

N° 563

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 juin 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) par le groupe d'études  
« Forêt et filière bois » sur la **situation** et les **perspectives** de l'**Office national  
des forêts**,*

Par Mme Anne-Catherine LOISIER,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *présidente* ; Mme Élisabeth Lamure, MM. Daniel Gremillet, Alain Chatillon, Martial Bourquin, Franck Montaugé, Mmes Anne-Catherine Loisier, Noëlle Rauscent, M. Alain Bertrand, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, *vice-présidents* ; MM. François Calvet, Daniel Laurent, Mmes Catherine Procaccia, Viviane Artigalas, Valérie Létard, *secrétaires* ; M. Serge Babary, Mme Anne-Marie Bertrand, MM. Yves Bouloux, Bernard Buis, Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mme Annie Guillemot, MM. Xavier Iacovelli, Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mme Patricia Morhet-Richaud, M. Robert Navarro, Mme Sylviane Noël, MM. Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, M. Jean-Claude Tissot.



## SOMMAIRE

Pages

<b>SYNTHÈSE .....</b>	<b>3</b>
<b>I. DES EFFORTS DE RESTRUCTURATION CONSIDÉRABLES .....</b>	<b>5</b>
<b>A. DES TRANSFORMATIONS ET DES RÉUSSITES INCONTESTABLES.....</b>	<b>6</b>
1. <i>Une forêt publique de qualité, attractive et multifonctionnelle.....</i>	6
2. <i>Un rôle essentiel : alimenter en matière première la filière bois qui compte         440 000 emplois.....</i>	7
a) <i>Rappel juridique : l'ONF ne détient pas de monopole général au titre de la             commercialisation des bois .....</i>	7
b) <i>Les ventes de bois des forêts relevant du régime forestier : un rôle             fondamental de structuration de la filière .....</i>	7
c) <i>Une garantie de soutien des communes en cas de catastrophe climatique, et de             transparence face au risque d'éparpillement des modalités de             commercialisation.....</i>	8
d) <i>Contrairement à la logique habituelle du marché, la massification de l'offre de             bois permet de vendre à des prix plus élevés.....</i>	11
3. <i>Une gestion forestière active qui favorise la production de matériau bois, d'énergie         renouvelable, stocke le carbone et préserve la biodiversité .....</i>	13
a) <i>Le bois, première source d'énergie renouvelable .....</i>	13
b) <i>Le stockage du carbone en forêt et dans les produits en bois .....</i>	14
c) <i>La France, seul pays d'Europe épargné par des incendies de forêt de grande             ampleur au cours des années récentes .....</i>	15
<b>B. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE SOUS TENSION .....</b>	<b>16</b>
1. <i>Les sévères compressions d'effectifs n'ont pas suffi à maîtriser une masse salariale         gonflée par des facteurs exogènes .....</i>	16
2. <i>Des recettes qui stagnent en dépit d'une exploitation plus intensive de la forêt publique....</i>	18
a) <i>Les volumes de coupe augmentent mais les cours du bois diminuent.....</i>	18
b) <i>Les tentatives de diversification et la réflexion sur l'abandon des activités             concurrentielles déficitaires .....</i>	19
<b>C. UN DÉFICIT RÉCURRENT AVEC DES AMÉNITÉS FORESTIÈRES RECONNUES     MAIS NON RÉMUNÉRÉES .....</b>	<b>20</b>
1. <i>Au-delà d'un quasi équilibre comptable, une tendance au déficit et un endettement         structurel .....</i>	20
2. <i>Un déficit ONF sans commune mesure avec les externalités positives issues d'une         gestion équilibrée de la forêt.....</i>	21
a) <i>La comparaison avec les sociétés privées gestionnaires de forêts productives a             d'abord été évoquée .....</i>	21
b) <i>Le chiffrage des externalités positives : un hectare de forêt rapporte dix fois             plus que sa seule récolte de bois.....</i>	21
c) <i>Un déficit récurrent à mettre au regard des enjeux économiques et d'un             approvisionnement régulier du secteur de la transformation.....</i>	25
<b>D. DES INCERTITUDES QUI PÈSENT SUR LE CLIMAT SOCIAL DE L'OFFICE .....</b>	<b>26</b>

---

<b>II. UNE NÉCESSAIRE REFONDATION DU MODÈLE ONF.....</b>	<b>28</b>
<b>A. LA DIFFICULTÉ ET LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME ADAPTÉE À LA SPÉCIFICITÉ DES FORÊTS FRANÇAISES .....</b>	<b>28</b>
1. <i>Quelle que soit la réforme de l'ONF, le principal gisement de croissance réside dans la filière de transformation du bois alors que la forêt française, « trésor » de biodiversité, reste un actif peu rentable.....</i>	29
a) <i>La forêt : un actif peu rentable pour son propriétaire mais bénéfique pour la collectivité .....</i>	29
b) <i>Un retour sur investissement qui se compte en dizaines d'années.....</i>	29
c) <i>L'objectif fixé par le Gouvernement pour les prochaines années : accompagner la relance de la filière forêt-bois.....</i>	30
2. <i>L'exemple allemand, souvent cité en référence, témoigne de l'efficacité de la « co-gestion forestière ».....</i>	32
3. <i>La politique forestière nationale repose sur une dualité de règles applicables aux forêts publiques et privées, d'où procède un cloisonnement excessif.....</i>	34
a) <i>Les règles de gestion de la forêt privée.....</i>	34
b) <i>La soumission de la forêt publique au régime forestier.....</i>	36
4. <i>Jusqu'ici, les « pansements financiers » et la compression des dépenses de l'ONF n'a pas permis le rééquilibrage de ses comptes.....</i>	36
<b>B. LES MESURES URGENTES ET PRIORITAIRES.....</b>	<b>37</b>
1. <i>Rapprocher l'ONF des territoires : maintenir le principe du régime forestier en adaptant ses modalités pour valoriser les stratégies de territoires.....</i>	37
a) <i>La mise en œuvre du régime forestier à travers les contrats d'objectifs et de performance .....</i>	37
b) <i>Mieux définir le contenu précis du régime forestier pour clarifier la nature des prestations de l'ONF et renforcer la liberté de choix des élus forestiers .....</i>	39
c) <i>Les solutions concrètes pour rapprocher l'ONF des territoires.....</i>	41
2. <i>Une exigence : ne pas faire peser sur les communes le rééquilibrage financier de l'ONF.....</i>	43
<b>C. LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION ET LES PISTES DE RÉFORME STRUCTURELLE DE L'ONF .....</b>	<b>44</b>
1. <i>Rapprocher les acteurs forestiers publics et privés .....</i>	44
a) <i>Jusqu'ici les rapports et recommandations sur la forêt ont principalement raisonné de façon cloisonnée .....</i>	45
b) <i>Soumettre à la concertation le décroisement entre forêts publiques et privées .....</i>	46
2. <i>Redéfinir les missions de l'ONF pour clarifier la frontière ainsi que le financement du « régalien » et du « concurrentiel ».....</i>	47
3. <i>Repositionner la gouvernance des forêts publiques au plus près des territoires.....</i>	48
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>49</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>59</b>

## SYNTHÈSE

Notre commission des affaires économiques suit avec attention la situation de l'Office National des Forêts (ONF) et entend régulièrement ses dirigeants. Elle a chargé votre rapporteure, qui préside le groupe d'études « Forêt filière-bois », de dresser, à travers les attentes et les critiques contradictoires, un constat objectif de la situation de l'Office et de formuler des propositions à court et moyen terme.

Une trentaine d'heures d'auditions ont permis de recueillir le point de vue d'une quarantaine d'intervenants de sensibilités diverses. La nécessité d'un « changement de modèle » a été affirmée par un grand nombre d'entre eux. Cependant, les opinions divergent assez largement sur le contenu et la finalité d'une telle évolution.

- Pour les uns, il s'agit avant tout d'alimenter en bois la filière de transformation et d'équilibrer les comptes de l'Office en diminuant le poids de ses charges, notamment salariales.

- Pour d'autres, la priorité doit être accordée à un modèle de gestion plus respectueux de l'environnement, permettant de valoriser la forêt en tant que puits de carbone et réservoir de biodiversité. Ils s'opposent à une logique productiviste et sollicitent une rémunération des "aménités" produites par la forêt, l'équivalent des prestations pour services environnementaux en agriculture.

Selon votre rapporteure, notre politique forestière n'a pas d'autre choix que de concilier ces deux logiques dans le cadre d'une approche multifonctionnelle, dorénavant déjà pratiquée sur de nombreux territoires, et qui valorise l'ensemble des fonctions productives, sociales et environnementales, en s'adaptant aux opportunités, aux espaces et aux usages locaux.

Plus de 300 rapports publiés ces trente dernières années sur la forêt et la filière bois témoignent cependant de la difficulté à formuler des suggestions opérationnelles et à les mettre en œuvre dans le secteur forestier. La situation de l'ONF a eu pour effet, au cours des derniers mois, d'intensifier cette production de rapports : juste après la publication d'un document centré sur la situation sociale à l'ONF, le Gouvernement a confié à une mission composée de plusieurs membres des corps d'inspection une réflexion sur le devenir de l'Office. Au cours de l'audition de cette mission, rien ou presque n'a filtré de ses travaux en cours : le retard de publication de ses conclusions laisse supposer que le sujet est complexe et peu consensuel.

Pour tenter de sortir de cette « impasse » votre rapporteure s'est appuyée sur une démarche globale en prenant en compte toutes les dimensions économique, humaine, environnementale et surtout territoriale de la gestion de nos forêts. En effet, si « l'erreur vient toujours d'une

exclusion », la profusion des analyses sur la forêt et sur l'ONF invite non pas tant à en ajouter une nouvelle qu'à relier les unes aux autres des réflexions trop souvent cloisonnées.

Les auditions ont d'abord permis de constater que contrairement aux idées reçues, l'ONF s'est restructuré au cours des 20 dernières années : il a fortement diminué ses effectifs tout en intensifiant ses efforts de production de bois et d'aménités.

Les publications pour la plupart centrées sur des analyses comptables de la situation de l'ONF, ont tendance à accoler une image de déficit sur la gestion des forêts publiques. Or celles-ci sont plus productives et mieux exploitées que les forêts privées puisqu'avec 25 % de la surface forestière hexagonale, elles produisent 40 % du bois.

Cependant, le modèle « le bois paye la gestion forestière » n'a pas fonctionné : bien au contraire, les tensions financières, sociales et territoriales se sont aggravées.

Le « changement de modèle » préconisé par le présent rapport a pour but d'adapter cet acteur majeur de la gestion forestière à l'évolution de notre démocratie territoriale, en élargissant sa cible et en améliorant ses méthodes.

Face aux tensions existantes, votre rapporteure souligne d'abord les deux priorités immédiates :

- préserver le principe du régime forestier qui permet de remplir une fonction essentielle d'alimentation en matière première de la filière bois et de ses 440 000 emplois, tout en valorisant les stratégies de territoires et le rôle de développeur des élus locaux ;

- poursuivre la rationalisation des dépenses en opérant des arbitrages qui garantissent une forte présence des agents de l'ONF sur le terrain ;

- et éviter impérativement de faire peser la résorption des déficits sur les communes forestières.

Il convient également d'envisager une stratégie de réforme globale comportant trois volets :

- redéfinir les missions assignées à l'ONF, d'une part, en clarifiant ses activités régaliennes ainsi que les moyens mis à sa disposition pour les remplir et, d'autre part, en distinguant ses activités concurrentielles, mobilisables, au cas par cas, en fonction des besoins des collectivités ;

- repositionner la gouvernance des forêts publiques au plus près des territoires, en valorisant le rôle d'aménageur et de développeur des élus locaux et en favorisant les dynamiques de territoire, en particulier les stratégies locales de développement forestier (SLDF) qui permettent de

décliner les priorités du Programme National Forêt Bois 2016-2026 (PNFB) et des Programmes Régionaux de la Forêt et du Bois (PRFB) ;

- et rapprocher les propriétaires forestiers, publics et privés ;  
décloisonner la gestion forestière tout en raisonnant par massifs et par projets, permettra une plus grande efficacité en matière de production, d'investissements, de commercialisation et plus de résilience face aux aléas climatiques.

## **I. DES EFFORTS DE RESTRUCTURATION CONSIDÉRABLES**

Les évolutions de la forêt se caractérisent, sauf événement exceptionnel, par la lenteur. De plus, comme en témoignent les travaux de l'Académie d'agriculture, la représentation de l'arbre a une forte connotation de résistance au changement. Ainsi s'expliquent sans doute certaines idées reçues sur l'ONF qui a connu des transformations plus profondes et rapides que la plupart des organismes publics.

Comme l'ont souligné ses représentants au cours des auditions, avec un nombre d'agents divisé par deux depuis 1980, l'Office a dû remplir de nouvelles missions environnementales et accroître ses coupes de bois pour alimenter la filière de transformation : sa productivité a donc très fortement augmenté.

Malgré cette « révolution silencieuse », on constate, au cours des quarante dernières années, l'impasse du « modèle ONF » traditionnel qui consiste à essayer de couvrir les charges de gestion de l'Office principalement grâce aux recettes tirées des ventes de bois. Cette « équation » n'a pas fonctionné pour deux principales raisons :

- les compressions d'effectifs n'ont pas réduit la masse salariale en raison de facteurs exogènes comme les nouvelles charges de pension auxquelles s'ajoute l'effet de mesures catégorielles ;

- et l'augmentation des volumes de coupes n'a pas jugulé la chute des recettes en raison de la faiblesse des cours du bois

Les évolutions à long terme sont éclairantes : on constate qu'en 1973 et 1974, au plus fort du choc pétrolier, les ventes de bois ont atteint un niveau exceptionnel (470 millions d'euros actualisés) correspondant au double de la masse salariale des 20 000 agents de l'ONF à cette période.

Depuis les années 2000, les ventes de bois ne couvrent plus qu'environ la moitié de la masse salariale. Celle-ci s'est alignée sur le « pic » des ventes de bois et se maintient à ce niveau de 470 millions d'euros depuis 1980, malgré la baisse continue des effectifs. Pendant ce temps, la faiblesse des cours du bois a rapidement divisé par deux les recettes de l'ONF.

Les efforts bien réels de l'ONF pour augmenter ses recettes et diminuer ses charges :

- n'ont donc pas permis d'endiguer son déficit tout en le maintenant à un niveau jugé modeste par les entrepreneurs du secteur privé ;
- tout en générant des tensions sociales et territoriales croissantes.

**La réduction des effectifs sur le terrain ainsi que l'intensification des coupes de bois ont, en effet, suscité des contestations de la part des personnels et des élus forestiers eux-mêmes confrontés à une réaction sociétale hostile à certaines coupes de bois jugées excessives et attentatoires à la préservation du patrimoine forestier.**

**Or le climat social qui règne dans un organisme ou une entreprise est un facteur essentiel d'efficacité. Plus encore, la forêt, ancrée dans les territoires, doit nécessairement faire l'objet d'un consensus avec les élus et la population.**

#### *A. DES TRANSFORMATIONS ET DES RÉUSSITES INCONTESTABLES*

##### **1. Une forêt publique de qualité, attractive et multifonctionnelle**

Votre rapporteure place en tête de cette analyse une évolution majeure impulsée par l'ONF : l'adaptation de la forêt publique à la montée en puissance des impératifs de développement durable, conformément aux engagements internationaux de la France et aux demandes croissantes de services fournis par la forêt.

Le développement d'une forêt publique de qualité, attractive et multifonctionnelle, avec un rôle pionnier en matière de certification présente plusieurs avantages. D'une part, notre pays, qui bénéficie d'une économie touristique dynamique, a su préserver une forêt attractive et ne pas la transformer en une simple « plantation d'arbres », à la différence de certaines zones boisées des pays nordiques. D'autre part, **pour les nouvelles générations, la biodiversité est un élément moteur d'implication dans les enjeux forestiers. Ceux-ci sont d'ailleurs complexes et mériteraient, comme l'ont suggéré les membres du groupe d'études sénatorial forêt filière-bois, une sensibilisation dès l'école primaire, dans une France où 30 % du territoire est boisé.**

Ce positionnement amène une seconde recommandation : **dans un contexte de pression sur la ressource, il est essentiel de préserver cette approche durable, multifonctionnelle et équilibrée. Votre rapporteure y voit une condition incontournable pour une exploitation de la forêt « acceptée » par les populations.**

**Une telle proposition implique la recherche de contreparties financières adéquates : il s'agit donc de « continuer la mobilisation » pour financer le puits de carbone et les aménités forestières.** À ce titre, il convient de distinguer :

- la taxe carbone qui se ramène à une régulation par les prix et rencontre manifestement, aujourd'hui, un certain nombre de limites ;

- et les quotas carbone qui régulent les quantités d'émissions. La forêt peut sans doute bénéficier du développement de nouveaux mécanismes incitatifs relevant de cette logique.

## **2. Un rôle essentiel : alimenter en matière première la filière bois qui compte 440 000 emplois**

Le bois est le matériau du XXI<sup>e</sup> siècle : renouvelable, puits de carbone, il est une des clefs de la lutte contre le changement climatique. Le bois est déjà la première source d'énergie renouvelable en France mais il convient d'en développer l'utilisation, tout particulièrement dans la construction. Dans ce schéma, l'ONF est un acteur-clé de la transition écologique et énergétique de notre pays.

*a) Rappel juridique : l'ONF ne détient pas de monopole général au titre de la commercialisation des bois*

Les articles L. 213-6 et L. 214-6 du code forestier chargent l'ONF de commercialiser les bois provenant des forêts relevant du régime forestier. Tout professionnel est libre de s'approvisionner auprès de l'ONF ou des propriétaires forestiers privés qui vendent leurs bois eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'experts forestiers, courtiers, négociants et coopératives forestières. Juridiquement, l'ONF exerce donc un droit exclusif limité à la seule vente des bois des forêts relevant du régime forestier.

De plus, il a été jugé que ce droit exclusif de l'ONF, et plus globalement son intervention au titre du régime forestier, ne porte pas atteinte au droit de propriété ou de libre administration des collectivités propriétaires (C.E. 1<sup>er</sup> février 2012 Commune des Angles n° 353945).

*b) Les ventes de bois des forêts relevant du régime forestier : un rôle fondamental de structuration de la filière*

Économiquement, la production de bois issue des forêts domaniales et communales représente 35 % du volume total vendu chaque année en France, et 40 % du bois d'œuvre alors que les forêts publiques (4,7 millions d'hectares) représentent 25 % de la forêt française métropolitaine. Par essences, la forêt publique a fourni, en 2017, 50 % du chêne commercialisé, 80 % du hêtre et 35 % du sapin-épicéa.

### Les progrès de la commercialisation du bois

Les représentants de l'ONF ont rappelé que, dans les années 1990, notre filière bois a été confrontée à la nouvelle donne du commerce international issue de l'effondrement du régime soviétique, de l'extension de l'Union européenne à 28 pays membres et de la mondialisation des échanges.

Afin de garantir la régularité de l'approvisionnement et son adaptation aux besoins des entreprises françaises, l'ONF a été transformée en un outil juridique performant de commercialisation des bois susceptible de contribuer efficacement au développement de la filière bois aval, ce qui a impliqué une modification du régime forestier.

Avant 2005, le recours aux ventes publiques par l'ONF ne facilitait pas assez la visibilité sur la matière première disponible pour les entreprises de première transformation. Ayant besoin de disposer d'un stock de bois important, celles-ci ont dû consacrer des moyens humains et financiers importants à leur approvisionnement au détriment des investissements en outil de production ou sur la filière aval.

En 2005, pour lever ce frein au développement industriel, l'État a fait évoluer le régime forestier. Initialement axé sur le seul rôle légal et sylvicole de vendeur de coupes, l'ONF a amélioré sa performance en commercialisation de bois pour soutenir le développement de la filière aval. Ainsi, le développement des ventes de gré à gré avec la possibilité de conclure des contrats d'approvisionnement pluriannuels, la possibilité de constituer des lots avec des bois provenant de plusieurs propriétés forestières différentes, la massification d'une offre associant les bois domaniaux et ceux des collectivités, et la possibilité d'exploitations groupées sont autant de dispositifs qui permettent aujourd'hui à l'ONF de répondre à cet enjeu stratégique majeur pour la filière bois française.

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 du 29 septembre 2009).

*c) Une garantie de soutien des communes en cas de catastrophe climatique, et de transparence face au risque d'éparpillement des modalités de commercialisation*

L'intervention de l'ONF opérateur unique, permet d'éviter que 11 000 collectivités n'inventent chacune leurs propres conditions de vente. Les textes actuels - règlement des ventes, conditions générales des ventes de gré à gré, cahier des clauses générales des ventes, règlement national

d'exploitation forestière -constituent pour les entreprises de la filière bois une garantie d'égalité de traitement puisque toutes les ventes issues de l'exploitation des forêts publiques s'effectuent aux mêmes conditions commerciales, techniques et financières fixées par l'ONF, vendeur exclusif.

➤ En cas de **catastrophe climatique**, comme les ouragans de 1999, 2009 et 2010, l'ONF est un outil aux mains des pouvoirs publics pour assister les collectivités dans la gestion de crise. Dégager les bois renversés et brisés, trier ces bois, les stocker et les commercialiser en aidant à la mobilisation de la filière aval sont autant d'interventions essentielles pour « sauver » ce qui peut l'être des productions forestières frappées.

L'existence d'un opérateur unique permet d'amortir l'effet des crises, en mutualisant les aires de stockage et en faisant jouer la péréquation.

➤ À la demande des élus des communes, forestières, de nombreux efforts ont été réalisés ces dernières années pour améliorer la **transparence des ventes**.

L'ensemble du mécanisme repose sur le principe du mandat légal fixé par le régime forestier qui donne l'exclusivité à l'ONF de la vente des bois issus des forêts communales.

#### **Précisions sur les modes de commercialisation de droit commun.**

L'approvisionnement de la filière bois française depuis la propriété jusqu'au transformateur s'effectue soit par des intermédiaires achetant les bois sur pied aux propriétaires (coopératives, exploitants, négociants) soit par des mandataires (ONF, experts...).

Les coopératives forestières, contrairement à l'ONF, achètent le bois aux propriétaires, soit « sur pied » ou plus rarement « bord de route ». Au propriétaire adhérent, la coopérative présente une offre de prix sur pied pour chaque produit de la coupe, avec un montant 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 d'exploitation et de transport, de la marge opérationnelle de la coopérative 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. Le propriétaire est ensuite rémunéré sur la base des produits réellement vendus dans un délai de deux mois suivant la vente des produits, auquel vient s'ajouter le délai légal de paiement de 45 jours. En moyenne, un propriétaire est payé 105 jours après la vente des bois par la coopérative.

(Source : ONF)

### **La commercialisation des bois par l'ONF**

En cas de contractualisation pour vente groupée, l'ONF reverse au propriétaire le prix de vente total des bois diminué de 1 % de frais pour vente groupée puis facture ses différentes prestations :

- les prestations d'assistance technique à donneur d'ordre sont toujours facturées après la vente des bois ;

- et les prestations liées à l'application du régime forestier sont facturées l'année suivante lors de la facturation des frais de garderie - en moyenne un an après la vente des bois.

Toutes les opérations sont réalisées à prix coutant et ne laissent aucune marge en cas d'aléas à l'ONF.

De nombreux élus se plaignent toutefois de la part croissante de ces prélèvements et des sommes qui leurs reviennent au final : parfois moins de 50 % du prix de vente.

Depuis la mise en place des commissions de ventes, à la demande des communes forestières, l'Office informe régulièrement les collectivités et leurs représentants régionaux et nationaux de la politique commerciale de l'ONF :

- les comités des ventes nationaux et régionaux permettent de définir les stratégies commerciales et de présenter les projets de contrats d'approvisionnement en précisant les quantités, les prix de vente ainsi que les clients ;

- chaque maire est informé de la destination de ses bois, du nom du client et du prix exact négocié entre l'ONF et le client.

Selon l'ONF, cette transparence ne se retrouve pas dans les pratiques des opérateurs privés.

L'ONF précise, par exemple, que les coopératives, dans leur processus de commercialisation, ne partagent pas d'informations avec le propriétaire des bois ni leurs représentants. Le client final, les prix de vente réels, les qualités des bois exploités, le taux de marge réalisé et les coûts de production ne sont pas communiqués.

En revanche, la rémunération de l'ONF pour la mise en œuvre du régime forestier est fixée par la loi. La gouvernance mise en place avec les représentants des collectivités permet d'homogénéiser les prix des prestations annexes réalisées par l'ONF dans la chaîne de commercialisation de bois, ce qui garantit un traitement équitable entre chaque propriétaire.

*d) Contrairement à la logique habituelle du marché, la massification de l'offre de bois permet de vendre à des prix plus élevés*

Outre l'approvisionnement régulier de la filière et l'équité de traitement entre les différents clients, l'ONF indique que son droit exclusif sur la commercialisation des bois provenant des forêts publiques apporte un avantage à leurs propriétaires dans la relation commerciale avec les acheteurs, tant pour les ventes avec mise en concurrence que celles réalisées sur la base d'un contrat d'approvisionnement.

Avec 35 % du volume total de bois vendu chaque année, l'ONF est le premier approvisionneur de la filière bois française, ce qui donne à la forêt publique et à ses représentants un poids important dans toutes les orientations stratégiques de la filière. De nombreux porteurs de projets recherchent ainsi le visa de l'ONF pour valoriser auprès de l'État et des financeurs leur démarche de développement d'entreprises (usines de bois buches, granulés, chaufferies bois, scierie...) vis-à-vis de l'État et des financeurs.

Contrairement à d'autres marchés où l'augmentation des quantités bénéficie au client qui peut baisser son offre de prix, le marché du bois se comporte de façon totalement inversé : plus un fournisseur peut proposer des quantités importantes, plus les prix obtenus sont élevés. La massification de l'offre provenant des forêts publiques est ainsi un atout majeur permettant à leurs propriétaires d'obtenir les meilleurs prix, en vente par mise en concurrence ou lors de la négociation de contrats d'approvisionnement. La mise en place de stratégies uniques par vente ou par produit permet d'influencer les comportements des acheteurs et de tirer le marché vers le haut. Cette possibilité s'effondrerait immédiatement si chaque propriétaire pouvait définir sa propre stratégie de vente, les clients ayant l'opportunité de mettre en concurrence chaque propriétaire pour s'approvisionner au meilleur prix.

Selon l'ONF, il est difficile de comparer les prix de vente de bois entre les différents gestionnaires. L'hétérogénéité des essences, des produits et des modes de commercialisation nécessiteraient une analyse statistique approfondie à partir des données brutes fournies par chaque gestionnaire. À ce jour, aucune étude de cette ampleur n'a été réalisée. France Bois Forêt, via l'observatoire du prix du bois publié sur internet, ne met à disposition que des données retravaillées par chaque fournisseur sans préciser les éléments permettant de réaliser des comparaisons. Sur l'ensemble du territoire, les ventes avec mise en concurrence organisées par l'ONF servent de références pour l'ensemble de la filière.

Les informations de terrain recueillies dans les différentes régions montrent que les prix obtenus par l'ONF en vente avec mise en concurrence ou en contrats d'approvisionnement sont à *minima* équivalents et souvent supérieurs à ceux pratiqués par les autres fournisseurs.

**Les nouvelles modalités de commercialisation du bois par l'ONF, la contractualisation avec les transformateurs et le développement du bois façonné sont critiquées par certains négociants, dépossédés d'une partie de leur activité.**

Jusque dans les années 2000, le rôle de l'ONF en termes de commercialisation des bois se limitait à mettre en vente des coupes entières sur pied. Cette politique a permis le développement d'intermédiaires entre les propriétaires et les transformateurs, ces négociants se chargeant d'acheter les bois sur pied, les exploiter, trier les différents produits et les livrer aux usines consommatrices. Ces intermédiaires captent une part significative de la chaîne de valeur et adoptent des stratégies opportunistes à l'exportation plutôt que d'approvisionner des unités de première transformation dans nos territoires.

Depuis le début des années 2000, l'ONF et les collectivités se sont engagés dans une politique de développement du bois façonné et des contrats d'approvisionnement. Cette stratégie a permis de trier les coupes hétérogènes en essence et en qualité et commercialiser chaque produit aux transformateurs concernés.

Les exploitants négociants, dépossédés de cette activité de négoce en forêts publiques, se sont réorientés vers la forêt privée avec certaines difficultés (moindre visibilité de l'offre, dispersion et faible surface des parcelles...).

Ce processus de commercialisation totalement maîtrisé par l'ONF bénéficie-t-il réellement aux finances communales ? Certains élus en doutent au vu recettes finales qu'ils perçoivent.

C'est pourquoi votre rapporteure préconise de continuer à perfectionner la « remontée » des données qui concernent les forêts communales et la vente de leurs bois. Le sujet est plus complexe qu'il n'y paraît car il faut tenir compte des droits de l'organisme ayant traité et mis en forme les données brutes.

Pour que les communes et l'ONF puissent faire des choix avisés, le partage des données relatives aux ventes doit être parfaitement transparent.

**Ces constats amènent à une préconisation essentielle : le maintien du régime forestier qui permet à l'ONF de coordonner la gestion des 1 300 forêts domaniales et des 11 000 forêts des collectivités et d'assurer ainsi des volumes de coupes répondant aux besoins d'approvisionnement des entreprises de transformation.**

L'abandon du régime forestier, et donc de la coordination en matière de gestion des massifs, aurait inévitablement des conséquences néfastes sur la commercialisation des bois et donc sur la capacité à approvisionner les entreprises de la filière.

Il est ici utile de rappeler l'origine historique du régime forestier, qui procède d'une réalité concrète. Les forêts communales, dans leur très grande majorité, proviennent des mêmes massifs forestiers que les forêts domaniales. En 1791, le législateur avait approuvé la partition et la redistribution de parcelles au profit des communautés villageoises en la conditionnant au maintien d'une **gestion par massif globale et cohérente**, sous la responsabilité de l'administration des Eaux et Forêts.

**Votre rapporteure suggère donc non seulement de lutter contre la tentation de l'éparpillement en forêt publique mais aussi, comme le détaille la deuxième partie de ce rapport, de favoriser, par massif, les démarches de rapprochement avec la forêt privée.**

### **3. Une gestion forestière active qui favorise la production de matériau bois, d'énergie renouvelable, stocke le carbone et préserve la biodiversité**

#### *a) Le bois, première source d'énergie renouvelable*

L'ONF, par sa gestion forestière active a permis le développement du secteur bois énergie, fondamental dans la stratégie du « mix énergétique » de la France.

Le bois est aujourd'hui en France la première source d'énergie renouvelable (47 %), loin devant l'hydraulique (20,5 %) ou l'éolien (8 %) et son usage s'accroît. Le bois consommé pour l'énergie devance tous les autres usages du bois, y compris le bois dans la construction. Le chauffage domestique consomme 73 % du bois utilisé pour l'énergie, les 27 % restant allant aux chauffages tertiaire, collectif ou industriel.

### **Rappels sur la progression des énergies renouvelables**

L'Union européenne a décidé, dans son nouveau Paquet Énergie-Climat 2030, d'atteindre 27 % d'énergies renouvelables dans son bouquet énergétique. La France a, quant à elle, inscrit dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte l'objectif de porter la part des énergies renouvelables dans sa consommation brute à 32 % en 2030.

Les énergies renouvelables représentent 10,9 % de la consommation d'énergie primaire (potentielle) et 16 % de la consommation finale brute d'énergie (consommée et facturée) en France en 2016. Ces parts sont en progression régulière depuis une dizaine d'années (+ 63 % depuis 2005) en raison de l'essor des biocarburants, des pompes à chaleur et de la filière éolienne.

La part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique de la France métropolitaine est passée de 5,9 % en 2006 à 10,9 % en 2016. Les énergies renouvelables constituent ainsi la quatrième source d'énergie primaire en 2016, derrière le nucléaire (41,2 %), les produits pétroliers (28,3 %) et le gaz (15,5 %).

En France, en 2015, les secteurs les plus émetteurs de gaz à effet de serre (en équivalent CO<sub>2</sub>) sont les transports (29 %), les logements, bureaux et locaux commerciaux (16,5 %, dont environ 60 % pour le résidentiel), l'agriculture (17,1 %), l'industrie manufacturière et la construction (11 %). En raison de l'importance de la production électrique nucléaire, l'industrie de l'énergie ne représente en France que 11 % des émissions en France contre 33 % en moyenne en Europe.

Les chiffres publiés par le Commissariat général au développement durable montrent que la part du bois-énergie est plus de deux fois supérieure à celle de l'hydraulique, quatre fois plus élevée que les biocarburants et six fois plus que l'éolien.

#### *b) Le stockage du carbone en forêt et dans les produits en bois*

Le programme national de la forêt et du bois (2016-2026) rappelle que la filière forêt-bois permet de compenser environ 20 % des émissions françaises de CO<sub>2</sub> :

- d'une part, grâce au stockage de carbone en forêt (sols et biomasse aérienne) ainsi que dans les produits bois ;
- et, d'autre part, grâce à la substitution d'énergies fossiles.

Rappelons qu'au niveau mondial, selon la FAO les forêts couvrent 4 milliards d'hectares, soit 31 % des surfaces terrestres du globe - ce qui place la France dans la moyenne - et alimentent un secteur industriel qui emploie au total 13 millions de personnes avec un secteur informel estimé à 40 millions d'emplois. 1,2 à 1,4 milliard de personnes dépendent des forêts pour leurs besoins en nourriture, fourrage, combustible.

Les forêts occupent une place importante dans les discussions sur le changement climatique global avec des arguments contradictoires. D'un côté, les déforestations tropicales sont responsables d'une fraction significative des émissions de gaz à effet de serre. De l'autre, le potentiel forestier de séquestration de CO2 contribue à l'atténuation du changement climatique mais pourrait se réduire à l'avenir car le climat menace aussi l'intégrité des forêts. En outre, une exploitation accrue du bois permet d'éviter des émissions de gaz à effet de serre en substituant une ressource renouvelable à des matériaux et énergies consommant du carbone fossile.

Une des principales certitudes est que le stockage de carbone est optimal pour les arbres en croissance. Il est donc écologiquement bénéfique de réduire la longueur des « cycles forestiers » qui atteignent jusqu'à 200 ans en Europe. Cela implique une gestion et une exploitation dynamique mais raisonnée pour ne pas épuiser les sols et :

- d'améliorer la capacité des industries à absorber les bois qui arrivent à maturité;

- et de convaincre nos concitoyens du bien-fondé des coupes.

*c) La France, seul pays d'Europe épargné par des incendies de forêt de grande ampleur au cours des années récentes*

À la différence de ses voisins européens, la France n'a pas connu d'incendie de forêt de grande ampleur ces dernières années - alors que même la Suède a été frappée.

Votre rapporteure souligne ici que la diversité des peuplements forestiers est un atout majeur dans la prévention contre les incendies : la forêt française abrite entre 120 et 160 essences, soit près du triple de la forêt suédoise qui est à 85 % résineuse.

De nombreux alertent sur l'importance de la gestion forestière en matière de prévention des risques. Depuis 1950, la forêt hexagonale a augmenté de 50 % et couvre le tiers de l'hexagone. Cette forêt, si elle n'était pas gérée durablement et exploitée régulièrement serait plus vulnérable aux incendies.

En effet, les réalisations de dessertes au sein des massifs forestiers, les travaux de débroussaillage, les élagages et les cloisonnements sont autant de barrières naturelles à la propagation des incendies. Cette observation vient renforcer la pertinence d'une gestion mutualisée publique/privée par massif.

L'ONF, en dépit de ses transformations internes et de l'amélioration de sa capacité à approvisionner la filière de transformation reste structurellement déficitaire.

## B. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE SOUS TENSION

### 1. Les sévères compressions d'effectifs n'ont pas suffi à maîtriser une masse salariale gonflée par des facteurs exogènes

➤ Aujourd'hui (exercice 2018), l'ONF fonctionne avec environ **8 500 personnes et une masse salariale avoisinant 480 millions d'euros** ; s'y ajoutent 600 emplois aidés dont le coût se limite à 10 millions d'euros.

Le tableau (ci-dessous) détaille ces chiffres, d'où il ressort :

- une proportion d'agents de droit privé de 40 % en 2018, contre 36 % en 2015 ;

- et le poids important des cotisations patronales acquittées pour la retraite des fonctionnaires de l'Office.

Exercice 2018 Emplois (évolution par rapport à 2017)	Masse salariale en millions d'euros (évolution par rapport à 2017)
<b>8 441 emplois à temps plein</b> (effectif sous plafond en diminution de 285 par rapport à 2017) <b>dont :</b>	<b>476 (- 2,2) au total, dont :</b>
4 994 fonctionnaires (- 155) .....	212 (+ 2,2)
Cotisations retraite fonctionnaires .....	101 (dont 55,7 alloués au CAS pension)
143 agents non titulaires (- 87) .....	8,5 (- 3,6)
743 salariés (+ 110) .....	37,8 (+ 6,4)
2 560 ouvriers forestiers de droit privé (-144) .....	101 (- 5,2)
596 emplois aidés constitués principalement d'apprentis.	10
Subventions action sociale, comités d'entreprise, titres restaurant....	5,6

(Source exécution du budget de l'ONF 2018)

➤ Nos collègues de la commission des finances, sur la base d'une enquête de la Cour des comptes<sup>1</sup>, avaient constaté en 2009 que, sur la période 1999-2008, les effectifs de l'ONF ont été réduits de 17 % tandis que la masse salariale a augmenté de 15 %. Ils faisaient observer que le passage de 12 000 à 10 000 agents en dix ans constitue une « évolution marquée que l'on trouve rarement chez un opérateur de l'État et qui témoigne des efforts de l'ONF ».

<sup>1</sup> *L'ONF à la croisée des chemins - Rapport d'information n° 54 (2009-2010) de M. Joël Bourdin, fait au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes sur l'Office national des forêts (ONF).*

Les investigations conduites pour le présent rapport montrent que la **résistance à la baisse de la masse salariale à la charge de l'ONF est un phénomène de très long terme : celle-ci se maintient à plus de 470 millions d'euros depuis les années 1980 alors que les effectifs ont été divisés par plus de deux**, passant de 17 500 en 1980 à 8 500 aujourd'hui (sans comptabiliser les 593 contrats aidés qui ont un coût salarial limité à 10 millions d'euros).

➤ Deux principales raisons expliquent un tel paradoxe.

Tout d'abord, la Cour des comptes a souligné, au-delà de l'augmentation du point d'indice, l'effet durable des « **mesures catégorielles massives décidées en 2001** », « en accord avec les tutelles ». Il s'agit d'améliorations statutaires conçues comme une contrepartie à l'évolution négative des effectifs.

Ensuite, l'alimentation du compte d'affectation spéciale dit **CAS « Pensions »** a créé un véritable « choc » des retraites pour la masse salariale de l'ONF. Comme l'ont souligné ses représentants au cours des auditions, plus de la moitié des charges de pension (56 millions d'euros) correspondent à une contribution au CAS pensions qui n'est plus du tout compensée par l'État depuis 2016.

**Arithmétiquement, sans ce doublement, la masse salariale serait réduite de plus du dixième et l'ONF dégagerait un résultat excédentaire. Depuis 2006, le surcoût net du CAS « Pensions » atteint plus de 240 millions d'euros, soit presque les deux tiers de l'endettement de l'Office.**

#### **Rappel sur la « mécanique » du CAS « Pensions »**

Par souci de clarification, l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a créé un compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » qui centralise et retrace toutes les dépenses et les recettes des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge.

Il permet d'appréhender l'équilibre global d'un mécanisme proche de celui d'une caisse de retraite, avec 58 milliards de dépenses et des recettes financées par des retenues – ou cotisations salariales – à hauteur de 10,3 % de la rémunération ainsi que par des contributions employeur avoisinant 75 %.

Pour permettre d'équilibrer ce compte d'affectation spéciale, les employeurs d'agents fonctionnaires (ministères et opérateurs de l'État) ont vu leur contribution augmenter très rapidement. Le taux de cotisation patronale imposé aux établissements publics a été porté de 33 % des traitements versés à 39,5 % du traitement brut en 2007, puis à 50 % en 2008 et à 75 % aujourd'hui.

On peut faire observer que le rapport remis en 2010<sup>1</sup> au Président de la République par M. Hervé Gaymard, alors président de l'ONF, invite les plus hautes autorités de l'État à remédier à ce facteur de déséquilibre pour permettre à l'Office « *d'œuvrer dans un contexte loyal* » : « *la décision la plus importante que vous devrez prendre est d'appliquer à l'ONF un taux de cotisation dérogatoire au titre des pensions civiles des fonctionnaires en application du principe d'équité concurrentielle* ». Le même rapport préconise également de « *procéder à la capitalisation de l'ONF à hauteur de 300 millions d'euros* ».

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire du CAS « Pensions » pour 2017, la Cour des comptes indique que le taux de contribution employeur appliqué à Orange S.A. est de 52,75 % et de 34,8 % pour La Poste, contre 75 % pour l'ONF.

## 2. Des recettes qui stagnent en dépit d'une exploitation plus intensive de la forêt publique

### a) Les volumes de coupe augmentent mais les cours du bois diminuent

Pour fixer les ordres de grandeur, le chiffre d'affaires bois annuel des forêts publiques représente 500 millions d'euros, dont environ la moitié en forêt domaniale. Les 150 000 m<sup>3</sup> de chêne à merrain destinés à la tonnellerie, situés dans la forêt de l'État, sont particulièrement rentables car ils alimentent une filière mondiale de luxe.

L'ONF, qui inscrit dans son compte de résultat les recettes de vente de bois issus des forêts domaniales, subit, malgré tous ses efforts, la baisse des cours du bois et leur maintien à un niveau faible : **en 50 ans, la récolte de bois dans les forêts domaniales a augmenté de 35 % mais la recette correspondant à cette récolte a baissé de 30 %.**

Période	Récolte annuelle moyenne (Millions de m <sup>3</sup> /an)	Recette annuelle moyenne actualisée (Millions d'€ 2017/an)	Prix moyen du mètre cube (€ 2017)
1968-1977	4,4	347	78,8
1978-1987	4,6	352	77,4
1988-1997	6,0	307	51,3
1998-2007	6,9	244	35,7
2008-2017	6,0	243	40,6

Source : documents Conseil d'Administration de l'ONF – Indices INSEE – diffusé par l'Intersyndicale des personnels de l'Office National des Forêts dans sa lettre aux maires d'avril 2019

<sup>1</sup> « L'Office national des forêts, outil d'une volonté » - rapport remis en septembre 2010 au Président de la République par M. Hervé Gaymard, président de l'ONF.

Il convient également de rappeler que **l'ONF vend ses grumes de chênes sous condition d'une transformation à l'intérieur de l'Union européenne** (« label Transformation UE »). Ce dispositif se justifie par la nécessité absolue de créer de la valeur ajoutée et des emplois en France ainsi que chez nos voisins européens. Une telle conditionnalité s'accompagne, pour l'ONF, d'une possibilité de manque à gagner sur ses ventes puisque, par exemple, certains acheteurs asiatiques proposent des prix de 15 à 20 % plus élevés que celui du marché intérieur. La rentabilité « à tout prix » n'est donc pas le seul objectif de l'ONF qui fait ainsi prévaloir, à la demande de l'État, l'intérêt du secteur de la transformation qui apportent une valeur ajoutée représentant 10 à 15 fois le prix de la matière première.

*b) Les tentatives de diversification et la réflexion sur l'abandon des activités concurrentielles déficitaires*

Pour réaliser et soutenir des projets innovants, l'Office a créé ONF International en 1997 et ONF Énergie en 2006, puis l'Office a structuré en 2008 sa politique de groupe avec la création de la société holding ONF Participations, dotée d'un capital de 15 millions d'euros. Le chiffre d'affaires cumulé des filiales détenues majoritairement par ONF Participations représente au total 40 millions d'euros en 2016.

La Cour des comptes critique sévèrement depuis plusieurs années des « *filiales qui ne sont pas au cœur du métier de l'ONF, qui mobilisent du capital et dont l'activité ne rapporte rien à l'ONF* ». Elle a préconisé de « les céder au plus tôt »<sup>1</sup>.

Les auditions conduisent à nuancer cette recommandation assez brutale. En premier lieu, les filiales créées par l'ONF ont eu, au départ, pour objectif de valoriser ses savoir-faire et ses produits, tout en innovant. Ensuite, les capitaux engagés sont d'un montant faible et des cessions précipitées risqueraient de se traduire par un manque à gagner pour l'ONF.

Il paraît souhaitable de conserver les filiales à l'international qui constituent des outils de « diplomatie forestière », avec une expertise qui rayonne dans de nombreuses institutions internationales et comporte des gisements de progrès, en particulier dans le domaine du changement climatique.

En revanche, dans le secteur de l'énergie, l'ONF a initialement cherché à valoriser ses produits ligneux de faible valeur ajoutée et à structurer de nouvelles filières au profit des producteurs forestiers. Aujourd'hui, ce rôle propulsif ayant réussi, la maturité de la filière bois énergie en dehors de l'ONF pourrait justifier la cession des filiales de ce secteur.

---

<sup>1</sup> Rapport particulier de la Cour des comptes sur l'ONF - exercices 2009 à 2012 – publié en juin 2014.

## **C. UN DÉFICIT RÉCURRENT AVEC DES AMÉNITÉS FORESTIÈRES RECONNUES MAIS NON RÉMUNÉRÉES**

### **1. Au-delà d'un quasi équilibre comptable, une tendance au déficit et un endettement structurel**

Selon les données comptables, le résultat net de l'exercice 2018 n'a été que très légèrement déficitaire (- 4,8 millions d'euros, contre - 8,2 millions d'euros en 2017) après quatre années consécutives de bénéfiques (12,2 millions d'euros en 2016, 7,7 en 2015, 10,8 en 2014 et 2,5 en 2013).

Le rééquilibrage constaté en 2018 est lié à une série d'évolutions favorables. En produits (862 millions d'euros), le chiffre d'affaires est en hausse (+ 25,6 millions d'euros par rapport à 2017) porté par l'amélioration des ventes de bois (+ 18,5 millions d'euros) et des activités concurrentielles (+ 5,6 millions d'euros). Hors chiffre d'affaires, le total des subventions publiques s'est accru de 15,3 millions d'euros, lié notamment au versement de la subvention pour charges de service public (SCSP) de 12,5 millions d'euros. Du côté des 866,8 millions d'euros de charges (+ 11,4 millions d'euros par rapport à 2017), l'Office a stabilisé ses dépenses d'achats et de sous-traitance à 190,3 millions d'euros ainsi que sa masse salariale à 476,4 millions d'euros (- 2,2 millions d'euros). La hausse des charges s'explique, en particulier, par des dotations aux amortissements plus importantes (+ 4,5 millions d'euros) qui résulte de la politique de développement des investissements.

L'analyse et l'interprétation des comptes sont cependant un exercice délicat. De façon générale, il convient de rappeler que les provisions - qui correspondent à des charges probables mais non connues définitivement - permettent une certaine souplesse dans la présentation des résultats : la Cour des comptes rappelle fréquemment dans les rapports consacrés, par exemple, au secteur hospitalier, que leur diminution peut parfois masquer le niveau de déficit et la nécessité d'un retour à l'équilibre.

S'agissant de l'ONF, on observe que le montant modeste de la perte en 2017 s'est accompagné de reprises sur provision importantes. Inversement, en 2018, l'amélioration du résultat est plus forte qu'il n'y paraît puisqu'elle atteint + 31,3 millions d'euros avant dotation aux provisions réglementées.

De ce point de vue, il semble préférable de s'en remettre à un des indicateurs les plus significatifs : la montée du niveau de l'endettement de l'Office qui s'approche du seuil de 400 millions d'euros. Toutefois, le niveau de cette dette reste contenu dans des limites raisonnables et on peut rappeler que le rapport de M. Hervé Gaymard (précité) appelait en 2010 à une recapitalisation qui permettrait quasiment d'effacer la dette de l'ONF.

Les recettes de l'Office se répartissent approximativement par tiers : le premier correspond aux ventes de bois (270 millions d'euros), le second à l'activité conventionnelle (290 millions d'euros) avec, en particulier les travaux forestiers et le dernier tiers correspond à des rétributions publiques (220 millions d'euros incluant le versement compensateur, les frais de garderie, la taxe à l'hectare et le financement des missions d'intérêt général).

Du côté des dépenses, la masse salariale avoisine 477 millions d'euros, conformément au COP 2016-2020, ce qui inclut des charges de pension de 101,5 millions d'euros. Les charges externes prévisionnelles s'établissent à 190 millions d'euros, ces dépenses étant principalement liées au volume de bois façonné et à la progression des activités concurrentielles.

## **2. Un déficit ONF sans commune mesure avec les externalités positives issues d'une gestion équilibrée de la forêt**

Au cours des auditions, **plusieurs points de vue se sont manifestés sur le déficit de l'ONF.**

*a) La comparaison avec les sociétés privées gestionnaires de forêts productives a d'abord été évoquée*

Comme le montre l'exemple de la Société forestière filiale de la Caisse des dépôts, la **rentabilité de la forêt productive avoisine 2 %** (un peu moins de 100 euros par an pour chaque hectare de forêt dont la valeur moyenne est de 4 000 euros). Or au bilan de l'ONF figurent 10 milliards d'euros correspondant à la valeur de la forêt domaniale. Si cet actif rapportait 2 %, l'ONF pourrait verser à l'État 200 millions d'euros sous forme de dividendes et, à tout le moins, équilibrer ses charges.

En réalité, seule l'exploitation des forêts productives – avec des plantations d'essences le plus souvent résineuses à pousse rapide et accessibles dans de bonnes conditions – dégage une rentabilité positive d'environ 2 %, ce qui est loin d'être le cas des forêts publiques dans leur totalité. En outre, on peut faire observer que la gestion des forêts domaniales est quasiment à l'équilibre, alors que l'ONF est soumis à des contraintes de gestion particulièrement fortes.

*b) Le chiffrage des externalités positives : un hectare de forêt rapporte dix fois plus que sa seule récolte de bois*

➤ Au-delà de la vision purement financière ou comptable du déficit de l'ONF, ses représentants ont souligné la nécessité de **tenir compte des aménités et des services non rémunérés**, rendus par l'ONF et par la forêt.

➤ Les **associations environnementalistes** vont plus loin dans ce raisonnement. France Nature Environnement (FNE), qui a la particularité de siéger au conseil d'administration de l'ONF, a estimé qu'il **serait dommageable de « s'enfermer » dans une problématique trop étroitement budgétaire.**

Tout d'abord, la forêt publique est, pour les ONG, un enjeu d'autant plus fondamental que le code forestier a eu la sagesse de réserver à la forêt privée un régime juridique respectueux du droit de propriété.

Ensuite, la forêt publique est un bien commun qui doit plus que jamais être géré par l'État de façon multifonctionnelle, en appliquant le **principe de solidarité entre les territoires.**

France Nature Environnement a également marqué sa préférence pour une production de bois de qualité en estimant que la biodiversité est le fondement de la gestion forestière. Elle **s'oppose à une éventuelle privatisation de l'ONF et au risque de « privatisation rampante »** que constituerait le recours à des opérateurs privés pour rédiger les documents d'aménagement. Une telle orientation reviendrait, une fois de plus, à privatiser les gains en risquant de laisser de côté les territoires où l'installation n'est pas rentable pour le secteur privé.

Le retard pris dans l'élaboration des plans d'aménagement s'explique par la diminution des moyens de l'Office. Pour remédier à la situation actuelle, la FNE admet l'utilité :

- d'une simplification de ces documents ;
- du recours aux technologies nouvelles ;
- et de l'élaboration de plans d'aménagement de massif.

La FNE se demande également si la politique de recrutement de l'ONF n'a pas trop donné la préférence à des profils « commerciaux » au détriment des compétences forestières et environnementales.

➤ **Un hectare de forêt rapporte, en moyenne, 100 euros par an à son propriétaire en ventes de bois<sup>1</sup> mais dix fois plus à la collectivité toute entière.**

La forêt rend de multiples services non rémunérés qu'il conviendrait de mieux prendre en compte dans les décisions publiques sur la gestion forestière. Le Conseil d'analyse stratégique<sup>2</sup>, afin de traduire ces externalités positives en termes économiques et financiers les a chiffrés.

---

<sup>1</sup> *Beaucoup plus s'il s'agit de plantations d'essences de grande valeur, comme certaines qualités de chênes, ou si l'accessibilité de la ressource minimise le coût d'exploitation et moins dans les cas inverses.*

<sup>2</sup> *« Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes », rapport du groupe de travail présidé par Bernard Chevassus-au-Louis, Centre d'analyse stratégique, avril 2009.*

Il conclut à une valeur moyenne de 970 euros par hectare et par an, en ajoutant à la production de bois – environ 100 euros par hectare – la fonction de cueillette, la valeur de la chasse, la valeur récréative, la contribution de la forêt à la qualité de l’eau et sa fonction pour stocker et puiser le carbone.

Services	Valeur proposée	Remarques
<b>Services de prélèvement</b> - bois	75 € (75 à 160 €)	Selon méthode d'estimation (bois sur pied ou après exploitation)
- autres produits forestiers (hors gibier)	10 à 15 €	
<b>Services de régulation</b> - fixation carbone - stockage carbone - autres gaz atmosphériques	115 € 414 € (207 à 414 €) Non évaluée	360 € en 2030 650 à 1 300 € en 2030 Manque de bilans quantitatifs fiables
<b>Services de régulation (suite)</b> - eau (quantité annuelle) - eau (régulation des débits) - eau (qualité) - protection (érosion, crues) - biodiversité - autres services de régulation (santé, etc.)	0 € Non évaluée 90 € Non évaluée Non évaluée directement Non évaluée	Hypothèse d'absence d'effet majeur des forêts sur le bilan hydrologique annuel Manque d'études pertinentes Manque d'études pertinentes Évaluée via les autres services Manque d'études pertinentes
<b>Services culturels</b> - promenades (hors cueillette et chasse) - chasse - autres services culturels	200 € (0 à 1 000 €) 55-69 € Non évaluée	Selon fréquentation Externalités négatives à déduire Manque d'études pertinentes
<b>TOTAL*</b> (min.-max.)**	<b>env. 970 €</b> 500 à plus de 2 000 €	

\* En prenant la valeur indiquée ou la moyenne de la fourchette indiquée.

\*\* En additionnant simplement les valeurs minimales et maximales.

	Biens et services	Local	Régional	Global
Utilisation directe	Produits de la forêt			
	Bois	X	X	X
	Charbon de bois	X		
	Produits non ligneux	X		
	Ressources génétiques			
	Médecine traditionnelle	X	X	X
	Pharmacologie	X	X	X
Utilisation indirecte	Recherche	X	X	X
	Récréation et tourisme	X	X	X
	Régulation des précipitations locales		X	
	Régulation des inondations et de l'alimentation en eau	X	X	
	Contrôle de l'érosion des sols	X	X	
Options	Stockage et séquestration de carbone			X
	Santé	X		
Options	Utilisation future directe et indirecte des biens et services mentionnés ci-dessus	X	X	X
Non-usage	Savoirs traditionnels et culture	X	X	X

Cette analyse amène à souligner que la vision étroitement comptable, qui se focalise sur quelques millions d'euros de pertes et le plafond d'endettement de 400 millions d'euros, oublie de prendre en compte plusieurs milliards d'euros correspondant aux externalités positives produites par l'ONF et les communes forestières à travers la gestion des forêts publiques.

➤ S'agissant du rôle spécifique de la forêt française et de la filière bois dans l'atténuation du changement climatique, une étude publiée en juin 2017<sup>1</sup> a simulé les effets de plusieurs scénarii d'évolution d'ici 2050 qui correspondent à une gestion plus ou moins active des forêts.

- Des **prélèvements plus intensifs** limiteraient le stockage du carbone en forêt, mais permettraient d'atténuer les émissions de gaz à effet de serre (GES) grâce à un **effet de substitution**, qui correspond à l'usage de matériau ou d'énergie bois à la place de produits concurrents ou d'énergies fossiles. Une telle **gestion intensive améliore la robustesse de la filière face aux crises** : climat, incendies, tempêtes ou invasions biologiques.

- Selon un second scénario, la pression sociale pour une forêt plus « naturelle » combinée à des prix et à des politiques peu incitatifs conduiraient à la poursuite d'une **gestion peu active, avec de vastes espaces en libre évolution**. Trois conséquences en résulteraient. Tout d'abord, une récolte nationale qui resterait proche du niveau actuel (50 millions de m<sup>3</sup> par an) entraînerait, compte tenu de l'expansion de la forêt française, une **baisse du**

<sup>1</sup> Quel rôle pour les forêts et la filière forêt-bois françaises dans l'atténuation du changement climatique ? Étude des freins et leviers forestiers à l'horizon 2050 (INRA et IGN juin 2017).

**taux de prélèvement** : 50 % aujourd’hui, 42 % en 2035 et 37 % en 2050. Ensuite, l’absence de mécanisation adaptée pour la récolte des feuillus, ainsi que l’affaiblissement de leur sciage, **concentreraient la transformation nationale sur la ressource en résineux**. Enfin, l’accroissement du puits de carbone *in situ* serait, à terme, enrayé par le ralentissement de la croissance forestière lié au **vieillissement** et à la densité des peuplements en place.

Votre rapporteure souligne que dans tous les cas de figure, la filière forêt-bois démontre une forte capacité de stockage du carbone qui pourrait même augmenter. Certes, les auteurs de cette étude renoncent à se prononcer sur la supériorité de tel ou tel mode de gestion, en raison de l’incertitude liée à l’ampleur des tempêtes et des crises sanitaires – les premières facilitant, en particulier les attaques de scolytes sur des arbres affaiblis. Cependant, il est très clairement mis en évidence qu’une gestion active de la forêt :

- réduit les risques liés à l’expansion forestière ;
- augmente le stockage du carbone dans des productions à base de bois et les avantages tirés de l’effet de substitution ;
- mais implique de mobiliser des moyens considérables pour replanter, moderniser notre appareil de transformation et modifier les habitudes des consommateurs.

Il convient aussi et surtout de se demander si la société française est prête à accepter une telle intensification des prélèvements forestiers.

*c) Un déficit récurrent à mettre au regard des enjeux économiques et d’un approvisionnement régulier du secteur de la transformation*

Au regard de la gestion d’un très vaste territoire, qui représente 10 % de l’hexagone, ainsi que de son rôle majeur d’approvisionnement de la filière bois - qui emploie 440 000 personnes et réalise un chiffre d’affaires de 53 milliards d’euros – le déficit tendanciel de 5 à 20 millions d’euros de l’ONF semble modeste, et il a été jugé comme tel, au cours des auditions, par des opérateurs forestiers du secteur privé.

Encore faut-il rappeler que la gestion « multifonctionnelle » de la forêt par l’ONF :

- s’accompagne d’une hausse continue de la production d’aménités non rémunérées ;
- mais résiste de plus en plus difficilement à l’augmentation des préjudices non indemnisés subis par la forêt et aux manque-à-gagner imputables aux dégâts de gibier et aux insectes ravageurs.

**Au cours des auditions, tout en souhaitant le rééquilibrage des comptes de l’Office, les membres du groupe Forêt ont estimé que la communication de l’ONF à l’égard du grand public est principalement centrée sur les aspects environnementaux de la gestion des forêts publiques, alors que les multiples retombées positives des coupes de bois**

**sont insuffisamment mises en évidence. Dans ce secteur, les avantages économiques et en termes d'emplois du développement de la filière bois ne s'opposent pas - bien au contraire - aux enjeux climatiques.**

Comme en témoignent les études sur le stockage du carbone, l'utilisation, la transformation du bois, la replantation et la pousse des jeunes arbres ont des effets bénéfiques indéniables, supérieurs à ceux d'une forêt vieillissante mise « sous cloche ».

**Votre rapporteure préconise d'informer nos concitoyens sur les avantages écologiques et économiques de la préservation de la biodiversité, de la lutte contre les changements climatiques et de la transition énergétique.**

#### ***D. DES INCERTITUDES QUI PÈSENT SUR LE CLIMAT SOCIAL DE L'OFFICE***

➤ Entendus lors d'une « table ronde », les représentants du personnel de l'ONF se sont d'abord inquiétés du devenir de l'Office en tant qu'opérateur des forêts domaniales et communales. Ils ont souhaité la préservation de l'outil ONF et le rétablissement de l'harmonie de ses relations avec les communes forestières, en redoutant l'hypothèse d'une sortie du régime forestier assortie d'une reconversion des agents de l'ONF, ce qui marquerait la fin de l'unité de gestion et de la péréquation entre les territoires.

Conscients des difficultés de l'Office, ses agents sont cependant surpris de la virulence des critiques et attristés par certaines annonces de presse évoquant un « ONF en faillite<sup>1</sup> ».

La nécessité pour l'ONF de renouer avec la confiance de ses personnels, de ses partenaires, du grand public et des associations a été soulignée. Les « explosions » de mécontentement local sur des sujets ponctuels, dont le public connaît mal les tenants et les aboutissants, ont été regrettées, de même que le malaise et le « manque de sens » résultant de l'incertitude qui plane sur l'avenir de l'Office, avec une « absence de vision à long terme »

➤ Au plan financier, le déficit structurel a été chiffré à environ 50 millions d'euros par an, comblé par des recettes exceptionnelles ou masqué par des décalages de trésorerie et des restrictions de dépenses d'investissement.

---

<sup>1</sup> Précisons qu'un tel événement est juridiquement impossible en vertu du principe d'insaisissabilité des biens d'un établissement public.

S'agissant des ventes de bois, les représentants du personnel ont, entre autres, évoqué :

- la force de la forêt domaniale qui met en vente des bois de haute qualité, ce qui n'a pas pu empêcher l'effondrement de ses recettes depuis 30 ans, en raison de la chute des cours du bois qui n'ont connu, après les tempêtes, qu'une phase de faible remontée depuis 2002 ;

- la nécessité de « lever le pied » sur les coupes de chêne, dont la population est dorénavant plus jeune, ce qui fait apparaître comme irréaliste l'objectif d'une augmentation des prélèvements de 20 % entre 2016 et 2020 ;

- l'impact des scolytes qui provoque, par exemple, la diminution des prix du pin sylvestre, aux environs de 19 euros par m<sup>3</sup> alors que le prix du chêne atteint 200 euros ;

- la concurrence des pays d'Europe centrale qui explique la chute des ventes de sapin ;

- le poids de certains « lobbies » d'acheteurs ;

- l'effet récessif sur la demande de la fermeture de grosses usines de pâte à papier, non compensé par les achats de bois énergie.

Les syndicats ont également rappelé :

- la sévère diminution des effectifs qui sont passés de 16 000 en 1986 à 9 000 en 2018, avec l'annonce d'une suppression de 1 500 postes dans les années à venir ;

- et l'alourdissement des tâches - résultant en particulier des ventes de bois façonné - des missions et des contraintes environnementales.

➤ Plus globalement, l'impossibilité de mener à leur terme les deux derniers contrats d'objectifs et de performance (COP) a été imputée à des objectifs initiaux fixés à un niveau irréaliste et à des mesures financières restrictives imposées par l'État qui ne permettent pas le maintien d'une présence suffisante sur le terrain.

**Votre rapporteure souligne que la difficulté de chiffrer avec précision le coût des prestations aux communes a été mentionnée alors que le montant du versement compensateur versé à l'ONF est resté constant.**

Il convient de signaler que, par modestie et discrétion, les personnels de l'Office n'ont pas mentionné leur exposition particulière à la maladie de Lyme (ou borréliose de Lyme). Cette infection bactérienne transmise à l'homme par piqûre de tique, avec un risque de transmission significativement accru en cas de surdensité de grands mammifères sauvages (cerfs, chevreuils...), constitue l'une des principales maladies professionnelles à l'ONF.

## II. UNE NÉCESSAIRE REFONDATION DU MODÈLE ONF

Les difficultés financières de l'ONF ont généré non seulement des tensions sociales mais aussi des tensions territoriales tout aussi contreproductives pour la gestion de l'ONF et de nos forêts.

Pour faire surgir des solutions globales et réalistes, il convient de rappeler que notre législation forestière repose sur un principe de dualité de régime entre la forêt publique et privée ; or les nécessités économiques et environnementales invitent à décloisonner ces deux secteurs en faisant jouer un rôle propulsif à l'ONF dans ce domaine.

S'agissant des forêts communales, votre rapporteure préconise par principe le maintien du régime forestier

### *A. LA DIFFICULTÉ ET LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME ADAPTÉE À LA SPÉCIFICITÉ DES FORÊTS FRANÇAISES*

Dans notre pays, le secteur forestier peine à se réformer, comme en témoignent les quelque 300 rapports sur la forêt publiés au cours des trente dernières années qui se sont heurtés à des difficultés considérables de mise en œuvre.

S'agissant de l'ONF, les analyses et les préconisations se sont également succédé en se basant sur une approche souvent trop comptable, sans prendre suffisamment en compte les réalités forestières, territoriales et sociétales.

Pour faire surgir des solutions réalistes et efficaces, il faut renouer avec des analyses globales. Tel était d'ailleurs le cas en 1964 au cours des débats parlementaires sur la création de l'ONF. Le monde a bien changé depuis 50 ans mais certaines constantes ont perduré : c'est parce que « la forêt perd toujours les arbitrages budgétaires » que le ministre Edgar Pisani avait proposé en 1964 la création d'un EPIC, non pas comme une entité rentable mais pour bien identifier chaque année les recettes et les dépenses des forêts publiques.

L'ONF reçoit aujourd'hui des injonctions contradictoires qui le déstabilisent et le système actuel ne permet pas de gérer ces conflits d'objectifs. Ainsi, on lui demande de produire plus de bois mais certains dénoncent la surexploitation de la forêt domaniale. Parallèlement, on crée des réserves de biodiversité. Autre exemple, on critique l'augmentation de la masse salariale mais également le manque d'effectifs sur le terrain pour surveiller les forêts communales. L'Office, tout comme les élus forestiers, est souvent pris en étau entre les exigences de coupes forestière qui ne dégagent, finalement, qu'une faible rentabilité et les contraintes environnementales auxquelles s'ajoutent une très forte contestation sociale.

La recherche d'un nouveau modèle de gestion de notre forêt doit s'appuyer sur des constats et des objectifs réalistes.

**1. Quelle que soit la réforme de l'ONF, le principal gisement de croissance réside dans la filière de transformation du bois alors que la forêt française, « trésor » de biodiversité, reste un actif peu rentable**

*a) La forêt : un actif peu rentable pour son propriétaire mais bénéfique pour la collectivité*

La première partie de ce rapport a insisté sur la valeur économique des services rendus par la forêt qui ont été chiffrés à près de 1 000 euros par hectare soit dix fois plus que les recettes tirées des seules ventes de bois.

Il convient ici de rappeler les limites de la rentabilité de la forêt pour les investisseurs et les propriétaires.

*b) Un retour sur investissement qui se compte en dizaines d'années*

Dans un rapport de 2009, Jean Puech, ancien ministre de l'agriculture et ancien sénateur, rappelle que « *L'investissement forestier, en régénération naturelle ou plantation, est un investissement à long terme peu rémunérateur et soumis à des aléas climatiques, économiques et biotiques. Quel industriel ou banquier serait prêt à investir et bloquer son capital sur une période de 50 à 200 ans à un taux de 0,5 à 2 %, parfois plus, avec le risque de voir son capital disparaître avant la récolte si survient une tempête ou un incendie... ?* ».

Il convient également de prendre en compte des risques accrus. Hier considérée comme un placement assez sûr, la forêt subit de plus en plus d'aléas : insectes ravageurs, dégâts de gibier et tempêtes. Sur ce dernier point, on peut rappeler que les arbres ne peuvent pas résister à des vents dépassant 150 km/h. Le même rapport fait observer que l'ampleur des dégâts forestiers de décembre 1999 tient probablement tout autant à la richesse de notre forêt – plus haute et plus volumineuse au fil des ans – qu'à la violence des tempêtes. Plus étendue, elle a été largement convertie de taillis en futaie, et offre donc désormais plus de prise au vent. Épargnée ces dernières années par les gros incendies, plus que chez nos voisins, la forêt française est, en raison de l'augmentation de son volume de bois inflammable, dans une situation périlleuse et votre rapporteure ajoute à cette analyse que nos peuplements forestiers sont également fragilisés par des déficits hydriques et des attaques de parasites.

On ne peut que saluer la lucidité de ces propos qui appellent cependant, 10 ans plus tard, deux observations complémentaires. On constate, certes, à l'heure du « trading à haute fréquence », une tendance accrue à rechercher une rentabilité immédiate voire instantanée. Simultanément, la progression de la sensibilité écologique favorise

également l'épargne « verte » et on peut faire observer que la baisse des taux d'intérêt améliore l'attractivité relative des placements forestiers.

➤ **Favoriser l'orientation de l'épargne vers l'investissement forestier.** Ce même rapport rappelle que malgré ces handicaps, la forêt reste considérée comme un coffre-fort patrimonial et les groupes bancaires, d'assurance ou de réassurance sont propriétaires de forêts, souvent gérées par la Société Forestière de la Caisse des dépôts.

Jean Puech a déploré qu'en 2002, un décret – pris sans avoir recueilli la signature du ministre de l'agriculture et en totale contradiction avec les orientations de la politique forestière – ait interdit aux caisses de retraite de posséder directement ou indirectement des biens forestiers, sapant ainsi la validité des placements en forêts. Pour mettre fin à cette anomalie, il a fallu attendre le décret n° 2017-887 du 9 mai 2017 relatif à l'organisation financière de certains régimes de sécurité sociale.

Il convient non seulement de ne pas rééditer les erreurs du passé mais, plus encore, d'encourager, par des aides financières et fiscales adaptées, les épargnants-propriétaires qui, tout en supportant les risques de catastrophes, tempêtes ou incendies, rendent d'importants services non rémunérés.

*c) L'objectif fixé par le Gouvernement pour les prochaines années : accompagner la relance de la filière forêt-bois*

Le tout récent plan interministériel du 16 novembre 2018 traite de la relance de la « filière forêt-bois au service de l'emploi dans les territoires et d'une économie décarbonée ».

Il donne, tout d'abord, l'occasion de mieux situer l'ONF dans son contexte : ses 8 500 emplois et ses 850 millions d'euros de dépenses correspondent à 2 % de l'ensemble de la filière forêt-bois dont il faut rappeler l'importance :

- 60 000 entreprises avec une majorité de PME ;
- 372 000 emplois directs et environ 440 000 emplois directs et indirects ;
- 53 milliards d'euros de chiffre d'affaires ;
- et 24,7 milliards d'euros de valeur ajoutée.

Ce plan rappelle que l'incorporation de structures en bois dans le bâtiment représente 36 % de la valeur ajoutée et 37 % des emplois directs. Or, en France, le bois occupe à peine 10 % des marchés de la construction neuve de maisons individuelles et 3 % en collectif, contre plus de 15 % en Allemagne. La construction représente donc un défi majeur pour le développement de la filière avec la transformation des meilleurs bois français et la production de coproduits destinés à l'industrie et l'énergie.

À l'horizon 2022, les professionnels de la filière se sont fixé plusieurs objectifs :

- doubler la part de marché du bois dans l'habitat collectif neuf (passer de 3 % à 6 %), progresser de 50 % dans la maison individuelle, porter à 15 % la part de solutions bois utilisées dans la rénovation de bâtiments collectifs et augmenter de 20 % la part de marché du bois dans les solutions de réhabilitation et de rénovation des logements individuels ;

- et favoriser le regroupement d'entreprises pour répondre à des appels d'offres importants et l'émergence de leaders (accélérateurs) capables d'entraîner le secteur.

En ce qui concerne l'amont forestier, le plan interministériel indique que l'adaptation de l'offre à la demande et la sécurisation des approvisionnements des industries de transformation impliquent de renouveler massivement une forêt de production, tout en restant attentifs aux enjeux environnementaux. Il prévoit la mobilisation de notre haut potentiel de formation et de recherche pour mieux exploiter et valoriser les feuillus qui représentent la majorité de la ressource française.

Il convient de rappeler que pour atteindre la neutralité carbone prévue par le Plan Climat en 2050, un objectif de mobilisation supplémentaire de bois français de 12 millions de m<sup>3</sup> annuels, d'ici 2026, a été fixé par le Programme National Forêt Bois 2016-2026 (PNFB). Cependant, le plan interministériel constate que la dynamique actuelle rend difficilement atteignable cet objectif et annonce que 140 millions d'euros de crédits État/FEADER seront mobilisés en 2018-2022 via le Grand Plan d'Investissement pour investir dans les dessertes et les repeuplements. Il prévoit également plusieurs axes pour dynamiser la gestion forestière :

- favoriser le partage des données de recherche-expérimentation sur l'adaptation de la forêt au changement climatique ;

- simplifier, en associant les parties prenantes, les documents de gestion durable en forêt privée et leurs modalités d'instruction ;

- encourager l'investissement forestier, en proposant un nouvel outil permettant de concentrer la propriété forestière dans des Groupements Forestiers pour une meilleure exploitation et valorisation avec une incitation fiscale (pendant cinq ans, le montant investi ouvre droit à un crédit d'impôt de 18 % plafonné à 50 000 euros) ;

- développer le numérique pour la gestion, l'exploitation et la logistique forestière (cartographie des dessertes, dématérialisation des procédures et accès au cadastre).

## **2. L'exemple allemand, souvent cité en référence, témoigne de l'efficacité de la « co-gestion forestière »**

On ne peut pas contester qu'avec une forêt 50 % plus petite que la nôtre, l'Allemagne produit deux fois plus de sciages que la France. Une des principales raisons est que la forêt allemande est facilement exploitable – avec une mécanisation plus intensive – et composée aux deux tiers de résineux (environ 40 essences répertoriées) tandis que la forêt française est aux deux tiers feuillue. Or la demande du secteur de la transformation se porte sur les essences résineuses répondant aux usages industriels actuels et qui ont l'avantage de pousser cinq fois plus vite que le chêne, par exemple. En conséquence, notre forêt est un précieux réservoir de biodiversité (entre 120 et 160 essences répertoriées) mais elle est l'une des moins productives d'Europe et la France importe pour 400 millions d'euros de sciages résineux.

Cela soulève deux principales interrogations sur le volume et la composition de nos coupes de bois.

- Notre pays peut-il et doit-il produire plus de bois et, en particulier, des résineux ?

Votre rapporteure conteste, tout d'abord, que notre forêt recèle d'importants gisements de bois aujourd'hui facilement exploitables et mobilisables : cela ressort d'études sur les ressources en chênes et hêtres, réalisées dernièrement par plusieurs interprofessions. Votre rapporteur signale que la ressource mobilisable pour les industriels se révèle, sur certains territoires, environ 30 % inférieure à ce qui avait pu être estimé préalablement<sup>1</sup>. Par ailleurs, le maillage des entreprises d'exploitation forestière et des coopératives sur l'ensemble du territoire, laisse à penser que les ressources exploitables sont plutôt bien gérées par les acteurs économiques de proximité.

Il convient ensuite de tenir compte de la difficulté d'accès à la ressource bois. Selon une note de la direction du Trésor de 2010, « *il n'est pas prouvé que la France tirerait un avantage économique à accroître son niveau d'exploitation de la forêt* » car il pourrait en résulter une hausse des coûts pour l'aval de la filière et un risque de perte en compétitivité.

---

<sup>1</sup> L'étude intitulée *Réévaluation de la ressource et de la disponibilité en bois d'œuvre de chêne en Bourgogne-Franche-Comté* (publiée le 27 avril 2018 par l'Institut national de l'Information Géographique et forestière et les interprofessions) met en évidence que la disponibilité en Bois d'œuvre Potentiel (BO-P), selon les critères définis par les professionnels, correspond à une réduction de 32 % par rapport au BO-P standard IGN. Ce résultat montre que l'estimation du volume total des arbres forestiers par l'Inventaire Forestier National est fiable, mais que la ventilation par usage mérite d'être adaptée au cahier des charges des industriels de la première transformation. Ce travail est en ce moment étendu à la France entière sur l'ensemble des essences feuillues et résineuses.

On peut ici rappeler que le lourd déficit extérieur de la filière – plus de 6 milliards d’euros – se situe au niveau de la transformation et principalement dans les secteurs de la papeterie et du meuble.

- S’agissant de la composition de notre forêt, un enrésinement massif « à l’allemande » est parfois présenté comme une solution miracle mais elle ne semble ni souhaitable ni réaliste pour notre pays. Il faudrait cinquante ans pour la mettre en œuvre alors que le risque d’anéantissement d’une quasi-monoculture par les insectes ravageurs est très élevé à quoi s’ajoutent l’épuisement des sols et la perte catastrophique en biodiversité. Votre rapporteure rappelle ici l’impact négatif des monocultures (résineux ou feuillus) sur la biodiversité en général et sur les sols en particulier, qui s’épuisent d’autant plus vite que les rotations sont intensifiées. De plus, les scientifiques calculent que l’« albédo », c’est-à-dire le pouvoir réfléchissant d’une forêt de feuillus, est supérieur à celui d’une forêt de sapins : en captant plus de chaleur, les arbres de couleur sombre réchauffent le climat.

Enfin, les monocultures intensives, notamment de résineux, suscitent des oppositions de plus en plus vives de nos concitoyens.

Le directeur général de l’ONF avait rappelé, devant notre commission des Affaires économiques, les expéditions punitives lancées par certains mouvements contre les plantations de Douglas qui symbolisent, à leurs yeux, une sylviculture trop productiviste au détriment de la biodiversité et des essences feuillues à pousse extrêmement lente (180 ans pour le chêne / 45 ans pour le Douglas). Le risque d’une montée des extrémismes anti résineux s’ajoute donc au risque sanitaire d’une mauvaise acclimatation de nouvelles essences aux particularités locales.

Ceci dit, planter à bon escient du résineux là où les sols et le climat s’y prêtent ou encore régénérer les belles parcelles là où l’essence est dite « en station », est vivement souhaitable, car les usages du résineux dans la construction et le mobilier ont vocation à se développer. Votre rapporteure estime nécessaire de réduire la dépendance de notre pays et de nos industries nationales aux importations de bois : il est, en effet, préférable, même d’un point de vue environnemental qu’elles soient alimentées par du bois français, créateur de valeur ajoutée et d’emplois sur le territoire.

Plus globalement, replanter est la grande priorité de notre forêt qui vieillit. Nos voisins européens y consacrent des moyens publics importants : on estime que quand la France plante 80 millions d’arbres par an, l’Allemagne en replante 300 millions et la Pologne un milliard. Au-delà du financement, plusieurs conditions doivent être réunies :

- une information pertinente des propriétaires publics et privés sur les essences les mieux adaptées ;
- une garantie de soutien en cas de destruction par les ravageurs ;

- et un effort pour endiguer les dégâts de gibier qui sont capables de réduire à néant les investissements en replantation, l'ONF ayant chiffré ces dégâts à 60 millions d'euros en forêt domaniale.

**L'énrésinement de notre forêt n'étant pas un exemple transposable en France, il faut surtout retenir la seconde caractéristique du modèle allemand : les gestionnaires publics interviennent chez les propriétaires privés, dans un esprit de coopération et de « co-gestion » forestière.**

### **3. La politique forestière nationale repose sur une dualité de règles applicables aux forêts publiques et privées, d'où procède un cloisonnement excessif**

Les historiens du droit rappellent que **la notion d'intérêt général est née au moyen-âge en forêt** : le royaume se souciait alors de préserver suffisamment de bois pour construire des navires de guerre.

Le droit en vigueur est imprégné de cette même notion : l'article L. 112-1 du code forestier, qui porte à la fois sur la forêt publique et privée, prévoit que **« les forêts, bois et arbres sont placés sous la sauvegarde de la nation, sans préjudice (sans renoncer à l'application) des titres, droits et usages collectifs et particuliers »**.

Sur cette base, notre droit organise une **dualité du régime de gestion entre forêts privées et forêts publiques**.

#### *a) Les règles de gestion de la forêt privée*

Pour les premières, le centre national de la propriété forestière (CNPF) - établissement public à caractère administratif (EPA) - dispose de onze centres régionaux (CRPF) qui sont les interlocuteurs des 3,5 millions de propriétaires forestiers privés. Par comparaison, la gestion des forêts publiques, en particulier communales, est assujettie à des contraintes plus rigoureuses et à l'intervention de l'office national des forêts (ONF). On peut faire observer, dans cette architecture institutionnelle, que la forêt privée relève d'un EPA et la forêt publique d'un EPIC.

#### **Dynamiser la gestion des forêts privées : les missions du Centre National de la Propriété Forestière (CNPF)**

- **Orienter la gestion** en élaborant les **schémas régionaux** de gestion sylvicole (SRGS), ainsi que les **codes des bonnes pratiques sylvicoles** (CBPS) des forêts privées et en agréant les **plans simples de gestion** (PSG), obligatoires ou volontaires, établis par les propriétaires pour leurs forêts, à partir de 10 ha, ainsi que les **règlements types de gestion** (RTG), établis par les coopératives et experts forestiers pour leurs adhérents ou clients.

- **Conseiller et former** en vulgarisant les méthodes de sylviculture, qu'il s'efforce de perfectionner et d'adapter par des études et expérimentations, et en exerçant une action plus générale de conseil et de formation technique auprès des propriétaires forestiers.

- **Regrouper** en développant toutes formes de regroupements des propriétaires pour la gestion des forêts, la vente des produits, la réalisation de travaux forestiers ou l'amélioration des structures foncières. Ces regroupements sont fréquemment issus de travaux d'animation territoriale, au plus près du terrain (5 % des propriétaires d'une superficie de plus de 25 hectares totalisent la moitié de la surface).

Il s'agit de remédier à :

- l'inadéquation de la forêt française aux deux tiers feuillue et de la demande en bois aux trois quart résineux ;

- et au désintérêt d'une part importante des propriétaires forestiers de plus de 4 ha pour la gestion économique.

La politique forestière vise depuis longtemps une gestion plus proactive. Il s'agit de :

- lutter contre le sur-stockage de bois sur pied qui augmente les facteurs de risque divers ;

- adapter la forêt au changement climatique ;

- intensifier le rôle du matériau bois comme substitution et stockage de carbone.

La politique forestière relève de la compétence de l'État selon l'article L. 121-1 du code forestier qui prévoit par ailleurs la prise en compte équilibrée des fonctions économique, écologique et sociale des forêts dans la gestion. Les actes de gestion forestière relatifs à la fonction de production sont strictement encadrés par le code forestier : coupes, travaux sylvicoles ou d'entretien des infrastructures, récolte et renouvellement des peuplements.

Néanmoins, d'autres départements ministériels ayant à connaître de la forêt pratiquent parfois une surenchère par adjonction de dispositions, normes ou réglementations sans toujours vérifier la compatibilité de celles-ci avec les buts de la politique forestière. On citera à cet égard une application rigoureuse des dispositions du code de l'environnement (nécessité d'étude d'impact et d'enquête publique pour l'amélioration de la voirie forestière) freinant jusqu'à bloquer des projets de desserte indispensable à la mobilisation des bois. La loi sur l'eau illustre également les difficultés de prise en compte des objectifs de la politique forestière. La réglementation concernant la chasse et le plan de chasse en sont un autre exemple.

Cette situation, déjà dommageable au niveau national, peut prospérer et se multiplier au niveau territorial local : la loi attribue des compétences aux maires ou aux collectivités, leur permettant de réglementer certains aspects de la gestion forestière. Les décisions prises localement par des communes - notamment liées au pouvoir de police du maire sur la voirie communale - peuvent être en contradiction avec les efforts par ailleurs déployés par les régions pour favoriser la création et l'amélioration de la desserte forestière. (cf. ci-dessous, la remarque de la rapporteure sur ce point particulier)

(Source : Rapport n° 15148 : Contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2016 du Centre National de la Propriété Forestière et élaboration du COP 2017-2021 Contrat d'objectifs du CNPF)

*S'agissant des décisions prises localement, votre rapporteure fait observer qu'il s'agit souvent de contextes particuliers : inadaptation ou risques de dégradations des voiries, opposition aux coupes d'exploitation, contentieux antérieurs avec les parties... Il s'agit alors pour les instances de médiation (association des communes forestières, Services de l'État...) d'intervenir et de trouver les solutions locales permettant la création ou l'amélioration de la desserte forestière.*

*b) La soumission de la forêt publique au régime forestier*

S'agissant des forêts publiques de l'État et des collectivités, le régime forestier – principe fondateur de la politique forestière française – vise à en garantir la gestion durable. Celle-ci est confiée à l'ONF et prend en compte les fonctions économique, écologique et sociale des forêts.

Le régime forestier comprend la surveillance générale des forêts, l'élaboration et l'application des aménagements, avec le respect de l'état d'assiette – qui précise les coupes à effectuer – le martelage et la surveillance des coupes, l'affouage ou encore l'organisation des ventes de bois. L'article L. 211-1 du code forestier précise que les forêts des collectivités territoriales relèvent du régime forestier dès lors qu'elles sont « susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution ».

Avec ce principe mutualisé, le régime forestier garantit une gestion durable et multifonctionnelle des forêts publiques appliquée sur l'ensemble du territoire de la même façon, qu'il s'agisse de forêts productives ou non.

**4. Jusqu'ici, les « pansements financiers » et la compression des dépenses de l'ONF n'a pas permis le rééquilibrage de ses comptes**

Au cours de son audition, le représentant de la direction du budget a rappelé que l'ONF reste un des opérateurs les plus importants du secteur agricole avec ses 8 500 agents et ses 850 millions d'euros de chiffre d'affaires. Il a cependant estimé que sa dégradation financière montre les limites des solutions de facilité et appelle une réponse nouvelle des pouvoirs publics.

En recettes, il a rappelé que la récente embellie des cours du bois a permis un redressement des ventes de l'ONF : en 2018, elles ont été supérieures à celles de 2017 et ont dépassé les objectifs fixés par le COP. Cependant, en 2019, la crise des scolytes pourrait entraîner un manque à gagner de 10 millions d'euros.

En dépenses, de nouveaux facteurs exogènes comme la mise en œuvre progressive du nouveau Régime indemnitaire des fonctionnaires de l'État (RIFSEEP)<sup>1</sup> et l'indemnité compensatrice de hausse de la CSG compliquent singulièrement l'équilibrage de la masse salariale, ce qui ne laisse comme principal levier d'action que l'évolution des effectifs. L'essentiel des activités de l'ONF n'étant pas de nature régaliennne, il semblerait logique de faire évoluer le « ratio » entre fonctionnaires et salariés.

Sur ce point, votre rapporteure souligne cependant que les forêts ont de plus en plus besoin de régulation : les communes forestières expriment

---

<sup>1</sup> Il s'agit du régime indemnitaire de référence qui remplace la plupart des primes et indemnités existantes, sans perte de rémunération pour les agents concernés. Il se compose d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), versée mensuellement et, d'autre part, d'un complément indemnitaire annuel (CIA).

avec force cette demande de « régalién », ce qui impose le recours à des personnels qualifiés et parfois assermentés.

Jusqu'à présent, les préconisations des précédents rapports ont consisté à proposer des mesures partielles et temporaires qui ont échoué à résorber le déficit et à apaiser les tensions internes.

- Du côté des dépenses, réduire les déficits signifie nécessairement réduire à terme les dépenses de masse salariale (60 % des charges de l'ONF).

Le non renouvellement de départs en retraite et les recrutements de droit privé pour les emplois ne relevant pas des missions de police sur le terrain, sont déjà privilégiés depuis quelques années. Votre rapporteure indique que cette évolution ne doit pas impacter le volume d'activité de l'Office et doit répondre aux besoins effectifs en agents territoriaux. Elle ajoute qu'il convient ici de tenir compte de la nécessité de nouvelles modalités de gouvernance avec des décisions décentralisées selon un principe de subsidiarité.

En 2015, un rapport conjoint des inspections a suggéré, avec des résultats limités à ce jour, un ensemble de mesures d'économies comprenant :

- la réduction des « coûts de structure », qui visait l'allègement des charges de formation et la simplification de la gestion des ressources humaines ;

- et l'adaptation des documents d'aménagement aux enjeux forestiers en présence, ce qui revenait à alléger les documents des petites forêts communales.

S'agissant des recettes, il convient de rappeler que toute augmentation conjoncturelle des cours de bois améliore les comptes de l'ONF. Structurellement, les propositions tendant à dégager de nouvelles recettes sont très limitées. Le rapport Gaymard de 2010 a proposé une recapitalisation de l'Office par l'État à hauteur de 300 millions d'euros, une rémunération du stockage de carbone et une mesure dérogatoire pour limiter les dépenses du « CAS Pensions ».

## **B. LES MESURES URGENTES ET PRIORITAIRES**

### **1. Rapprocher l'ONF des territoires : maintenir le principe du régime forestier en adaptant ses modalités pour valoriser les stratégies de territoires**

#### *a) La mise en œuvre du régime forestier à travers les contrats d'objectifs et de performance*

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2020 signé le 7 mars 2016 a réaffirmé le principe d'un gestionnaire unique des forêts publiques et la charte de la forêt communale, signée entre l'ONF et la FNCOFOR le 14 décembre 2016, précise les modalités du régime forestier.

Ce COP 2016-2020 a été adopté en décembre 2015, après plus d'un an de négociations. Au final, comme le Gouvernement s'y était engagé, aucune contribution financière supplémentaire n'a été demandée aux communes forestières. Les points clés de ce contrat sont les suivants :

- une mobilisation de bois accrue, avec un objectif de récolte accrue de 15 millions de m<sup>3</sup> ;

- le développement des ventes de bois façonné, en s'appuyant sur un partenariat renforcé entre l'ONF, la FNCOFOR et la Fédération Nationale du Bois (FNB) ; l'objectif est d'atteindre 50 % des volumes commercialisés en forêt domaniale en 2020, essentiellement par contrats, afin de sécuriser l'approvisionnement de la filière ;

- la stabilisation des effectifs de l'Office ;

- le maintien du versement compensateur à hauteur de 140 millions d'euros par an pendant la durée du contrat et le financement dans leur intégralité, des missions d'intérêt général confiées à l'ONF.

Les élus forestiers ont accepté de renouveler leur confiance à leur gestionnaire unique. Pour autant, ils ont adressé un message clair de vigilance auprès des pouvoirs publics et de l'ONF.

### **Rappels sur le précédent COP 2012-2016**

#### **1) Il reposait sur le principe du maintien du régime forestier avec :**

- le maintien d'un maillage territorial constitué de 300 à 310 unités territoriales (UT) comprenant chacune de 7 à 10 agents, l'agent patrimonial de l'ONF étant confirmé dans son rôle d'interlocuteur au quotidien des communes.

- des outils permettant aux élus forestiers de faire entendre leur voix :

- une Commission nationale de la forêt communale, instance paritaire, confortée avec la création de commissions régionales ;

- un nouveau Comité consultatif de la forêt communale installé au sein du conseil d'administration de l'ONF pour débattre de choix stratégiques et veiller au maintien effectif du maillage territorial.

Le COP rappelle que l'aménagement forestier constitue le document unique sur lequel s'appuie la gestion durable multifonctionnelle. L'objectif pour 2016 est de doter 95 % des forêts des collectivités d'un aménagement (210 000 ha/an de nouveaux aménagements ou révisions).

Le précédent COP prévoyait également :

- le soutien aux initiatives communales de regroupement de gestion forestière ;

- la poursuite de l'effort de développement des contrats de commercialisation (25 % des bois vendus en 2016) ;

➤ une sensibilisation des élus afin de préserver les milieux forestiers, de favoriser la biodiversité dans la gestion courante, de mettre en réseau les réserves biologiques, un partenariat avec l'ONCFS étant envisagé.

**2) Au-delà du régime forestier, le COP visait à mieux prendre en compte les services non marchands rendus par la forêt publique, à promouvoir l'expertise forestière française internationale ainsi qu'à maintenir une offre d'ingénierie et de travaux patrimoniaux au bénéfice des communes** (chantiers inscrits en application des aménagements, développement du façonnage de bois).

Pour réaffirmer la place de la forêt dans le territoire, l'ONF doit apporter son concours aux collectivités leaders dans les démarches territoriales.

Enfin, ONF Énergie doit garantir l'approvisionnement des chaufferies des communes forestières selon une charte de bonnes pratiques.

**3) Optimiser les moyens pour sécuriser le financement de la gestion des forêts publiques**

Il s'agissait avant tout de stabiliser le maillage territorial pour assurer le régime forestier.

Il était clairement fait allusion à l'accroissement de la contribution des collectivités au financement du régime forestier. La Fédération Nationale des communes forestières avait accepté de signer le COP pour débloquer la situation à la condition d'une analyse plus approfondie de la comptabilité analytique de l'ONF (l'exercice n'ayant été fait en amont du COP). Ces informations devaient être présentées au Comité consultatif de la forêt communale, pour que celle-ci puisse valider le dispositif. L'engagement supplémentaire des communes reposait essentiellement sur la mise en place de la taxe à l'hectare et l'augmentation de la récolte de bois par rapport à 2010. L'État devait clarifier l'assiette des frais de garderie et créer la contribution à l'hectare, mais aussi s'assurer que toutes les forêts susceptibles d'en relever puissent bénéficier du régime forestier.

Pour sa part, l'ONF s'engage à atteindre un objectif d'équilibre annuel de ses comptes de résultats. Pour couvrir ses besoins de trésorerie, le versement compensateur sera maintenu. Néanmoins, le recours à l'emprunt n'est pas exclu.

*b) Mieux définir le contenu précis du régime forestier pour clarifier la nature des prestations de l'ONF et renforcer la liberté de choix des élus forestiers*

➤ Comme l'a noté la Cour des comptes, le contenu exact des prestations qui incombent à l'ONF pour la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités ressort de manière peu détaillée des dispositions du code forestier. La Charte de la forêt communale introduite à la demande des communes forestières, précise la nomenclature et constitue un référentiel important pour les élus locaux - en particulier pour les nouveaux maires.

Juridiquement, on peut noter, pour expliquer la relative complexité du sujet, que le régime forestier relève à la fois du droit public

(aménagement, autorisations...) et du droit privé (exercice du droit de propriété, ventes de bois).

### **Le régime forestier en pratique**

Pour que le régime forestier s'applique, les parcelles forestières doivent faire l'objet d'une visite contradictoire entre l'ONF et la collectivité. Celle-ci délibère dans un second temps. L'ONF instruit le dossier et le préfet prend un arrêté officialisant l'entrée en vigueur du régime forestier qui s'applique à titre permanent. Des distractions du régime forestier peuvent être ponctuellement autorisées par l'État pour des motifs d'intérêt général.

La collectivité reste maîtresse de la gestion de son patrimoine et continue à assumer ses responsabilités de propriétaire. Chaque année, l'ONF présente un bilan de gestion à la commune.

Les principales composantes du régime forestier sont les suivantes :

- un plan de gestion de la forêt appelé aménagement forestier, préalable indispensable à toutes les actions qui y seront réalisées et à l'obtention de la certification de gestion durable ;

- un programme annuel de travaux d'entretien et d'infrastructures en forêt ;

- un programme annuel de coupes ;

- la surveillance et la conservation du patrimoine. La surveillance a pour but de maintenir la destination forestière des terrains, la santé des peuplements, le respect de la propriété foncière et de la réglementation générale.

Le régime forestier repose sur un mécanisme de financement mutualisé et le « versement compensateur » délivré par l'État qui prend en charge environ 85 % du coût de sa mise en œuvre.

Les communes participent au financement du régime forestier de deux manières en payant une taxe de deux euros par hectare chaque année (si l'ONF a proposé un plan de gestion) et un pourcentage (10 ou 12 %) de l'ensemble des recettes issues de leurs forêts : ce sont les frais de garderie.

L'élaboration des programmes de travaux relève des missions du régime forestier. La collectivité propriétaire choisit ce qu'elle souhaite réaliser, approuve ce programme et vote les moyens budgétaires correspondant. Dans le respect des règles de la commande publique, le propriétaire choisit librement le prestataire qui effectuera les travaux. En pratique, de nombreuses communes ont recours aux services concurrentiels de l'ONF pour réaliser ces chantiers.

➤ Les travaux patrimoniaux des collectivités, en complément du régime forestier relèvent, en revanche, du secteur concurrentiel. L'ONF effectue pour le compte des communes et autres collectivités publiques, des travaux sylvicoles et d'exploitation en forêt. Ces travaux sont des

interventions commandées par les collectivités sur la base du programme de travaux, proposé par l'ONF au titre du régime forestier, pour permettre l'application de l'aménagement forestier.

Relèvent également des activités concurrentielles les prestations de service visant à protéger, gérer et valoriser le patrimoine naturel. Pour cette seconde catégorie, l'ONF propose ses savoir-faire aux gestionnaires d'espaces naturels, aux élus des collectivités, aux gestionnaires d'emprises ou encore de sites privés.

Ces deux activités, patrimoniale et de service, peinent à s'équilibrer financièrement.

➤ Un rapport publié en 2015, pendant la négociation du précédent COP<sup>1</sup>, a suggéré de clarifier la frontière entre le régime forestier et le domaine concurrentiel en formulant les observations suivantes :

- certaines petites prestations relevant du conventionnel sont financées par le régime forestier, comme par exemple des difficultés de voisinage liées à des arbres ou des tâches liées à l'affouage<sup>2</sup> ; ce rapport précise que ces travaux sont parfois justifiés par la volonté de « maintenir de bonnes relations avec les maires », car « un refus aurait des conséquences sur les demandes de coupes et de travaux de l'ONF » ;

- le contenu du régime forestier ne fait l'objet d'aucune définition légale exhaustive et il est plus simple de lister les interdictions que d'énumérer un grand nombre de prestations. Le code forestier précise cependant l'obligation d'un document de gestion spécifique, dit « aménagement » (art. L. 212-1) approuvé par le préfet de région après accord du propriétaire (art. L. 212-3) et l'organisation des ventes de bois par l'ONF (art. L. 214-6).

Votre rapporteure signale qu'en pratique, les maires et, en particulier, les nouveaux élus, ne sont pas toujours bien conscients de la possibilité de faire réaliser les travaux par des entreprises privées. Ils confient alors leurs chantiers aux services de l'ONF, sans réelle mise en concurrence.

### *c) Les solutions concrètes pour rapprocher l'ONF des territoires*

Le régime forestier se décline synthétiquement autour de trois piliers :

- la surveillance de la forêt, avec un volet pénal qui vise à constater les infractions et un volet civil qui contrôle de respect des limites des propriétés forestières ;

---

<sup>1</sup> Le régime forestier mis en œuvre par l'Office national des forêts dans les forêts des collectivités – rapport conjoint publié en mai 2015 : Inspection générale des finances ; Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux ; Conseil général de l'environnement et du développement durable.

<sup>2</sup> L'affouage donne la possibilité aux habitants de la commune d'accéder à du bois de chauffage.

- la planification et l'encadrement de la gestion par l'aménagement forestier qui prévoit les coupes et les travaux sur une période de 15 à 20 ans ;
- la mise en œuvre de l'aménagement avec la programmation des coupes et des travaux ainsi que l'organisation des ventes de bois.

**Votre rapporteur souligne avec force que ces trois ordres de mesures ne peuvent être envisagés sans une bonne coopération avec les collectivités propriétaires.** Elles sont, en effet, maîtresses de la quantité de la récolte, largement décisionnaires en ce qui concerne les regroupements et les modes de récolte et partenaires incontournables comme aménageurs et développeurs locaux.

**Aujourd'hui, les élus des collectivités demandent à être mieux reconnus dans leur rôle d'aménageurs et à affirmer leur place dans la gouvernance forestière. Impliqués dans le développement de l'économie rurale et de l'emploi, ils sont des leviers essentiels et efficaces sur le terrain dans le cadre de stratégies locales de développement forestier qui se sont multipliées ces dernières années.**

L'insatisfaction des élus a grandi au fur et à mesure de l'approfondissement de la décentralisation et parallèlement à la montée en puissance des usages et de l'intérêt sociétal pour la forêt. Ils sont désormais des acteurs incontournables, et veulent pouvoir, en écho avec leurs populations, « piloter » le devenir de leurs forêts. Ce mécontentement s'est exprimé lors des négociations des derniers COP. Les élus forestiers s'expriment aujourd'hui avec force contre le manque de concertation et de transparence qui leur donne le sentiment d'une tutelle de l'ONF. À ce titre, votre rapporteure souligne que les dernières propositions du Gouvernement, soutenues par certains cadres l'ONF, de percevoir à la place des communes, l'encaissement des recettes des ventes de bois communales sont extrêmement maladroites et mal venues.

**Surmontant la tentation d'une rupture brutale, les élus ont formulé plusieurs propositions** dans un « Manifeste pour la forêt », présenté lors de leur dernier congrès à Épinal le 8 juin dernier.

**Faisant prévaloir l'impératif de solidarité vis-à-vis des communes dépourvues de moyens, les élus forestiers se prononcent en faveur du maintien d'un régime forestier adapté, à la carte, en fonction des attentes des communes et des réalités territoriales.**

**Ce régime doit être fondé sur une responsabilisation accrue des collectivités territoriales et une plus grande transparence dans les choix de gestion.**

**Concrètement, plus de « territorialisation » impliquerait d'adapter et de simplifier les documents d'aménagement en fonction des enjeux locaux, en associant plus étroitement les communes à leur élaboration.**

**Ce partenariat plus étroit doit se traduire par des choix de gestion décidés en fonction des décisions municipales. L'appui technique de**

**l'ONF est important mais il nécessite d'être perfectionné avec une remontée plus complète de l'ensemble des données vers les élus.**

**Dans ce cadre, l'Office garantirait une présence d'interlocuteurs de proximité et d'agents de surveillance des forêts communales.**

**Ces modalités de partenariat doivent également s'appliquer à la stratégie de commercialisation du bois.**

Plus globalement, l'équilibre entre les composantes des fonctions écologiques, économiques et sociales des forêts doit être décliné aux différentes échelles spatiales pertinentes. À chaque niveau, depuis les approches nationales jusqu'aux documents de gestion attachés aux forêts, il convient de favoriser la consultation, la concertation et l'intégration de la forêt dans son environnement socio-économique tout en prenant en compte la préservation de l'environnement et la lutte contre l'effet de serre.

Le territoire doit devenir, dans les faits, l'espace privilégié de concertation et de formalisation des nombreuses attentes des partenaires relevant de la gestion multifonctionnelle.

## **2. Une exigence : ne pas faire peser sur les communes le rééquilibrage financier de l'ONF**

Au cours des 20 dernières années, un certain nombre de rapports d'inspection ont suggéré, pour équilibrer les comptes de l'ONF, d'augmenter sous des formes multiples (frais de garderie, instauration d'une taxe à l'hectare, frais de gestion...) les contributions versées par les communes forestières en contrepartie du régime forestier.

Il convient de rappeler que le régime forestier est soutenu par une dotation budgétaire annuelle de 140 millions d'euros à l'ONF. Ce « versement compensateur » fait l'objet d'interprétations divergentes. Dans les rapports remis au Gouvernement, cette somme est la plupart du temps présentée comme une subvention permettant aux communes de ne payer que 17 % du coût de la prestation effectuée par l'ONF.

Au cours des auditions, il a presque été reproché aux communes de ne pas souligner l'existence de ce versement compensateur. C'est méconnaître les coûts à la charge des collectivités induits par :

- l'exploitation forestière (dessertes, voiries communales...) ;
- la fiscalité (les recettes d'exploitation minorent la DGF alors qu'une partie de ces recettes sont systématiquement réinvesties dans la plantation et l'entretien...) ;
- et les mesures prises en matière d'accueil du public, d'entretien des espaces, de pédagogie à l'environnement.

Autant de surcoûts qui dépassent largement les enjeux de telle ou telle commune forestière.

Les élus forestiers sont plus que jamais soucieux du bon usage des fonds publics. Certaines communes ont d'ailleurs fait valoir que l'appel à des opérateurs privés permettrait, sur certains territoires, de diviser par deux le prix de la prestation – certes de haute qualité – réalisée par l'ONF (30 euros à l'hectare au lieu de 60 euros, selon le rapport conjoint des inspections des finances et de l'agriculture de 2015 précité).

Dans ce contexte et au regard de la comptabilité analytique de l'ONF, il est difficile d'affirmer que les communes bénéficient intégralement de l'aide de 140 millions d'euros. D'autant que même fléchée en totalité sur les communes, cette aide représente 42 euros par an et par hectare communal géré.

Le rapport de 2010 d'Hervé Gaymard, alors président de l'ONF, a appelé à la sagesse sur ce sujet en estimant que *« la remise en cause, même partielle, de ce mode de financement scellerait l'écroulement de la construction existante »*, c'est-à-dire du régime forestier qu'il qualifie de *« pièce maîtresse de la gestion durable de la forêt »*.

**Votre rapporteure estime que le moment est venu de passer à autre chose que des « pansements » homéopathiques.**

**Le projet d'encaissement des ventes de bois a catalysé l'hostilité des communes déjà malmenée fiscalement et budgétairement : elles s'opposent catégoriquement à devenir les « banquiers » de l'ONF, et indiquent qu'une telle mesure ne serait d'aucune utilité pour résorber durablement le déficit structurel de l'ONF.**

Une telle mesure nécessiterait un décret qui n'a pas été finalisé. La Constitution interdit, bien entendu, au Sénat d'adresser des injonctions au Gouvernement dans cette matière qui relève du domaine réglementaire mais, sur la proposition de votre rapporteure, la commission des Affaires économiques exhorte l'exécutif à interrompre ce processus.

### **C. LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION ET LES PISTES DE RÉFORME STRUCTURELLE DE L'ONF**

#### **1. Rapprocher les acteurs forestiers publics et privés**

La piste du décloisonnement public-privé et du regroupement concerté des parcelles pour réaliser des économies d'échelle cible le principal point faible de notre forêt qui est son morcellement.

Il convient de rappeler que les 250 à 300 derniers rapports consacrés depuis 30 ans à la forêt française constatent principalement la sous-exploitation des forêts privées qui représentent les trois quarts de la surface totale : notre forêt est donc en expansion mais notre filière bois stagne ou

régresse avec un déficit commercial de plus de 6 milliards d'euros dont on doit souligner qu'il est principalement imputable à la transformation.

Deux chiffres résument la situation de l'amont forestier. Le premier doit probablement être révisé à la hausse : « on ne coupe que 50 % de la pousse annuelle ». Le second est sans doute évalué au plus juste : 150 millions d'euros sont nécessaires pour renouveler notre forêt, faute de quoi, comme l'a bien exprimé l'avis budgétaire pour 2019 de notre commission des affaires économiques, « la forêt va dans le mur » du vieillissement, de l'inadaptation et du risque d'incendie de grande ampleur.

Dans l'ensemble consensuels, ces rapports préconisent :

- plus de regroupements pour intensifier la gestion forestière ;
- et plus d'investissements pour la replantation ainsi que pour moderniser notre appareil de transformation.

*a) Jusqu'ici les rapports et recommandations sur la forêt ont principalement raisonné de façon cloisonnée*

#### ➤ **Les propositions de regroupement des seules forêts communales**

Un rapport de 2015 sur le régime forestier<sup>1</sup> a proposé de diminuer le coût de la gestion des forêts communales pour l'ONF et pour l'État. La principale piste consiste à favoriser le **regroupement des forêts communales** et par conséquent les économies d'échelle. Des sanctions financières étaient envisagées en cas de regroupement insuffisant, ce qui augmenterait la contribution des communes : bien entendu, votre rapporteure s'oppose vigoureusement à cette dernière idée.

Votre rapporteure s'oppose vigoureusement à la méthode envisagée : les regroupements « forcés » de communes qui sont récemment intervenus se sont révélés inefficaces, en sclérosant les projets de territoires et en faisant exploser les coûts de gestion. Elle rappelle l'attachement des communes à leur propriété forestière et n'est favorable qu'à des regroupements volontaires, « à la carte » et en aucun cas sous contrainte. Sur certains territoires, une forte culture de l'intercommunalité facilite d'ores et déjà les rassemblements librement consentis.

#### ➤ **Le morcellement de la forêt privée a, pour sa part, fait l'objet de plus d'une dizaine de rapports spécifiques et d'une vingtaine de propositions**

La forêt privée française, trois fois plus vaste que les forêts publiques, voit son volume de bois sur pied s'accroître d'environ 1,6 % par an contre 0,1 % en forêt domaniale et 0,7 % en forêt communale. La superficie des forêts

---

<sup>1</sup> « Le régime forestier mis en œuvre par l'Office national des forêts dans les forêts des collectivités » – rapport conjoint publié en mai 2015 : Inspection générale des finances ; Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux ; Conseil général de l'environnement et du développement durable.

appartenant à des particuliers est passée en de 6 376 000 ha à 12 360 000 ha, soit une augmentation de 94 % entre 1912 et 2012.<sup>1</sup>

Ces forêts contiennent l'essentiel du gisement d'exploitation supplémentaire : le diagnostic unanime est donc de concentrer les efforts afin d'amener les propriétaires à en assurer la gestion durable et à les inscrire dans un circuit économique de récolte et de valorisation du bois.

Il convient de préciser que les forêts de plus de 25 hectares sont à plus de 80 % dotées, comme la loi les y oblige, d'un plan simple de gestion (PSG). En revanche, les petites et moyennes forêts d'une surface inférieure à 25 hectares appartiennent souvent à des propriétaires mal identifiés ou n'habitant pas à proximité de leur forêt. Ces forêts sont peu ou pas exploitées et contiennent des volumes de bois importants qui représentent une grande partie de l'écart, estimé à 40 % par l'Inventaire Forestier National (IFN), entre la production totale de la forêt française et les prélèvements effectifs. Le défi est d'importance face à des propriétaires soucieux de l'impact des tempêtes, des attaques d'insectes ou celui d'un grand gibier en densité excessive susceptible d'anéantir leurs efforts de sylviculteur.

La plupart des recommandations résultant de ce constat unanime ont débouché sur des procédures d'encouragement à des regroupements fonciers ou à des regroupements de la gestion des parcelles : elles n'ont pas rencontré le succès espéré.

*b) Soumettre à la concertation le décloisonnement entre forêts publiques et privées*

Le décloisonnement entre forêt publique et privée, dont les avantages potentiels ont été évoqués à plusieurs reprises dans ce rapport, doit se traduire par un rapprochement des acteurs de l'amont, autour de projets partagés, comme cela a pu être fait dans les chartes forestières de territoire ou les plans de développement de massifs.

Un tel rapprochement permettrait :

- une meilleure capacité d'adaptation des massifs, ce qui suppose de mettre en cohérence les plans d'aménagements des forêts publiques et les plans simples de gestion (PSG) du secteur privé ;
- et une meilleure mobilisation de la ressource, en facilitant le choix des essences à cultiver et en mutualisant les infrastructures.

Tout en approuvant le principe du décloisonnement et de la création de passerelles entre public et privé, les représentants de la forêt privée ont rappelé que subsiste une certaine méfiance des propriétaires privés à l'égard

---

<sup>1</sup> Rapport du CGAER « Valorisation agricole et forestière de l'espace rural de décembre 2015 ». Ce rapport souligne également que l'évolution globale de la structure des peuplements forestiers vers la futaie est un des points essentiels des évolutions constatées pendant le siècle écoulé. En effet, le volume moyen de bois sur pied dans une futaie est voisin du triple de ce qu'il est dans un taillis.

de nouvelles contraintes assorties d'éventuels contrôles : si les plans de gestion s'avéraient trop astreignants, la forêt privée risque d'être « mise sous cloche », avec un effet inverse à celui qui est recherché, à savoir une mobilisation accrue de bois.

**Votre rapporteure souligne l'urgence à sortir de l'approche cloisonnée des acteurs de l'amont forestier – qui a aujourd'hui peu de sens sur le terrain et bride les opportunités de développement – pour fonctionner de manière transversale sur un massif forestier dont le périmètre serait défini par les acteurs locaux.**

**De tels partenariats, qui sont déjà à l'œuvre dans les Plans d'approvisionnement territoriaux (PAT), les Plans de développement de massif (PDM) et les Chartes Forestières de territoire (CFT) favoriseront concrètement des avancées en matière de choix des essences, de gestion sylvo-cynégétique, d'équipements, de commercialisation et de lutte contre les incendies et les crises sanitaires. Ils se traduiront dans des documents de gestion publics ou privés plus cohérents.**

## **2. Redéfinir les missions de l'ONF pour clarifier la frontière ainsi que le financement du « régalien » et du « concurrentiel »**

Pour des raisons à la fois économiques, juridiques, organisationnelles, et pour préserver la gestion multifonctionnelle de nos forêts publiques en les protégeant d'éventuelles mesures restrictives liées aux tensions financières, les pouvoirs publics doivent redéfinir les missions de l'ONF et distinguer clairement :

- d'une part, ses activités régaliennes – le cadrage, le contrôle, le suivi, la veille sanitaire, la prévention des risques, et la production de services non marchands ;

- et d'autre part, ses activités concurrentielles.

Une telle démarche, qui a été suivie par de nombreux opérateurs sous statut public en France ou chez nos voisins européens, permettra :

- d'identifier avec exactitude les prestations relevant du régime forestier et le coût de celui-ci financé par le versement compensateur ;

- et de préciser les missions des agents, de clarifier les données comptables et de distinguer les missions de l'ONF de celles de l'Office français de la biodiversité (OFB).

### **3. Repositionner la gouvernance des forêts publiques au plus près des territoires.**

Le rôle d'aménageur et de développeur des élus locaux, qui sont également au contact direct des nouvelles attentes sociétales, doit être valorisé pour soutenir de nouvelles initiatives forestières de proximité : il s'agit saisir les opportunités de création d'emplois ou d'aménités, d'optimiser la gestion des espaces boisés et de développer de nouveaux partenariats forestiers.

Franchir un nouveau pas dans la territorialisation, au-delà de déconcentration actuelle - mais sans pour autant envisager des transferts de compétences aux établissements de coopération intercommunale - se situe dans la logique du Programme National de la Forêt et du Bois (PNFB) et de ses déclinaisons régionales.

Approfondir la gestion forestière par massif permettrait de tirer parti des chartes forestières, des plans de développement de massif et des plans d'approvisionnement territoriaux au bénéfice de l'économie locale.

Une telle évolution serait, en outre, cohérente avec le souhait exprimé par la Fédération Nationale des Communes Forestières, qui appelle de ses vœux, dans son manifeste, la mise en œuvre d'un plan forestier local (PLF) pour compléter la panoplie d'outils stratégiques locaux de développement forestier.

Pour votre rapporteure, ces axes de réforme, partagés par les communes forestières, constituent les bases d'une réflexion qui doit maintenant se construire avec l'ensemble des acteurs publics comme privés, amont comme aval, mais surtout avec l'État. Il est de la responsabilité de ce dernier de s'emparer de ce dossier stratégique pour la France et de définir une nouvelle stratégie forestière nationale ou l'Office, partenaire des territoires, demeure le garant d'une politique forestière nationale.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 juin 2019, la commission a examiné le rapport d'information « Une nouvelle stratégie pour l'Office national des forêts et les forêts françaises ».

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous entendons notre collègue Anne-Catherine Loisier sur la présentation de son rapport très attendu sur l'Office national des forêts (ONF).

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Plus de trois cents rapports ont été publiés ces trente dernières années sur la forêt, ce qui témoigne des préoccupations liées au secteur et des difficultés à surmonter. De grande qualité, ils raisonnent cependant, pour la plupart, de façon compartimentée. Je signale que le dernier rapport du Sénat sur l'Office date de 2009 : en se basant sur une enquête de la Cour des Comptes, nos collègues de la commission des finances avaient titré « *L'ONF à la croisée des chemins* ». Mais depuis dix ans, cet établissement public industriel et commercial (EPIC) n'a pas changé de statut ; son déficit avoisine toujours 20 millions d'euros par an et seuls ses effectifs ont été réduits de 10 000 agents à 8 500. Une présentation synthétique et actualisée s'avère donc opportune, afin d'apporter un regard opérationnel et prospectif, propice à définir des solutions. La situation de l'ONF, « au bord du gouffre » puisqu'il a atteint le plafond d'endettement de 400 millions d'euros fixé par le Gouvernement, suscite de nouvelles propositions. Outre celles du présent rapport, des recommandations émanent des communes forestières, réunies en congrès à Épinal il y a quelques jours – je m'y suis rendue avec notre collègue Daniel Gremillet. Nous attendons également les conclusions de la mission confiée à des inspecteurs généraux, dont le rapport avait été annoncé au mois de mai. Nous les avons d'ailleurs rencontrés – j'hésite à parler d'audition, car ils se sont montrés particulièrement discrets. Nous devrions savoir dans quelques jours ce que cachait leur silence...

Une vingtaine d'heures d'auditions nous ont permis d'entendre une trentaine d'intervenants qui ont exprimé des sensibilités diverses. La nécessité d'un changement de modèle a été souvent invoquée, mais les opinions divergent sur son contenu et sa finalité. Pour les uns, il s'agit avant tout d'alimenter en bois la filière de transformation et d'équilibrer les comptes de l'Office en diminuant le poids de ses charges, notamment salariales. Pour les autres, la priorité va à un modèle de gestion plus respectueux de l'environnement forestier, permettant de valoriser son rôle de puits de carbone et de réservoir de biodiversité. Les tenants de cette analyse s'opposent à une logique productiviste et sollicitent une rémunération des aménités de la forêt, équivalentes aux prestations pour services environnementaux en agriculture.

Il me semble non seulement possible, mais indispensable, de concilier ces deux logiques dans le cadre d'une approche multifonctionnelle, déjà pratiquée par bon nombre d'élus en tenant compte des spécificités forestières locales. À cet effet, le rapport prône une stratégie de réforme forestière globale comportant trois volets.

Il s'agit d'abord de redéfinir les missions assignées à l'ONF en clarifiant, d'une part, ses fonctions régaliennes d'intérêt général et les moyens mis à disposition pour y parvenir et, d'autre part, en les distinguant des activités concurrentielles, mobilisables au cas par cas, en fonction des besoins des collectivités.

Il convient ensuite de repositionner la gouvernance des forêts publiques au plus près des territoires et des projets locaux : cela permettra de valoriser le rôle d'aménageur et de développeur des élus en favorisant des dynamiques de territoires qui déclinent les priorités du programme national de la forêt et du bois (PNFB) et des plans régionaux.

Il faut enfin rapprocher les acteurs forestiers publics et privés en décloisonnant la gestion des forêts et en raisonnant par massif ou par projet, afin d'être plus résilients face aux aléas climatiques, plus efficaces en matière de production, d'équipements ou de commercialisation, mieux adaptés pour répondre aux demandes sociétales.

Notre premier constat va à l'encontre de certaines idées reçues sur l'ONF. On lui accole trop souvent une image de déficit et d'immobilisme : cela pèse lourdement sur le moral des personnels et ce n'est pas conforme à la réalité. En effet, depuis les premiers signes de fragilisation liés à la baisse des prix du bois, en 1980, l'ONF a divisé par deux ses effectifs et augmenté sa production de matière première et de services rémunérés ou non marchands.

Ces efforts considérables n'ont cependant pas permis d'inverser la tendance structurelle au déficit et à l'endettement. De fait, les compressions d'effectifs n'ont pas réduit mais seulement stabilisé la masse salariale, en raison de la charge nouvelle des pensions de retraite et de l'augmentation des rémunérations publiques. Or, la masse salariale de 470 millions d'euros représente l'essentiel des charges de l'Office, qui s'élèvent à 850 millions d'euros. Il s'agit donc d'un facteur déterminant de l'équilibre budgétaire. Simultanément, l'augmentation des volumes de coupe n'a pas jugulé la diminution des recettes liée à la faiblesse des cours du bois : en cinquante ans, la récolte de bois dans les forêts domaniales a augmenté de 35 % mais la recette correspondante a baissé de 30 %.

L'équation financière « le bois paie la gestion forestière », censée garantir l'équilibre financier de l'ONF, n'a fonctionné qu'en 1973 et en 1974 : lorsque le choc pétrolier a porté les cours du bois à des sommets, les ventes ont représenté presque le double de la masse salariale de l'ONF, avec des

effectifs deux fois supérieurs à aujourd'hui. Depuis 1980, les ventes de bois couvrent, en moyenne, la moitié de la masse salariale de l'ONF.

Pour l'exercice 2018, l'Office affiche un résultat net déficitaire de 4,8 millions d'euros, avec un rééquilibrage par rapport à 2017 qui s'explique, en particulier, par l'augmentation des cours du chêne. Les prévisions pour 2019 sont plus inquiétantes : il faut tenir compte de la crise des scolytes qui frappe l'épicéa et devrait entraîner un manque à gagner d'environ 10 millions d'euros pour l'ONF.

Au-delà de ces variations annuelles, c'est la progression continue de l'endettement de l'Office qui témoigne d'un déséquilibre structurel. Il faut cependant replacer ces données financières dans un contexte plus global en allant au-delà de la stricte analyse comptable et en gardant à l'esprit certaines réalités.

Tout d'abord, le ministère de l'économie et des finances a régulièrement augmenté les contributions des communes à l'ONF afin de compléter, à hauteur d'environ 30 millions d'euros par an, le « versement compensateur » de 140 millions d'euros versé par l'État au titre du « régime forestier ». Il s'agit de compenser une partie du coût des prestations d'intérêt général réalisées par l'ONF dans les forêts communales en application du code forestier et des politiques publiques environnementales. Le raisonnement de « Bercy » ne prend pas suffisamment en considération les coûts assumés par les collectivités en raison de l'exploitation forestière, de la fiscalité – les recettes d'exploitation forestière minorent la dotation générale de fonctionnement (DGF), alors qu'une partie est systématiquement réinvestie dans la plantation et l'entretien –, l'accueil du public ou l'entretien des espaces. Il n'est pas impossible que « Bercy » envisage une nouvelle fois d'augmenter la participation financière des communes. Je rappelle qu'en 2010, le rapport d'Hervé Gaymard, alors président de l'Office, soulignait déjà avec réalisme que la remise en cause, même partielle, du versement compensateur scellerait l'écroulement du régime forestier qu'il qualifiait de « pièce maîtresse de la gestion durable de la forêt ». Aujourd'hui, les élus locaux se sentent insuffisamment associés aux choix de gestion et ressentent parfois une forme de « tutelle forestière » de la part de l'ONF de moins en moins bien acceptée. Ils se retrouvent souvent dans des situations difficiles avec des habitants qui ne comprennent pas les choix de gestion sylvicole.

Le fait le plus symptomatique de la crise actuelle est le projet de l'État de faire encaisser les 280 millions de recettes de ventes de bois des communes par l'ONF afin d'alimenter la trésorerie déficiente de l'Office. Outre le fait que ce système aurait pour conséquence de faire de l'ONF le « banquier des communes », il ne résoudra en rien son déficit structurel. La situation est donc vécue comme un abus supplémentaire de l'État et de l'ONF.

Du point de vue économique, le déficit financier de l'ONF ne doit pas occulter le rôle structurant de l'Office en matière de commercialisation du bois : l'enjeu majeur est l'approvisionnement de la filière de transformation qui représente 53 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 440 000 emplois directs et indirects, soit autant que le secteur automobile. La forêt publique, composée des forêts communales et des forêts domaniales de l'État, représente 25 % des surfaces forestières, mais commercialise près de 40 % du bois. Ces chiffres démontrent l'efficacité incontournable du système de commercialisation organisé par l'ONF.

Ce constat amène plusieurs recommandations essentielles, en particulier, pour les prochaines négociations du contrat d'objectifs et de performance de l'ONF. Il faut d'abord maintenir le régime forestier qui permet à l'Office de coordonner la gestion des 1 300 forêts domaniales et des 11 000 forêts des collectivités et d'optimiser la gestion sylvicole pour garantir les besoins d'approvisionnement des entreprises de transformation. L'abandon du régime forestier s'accompagnerait d'un éparpillement des ventes préjudiciable à la filière. Il s'agit ensuite de renforcer la gouvernance en associant plus étroitement les élus des communes propriétaires de forêts, notamment par l'information et par l'accès aux données qui concernent les ventes de leurs bois. Ce sujet complexe doit d'ailleurs prendre en compte les droits de l'organisme effectuant le traitement et la mise en forme des données.

Enfin, il convient de favoriser la gestion par massif, en soutenant notamment les initiatives de rapprochement entre forêts publiques et forêts privées. La forêt privée représente les trois quarts de la superficie forestière. Elle constitue un gisement important de bois encore sous-exploité et pourrait contribuer à l'approvisionnement des industries de la filière. Je préconise, sur ce point, de suivre l'exemple allemand de cogestion forestière public-privé qui est l'une des clés de son efficacité ?

Faut-il pour autant imiter les autres aspects du « modèle allemand » en évoluant vers une forêt plus productiviste ? Certes, avec une forêt 50 % moins étendue que la nôtre l'Allemagne produit deux fois plus de sciages. Cela s'explique par la composition de sa forêt aux deux tiers résineuse avec des essences de bois correspondant à la demande du marché et des industriels. La forêt française, quant à elle, est constituée aux deux tiers de feuillus, en particulier de chênes, également très demandés et à forte valeur ajoutée. Quand bien même nous souhaiterions enrésiner notre forêt pour l'exploiter plus intensivement, cela prendrait plusieurs décennies pour convertir nos massifs, sans aucune certitude sur l'évolution future du marché. Cela présenterait également des risques inhérents aux monocultures, plus vulnérables aux aléas climatiques ou aux attaques parasitaires et appauvrirait les sols en raison d'une exploitation plus intensive et d'une rotation plus rapide des peuplements. Nos concitoyens sont-ils favorables à une monoculture intensive des forêts préjudiciable à la

biodiversité alors que notre forêt abrite entre 120 et 160 essences d'arbres contre seulement 40 en Allemagne ?

J'estime nécessaire de préserver la multifonctionnalité forestière : il s'agit pour les gestionnaires publics et privés, d'adapter les massifs forestiers et de diversifier les essences, afin qu'elles soient plus résilientes aux changements climatiques et aux aléas grandissants tout en s'ajustant, autant que possible, aux demandes de matières premières du marché et des industriels.

Les forestiers doivent certes adapter leur production aux besoins des marchés, mais les industriels doivent également investir dans de nouveaux procédés pour utiliser les essences existantes. Cela facilitera l'adhésion de la société française aux choix forestiers et démontrera que la filière forêt-bois est l'alliée d'un développement économique durable et soutenable. Elle crée des emplois et des activités favorables à l'écologie : l'immobilier et le mobilier stockent durablement le carbone.

Je fais également observer que même si les pays du Nord, y compris la Suède, ont été frappés par des incendies de forêt de grande ampleur, la France a jusqu'à présent été épargnée. Cela démontre la capacité de résilience de notre forêt aux crises sanitaires et aux incendies, même si depuis 1950 sa surface a augmenté de plus de 50 % et couvre aujourd'hui le tiers de l'hexagone.

Pendant les auditions, nous avons également évoqué le cas des gestionnaires privés comme la Société Forestière, filiale de la Caisse des dépôts : celle-ci dégage une rentabilité de 2 %, soit un peu moins de 100 euros par an pour chaque hectare de forêt dont la valeur moyenne s'établit à de 4 000 euros. Si l'on applique ce pourcentage à la forêt de l'État, inscrite au bilan de l'Office pour 10 milliards d'euros, l'ONF pourrait, en théorie, rapporter à l'État 200 millions d'euros de plus chaque année et, pour le moins, équilibrer ses charges.

Cependant, notre forêt publique, du fait de sa composition et du poids des missions d'intérêt général, ne peut pas être gérée de façon intensive. Elle doit souvent privilégier les fonctions de réservoir de biodiversité sur celles de production, comme en témoigne la création récente du grand parc national des forêts de feuillus de Champagne et de Bourgogne. Cette terre historique de production de chênes de qualité est désormais mise en réserve, alors qu'elle recèle un potentiel exceptionnel préservé grâce à une gestion raisonnée des propriétaires locaux.

Une des réussites incontestables de l'ONF, en partenariat avec les communes, est d'avoir engagé une certification forestière propice au développement d'une forêt publique de qualité, attractive et multifonctionnelle. Cette certification est un gage de qualité dans tous les maillons de la chaîne de transformation du bois. Ainsi, la France a fait prospérer une forêt répondant aux attentes sociétales en matière de

production comme de biodiversité. Face aux enjeux climatiques, la biodiversité forestière devient un outil déterminant de captation carbone. La forêt acquiert ainsi une dimension nouvelle, en particulier auprès des jeunes générations, plus sensibles aux sujets environnementaux.

Pour un retour à l'équilibre financier de l'ONF, tout en réduisant les tensions avec le personnel et les élus, une solution consisterait à prendre en compte les aménités de la forêt, qui conditionnent la survie des écosystèmes et demeurent non rémunérées. Un hectare de forêt rapporte environ 100 euros par an à son propriétaire en vente de bois, mais dix fois plus à la collectivité. Le Conseil d'analyse stratégique a chiffré le gain à 970 euros en tenant compte des externalités positives : cueillette, chasse, stockage du carbone, pureté de l'eau, protection des habitats, biodiversité, services culturels et agrément. Dans un contexte de pression sur la ressource, il est essentiel de préserver cette approche durable, condition incontournable pour une exploitation acceptée par les populations. En contrepartie, il apparaît nécessaire de mobiliser des paiements pour services environnementaux, des quotas carbone ou d'autres incitations fiscales visant à favoriser des pratiques vertueuses.

La problématique du déséquilibre financier de l'ONF se pose depuis sa création. Historiquement, c'est parce que « la forêt perd toujours les arbitrages budgétaires », qu'Edgar Pisani a justifié en 1964 la création d'un EPIC pour identifier chaque année les recettes et les dépenses afférentes aux forêts publiques.

La forêt constitue un nouvel enjeu, face aux changements climatiques, de matériau renouvelable et de ressource énergétique. Pour la préserver, les pouvoirs publics doivent redéfinir les missions de l'ONF et clarifier la frontière entre, d'une part, les aspects régaliens - le cadrage, le contrôle, le suivi, la veille sanitaire, la prévention des risques, la production de services non marchands - relevant du régime forestier et, partant, du financement public *via* le versement compensateur, et d'autre part, les activités concurrentielles. Cela permettra de préciser les missions des agents, de clarifier les données comptables et de distinguer missions de l'ONF de celles de l'Office français de la biodiversité (OFB).

Il convient, en outre, de repositionner la gouvernance des forêts publiques au plus près des territoires, en valorisant les élus et en permettant de nouvelles initiatives forestières de proximité, dans la logique du PNFB et des plans régionaux. Aborder la gestion forestière par massif permet de tirer parti des chartes forestières, des plans de développement de massif et des plans d'approvisionnement territoriaux au bénéfice de l'économie locale. Une telle évolution serait, en outre, cohérente avec le souhait exprimé par la fédération nationale des communes forestières, qui appelle de ses vœux, dans son manifeste, la mise en œuvre d'un plan forestier local pour compléter la panoplie d'outils stratégiques locaux de développement forestier.

Enfin, il apparaît nécessaire de rapprocher les acteurs forestiers publics et privés pour privilégier la gestion transversale à l'échelle d'un massif. Il s'agit de favoriser la constitution de partenariats vertueux en matière de choix des essences, de gestion sylvo-cynégétique, d'équipements, de commercialisation et de lutte contre les incendies et les crises sanitaires. Ils se traduiront dans des documents de gestion publics ou privés plus cohérents.

Les axes de réforme que je vous propose, partagés par les communes forestières, constituent les bases d'une réflexion à construire avec les acteurs publics et privés, en amont et en aval de la filière, pour définir une nouvelle stratégie forestière nationale où l'Office, partenaire des territoires, demeurera garant d'une politique forestière nationale.

**M. Laurent Duplomb.** – Je remercie notre collègue pour la qualité de son rapport. Une partie des difficultés de la filière bois est due à l'utilisation insuffisante du chêne dans le secteur de la construction, avec le frein que constitue, en particulier, la norme européenne EN 14080 relative au lamellé-collé. Une évolution apparaît-elle envisageable ?

**M. Marc Daunis.** – Le travail présenté par notre rapporteur est aussi remarquable que passionnant. Je souscris à ses propositions, en particulier pour mieux associer les collectivités territoriales à la gouvernance du secteur forestier et associer le secteur privé. J'étais maire d'une commune dont 52 % du territoire était constitué de forêts et je ne suis heurté à des difficultés considérables en raison du nombre élevé de propriétaires de parcelles.

Il est nécessaire d'adapter la forêt aux changements climatiques, mais les réponses apportées par les experts sont incertaines quand on leur demande quelles essences il faudrait replanter. Je suis favorable à la création de plans forestiers locaux, dès lors que ce document serait réellement établi à l'échelle locale : l'analyse des solutions envisageables nécessite un travail très fin, pratiquement à l'échelle de la parcelle.

**M. Alain Duran.** – Je salue le travail mené par Anne-Catherine Loisier au sein du groupe d'études Forêt-Filière bois. La situation financière de l'ONF est dramatique et nous devons y apporter des solutions. La proximité est gage d'efficacité : je souscris à la proposition d'une gestion par massif, mais serais plus prudent sur un rapprochement entre la forêt publique et la forêt privée, dont les objectifs diffèrent. La forêt publique ne doit pas être réduite à un rôle de distributeur de bois ; l'ONF est garant de sa qualité et, à cet effet, doit conserver son statut d'EPIC.

**M. Daniel Gremillet.** – Je félicite à mon tour notre rapporteur. Il semble effectivement judicieux de raisonner par massif pour une gestion plus cohérente de la forêt dans nos territoires, parfois au bord de la rupture. Il faudrait, en revanche, nous montrer plus offensifs s'agissant du morcellement et du parcellement de la forêt privée. Les propriétaires sont trop nombreux ! Lors de la tempête de 1999, il a fallu consulter les cadastres

pour établir la propriété de certaines parcelles dont les titulaires se désintéressent trop souvent.

Il convient, à juste titre, de définir plus clairement ce qui relève, au sein de l'ONF, de sa mission de service public : il n'est pas normal qu'elle puisse être économiquement assumée par ses autres activités concurrentielles. Je rappelle que la région dispose de la compétence économique : l'ONF doit donc disposer d'intervenants à ce niveau pour mettre en œuvre sa politique forestière dans le cadre, nécessaire, d'un ambitieux plan d'investissement. Plus de la moitié de la superficie du département des Vosges est boisée : la forêt s'étend, mais elle n'est pas suffisamment productive. Elle pourrait pourtant être davantage utilisée en chimie verte et par la filière bois. À cet effet, la recherche apparaît essentielle pour faire émerger de nouvelles capacités de valorisation industrielle et je pense, en particulier, à la possibilité de réaliser du lamellé-collé avec du hêtre.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Nous avons trop sous-estimé l'information des utilisateurs de bois d'œuvre : ils privilégient souvent les bois exotiques pour des usages alors que le bois français correspond pourtant aux besoins. Dans mon département, nous avons mené auprès d'eux des actions d'information.

Je ne suis guère optimiste s'agissant d'un possible remembrement des parcelles privées. Elles représentent souvent le fruit d'ajustements sur des héritages successifs, qui ont conduit à des indivisions complexes. La multifonctionnalité de la forêt doit être et sa mission environnementale rémunérée : je regrette, à cet égard, que le Sénat ait rejeté notre proposition de résolution sur la création de paiements pour services environnementaux rendus par les agriculteurs.

**M. Roland Courteau.** – L'ONF nous a longtemps été envié. Désormais, le personnel dénonce les menaces qui pèsent sur les missions de l'opérateur. La question de la rémunération des aménités positives apparaît, dans ce cadre, cruciale. Comment les services rendus par l'ONF en matière environnementale peuvent-ils être mieux considérés par l'État ? Par ailleurs, disposez-vous d'informations sur la cyperméthrine, traitement toxique souvent utilisé sans précaution ?

**M. Martial Bourquin.** – Je salue la qualité du constat et des recommandations du rapport. L'ONF a vu sa masse salariale se réduire et les contractuels remplacer les fonctionnaires. L'opérateur va-t-il être supprimé au profit du secteur privé ? La Cour des comptes propose des solutions économiques intéressantes, notamment relatives au stockage du dioxyde de carbone. Le secteur privé doit 109 millions d'euros à l'ONF. Quoi qu'il en soit, le rôle de l'Office ne peut être limité à son activité économique : sa mission environnementale est essentielle et, dans mon département, la forêt souffre de la sécheresse. Elle doit être protégée ainsi que notre filière bois.

Ainsi, le Québec a interdit la sortie des grumes de son territoire avant leur transformation. En France, nous les envoyons trop souvent en Chine...

**M. Michel Raison.** - Je remercie notre collègue Anne-Catherine Loisier pour s'être autant investie dans ce sujet. Je proposerai dans le cadre du projet de loi de finances, pour lutter contre le morcellement de la forêt privée, de prélever l'impôt sur toutes les parcelles en regroupant les années dues et non réclamées par l'administration quand il s'agit de sommes inférieures à un certain seuil. Il faut effectivement rémunérer les services rendus à l'environnement par l'agriculture et par la forêt, mais comment ?

**Mme Sylviane Noël.** - À Épinal, quelle a été la réponse du ministre s'agissant du projet de recouvrement, par l'ONF, des recettes des ventes de bois par des communes ?

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** - Monsieur Gremillet, la recherche et l'innovation représentent effectivement un enjeu essentiel pour une meilleure utilisation des ressources en bois, avec la cellulose par exemple. L'État et les industriels doivent investir dans ce domaine.

Monsieur Daunis, les démarches entreprises par les acteurs locaux ont prouvé leur efficacité. Les besoins des territoires varient et nécessitent une approche fine. Trop souvent l'ONF s'est comporté comme s'il était propriétaire des forêts communales, ce qui revient à déposséder les élus de leur compétence. Les avis des experts diffèrent dans la réponse à apporter aux changements climatiques, car il ne s'agit pas d'une science exacte ; les solutions et les essences à privilégier varient en fonction des territoires. Je précise également que l'ONF suit attentivement l'état sanitaire des forêts.

Monsieur Duran, le rapprochement entre gestionnaires publics et gestionnaires privés représente une nécessité, notamment à l'échelle du massif pour la gestion, par exemple, d'une crise parasitaire ou pour l'aménagement d'une desserte. Il faut optimiser les moyens d'exploitation de la forêt.

Monsieur Gremillet, les rapports précédents ont souvent raisonné par silos. Je privilégie, quant à moi, la définition d'une politique nationale et le renforcement du rôle des régions. L'échelle du massif paraît adaptée à la problématique du morcellement. Il est, en outre, nécessaire d'accompagner les industriels en matière d'innovation et d'adaptation de leurs outils aux progrès techniques.

Monsieur Tissot, je vous rejoins sur la nécessité de favoriser l'utilisation de nos bois dans la construction, comme le font les Allemands. Cela réduit également le coût de transport. Il est important que les différentes fonctions de la forêt soient reconnues.

Monsieur Courteau, la cyperméthrine est un traitement chimique toxique désormais remplacé par une méthode thermique moins polluante mais plus coûteuse. De nombreux producteurs, soumis à cette norme

sanitaire pour exporter du chêne vers l'Asie, échappent cependant à cette contrainte en exportant leur bois depuis les ports de nos voisins européens. Un travail d'harmonisation est donc nécessaire à l'échelle européenne. S'agissant de l'Office, nous attendons le résultat de la mission confiée aux inspecteurs généraux s'agissant de la rémunération des aménités positives et des missions d'intérêt général de l'ONF.

Monsieur Bourquin, l'ONF, avec 40 % de personnels de droit privé, compte davantage de fonctionnaires que de contractuels, ces derniers étant recrutés pour les activités concurrentielles, et non régaliennes, de l'établissement. Je précise également que 600 emplois aidés, essentiellement des apprentis, ont également été recrutés, pour un coût de 10 millions d'euros par an. L'économie d'hier n'est pas celle demain : il faut savoir évoluer.

Enfin, madame Noël, sur le sujet que vous évoquez, le feuilleton continue... M. Guillaume ne s'est pas déplacé à Épinal, peut-être pour éviter de fournir une réponse à la question que vous vous posez et qui suscite l'inquiétude des communes forestières.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous vous remercions.

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### Jeudi 17 janvier 2019

- *Ministère de l'agriculture et de l'alimentation - Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises* : **M. Philippe DUCLAUD**, directeur général adjoint, **M. Sylvain RÉALLON**, sous-directeur filières forêt-bois, cheval et bioéconomie, **M. Pierre-Yves PLATZ**, chef du bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs - Secrétariat général, **Mme Catherine GÉRARD**, chargée de mission au bureau « Réglementation et opérateurs forestiers ».

### Mardi 22 janvier 2019

- *Office national des forêts* : **M. Jean-Marie AURAND**, directeur général (par intérim), **M. Patrick FALCONE**, directeur général adjoint, **M. François BONNET**, directeur général adjoint.

### Mercredi 23 janvier 2019

*Table ronde avec les représentations syndicales de l'ONF* :

**M. Claude AMMERICH**, représentant syndical - CGT-FORET, **M. Philippe CANAL**, représentant syndical - SNUPFEN Solidaires, **Mme Marie-Françoise CHATELAIN**, représentante syndicale - SNUPFEN Solidaires, **M. Marc COULON**, représentant syndical - SNPA-FO, **M. Jean-François DAVIGNON**, représentant syndical - FGA-CFDT, **Mme Véronique DELLEAUX**, représentante syndicale - CGT-FORET, **M. David DRUESNE**, représentant syndical - FNAF-CGT, **M. Benoît GÉNÉRÉ**, représentant syndical - UNIPEF, **Mme Corinne LARENAUDIE**, représentante syndicale - Génération Forêts-UNSA, **Mme Armelle NOÉ**, représentante syndicale - EFA-CGC, **M. Dominique PAQUET**, représentant syndical - SNTF-UNSA, **M. Éloi SCHNEIDER**, représentant syndical - CFTC-AGRI, **M. Michel SCHUTZ**, représentant syndical - EFA-CGC, **M. Alain THUOT**, représentant syndical - FO-Forêt, **M. Sylvain VERNIER**, représentant syndical - FO-Forêt.

- *Fédération nationale du bois* : **M. Philippe SIAT**, président, **M. Nicolas DOUZAIN-DIDIER**, délégué général.

### Jeudi 24 janvier 2019

- *Ministère de l'action et des comptes publics* : **M. Morgan LARHANT**, sous-directeur - direction du budget - 7<sup>ème</sup> sous-direction (SD7), **M. Rémi JOHO**, rédacteur - direction du budget - 7<sup>ème</sup> sous-direction - Bureau agriculture.

- *Fédération nationale des communes forestières* : **M. Dominique JARLIER**, président, **Mme Françoise ALRIC**, directrice adjointe.

Mercredi 30 janvier 2019

- *Office national des forêts* : **M. Jean-Yves CAULLET**, président du Conseil d'administration.

Jeudi 31 janvier 2019

- *France Nature Environnement* : **M. Hervé LE BOULER**, administrateur - responsable politique des questions forestières, **Mme Adeline FAVREL**, chargée de mission forêt.

Mercredi 6 février 2019

- *Ministère de la transition écologique et solidaire* : **M. Brice HUET**, directeur adjoint - direction de l'eau et de la biodiversité, **M. Baptiste BLANCHARD**, sous-directeur adjoint - sous-direction de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres.

Mercredi 6 mars 2019

- *Mission d'évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2020 de l'Office national des forêts* : **M. Samuel BERGER**, inspecteur des finances, **M. Claude RONCERAY**, inspecteur général de l'agriculture, **Mme Véronique BIED-CHARRETON**, inspectrice générale des finances, **M. Jean-Pierre DALLE**, inspecteur général de l'administration, **M. Jean-Baptiste CUISINIER**, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, **M. Christian BARTHOD**, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts.

Mercredi 22 mai 2019

- *Ministère de l'agriculture et de l'alimentation - Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises* : **M. Philippe DUCLAUD**, directeur général adjoint, **M. Jean-Christophe LEGRIS**, chef du bureau « Réglementation et opérateurs forestiers », **Mme Catherine GÉRARD**, chargée de mission au bureau « Réglementation et opérateurs forestiers ».