers ; nombre indéterminé d'unités locales	288 080	7 786
Croatie	Entreprise publique	16 directions régionales ; 169 districts forestiers ; 663 unités locales	2 019 000	11 947
Danemark	Agence	25 districts forestiers	139 000	5 560
Estonie	Agence	3 directions régionales ; 17 districts forestiers	1 007 000	59 235
Finlande	Entreprise publique	47 districts forestiers	6 149 000	130 830
France métropolitaine, toutes forêts publiques	**Agence**	**6 directions territoriales ; 51 agences territoriales ; 320 unités territoriales**	**4 600 000**	**14 375**
Irlande	Entreprise publique	28 directions régionales	386 000	ND
Lettonie	Entreprise publique	8 directions régionales	1 390 000	ND
Monténégro	Administration	15 directions régionales	433 000	ND
Norvège	Entreprise publique	5 directions régionales ; 17 districts forestiers	1 007 000	59 235
Pologne	Agence	17 directions régionales ; 430 districts forestiers ; 5 500 unités locales	7 285 000	16 942
Portugal	Agence	5 divisions régionales	98 000	ND
République Tchèque	Entreprise publique	81 districts forestiers ; 890 unités locales	1 160 000	1 303
Roumanie	Entreprise publique	41 directions régionales ; 313 districts forestiers ; 6490 unités locales	4 330 000	13 834
Royaume-Uni	Agence	12 districts forestiers en Angleterre, 10 en Ecosse	868 000	ND
Slovaquie	Entreprise publique	26 directions régionales ; 129 districts forestiers ; 969 unités locales	886 000	6 868
Suède	Agence	3 directions régionales ; 10 districts forestiers	6 881 000	688 100

Source : Eustafor, rapports d'activité des États (Bade-Wurtemberg, Bavière, Autriche, Estonie, Finlande, France, Irlande, Islande, Pologne, Suède).

Une large part des données présentées dans ce tableau provient de la base de données Eustafor, qui recueille des informations sur une base déclarative. Ceci peut constituer un premier biais. Un second biais vient du fait que le questionnaire Eustafor demande le nombre d'exemplaires au sein de seulement trois échelons : il semble ainsi qu'aucun autre organisme forestier européen que l'ONF ne se déploie sur quatre niveaux territoriaux, alors qu'il s'agit seulement d'un résultat obtenu par construction par le questionnaire.

Le second constat qui peut être posé est que **le statut de l'organisme de gestion forestière ne semble pas influer sur le nombre d'échelons sur le territoire** : les entreprises publiques n'en ont pas forcément créé moins que les agences ou les administrations.

La **Wallonie** en Belgique, la **Pologne**, la **Croatie**, la **Roumanie** et la **Slovaquie** comptent trois niveaux d'organisation territoriale. Ce sont des pays ou régions, surtout la Pologne et la Wallonie, où la foresterie est importante, comme en France.

Cependant, **l'organisation territoriale la plus répandue dans les autres pays européens est celle à deux niveaux,** avec des directions régionales et des agences locales. C'est le cas assez logiquement dans les **Länder allemands**, dans la mesure où la gestion forestière est chez eux déjà régionalisée. C'est également le cas en **Estonie**, en **Norvège**, en **Suède** et en **République Tchèque**, ce qui peut sembler plus étonnant au vu de leurs surfaces forestières importantes. Cependant, nous avons également constaté plus haut que ces pays étaient également ceux qui comptaient les effectifs les plus réduits, et nous avons identifié plusieurs facteurs pouvant contribuer à expliquer cette situation ; nous avons notamment émis l'hypothèse qu'ils devaient recourir plus largement à la sous-traitance pour leurs activités forestières (cf. 2.3). Par conséquent, les organismes forestiers dans ces pays peuvent plus facilement se passer de l'échelon de l'unité locale[33], au plus près du massif.

Enfin, un certain nombre d'organismes forestiers ne disposent que d'un échelon sur le territoire. En **Irlande, en Lettonie, au Monténégro, au Portugal**, cet échelon est celui de la direction régionale, tandis qu'en **Autriche, au Danemark, en Finlande, et au Royaume-Uni**, il est celui du district. Ces particularités du découpage territorial ne sont pas dues qu'à un souci d'efficience et de rationalisation, mais sont également tributaires de la structure administrative préexistante du pays : ainsi, en Finlande, la seule division territoriale est la commune, ce qui explique que le seul échelon territorial de l'entreprise forestière publique soit celui du district forestier.

Cependant, **si la France compte davantage d'échelons territoriaux que ses voisins, chaque échelon présente un nombre plus réduit d'exemplaires**. Ceci implique que, par rapport à la majorité des autres pays, les unités territoriales (UT) de l'ONF gèrent une plus grande superficie de forêt : elle s'élève à 14 375 ha en moyenne, alors que ce chiffre est plus fréquemment en dessous de la dizaine de milliers pour les autres organismes, notamment en Allemagne, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en République Tchèque et en Slovaquie. En Roumanie, en Irlande, en Croatie et en Pologne, ce chiffre oscille entre 11 000 et 17 000 ha par district forestier. Seuls les pays scandinaves ou baltes dépassent la France, et ceci largement, avec des chiffres s'élevant à 59 235 ha par district en Estonie, 130 830 ha en Finlande, 75 353 ha en Norvège, et 688 100 ha en Suède.

[33] À l'exception de la République Tchèque, où l'unité locale existe, et où c'est l'échelon régional qui est absent.

2.5. Les instances de gouvernance des organismes de gestion forestière sont plus clairement définies et mieux organisées dans les autres pays d'Europe

2.5.1. L'ONF dispose d'une unique instance de gouvernance qui rassemble un nombre élevé d'acteurs aux intérêts divergents

L'ONF dispose d'une instance dirigeante unique, constituée par un conseil d'administration qui rassemble un très grand nombre d'acteurs : il est composé de 30 membres, issus des ministères de tutelle et des ministères concernés (Intérieur, Outre-Mer…), de la Cour des comptes, des régions, des collectivités locales, de la Fédération nationale des communes forestières, de la Fédération nationale du bois, des organisations non gouvernementales (ONG) avec France Nature Environnement ou de la chasse avec la Fédération nationale des chasseurs, et enfin du monde syndical. Le conseil d'administration se réunit trois fois par an. Le fait qu'il réunisse un grand nombre d'acteurs, qui ne partagent pas tous la même conception de l'affectio sociÉtatis qui caractérise en principe un administrateur, ne facilite pas les échanges et le dialogue en son sein. Ailleurs en Europe, plusieurs instances aux rôles mieux délimités et clarifiés se partagent la gouvernance des organismes publics de gestion forestière.

Dans les pays européens qui ont fait le choix d'un organisme au statut d'entreprise publique, la gouvernance est répartie entre au moins deux instances : une instance chargée de la stratégie, rassemblant un panel représentatif des acteurs des secteurs liés à la forêt, et un comité de surveillance, composé des représentants des administrations de tutelle.

Ainsi, en **Autriche**, un comité de direction composé du directeur général d'Öbf AG, du directeur financier et du directeur immobilier, rend compte de sa gestion à un conseil de surveillance composé de quatre représentants des ministères (développement durable et tourisme, finances, agriculture) et de deux représentants syndicaux. Un comité consultatif, s'approchant d'un conseil d'administration classique, rassemble, en plus des directeurs d'un certain nombre de services d'Öbf AG, un professeur d'université, un représentant des agriculteurs, deux représentants du personnel, et un représentant du ministère du développement durable et du tourisme. Ce comité valide les projets économiques de l'entreprise au regard des enjeux environnementaux et de la responsabilité de l'entreprise d'État.

De même, en **Bavière**, Bay SF est gouvernée par un conseil consultatif composé d'acteurs du monde politique, des ONG et du monde économique, dont les préoccupations portent de façon prépondérante sur les fonctions sociales de la forêt, la gestion forestière et l'équilibre sylvo-cygénétique ; un conseil de direction réunit les directeurs des services de Bay SF ; un conseil de surveillance, comprenant des représentants des ministères, contrôle le conseil de direction et définit les orientations stratégiques.

2.6. Les réformes institutionnelles sont fréquentes depuis deux décennies en Europe

Dans une dizaine de pays d'Europe, les statuts des organismes forestiers ont été redéfinis depuis deux décennies. La volonté de réforme qui concerne l'ONF en France s'inscrit donc dans un mouvement plus large de transformation de la gouvernance de la forêt publique. Il est possible de distinguer différentes catégories de réformes.

2.6.1. Des contraintes de rentabilité ont déterminé la transformation de quatre organismes en entreprises publiques et conduisent à des réformes fréquentes en leur sein

En **Autriche**, la gestion forestière a longtemps été assurée par un établissement public étroitement lié à l'État, avant qu'en 1997 Öbf AG soit constitué en société anonyme, indépendante du budget de l'État, celui-ci étant en revanche son actionnaire unique.

En **Allemagne**, en **Basse-Saxe**, la gestion forestière était confiée à l'administration du Land jusqu'à ce que NLF, entreprise publique, soit créé en 2005. Cette réforme avait pour premier objectif de permettre une plus grande souplesse dans le fonctionnement de la gestion forestière publique, et de permettre notamment une intervention plus facile sur le marché de la vente de bois. L'administration forestière étant déficitaire, le second objectif de la réforme était, en confiant la forêt à une organisation orientée vers le profit, de rendre la gestion forestière publique bénéficiaire. NLF dégageant un résultat de près de 13 M€, cette réforme peut être considérée comme un succès. Le maillage territorial de NLF a également été remanié plusieurs fois depuis les 20 dernières années.

Les mêmes motivations budgétaires ont poussé **l'Estonie** à ôter la gestion forestière à l'administration pour la confier à une agence poursuivant un objectif de rentabilité, RMK.

Au **Portugal**, l'Institut de la conservation de la nature et de la forêt, l'ICNF, a été créé en 2012 suite à la fusion de l'Autorité nationale des forêts et de l'Institut de conservation de la nature. Cette réforme s'inscrit dans un objectif plus général de réduction des dépenses publiques. Suite aux incendies de 2017, qui ont fait 116 morts et qui ont détruit 540 000 ha de forêts[34], une Agence de gestion intégrée des feux de forêts et une entreprise publique de gestion et de développement des forêts, Florestgal, ont été créées. Florestgal, qui a le statut de société anonyme, gère actuellement 14 000 ha de forêts. Son objectif premier est la reforestation et la revalorisation des terrains sinistrés, mais elle mène également à titre subsidiaire des activités commerciales, industrielles, et de services.

En **Finlande**, où la gestion forestière est confiée à une entreprise publique avec un objectif de rentabilité, celle-ci a vendu en 2017 sa filiale productrice de semis pour des raisons de rentabilité, et a mené une réorganisation de sa branche chargée d'activités administratives et de services public : elle a divisé par dix le coût de ces activités en diminuant leur spectre, et a organisé les activités restantes dans deux filiales distinctes, les Parcs nationaux d'une part, et « *Wildlife Services* » d'autre part, filiale chargée de délivrer des permis de chasse et de pêche et de fournir des services de randonnée.

2.6.2. Deux pays ont régionalisé leur politique forestière

En **Italie**, le Corpo forestale dello Stato, corps de forestiers de l'État, a été démantelé en 2015 et les forêts publiques données en dotation aux régions, qui en assument la gestion de façon totalement autonome par rapport à l'État.

Au **Royaume-Uni**, une agence unique était gestionnaire de la forêt publique dans les trois nations constitutives jusqu'en 2013, avant que le Pays de Galle ne se dote de son propre organisme. Le 1er avril 2019 enfin, la Forestry Commission a achevé de se scinder, l'Ecosse se dotant d'une institution autonome.

[34] Des polémiques importantes ont porté sur la responsabilité des choix d'économie dans l'ampleur de la catastrophe.

2.6.3. Dans le Bade-Wurtemberg, la répartition des activités de service public et des activités concurrentielles a été clarifiée

En **Allemagne**, dans le **Bade-Wurtemberg**, l'agence ForstBW a été créée en 2009 à la suite d'une procédure engagée par l'Office fédéral des cartels (équivalent de l'Autorité française de la concurrence).Elle a été l'objet d'un nouveau contentieux de la part de cet Office en 2012. En effet, ForstBW assure la vente de bois de façon centralisée en groupant des lots issus de forêts publiques et privées, ce qui a été jugé contraire au droit de la concurrence. Au 1er janvier 2020, il sera donc mis fin au système actuel reposant sur une administration forestière unique chargée de la gestion des forêts du Land, de l'application du droit forestier et de l'appui aux propriétaires privés et aux collectivités. Le projet de loi élaboré par le gouvernement du Land, qui n'a pas encore été voté par le parlement régional, prévoit la création d'un établissement de droit public, AöR, qui gèrerait les forêts du Land, tandis que l'administration forestière, au sein du ministère régional de l'espace rural, conserverait des missions régaliennes de surveillance, et conseillerait gratuitement les propriétaires privés et les collectivités. Pour ces deux types de propriétaires, une offre de gestion sera également proposée par l'administration forestière : ceux-ci déposeront auprès d'elle des demandes de prestation, dont ils décideront si elles seront exécutées par l'administration forestière ou par un prestataire de services, et qui seront subventionnées selon des taux variant entre 30 et 70%.

3. L'ONF n'effectue pas d'activités forestières plus diversifiées que les autres organismes forestiers d'Europe

3.1. La production de bois est une activité prépondérante pour la plupart des organismes forestiers, ainsi que pour l'ONF

3.1.1. Les forêts d'Outre-mer n'entrent pas dans nos comparaisons du fait de leur situation singulière qui fausserait les comparaisons avec les autres pays européens

L'ONF gère près de 8 Mha de forêts outre-mer (Réunion, Guyane, Martinique, Mayotte, Guadeloupe). Cependant, ces forêts sont très peu productives, d'une part car une grande partie des superficies sont consacrées à des fonctions de préservation des sols et de l'eau ou bénéficient d'un classement en aire protégée, et d'autre part car le bois y est difficile d'accès, à cause de l'absence de voirie d'exploitation opérationnelle, de la fragilité des sols, et de la dissémination, au sein de la forêt, des essences dont l'exploitation est intéressante au sein de la forêt (cf. 1.2).

Par conséquent, comprendre l'outre-mer dans les données relatives à la récolte de bois donnerait une vision biaisée de la production de bois de l'ONF. Ainsi, les chiffres retenus pour la France dans le cadre des comparaisons menées par la mission concernent seulement le territoire métropolitain.

3.1.2. L'ONF produit un fort volume de bois mais sa productivité à l'hectare est inférieure à la moyenne européenne

Le tableau ci-dessous présente les volumes de bois récoltés en forêt publique par les organismes de gestion forestière de différents État européens. La mission a choisi comme indicateur de productivité du secteur d'activité bois de chaque organisme le volume de bois récolté par hectare et non le volume de bois récolté par agent, car ce dernier indicateur impose des précautions d'interprétation qui le rendent trop lourd à manier pour notre analyse. En effet, un grand nombre d'organismes forestiers publics pratiquent la sous-traitance de leurs activités, ce qui leur permet de récolter autant de bois avec des effectifs réduits. Dans la mesure où la mission n'a pas eu accès à des informations relatives à ces activités sous-traitées dans les différents pays européens, il a été choisi de ne pas recourir à l'indicateur de productivité selon le volume de bois par agent.

Cependant, cet indicateur prescrit également de prendre certaines précautions d'interprétation. Les différences fortes de productivité à l'hectare peuvent en partie s'expliquer par les caractéristiques différentes des forêts dans chaque pays, qui ont été exposées plus haut (cf. 1). Une forêt moins dense et où diverses essences coexistent au sein d'un même massif donnera lieu à des coupes moins importantes en volume à un moment donné qu'une forêt monospécifique densément peuplée.

Tableau 12 : Récolte de bois par les organismes publics des divers pays d'Europe en 2017

Pays	Surface de forêt publique (en millier d'ha)	Volume de bois récolté (en m3)	Volume de bois récolté par hectare de forêt publique (en m³/ha)
Allemagne	3 770	12 509 868	3,3
Allemagne, Bade-Wurtemberg	305	2 210 000	7,2
Allemagne, Basse-Saxe	307	1 637 695	5,3
Allemagne, Bavière	756	4 960 000	6,6
Allemagne, Brandebourg	252	1 035 778	4,1
Allemagne, Mecklembourg	194	891 404	4,6
Allemagne, Saxe-Anhalt	130	650 000	5,0
Allemagne, Thuringe	192	1 124 991	5,9
Autriche	511	1 484 000	2,9
Belgique	77	98 891	1,3
Bosnie-Herzégovine	1 718	440 484	0,3
Bulgarie	2 793	4 800 000	1,7
Croatie	2 019	5 159 150	2,6
Espagne	1 500	100 196	0,1
Estonie	1 007	3 650 000	3,6
Finlande	6 149	5 200 000	0,8
France, forêt domaniale, hors DOM	**1 700**	**5 554 000**	**3,3**
France, forêts domaniales et des collectivités, hors DOM	**4 600**	**13 000 000**	**2,8**
Hongrie	1 055	3 395 226	3,2
Irlande	386	2 364 000	6,1
Islande	15	ND	ND
Italie	331	60 000	0,2
Lettonie	1 390	5 760 803	4,1
Norvège	1 007	328 000	0,3
Pologne	7 285	40 627 000	5,6
République Tchèque	1 160	8 054 325	6,9
Roumanie	4 330	9 370 000	2,2
Royaume-Uni (Angleterre et Ecosse)	868	6 332 968	7,3
Slovaquie	886	4 309 666	4,9
Slovénie	235	1 141 204	4,9
Suède	6 881	6 550 930	1,0
Moyenne	719	11 598,78	3,74

Source : Eustafor.

3.1.2.1. Le volume de bois récolté est important relativement aux autres pays d'Europe

L'ONF récolte des volumes de bois important, y compris relativement aux organismes des autres grands pays forestiers d'Europe. Ainsi, 5,5 Mm³ de bois sont récoltés en forêt domaniale, et 13 Mm³ si l'on comprend également les récoltes en forêt des collectivités, quand l'Autriche en produit 1,5 Mm³, la Suède 6,5 Mm³, la Finlande 5,2 Mm³, et l'Allemagne 12,5 Mm³ (en seule forêt domaniale). La Pologne se distingue particulièrement avec une production de 40,6 Mm³.

La moyenne des pays observés dans ce tableau se situant à 1,3 Mm^3, il s'avère que l'ONF produit plus de 4 fois plus de bois en forêt domaniale que cette moyenne.

3.1.2.2. La productivité de la forêt publique française se situe juste sous la moyenne des pays observés par la mission

L'ONF se situe juste en dessous de la moyenne des pays européens pour lesquels des données sont disponibles, avec 3,3 m^3/ha de bois récolté contre 3,7 en moyenne. En réalité, l'ONF doit se situer au-dessus de la moyenne européenne, car deux biais entachent nos calculs :

- les pays pour lesquels la mission n'a pas pu récupérer de données sont ceux chez qui l'exploitation forestière est peu développée. La moyenne calculée dans le tableau 8 est donc gonflée ;
- si l'on calcule le ratio de productivité à l'hectare de l'ONF en prenant pour base non la surface totale de forêt publique, mais la surface en sylviculture, où du bois est effectivement récolté, l'on obtient un ratio de 4,3 m^3/ha en forêt domaniale et 3,8 m^3/ha en forêts domaniales et communales, ce qui est effectivement au-dessus de la moyenne calculée dans le tableau 8. Il n'a malheureusement pas été possible d'obtenir les surfaces de forêts en sylviculture pour les autres pays d'Europe, et donc de calculer des ratios plus justes.

Sur l'ensemble du territoire métropolitain et quel que soit le type de forêt, publique ou privée, le taux de prélèvement du bois au regard de l'accroissement naturel de la forêt est de 54%[35]. L'accroissement naturel désigne le volume de bois produit par la forêt chaque année. Ce taux indique donc que, chaque année, seulement un peu plus de la moitié du volume de bois produit par les forêts françaises est prélevé. La forêt française dispose donc de marges de progression importantes en termes de récolte supplémentaire possible ; c'est le cas essentiellement en forêt privée, également en forêt communale quoique dans une moindre mesure. En forêt domaniale, en revanche, les marges de progrès en matière de récolte économiquement raisonnable sont très faibles dans le cadre d'une gestion durable[36].

La récolte de bois en forêt publique en France représente un volume de bois à l'hectare très proche des pays avec lesquels nous avons déterminé qu'il était pertinent de la comparer (cf. 1.1.3) : ainsi, le ratio est de 3,3 m^3/ha en Allemagne et de 2,9 m^3/ha en Autriche.

En Europe du Sud comme en Europe du Nord, ce ratio, très faible, est inférieur à 1 m^3/ha. L'Italie et l'Espagne exploitent en effet assez peu leur forêt, tandis que les pays scandinaves disposant de très vastes surfaces de forêt, peuvent en exploiter une part réduite et récolter malgré tout de gros volumes de bois (5,2 Mm^3 en Finlande et 6,5 Mm^3 en Suède). En effet, en Finlande, l'entreprise publique de foresterie exploite, pour récolter du bois, une surface représentant seulement 2,1 % de la surface forestière totale ; si le ratio de volume de bois récolté par hectare est recalculé à partir de cette superficie, il apparaît que l'organisme finlandais parvient à récolter 11 m^3/ha de bois, chiffre le plus élevé de tous les pays comparés par la mission.

[35] Source : Office national de la biodiversité

[36] Cf. annexe consacrée aux ventes de bois.

En revanche, il apparaît qu'**un certain nombre de pays d'Europe de l'Est exploitent de façon intensive leurs forêts**, leur ratio de volume de bois par hectare étant élevé par rapport à la moyenne : la Slovaquie, la Slovénie, la Pologne, la République Tchèque et la Lettonie se situent au-dessus des 4 m³/ha, et atteignant les 7 m³/ha pour la République Tchèque. Ces chiffres importants pourraient s'expliquer par les choix du mode d'exploitation dans ces pays, où les bois sont récoltés relativement jeunes, ce qui permet des coupes plus massives à intervalles de temps réduits, ce qui implique en dernier ressort que les volumes totaux de bois récoltés dans un temps donné sont plus importants.

3.1.3. La vente de bois représente une part modérée du chiffre d'affaires de l'ONF, comparé aux autres organismes forestiers d'Europe, et il y apparaît moins valorisé

Le tableau suivant présente le chiffre d'affaires issu des ventes de bois réalisées par les organismes forestiers de huit pays européens, et les compare au chiffre d'affaires total et au volume de bois récolté.

Tableau 13 : Données relatives au chiffre d'affaires bois de onze organismes forestiers européens en 2017

Pays	Chiffre d'affaires bois (en millions d'euros)	Chiffre d'affaires bois rapporté au chiffre d'affaires total (en %)	Bois récolté en 2017 (m³)	Chiffre d'affaires bois rapporté au volume de bois récolté (en euros/m³)
Allemagne, Bade-Wurtemberg	132	76	2 210 000	60
Allemagne, Basse-Saxe	100	63	1 637 695	61
Allemagne, Bavière	362	90	4 800 000	75
Autriche	107	48	1 484 000	72
Estonie	168	80	3 800 000	44
Finlande	297	90	5 900 000	50
France, forêt domaniale	259	40	6 280 000	41
France, forêts domaniales et des collectivités	429	66	14 980 000	29
Irlande	128	42	2 364 000	54
Royaume-Uni, Angleterre	50	56	2 964 368	17
Royaume-Uni, Ecosse	78	80	3 368 600	44
Suède	512	89	6 463 000	79

Source : Rapports d'activités 2017 des organismes forestiers.

Les ventes de bois en forêt domaniale représentent 40 % du chiffre d'affaires de l'ONF. Ce chiffre est inférieur à ce que l'on retrouve dans les autres pays européens examinés. Il est notablement inférieur à la part des ventes de bois dans les Länder allemands, puisque la part du bois dans le chiffre d'affaires est de 76% dans le Bade-Wurtemberg et de 63% en Basse-Saxe. Cela tient en partie au modèle économique de l'ONF : la gestion des forêts des communes est rémunérée par des frais de garderie, et non directement par des recettes de ventes de bois. En intégrant les frais de garderie et le versement compensateur de l'État, la part théorique du bois dans le CA[37] atteindrait 66 %.

En Estonie, ce pourcentage est de 80 %, et s'élève jusqu'à 90 % en Bavière, en Finlande et en Suède, tandis qu'il est de 48 % en Autriche, pourtant grand pays d'exploitation forestière, et de 42 % en Irlande. Ces deux derniers pays ont en effet des organismes forestiers très diversifiés qui réalisent une grande part de leurs activités dans le domaine concurrentiel, notamment dans le secteur de l'énergie et du tourisme.

Le ratio de chiffre d'affaires bois, rapporté au volume de bois récolté par l'ONF est de 41 €/m³ en forêt domaniale, et d'environ 29 €/m³ en forêts domaniales et des collectivités, alors qu'il se situe entre 60 et 75 €/m³ en Allemagne et en Autriche. La Suède présente un taux élevé, avec 79 €/m³. Le ratio de l'ONF est plus proche de celui de l'Ecosse ou de l'Estonie. Cette différence de valorisation peut s'expliquer en grande partie par les essences d'arbres présentes dans les différents massifs forestiers considérés (cf. supra partie 1.1.2).

3.2. Les différents organismes forestiers réalisent des activités concurrentielles très variées

3.2.1. Les activités concurrentielles de l'ONF couvrent un spectre très large de domaines

L'ONF réalise des activités concurrentielles qui se distinguent en deux catégories d'activités, les travaux et les services. Il s'agit de prestations effectuées pour le compte des communes forestières, d'autres collectivités, d'entreprises ou de particuliers. Les activités de travaux se déclinent comme suit :

- les activités de « maîtrise de la végétation », avec pour plus gros client la SNCF, consistent à couper les arbres et la végétation aux abords des voies de chemin de fer afin d'assurer la sécurité de la circulation des trains ;
- l'activité « Arbre conseil » consiste en un inventaire, un diagnostic, l'élaboration d'un guide de gestion, et des travaux d'entretien et de mise en sécurité des arbres du patrimoine forestier de particuliers, d'entreprises et de collectivités ;
- les travaux sylvicoles consistent à préparer des terrains à recevoir des plantations, à effectuer ces plantations, à cloisonner des terrains, à élaguer des arbres et à entretenir des futaies ;
- les travaux d'exploitation consiste à abattre, débarder et façonner ou broyer des bois ;
- les travaux de prévention des risques naturels consistent à aménager des terrains pour les protéger des éboulements, avalanches, incendies, crues et érosion, au moyen de pare-feu, de digues… ;
- les travaux d'accueil du public consistent en la création de sentiers et en l'aménagement de sites pour les rendre aptes à recevoir du public. Dans cette optique, l'ONF a développé un offre de mobilier bois pour aménager des parcours en forêt, ainsi que des applications de randonnée.

[37] Il s'agit cependant d'une convention. Il est à noter que les frais de garderie se basent aussi sur des recettes issues de concessions et d'activités de chasse.

Les activités de service rassemblent les prestations suivantes :

- fourniture de graines et de plants ;
- études, analyses et surveillance forestière : cartographie, inventaire, diagnostic, élaboration de plans de gestion, expérimentation, suivi phytosanitaire des arbres ;
- estimations financières de parcelles boisées, comprenant l'estimation de la valeur du fonds, des peuplements ou du capital chasse ;
- en matière touristique, conception de schémas d'accueil du public, d'études de fréquentation et d'animations, location de gîtes et de circuits de randonnée ;
- en matière de biodiversité, inventaires de la faune et de la flore, plans de gestion d'espaces naturels et suivi de l'évolution des habitats protégés, ou encore études d'impact de la réalisation de corridors écologiques.

Le chiffre d'affaires de ces activités s'élève à 113,3 M€ en 2018, ce qui représente 17% du chiffre d'affaires global de l'Office en 2018.

3.2.2. Le panel des activités concurrentielles réalisées par les autres organismes forestiers d'Europe peut être extrêmement large ou très réduit

L'organisme forestier autrichien, **Öbf AG**, est intéressant à examiner pour la richesse et la diversité des activités concurrentielles qu'il prend en charge. Organisé en SA, Öbf AG contrôle une dizaine d'entreprises dans le domaine des énergies renouvelables ou du tourisme : Öbf AG est ainsi impliquée dans la construction de plusieurs centrales hydroélectriques, éoliennes, photovoltaïques ou de production d'énergie à partir de biomasse, dans la gestion de pistes de ski, ou dans l'aménagement de zones de baignade sur les lacs. Les activités concurrentielles représentent ainsi 400 projets en 2017, qui ont dégagé un chiffre d'affaires de 4,2 M€, en hausse de 45% par rapport à 2016 du fait d'un important projet de recensement en coopération avec la société publique de gestion des autoroutes autrichiennes. Le conseil aux propriétaires privés, la gestion de zones naturelles et l'expertise d'arbres représentent également des postes importants dans le domaine concurrentiel. En revanche, Öbf AG gère seulement 17 000 ha de forêt privée, communale ou de l'Eglise, ce qui ne représente donc pas un poste majeur dans ses recettes issues de l'activité concurrentielle.

En **Estonie**, la seule activité concurrentielle que mène l'agence RMK consiste à louer des permis de chasse ; cette activité représente une part très réduite de ses produits, puisqu'elle rapporte chaque année 250 000€ à l'agence. De même, en **Lombardie**, les activités concurrentielles menées par l'Ente regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste, l'agence forestière régionale, sont réduites, dans la mesure où la loi forestière régionale elle-même prescrit que la priorité de l'ERSAF doit être de réaliser les objectifs que lui a assigné la puissance publique, ce qui limite sa poursuite d'activités concurrentielles.

Les organismes au statut d'entreprise publique examinées dans l'échantillon réalisent des bénéfices dans leurs activités concurrentielles. Ainsi, en **Autriche**, les activités immobilières d'Öbf AG, avec un résultat de 40,3 M€, représentent 20% de son résultat total, et les activités de service, avec 14,9 M€, s'élèvent à 6 % de ceux-ci. En **Finlande**, les activités concurrentielles (activités immobilières et activités de production d'énergie renouvelable) sont bénéficiaires à hauteur de 16,5 M€ en 2017.

3.3. Les activités de protection et de conservation de l'environnement sont souvent peu précisément définies, qu'il s'agisse de l'ONF ou des autres pays forestiers européens

3.3.1. Il est difficile de recueillir des informations précises et détaillées sur les activités de l'ONF en matière d'environnement, bien que celles-ci semblent nombreuses

Il est assez difficile de recueillir des informations précises concernant les activités environnementales menées par l'ONF. Les fonctions environnementales et sociales dans les forêts relevant du régime forestier sont abordées dans l'annexe V du rapport. De grands ensembles se distinguent :

- l'ONF a créé six réseaux naturalistes, dédiés aux oiseaux, aux insectes, aux amphibiens et reptiles, aux mammifères, aux champignons, et à la flore, au sein desquels 230 experts forestiers naturalistes réalisent des inventaires et du suivi des populations, ainsi que des plans d'action pour la préservation de certaines espèces. Par exemple, sur leur préconisation, les travaux forestiers sont suspendus lors des périodes de reproduction ou de nidification de certaines espèces ;
- l'ONF est actuellement en train de mettre en place des îlots de sénescence et vieillissement[38] où de vieux bois sont maintenus au lieu d'être abattus, car ils représentent des supports importants pour la biodiversité[39]. Près de 12% de la surface forestière gérée par l'ONF est ainsi constituée de vieux bois. L'ONF conserve également un arbre mort à l'hectare afin d'atteindre le même objectif de biodiversité ;
- l'ONF gère, en plus des zones classées Natura 2000, 254 réserves biologiques qui couvrent 151 000 ha, en outre-mer comme en métropole (principalement dans les Alpes et les Pyrénées). Ces réserves sont de deux types : celles ayant un but de protection des espèces et des habitats remarquables ou menacés, qui sont ouvertes au public de façon limitée, et celles ayant un but de suivi de l'évolution des habitats dans un but d'étude scientifique, et qui sont fermées au public ;
- la préservation des milieux aquatiques, en vue de laquelle l'ONF développe des accords-cadres de coopération avec les agences et offices de l''eau régionales. Un exemple d'action dans ce domaine sont les travaux qu'engage l'ONF pour permettre le passage de véhicules de chantiers forestiers sans endommager les sols ni les cours d'eau ;
- le marquage d'arbres conservés pour leur qualité environnementale ;
- la préservation des espèces menacées : sous l'égide du ministère de l'environnement, l'ONF, d'autres gestionnaires d'espaces naturels, les collectivités et les associations de protection de l'environnement, sont chargés d'élaborer des plans nationaux d'action espèces menacées et de les mettre en œuvre sur le terrain. Ces plans comprennent des mesures visant à développer les connaissances sur les espèces en question, à conserver leur habitat, et à sensibiliser les usagers des forêts sur ces programmes.
- les vestiges archéologiques et les monuments historiques bénéficient d'un suivi de la part des agents de l'ONF (qui dispose de son propre réseau d'archéologues) et sont pris en compte dans la gestion de la forêt.

---

[38] Ilot de sénescence : zone de forêt abandonnée à une évolution spontanée jusqu'à l'effondrement complet des arbres et reprise du cycle naturel d'évolution de la forêt.

Ilot de vieillissement : zone de forêt où les arbres sont conservés au-delà de leur âge d'exploitabilité avant d'être abattus, afin de constituer des réserves de biodiversité dans la forêt et de produire du très gros bois.

[39] Les arbres morts hébergent 25% de la biodiversité forestière.

3.3.2. Le périmètre des activités environnementales est également diversifié dans d'autres pays d'Europe

En **Pologne**, Lasy Pantswowe a été pionnier dans la constitution des parcs nationaux polonais, étant souvent à l'origine de leur formation. Jusqu'en 2004, il en assurait la gestion, avant que celle-ci ne soit dévolue au Ministère de l'environnement. Lasy Pantswowe effectue cependant toujours des activités de protection de l'environnement variées et gère ainsi :

- 730 réserves naturelles qui couvrent 61 000 ha, soit 1,6% de la surface forestière dont il a la charge. La gestion dans ces forêts est minimale, l'objectif étant de les conserver dans l'état le plus proche de leur état primaire ;
- 10 300 arbres remarquables en forêt, qualifié de « monuments naturels » et protégés à ce titre ;
- 125 parcs paysagers naturels couvrant 2,5 Mha ;
- 144 705 ha de forêts (2% de la superficie gérée par Lasy) constituant des zones de protection pour plus de 3 000 espèces animales en danger ;
- 9 000 aires d'utilité écologique particulière, comme des mares, des tourbières, des marais, ou des dunes ;
- des centaines d'espèces animales et végétales menacées. Les forestiers conduisent en ce sens des réintroductions d'espèces éteintes et des restitutions d'espèces en danger, c'est-à-dire des repeuplements d'espèces qui n'ont pas encore disparu mais dont la population a diminué de façon importante.

En **Finlande**, l'entreprise publique Metsähallitus gère l'ensemble des parcs nationaux, ainsi que des réserves naturelles et douze zones protégées en Laponie, qui représentent en tout 39% des surfaces gérées par l'entreprise. Elle mène également des activités de restauration des habitats endommagés, de protection des espèces protégées et menacées, d'élimination des espèces exotiques, de conservation des zones aquatiques, et de protection de sites archéologiques et de monuments. Ces activités sont similaires à celles que mène l'ONF.

En **Estonie**, l'agence RMK mène une activité originale peu répandue chez les autres organismes forestiers : elle gère une ferme piscicole qui élève des saumons avant de les relâcher dans les rivières afin de reconstituer les peuplements originels amenuisés par la surpêche.

En **Suède**, l'entreprise publique Sveaskog protège les forêts naturelles anciennes, replante des forêts de feuillus ou en crée de nouvelles. Ses activités en termes de protection de l'environnement sont donc limitées.

3.4. La multifonctionnalité est un principe unanimement affirmé en Europe mais dont la mise en œuvre effective ne se fait pas partout selon les mêmes modalités

3.4.1. La France se situe à contre-courant des pays européens au regard du principe de multifonctionnalité des forêts, qui ne bénéficie pas d'une reconnaissance juridique au niveau de l'unité de gestion mais est mis en œuvre effectivement

3.4.1.1. La multifonctionnalité est reconnue comme un principe directeur dans les lois forestières de tous les pays européens, à l'exception de la France

3.4.1.1.1. La notion de multifonctionnalité a émergé dans les années 1990 et a été adoptée comme un pilier fondateur de leur politique forestière par les pays européens

Les lois forestières de tous les pays européens soulignent l'importance de la multifonctionnalité de la forêt, que la gestion durable des forêts doit permettre de pleinement réaliser. La multifonctionnalité désigne la pluralité des fonctions imputables à la forêt : fonction écologique (la forêt comme réservoir de biodiversité et d'écosystèmes), économique (le bois comme ressource valorisable sur le marché), sociale (la forêt comme lieu de loisir et de récréation, comme support d'un bassin d'emploi et d'un développement local équilibré et dynamique) et fonction de protection contre les risques (d'incendie, d'avalanche, d'érosion…). La gestion durable garantit le développement équilibré de ces quatre types de fonctions, et vise surtout à ce que l'exploitation économique de la forêt n'obère pas sa capacité de régénération et ne mette pas en danger les écosystèmes qu'elle abrite.

Les deux principes de la multifonctionnalité et de la gestion durable sont devenus des piliers de la politique forestière des États européens en partie sous l'influence de l'Union européenne. Une stratégie forestière européenne a été définie pour la première fois en 1998, via la résolution du Conseil du 15 décembre 1998 relative à une stratégie forestière pour l'Union européenne, qui élabore un cadre d'action pour coordonner les politiques forestières des États membres. Les deux premiers éléments dont cette résolution souligne l'importance relativement aux forêts sont son rôle multifonctionnel et la nécessité de sa gestion durable. Ces deux principes ont par la suite toujours été repris dans les stratégies successives que la Commission a élaborées.

Les États européens mentionnent la multifonctionnalité et la gestion durable dans les premiers articles de leurs lois forestières, qui posent les principes généraux de leur politique forestière. Nous verrons que ce n'est pas le cas en France, ou plus exactement que ce n'est plus le cas depuis 2012.

3.4.1.1.2. La multifonctionnalité n'apparaît pas dans le droit français bien que les principes de gestion qu'elle implique y soient reconnus

En France, la prise en compte de la multifonctionnalité par la loi connaît une histoire complexe, et apparaît aujourd'hui en retrait par rapport au droit des autres pays européens.

La loi de 1985 introduit dans le code forestier la reconnaissance des trois fonctions économique, environnementale et sociale de la forêt, mais sans préciser l'échelle géographique et donc en ouvrant la porte à une possible spécialisation des territoires. Le principe de gestion durable et multifonctionnelleen lui-même a été introduit dans le droit français par la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001 modifiant le code forestier, dont l'intitulé du titre Ier était « développer une politique de gestion durable et multifonctionnelle ». Le code forestier reprenait à son compte, dans un titre préliminaire, l'intégralité de la définition européenne adoptée à la conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe (Helsinki, 1993) : « *La gestion durable des forêts garantit leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour l'avenir, les fonctions économique, écologique et sociale pertinentes, aux niveaux local, national et international, sans causer de préjudices à d'autres écosystèmes.*». La référence au niveau local visait la multifonctionnalité au niveau de l'unité de gestion, adaptée aux enjeux économiques, environnementaux et sociaux tels que localement identifiés. Toutefois, au sein des parties opérationnelles du code forestier, le terme n'apparaissait que dans l'article L 12 appliqué aux forêts locales disposant qu'une « charte forestière de territoire peut être établie afin de mener un programme d'actions pluriannuel intégrant, le cas échéant, la multifonctionnalité des forêts locales ».

Toute mention de la multifonctionnalité a ensuite disparu du code forestier en 2012. Néanmoins l'article L 121-1 dispose que la politique forestière « prend en compte les fonctions économique, écologique et sociale » des forêts, et liste sept actions dont l'État a la responsabilité : *« l'État veille*

1° A l'adaptation des essences forestières au milieu ;

2° A l'optimisation du stockage de carbone dans les bois et forêts, le bois et les produits fabriqués à partir de bois ;

3° Au maintien de l'équilibre et de la diversité biologiques et à l'adaptation des forêts au changement climatique ;

4° A la régénération des peuplements forestiers dans des conditions satisfaisantes d'équilibre sylvo-cynégétique, au sens du dernier alinéa de l'article L. 425-4 du code de l'environnement ;

5° A la satisfaction des besoins des industries du bois, notamment par l'équilibre des classes d'âge des peuplements forestiers au niveau national ;

6° Au renforcement de la compétitivité et de la durabilité des filières d'utilisation du bois, par la valorisation optimale des ressources forestières nationales et par l'accompagnement en formation des nouveaux métiers du bois ;

7° Au développement des territoires. »

Cette liste décline le principe de gestion multifonctionnelle en orientations précises à l'échelle de la politique forestière, et non à celle de l'unité de gestion. Néanmoins, la fonction récréative des forêts, qui participe de leur fonction sociale, n'est pas mentionnée[40] ; la fonction sociale des forêts est comprise comme ayant seulement trait au développement des territoires et des compétences des travailleurs du secteur forestier.

Le terme de multifonctionnalité a été réintroduit dans le code par la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, à l'article L 122-1 qui dispose qu'un programme régional de la forêt et du bois doit adapter à chaque région les orientations du plan national de la forêt et du bois et « *définir des critères de gestion durable et multifonctionnelle ».*

[40] Elle figure dans les dispositions concernant les forêts publiques pour lesquelles le régime forestier s'applique : l'article L121-3 du code forestier cite explicitement la fonction d 'accueil du public.

La multifonctionnalité n'est donc pas réglementairement constitutive en France des grands principes de la gestion menée au niveau de l'unité de gestion, et bénéficie de peu de visibilité juridique, contrairement à ce qui est le cas dans les autres pays européens. Cependant, ce n'est pas sur la seule base des textes de loi que doit s'apprécier le caractère effectif de la gestion durable et multifonctionnelle.

3.4.1.2. En revanche, l'ONF prend effectivement en compte la multifonctionnalité dans sa gestion des forêts

3.4.1.2.1. Dans les pays de la moitié Nord de l'Europe, l'attention est concentrée sur certains aspects de la multifonctionnalité

Les diverses entités publiques de gestion de la forêt en Europe affirment unanimement, dans leurs rapports d'activité, l'importance qu'elles accordent à une gestion multifonctionnelle et durable des forêts dont elles ont la charge. Cependant, un nombre conséquent d'organismes, sans toutefois totalement abandonner une gestion multifonctionnelle, donnent leur priorité à un nombre restreint d'objectifs, soit économiques, soit environnementaux.

En **Irlande**, où l'entreprise publique de foresterie, Coillte, déclare dans son rapport d'activité 2017 avoir pour ambition de devenir la meilleure entreprise forestière d'Europe, l'objectif premier qui lui est assigné est la reforestation, dans le but d'accroître le volume et la qualité de bois exploité. Coillte a ainsi, en 2017, planté 7 700 ha de nouvelles forêts. L'objectif de reforestation est également premier en Islande, où il existe naturellement très peu de forêts, et où celles qui couvrent aujourd'hui le territoire sont issues d'efforts d'afforestation artificiels démarrés dans les années 1950. L'objectif de l'agence islandaise est d'accroître cet effort, en faisait passer la surface boisée du pays de 2% actuellement à 12% à l'horizon 2100. Le but de cette afforestation à long terme est d'abord économique, et vise à constituer une véritable industrie forestière dans le pays. Cependant, l'agence reconnaît dans son rapport d'activité que sa propre activité de gestion des forêts publiques est avant tout orientée vers des objectifs de protection et de conservation des écosystèmes.

En **Estonie**, l'agence RMK est également particulièrement tournée vers des activités de protection et de conservation de la nature, auxquelles elle consacre 3,3 M€. Elle gère ainsi une ferme piscicole qui élève des saumons et les relâche dans les rivières estoniennes afin de reconstituer le peuplement menacé par la surpêche. Elle est également en charge des 17 parcs nationaux du pays, ainsi que d'un parc animalier.

En **Norvège**, l'entreprise publique Statskog n'a pas d'activité de vente de bois, ni d'activité dans le domaine éducatif, bien qu'elle soit chargée de l'accueil du public.

En **Angleterre**, la Forestry Commission et son agence Forest Entreprise England sont particulièrement orientées vers l'activité de production de bois, à laquelle est accordé un poids prépondérant face aux autres activités assurant la multifonctionnalité.

3.4.1.2.2. L'ONF prend en charge la multifonctionnalité de façon complète, ce qui se traduit jusque dans l'action des agents forestiers

Les agents de l'ONF que la mission a rencontrés évoquent fréquemment la gestion multifonctionnelle comme un pilier de leur activité, et soulignent qu'elle est mise en œuvre par l'Office de façon particulièrement approfondie.

La mission a tenté d'étayer ces affirmations par des données quantifiées. Un marqueur important de la multifonctionnalité consiste en la conservation, dans des forêts exploitées pour leur bois, de maillons du cycle sylvigénétique[41] qui ont tendance à être supprimés par l'activité de récolte : les arbres sénescents et les arbres morts, qui abritent une biodiversité spécifique. Le tableau ci-dessous présente le poids de bois mort présent dans les forêts de 18 pays d'Europe. Il n'a pas été possible à la mission de trouver de données équivalentes pour les arbres sénescents.

Tableau 14 : Le bois mort en forêt.

Pays	Surface forestière (en milliers d'hectare)	Quantité de bois mort (en millions de tonnes)	Quantité de bois mort par hectare (en tonnes par hectare)
Allemagne	11 423	58	5
Autriche	3 689	15	4
Belgique	700	4,51	6
Danemark	612	3	5
Estonie	2 313	12,27	5
Finlande	26 300	33	1
France	16 989	378	22
Hongrie	1 976	9,9	5
Italie	9 979	58	6
Lettonie	3 007	46,3	15
Lituanie	2 176	21,8	10
Monténégro	827	8,31	10
Royaume-Uni	3 144	6	2
Serbie	2 720	71,2	26
Slovaquie	2 017	31	15
Slovénie	1 185	11,9	10
Suède	28 300	59,3	2
Suisse	1 270	19	15

Source : FAO.

La France détient la quantité de bois mort à l'hectare la plus importante des 18 pays comparés après la Serbie (26 t/ha), avec 22 t/ha. Les pays baltes, la Slovaquie, la Slovénie, la Suisse et le Monténégro suivent avec des quantités qui oscillent entre 10 et 15 t/ha. Les pays scandinaves présentent les quantités les plus faibles (2 t/a pour la Suède, 1 t/ha pour la Finlande) ; la Finlande s'est donnée comme objectif d'atteindre 10 m^3/ha de bois mort à l'hectare (ce qui correspond à environ 10 t/ha) mais est encore loin de l'avoir atteint. Les autres pays présentent des quantités de bois mort qui avoisinent les 5 t/ha.

Même si ces données concernent l'ensemble des forêts, publiques et privées, l'inventaire forestier réalisé par l'Institut national de l'informatique géographique et forestière relève que la forêt publique compte 18 m^3/ha de bois mort, ce qui correspond environ à 18 t/ha. L'ONF semble mettre davantage en œuvre les objectifs de maintien d'arbres sénescents que les organismes des autres grands pays forestiers européens.

L'aspect le plus notable de la mise en place de la multifonctionnalité par l'ONF consiste en sa déclinaison au niveau de l'agent forestier. En effet, chaque agent forestier réalise à la fois des activités de conservation et de protection de l'environnement, des activités concurrentielles, et des activités de mise en œuvre du régime forestier (activités de police…).

[41] Le cycle sylvigénétique désigne le cycle d'évolution naturelle des forêts, sans intervention humaine.

Dans les autres pays européens, tout particulièrement dans ceux qui ont fait le choix d'un organisme forestier au statut d'entreprise, des filiales distinctes sont chargées de domaines d'activité bien délimités, chacune possédant son personnel dédié. Ainsi, en Finlande, l'entreprise publique Metsähallitus a clairement séparé ses activités administratives d'intérêt général et ses activités commerciales en créant deux groupes de filiales consacrées à ces secteurs : une filiale Parcs Nationaux et une filiale gestion la vie sauvage d'un côté et une filiale consacrée à la récolte de bois et une filiale d'activités immobilières de l'autre. Les employés de Metsähallitus ne réalisent donc qu'un seul type d'activité forestière, selon la filiale à laquelle ils appartiennent.

3.4.2. Comme dans le reste de l'Europe, le mandat confié à l'ONF prévoit des missions diversifiées

Au sein de l'ONF, 2 200 agents assermentés disposent de pouvoirs de police, qui les autorisent à constater des infractions (vol de bois, incendie, dépôt d'ordures, circulation avec des engins motorisés…) dans les forêts bénéficiant du régime forestier, et dans des forêts privées avec lesquelles l'ONF a passé des conventions spécifiques rémunérées. Ces agents sont armés et peuvent également agir lors d'opérations de police conjointes avec d'autres services de police (gendarmerie, Office national de la chasse et de la faune sauvage, Agence française pour la biodiversité, parcs nationaux).

Peu d'autres organismes en Europe sont chargés de missions de police. En Italie, suite à la réforme de 2015, le corps des forestiers, auquel était conféré des pouvoirs de police, a été dissout, et ce sont à présent les agents de la police nationale qui les exercent. En Bavière, les agents de l'administration forestière ont des pouvoirs de police, mais ne portent pas d'arme. En régions wallonne et bruxelloise, et au Monténégro, où la gestion forestière est confiée à une administration, les fonctionnaires disposent des pouvoirs de police. En Estonie, une agence distincte de l'agence de gestion forestière est chargée des missions de police en forêt. De même en Pologne, un corps de gardes spécialisé est chargé de la police en forêt. En Roumanie, les forestiers de l'entreprise publique de gestion forestière disposent de ces pouvoirs et sont armés.

Néanmoins**, hormis cette spécificité des activités de police, l'ONF réalise des activités certes diversifiées** (activités de service public, protection de l'environnement, éducation, accueil du public, vente de bois, activités concurrentielles, protection de sites et de monuments), **mais que la majorité des autres organismes forestiers européens prennent également en charge.**

De plus, certains organismes forestiers réalisent également des activités supplémentaires par rapport à l'ONF. En **Finlande**, l'entreprise forestière Metsähallitus mène une action originale : elle gère la forêt de la nation Sámi en Laponie, sous le contrôle du Parlement Sámi, en accord avec la culture et le mode de vie de ce peuple. Elle n'y pratique pas de coupes rases, y effectue le moins de prélèvements possibles, et se charge de bonne maîtrise des populations semi-sauvages de rennes, dont vivent historiquement les Sámi. En **Estonie**, l'organisme forestier gère une ferme piscicole de saumons en vue de leur réintroduction dans les rivières estoniennes ; l'ONF ne réalise pas d'activité de ce genre dans le secteur de la protection de l'environnement.

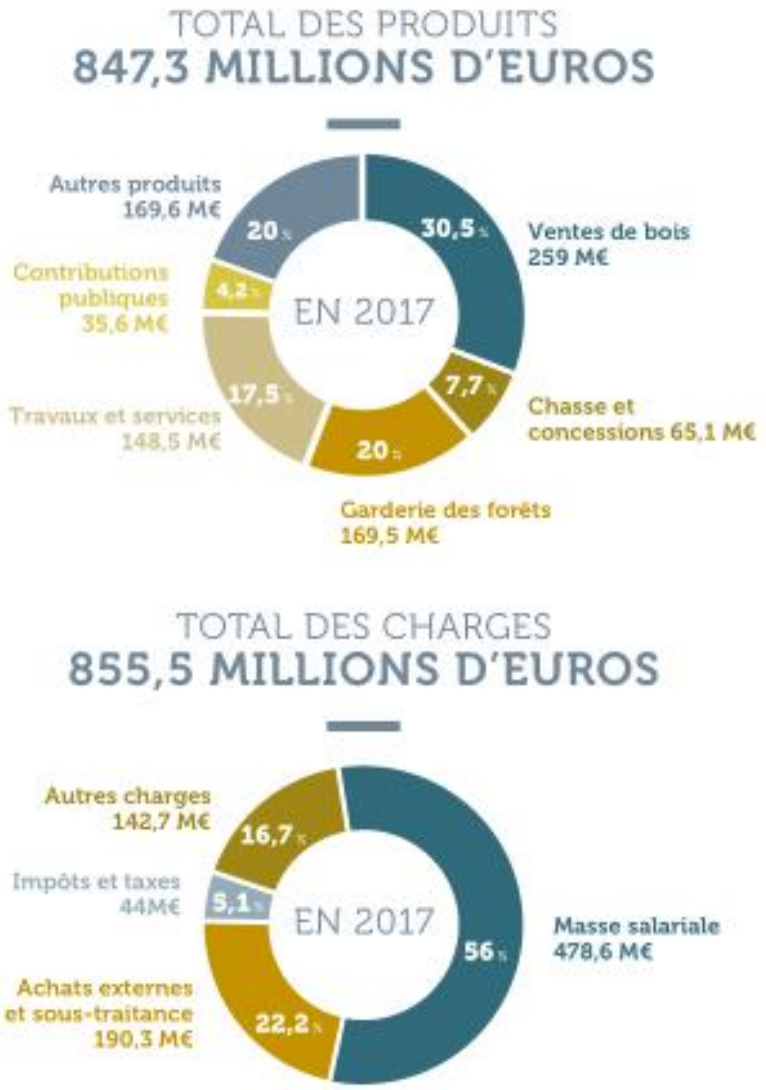
3.5. Les organismes forestiers publics d'Europe ont mis en place une communication plus transparente vis-à-vis des citoyens

3.5.1. L'ONF, bien que certaines de ses actions soient la cible de contestations depuis plusieurs années, n'est pas parvenu à mettre en place une communication efficace auprès des élus et du grand public

Les rapports d'activité de l'ONF publiés annuellement présentent de façon très succincte les missions de l'ONF, et se focalisent davantage sur des projets très précis que l'Office développe, tels que, dans le rapport 2017, la marque Mobilier bois qui conçoit du mobilier d'extérieur en bois pour agrémenter les parcours ouverts au public en forêt, ou le projet de dirigeable actuellement en préparation pour faciliter le transport des grumes de bois depuis des zones difficiles d'accès par voie terrestre. L'activité de production de bois est en revanche très peu traitée, alors qu'elle représente le premier poste de revenus de l'Office, qu'elle mobilise largement son personnel, et qu'elle est l'activité qui rencontre le plus d'opposition sociale, et sur laquelle il serait donc le plus nécessaire d'effectuer un travail de transmission de l'information et d'explication.

Le bilan économique présentant une synthèse des comptes de l'Office est succinct. Seules trois pages lui sont consacrées, et les données ne sont synthétisés que par grands ensembles : en produit, par exemple, la catégorie « travaux et service » n'est pas détaillée en sous-ensembles plus précis qui permettraient de disposer d'une vision plus précise de l'activité de l'Office. Le rapport d'exécution des comptes est plus détaillé mais ne fait pas l'objet d'une publication large.

Figure 1 : Extrait du rapport d'activité 2017 de l'ONF présentant son bilan économique.



Source : Rapport d'activité 2017 de l'ONF.

L'ONF élabore également un autre document, nommé bilan patrimonial, très riche en informations, actualisé uniquement tous les 5 ans, qui a pour objectif de rendre compte de l'état des forêts domaniales et de leur gestion par l'ONF. Il s'agit d'un document à caractère fortement quantitatif, qui rassemble des données sur les surfaces, les types de peuplement, la production de bois, les dimensions environnementales et sociales en forêt domaniale. Son équivalent pour les forêts des collectivités relevant du régime forestier n'existe pas.

Une meilleure articulation entre les deux types de documents, qui traitent de façon aussi distincte, de la forêt d'une part, et de l'Office qui la gère d'autre part, serait souhaitable.

Enfin, il convient de signaler que le contenu des activités concurrentielles de l'ONF et des activités de protection et de conservation de l'environnement ne font pas l'objet d'une communication précise de la part de l'ONF. Ces activités ne sont pas détaillées dans les deux rapports qu'édite l'Office. Le seul moyen de connaître les activités concurrentielles qu'accomplit l'Office est de se référer au catalogue de prestations qu'il publie à destination de ses clients.

3.5.2. Les autres pays d'Europe élaborent des documents plus détaillés, plus clairs et plus transparents pour mettre en valeur et expliquer leur action

Les rapports annuels des autres organismes de gestion forestière d'Europe sont beaucoup plus précis que celui de l'ONF, notamment au point de vue financier. Des bilans comptables ou des comptes de résultat d'un bon niveau de détail sont fournis, développant les grandes catégories telles que les « services » selon les types d'activités qu'ils recouvrent, et éclairant les données brutes par des indicateurs (ratios de fonds propres, flux de trésorerie…) et des analyses détaillées.

Un modèle à cet égard peut être le rapport d'activité autrichien, qui explicite ses résultats financiers sur une vingtaine de pages, et fournit également une analyse dynamique de ses résultats, en fournissant les chiffres de l'année en cours mais également des années précédentes, et expliquant les raisons des variations observées dans les données.

Certains organismes publient également les rémunérations des membres de leurs instances dirigeantes, tels qu'Öbf AG en Autriche ou Florestgal au Portugal.

En Finlande, outre des soldes financiers détaillés par filiale, l'entreprise publique Metsähallitus publie la répartition de ses employés par filiale et par unité territoriale, y compris au niveau du siège, alors qu'il n'a pas été possible à la mission d'obtenir le nombre d'agents employés au siège de l'ONF. Des statistiques sont également élaborées par Metsähallitus relativement à l'âge et au genre des employés, au taux d'absentéisme, ou aux salaires. Des données très précises sont également publiées relativement aux activités de protection de l'environnement : nombre d'hectares d'habitats restaurés, types d'espèces non indigènes éradiquées, nombre de bois tombés conservés par hectare, quantité de vieux bois conservée par hectare… Enfin, Metsähallitus n'édicte pas, au contraire de l'ONF, deux rapports séparés, l'un traitant de la forêt, et l'autre de l'organisme, mais un rapport unique comprenant un vaste panel d'indicateurs nécessaires à la compréhension de la nature de la forêt publique (surfaces, essences, bois vivant sur pied, sols…)

Il convient également de remarquer que même un pays dont la gestion forestière a été récemment condamnée par la Cour de justice de l'UE, comme la Pologne pour son exploitation de la forêt primaire protégée de Białowieża qui contrevient aux directives européennes « *Habitats* » et « *Oiseaux* »[42], publie par ailleurs un rapport annuel plus transparent et complet que l'ONF. D'une part en effet, ce rapport fourni des informations plus nombreuses, qu'il s'agisse de statistiques sur les forêts, déclinées par régions et comparées au reste de l'Europe, ou de résultats financiers plus détaillés que ceux que présente l'ONF. D'autre part, ces informations sont présentées de façon plus claire que dans les rapports d'activité de l'ONF ; des graphiques et des tableaux sont par exemple fréquemment utilisés, ce qui permet une appréhension plus directe des données.

L'ONF pourrait donc s'inspirer de ses voisins européens pour améliorer les documents publics qu'elle édite et qui constituent des éléments importants de sa communication. Dans un contexte où l'action de l'Office est fortement remise en cause par les populations des communes limitrophes des forêts qu'il exploite, il conviendrait que l'Office se saisisse au mieux de cet outil de transparence qui lui permet d'expliquer son action et de la rendre plus acceptable par la société.

[42] CJUE, Arrêt du 17 avril 2018 Commission européenne contre République de Pologne.

4. Les résultats financiers de l'ONF sont dégradés par rapport à ceux des autres pays d'Europe

4.1. L'ONF génère un chiffre d'affaires important mais connaît un déficit durable depuis une vingtaine d'années

Les analyses menées dans cette partie se rapportent au tableau ci-dessous, qui présente des données financières d'organismes forestiers de différents pays d'Europe.

Tableau 15 : Données financières des organismes forestiers de 14 pays d'Europe en 2017.

Pays	Chiffre d'affaires 2017 (en M€)	Part du bois dans le chiffre d'affaires (en %)	Part de la chasse et de la pêche dans le chiffre d'affaires (en %)	Résultat net en 2017 (en M€)
Allemagne, Bade-Wurtemberg	174	76	2	-100,0
Allemagne, Basse-Saxe	158	63	ND	12,7
Allemagne, Bavière	402	90	ND	54,1
Allemagne, Thuringe	107	ND	ND	ND
Autriche	225	48	10	23,1
Estonie	210	80	>1	84,0
Finlande	328	90	ND	105,9
France	**650**	**40**	**6**	**-8,2**
Irlande	299	43	ND	78,0
République Tchèque	426	ND	ND	ND
Roumanie	429	ND	ND	ND
Royaume-Uni, Angleterre	89	56	ND	-48,4
Royaume-Uni, Ecosse	97	80	ND	57,1
Slovaquie	225	ND	ND	ND
Slovénie	58	ND	ND	ND
Suède	592	ND	ND	132,7

Source : Eustafor, rapports d'activités des États (Bade-Wurtemberg, Bavière, Autriche, Estonie, Finlande, France, Irlande, Islande, Pologne, Suède).

4.1.1. Le chiffre d'affaires de l'ONF est important relativement aux autres pays d'Europe, excepté l'Allemagne

Avec un chiffre d'affaires de 650 M€ en 2017, l'ONF dépasse les organismes forestiers des pays gros producteurs de bois, tels que la Finlande (328 M€), la Suède (592 M€), la République Tchèque (426 M€), la Roumanie (429 M€) et l'Autriche (225 M€). L'entreprise forestière d'État autrichienne, Öbf AG, est chargée de la gestion d'une superficie de forêt de 511 000 ha, relativement réduite par rapport aux 1,7 Mha de forêt domaniale et aux 2,9 Mha de forêt des collectivités que gère l'ONF. Ceci explique que le chiffre d'affaires de Öbf AG ne représente que la moitié de celui de l'ONF.

En revanche, les organismes des différents Länder allemands réalisent des chiffres d'affaires importants par rapport aux superficies dont ils ont la charge, de 107 M€ pour la Thuringe (pour 192 000 ha de forêt publique) à 402 M€ en Bavière (pour 756 000 ha de forêt publique). Dans le Bade-Wurtemberg, l'agence ForstBW semble réaliser un chiffre d'affaires assez peu élevé par rapport à sa production et à sa productivité dans la récolte de bois (2 210 000 m³ récoltés, soit 7,2 m³/ha contre 3 m³/ha en France), et bien que les produits de la vente de bois représentent les trois-quarts du chiffre d'affaires, puisque celui-ci s'élevait en 2017 à 174 M€. Néanmoins, l'addition du chiffre d'affaires des organismes des quatre Länder pour lesquels la mission a pu obtenir des données s'élève à 841 M€, ce qui dépasse le chiffre d'affaires réalisé par l'ONF. Au niveau de l'Allemagne entière, l'on peut supposer que le chiffre atteint doit être encore plus élevé et dépasser largement celui de l'Office.

4.1.2. Le résultat financier de l'ONF est déficitaire, tandis qu'il est positif pour les organismes des autres grands pays forestiers d'Europe examinés, à l'exception des agences du Bade-Wurtemberg et d'Angleterre

Les analyses de la présente partie s'appuient sur les données synthétisées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 16 : Résultats financiers de quelques organismes forestiers européens en 2017.

	Chiffre d'affaires 2017 (en millions d'euros)	Résultat d'exploitation (en millions d'euros)	Résultat net (en millions d'euros)
Allemagne, Bade-Wurtemberg	174	-32,3	-100,0
Allemagne, Basse-Saxe	158	ND	12,7
Allemagne, Bavière	402	58,2	54,1
Autriche	225	29,8	23,1
Estonie	210	ND	84,0
Finlande	328	ND	105,9
France, forêts domaniales et des collectivités, hors DOM	**650**	**-7,8**	**-8,2**
Irlande	299	ND	78,0
Royaume-Uni, Angleterre	89	-48,4	ND
Royaume-Uni, Ecosse	97	57,1	ND
Suède	592	ND	132,7

Source : Rapports d'activité des organismes forestiers des États.

4.1.2.1. L'ONF connaît un déficit financier de façon régulière depuis les années 2000

Depuis décembre 1999 (date des deux grandes tempêtes Lothar et Martin qui ont occasionné des chablis énormes), l'ONF a connu une situation de déficit en 2002, en 2006, de 2008 à 2010, en 2017 et en 2018.

De façon plus précise, sur la base de la comptabilité analytique (et avec les précautions afférentes aux limites de ces chiffres), l'activité en forêt communale, celle menée pour les activités d'intérêt général, et les activités concurrentielles sont déficitaires depuis au moins 2014 (cette date est la plus ancienne pour laquelle la mission a pu consulter les données), tandis que l'activité en forêt domaniale était déficitaire en 2017, à hauteur de 8,1 M€. Cette même année, le déficit de l'activité atteignait 13 M€ en forêt communale, 3,7 M€ pour les activités d'intérêt général, et 10,7 M€ pour les activités concurrentielles, qui sont sous-facturées.

Le second plus gros poste de recettes après la vente de bois (40% du chiffre d'affaires) est constitué des versements de l'État et des collectivités au titre de sa gestion des forêts publiques (26% du chiffre d'affaires). Viennent ensuite les activités de travaux (gestion et construction d'infrastructures, missions d'intérêt général, vente de graines et de plants), à hauteur de 17%, puis les activités de chasse et pêche et de services (expertise), toutes deux à hauteur de 6%, et enfin les concessions (4%).

Parmi les autres organismes forestiers examinés, seuls ceux du Bade-Wurtemberg et de l'Angleterre connaissent un résultat déficitaire, à hauteur de 48,4 € pour l'Angleterre et de 100 M€ pour le Bade-Wurtemberg.

4.1.2.2. L'entreprise forestière publique autrichienne présente des comptes équilibrés

L'activité de Öbf AG est bénéficiaire depuis sa création en 1997, son résultat net s'élevant à 23,1 M€ en 2017, tandis que le résultat net de l'ONF est passé de 12 M€ en 2016, à -8 M€ en 2017 et –20 M€ en 2018.

Öbf AG est une entreprise, orientée vers la recherche de rentabilité. Depuis sa création, à partir d'une administration forestière qui gérait auparavant la forêt, elle a mis fin aux activités qui se trouvaient déficitaires du fait du coût trop élevé de la main d'œuvre.

Un facteur d'explication supplémentaire pour rendre compte des différences de résultats financiers pourrait résider dans le fait que l'ONF doive gérer des superficies beaucoup plus vastes, dispersées sur un territoire plus étendu, qu'Öbf AG. Les forêts publiques en France représentent en effet 4,6 Mha contre 511 000 ha en Autriche. L'ONF dispose par ailleurs d'un personnel qui représente une part plus importante de ses charges (55% contre 27% en Autriche). Ainsi, les résultats d'un certain nombre de ratios se trouvent similaires pour les deux pays malgré leur différence d'échelle. Öbf AG comme l'ONF récolte environ 3 m^3 de bois à l'hectare. Chaque employé gère environ 500 ha, ce qui représente 1 420 m^3 de bois récolté par employé pour Öbf AG et 1430 m^3 pour l'ONF. En revanche, le chiffre d'affaires par employé dégagé par Öbf AG s'élève à 219 000 €, contre 71 400 € à l'ONF[43], et représente 439 € par hectare en Autriche contre 141 € en France.

Un peu moins de 50% du chiffre d'affaires d'Öbf AG est issu de l'exploitation du bois. Le deuxième poste de recettes le plus important, en progression, concerne les activités immobilières (activités de tourisme comme la construction de pistes ou l'aménagement des lacs, crédit-bail de terrains pour y construire des pistes de ski, cession de permis de construire,), à hauteur de 20% du chiffre d'affaires. Viennent ensuite les activités de chasse et pêche (10%), dont les recettes sont stables depuis plusieurs années. Enfin, les activités de service, qui comprennent les activités de conseil et de gestion des parcs nationaux, sont en baisse, et s'élèvent à 7% du chiffre d'affaires. Cette baisse est due, notamment, à la cessation progressive d'activités de conseil qui n'étaient plus assez rentables.

[43] En France, l'ONF compte 2 335 ouvriers forestiers de statut privé qui représentent 30% des effectifs de l'Office. En Autriche, Öbf AG emploie 334 forestiers au statut de fonctionnaire (32% des effectifs) et 411 ouvriers de statut privé (40% des effectifs).

4.1.2.3. En Allemagne, la situation financière des organismes forestiers est contrastée selon qu'il s'agisse d'une agence ou d'entreprises publiques

En **Bavière**, le résultat net de l'entreprise publique Bayerische Staatsforsten atteignait 58,2 M€ en 2017. L'entreprise gère un parc immobilier varié (usines, ruines, châteaux, chapelles, restaurants…) qu'elle entretient et préserve, en retirant des produits à hauteur de 3,1 M€. Les activités d'exploitation des ressources minières et d'enfouissement des déchets lui rapportent 5,1 M€. Le secteur des loisirs (construction de sentiers, infrastructures touristiques) prend une place croissante, ayant rapporté 4,6 M€ en 2017, ce qui représente une hausse de 34% par rapport à 2016. L'activité de vente de services publics (restauration de forêts de protection, conservation, loisirs) représente 7,9 M€, le secteur de la concession de terrains s'élève à 3,3 M€ de recettes, et celui de l'écologie (énergies renouvelables, projets de zones écologiques) à 1,6 M€. Le secteur chasse et pêche a dégagé des produits à hauteur de 7 M€. Ces chiffres cependant se révèlent faibles au regard des ventes de bois, qui représentent 362 M€, soit 90% du chiffre d'affaires de l'entreprise.

En **Basse-Saxe**, le résultat net de l'entreprise publique NLF, positif depuis plus de dix ans et stabilisé à hauteur de 12,7 M€. Le résultat net est également positif pour la seule gestion de la forêt domaniale, à hauteur de 5,6 M€, contre 19 M€ en France. La vente de bois représente pour cette entité la même proportion du chiffre d'affaires qu'en France, soit 63%.

Au **Bade-Wurtemberg**, l'agence ForstBW est déficitaire, dégageant un résultat net négatif à hauteur de 100 M€ bien qu'elle atteigne une productivité très élevée dans la récolte de bois (7,2 m^3/ha contre 3 m^3/ha en France) et que les produits de la vente de bois, s'élevant à 174 M€, représentant 76% de son chiffre d'affaires. Ceci peut s'expliquer par le poids que représente la masse salariale dans les charges de l'agence (plus de 50%) : ForstBW emploie en effet 4500 agents, soit presque deux fois plus qu'en Bavière pour une surface forestière qui représente moins de la moitié de ce que gère la Bayerische Staatsforsten. En France, l'ONF emploie deux fois plus d'agents, mais pour une surface forestière qui représente quinze fois celle sur laquelle sont déployés les agents de ForstBW.

4.1.2.4. Les entreprises forestières publiques des pays scandinaves présentent une rentabilité élevée

En **Finlande**, le résultat net de l'entreprise forestière Metsähallitus s'élevait à 105,6 M€ en 2017, ce qui est le second chiffre le plus élevé des pays pour lesquels la mission a obtenu cette information, après la Suède. L'activité de production de bois, avec 296,7 M€ de chiffre d'affaires et 21,2 M€ de résultat, représente 90% du chiffre d'affaires global de l'entreprise et 20% de son résultat net. Les activités de la filiale de gestion immobilière, avec 15,6 M de chiffres d'affaires, représentent quant à elles 5% du chiffre d'affaires global.

En **Suède**, l'entreprise publique Sveaskog réalise le premier résultat net des pays examinés, avec 132,7 M€. La part de la production de bois dans le chiffre d'affaires est ici bien moindre que ce qu'elle représente en Norvège ou en Bavière, puisqu'elle n'est que de 47%.

4.2. Relations financières entre les organismes de gestion forestière et l'État

Les relations financières entre les organismes forestiers et l'État suivent des modalités très diverses, dont le tableau ci-dessous, sur lequel s'appuient les analyses développées plus bas, donne un aperçu.

Tableau 17 : Flux financiers entre les organismes forestiers et l'État

Pays	Impôts et taxes versés à l'État (en millions d'euros)	Autres versements à l'État (en millions d'euros)	Versements de l'État (en millions d'euros)
Allemagne, Bade-Wurtemberg	0,0	0,0	19,9
Allemagne, Bavière	4,8	ND	6,0
Autriche	14,0	51,3	0,0
Bosnie-Herzégovine	ND	ND	0,0
Croatie	ND	ND	0,0
Estonie	11,7	44,0	ND
Finlande	5,4	92,7	42,4
France	**44,0**	**ND**	**223,0**
Irlande	3,0	ND	0,0
Lettonie	ND	ND	0,0
Norvège	ND	ND	0,0
Pologne	303,0	ND	0,0
République Tchèque	ND	ND	0,0
Roumanie	ND	ND	0,0
Royaume-Uni	ND	ND	48,3
Slovaquie	ND	ND	0,0
Slovénie	ND	ND	0,0
Suède	16,7	305,5	0,0

Source : Eustafor, rapports d'activité des États (Bade-Wurtemberg, Bavière, Autriche, Estonie, Finlande, France, Pologne, Suède).

4.2.1. Tous les organismes au statut d'entreprise publique reversent une partie de leurs recettes à l'État

En 2017, Öbf AG en **Autriche** a versé 51,3 M€ à l'État sous forme de dividendes, ce qui représente 23% de son chiffre d'affaires. En **Finlande**, Metsähallitus a versé 92,7 M€ de dividendes à l'État, ce qui représente plus du tiers de son chiffre d'affaires. Quant à l'entreprise suédoise **Sveaskog**, elle a versé 305 M€ de dividendes à l'État en 2017, soit 52% de son chiffre d'affaires. En **Estonie**, RMK reverse non une part de ses recettes mais de son résultat net : ce montant s'est élevé à 44 M€ en 2017, soit la moitié de ce résultat.

4.2.2. Une douzaine d'organismes en Europe, constitués en entreprise publique, sont indépendants financièrement de l'État

Les organismes forestiers **en Autriche, en Croatie, en République Tchèque, en Bavière, en Irlande, en Lettonie, en Norvège, en Pologne, en Roumanie, en Slovaquie, en Slovénie, en Suède et en Bosnie-Herzégovine** sont indépendants financièrement de l'État. Ces organismes sont tous des entreprises publiques, à l'exception de l'entité polonaise.

La **Pologne** constitue justement un cas intéressant, car l'organisme Lasy Pantswowe, bien que constituant une administration, est complètement indépendant du budget de l'État. Lasy a mis en place un fonds de péréquation, auquel les districts forestiers prospères versent le surplus de leurs recettes, surtout issues de ventes de bois, qui sont réparties dans un second temps entre les districts qui connaissent des difficultés. Ce fonds finance également des projets d'envergure nationale, tels que l'éducation, la recherche, la construction d'infrastructures, et la préparation des plans de gestion. Ce système a été élaboré afin d'assurer l'autosuffisance financière de Lasy par rapport à l'État.

4.2.3. L'État finance certaines activités de service public ou d'intérêt général pour neuf organismes forestiers

Les organismes forestiers **en Estonie, en Finlande, en France, en Bade-Wurtemberg, dans le Brandebourg, le Mecklembourg, la Basse-Saxe, la Thuringe et au Royaume-Uni** reçoivent des aides de l'État. Un versement de l'État est donc possible même en faveur des organismes organisés selon le statut de l'entreprise publique.

La plupart du temps, ces aides prennent la forme d'un financement ciblé par activité de service public exécutée par l'entité forestière. C'est le cas en Estonie, dans le Brandebourg, le Mecklembourg, la Basse-Saxe et la Thuringe. En Finlande, l'entreprise publique Metsähallitus a reçu de l'État 42,4 M€ de subventions en 2017, réparties comme suit : 34,1 M€ du Ministère de l'environnement, 7 M€ du Ministère de l'agriculture, 0,5 M€ du Ministère de l'économie et de l'emploi, et 0,8 M€ du Ministère de la justice, au titre de sa gestion des terrains sur lesquels s'entraînent des gardes frontaliers et des forces de défense, et de son effort d'emploi des prisonniers en fin de peine.

Dans le Bade-Wurtemberg, l'agence ForstBW reçoit une subvention d'équilibre de 20 M€ par an.

En France et au Royaume-Uni, le système de financement par l'État est mixte : il est constitué à la fois d'une subvention d'équilibre et de financements ciblés par missions de service public (les missions d'intérêt général en France). En France cependant, entre 2016 et 2018, le ministère de l'agriculture n'a pas versé de subvention pour charge de service public à l'Office.

ANNEXE VIII

Lettre de mission

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTERE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTERE DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

MINISTERE DES OUTRE-MER

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Paris, le 27 NOV. 2018

Madame la directrice de cabinet du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire

Monsieur le directeur de cabinet du ministre de l'action et des comptes publics

Monsieur le directeur de cabinet de la ministre de la cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

Monsieur le directeur de cabinet de la ministre des Outre-mer

Monsieur le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture et de l'alimentation

à

Monsieur le chef du service de l'inspection générale de l'administration

Madame la vice-présidente du conseil général de l'environnement et du développement durable

Monsieur le vice-président du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

Madame la cheffe de l'inspection générale des finances

Objet : mission conjointe d'évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2020 de l'Office National des Forêts (ONF) et de proposition de pistes d'évolution de l'ONF dans la perspective du prochain COP.

La forêt publique française représente, hors départements d'outre-mer, 4,6 millions d'hectares, soit plus du quart de la forêt française. Sa gestion est confiée à l'Office national des forêts (ONF), établissement public industriel et commercial, qui met en œuvre le régime forestier dans les forêts domaniales et dans les forêts des collectivités. L'ONF gère aussi les forêts des départements d'outre-mer, principalement de Guyane (5 millions d'ha).

Ce régime intègre trois fonctions :

- économique : la forêt publique représente 40 % de la mobilisation des bois d'œuvre au niveau national dont une partie croissante est contractualisée ;

- environnementale, prenant en compte le rôle majeur de la forêt en matière de préservation de la biodiversité, de protection des sols, de l'eau, de lutte contre le changement climatique et de prévention des risques naturels. L'ONF assure dans ces forêts une fonction de police de l'environnement et dans certains cas un rôle de gestionnaire d'espace protégé ou d'opérateur de la prévention des risques naturels ;

- sociale, au bénéfice du bien-être de 700 millions de visiteurs par an. La forêt publique est un espace d'évasion apprécié : 87 % des Français de plus de 15 ans disent s'y être rendus au moins une fois dans l'année.

Le budget annuel de l'ONF est d'environ 850 M€. L'Office emploie environ 9 000 ETPT dont deux tiers sont des fonctionnaires et contractuels de droit public et un tiers des ouvriers de droit privé. Ses activités sont retracées en trois grands ensembles dans sa comptabilité analytique :

- la mise en œuvre du régime forestier : environ le tiers de ses recettes est assuré par les ventes de bois issus des forêts domaniales. Les chasses et concessions représentent 65 M€. La gestion des forêts des collectivités donne lieu à des frais de garderie, représentant environ 30 M€. L'Etat apporte un complément - le versement compensateur - à hauteur de 140 M€ ;

- des missions d'intérêt général, confiées à coût complet à l'ONF par les ministères de tutelle, le ministère des Outre-mer et certaines collectivités pour un montant de 34 M€ ;

- les activités concurrentielles, représentant environ 115 M€, dont la plus grande part est réalisée pour le compte des collectivités et des grands gestionnaires d'infrastructures.

L'Office National des Forêts, créé en 1964, a fait l'objet de multiples travaux ayant mis l'accent sur la fragilité de son modèle économique largement fondé sur ses recettes propres.

Cette fragilité s'exprime par des pertes récurrentes et un niveau croissant d'endettement. En effet, si l'ONF parvient à remplir les objectifs assignés en matière de gestion durable, d'intérêt général et de mobilisation du bois en volume, tant dans les forêts domaniales que dans celles relevant des collectivités, les recettes qu'il retire de la vente du bois et des frais de garderie ne lui permettent pas de couvrir ses dépenses. L'ONF s'écarte ainsi chaque année de ses objectifs en matière d'équilibre financier et d'endettement, comme l'a montré l'exercice 2017.

Dans ce contexte il est nécessaire d'évaluer les résultats obtenus et d'approfondir les pistes de redressement de l'Office. A cette fin, nous souhaitons confier une mission à l'inspection générale des finances (IGF), à l'inspection générale de l'administration (IGA), au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER). A cet égard, le COP 2016-2020 a pris en compte certaines recommandations d'une précédente mission conjointe de 2015, notamment en ce qui concerne l'amélioration de la rentabilité du régime forestier dans les forêts des collectivités.

En s'appuyant sur les différents travaux qui ont analysé, depuis plusieurs années, sous divers angles, la situation de l'Office, la mission proposera un ou plusieurs scénarios d'évolution, afin d'atteindre un équilibre structurel des recettes et des dépenses.

Ces scénarios devront être élaborés en prenant en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de la forêt. Ils prendront en compte notamment les aspects suivants :

- les évolutions possibles des champs d'intervention (forêts domaniales, forêts des collectivités, missions d'intérêt général, activités concurrentielles...) et du rôle de l'ONF dans la filière forêt-bois ;

- les évolutions possibles en termes d'adéquation de son organisation (filiales, gouvernance, gestion et fonctionnement) et de son statut (au sein du statut actuel d'EPIC ou passage sous un autre statut) à ses missions et aux conditions actuelles de leur exercice ;

- les pistes d'évolution des sources de financement ;
- l'adaptation des emplois et des métiers, des ressources humaines et des effectifs.

La mission s'appuiera en tant que de besoin sur les préconisations du rapport commandé fin 2017 par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation sur la clarification du périmètre des emplois publics, la stratégie de recrutement et les parcours professionnels des agents.

La mission analysera également les modèles de gestion forestière, d'exploitation et de commercialisation des bois mis en place en France et à l'étranger. Elle proposera les décloisonnements nécessaires entre forêt publique et privée, ainsi que les synergies de gestion envisageables, en s'appuyant sur la mission confiée au CGAAER sur le sujet.

La mission intégrera dans ses propositions la nécessaire compatibilité du modèle proposé avec la réglementation communautaire en matière d'aides d'Etat et de concurrence et les évolutions possibles.

La mission tiendra compte des évolutions récentes ou en cours du paysage institutionnel des opérateurs de la biodiversité et de la gestion d'espaces naturels, ainsi que des récents rapports sur le sujet.

La mission s'appuiera sur les services de l'État, l'ONF, la Fédération nationale des communes forestières et le Centre national de la propriété forestière et pourra rencontrer l'ensemble des acteurs de la filière ainsi que d'autres gestionnaires d'espaces naturels.

Il sera prévu des points d'étapes réguliers entre les membres de la mission et les services de nos ministères. La mission établira une note de cadrage qui sera soumise à notre validation pour la fin novembre 2018. Nous souhaitons que le rapport définitif nous soit remis au plus tard le 28 février 2019.

Nicole KLEIN

Jerôme FOURNEL

Philippe COURT

Thomas DEGOS

Jacques BILLANT

ANNEXE IX

Liste des personnes rencontrées ou consultées

Annexe IX

Annexe IX

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS 1

1.1. Cabinet du Premier ministre 1
1.2. Cabinet du ministre de l'Agriculture et de l'alimentation 1
1.3. Cabinet du ministre de l'Environnement et de la transition écologique 1
1.4. Cabinet du ministre de l'Action et des Comptes publics 1
1.5. Cabinet de la secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire 1
1.6. Cabinet de la ministre des Outre-mer 1
1.7. Cabinet de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales 1

2. ADMINISTRATIONS CENTRALES 2

2.1. Ministère de l'Agriculture et de l'alimentation 2
2.1.1. Secrétariat général 2
2.1.2. Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises 2
2.1.3. Réseau général en charge de l'appui aux services 2
2.1.4. Direction générale de l'alimentation 2
2.2. Ministère de la Transition écologique et solidaire 3
2.2.1. Direction de l'eau et de la biodiversité 3
2.2.2. Direction générale de l'énergie et du climat 3
2.3. Direction générale de la prévention des risques 3
2.4. Ministère de l'Action et des Comptes publics 3
2.4.1. Direction du Budget 3
2.4.2. Direction générale des finances publiques 3
2.4.3. Direction de la législation fiscale 3
2.5. Ministère de l'Économie et des Finances 4
2.5.1. Direction générale du Trésor 4
2.5.2. Direction des affaires juridiques 4
2.5.3. Direction générale des entreprises 4
2.5.4. Service du Contrôle général économique et financier 4
2.6. Ministère de l'Intérieur 4
2.6.1. Direction générale des collectivités locales 4
2.6.2. Préfectures 4
2.7. Ministère des Outre-mer 4
2.7.1. Direction générale des Outre-Mer 4

3. OFFICE NATIONAL DES FORÊTS 5

3.1. Présidence 5
3.2. Direction générale 5

3.3. Directions et services 5
3.3.1. Direction de la forêt et des risques naturels 5
3.3.2. Direction économique, financière et des systèmes d'information 5
3.3.3. Direction commerciale bois et services 5
3.3.4. Direction des ressources humaines 5
3.3.5. Service de l'inspection, de l'audit et des affaires juridiques 6
3.4. Directions territoriales et régionales 6
3.4.1. Directions territoriales 6
3.4.2. Directions régionales 6
3.5. Agence comptable 6
3.6. Organisations syndicales 7

4. ORGANISMES ADMINISTRATIFS 7
4.1. Centre national de la propriété forestière 7
4.2. Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres 7
4.3. INRA 7
4.4. IGN 7
4.5. Museum national d'histoire naturelle 7
4.6. Office français de la biodiversité 8
4.7. Office national de la chasse et de la faune sauvage 8
4.8. Parc national de La Réunion 8

5. SÉNAT 8
5.1. Élus 8
5.2. Services administratifs 8

6. ASSOCIATIONS D'ÉLUS ET REPRÉSENTANTS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 9
6.1. Élus de la Fédération nationale des communes forestières 9
6.2. Services administratifs de la Fédération nationale des communes forestières 9
6.3. Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté 9

7. ASSOCIATIONS 9
7.1. Protection de l'environnement 9
7.2. Chasse 10

8. ENTREPRISES 10
8.1. Fédération nationale du bois 10
8.2. Forest Stewardship Council 10
8.3. Groupe Charlois 10
8.4. Experts forestiers 10
8.5. Société forestière 10

9. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES 10

10. DÉPLACEMENTS 11

10.1.. Déplacement Auvergne-Rhône-Alpes 11

10.1.1. État 11

10.1.2. ONF 11

10.1.3. Collectivités territoriales 12

10.2.. Déplacement Bourgogne-Franche-Comté 12

10.2.1. ONF 12

10.2.2. Collectivités territoriales 13

10.3.. Déplacement Centre-Ouest-Aquitaine 13

10.3.1. État 13

10.3.2. ONF 14

10.3.3. Collectivités territoriales 15

10.3.4. Entreprises 15

10.4.. Déplacement Grand-Est 16

10.4.1. État 16

10.4.2. ONF 16

10.4.3. Collectivités territoriales 18

10.4.4. Entreprises 19

10.5.. Déplacement Midi-Méditerranée 19

10.5.1. État 19

10.5.2. ONF 19

10.5.3. Collectivités territoriales 21

10.6.. Déplacement Seine-Nord 22

10.6.1. ONF 22

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet du Premier ministre

- Mme Aurélia Lecourtier-Gegout, conseillère Budget, fonction publique, réforme de l'État, cheffe du pôle budget, fonction publique, réforme de l'État ;
- M. Jean-Baptiste Minato, conseiller technique budget ;
- M. Julien Turenne, conseiller technique agriculture.

1.2. Cabinet du ministre de l'Agriculture et de l'alimentation

- M. Jacques Billant, directeur de cabinet ;
- Mme Isabelle Chmitelin, directrice de cabinet ;
- Mme Nathalie Barbe, conseillère en charge des filières animales, du suivi des États Généraux de l'alimentation et des plans de filières, de la forêt et de la performance économique des entreprises agricoles et agroalimentaires.

1.3. Cabinet du ministre de l'Environnement et de la transition écologique

- Mme Nicole Klein, directrice de cabinet ;
- Mme Sophie-Dorothée Duron, conseillère biodiversité, eau, mer.

1.4. Cabinet du ministre de l'Action et des Comptes publics

- Mme Justine Coutard, directrice de cabinet ;
- M. Guillaume Rauffet, conseiller budgétaire.

1.5. Cabinet de la secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire

- M. Jack Azoulay, directeur du cabinet.

1.6. Cabinet de la ministre des Outre-mer

- M. Thomas Degos, directeur de cabinet ;
- M. Mathieu Lefebvre, directeur adjoint de cabinet ;
- M. Olympio Kyprianou-Perrimond, conseiller en charge de la transition écologique, de la biodiversité, du transport, de l'énergie, du logement et de la recherche ;
- Mme Raphaëlle Séguin, conseillère en charge du budget, de l'investissement public, des relations avec les collectivités, de la mer, de la pêche et des ports.

1.7. Cabinet de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

- M. Philippe Court, directeur de cabinet.

2. Administrations centrales

2.1. Ministère de l'Agriculture et de l'alimentation

2.1.1. Secrétariat général

- Mme Sophie Delaporte, secrétaire générale ;
- M. Philippe Mérillon, secrétaire général adjoint ;
- M. Philippe Auzary, adjoint au chef du service des affaires financières, sociales et logistiques ;
- M. Pierre-Yves Platz, chef du bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs ;
- M. Nicolas Gougain, chargé de mission « tutelle des opérateurs » au Bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs.

2.1.2. Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises

- Mme Valérie Metrich-Hecquet, directrice générale ;
- M. Sylvain Réallon, sous-directeur Filières forêt-bois, cheval et bioéconomie ;
- Mme Nathalie Guesdon, adjointe au sous-directeur Filières forêt-bois, cheval et bioéconomie ;
- M. Pierrick Daniel, chef du bureau Entreprises forestières et industries du bois ;
- M. Jean-Christophe Legris, chef du bureau Réglementation et opérateurs forestiers ;
- Mme Catherine Gérard, bureau Réglementation et opérateurs forestiers.

2.1.3. Réseau général en charge de l'appui aux services

- M. Yves Royer, coordonnateur de la MAPS Nord-Est.

2.1.4. Direction générale de l'alimentation

- M. Patrick Dehaumont, directeur général ;
- M. Alain Tridon, chef du service des actions sanitaires en production primaire ;
- Mme Anne-Cécile Cotillon, sous-directrice de la Qualité, de la santé et de la protection des végétaux ;
- M. Frédéric Delport, chef du département santé des forêts.

2.2. Ministère de la Transition écologique et solidaire

2.2.1. Direction de l'eau et de la biodiversité

- M. Thierry Vatin, directeur de l'eau et de la biodiversité ;
- M. Brice Huet, adjoint au directeur ;
- M. Baptiste Blanchard, adjoint au sous-directeur en charge de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres ;
- M. Rodolphe Van Vlaenderen, chef du bureau des risques naturels terrestres ;
- Mme Catherine Calmet, adjointe au chef du bureau des risques naturels terrestres.

2.2.2. Direction générale de l'énergie et du climat

- M. Olivier David, chef du service climat et efficacité énergétique ;
- M. Michel Dumalde, adjoint à la cheffe du bureau.

2.3. Direction générale de la prévention des risques

- Mme Laure Tourjansky, cheffe du service des risques naturels et hydrauliques.

2.4. Ministère de l'Action et des Comptes publics

2.4.1. Direction du Budget

- M. Morgan Larhant, sous-directeur de la 7e sous-direction ;
- M. Olivier Caillou, adjoint au sous-directeur de la 2e sous-direction ;
- M. Thibaud Jeannerod, chef du bureau agriculture.

2.4.2. Direction générale des finances publiques

- M. Olivier Touvenin, chef du service comptable de l'État, ancien sous-directeur des dépenses et des recettes de l'État et des opérateurs ;
- M. Brice Lepetit, chef du bureau des études statistiques en matière fiscale.

2.4.3. Direction de la législation fiscale

- M. Grégory Abate, sous-directeur en charge de la fiscalité directe des entreprises ;
- M. Alexandre Lapierre, chef du bureau Aspects généraux de l'impôt sur le revenu et de la fiscalité directe locale ;
- Mme Alexandra Maurin, cheffe de section au bureau Aspects généraux de l'impôt sur le revenu et de la fiscalité directe locale.

2.5. Ministère de l'Économie et des Finances

2.5.1. Direction générale du Trésor

- M. Thibault Guyon, sous-directeur des politiques sectorielles ;
- M. Adrien Zakhartchouk, chef du bureau du climat, de l'environnement et de l'agriculture ;
- Mme Blandine Vachon, adjointe au chef du bureau du climat, de l'environnement et de l'agriculture.

2.5.2. Direction des affaires juridiques

- Mme Agnès Karbouch, sous-directrice du droit public et du droit européen et international ;
- M. Raphaël Arnoux, chef du bureau du conseil aux acheteurs ;
- M. Olivier Biget, chef du bureau du droit public général et constitutionnel.

2.5.3. Direction générale des entreprises

- M. Thomas Pillot, sous-directeur en charge de la chimie, des matériaux et des éco-industries ;
- M. Claude Marchand, chef du bureau matériaux ;
- M. Robert Djellal, chef du bureau éco-industries et développement industriel durable.

2.5.4. Service du Contrôle général économique et financier

- M. Dominique Bocquet, contrôleur général économique et financier de l'ONF ;
- M. Laurent Grangeret, mission « gestion des ressources humaines et audit salarial du secteur public ».

2.6. Ministère de l'Intérieur

2.6.1. Direction générale des collectivités locales

- M. Eric Ferri, chef du bureau des structures territoriales.

2.6.2. Préfectures

- M. Patrice Faure, préfet de la Guyane.

2.7. Ministère des Outre-mer

2.7.1. Direction générale des Outre-Mer

- M. Arnaud Martrenchar, sous-directeur des politiques publiques ;
- M. Patrick Lumaret, adjoint au chef du bureau de la règlementation économique et fiscale.

3. Office national des Forêts

3.1. Présidence

- M. Jean-Yves Caullet, député de l'Yonne, maire d'Avallon, président de l'Association départementale des communes forestières de l'Yonne, président de l'ONF.

3.2. Direction générale

- M. Christian Dubreuil, directeur général ;
- M. Jean-Marie Aurand, directeur général par intérim ;
- M. François Bonnet, directeur général adjoint ;
- M. Patrick Falcone, adjoint au directeur général en charge des relations institutionnelles, de la coordination DOM et des relations internationales.

3.3. Directions et services

3.3.1. Direction de la forêt et des risques naturels

- M. Albert Maillet, directeur forêts et risques naturels ;
- M. Renaud Klein, expert national chasse.

3.3.2. Direction économique, financière et des systèmes d'information

- Mme Marie-Anne Clerc, directrice économique, financière et des systèmes d'information ;
- M. Nicolas Lagnous, directeur adjoint ;
- M. Henri Lefevre, chef du département Contrôle de gestion ;
- M. Ronan Castel, contrôleur financier ;
- Mme Karine Haddad, chargée du projet de refonte comptabilité analytique ;
- M. Lionel Klasselokohinto, contrôleur financier ;
- M. Michel Maireaux, contrôleur de gestion.

3.3.3. Direction commerciale bois et services

- M. Benoît Fraud, directeur commercial bois et services.

3.3.4. Direction des ressources humaines

- M. Sylvain Bourgoin, directeur des ressources humaines.

3.3.5. Service de l'inspection, de l'audit et des affaires juridiques

- M. Emmanuel Cocaul, chef du service de l'inspection, de l'audit et des affaires juridiques ;
- M. Jacques Liagre, chef du département juridique ;
- M. Philippe Demarcq, IGPEF au service de l'inspection, de l'audit et des affaires juridiques.

3.4. Directions territoriales et régionales

3.4.1. Directions territoriales

- M. Yves Ducos, directeur territorial Centre-Ouest-Aquitaine ;
- M. Éric Goulouzelle, directeur territorial Seine-Nord ;
- M. Hervé Houin, directeur territorial Auvergne-Rhône-Alpes ;
- M. Frédéric Kowalski, directeur territorial Bourgogne-Franche-Comté ;
- M. Jean-Pierre Renaud, directeur territorial Grand-Est ;
- M. Olivier Rousset, directeur territorial Midi-Méditerranée.

3.4.2. Directions régionales

- M. Paul Hett, directeur régional Corse ;
- Mme Catherine Latreille, directrice régionale Guyane ;
- M. Sylvain Léonard, directeur régional La Réunion ;
- M. Jean-Louis Pestour, directeur régional Guadeloupe ;
- M. Pierre Verry, directeur régional Martinique ;
- M. Julien Panchout, adjoint à la directrice régionale Guyane.

3.5. Agence comptable

- Mme Marie-Line Cousin-Raimbourg, agente comptable principale ;
- M. Yvan Fouché, chef du service comptable.

3.6. Organisations syndicales

- M. Claude Ammerich, CGT Forêt ;
- M. Philippe Canal, SNUPFEN Solidaires ;
- Mme Marie-Françoise Châtelain, SNUPFEN Solidaires ;
- M. Marc Coulon, Snpa FO.
- M. Jean François Davignon, CFDT FGA ;
- Mme Véronique Delleaux, CGT Forêt ;
- M. David Druesne, CGT FNAF ;
- Mme Corinne Larenaudie, Génération Forêts UNSA ;
- Mme Armelle Noe, EFA-CGC ;
- M. Dominique Paquet, SNTF UNSA ;
- M. Michel Schutz, EFA-CGC ;
- M. Alain Thuot, FO FGTA ;
- M. Sylvain Vernier, FO FGTA.

4. Organismes administratifs

4.1. Centre national de la propriété forestière

- M. Antoine d'Amécourt, président ;
- Mme Claire Hubert, directrice générale.

4.2. Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

- M. Christophe Lenormand, directeur adjoint ;
- M. Patrick Bazin, responsable foncier ;
- M. Alain Brondeaux, délégué outre-mer.

4.3. INRA

- Mme Catherine Collet-Levy, chargée de recherche à l'Unité Mixte de Recherche 1434 Silva, AgroParistech, Université de Lorraine.

4.4. IGN

- M. Antoine Colin, chef du département expertise et prestations.

4.5. Museum national d'histoire naturelle

- M. Julien Touroult, directeur adjoint de l'UMS PATRINAT (unité mixte AFB-CNRS-MNHN).

4.6. Office français de la biodiversité

- M. Pierre Dubreuil, préfigurateur.

4.7. Office national de la chasse et de la faune sauvage

- M. Guillaume Rousset, directeur de la recherche et de l'expertise.
- M. Eric Marboutin, chef de l'unité Ongulés sauvages ;
- M. François Omnès, chargé des Programmes agriculture - chasse - faune sauvage ;

4.8. Parc national de La Réunion

- M. Jean-Philippe Delorme, directeur.

5. Sénat

5.1. Élus

- Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice de la Côte-d'Or, présidente du groupe d'études «*Forêt et Filière bois*» du Sénat, membre du bureau de la Fédération nationale des communes forestières ;
- Mme Laurence Harribey, sénatrice de la Gironde ;
- M. Daniel Gremillet, sénateur des Vosges ;
- M. Jackie Pierre, sénateur des Vosges ;
- M. Jean-Pierre Vial, sénateur de la Savoie.

5.2. Services administratifs

- M. Jean-Christophe Clément, administrateur du Sénat, secrétaire exécutif du groupe d'études forêt et filière bois.

6. Associations d'élus et représentants de collectivités territoriales

6.1. Élus de la Fédération nationale des communes forestières

- M. Dominique Jarlier, maire de Rochefort-Montagne, président de la Fédération nationale des communes forestières ;
- M. Pierre Grandadam, maire de Plaines, vice-président de la Fédération nationale des communes forestières ;
- M. Francis Cros, conseiller municipal de la Salvetat-sur-Agoût, président de la communauté de communes de la Montagne du Haut-Languedoc, vice-président de la Fédération nationale des communes forestières ;
- M. Jacky Favret, maire de Blondefontaine, vice-président de la Fédération nationale des communes forestières ;
- Mme Marie-Louise Haralambon, maire de Favières, secrétaire du bureau de la Fédération nationale des communes forestières.

6.2. Services administratifs de la Fédération nationale des communes forestières

- M. Alain Lesturgez, directeur général ;
- Mme Françoise Alric, directrice adjointe ;
- Mme Sophie Hyvernat, secrétaire générale ;
- Mme Dominique de la Rochette, déléguée aux relations extérieures et à la communication.

6.3. Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté

- M. Sylvain Mathieu, vice-président en charge des politiques forêt, filière bois et montagne, ancien responsable qualité à l'ONF.

7. Associations

7.1. Protection de l'environnement

- M. Jean-David Abel, vice-président de France Nature Environnement ;
- M. Bernard Chevassus-au-Louis, Humanité et Biodiversité ;
- M. Alexis Ducousso, France Nature Environnement et Union internationale pour la conservation de la nature ;
- Mme Adeline Favrel, France Nature Environnement ;
- M. Hervé Le Bouler, France Nature Environnement ;
- M. Emmanuel Michau, Réserves naturelles de France ;
- M. Yvan Tariel, Ligue de Protection des Oiseaux ;
- Mme Pauline Teillac-Deschamps, Union internationale pour la conservation de la nature ;
- M. Daniel Vallauri, Fonds mondial pour la nature – WWF.

7.2. Chasse

- M. Willy Schraen, président de la Fédération nationale des chasseurs ;
- M. Patrick Linard, président de l'association des adjudicataires de chasse en forêt domaniale (ANAFODOM) ;
- M. Nicolas Rivet, directeur général de la Fédération nationale des chasseurs ;
- M. Matthieu Salvaudon, directeur adjoint service dégâts à la Fédération nationale des chasseurs.

8. Entreprises

8.1. Fédération nationale du bois

- M. Philippe Siat, président de la Fédération nationale du bois ;
- M. Nicolas Douzain-Didier, délégué général de la Fédération nationale du bois.

8.2. Forest Stewardship Council

- M. Guillaume Dahringer, directeur technique de FSC France.

8.3. Groupe Charlois

- M. Sylvain Charlois, président-directeur-général.

8.4. Experts forestiers

- M. Sylvestre Coudert, expert forestier ;
- M. Frédéric Labbe, expert forestier.

8.5. Société forestière

- M. Gilles Seigle, directeur général ;
- M. Olivier Pain, directeur technique.

9. Personnalités qualifiées

- M. Pierre-Olivier Drège, ancien directeur général de l'ONF ;
- M. Pascal Vinet, ancien directeur général de l'ONF ;
- M. Patrick Soulé, ancien directeur financier et directeur adjoint de l'ONF ;
- M. Philippe Helleisen, directeur général de l'agence des espaces verts de la région Ile-de-France, ancien directeur financier de l'ONF.

10. Déplacements

10.1. Déplacement Auvergne-Rhône-Alpes

10.1.1. État

- M. Louis Laugier, Préfet de Savoie.

10.1.2. ONF

10.1.2.1. Direction territoriale

- M. Hervé Houin, directeur territorial ;
- M. Olivier Ferry, responsable commercial bois et services ;
- M. Jean-François Lafitte, directeur des ressources humaines ;
- Mme Patricia Cuillerier, cheffe du service financier ;
- M. Frédéric Gulkasehan agent comptable secondaire ;
- Mme Élise Daunay, responsable territoriale de communication.

10.1.2.2. Agences

10.1.2.2.1. Agence territoriale Savoie - Chambéry

- M. François-Xavier Nicot, directeur ;
- M. Denis Méjat, responsable UT Bauges- Lac du Bourget.

10.1.2.2.2. Agence travaux Savoie

- M. Paul Clauss, directeur agence travaux AURA ;
- M. Amédée Favre, UP Savoie.

10.1.2.2.3. Agence RTM Alpes du Nord

- M. Claude Barthelon, directeur ;
- Mme Cécile Bertrand, technicienne territoriale Isère ;
- M. Norbert Debroize, ingénieur territorial Isère Ouest, correspondant pour la Drôme ;
- M. Thomas Ferrier, technicien territorial au service Isère ;
- M. Damien Kuss, hydraulicien au pôle expertise ;
- M. Olivier Newinger hydraulicien au pôle expertise ;
- M. Mathieu Schmitt, ingénieur de travaux sur le secteur Est, adjoint au chef service Isère.

10.1.2.2.4. Agence territoriale de Grenoble

- M. Jean-Yves Bouvet, directeur ;
- Mme Marion Pravin, responsable UT Grenoble ;
- Mme Frédérique Zemire, responsable service forêt et responsable environnement ;
- M. Bernard Perrin, responsable UT Vercors Nord.

10.1.3. Collectivités territoriales

- M. Roger Villien, président de l'union régionale des communes forestières.

10.2. Déplacement Bourgogne-Franche-Comté

10.2.1. ONF

10.2.1.1. Direction territoriale

- M. Frédéric Kowalski, directeur territorial ;
- M. Robert Balloch, adjoint au directeur ;
- M. Jean-François Boquet, adjoint au directeur ;
- Mme Faroudja Rahis, cheffe du service des ressources humaines ;
- M. Jean-Baptiste Schwebel, responsable commercial bois et services.

10.2.1.2. Agence étude et travaux

- M. Florent Dubosclard, directeur ;
- M. Louis Maire, responsable de l'UP Besançon ;
- M. Yves Freymann, conducteur de travaux ;
- M. Dimitri François, ouvrier sylviculteur ;
- M. Romain Pasian, ouvrier sylviculteur.

10.2.1.3. Agences territoriales

10.2.1.3.1. Besançon

- M. Marc Nouveau, directeur ;
- M. Pascal Remoussenard, secrétaire général ;
- M. Régis Senger, adjoint à la cheffe du service forêt ;
- M. Benjamin Mous : responsable du service bois.

10.2.1.3.2. Bourgogne Ouest

- M. Marc Levaufre, directeur ;
- M. Patrice Avias, responsable du service bois ;
- M. Julien Romatif, adjoint responsable du service forêt.

10.2.1.3.3. Jura

- M. Etienne Delannoy, directeur ;
- Mme Patricia Nicot, responsable du service forêt ;
- M. Henri Bellier, responsable du service bois.

10.2.1.4. Unités territoriales

10.2.1.4.1. Labergement Sainte-Marie

- M. François Chanal, responsable.

10.2.1.4.2. Tonnerois

- Mme Nathalie Sachet, responsable.

10.2.1.4.3. Chaux

- M. Michel Romanski, responsable.

10.2.2. Collectivités territoriales

- M. Jacky Favret, maire de Blondefontaine, président de l'Union régionale des communes forestières de Bourgogne-Franche-Comté et de l'Association départementale des communes forestières de la Haute-Saône ;
- M. Michel Bourgeois, maire d'Entre-deux-Monts, président de l'Association départementale des communes forestières du Jura ;
- M. Christian Coutal, conseiller municipal de La Longeville, président de l'Association départementale des communes forestières du Doubs ;
- M. Jacques Humbert, adjoint au maire de Boyer, président de l'Association départementale des communes forestières de Saône-et-Loire.

10.3. Déplacement Centre-Ouest-Aquitaine

10.3.1. État

10.3.1.1. DRAAF d'Aquitaine

- M. Olivier Roger, chef du service régional de la forêt et du bois.

10.3.2. ONF

10.3.2.1. Direction territoriale

10.3.2.1.1. DT Centre-Ouest-Aquitaine

- M. Yves Ducos, directeur ;
- M. Max Bezat, secrétaire général ;
- M. Xavier Bartet, directeur adjoint chargé des questions forestières ;
- Mme Claire Quinones, responsable de la mission commerciale Bois et Services.

10.3.2.1.2. Organisations syndicales à l'échelle de la DT

- M. Alexis Hachette, SNTF ;
- M. Alexis Feinard, EFA-CGC ;
- M. Jean-Noël Bourreau, CFDT ;
- Mme Murièle Perron, SNPA ;
- M. Franck Piallonol, CFTC ;
- M. Denis Charasson, FNAF-CGT;
- M. Gilles Quentin, CGT ;
- M. Xavier Mandret, SNUPFEN-Solidaires.

10.3.2.2. Agences

10.3.2.2.1. Agence Études et Travaux

- M. Christophe Poupat, directeur ;
- Mme Luce Parret, conductrice de travaux à l'agence Études et travaux ;
- M. Rémy Quereilhac, conducteur de travaux à l'agence Études et travaux.

10.3.2.2.2. Agence territoriale Val de Loire

- Mme Dominique de Villebonne, directrice ;
- Mme Véronique Bertin, responsable du service Forêt ;
- M. Samuel Autissier, chef du service Bois pour les agences Val de Loire et Poitou-Charentes ;
- Mme Caroline Samyn, chef du service Environnement-Partenariat-Prestations ;
- Mme Maria Dorlhène, secrétaire générale ;
- M. Benoît Guérin, technico-commercial Bois ;
- M. Francis Alloneau, technico-commercial Bois ;
- M. Gilles Deboisse, responsable de l'UT Montargis-Lorris ;
- M. Philippe Marcellot, technicien forestier territorial à l'UT Montargis-Lorris ;
- M. Pierre Tétu, responsable par intérim de l'UT du Loir et Cher ;
- M. Christian Saubesty, technicien forestier territorial à l'UT du Loir et Cher.

10.3.2.2.3. Agence territoriale Landes-Nord-Aquitaine

- M. Eric Constantin, directeur ;
- M. Fabrice Sin, directeur adjoint, chef du service Forêt ;
- Mme Dominique Pastuszka, cheffe du service Bois ;
- M. François Reteau, chef du service Aménagements fonciers ;
- M. Francis Maugard, adjoint à la mission Littoral ;
- M. Xavier Fontenau, responsable de l'UT Nord-Médoc ;
- M. David Robert, technicien forestier territorial à l'UT Nord-Médoc ;
- M. Vincent Reynaud, technicien forestier territorial à l'UT Nord-Médoc ;
- M. Ludovic Patte, responsable de l'UT Dordogne-Centre-Gironde ;
- M. Laurent Novelli, technicien forestier territorial à l'UT Dordogne-Centre-Gironde ;
- M. Julien Colom, technicien forestier territorial à l'UT Dordogne-Centre-Gironde.

10.3.2.2.4. Organisations syndicales à l'échelle de l'Agence Landes-Nord-Aquitaine

- M. Jean-Luc Pigeassou, SNUPFEN-Solidaires ;
- M. Sébastien Spirkel, SNUPFEN-Solidaires.

10.3.2.2.5. Agence Territoriale du Limousin

- M. Philippe Durand, directeur ;
- M. Jean-Baptiste Schneider, responsable du service Forêt ;
- M. Antoine Chevenet, chef du service Bois pour les agences Limousin et Montagnes d'Auvergne ;
- Mme Corinne Vaudois, secrétaire générale ;
- M. Guillaume Plas, chargé d'aménagement ;
- M. Guillaume Muller, responsable de l'UT Sud-est Limousin ;
- M. Didier Constant, technicien forestier territorial à l'UT Sud-est Limousin ;
- M. Nicolas Cornet, responsable de l'UT Ouest-Limousin ;
- M. Jérôme Vany, technicien forestier territorial à l'UT Ouest-Limousin.

10.3.3. Collectivités territoriales

10.3.3.1. Union régionale et fédération départementale des communes forestières

- M. Milou Castan, président de l'Union régionale Nouvelle-Aquitaine ;
- M. Marc Ducom, président de la fédération départementale des Landes.

10.3.4. Entreprises

10.3.4.1. Fédération des industries du bois d'Aquitaine

- M. Philippe Duteil, PDG de Smurfit Kappa Cellulose du Pin.

10.4. Déplacement Grand-Est

10.4.1. État

10.4.1.1. Préfecture de la Meurthe-et-Moselle

- M. Éric Freysselinard, préfet ;
- Mme Marie-Jeanne Fotre-Muller, directrice départementale des territoires.

10.4.1.2. Préfecture de la Moselle

- M. Didier Martin, préfet ;
- M. Björn Desmet, directeur départemental des territoires.

10.4.2. ONF

10.4.2.1. Direction territoriale

10.4.2.1.1. DT Grand Est

- M. Jean-Pierre Renaud, directeur territorial ;
- M. Rodolphe Pierrat, adjoint au directeur territorial pour le pôle Est ;
- M. Frédéric Levy, chef de la mission commerciale Bois et Services ;
- Mme Marie-Claude Munschi, chef du service ressources humaines Est ;
- M. Alain Marin, chef du service ressources humaines Ouest ;
- M. Christian Veltz, chef du service financier Est ;
- Mme Isabelle Mathieu, chef du service financier Ouest.

10.4.2.1.2. Organisations syndicales au niveau de la DT Grand-Est

- Mme Fabienne Daenen-Tournadre, SNPA-FO ;
- M. Dominique Bordenave, CFDT ;
- M. Hervé Pierron, CFTC ;
- M. Denis Lagneaux, SNUPFEN-Solidaires ;
- M. Fabien Wirth, SNTF-UNSA ;
- M. Joaquim Hafton, EFA-CGC ;
- M. Michel Schütz, EFA-CGC.

10.4.2.2. Agences

10.4.2.2.1. Agence territoriale de Schirmeck

- Mme Béatrice Longechal, directrice ;
- M. Jean-Christophe Fromont, chef du service Forêt ;
- M. Didier Epp, responsable Aménagement et Environnement ;
- M. Gilles Sauvestre, technico-commercial Bois ;
- M. Marc Bacher, responsable de l'UT Haute-Bruche ;
- M. Frédéric Preisemann, technicien forestier territorial à l'UT Haute-Bruche et aménagiste ;
- M. Sébastien Bach, technicien forestier territorial à l'UT Haute-Bruche et correspondant main d'œuvre ;
- Mme Mathilde Wendling, responsable de l'UT Domaniales Bruche ;
- M. Thierry Pellet, technicien forestier territorial à l'UT Domaniales Bruche ;
- Mme Mélissa Lemonnier, technicien forestier territorial à l'UT Domaniales Bruche ;
- M. Philippe Schlosser, TFT à l'UT Domaniales Bruche ;
- M. Pierre Ley, responsable de l'UT Saverne montagne ;
- M. Vincent Hertz, TFT à l'UT Saverne montagne ;
- M. Julien Lepps, ouvrier bûcheron du SIVU de la Bruche ;
- M. Guillaume Scheppler, ouvrier bûcheron du SIVU de la Bruche ;
- M. Enzo Innocente (apprenti), ouvrier bûcheron du SIVU de la Bruche.

10.4.2.2.2. Agence Travaux Rhin-Vosges

- M. Pierre Geldreich, directeur ;
- M. Roger Konne, adjoint au directeur de l'agence travaux, directeur de l'école de bûcherons ;
- M. Denis Bize, responsable "mécanisation" sur l'agence travaux ;
- M. Sylvain Schwaller, responsable de l'unité de production de Schirmeck ;
- M. Francis Dupré, conducteur de travaux ;
- M. Alejandro Torre Alonso, conducteur de travaux ;
- M. Alexandre Bastien, conducteur de l'abatteuse HSM ;
- M. Guillaume Heintz, conducteur du porteur PONSSE ;
- M. Fabrice Kolb, bûcheron et animateur de l'école de bûcherons ;
- M. Patrick Baar, bûcheron ;
- M. Yves Obergfell, bûcheron.

10.4.2.2.3. Agence Territoriale d'Épinal

- M. Denis Dagneaux, directeur de l'agence Vosges-Ouest ;
- M. Romain Fleuret, responsable de l'UT de Mirecourt-Dompaire ;
- M. Laurent Mathieu, technicien forestier territorial à l'UT de Mirecourt-Dompaire ;
- M. Christophe Zaffaroni, technicien forestier territorial à l'UT de Mirecourt-Dompaire.

10.4.2.2.4. Agence Travaux Lorraine-Champagne-Ardennes

- M. Jérôme Burban, responsable de l'Unité de Production Vosges Ouest et responsable de l'atelier bois Grand Est ;
- M. Daniel Mougel, chef d'atelier Grand Est à Xertigny.

10.4.2.2.5. Agence territoriale de Metz

- M. Pierre-Jean Morel, directeur ;
- Mme Vanessa Molter, responsable de l'UT Albestroff Sarralbe ;
- M. Vincent Steffen, technicien forestier territorial à l'UT Albestroff Sarralbe;
- M. Christophe Werny, technicien forestier territorial à l'UT Albestroff Sarralbe;
- M. Jean-Claude Lincker, responsable de l'UT Canner et pays de Sierck ;
- M. Bruno Wetzstein, technicien forestier territorial à l'UT Canner et pays de Sierck ;
- M. Eric Magnier, technicien forestier territorial à l'UT Saulnois.

10.4.3. Collectivités territoriales

10.4.3.1. Fédération des COFOR Alsace

- M. Pierre Grandadam, président (1er vice-président de la FNCOFOR).

10.4.3.2. Fédération des COFOR des Vosges

- M. René Maillart, maire, président ;
- Mme Mireille Régent, maire, vice-présidente ;
- M. Roger Collin, maire, trésorier.

10.4.3.3. Élus du pays d'Épinal

- M. Michel Fournier, maire, président des maires ruraux 88 et vice-président national des maires ruraux ;
- Mme Véronique Marco, maire, vice-présidente du conseil départemental des Vosges ;
- M. Philippe Eymard, vice-président de la communauté d'agglomération d'Epinal, chargé de la filière bois.

10.4.3.4. Fédération des communes forestières de la Moselle

- M. Mickaël Weber, maire de Woelfling-lès-Sarreguemines, président de la fédération des communes forestières de la Moselle, président du PNR des Vosges du Nord et président de la fédération nationale des PNR
- M. Daniel Genson, maire, vice-président ;
- M. Raymond Hauser, maire, vice-président
- M. Jean-Marie Opitz, maire et président d'un syndicat intercommunal de gestion forestière
- M. Gérard Jacob, maire et président d'un syndicat de commercialisation des bois

10.4.4. Entreprises

10.4.4.1. Scierie Feidt

- M. Bernard Feidt, président directeur général ;
- M. Mathieu Feidt, directeur commercial.

10.4.4.2. Interprofession FIBOIS Grand-Est

- M. Sacha Jung, délégué général.

10.5. Déplacement Midi-Méditerranée

10.5.1. État

10.5.1.1. DDT des Alpes-de-Haute-Provence

- M. Michel Charaud : chef du service environnement et risques

10.5.2. ONF

10.5.2.1. Direction territoriale

10.5.2.1.1. Direction

- M. Olivier Rousset, directeur territorial ;
- M. Bertrand Fleury, adjoint au directeur.

10.5.2.1.2. Service financier

- M. Yves Béague, chef du service.

10.5.2.1.3. Mission commerciale bois et services

- M. Christian Vallet, chef de mission.

10.5.2.2. Agence comptable

- M. Dominique Saulchoir : directeur de l'agence comptable.

10.5.2.3. Agences

10.5.2.3.1. Agences étude et travaux

- M. Thierry Bonnaure : directeur de l'agence travaux ;
- Mme Brigitte Schrive, directrice de l'agence études ;
- M. Vincent Lakière, directeur délégué Est ;
- M. Michel Pesenti, conducteur de travaux ;
- Mme Laurence Teyssier, chargée de mission à l'agence études ;
- Mme Bénédicte Mazeron : responsable de l'UP études 13/84.

10.5.2.3.2. Agence RTM

- M. Philippe Bouvet : directeur ;
- M. Hugo Collomb, responsable de secteur RTM 04.

10.5.2.3.3. Agence DFCI

- M. Yvon Duché : responsable technique national incendies de forêts ;
- M. Guillaume Pecastaing : responsable du pôle DFCI Alpes de Haute Provence-Hautes Alpes ;
- Mme Elodie Beaumont : spécialiste géomatique ;
- M. Jean-Luc Kicin : spécialiste géomatique.

10.5.2.4. Agences territoriales

10.5.2.4.1. Alpes-de-Haute Provence

- M. Benoît Loussier, directeur ;
- M. David Vanwyrmeercsh, responsable exploitation des bois.

10.5.2.4.2. Bouches du Rhône Vaucluse

- M. Frédéric Cauvin : directeur ;
- Mme Jeanne Dulac : chargée des dossiers environnementaux.

10.5.2.4.3. Hautes-Alpes

- M. Jean-Michel Duverney, directeur.

10.5.2.4.4. Herault-Gard

- M. Nicolas Karr, directeur.

10.5.2.5. Unités territoriales

10.5.2.5.1. Barcelonnette – Seyne les Alpes

- M. Elie Garet, responsable ;
- M. Flavien Alfero, technicien forestier territorial ;
- M. Alain Reynaud, technicien forestier territorial.

10.5.2.5.2. Côte Bleue Sainte Victoire

- M. Christophe Herzog : responsable ;
- M. Alain Savary : technicien forestier territorial.

10.5.2.5.3. Gapençais-Laragnais

- M. Bruno Gauthier, responsable ;
- M. Gilles Plauche, technicien forestier territorial ;
- M. Raymond Jacq, technicien forestier territorial, représentant du personnel.

10.5.2.5.4. Garrigues Rhône

- M. Pascal Guenot, technicien forestier territorial.

10.5.3. Collectivités territoriales

10.5.3.1. Cofor Occitanie

- M. Francis Cros, conseiller municipal à La Salvetat-sur-Agout président de l'UR Cofor ;
- M. Philippe Lonjon, directeur.

10.5.3.2. Cofor PACA

- M. Michel Grambert : maire de Selonnet, président ;
- M. Jérome Bonnet : directeur.

10.5.3.3. Autres

- M. Daniel Million Rousseau : maire de Méolans-Revel ;
- M. Jean-Michel Payot : élu de la Communauté de Communes de la Vallée de l'Ubaye Serre-Ponçon membre de la commission Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI).

10.6. Déplacement Seine-Nord

10.6.1. ONF

10.6.1.1. Direction territoriale

- M. Eric Goulouzelle, directeur territorial ;
- M. Sylvain Ducroux, directeur territorial adjoint ;
- M. Jean-Michel Soubieux, directeur agence travaux ;
- Mme Lucie Le Chaudelec, directrice agence études et expertises ;
- M. Jean Demange, directeur commercial bois ;
- Mme Véronique Joucla, cheffe du service financier ;
- M. Jack Michardière, agent comptable secondaire ;
- Mme Nadia Denarie-Burban, cheffe du service des ressources humaines.

10.6.1.2. Agences

10.6.1.2.1. Agence territoriale Ile de France-Est – Fontainebleau

- M. Pierre-Edouard Guillain, directeur d'agence ;
- Mme Elise Avenas, cheffe du service forêt ;
- Mme Laetitia Poffet, responsable UT Sénart – Brie Boisée ;
- M. Matthieu Augery, responsable UT Val-de-Seine ;
- M. Guillaume Larrière, chargé de communication ;
- Mme Angélique Langlais, secrétaire générale.

10.6.1.2.2. Agence territoriale Nord et Pas-de-Calais

- M. Eric Marquette, directeur d'agence ;
- M. Augustin Peroteau, responsable du service bois ;
- Mme Karine Toffolo, responsable service environnement et accueil du public ;
- M. Frédéric Vincq, responsable UT Flandre-Artois ;
- M. Philippe Merlin, responsable UT Scarpe-Escaut ;
- Mme Élise Michaud, chargée de communication.

10.6.1.2.3. Agence territoriale de Picardie

- M. Bertrand Wimmers, directeur d'agence ;
- Mme Karine Ferron-Pécot, secrétaire générale ;
- M. François Lehmann, chef du service forêt ;
- M. Daniel Place, chef du service bois ;
- M. Jérôme Jaminon, responsable UT Villers-Cotterets.

10.6.1.3. Unités territoriales

10.6.1.3.1. UT Avesnois - Forêt de Mormal

- M. Benoît Lengrand, responsable UT Avesnois ;
- M. Jean-Baptiste Morisset, responsable unité de production Nord-Pas-de-Calais ;
- M. Sébastien Houssais, conducteur de travaux ;
- M. Sébastien Leprince, technicien forestier territorial ;
- M. Jean-Paul Marousez, technicien forestier territorial ;
- M. Antoine Mayeur, technicien forestier territorial ;
- M. Thierry Van Dorpe, technicien forestier territorial.

10.6.1.3.2. UT Compiègne-Laigue

- M. Michel Leblanc, responsable UT Compiègne-Laigue ;
- M. Jean-Baptiste Morisset, responsable UP Picardie ;
- M. Jean-Charles Pittard, conducteur de travaux, UP Picardie ;
- M. Guillaume Declochez, technicien forestier territorial ;
- M. Stéphane Brault, technicien forestier territorial ;
- Mme Claire Gantois, technicienne forestière territoriale ;
- M. Ivan Petrowick, technicien forestier territorial ;
- M. Julien Lefevre, technicien forestier territorial ;
- M. Henri Gerberon, technicien forestier territorial.

ANNEXE X

Support de restitution

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

Mission interinspections
Office national des forêts

IGA

CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

CGEDD
CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Evaluation du COP 2016-2020

Diagnostic sur la situation financière de l'ONF

Pistes pour l'amélioration de la situation financière

Scénarios d'évolution de la gouvernance et du modèle économique de l'ONF

Evaluation du COP 2016-2020

Diagnostic sur la situation financière de l'ONF

Pistes pour l'amélioration de la situation financière

Scénarios d'évolution de la gouvernance et du modèle économique de l'ONF

Le COP 2016-2020 reflète les problèmes du mandat et de la gouvernance de l'ONF

Les objectifs et engagements du COP sont concentrés sur le fonctionnement interne de l'ONF :

- parmi les 16 objectifs du COP, 5 sont des objectifs de nature financière, 5 suivent la réalisation de procédures,4 concernent les ventes de bois (volumes mis en vente, suivi du façonnage et des contrats d'approvisionnement), 2 concernent la gestion des ressources humaines de l'établissement
- plusieurs engagements concernent l'organisation interne de l'ONF: maintien du maillage des unités territoriales, déclinaison des objectifs RH en doctrine de recrutement
- à l'exception du suivi du volume des ventes de bois, ces différents indicateurs correspondent à des indicateurs de moyens. Aucun indicateur du COP ne porte sur le suivi de la régénération des peuplements.

Les objectifs et engagements du COP sont rapidement apparus contradictoires:

- l'évolution prévue des volumes de bois mis en vente ne reflète pas celle des prévisions de récolte
- suppression de la subvention d'équilibre non anticipée
- mesure de revalorisation du point d'indice non anticipée. La DG a été conduite à prioriser l'objectif de masse salariale malgré le maintien d'une communication autour du maintien des effectifs.

➔ **Le COP est un document public qui mêle la stratégie à moyen terme de l'établissement et des obligations de nature commerciale ou managériale qui devraient normalement relever de la responsabilité du DG.**

➔ **Il a été appliqué comme la feuille de route de l'ONF malgré les contradictions entre objectifs et engagements des signataires**

Evaluation du COP 2016-2020

Diagnostic sur la situation financière de l'ONF

Pistes pour l'amélioration de la situation financière

Scénarios d'évolution de la gouvernance de l'ONF permettant de sécuriser le modèle économique

Les faiblesses de la comptabilité analytique ont limité les investigations de la mission par grand type d'activité

L'activité de l'ONF recouvre quatre grands domaines d'activités aux logiques de financement distinctes

La comptabilité analytique résulte de six cascades de reversement de coûts indirects non auditables. Les processus internes ne garantissent pas la fiabilité et l'auditabilité de l'affectation des coûts. Cela limite la portée des analyses par domaine d'activité.

La comptabilité analytique permet toutefois de mettre en avant le **rôle de péréquation territoriale assuré par l'Office.**

Quatre modèles économiques:

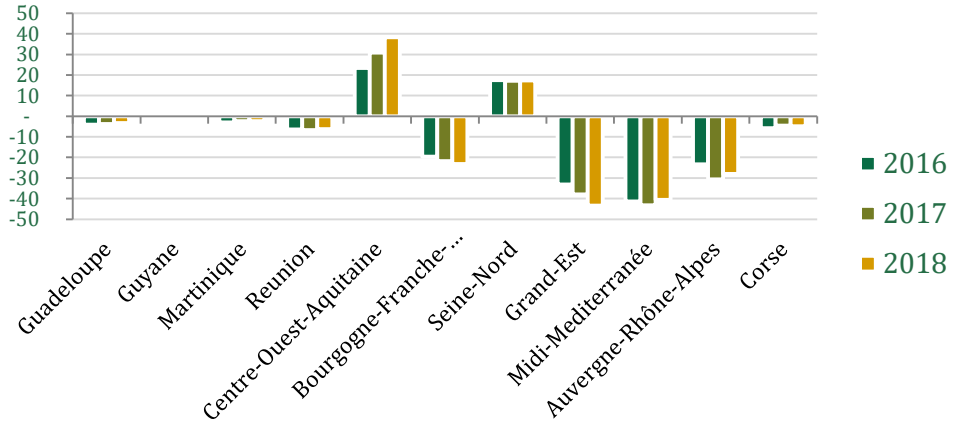
forêt domaniale: gestion pour compte propre: son financement repose sur les recettes de vente de bois et les autres recettes du domaine (chasse et concessions) ;

forêts communales : gestion pour compte de tiers: les frais de gestion sont assumés pour leur plus grande part par l'État et dans une moindre mesure par les communes propriétaires ;

les **missions d'intérêt général** (MIG) s'assimilent à des prestations à bon de commande et devraient être à l'équilibre ;

les **activités concurrentielles** devraient être, comme dans une entreprise de services, à l'équilibre ou bénéficiaires.

Solde financier des différents échelons territoriaux de l'ONF (en M€):



Source: comptabilité analytique de l'ONF.

L'activité de l'ONF génère un besoin de financement structurel d'environ 50 M€ par an

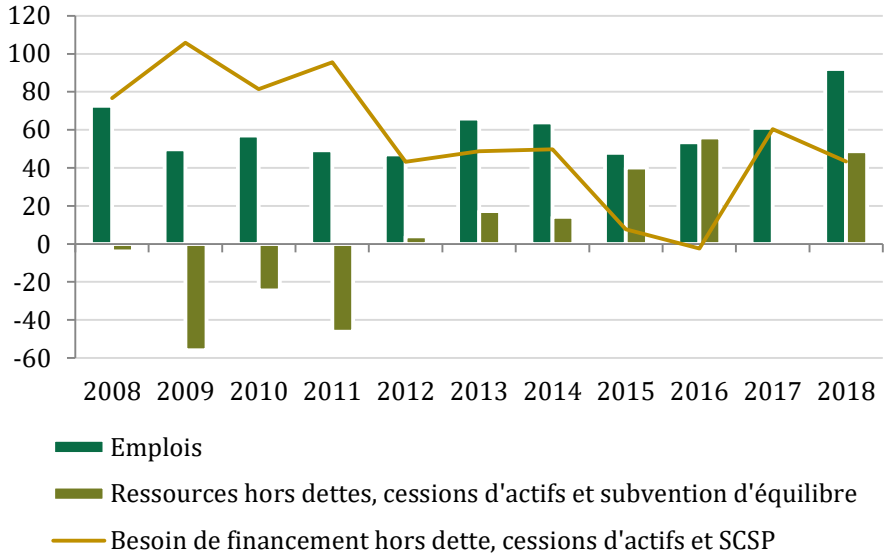
Le résultat net de l'ONF cumulé sur 10 exercices s'élève à -5,7 M€, ce qui, sur longue période, équivaut à un quasi-équilibre.

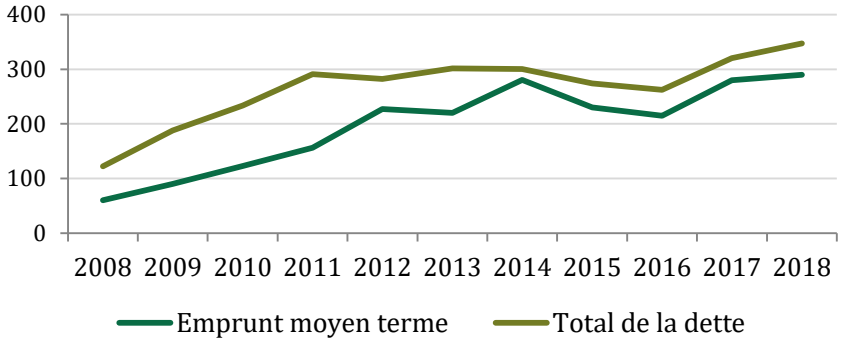
- Dans ce contexte, la progression de l'endettement de l'établissement (de 123 à 347M€) peut sembler surprenante

Le tableau de financement de l'ONF fait ressortir un besoin de financement structurel (hors subvention d'équilibre, cessions d'actifs et opérations sur la dette) d'environ 50 M€.

- Depuis 2009 (10 exercices) le besoin de financement structurel de l'ONF représente un montant cumulé de 544 M€, financé par 286 M€ de subvention d'équilibre, 31 M€ de cessions d'actifs et 227 M€ de dette supplémentaire. En moyenne sur cette période, ce besoin de financement s'établit à environ 55 M€, avec une assez forte variabilité

- La faiblesse de la capacité de financement, associée au maintien d'un niveau élevé d'investissements, s'est traduite par une augmentation importante de l'endettement de l'Office





Source: comptabilité de l'ONF, retraitements mission.

Focus sur la masse salariale

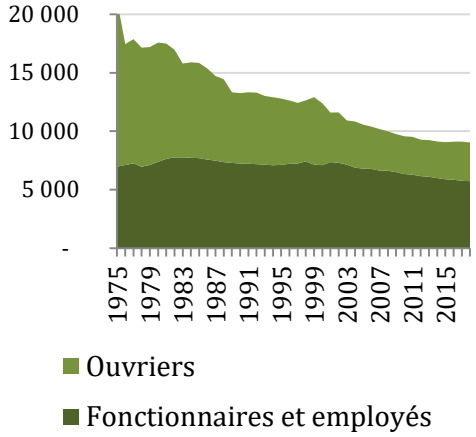
La masse salariale progresse malgré la diminution des effectifs :

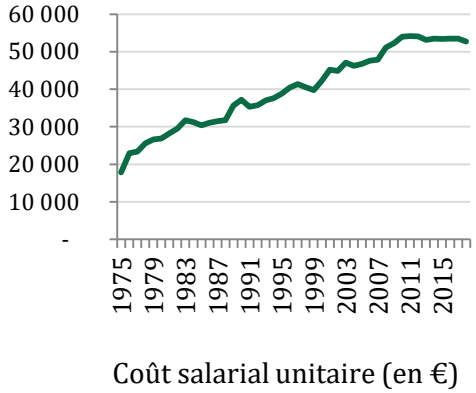
- sur la période 2008-2018, les effectifs employés par l'ONF ont diminué de 10 %, passant de 9 987 à 9 038 ETPT
- la masse salariale a cependant augmenté en parallèle de 7 %

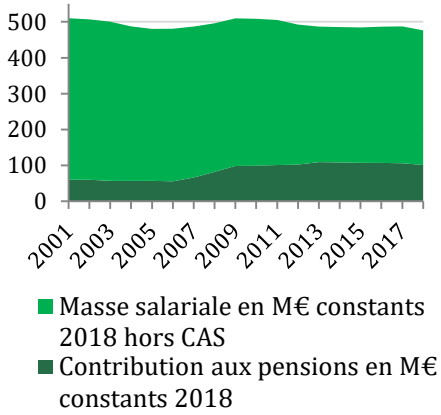
Sur cette même période, la masse salariale s'est élevée en moyenne à 106 % de la valeur ajoutée produite par l'ONF (hors production immobilisée).

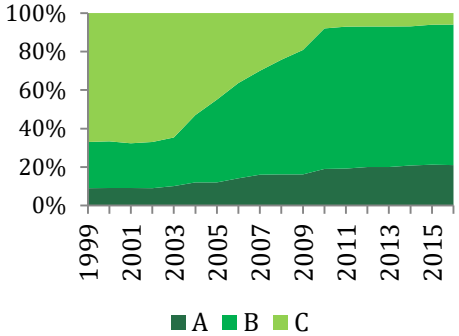
Plusieurs décisions ont fait progresser les coûts unitaires, en particulier pour les agents publics :

- écart entre la contribution au CAS « pensions » et la simulation de cotisations retraites : 49 M€ en 2016 et 2017 et 46 M€ en 2018
- diverses revalorisations statutaires ont plus que contrebalancé l'effet volume. Si la structure par catégorie des agents publics de l'ONF avait été identique en 2016 à celle de 2003, la masse salariale des agents publics serait inférieure d'environ 50 M€
- sur les agents de droit privé: CAA, revalorisations dans le cadre de l'accord d'entreprise, recherche d'attractivité pour les cadres





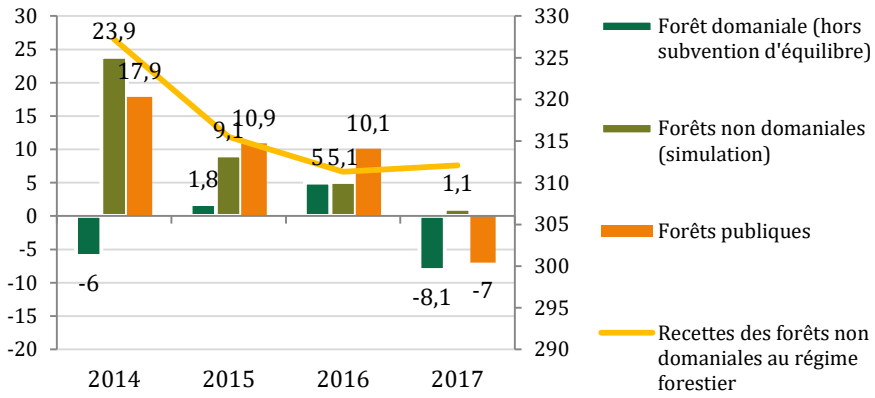




Source: ONF.

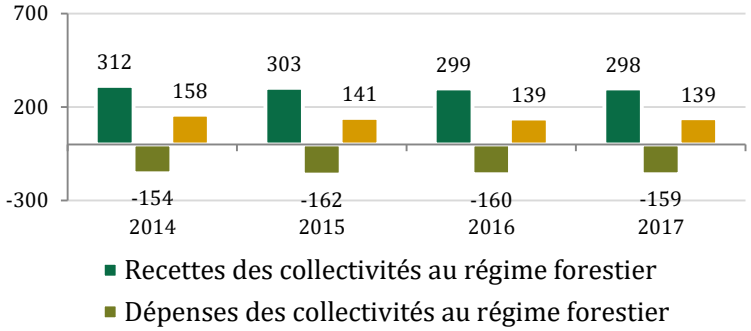
Focus sur la gestion des forêts communales

La gestion des forêts communales serait globalement équilibrée pour l'ONF si le mode de financement était semblable à celui de la forêt domaniale

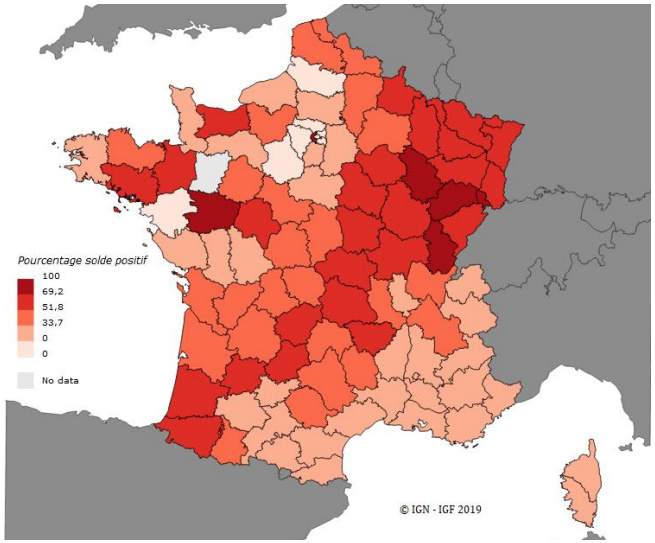


Les collectivités bénéficient d'un transfert important de l'Etat mais contestent l'opacité de la gestion financière ONF

- un solde financier positif, permis par le versement compensateur de l'Etat, malgré des différences locales de contribution et de solde financier
- les communes forestières contestent la légitimité de l'ONF opérateur unique en raison du déficit de communication sur la gestion financière et de l'articulation peu lisible entre application du régime forestier et activités de nature concurrentielles



Cartographie de la proportion de communes au régime forestier dont le solde de la gestion forestière apparaît positif en 2017 (Source: DGFiP)



Evaluation du COP 2016-2020

Diagnostic sur la situation financière de l'ONF

Pistes pour l'amélioration de la situation financière

Scénarios d'évolution de la gouvernance et du modèle économique de l'ONF

Pistes d'amélioration de la productivité de l'ONF

Evolution des métiers de la gestion forestière en s'appuyant sur les nouvelles technologies:

- révision des formats de documents d'aménagement et de gestion : en passant à un aménagement permanent plus léger et révisé de manière plus régulière ;
- priorisation des opérations de martelage en fonction des enjeux
- fiabilisation et extension des inventaires statistiques
- priorisation des travaux forestiers réalisés en interne
- utilisation de nouvelles technologies et des systèmes d'informations au service de la sylviculture

Nouvelles marges de manœuvre pour la politique RH

- ouvrir l'ensemble des fonctions à des recrutements sous statut privé. Pour les fonctions de police, il serait possible de recourir à des salariés de droit privé assermentés, comme cela est déjà prévu au sein du code de l'environnement, sous réserve de modifier le code forestier
- placer les fonctionnaires en position de détachement au sein de l'ONF
- fusionner les instances de représentation du personnel

Modernisation des fonctions support:

- les charges liées aux fonctions de soutien et de management représentent environ 19 % du total des charges de l'exercice sur la période 2014-2017, et atteignent **21 % des charges réelles de l'établissement en 2017**
- les dépenses en matière de SI apparaissent particulièrement disproportionnées par rapport à la qualité du service apporté

Apparaissent en particulier nécessaires:

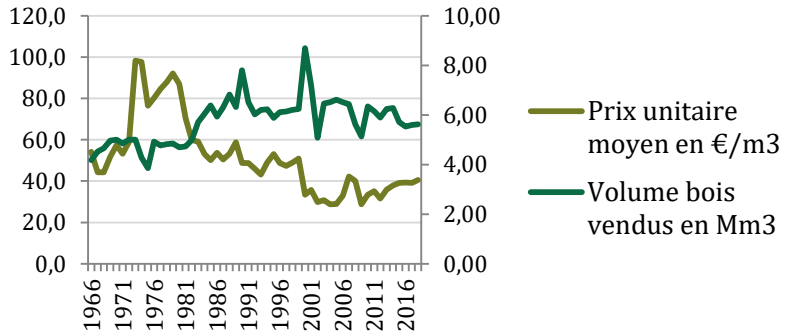
- **la réorganisation territoriale** de l'ONF permettant de réduire les doublons sur les fonctions supports des agences jusqu'à la direction générale
- **la refonte totale des outils SI et de pilotage** de l'ONF, sur la base d'une démarche ascendante de définition des besoins
- **la simplification de la gestion financière** par un rapprochement des services comptable et financiers

➔ **Les mesures d'économies identifiées nécessitent une période de conduite du changement de trois à cinq ans**

Pistes concernant l'amélioration des recettes de l'ONF

Améliorer la politique commerciale de l'ONF :

- renoncer au pilotage au chiffre d'affaires pour privilégier des objectifs de marge brute



- poursuivre la professionnalisation des fonctions commerciales
- renforcer la connaissance client

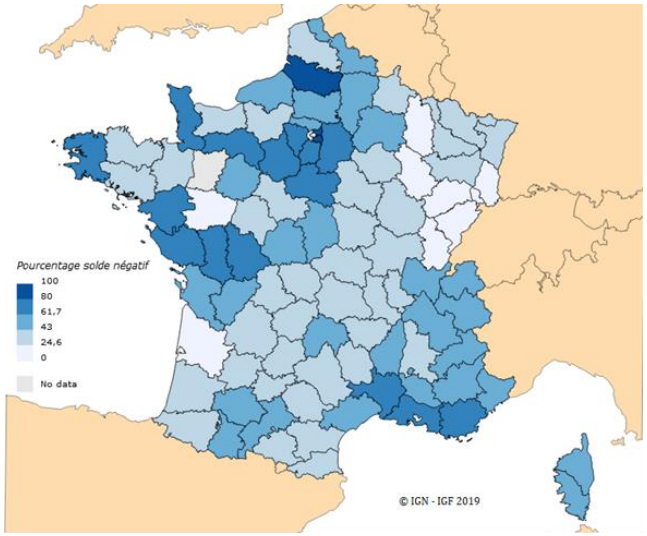
Clarifier les relations financières avec l'Etat :

- le financement de l'ONF par l'État devrait reposer exclusivement sur des mécanismes de compensation de charges pour service public explicitement définies et faisant l'objet d'évaluations de coûts
- les décisions de l'Etat impactant spécifiquement l'ONF et portant sur des aspects distincts du mandat donné à l'opérateur devraient faire l'objet de compensations (mise en application de la TFPNB en Guyane, contribution au CAS « pension »)

Stabiliser l'intervention de l'ONF auprès des communes

La mission recommande de maintenir l'intervention de l'ONF dans les forêts communales, au regard de l'intérêt général que représente le déploiement d'une politique sylvicole et environnementale à grande échelle via l'intervention d'un organisme national

Cartographie de la proportion de communes au régime forestier dont le solde de la gestion forestière apparaît négatif en 2017 (Source: DGFiP)



Plusieurs adaptations sont recommandées:

- **rénovation du cadre de gouvernance**, en systématisant l'information des collectivités territoriales, et en produisant une information financière plus précise et plus complète pour chaque collectivité propriétaire; pourrait faire l'objet d'une contractualisation ad hoc entre l'ONF et la FNCoFor
- **clarification du champ d'intervention de l'ONF**, en distinguant l'application du régime forestier (aménagement des forêts, assistance technique à donneur d'ordre, vente des bois) et les activités de nature concurrentielle (travaux forestiers et démarche commerciale)
- **clarification du périmètre du régime forestier** : surfaces boisées avec enjeu identifié de sylviculture.

Cela pourrait conduire à sortir du régime forestier jusqu'à 500 000 ha, et à y incorporer environ 250 000 ha. Un tel changement de périmètre se traduirait par une augmentation de l'assiette des frais de garderie.

Le nombre de communes devant payer une contribution à l'hectare sans disposer de recettes forestières devrait baisser, ce qui devrait faciliter l'acceptabilité de la réforme du financement du régime forestier de 2014.

L'activité concurrentielle de l'Office devrait être filialisée

La bonne séparation des activités concurrentielles des autres activités de l'Office est importante à plusieurs titres :

- elle permet à la direction de l'Office d'éclairer ses choix stratégiques (bien identifier si les activités concurrentielles représentent des coûts marginaux ou améliorent le résultat financier de l'Office),
- elle évite de générer des soupçons du côté des communes propriétaires des forêts quant à la bonne affectation des ressources de l'Office,
- elle garantit la conformité de l'ONF aux principes du droit de la concurrence en garantissant l'absence de subventions croisées

la mission recommande de filialiser les activités de nature concurrentielle assurées par les agences études et travaux de l'ONF :

- l'ONF doit garder une capacité d'intervention directe pour mener des opérations complexes en forêt domaniale ou déployer des moyens dans des contextes de crise. L'Office devrait estimer les moyens nécessaires à maintenir en interne
- les autres salariés et ouvriers forestiers seraient intégrés au sein d'une filiale assurant la continuité des activités concurrentielles de l'Office

Evaluation du COP 2016-2020

Diagnostic sur la situation financière de l'ONF

Pistes pour l'amélioration de la situation financière

Scénarios d'évolution de la gouvernance et du modèle économique de l'ONF

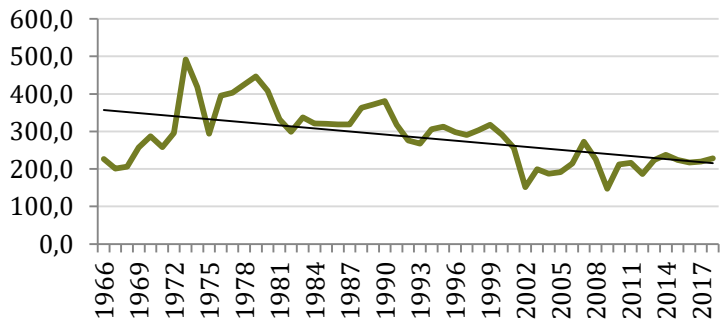
La gouvernance de l'ONF doit être revue

Pour redonner des marges de manœuvre à l'Office :

- donner des perspectives pluriannuelles permettant de mettre en place une conduite du changement sur trois à cinq ans
- résoudre les contradictions des tutelles vis-à-vis de l'ONF

Pour couvrir les risques liés au changement climatique et au marché du bois :

- les impacts du changement climatique vont peser sur les besoins d'investissement et les recettes
- le commerce du bois est un marché mondialisé soumis à une forte volatilité des prix



Evolution des recettes de ventes de bois domaniaux
(Source: ONF)

La mission propose trois scénarios d'évolution

Scénario 1 : amélioration du cadre actuel de l'opérateur ONF

C'est un scénario de continuité avec une modification profonde de la gouvernance.

Scénario 2 : financement des forêts domaniales selon le modèle d'une gestion pour compte de tiers

Ce scénario reporte sur l'État le risque de marché et de renouvellement de la ressource, et stabilise les revenus de l'ONF.

Scénario 3 : transformation en agence des forêts publiques

La forêt publique est appréhendée comme un bien commun qui doit faire l'objet d'une gouvernance partagée entre les parties prenantes.

➔ **Les scénarios 2 et 3 nécessitent un temps de conception et de préparation plus important que le scénario 1**

Scénario 1: amélioration du cadre de pilotage de l'opérateur ONF

Conseil d'administration composé de douze membres n'ayant pas de conflit d'intérêt avec l'établissement

- la commission de la forêt communale et le conseil scientifiques seraient maintenus
- les représentants des parties prenantes seraient associés à un conseil des forêts publiques françaises qui pourrait aborder les questions de conflits d'usage
- un comité d'audit serait créé

Clarification du mandat de l'ONF

- le mandat principal confié à l'ONF est de gérer le patrimoine forestier public pour garantir sa pérennité et sa valorisation
- l'Etat devrait laisser à l'Office la responsabilité des modalités d'exercice de son activité commerciale

Le COP serait remplacé par deux types de documents pluriannuels:

- un document interne, le plan stratégique adopté par le CA
- des documents contractuels qui structurent les relations avec les interlocuteurs État, communes forestières, acheteurs de bois
- contrat avec l'Etat: objectifs de résultat, pas d'objectifs de moyens en dehors de plafonds de masse salariale et/ou d'endettement, lisibilité sur un niveau de financement concernant les charges pour service public

Dotation de l'établissement pour faire face aux risques de marché et d'impact du changement climatique

- dotation en capital d'environ 300 M€ (pour couvrir les risques et donner une capacité d'investissement)
- suppression de la subvention d'équilibre (maintien des financements MIG et d'une subvention pour charges de services publics objectivée)

Scénario 2: financement des forêts domaniales selon le modèle d'une gestion d'actifs pour compte de tiers

Clarifier les rôles de propriétaire et de gestionnaire de l'actif forestier domanial

- les recettes liées à la gestion des forêts domaniales seraient reversées au budget de l'État propriétaire
- le financement de l'ONF par l'État se composerait d'un versement forfaitaire et d'un pourcentage des recettes générées par la gestion de la forêt domaniale
- le contrat doit garantir la bonne exécution des missions explicitement définies, et l'incitation à la performance (en indexant la part fixe sur la valeur de l'actif et en laissant l'Office maître de ses modalités d'organisation). Cette option demande à l'État de mobiliser des compétences pointues de pilotage
- le mécanisme de financement reporte les risques de marché ou les risques catastrophiques sur l'Etat, ce qui dispense d'une dotation en capital.

Modèle actuel de financement de l'ONF		Simulation d'un modèle de financement en tant que gestionnaire d'actifs	
Ressources pour l'État			
	N.A.	Produits du domaine forestier	344,16
Dépenses pour l'État			
Subvention d'équilibre	12,50	Versement de 3,5 % de la valeur de l'actif forestier domanial	336,05
Missions d'intérêt général	31,50	Frais de garderie pour 12 % des produits du domaine	41,30
Total	44,00	Total	377,34
Solde pour l'État			
	-44,00		-33,18
Ressources pour l'ONF			
Produits du domaine	344,16	Produits du domaine	0,00
Subventions État	44,00	Rémunération du mandat	377,34
Total	388,16	Total	377,34

Scénario 3: transformation en agence des forêts publiques

Une plus grande autonomie de l'ONF, en intégrant les parties prenantes dans la gouvernance

- l'État transfère à l'ONF les prérogatives du code forestier qu'il détenait concernant les forêts publiques (concernant l'aménagement et la mise en œuvre du régime forestier)
- en contrepartie l'ONF aurait la responsabilité d'associer les parties prenantes à la gestion du bien commun forestier, à travers des instances nationales et locales

Des actions décidées en fonction des ressources et enjeux aux différents échelons territoriaux

- l'État explicite le modèle de solidarité territoriale dont il souhaite la mise en place à travers le versement compensateur et l'action de l'ONF
- les conseils régionaux pourraient influencer les choix stratégiques et participer aux financements en raison de leurs compétences
- possibilité d'une gouvernance par massif forestier, pour déterminer l'intensité des actions de gestion en fonction des ressources et des enjeux

Récapitulatif des scénarios

	Forces	Faiblesses	Opportunités	Menaces
1/ Opérateur de l'État consolidé	Continuité avec le cadre actuel de gestion	Maintien de deux logiques financières différentes entre forêts domaniales et forêts communales Vulnérabilité au risque de marché et au risque climatique de renouvellement de la ressource, sauf recapitalisation importante.	Clarification de la gouvernance et du mandat de l'Office, et donc meilleure efficacité opérationnelle.	Risque de reconduire les difficultés de pilotage existantes. Incitation à de mauvaises décisions, privilégiant le court terme sur le moyen ou long terme si l'Office n'est pas recapitalisé.
2/ Mandat pour la gestion des forêts domaniales	Mandat de long terme évitant des incitations d'optimisation du résultat financier ou de la trésorerie à court terme Modèle économique plus robuste Responsabilisation financière de l'Etat propriétaire sur les investissements	Difficultés de mettre en place des capacités solides de pilotage du côté État (renforcement nécessaire de l'administration forestière)	Clarification de la gouvernance et du mandat de l'Office Amélioration de la performance de gestion par intéressement de l'Office	Risque de sous-investissement dans le renouvellement de la forêt en période de restriction budgétaire
3/ Agence nationale des forêts publiques	Recherche de consensus sur les objectifs et financements Affichage global de la politique publique forestière	Coûts de transactions plus élevés dans le cadre d'une gouvernance partagée Processus de constitution et de mise en œuvre de la gouvernance de l'agence complexe	Mieux adapter les principes d'aménagement et de gestion aux contextes et capacités financières Possibilité de mobiliser des financements de collectivités territoriales et de l'Europe pour la gestion des forêts	Remise en cause possible de la logique actuelle de péréquation financière entre massifs forestiers Difficulté à maintenir une image globale de la situation des forêts