

N° 54

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 octobre 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes sur l'Office national des forêts (ONF),

Par M. Joël BOURDIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beauvils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ONF APPARAÎT PRÉOCCUPANTE	7
A. LA CONTRIBUTION INÉGALE DES DIFFÉRENTES MISSIONS DE L'ONF À SES RÉSULTATS	7
1. <i>L'exploitation des forêts domaniales</i>	7
2. <i>Les autres secteurs d'activité</i>	7
B. DES PRODUITS QUI DÉPENDENT LARGEMENT DE FACTEURS EXOGÈNES	8
1. <i>La vente de bois</i>	8
2. <i>La garderie des forêts</i>	8
C. DES CHARGES SOUS-ESTIMÉES QUI SONT APPELÉES À CROÎTRE	9
1. <i>Les charges de personnel</i>	9
2. <i>Les nouvelles contraintes environnementales</i>	10
3. <i>Les autres charges non prises en compte</i>	10
II. LES LEVIERS UTILISABLES POUR REDRESSER LA SITUATION	13
A. LES EFFORTS DE L'ONF EN MATIÈRE D'ORGANISATION INTERNE DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS	13
1. <i>L'adoption d'une culture de la performance</i>	13
2. <i>La modernisation de la fonction ressources humaines</i>	13
B. LA MISE EN PLACE D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE COMMERCIALE EST PLUS QUE JAMAIS NÉCESSAIRE	14
1. <i>La construction préalable d'une expertise</i>	14
2. <i>Une évolution des modes opératoires</i>	14
C. LES RELATIONS ENTRE L'ONF, L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DOIVENT ÊTRE CLARIFIÉES	15
1. <i>Réaffirmer le rôle de la tutelle</i>	15
2. <i>Réexaminer le partage du coût du régime forestier ?</i>	15
TRAVAUX DE LA COMMISSION - AUDITION POUR SUITE À DONNER À L'ENQUÊTE RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES SUR L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS	17
ANNEXE - COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS	43

En application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **la commission des finances du Sénat a confié à la Cour des comptes**, par lettre en date du 27 octobre 2008 du président Jean Arthuis à Philippe Séguin, Premier président, une enquête sur **l'Office national des forêts (ONF)**.

La Cour des comptes a remis sa communication à la commission des finances le 25 septembre 2009.

Comme à l'accoutumée, l'enquête de la Cour des comptes a donné lieu à une **audition « pour suite à donner »**, ouverte à la commission de l'économie ainsi qu'à la presse, le 21 octobre 2009, en présence de :

- pour la Cour des comptes, M. Christian Descheemaeker, président de la 7^{ème} chambre, MM. Jean Hernandez et Jean-Marie Le Méné, conseillers-maîtres, et Mme Sandrine Rocard, rapporteur ;

- pour l'ONF, Mme Annie Lhéritier, présidente du conseil d'administration, et M. Pierre-Olivier Drège, directeur général ;

- pour le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, M. Pascal Viné, directeur du cabinet du ministre, M. Fabrice Benkimoun, conseiller budgétaire et Mme Sabine Brun-Rageul, conseillère technique en charge de l'aménagement du territoire et de la forêt.

Mesdames, Messieurs,

Votre rapporteur spécial souhaite rappeler, à titre liminaire, les raisons qui sont à l'origine du choix de la commission des finances de confier à la Cour des comptes une enquête sur l'Office national des forêts (ONF), établissement public créé en 1966 et régi par les articles L. 121-1 et suivants du code forestier¹.

¹ *Le titre 2 du livre 1^{er} du code forestier est, en effet, consacré à l'ONF. Aux termes de l'article L. 121-1 de ce code, l'ONF est « un établissement public national à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière (...) placé sous la tutelle de l'Etat. (Ses) activités s'inscrivent dans un contrat de plan pluriannuel passé entre l'Etat et l'établissement public dans les conditions prévues par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Ce contrat précise les orientations de gestion et les programmes d'actions de l'Office national des forêts ainsi que les moyens de mise en œuvre de ces actions. Il décline les obligations de service public de l'Office national des forêts. Il évalue les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions d'intérêt général ».*

Le présent contrôle correspond principalement à un **bilan à mi-parcours de la mise en œuvre du contrat d'objectifs Etat-ONF en vigueur, qui couvre la période 2007-2011¹**. Mais il vise également l'examen des **suites données à certaines décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques²** ainsi qu'aux orientations du **Grenelle de l'environnement** et des **Assises de la forêt**.

S'il convient de saluer la poursuite du processus de réorganisation interne de l'ONF, l'enquête de la Cour des comptes a mis en évidence la **détérioration récente de sa situation financière**. Les améliorations apportées dans la gestion de l'ONF ne sont, en effet, guère suffisantes pour faire face à l'effet conjugué de la **crise économique** et de la **baisse de la demande de bois**.

Après **cinq années de résultats nets excédentaires** (2003 à 2007), les perspectives financières de cet établissement public s'assombrissent : **en 2008, son résultat s'est ainsi effondré à 0,5 million d'euros** alors qu'il était de 8,5 millions d'euros l'année précédente.

La **stagnation de ses produits couplée à l'accroissement de ses charges peut, surtout, laisser craindre une aggravation de sa situation** si rien n'est fait pour y remédier, d'autant plus que les répercussions de la tempête Klaus de janvier 2009 continueront de se faire ressentir sur l'activité de l'Office tout au long des prochaines années.

En 2009, le résultat de l'Office devrait ainsi être négatif, pour une valeur d'environ 10 millions d'euros. C'est pourquoi, loin de permettre le versement d'un dividende, l'activité de l'ONF a nécessité l'année dernière une **contribution exceptionnelle de l'Etat à hauteur de 19 millions d'euros**.

En s'appuyant sur le **diagnostic** dressé par la Cour des comptes, votre rapporteur spécial a identifié **différents leviers** qui pourraient être utilisés pour redresser la situation de l'Office.

¹ *Contrat de plan pluriannuel d'objectifs et de moyens conclu entre l'ONF et l'Etat. Ce document précise les orientations de gestion et les programmes d'actions de l'établissement, décline les obligations de service public de celui-ci, et évalue les moyens nécessaires à la mise en œuvre.*

L'Office s'y engage en particulier à gérer de façon durable, innovante et exemplaire les forêts publiques ; à contribuer de manière renforcée à l'approvisionnement régulier de la filière « bois » et au développement des usages énergétiques du bois ; à développer ses activités de prestation de services dans le double souci de répondre aux attentes des marchés et de financer ses actions d'intérêt général, notamment dans les domaines de l'environnement, l'accueil du public en forêt et la prévention des risques naturels.

² *Le Conseil de la modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 a ainsi décidé que l'Office devrait dégager des gains de productivité en vue de permettre le versement d'un dividende à l'Etat, en fonction de l'évolution des cours du bois. Il a également prévu l'intégration de l'Inventaire Forestier National (IFN) à l'ONF.*

I. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ONF APPARAÎT PRÉOCCUPANTE

Entre 2007 et 2008, ses **produits ont progressé de 1,1 %** (soit 8,8 millions d'euros) pour atteindre **722,9 millions d'euros** tandis que ses **charges ont augmenté plus vite et atteignent 722,4 millions d'euros** (+2,3 %, soit 16 millions d'euros).

Il apparaît que **les déterminants de ces évolutions relèvent largement de facteurs extérieurs à l'Office**, en particulier en ce qui concerne les recettes, ce qui signifie que les efforts fournis par la direction de l'ONF en matière de gestion ne sont pas remis en cause.

L'**état de la trésorerie** est révélateur de la dégradation de la situation financière de l'ONF. En 2008, la trésorerie de l'Office s'est particulièrement détériorée : elle n'a ainsi été positive que 22 jours. L'équilibre financier de l'ONF repose donc largement sur le **recours à l'emprunt** (60 millions d'euros en 2008, contre 40 millions d'euros en 2007).

A. LA CONTRIBUTION INÉGALE DES DIFFÉRENTES MISSIONS DE L'ONF À SES RÉSULTATS

1. L'exploitation des forêts domaniales

Seule l'exploitation des forêts domaniales présente un résultat positif. L'ONF gère 4,7 millions d'hectares de forêts en métropole (27 % de l'ensemble des forêts françaises), dont 1,8 million d'hectares de forêts domaniales (forêts et terrains à boiser ou à restaurer appartenant à l'Etat). La gestion de celles-ci représente la **moitié de son chiffre d'affaires** et permet à l'ONF de dégager des marges d'exploitation.

2. Les autres secteurs d'activité

Les trois autres secteurs d'activité de l'Office sont tous déficitaires.

Le premier concerne l'**intervention de l'Office dans les forêts des collectivités territoriales** au titre du « régime forestier », qui impose aux collectivités de recourir à l'ONF pour gérer leurs forêts. Ces forêts publiques n'appartenant pas à l'Etat mais relevant de l'obligation du « régime forestier », sont détenues, au total, par 11.500 collectivités territoriales.

Le deuxième regroupe les **missions d'intérêt général**, confiées principalement par les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement ainsi que par les collectivités territoriales. Parmi ces missions figurent la production de bois, l'accueil du public ou, encore, la protection du territoire et de la forêt.

Enfin, le troisième couvre les **prestations concurrentielles**, dont les résultats ont été constamment déficitaires depuis huit ans. Et ce constat est valable tant pour les prestations concurrentielles destinées aux collectivités bénéficiant du régime forestier (activités dites « patrimoniales »), que pour les autres clients de l'ONF (activités dites de « services »).

B. DES PRODUITS QUI DÉPENDENT LARGEMENT DE FACTEURS EXOGÈNES

Les **produits sont principalement issus de la vente de bois et de la garderie des forêts**¹ : elles représentent respectivement 38 % et 25 % du chiffre d'affaires en 2008. Or, il convient de souligner que **l'ONF n'est pas en mesure de maîtriser par lui-même ses principales recettes**.

1. La vente de bois

Les produits tirés de la vente de bois **dépendent ainsi directement du volume de bois vendu mais également des cours du bois et des aléas climatiques**².

Sur l'année 2008, la crise économique et la baisse de la demande ont directement impacté les ressources de l'ONF. Entre 2007 et 2008, le chiffre d'affaires « bois » s'est réduit de 12,5%, et cette baisse pourrait être de 23% en 2009. La Cour des comptes n'a pas évalué les conséquences financières de la tempête Klaus de janvier 2009, mais il est possible que ses répercussions, dans une conjoncture déjà déprimée, puissent jouer en défaveur des recettes de l'Office.

2. La garderie des forêts

S'agissant de la **garderie des forêts**, la Cour a relevé que les communes propriétaires de forêts ont l'obligation de recourir à l'ONF pour gérer leur forêt (application du « régime forestier »), mais qu'elles constituent des centres de décision autonomes.

Ceci signifie donc que **l'ONF n'est pas en mesure de décider à la place des collectivités territoriales** des orientations de gestion de leurs forêts, qu'il s'agisse de leurs options d'exploitation, du programme des coupes, ou, encore, de la destination et du mode de vente des bois.

¹ Les frais de garderie sont versés par les 11.371 communes propriétaires de forêts. Ils sont calculés, en règle générale, par l'application d'un taux forfaitaire de 12 % aux ventes de bois des collectivités.

² Il a par exemple fallu environ trois ans à l'Office pour surmonter les conséquences de la tempête de 1999.

C. DES CHARGES SOUS-ESTIMÉES QUI SONT APPELÉES À CROÎTRE

Au cours des prochaines années, **les charges de l'ONF devraient croître de manière considérable.**

Cette **tendance ne semble pas avoir été anticipée** lors de la signature, en juin 2006, du **contrat d'objectifs 2007-2011**, ce qui conduit à penser que **les cibles de celui-ci en matière de performances sont, à ce stade, caduques.** L'équilibre financier défini dans ce contrat semble en effet fortement sous-estimer différentes charges qui s'imposent à l'ONF et dont le poids devrait être de plus en plus lourd.

1. Les charges de personnel

La **gestion des ressources humaines constitue un domaine clé** pour l'ONF, comme le souligne la Cour des comptes.

En effet, **les dépenses de personnel représentent, à elles seules, 63 % des charges de l'Office**, qui emploie près de 10.000 agents, soit environ 6.600 fonctionnaires et 3.200 ouvriers forestiers.

La **démarche de réduction des effectifs**, fondée sur le non-remplacement d'un départ en retraite sur deux, n'est **pas suffisante pour produire des résultats** : sur la période 1999-2008, durant laquelle les effectifs ont été réduits de 17 %, une augmentation de 15 % de la masse salariale est ainsi constatée, atteignant 448,5 millions d'euros en 2008 contre 381 millions d'euros en 1999¹.

Cette évolution résulte notamment des **contreparties massives** accordées par l'ONF à ses agents dans le contexte de la mise en œuvre des mesures de maîtrise des effectifs. D'après la Cour des comptes, le plafonnement du coût de ces améliorations statutaires, fixé à 7,6 millions d'euros par an en 2001, sera finalement *« largement dépassé »*.

Quand bien même l'ONF ferait désormais preuve d'une plus grande rigueur dans sa politique de rémunération, l'augmentation des coûts de main d'œuvre s'accroîtra au cours des prochaines années, en raison notamment de la **majoration des cotisations patronales pour les retraites des fonctionnaires**. La compensation décroissante par l'Etat de cette charge se traduirait, par exemple, à partir de 2011, par un **coût supplémentaire d'environ 60 millions d'euros par an** pour l'Office.

¹ D'après les informations transmises par l'ONF à votre rapporteur spécial, cette variation d'environ 65 millions d'euros de la masse salariale sur dix ans correspond à deux mouvements en sens inverse. D'une part, la diminution des effectifs aurait ainsi conduit à une réduction des coûts de près de 30 millions d'euros. Tandis que, d'autre part, les effets conjugués du coût croissant des pensions, des mesures catégorielles, du « GVT » (glissement, vieillesse, technicité) et de la valeur du point d'indice de la fonction publique ont engendré une majoration des charges de personnel de l'ordre de 95 millions d'euros.

2. Les nouvelles contraintes environnementales

Il peut également être observé que les **trois orientations dégagées lors des Assises de la forêt** de janvier 2008, dans le prolongement du Grenelle de l'environnement, entraîneront de **nouvelles charges** pour l'ONF. Ces trois orientations sont : produire plus de bois et mieux valoriser la ressource bois ; mieux protéger la biodiversité et garantir la gestion durable ; et, enfin, adapter les forêts françaises et anticiper le changement climatique.

D'après la direction de l'Office, la protection de la biodiversité grâce à la **mise en place d'îlots de vieux bois**¹ aurait, par exemple, **un coût situé entre 7,5 et 12 millions d'euros par an**.

3. Les autres charges non prises en compte

En outre, différentes charges, souvent conséquentes, n'ont pas été prévues par le contrat d'objectifs 2007-2011 :

- la **gestion de propriétés bâties** appartenant à l'État sera ainsi confiée à l'ONF, dans le cadre d'un bail emphytéotique d'une durée de 50 ans, pour un **loyer annuel dont la valeur est estimée dans une fourchette de 6 à 8 millions d'euros**². Un versement initial de 10 millions d'euros à l'Etat, couvrant la première année du bail, serait ainsi financé par un nouvel emprunt de l'ONF. Le coût prévu de ces versements, qui forment un « bouquet » indépendant du loyer³, représente, au total, **50 millions d'euros** ;

- l'**assujettissement de l'Office à la taxe foncière** représente un montant estimé à 13,8 millions d'euros par an ;

- le **coût du transfert du siège de l'ONF à Compiègne** devrait s'élever à 26,3 millions d'euros sur trois ans, couverts par la vente du siège parisien de l'Office et par un emprunt de 14,2 millions d'euros ;

- enfin, la **mise en place du fonds stratégique bois**, annoncée le 25 septembre 2009, et qui n'est donc pas mentionnée dans l'enquête de la Cour, doit conduire à une participation de l'ONF à hauteur de 5 millions d'euros.

¹ La mesure consiste à geler pour 30 ans ou de manière définitive des bois arrivés à maturité et qui auraient normalement dû être récoltés.

² Le montant du loyer s'élèvera à 3 % de la valeur des immeubles au moment de la conclusion du bail. L'inventaire des biens est encore en cours au début de l'année 2010. La fourchette indiquée, comprise entre 6 et 8 millions d'euros, repose donc sur un calcul approximatif selon un patrimoine de l'ordre de 230 millions d'euros environ.

³ L'ONF ne devrait pas payer de loyer en tant que tel avant un délai de cinq ans.

**Les précisions apportées par le Gouvernement
lors de la discussion du projet de la loi de finances pour 2010**

Lors de la discussion en séance, le 25 novembre 2009, de l'article 64 de la loi de finances pour 2010 (ex-article 32 du projet de loi), le ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, M. Eric Woerth, a apporté certaines précisions sur les modalités du bail emphytéotique entre l'Etat et l'ONF, particulièrement sur les versements envisagés en plus du loyer.

Cet article avait pour objet d'exonérer l'ONF du paiement de toute indemnité ou impôt dans le cadre de ce bail, conclu dans les conditions prévues par une convention cadre signée le 27 juillet 2009 entre l'Etat et l'Office, et visant l'ensemble du bâti domanial remis en dotation à celui-ci ou dont il dispose déjà. Lors de la discussion d'un amendement « d'appel » de suppression de cet article, dont le rapporteur général de la commission des finances, M. Philippe Marini, a indiqué qu'il visait à obtenir du Gouvernement son analyse et ses réflexions sur la situation financière de l'ONF, le ministre a, en réponse, tenu les propos suivants : *« Il est vrai que ce bail a un prix, le versement par l'Office à l'État d'un « bouquet » initial de loyers capitalisés à hauteur de 50 millions d'euros sur les cinq premières années du bail. D'une certaine façon, ce versement permettra de rattraper toutes les années sans loyer. Certes, cela n'améliorera pas la situation financière de l'ONF, mais l'Office est en mesure de faire face à un tel versement (...). Le bouquet de 50 millions d'euros reviendra au ministère de l'agriculture. Il lui permettra de financer son opération de restructuration immobilière. Le ministère va en effet s'implanter sur le site de Picpus, ce qui lui permettra de réduire de sept à deux le nombre de ses implantations à Paris. Cette restructuration entraînera évidemment des ventes immobilières, mais elle permettra aussi au ministère de l'agriculture de faire des économies de fonctionnement, ce qui est important. Tel est le contexte dans lequel s'inscrivent les dispositions de l'article 32. »*

*« J'ai bien entendu votre appel, monsieur le rapporteur général, mais, je le répète, je pense que l'ONF est tout à fait en mesure de financer cette opération. **S'il devait rencontrer des difficultés, elles seraient résolues, l'ONF étant un opérateur de l'État.** Au fond, cette opération ne peut à mon avis qu'inciter l'ONF à mieux gérer les quelque 2 000 maisons forestières en se séparant d'une partie d'entre elles. En outre, il paiera un loyer et participera ainsi à la modernisation de l'implantation du ministère de l'agriculture ».*

Source : Journal officiel, Débats et documents du Sénat, séance du 25 novembre 2009

En outre, l'**intégration éventuelle de l'Inventaire forestier national (IFN) à l'ONF** représenterait, une **charge supplémentaire** non prise en compte dans le contrat d'objectifs 2007-2011.

Cependant, votre rapporteur spécial souligne que l'éventualité de la **fusion entre l'ONF et l'IFN reste incertaine**, surtout en raison des réserves exprimés par un avis de l'Autorité de la concurrence rendu à ce sujet¹.

Appelé par la RGPP, ce projet de fusion résulte d'une décision du conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008. Cette décision visait l'intégration de l'IFN dans l'ONF au plus tard le 1^{er} janvier 2010. Après son adoption en première lecture à l'Assemblée nationale, l'article 36 de la proposition de loi n° 1085 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, qui prévoyait une telle fusion, a été supprimé par le Sénat lors de sa séance du 25 mars 2009. A la lumière de l'avis précité de l'Autorité de la concurrence, le **prochain conseil de modernisation des politiques publiques** devrait donc procéder à un **réexamen de ce projet de fusion**.

Votre rapporteur spécial observe qu'en cas d'intégration de l'IFN à l'ONF, le coût de cette nouvelle charge devrait être **compensé, a minima, par le transfert à l'Office de la subvention de fonctionnement de l'IFN**, qui s'élève à 12 millions d'euros (soit 90 % des 13,5 millions d'euros du budget de cet établissement public en 2009). Il convient de relever que le choix de déménager le siège de l'IFN de Nogent-sur-Vernisson à Orléans, et non à Compiègne, pourrait induire de nouvelles dépenses². Par ailleurs, la Cour des Comptes souligne que cette opération de déménagement de l'IFN « *ne semble pas obéir à une logique technique, économique ou sociale parfaitement claire* ».

¹ Cf. l'avis n° 09-A-33 du 29 septembre 2009 relatif aux modalités de la vente de bois par l'Office national des forêts. Cet avis fait notamment valoir que le rapprochement des deux établissements publics présenterait au regard du principe de la concurrence non faussée un double risque : « celui de l'accès direct de l'ONF à des données exhaustives et précises, qui actuellement ne sont pas à la disposition de l'ensemble des opérateurs, notamment au niveau infrarégional, lui permettant une connaissance privilégiée du marché par la mobilisation de données détenues de manière exclusive, et celui d'une connaissance des demandes de ses clients potentiels ou de ses concurrents, et donc de leurs besoins ou de leurs intentions ». L'avis de l'Autorité de la concurrence se montre donc favorable au maintien des missions de l'ONF et de l'IFN au sein de deux entités indépendantes.

² Le coût de l'opération devrait atteindre 10 millions d'euros selon le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche et les mesures d'accompagnement en faveur des personnels de l'IFN pourraient s'élever à environ un million d'euros. Installé à Nogent-sur-Vernisson, dans des locaux appartenant à l'Etat, le siège de l'IFN devrait déménager pour Orléans, ou, plus précisément, pour la petite commune d'Ardon. Alors que l'intégration de l'IFN dans l'ONF est prévue depuis plus d'un an et demi, il n'a pas été envisagé de profiter du déménagement de l'ONF à Compiègne pour procéder à un rapprochement géographique des deux structures. Au final, les deux opérations de réimplantation sont donc conduites indépendamment l'une de l'autre.

II. LES LEVIERS UTILISABLES POUR REDRESSER LA SITUATION

L'enquête de la Cour des comptes n'a pas conduit à la formulation de préconisations précises et hiérarchisées.

Néanmoins, votre rapporteur spécial s'est appuyé sur les précieuses analyses de la Cour pour **envisager différentes pistes d'évolution**.

A. LES EFFORTS DE L'ONF EN MATIÈRE D'ORGANISATION INTERNE DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS

1. L'adoption d'une culture de la performance

L'enquête de la Cour démontre que **l'ONF est entré depuis dix ans dans une mutation profonde**.

En effet, une **culture de la performance**, axée sur les gains de productivité et la recherche de résultats, fait l'objet d'une **adoption progressive** dans une administration ancienne, marquée par le poids de ses traditions.

Ce processus a, par exemple, conduit à refondre l'**organisation territoriale de l'Office**, avec la suppression de deux niveaux hiérarchiques.

De même, alors que la paye empruntait trois circuits différents, la **gestion centralisée des payes** constitue un projet qui doit aboutir rapidement.

La réforme de l'ONF doit être poursuivie en veillant, comme la Cour des comptes l'a souligné, à **explicitier ses objectifs sur le terrain et à prévoir des dispositifs d'évaluation *ex ante* et *ex post***.

2. La modernisation de la fonction ressources humaines

En outre, la recherche d'une gestion moins lourde et moins coûteuse nécessite une **adaptation rapide de la fonction ressources humaines de l'Office**.

Il semble, en effet, que **celle-ci n'accompagne pas suffisamment la modernisation de l'ONF** : la réduction des effectifs s'accompagne ainsi d'une augmentation forte de la masse salariale, sans que ne soit exigée, en contrepartie de ces mesures favorables, une évolution marquée des métiers et des compétences des agents.

Il peut également être observé que le **dispositif de rémunération selon les performances**, établi en 2005, reste **insuffisamment mis en œuvre**.

B. LA MISE EN PLACE D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE COMMERCIALE EST PLUS QUE JAMAIS NÉCESSAIRE

1. La construction préalable d'une expertise

La Cour des comptes relève que l'**absence de politique commerciale structurée** constitue un « *défaut de pilotage majeur* ». La définition d'une politique commerciale représente un **préalable pour optimiser les résultats des prestations concurrentielles de l'ONF**, et, de manière plus générale, consolider, son financement.

Le versement d'un dividende à l'Etat restera une ambition purement théorique tant que l'ONF ne disposera pas des moyens de rentabiliser ses activités. Il apparaît que l'Office doit commencer par **développer sa propre expertise en matière commerciale**, en s'appuyant sur des outils adaptés.

Sa connaissance du marché semble, en effet, demeurer aujourd'hui très lacunaire, qu'il s'agisse de **données sur sa clientèle, du suivi des cours du bois¹ ou de la prévision des récoltes**. Sur ce dernier point, un projet, initié en 2005, devrait fournir des résultats au cours de l'année 2010, selon les informations transmises par l'Office à votre rapporteur spécial².

Enfin, l'ONF devra également être en mesure d'**apprécier la rentabilité de ses différents services et interventions**. Dans ce but, un suivi plus fin et rigoureux est requis. Votre rapporteur spécial souligne qu'un logiciel de **contrôle de gestion** dénommé « Séquoia » serait ainsi en cours de développement.

2. Une évolution des modes opératoires

La mise en œuvre d'une véritable politique commerciale impose une **modification des comportements et des modes opératoires**. L'ONF, pour expliquer le déficit de ces activités concurrentielles, fait ainsi état d'une « **sur-qualité** » de ses services.

Le prix de ceux-ci étant calculé en fonction du temps prévisionnel nécessaire à la prestation, la Cour des Comptes fait valoir qu'il existe donc des gisements de productivité à exploiter.

¹ Selon l'ONF, au niveau national, le temps consacré à la connaissance du marché est réparti entre trois ou quatre personnes et totalise moins d'un équivalent temps plein (ETP).

² La Cour des Comptes avait, pour sa part, relevé que le projet devait aboutir avant la fin de l'année 2009 : le temps nécessaire à la mise en place de cet outil informatique de prévision des récoltes est donc plus important que prévu.

C. LES RELATIONS ENTRE L'ONF, L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DOIVENT ÊTRE CLARIFIÉES

1. Réaffirmer le rôle de la tutelle

L'Etat doit prendre toute sa place dans le processus de mutation de l'Office. Son pilotage présente deux faiblesses : une **implication insuffisante dans la définition des priorités stratégiques** de l'ONF¹, d'une part, et un **cadrage financier peu réaliste**, d'autre part.

Opérateur principal de l'Etat pour le programme budgétaire 149 *Forêt*, **l'ONF n'est pas toujours rémunéré pour les services qu'il rend.**

S'agissant, par exemple, des missions d'intérêt général, pour lesquelles le principe d'un financement intégral par l'État a été posé, la Cour relève des défaillances de la part de celui-ci, liées à **l'imprécision des missions confiées à l'Office, au financement insuffisant ou, encore, à des retards de paiement**².

Au cours des prochaines années, il faudra **veiller à ce que les nouvelles contraintes qui résultent des orientations du Grenelle de l'environnement et des Assises de la Forêt soient prises en compte dans le calcul des compensations versées à l'Office**³.

2. Réexaminer le partage du coût du régime forestier ?

L'activité au titre du régime forestier sera de plus en plus déficitaire : en plus d'un plafonnement du versement compensateur de l'Etat par le contrat d'objectifs, la Cour indique qu'entre 1999 et 2007, la **somme effectivement versée par l'Etat chaque année est inférieure d'environ 10 millions d'euros aux engagements contractuels.**

Si, du côté des dépenses, l'ONF doit poursuivre ses efforts de productivité, il conviendrait également d'agir sur les recettes qu'il perçoit. Tout en faisant valoir que *« le partage des charges du régime forestier entre l'État et les collectivités territoriales relève d'une décision politique »*, la Cour relève que **le calcul des frais de garderie manque d'équité.**

¹ La Cour indique que l'initiative et la rédaction des contrats d'objectifs sont d'abord le fait de l'Office. Le dernier contrat (2007-2013) n'a ainsi été précédé d'aucune lettre de mission au directeur général ni d'une autre forme de cadrage préalable.

² Par exemple, la mission de restauration de terrains en montagne n'a, dans un premier temps, été prise en charge par aucun ministère, et s'est soldée par une perte pour l'Office de près de 2 millions d'euros. De même, la moitié du montant des factures relatives à des travaux sur les dunes littorales en 2003 n'a pas été payée par le ministère de l'Agriculture en raison d'un gel de crédits (mise en paiement de 434.521 euros sur 901.600 euros facturés).

³ Alors que le contrat d'objectifs 2007-2011 prévoit que *« l'ensemble des mesures environnementales demandées à l'ONF font l'objet d'une étude d'impact technique et financier – le cas échéant juridique – préalable »*, la Cour des Comptes n'a, par exemple, pas eu communication d'une étude sur le coût pour l'Office des îlots de vieux bois.

En effet, ce calcul ne prend en compte **ni la capacité contributive des communes, ni les prestations de l'Office**, et reste **lié aux options d'exploitation retenues localement**.

Un tel mode de calcul conduit à un résultat peu souhaitable : la charge pesant sur une commune est **d'autant plus élevée qu'elle a une politique active d'exploitation commerciale de sa forêt**¹.

A l'inverse, une commune qui **négligerait une telle exploitation** bénéficiera dans le même temps des prestations de l'Office au titre du régime forestier et, donc, profitera de la situation en étant **relativement favorisée**.

La Cour des Comptes souligne que cette **logique ne va pas dans le sens de la mobilisation de la ressource forestière**, telle que l'a notamment recommandée le Président de la République².

Ces observations plaident donc en faveur d'un **nouveau mode de calcul des frais de garderie**.

Néanmoins, votre rapporteur spécial appelle à **traiter avec une certaine prudence la question du partage du coût du régime forestier**. Il observe, d'ailleurs, que **les tentatives de réforme de ce régime ont, jusqu'aujourd'hui, échoué**³.

¹ Dans ce cas, ses recettes sont également plus élevées.

² Discours d'Urmatt, 10 mai 2009.

³ En effet, l'opposition ferme des communes forestières à la majoration de leurs contributions a conduit le Gouvernement à renoncer à son projet de réforme en 1979, 1995, 2005 et 2008.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

-

**AUDITION POUR SUITE À DONNER À L'ENQUÊTE
RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES
SUR L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS**

Présidence de M. Jean Arthuis, président

Séance du mercredi 21 octobre 2009

Ordre du jour

Audition de M. Christian Descheemaeker, président de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes, de MM. Jean Hernandez et Jean-Marie Le Méné, conseillers-maîtres à la Cour des comptes, de Mme Sandrine Rocard, rapporteur à la Cour des comptes, de Mme Annie Lhéritier, présidente du Conseil d'administration de l'ONF, de M. Pierre-Olivier Drège, directeur général de l'ONF, de M. Pascal Viné, directeur du cabinet du ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, de M. Fabrice Benkimoun, conseiller budgétaire et de Mme Sabine Brun-Rageul, conseillère technique en charge de l'aménagement du territoire et de la forêt, **pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur l'Office national des forêts (ONF).**

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Mesdames et Messieurs, mes chers collègues, nous voici à nouveau réunis pour une audition pour « suite à donner » à une enquête réalisée par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF. Celle-ci concerne l'Office national des forêts.

Nous devons plus spécialement l'initiative de la demande de cette enquête à notre collègue Joël Bourdin, rapporteur spécial de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », qui reviendra tout à l'heure sur les motifs de cette demande, adressée le 27 octobre 2008 à la Cour des comptes.

Je tiens, tout d'abord, à remercier tous les intervenants de leur présence.

Nous recevons en effet ce matin, pour la Cour des comptes, M. Christian Descheemaeker, président de la 7^{ème} chambre, MM. Jean Hernandez et Jean-Marie Le Méné, conseillers-maîtres, et Mme Sandrine Rocard, rapporteur.

L'ONF est représenté par Mme Annie Lhéritier, présidente du Conseil d'administration et M. Pierre-Olivier Drège, directeur général.

Pour le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, sont présents parmi nous M. Pascal Viné, directeur de cabinet du ministre, M. Fabrice Benkimoun, conseiller budgétaire et Mme Sabine Brun-Rageul, conseillère technique en charge de l'aménagement du territoire et de la forêt.

Afin de préserver une possibilité effective de dialogue et de débat, je demande que les interventions liminaires se limitent aux observations principales.

Pour ma part, je souhaite que quelques points particuliers fassent l'objet d'un éclairage précis dès les premiers échanges.

J'en dénombre cinq : le premier concerne la prise en charge par les communes du régime forestier ; le second a trait à la gestion interne de l'Office et

en particulier de sa masse salariale ; le troisième point est relatif aux projets de déménagements du siège de l'ONF et de l'Inventaire forestier national ; le quatrième point est celui de la politique commerciale de l'ONF et le dernier le rôle de la tutelle à l'égard de cet établissement public.

L'ordre d'intervention pourrait être le suivant : M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, pourrait revenir sur le contexte de la demande de cette enquête ; j'inviterais ensuite les magistrats de la Cour des comptes à nous présenter leur travail. Les responsables de l'ONF, puis les représentants du ministère de l'agriculture pourront ensuite nous faire part de leurs réactions. Enfin, tous les commissaires qui le souhaiteront pourront poser librement leurs questions.

Pour commencer, je donne donc la parole à M. Joël Bourdin.

Monsieur le rapporteur spécial, vous avez la parole.

Monsieur Joël BOURDIN, rapporteur spécial de la commission des finances - Cette enquête fait suite à une proposition que j'ai soumise l'année dernière à la commission des finances en tant que rapporteur spécial de la mission qui s'appelait à l'époque « agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ».

J'avais en effet jugé utile de confier à la Cour des comptes une enquête sur l'ONF.

A l'origine, les motifs étaient les suivants : tout d'abord procéder à un bilan à mi-parcours de la mise en œuvre du contrat d'objectifs Etat-ONF 2007-2011 ; évaluer les conséquences pour l'ONF du Grenelle de l'environnement et des assises de la forêt ; enfin, examiner les suites données aux décisions issues de la RGPP.

Le conseil de la modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 avait en effet décidé que l'ONF devrait dégager des gains de productivité en vue de permettre le versement d'un dividende à l'Etat en fonction de l'évolution des cours du bois. Il avait également demandé l'intégration de l'IFN à l'ONF.

Dans ce contexte, j'ajouterai deux autres points aux cinq questions que vous avez indiquées à l'instant.

Tout d'abord, les différentes décisions issues de la RGPP ou du Grenelle ont-elles été mises en œuvre ? Sont-elles toujours d'actualité ?

De manière plus générale, où en est-on du processus de réorganisation interne de l'ONF ? L'Office a-t-il adopté une culture de la performance orientée vers la recherche de résultat et de gains de productivité ? La gestion des ressources humaines est-elle à la hauteur de ces enjeux ?

Je m'interroge également sur la situation financière de l'Office. Quelles évolutions se profilent du côté de ses charges et du côté des produits ?

Les différentes missions assurées par l'ONF présentent-elles à ce sujet des profils proches ou différents ?

Pour mémoire, l'ONF conduit quatre grands types de missions : l'exploitation des forêts domaniales ; l'intervention dans les forêts des collectivités territoriales au titre du régime forestier, qui impose aux collectivités de recourir à l'ONF pour gérer leurs forêts ; les missions d'intérêt général confiées par les ministères de l'agriculture et de l'environnement ainsi que par les collectivités territoriales et enfin les prestations concurrentielles destinées aux collectivités bénéficiant du régime forestier -activités dites « patrimoniales »- ou aux autres clients de l'ONF -activités dites « de services ».

Par ailleurs, je tiens à souligner la grande qualité de l'enquête que j'ai lue avec grand intérêt réalisée par la Cour des comptes. Je remercie les magistrats de la Cour pour leur travail.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - La parole est au président de la 7^{ème} chambre.

Monsieur Christian DESCHEEMAEKER, président de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes - Tout d'abord, quelques données sur le marché du bois.

La forêt française est aux trois-quarts constituée par une forêt privée et au quart par une forêt publique dont s'occupe l'ONF.

Les volumes de bois ont augmenté sensiblement sur trente ans et sont stables depuis dix ans.

Cela tient notamment à l'effet carbone qui signifie que, du fait de la présence de davantage de gaz carbonique dans l'atmosphère, le bois pousse plus vite.

Point important, le bois est une matière première et son cours évolue avec des hausses et des baisses sensibles -parfois même très sensibles : il peut y avoir - 30 % en un an.

Les assises de la forêt s'étaient préoccupées de la production que l'on pouvait attendre de la forêt française et avaient envisagé un objectif en très sensible hausse : la forêt française devrait pouvoir produire nettement plus de mètres cube qu'elle ne le fait actuellement et la forêt publique devrait apporter une contribution de 20 % sur les 20 millions de mètres cube qui devraient être atteints en 2020.

Au vu des chiffres actuels, cet objectif paraît optimiste puisque la récolte de 2020 est déjà en train de pousser.

Un mot sur la prise en compte de la biodiversité. On oppose parfois l'exploitation et la biodiversité. L'enquête fait ressortir que s'il y a eu des conflits, l'ONF est bien un établissement public placé sous deux tutelles, l'agriculture et l'environnement. Par conséquent, il ne faut pas considérer qu'il y a nécessairement conflit entre l'exploitation et la production. C'est à l'ONF de trouver le moyen de concilier des exigences qui ne sont pas immédiatement conciliables. Il s'agit de tracer un trait entre ce qui relève de l'exploitation

ordinaire de l'Office, qui inclut la protection de l'environnement, et ce qui relève de l'extraordinaire et qui entraînerait logiquement une compensation financière.

J'en viens aux activités de l'Office. L'ONF représente 10.000 agents et un chiffre d'affaires de 584 millions d'euros. L'ONF, dans le langage LOLF, est un opérateur de l'Etat -un opérateur important de l'Etat- qui émarge au programme 149 pour l'essentiel.

Quatre activités sont distinguées au sein de l'Office ; je m'attacherai avant tout au cas des forêts des collectivités locales. La forêt domaniale est la seule activité bénéficiaire.

Le régime forestier veut que l'ONF gère les forêts des collectivités locales -en général les forêts communales. L'ONF dispose d'un monopole pour ce faire. Cela coûte évidemment de l'argent. Il faut entretenir les forêts, faire des études sur leur devenir. Les recettes de l'ONF sont constituées par les frais de garderie payés par les 11.000 communes forestières françaises ainsi que par le versement compensateur de l'Etat. Les frais de garderie représentent environ 20 millions d'euros et le versement compensateur 120 millions d'euros de sorte que le régime forestier est avant tout financé par l'Etat pour une somme importante.

Pourtant, le versement compensateur n'est pas totalement compensateur dans la mesure où il est plafonné pour des raisons budgétaires. Le régime forestier laisse généralement un léger reliquat en face des dépenses quand on ajoute les frais de garderie et le versement compensateur.

L'expression de « versement compensateur » et donc trompeuse.

La question du régime forestier est soulevée depuis longtemps. Une commune paye des frais de garderie uniquement en fonction du chiffre d'affaires tiré de la forêt. Une commune qui n'exploite pas sa forêt, qui ne vend pas de bois, ne paiera pas de frais de garderie. Or, c'est elle qui en prend la décision. L'ONF aura des dépenses car toute forêt doit être entretenue mais il n'aura pas de recettes, les frais de garderie s'élevant à 12 % des ventes de bois de la commune.

On est inévitablement amené à se poser des questions en pensant à certaines communes qui décident de ne pas exploiter leur forêt ou ne peuvent le faire mais ont des moyens importants : certaines communes du littoral méditerranéen sont des communes forestières qui n'exploitent pas leur forêt. L'ONF va engager des dépenses pour ces communes et n'en tirera aucune ressource. La commune est donc gagnante dans cette opération, alors qu'elle est peut être riche. On peut aussi trouver le cas inverse d'une commune plus nécessiteuse.

Le système actuel est donc surprenant pour ne pas dire plus.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - C'est un système un peu déséquilibré !

Monsieur Christian DESCHEEMAER, président de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes - C'est un système assez étrange -même s'il a

pour lui la loi et l'ancienneté- dans la mesure où il crée des inégalités assez marquées entre les communes.

Le constat de la Cour est que ce système devrait être un jour réformé pour qu'il y ait un lien plus fort entre les surfaces forestières en cause et la capacité contributive de la commune.

Les prestations concurrentielles, quant à elles, ne relèvent pas du régime forestier même s'il peut arriver qu'elles soient délivrées à une commune.

Les prestations concurrentielles de l'ONF appellent une critique : jamais elles ne sont équilibrées. On peut imaginer un jour un problème de droit de la concurrence : nous avons en effet là un établissement public subventionné qui est sur le marché concurrentiel et qui vend à perte.

Les missions d'intérêt général n'appellent aucune remarque de la Cour.

En ce qui concerne la gestion de l'ONF, sur dix ans, les effectifs de l'ONF sont passés de 12.000 à 10.000 agents. C'est une évolution marquée que l'on trouve rarement chez un opérateur de l'Etat. C'est un point à souligner qui nécessite évidemment beaucoup d'efforts de l'ONF : on ne réduit pas de 20 % les effectifs sans difficulté.

Le problème est que la masse salariale a augmenté : 17 % de réduction des effectifs, 15 % d'augmentation de la masse salariale. Certes, il y a l'inflation et les charges de retraite mais il n'empêche que le constat est surprenant, même sur une période de dix ans.

Ces réductions d'effectifs proviennent d'une réorganisation territoriale ; l'ONF a supprimé deux échelons hiérarchiques et a introduit une notion de spécialisation dans les entités locales. Néanmoins, la décentralisation est forte à l'ONF et, dans certains cas, on ne sait pas très bien ce qui se passe sur le terrain, dans un monde dont on sait qu'il est très syndiqué et très attaché à des traditions d'autonomie individuelle.

Les contrats d'objectifs passés par l'Etat avec l'ONF sont un moyen de gestion tout à fait normal dont on ne peut que souligner l'importance. On trouve dans la période récente, un contrat 2001-2006 et un contrat 2007-2011.

Le problème vient du fait que beaucoup d'événements se sont situés hors contrat et ont une importance telle que le contrat perd de sa valeur.

Je n'évoque pas les tempêtes de 1999, ni l'ouragan Klaus, qui ne peuvent pas être prévus mais je citerai des éléments exogènes au contrat qui sont plus accessibles à chacun et, tout d'abord, la charge de plus en plus lourde des pensions de retraite. C'est un phénomène général pour tous les opérateurs de l'Etat : le pseudo régime de retraite des fonctionnaires cherche l'équilibre et le poids des cotisations de retraite augmente considérablement puisqu'on passe en quelques années de 20 % à 70 %. Cela ne concerne pas que l'ONF mais il est sûr que l'on peut parler, pour un établissement public qui emploie des fonctionnaires, d'un véritable choc des retraites puisqu'il va falloir payer des sommes beaucoup plus importantes qu'auparavant.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - L'établissement prend-il lui-même en charge ses retraites ?

Monsieur Christian DESCHEEMAEKER, président de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes - Non, il verse à l'Etat l'équivalent d'une cotisation de retraite qui alimente le compte d'affectation spéciale. Ce n'est pas un vrai régime de retraite mais tout se passe comme s'il y avait une caisse de retraite des fonctionnaires. C'est ainsi que l'on arrive à 70 % de la masse salariale, dans laquelle les indemnités ne sont toutefois pas soumises à cotisation. Seul le traitement principal des fonctionnaires est soumis à cotisation.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - La rémunération est donc composite.

Monsieur Christian DESCHEEMAEKER, président de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes - Je répète que ceci n'a rien de spécifique à l'ONF : tous les établissements publics sont confrontés à ces demandes de l'Etat. Il semblerait que l'on atteigne un point d'équilibre d'ici deux à trois ans.

Autre élément exogène : la reprise du bâti domanial, problème très spécifique à l'ONF. L'Etat demande à l'ONF, pour qu'il puisse disposer des maisons forestières incluses dans le patrimoine forestier, une somme de 50 millions d'euros en échange d'une mise à disposition par un bail emphytéotique. Cela n'était pas prévu dans le contrat.

Le transfert du siège à Compiègne a été décidé tout récemment. Je ne puis donc être très précis sur ce sujet. Le coût de l'opération décidée en 2008 devrait s'élever à 26,3 millions sur 3 ans et serait couvert par la vente du siège parisien et un emprunt de 14 millions environ. Il y aura sans doute quelques charges d'accompagnement. Le transfert du siège à Compiègne est pour l'ONF une préoccupation que nous n'avons pas pu étudier puisqu'on n'en est qu'au stade des décisions.

S'agissant de l'IFN, il constitue un établissement public qui comprend un peu plus de 200 personnes et qui est chargé de réaliser des statistiques sur la forêt.

Il avait été décidé que l'IFN, situé dans le Domaine des Barres, dans le Loiret, déménagerait pour s'installer au sud d'Orléans. La RGPP a décidé par ailleurs que l'IFN serait intégré à l'ONF. Sur le plan immobilier, le transfert de l'ONF à Compiègne et le déplacement de l'IFN dans le sud d'Orléans se télescopent. Il s'agit là encore d'un projet mais c'est pour l'ONF un autre problème, sur lequel je ne puis apporter beaucoup de lumière.

Restent les perspectives de l'ONF. Inévitablement, on se pose la question de son avenir. L'ONF a une mission première : gérer la forêt domaniale. Il dispose pour ce faire d'un monopole que la Commission de Bruxelles n'a pas jusqu'à présent remis en cause. En 2000, une note a été rédigée par la Commission, qui a reconnu que l'ONF remplissait une mission d'intérêt économique général.

L'ONF exerce également cette activité monopolistique sur les forêts communales. J'ai évoqué les critiques qu'appelle le système actuel, organisé par ailleurs par le code forestier. L'ONF sera-t-il toujours demain l'exploitant monopolistique des forêts communales ? Toute l'histoire administrative française nous conduit à cette solution mais on peut de temps en temps prendre du recul par rapport à l'administration des eaux et forêts, qui remonte au douzième siècle.

Les missions de l'ONF ne vont pas de soi. Sa mission première dégage des bénéfices ; l'activité sur les forêts communales pourrait être remise en cause ; les activités concurrentielles perdent de l'argent. Pourra-t-on continuer longtemps, même sans contentieux à propos de la libre concurrence ?

Ce ne sont pas là des questions auxquelles il est aisé de répondre mais tout contrôleur externe qui se penche sur les comptes et l'activité de l'ONF est amené à se les poser. Aujourd'hui, on vit avec l'ouragan, les difficultés financières momentanées, les déménagements, mais que sera l'ONF demain ? Il est facile de poser la question mais plus difficile d'y répondre. Je pense que les plus hautes autorités de l'Etat doivent s'interroger. Dix mille emplois sont en cause et il existe également dans cette affaire un enjeu environnemental.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances -
La parole est à la Présidente du conseil d'administration de l'ONF.

Madame Annie LHÉRITIER, présidente du conseil d'administration de l'ONF - Je ne suis présidente que depuis deux ans et demi. Je n'ai pas participé à la négociation, ni à la signature du contrat Etat-ONF 2007- 201. Je n'ai pas été auditionnée par le rapporteur de la Cour des comptes dont l'étude portait sur dix ans. Tout cela est très logique puisqu'à l'ONF, c'est le directeur général qui, aux termes même de l'article 122-10 du code forestier, dirige l'Office, gère les personnels, prépare les réunions du conseil d'administration. Ma présidence n'est donc pas exécutive et c'est le directeur général qui répondra point par point aux sujets évoqués.

J'aimerais cependant apporter un témoignage très bref sur mes deux années de présidence du conseil d'administration. Elles ont été marquées par deux périodes très contrastées.

2007 a été la première année d'exécution du contrat. Tous les indicateurs de performances ont été dépassés. L'année a été excédentaire pour l'ONF, dans un contexte économique porteur. L'ONF a récolté le fruit de ses efforts de redressement et de restructuration engagés avec vigueur par le management. Il faut en effet se souvenir que, début 2000, l'ONF était en faillite. La forêt -et singulièrement l'ONF- ont été mis en valeur dans le cadre du Grenelle de l'environnement et des Assises de la forêt, au sein desquelles l'ONF et son directeur général ont été des forces de propositions.

A partir du second semestre 2008, la période est devenue très difficile. La crise économique a frappé l'ONF de plein fouet ; on est de plus tombé dans une période de vives tensions sociales dans l'établissement et d'inquiétudes de la part

des communes forestières quant à l'avenir de l'ONF. J'ai été assailli par de nombreuses délibérations des communes marquant leur inquiétude.

J'ai en effet dû soumettre au conseil d'administration de l'établissement les décisions prises dans le cadre de la RGPP, lourdes de conséquences pour l'établissement, concernant les retraites et la reprise à titre onéreux du bâti domanial, auxquels s'ajoutait la délocalisation du siège.

La présidence de ce conseil d'administration, par ailleurs pléthorique et assez peu opérationnel, a donc été très difficile depuis septembre 2008.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - La parole est au directeur général de l'ONF.

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - Tout d'abord, un mot sur les missions de l'établissement, en particulier concernant la gestion durable de la forêt domaniale et des forêts des collectivités.

Le régime forestier englobe l'ensemble de ces opérations. Les forêts publiques sont prises dans leur ensemble, souvent parce qu'elles constituaient des massifs uniques qui ont ensuite été disjointes par des décisions qui, au XIX^{ème} siècle, dans le cantonnement du droit d'usage des populations rurales, ont consisté à distinguer la forêt domaniale de la forêt des collectivités.

Il existe donc une gestion unique et durable de massifs qui sont des entités homogènes ; au moment où le Président de République, le 19 mai dernier, demandait à la forêt française de se mobiliser pour produire plus tout en préservant mieux, cette unicité d'approche -dans le respect bien sûr de la responsabilité des communes qui décident ce qu'elles font de leurs forêts et sur proposition de l'ONF- c'est un atout important par rapport à l'extrême éclatement des 75 % de forêts privées largement sous-gérées et sous-exploitées et qui font l'objet de décisions autonomes et éparses de la part de plusieurs millions de propriétaires forestiers.

Les deux autres missions portent sur les missions d'intérêt général qui sont, au-delà de la mission du code forestier, confiées à l'ONF par convention spéciale. La prévention de l'incendie est sans doute la plus importante en volume d'activités et en volume financier.

Il existe en outre depuis quelques années une activité dans le secteur concurrentiel qui représente environ le tiers du chiffre d'affaires de l'ONF et sur laquelle je reviendrai ultérieurement.

L'activité de l'ONF est définie par le code forestier mais également par des contrats pluriannuels signés avec l'Etat. Deux font l'objet de la période sous revue de la Cour. Le premier contrat, pour la période 2001-2006 est celui que je qualifierais de contrat de redressement, après une situation financière extrêmement dégradée, indirectement liée aux tempêtes de 1999-2000 ; le second est le contrat 2007-2011 que je considère comme un contrat de développement puisqu'il contenait déjà les ambitions confirmées et amplifiées par les orientations issues du Grenelle de l'environnement, des Assises de la forêt et par les décisions

annoncées par le Président de la République le 19 mai dernier à Urmatt, dans le Bas-Rhin.

Le suivi de ces contrats fait l'objet d'un certain nombre d'indicateurs de performances. Il en existe 34, qui couvrent l'ensemble des 13 domaines. Ces indicateurs font l'objet d'une présentation au conseil d'administration chaque année -et pour la dernière fois le 1er juillet dernier au titre de l'exercice 2008.

S'agissant de l'équilibre général financier de l'ONF, il a fallu redresser l'établissement qui avait connu de très fortes pertes -jusqu'à 90 millions d'euros- en 2002 au titre du premier contrat Etat-ONF. Ceci a été rendu possible par une action très énergique consistant en une réorganisation profonde de l'établissement qui a été rappelée : suppression de deux échelons hiérarchiques, concentration des structures de terrain et baisse d'effectifs très significative -de l'ordre de 2.000 agents et personnels sur un total de 12.000.

Cette action a été accompagnée par la mise en place d'un management par objectif qui exprime aujourd'hui le contrat passé avec l'Etat jusque dans les structures de terrain les plus décentralisées de l'établissement, ainsi que de tableaux de bord pour suivre les résultats et d'une partie nouvelle dotée d'un certain nombre de missions professionnalisées afin d'augmenter la performance et la productivité de ces structures. L'une des plus importantes concerne les agences de travaux, au nombre de neuf, qui regroupent l'ensemble des 3.000 ouvriers forestiers sur 10.000 personnels de l'établissement.

Il a également été mis en œuvre dans ce cadre une réforme profonde du régime indemnitaire afin que celui-ci soit lié aux résultats et aux performances individuelles et collectives au sein de l'établissement.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - La Cour indique que vous avez réduit vos effectifs de 17 % mais que la masse salariale a augmenté de 15 %. Comment l'expliquez-vous ?

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - La masse salariale, de 1999 à 2008, a connu une assez grande stabilité du fait de la compensation intégrale par les baisses d'effectifs des différentes hausses, dont celle de l'indice de la fonction publique.

Un certain nombre de mesures catégorielles ont été décidées par l'Etat dans le cadre du programme de réorganisation précité. C'est à partir de 2007 essentiellement que la masse salariale a repris une hausse importante, en liaison directe avec l'augmentation considérable des charges pour pensions civiles dans le cadre de décisions portant sur 7.000 fonctionnaires sur 10.000.

La masse salariale comprend les salaires directs, ainsi que les charges sociales et le régime indemnitaire. Les charges sociales vont encore augmenter dans les années à venir, la contribution patronale pour pensions civiles des fonctionnaires, qui représente les deux-tiers des personnels, devant passer de 33 % à 70 %, voire 71,3 % en 2011.

C'est plus qu'un doublement et une augmentation de l'ordre de 20 % d'augmentation de la charge pour un fonctionnaire donné, indépendamment de toute autre considération.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Avez-vous l'évolution de la masse salariale proprement dite hors pension pour la période 1999-2008.

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - Oui. En 2001, on a 286 millions d'euros de masse salariale ; en 2002, 291 millions d'euros ; en 2004, 291 millions d'euros ; en 2005, 294 millions d'euros ; en 2006, 299 millions d'euros ; en 2007, 314 millions d'euros et en 2008, 332 millions d'euros.

Monsieur Philippe MARINI, rapporteur général de la commission des finances - Les charges de retraite sont-elles comprises ou non ?

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - Oui.

Monsieur Philippe MARINI, rapporteur général de la commission des finances - Serait-il possible de séparer cet élément et de disposer de la masse salariale hors charges pour pensions ?

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - Je tiens ces chiffres à votre disposition. Globalement, la pension civile représentait jusqu'en 2006 47 ou 48 millions par an. En 2007, on est passé de 49 à 58 puis à 74 en 2008.

Monsieur Philippe MARINI, rapporteur général de la commission des finances - La charge salariale hors pension a donc représenté 308 millions en 2008.

Il faudrait donc soustraire du terme 2001 le volume des charges pour pensions et voir à quel taux d'augmentation on aboutit, en le comparant aux 17 % de baisse de l'effectif.

Monsieur Christian DESCHEEMAEKER, président de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes - Durant les premières années, il n'y a pas d'augmentation des cotisations de retraite mais des mesures statutaires favorables aux personnels.

Monsieur Philippe MARINI, rapporteur général de la commission des finances - Les cotisations pour pensions sont-elles calculées par rapport à la structure spécifique du personnel de l'ONF ou s'agit-il d'une répartition à partir d'un sous-ensemble plus vaste, d'un agrégat plus important ?

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - Il s'agit d'un taux uniformément appliqué à tous les fonctionnaires de la fonction publique, avec une augmentation destinée à s'assurer de l'équilibre général du régime des fonctionnaires, objectif que l'on ne saurait contester.

Dans les administrations centrales ou territoriales de l'Etat, on a fait passer l'équivalent du budget général des charges communes vers les budgets des différents ministères. Cette affaire s'est gérée à somme nulle.

Par contre, pour un EPIC, par construction autonome sur le plan budgétaire, sauf compensation spécifique, on constate une augmentation mécanique de cette opération.

Cette augmentation a été compensée par l'Etat et le ministère de l'agriculture jusqu'en 2007 de façon intégrale ; malheureusement, nous avons été informés que, désormais, cette compensation n'aurait plus cours -ou de façon très incomplète. Cela conduit à une augmentation du coût salarial par fonctionnaire de l'ordre de 20 %. Ce choix va nous conduire, pour l'exploitation de la forêt domaniale, à des recherches de productivité qui pour, équilibrer le système, devront augmenter de 7 % par an au cours des trois prochaines années.

Pour ce qui est de la partie relative aux services aux communes, en comptabilité analytique, les recettes ne changent pas. Il faut donc accepter soit que ce régime devienne fortement déficitaire -ce qui n'est pas acceptable-, soit que l'on diminue de 20 % les effectifs qui sont auprès des élus et des maires, ce qui bien sûr les inquiète profondément. Selon eux, cela remet en cause l'accord qui les avait conduits à parapher le contrat Etat-ONF 2007-2011.

Pour ce qui est de la partie concurrentielle, s'agissant de services sur le marché, une augmentation de 20 % du coût salarial va nous placer dans une situation de compétitivité délicate.

Il y a donc bien un choc des retraites lié à une décision exogène par rapport à l'établissement. Il remet en cause les équilibres prévus dans le contrat Etat-ONF 2007-2011 qui ont conduit les établissements à être bénéficiaires en 2007, dans un contexte économique normal.

Il existe donc une difficulté pour l'établissement. Nous l'avons évoquée avec les ministères de tutelle, qui sont sensibles à cette question, sans avoir de réponse structurelle, compte tenu du caractère très horizontal de la décision sur les taux de retraite des fonctionnaires.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances -
A quelle somme cette réduction se chiffre-t-elle ?

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - Nous avons estimé à 60 millions d'euros supplémentaires, en valeur 2011, dernière année du plan et de l'augmentation du taux des cotisations de pensions, la charge toutes choses égales par ailleurs.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances -
Comment le ministère voit-il cette situation ?

Monsieur Pascal VINÉ, directeur du cabinet du ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche - Je vous prie tout d'abord d'excuser l'absence du ministre, retenu ce matin en conseil des ministres.

Je voudrais renouveler ici tout l'intérêt et toute l'attention que portent le ministère de l'agriculture et celui chargé de l'écologie à l'ONF.

Suite à la RGPP, nous disposons d'une grande direction générale des politiques agricoles agroalimentaires et des territoires et bien évidemment une sous-direction spécifiquement attachée aux questions forestières.

S'agissant du personnel et de la masse salariale, il est vrai que, lorsqu'on entre dans le détail, on a eu un certain nombre de mesures indemnitaires mais l'ONF a réalisé au cours de ces dernières années des restructurations extrêmement importantes, tant en termes d'évolution de personnels qu'en termes territorial, dont un retour légitime a pu être attribué aux personnels en accord avec les tutelles et le ministère du budget.

En masse salariale, hors pensions civiles, on note un montant de 337 millions d'euros en 1999 et de 374 millions d'euros en 2008, soit une augmentation de 10 % sur la période 1999-2008.

Lorsqu'on remet en regard les évolutions du « GVT » (glissement, vieillesse, technicité) ou du point de la fonction publique, on peut constater que l'effort réalisé par l'ONF est réel. Des efforts ont donc été conduits sur la masse salariale.

S'agissant des pensions, les recettes que peut espérer l'ONF sont moindres que celles qui avaient été évaluées. La situation de l'établissement est donc compliquée. Pour 2009, nous avons pris un certain nombre de mesures financières pour aider l'établissement lors du conseil d'administration du 1er juillet. Le ministère de l'agriculture a injecté en particulier 19 millions d'euros dans le budget de l'ONF. Nous étions convenus, avec le conseil d'administration et le budget, d'attendre les ventes de bois d'automne pour avoir une idée de la situation économique globale de l'ONF, sachant que ces ventes sont à moins 27 % par rapport à 2008.

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - La référence 2007 était de 252 millions d'euros de chiffre d'affaires bois ; nous allons sortir cette année entre 150 et 155 millions d'euros.

Monsieur Pascal VINÉ, directeur du cabinet du ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche - Les tutelles et le Gouvernement vont, en fin d'année, étudier de manière très attentive la situation de l'établissement. A stade, on a limité la baisse des indicateurs principaux sur l'efficacité économique de l'établissement mais les prévisions à court terme sont peu favorables. C'est un point que nous allons travailler avec la direction générale de l'ONF dans les semaines à venir pour voir comment trouver une solution à cette situation que nous espérons temporaire.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Quelle est la prévision pour fin 2009, en tenant compte de ces moins-values sur ventes et de la moindre compensation du ministère ?

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - L'année 2009 est singulière. Il y a une mévente très profonde de bois liée à l'effondrement du marché de l'immobilier et à la construction neuve, principal utilisateur de bois neuf.

En 2008, malgré cette situation qui prévalait déjà pendant tout le second semestre et compte tenu d'un premier semestre plus porteur, nous avons réussi à équilibrer les comptes.

Pour 2009, sur 700 millions d'euros de chiffre d'affaires global, nous aurons une perte estimée à 100 millions d'euros à mi-année, qui sera couverte par un effort supporté pour plus des deux-tiers par l'établissement, un tiers par des réductions de charges très vigoureuses s'ajoutant à la réorganisation structurelle et un tiers par les prélèvements sur les résultats positifs 2007. Le troisième tiers est une contribution exceptionnelle de l'Etat.

S'agissant des mises en perspective, j'estime que le modèle économique général de l'ONF, tel qu'il est prévu dans le contrat 2007-2011 est toujours valide et que l'année 2007, qui était bénéficiaire, est l'année courante de référence possible, au problème près des pensions civiles, estimées à 60 millions d'euros en période courante à partir de 2011.

On a les prémisses d'une reprise sur le marché des résineux mais l'Etat a, en fait, « préempté » les profits futurs de l'établissement et même au-delà, au travers de la mesure sur les pensions, ce qui constitue vraiment une difficulté sérieuse.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - On voit les limites de la RGPP. Il faut gratter tellement fort qu'au bout d'un moment, on ne sait plus où prendre l'argent !

Vous dites qu'un tiers va pouvoir être pris sur vos réserves. Quelles sont-elles ?

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - Il s'agit des résultats de 2007.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Qu'avez-vous en situation nette ?

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - 120 millions d'euros.

Monsieur Philippe MARINI, rapporteur général de la commission des finances - En liquidité ?

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Vous avez de l'argent à la banque ?

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - Nous avons actuellement une trésorerie négative, dans la mesure où nous avons choisi de fonctionner uniquement sur les emprunts à court terme fondés sur l'EONIA

(Euro OverNight Index Average), qui sont fort avantageux puisqu'on est en-dessous de 1 %.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances -
Quel est le montant de vos dettes ?

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - Les encours de trésorerie sont à – 525 millions d'euros ce matin. L'ensemble de l'établissement est financé sous cette forme très avantageuse, à 0,5-0,6 % de taux d'intérêt.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances -
Cela n'a jamais été aussi favorable mais il faut prier pour que cela dure !

Monsieur Philippe MARINI, rapporteur général de la commission des finances - Y a-t-il des avoirs placés par ailleurs ?

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - Non.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances -
Avez-vous chiffré la valeur patrimoniale de cette forêt ?

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - Bien sûr. Elle est inscrite depuis 2006 au bilan de l'ONF en application de la LOLF. Nous avons été précurseurs en la matière. Le chiffre exact est de 10 milliards d'euros pour la forêt domaniale.

Monsieur Roland du LUART, vice-président du Sénat, sénateur de la Sarthe - C'est une valeur qui n'est pas mobilisable immédiatement. Il ne faut surtout pas mettre trop de volume pour compenser la chute du marché.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances -
La relation entre l'ONF et les communes peut-elle durer ? Elle pose un problème au regard du droit de la concurrence et peut-être y a-t-il aussi une difficulté dans les modalités de rémunération ?

Monsieur Pascal VINÉ, directeur du cabinet du ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche - C'est une question bien compliquée. Nous partageons la vision de la Cour des comptes sur le fait que l'assiette sur laquelle sont assis les frais de garderie, fondée uniquement sur les ventes de bois, ne prend pas en compte la totalité du service rendu par l'ONF.

Cet état de fait dépend de la situation des différentes communes. Elle est peut-être discutable pour certaines, plus légitime pour d'autres. C'est là toute la difficulté que l'on a pour trouver, compte tenu de la diversité des communes forestières, une assiette différente. A ce stade, le sujet n'a pas été ouvert. Le versement compensateur, qui est à 144 millions d'euros TTC, a été stabilisé entre 2007 et 2011. La fédération nationale des communes forestière est cosignataire du contrat d'objectifs entre l'Etat et l'ONF. Il n'y a eu aucune mise en réserve sur cette ligne budgétaire par le ministère de l'agriculture pour 2009-2010. L'effort de l'Etat auprès des communes forestières reste donc constant.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Peut-être y aura-t-il une revoyure avant la fin de l'année...

Monsieur Pascal VINÉ, directeur du cabinet du ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche - Ce sont des questions qui se posent régulièrement. Pour l'instant, la question n'a pas été explicitement posée mais on travaille avec l'ONF sur une économie quant aux services rendus pour mieux répondre à la demande.

Monsieur Joël BOURDIN, rapporteur spécial de la commission des finances - A la lecture du rapport de la Cour des comptes, j'observe que le ministère de l'agriculture n'a pas toujours été à la hauteur de ce qui avait été prévu. Il y aurait eu des manques sur les paiements dus à l'ONF.

Je ne suis pas sûr non plus que l'ONF s'y retrouve dans le paiement par le ministère des missions d'intérêt général qui ont un caractère spécifique.

Monsieur Pascal VINÉ, directeur du cabinet du ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche - Vous avez raison ! Il est vrai que nous avons gelé un certain nombre de lignes avant 2008. Quand la situation le permettait, des adaptations globales ont eu lieu.

Dans la situation de crise que nous rencontrons aujourd'hui, le Gouvernement et le ministre chargé de la forêt sont particulièrement sensibilisés à ces questions. Nous travaillons pour essayer d'apporter des réponses à l'ONF aussi vite que possible. Nous verrons comment les choses évoluent dans les prochains mois. C'est l'enjeu posé par le Président de la République lors de son discours d'Urmatt. Le Président de la République a souhaité que l'ONF puisse intervenir dans un certain nombre de secteurs où la forêt est sous-exploitée ou inexploitée, de façon à encourager la valorisation de notre patrimoine forestier.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - La parole est aux commissaires.

Monsieur Roland du LUART, vice-président du Sénat, sénateur de la Sarthe - Je voudrais rendre hommage à l'effort de gestion réalisé par l'ONF ces dernières années pour essayer de redresser une situation extrêmement difficile.

La durée du plan de gestion me paraît toutefois beaucoup trop courte par rapport à des aléas qu'on ne domine pas -tempêtes, effondrement du marché. La forêt domaniale a été, de tout temps, merveilleusement gérée, notamment dans le domaine du feuillu, qui remonte à Colbert. Certes, grâce aux techniques modernes, on arrive à des révolutions qui permettent de passer de 240 à 120 ans mais on ne peut faire pousser un chêne en 20 ans !

Je me demande si l'ONF ne devrait pas s'inspirer du plan de gestion sur vingt ans que l'Etat et le ministère de l'agriculture et la forêt imposent au privé. Vouloir le faire sur une durée très courte est extrêmement dangereux !

En lisant le rapport, on voit que, du fait des tempêtes, on ne retrouve approximativement en euros constants les valeurs de 1999 qu'en 2007.

La baisse des cours a été très forte - de l'ordre de 30 %, aussi bien dans le public que dans le privé. Un très grand danger menace la forêt publique française si l'ONF est obligé d'assurer un dividende à l'Etat ou d'équilibrer son budget en mettant plus de bois sur le marché et en sacrifiant l'avenir.

Certaines visées écologistes ont déjà plombé les comptes de l'ONF de 5 millions d'euros par an pour sauver l'habitat de l'*Osmoderma eremita* ou autres coléoptères. Les pensions civiles également. Il faut donc faire très attention à ne pas déséquilibrer complètement l'exercice de l'ONF.

Madame Fabienne KELLER, sénateur du Bas-Rhin - Roland du Luart l'a dit mieux que moi : à gérer trop court, on risque les fausses manœuvres sur la gestion de la forêt domaniale en particulier, mais communale également dans un contexte où on aime à répéter toute la force de la forêt, qui constitue le principal puits de carbone, le moins cher et le moins compliqué à mettre en œuvre !

Il me semble qu'il manque un tableau sur les baisses d'effectifs par rapport au « GVT », qui doit être d'environ - 25 % sur 9 ans. Lorsque la masse salariale n'augmente que de dix, cela signifie que la réduction d'effectifs a fait économiser 15.

Il existe en outre des mesures que je ne connais pas pour certains publics particuliers qui ont dû aggraver le « GVT », qui doit être entre 1,7 et 2 par an pour les publics moyens.

Une ligne sur les retraites pourrait en outre apporter une précision sur le coût complet des agents. Cela clarifierait le débat et permettrait de savoir si l'ONF a fait assez d'efforts. Une réduction de personnel de 20 % est chose assez impressionnante.

En second lieu, si l'ambiance est quelque peu morose ce matin, c'est aussi parce qu'on n'a vraiment pas de chance ! Il existait un plan 2007-2011. Depuis un an, la situation est difficile. La charge des retraites imposée à l'ONF augmente, le prix du bois s'effondre et le versement compensateur a été suspendu en 2007, au moment où cela allait un peu mieux !

L'ONF est donc très déstabilisé par ces trois facteurs qui vont tous dans le mauvais sens ; je trouve que ce n'est pas là un très bon pilotage. Il faut aussi que l'on soit constant dans la durée si l'on veut que les établissements publics puissent avoir une visibilité à moyen terme. Il convient donc de quantifier l'impact de chacun de ces facteurs sur les comptes.

Il faut, par exemple, pour les retraites, établir un comparatif avec des populations équivalentes -DDE ou agriculteurs. Comparaison n'est certes pas raison mais cela permettra de se rapprocher d'autres secteurs.

Monsieur Pascal VINÉ, directeur du cabinet du ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche - L'avenir de la forêt française est intimement lié à la façon dont nous gérons et dont nous orientons l'ONF. Son poids est majeur dans le dispositif. Il existe bien entendu de nombreux acteurs privés mais l'ONF est extrêmement présent.

L'Etat est tenu d'avoir une lecture à moyen et à long terme de la forêt française et du rôle de l'ONF mais, compte tenu des efforts que nous développons en faveur de la filière forestière, nous devons aussi avoir une lecture à court et moyen terme de l'ONF et de son rôle. C'est pourquoi nous lui avons demandé, en dépit de sa situation financière difficile, de prendre part au fonds stratégique « bois » de manière à aider la restructuration de l'aval, en compagnie d'autres partenaires comme la Caisse des Dépôts.

La mobilisation à court terme que nous essayons d'inscrire au contrat d'objectifs est un enjeu majeur pour la forêt française face à la sous-valorisation de celle-ci. C'est toute l'importance pour les ministères de l'agriculture et de l'écologie de ce contrat d'objectifs sur une période certes courte mais extrêmement importante dans le cadre de la dynamisation de la forêt française.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - On voit bien que le produit peut subir des fluctuations considérables. Laissons cela à part. La gestion, la politique salariale, la recherche de compétitivité sont également de vrais sujets.

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - Le modèle économique qui figure dans le contrat 2007-2011 est viable. L'année 2007, qui reprend les cours comparables à ceux de 1999 n'est pas une année exceptionnelle ; elle pourra servir, dans l'avenir, de référence.

S'agissant du long terme, ce contrat prévoyait que nous devions réaliser des bénéfices. Ceci a été prouvé en 2007 alors que certains en doutaient. Ces bénéfices étant réalisés, il convenait de décider de leur allocation. Il s'agissait d'abord de réinvestir pour la gestion durable de la forêt de demain.

En second lieu, nous avons obtenu de la part du ministère des finances, comme pour les prospecteurs pétroliers, de pouvoir nous constituer des provisions pour des aléas climatiques ou conjoncturels afin d'éviter de nous retrouver dans la situation de 1999-2000, où les grandes tempêtes, faute de provisions, avaient coûté 200 millions d'euros à l'Etat.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Cela me fait penser au fonds de réserves des retraites. Toute la question est de savoir si on en a les moyens ou non !

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - Nous avons commencé en 2007 à constituer des provisions en ce sens qui ont servi lors du cyclone Dean et du dépérissement de la forêt de Vierzon. Il y a donc là quelque chose de judicieux.

S'agissant des dividendes, la question mérite d'être posée.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Il faudra que l'on voie le bilan de la situation patrimoniale de l'ONF.

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - Outre la crise actuelle, dont nous espérons qu'elle constituera une parenthèse, la difficulté est venue de la préemption par avance de l'ensemble de ces profits qui

met l'établissement en situation d'infra équilibre quand les choses vont bien et de difficultés sérieuses quand les choses vont mal.

Il y a eu là un certain nombre de dispositions ou de décisions déjà imprudentes en période favorable qui ont mis l'établissement en péril, ayant été prises à contre-cycle, au moment où survenait la crise économique que nous connaissons actuellement, qui se traduit par 30 % de diminution de nos ventes de bois par rapport à l'an passé.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Il est toujours très éprouvant d'avoir un actionnaire nécessaire !

Monsieur Philippe MARINI, rapporteur général de la commission des finances - Je voudrais insister sur la vision de l'entreprise. Selon moi, l'ONF est une entreprise particulière, sur des marchés particuliers, avec des horizons particuliers mais une entreprise ! Or, de quoi une entreprise a-t-elle besoin ? Elle nécessite un bilan et je regrette que les commentaires de la Cour ne nous donnent pas beaucoup d'éléments de repère pour apprécier l'adéquation de ce bilan, un bilan avec un vrai actif, donc de vraies valeurs.

Certes, si des valeurs ont été retenues pour comptabiliser le patrimoine dont l'ONF a la charge, peut-être faudrait-il en affiner l'approche. Il existe en effet un patrimoine qui relève de l'exploitation mais aussi une fonction qui est en rapport avec l'écologie, l'accueil du public et la mise en valeur des régions. Ceci doit se traduire dans l'évaluation des hectares correspondants car il existe des hectares qui peuvent être mis sur le mal et d'autres qui ne le peuvent pas.

La même approche doit d'ailleurs s'appliquer aux éléments bâtis annexes, c'est-à-dire à tout le patrimoine des maisons forestières. Il faut ici que l'Etat soit clair : ce patrimoine est-il destiné à être vendu ou non ? Si c'est le cas, on prendra des valeurs vénales en fonction du montant que le marché paiera pour acquérir ces éléments et en fonction de leur état physique. On ne peut mettre sur le marché pour une valeur théorique un bien dont le toit est percé, l'escalier effondré et qui n'est pas susceptible de prendre place sur le marché comme un bien dans un état d'entretien normal !

Que l'Etat demande à l'ONF d'acquérir ce patrimoine bâti annexe à l'exploitation forestière, pourquoi pas mais l'Etat doit dire s'il autorise l'ONF à aliéner ou non ces biens. Sont-ils nécessaires à l'exploitation de l'ONF ? L'ONF a-t-il toujours autant de gardes ? Il faudrait pouvoir répondre à ces questions ! Les prix d'entrée au bilan devront être fixés en fonction des réponses qui y seront apportées.

J'ai l'impression que l'ONF est encore dans une situation transitoire. Ce n'est pas encore une vraie entreprise. On a pris quelques exemples à partir du bilan. On pourrait également traiter du passif et je pense que nous pourrions faire des remarques analogues. On a progressé mais on n'est pas encore dans l'économie d'entreprise !

S'agissant du compte de résultats, là encore, il faudrait que l'on s'entende bien sur les notions : masse salariale, statut des personnels, contraintes liées à la

fonction publique. Quelles seraient les charges qu'aurait à payer une entreprise de droit commun ? Elle aurait à provisionner des charges de retraite selon sa population, selon sa structure de qualification. C'est probablement ce qui devrait déterminer la compétitivité de ses prix. Or, j'ai le sentiment que l'on est encore dans une situation assez confuse, qu'on ne sait pas très bien quel prix l'on veut déterminer, pour quel marché, pour quelle concurrence.

Pour que cet établissement ait un devenir, il faut qu'il développe son patrimoine technique. Je pense personnellement -car je suis très attaché à ces métiers- qu'il existe un vrai patrimoine technique mais il suppose des efforts de recherche, de se projeter en avant, non de gérer chaque tempête mais de gérer sur le long terme.

L'exploitation forestière et la vente de bois sont des activités qui sont, comme les autres, soumises au coup de boutoir de la mondialisation et sur lesquelles il faut préserver et gagner des parts de marché grâce à une politique de valeur ajoutée.

Il me semble que, pour entrer vraiment dans l'économie d'entreprise, les efforts en ce domaine doivent être mis en perspective si l'on veut conserver l'ONF.

Enfin, s'agissant de l'aspect concurrentiel au sens des directives communautaires, je crois que, par ce biais, nous retrouvons les services rendus aux propriétaires forestiers privés, aux propriétaires communaux. Le dispositif actuel va-t-il pouvoir tenir longtemps ? N'aurez-vous pas un jour en face de vous des communes qui vont se structurer davantage et qui souhaiteront faire des appels d'offres avec différents prestataires ? Quelle va être votre réponse si cela se produit ?

Un dernier mot sur les fonctions de siège et l'IFN. A nouvelle politique, siège nouveau, quelle que soit la localisation du siège ! Peut-être s'agit-il d'un moyen d'ajustement des fonctions centrales et de meilleure adéquation par rapport aux besoins. Un changement de siège, de ce point de vue, est toujours une bonne chose pour la dynamique d'une entreprise.

Enfin, s'agissant de l'IFN, n'y aurait-il pas une cohérence à rechercher une complémentarité des implantations ?

Monsieur Joël BOURDIN, rapporteur spécial de la commission des finances - Je voudrais quant à moi m'adresser au ministère pour avoir des éclaircissements sur l'opération décrite dans le rapport de la Cour des Comptes concernant le bail emphytéotique et le rachat des éléments patrimoniaux accompagné du versement initial de 50 millions d'euros.

Je n'ai pas très bien compris cette opération complexe ; j'aimerais donc que vous nous donniez des explications.

En second lieu, le rapport de la Cour des Comptes enregistre un défaut de pilotage majeur en ce qui concerne la politique commerciale de l'ONF. Le directeur général a évoqué la conjoncture mais il s'agit là d'une remarque

structurelle. Des progrès ont-ils été accomplis ? Il avait été prévu que l'ONF se dote d'un logiciel de contrôle dénommé « Séquoia ». A-t-il été mis en place ? Des progrès peuvent-ils en être attendus pour améliorer la performance commerciale ?

Par ailleurs, on prévoit que l'IFN soit rattaché à l'ONF. Il est actuellement localisé dans une commune du Loiret et l'on prévoit son déménagement à Orléans. Cela fait un peu brouillon ! Qu'en est-il de ce projet ? L'IFN a autorité dans le domaine de la prévision et du contrôle de l'évolution des forêts publiques et privées. Loger une instance objective à l'ONF peut poser un problème d'ordre concurrentiel !

Monsieur Yann GAILLARD, vice-président de la commission des finances, sénateur de l'Aube - J'ai été partenaire de l'ONF durant des années en tant que Président des communes forestières. J'avais beaucoup insisté pour obtenir ce fameux contrat de plan, allant même jusqu'à demander à le signer ! Je l'ai fait bien entendu en tant que témoin et non cocontractant. Je me sens donc dans une situation délicate.

Sans vouloir critiquer le travail de la Cour des comptes, l'ONF n'a pas eu de chance et je ne pense pas que le moment ait été opportun pour réaliser cette étude. On tombe en pleine crise, à un moment où l'ONF, avec l'aide du ministre de l'agriculture, a dû peiner pour s'en sortir !

Par ailleurs, je ne suis pas tout à fait d'accord avec le rapporteur général : l'ONF n'est pas une entreprise mais un organisme mixte, à la fois entreprise et administration.

L'ONF a à la fois la responsabilité non seulement des forêts domaniales mais aussi des forêts communales, même si les communes sont propriétaires de leurs forêts. L'ONF ne correspond donc pas du tout aux normes en vigueur. Le maintien de la forêt transcende selon moi l'économie politique. Je me sens donc mal à l'aise vis-à-vis de cette étude et du moment où elle a été présentée.

Monsieur Philippe LEROY, sénateur de la Moselle - J'interviens en tant que Président du groupe d'études « Forêt et filière bois » et en tant que représentant de la commission des affaires économiques.

Joël Bourdin a raison de rappeler que l'IFN, quel que soit l'endroit où on le place, doit rester un organisme neutre, probablement géré par les statistiques du ministère de l'agriculture ou tout autre organisme de même nature. On ne peut confier l'outil de mesure de la forêt, de son état de production et de son état écologique à l'un des acteurs du secteur ! Ce serait contraire à la déontologie. Le Sénat s'est prononcé sur ce point à l'unanimité au mois de juillet et je voudrais rassurer Joël Bourdin.

Le situer géographiquement est une autre affaire. C'est un aspect technique qui regarde essentiellement l'Etat.

L'étude qui est faite aujourd'hui par Joël Bourdin est intéressante. Il est toujours intéressant d'analyser un établissement lorsqu'il est en difficulté. C'est à

ce moment-là que l'on voit mieux les problèmes. Quand cela marche bien, la réalité est en fait souvent bien masquée.

Il faudrait rappeler qu'en France, l'ONF détient l'essentiel de la technicité forestière. La forêt privée représente les deux-tiers de la forêt mais a beaucoup de difficultés pour maintenir la qualification nécessaire à la domanialité, au patrimoine forestier sur le territoire. L'ONF est un réservoir extraordinaire de ce point de vue, il ne faut pas l'oublier.

L'ONF est aussi un objet administratif ou entrepreneurial bizarre : il doit assumer des fonctions quasi-régaliennes tout en étant un établissement public à caractère concurrentiel. Je crois que les études à venir devront chercher à sortir de cette dualité, qu'il faudra probablement clarifier.

Je rappelle que l'ONF contient l'essentiel de la technicité et de nos capacités d'ingénierie forestière. La forêt privée n'a pas encore réussi à se hisser à ce niveau de technique et les réformes à venir devront, si elles ont lieu, veiller à ce que la forêt privée puisse se trouver encouragée à progresser davantage. L'ONF aura peut-être un rôle à jouer en tant que prestataire de services.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - C'est peut-être là qu'il faudra réaffirmer le rôle de la tutelle. On voudrait que l'ONF soit une entreprise, avec sa logique de stratégie et de gestion mais il existe des missions définies par l'Etat qui justifient une rémunération spécifique pour l'établissement public qu'est l'ONF.

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - La Cour des comptes a indiqué que l'activité concurrentielle était déficitaire. Cette appréciation globale masque une réalité qui comprend deux parties très différentes. La partie majoritaire, qui fait plus de 100 millions sur un total de 148, concerne des travaux dans le secteur concurrentiel. Cette activité est désormais organisée en agences travaux, dans des centres de profit autonomes ; elle est équilibrée. Elle est même bénéficiaire pour les deux dernières années. C'est la quintessence de l'activité concurrentielle de l'établissement. Ceci est en rupture par rapport à des errements anciens, grâce à un certain nombre de décisions prises en ce sens.

L'autre partie fortement déficitaire relève, en comptabilité analytique, du secteur concurrentiel mais on pourrait en débattre. Il s'agit plutôt de l'assistance à maîtrise d'ouvrages à de très petites communes éloignées de zone rurale, où l'activité se situe dans le domaine concurrentiel mais où il n'existe aucune concurrence. Si nous n'intervenions pas, personne ne le ferait !

La question qui se pose est de savoir s'il faut être à l'équilibre partout dans le secteur concurrentiel même lorsqu'il n'y a pas de concurrence et laisser la commune s'arranger seule ou lui facturer des sommes raisonnables, quitte à se résigner - ce qui n'est pas satisfaisant, j'en conviens - quant au fait que cette activité ne soit pas totalement équilibrée. C'est une question délicate que nous nous posons.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Objectivement, la situation actuelle ne pourra durer. L'Etat n'en a pas les moyens.

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - Nous essayons de la faire évoluer. En tout état de cause, nous avons fait profondément évoluer avec succès l'activité de travaux, qui était la principale activité commerciale réelle dans le secteur concurrentiel. Cette activité est désormais bénéficiaire.

S'agissant de la question patrimoniale, nous nous sommes efforcés, dans un cadre de mission de service public, d'avoir une pratique et une gestion d'entreprise publique. Y sommes-nous parvenus ? C'est à la Cour et à vous-mêmes de l'apprécier. Un chemin important a été fait et je répète que le modèle économique que nous avons mis en place est viable en situation de croisière normale, si l'Etat ne préempte pas par avance les profits que nous faisons.

Concernant le bilan, nous avons réalisé un travail gigantesque pour évaluer les forêts métropolitaines -9,4 milliards- ce qui a complètement changé la nature de notre bilan.

Pour ce qui est du reste des fonds propres, nous avons prévu ce dispositif permettant de constituer des provisions afin de faire face à des difficultés comme celles que nous rencontrons actuellement. C'est d'ailleurs ce qui nous permet de passer la crise en demandant relativement peu à l'Etat.

Il nous est demandé d'intervenir dans d'autres domaines, notamment au travers du fonds d'investissement stratégique, à l'image de l'automobile, constitué pour un montant total de 100 millions d'euros et dont un quart devrait être assumé pas l'ONF, à côté de la Caisse des Dépôts, du Crédit agricole et d'autres opérateurs privés.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - De quel fonds stratégique s'agit-il ?

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - Il s'agit du fonds stratégique de la filière.

L'ONF vient de contribuer à sa quote-part pour 25 % de la première tranche à hauteur de 5 millions d'euros. Si l'on souhaite que nous répondions à l'enjeu qui consiste à mobiliser davantage de bois - matériaux et énergie renouvelables - tout en préservant mieux la biodiversité, nous devons en avoir les moyens.

Sur le plan du bilan, j'ai proposé au Gouvernement que le grand emprunt puisse contribuer à une augmentation de capital de l'établissement pour que l'on ait des fonds propres à hauteur de l'activité actuelle, ce qui n'a jamais été le cas, l'établissement n'ayant jamais été doté au départ.

En ce qui concerne la question patrimoniale et les baux emphytéotiques, la loi actuelle prévoit que les maisons forestières sont mises gracieusement à notre disposition pour l'activité d'entretien desdites forêts. Une nouvelle approche a été

prise et pour éviter de dissocier, à l'intérieur d'un massif forestier, une enclave préjudiciable à la valeur même de la forêt, il a été décidé de nous les céder en bail emphytéotique, dispositif élégant -même s'il est coûteux par rapport à la situation actuelle- puisqu'il maintient l'intégrité de la forêt et de l'enclave constituée par l'assise de la maison forestière.

Cependant, le coût de la reprise demandée à l'ONF est estimé à 250 millions d'euros, ce qui constitue une ponction relativement forte, dont 50 millions de soule initiale et un loyer dont je vous ai donné la valeur approximative, l'estimation par les Domaines étant en cours.

Pour ce qui est du siège, il s'agit d'une décision du Premier ministre qui nous a demandé, dans le cadre de la réorganisation des unités de la défense nationale, de nous implanter à Compiègne. Nous venons d'arrêter de façon définitive les conditions d'accession du terrain, ce qui devrait être une étape dans ce projet.

Monsieur Pascal VINÉ, directeur du cabinet du ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche - Je ne reviendrai pas sur la question du siège, qui constitue une décision du Premier ministre.

Pour ce qui est de l'IFN, nous disposons depuis le 29 septembre d'un avis de l'Autorité de la concurrence qui indique qu'il y a incompatibilité entre les missions d'inventaire forestier exercées par l'IFN et les missions exercées par l'ONF. Nous sommes en train de regarder en interministériel quelles conséquences tirer de cet avis. Les décisions n'ont pas été prises mais cela pose des difficultés quant à la conduite à bonne fin du projet.

Pour ce qui concerne le droit de la concurrence et notamment le droit européen, nous avons une réponse de la Commission européenne qui remonte à 2000. L'Etat français avait saisi la Commission à propos de la question des aides d'Etat à l'ONF ; la Commission avait répondu que le régime forestier était compatible avec les règles européennes. Nous n'avons pas de raisons d'être inquiets sur ce sujet.

Concernant la question des maisons forestières, il peut y avoir cession par l'ONF d'une partie de ces maisons ; dans le cas de cession de bâtiments dont l'ONF n'aurait plus usage, l'Office peut bénéficier d'un intéressement au produit de la cession.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Comment se déroulent ces cessions ? Existe-t-il des actes de cession ? Est-ce coûteux ?

Monsieur Pascal VINÉ, directeur du cabinet du ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche - Je ne sais pas. Y en a-t-il déjà eu ?

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - Les maisons forestières ont deux statuts. Certaines appartiennent en propre à l'ONF ; elles sont généralement en dehors des forêts. Dans les forêts, elles ont été

maintenues sous la propriété du domaine privé de l'Etat pour éviter de les dissocier du reste de la forêt. Dans le premier cas, l'ONF les vend librement au prix du marché. A l'intérieur des forêts, il existe une question d'opportunité. S'il est en lisière et qu'il n'a plus d'usage pour l'ONF, le bien peut être disjoint sans difficulté et vendu au prix du marché. S'il est totalement enclavé dans le massif, la question de l'opportunité se pose alors.

L'Etat a choisi, plutôt qu'une cession à l'ONF, le système du bail emphytéotique pour éviter de disjointre l'enclave de la propriété de la forêt, qui resterait la propriété de l'Etat. Ceci aurait en effet une incidence assez forte sur la valeur même du massif forestier. Dans le secteur privé, un massif forestier avec une maison a beaucoup plus de valeur, bien au-delà de la valeur de la maison elle-même et il serait préjudiciable à la gestion patrimoniale de l'Etat d'avoir une telle enclave avec des servitudes considérables.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances -
Ce chiffre de 50 millions est-il issu d'une évaluation objective ?

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - Il ne s'agit pas de 50 millions mais de 250 millions, dont une soule de 50 millions et un loyer qui sera payé par l'ONF pour la totalité du parc. En bail emphytéotique, on acquiert le droit réel sur les constructions. Nous sommes en train de réfléchir à la possibilité de différencier les catégories de maisons entre celles directement utilisées pour le service, celles qui sont libres pour le service et parmi celles-ci, celles qui peuvent être gardées en les louant pour d'autres activités et celles qui doivent être vendues, notamment à la périphérie des massifs.

Tout un travail de gestion patrimoniale prévisionnelle est en cours.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances -
Ne serait-il pas plus simple que l'Etat apporte ses biens en capital ?

Monsieur Pierre-Olivier DRÈGE, directeur général de l'ONF - C'est une solution que nous avons suggérée mais qui n'a pas été retenue par le ministre des finances.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances -
C'est l'ONF qui va s'endetter plutôt que l'Etat. Cela n'a pas de sens pour les finances publiques !

Quand l'Etat s'endette, il a des conditions de marché selon moi beaucoup plus intéressantes que l'ONF -même si vous arrivez à souscrire à des taux intéressants. Je trouve que l'arbitrage du ministère des finances devrait être revu !

Monsieur Philippe LEROY, sénateur de la Moselle - Je suis d'accord : c'est impensable !

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Il suffit d'apporter la valeur aux fonds propres de l'établissement. Il doit y avoir un spread de 10 ou 20 points par rapport à France Trésor. Ce point devra donc être revu !

Monsieur Pascal VINÉ, directeur du cabinet du ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche - S'agissant de la tutelle des deux ministères sur l'ONF, celle-ci s'exerce au jour le jour, essentiellement dans la construction du contrat d'objectifs. Nous sommes actuellement dans le contrat d'objectifs 2007-2011. Nous allons sans doute très prochainement, courant 2010, engager le prochain. Le rôle de la tutelle est dans ce cas majeur.

Assurer la tutelle d'un établissement aussi important que l'ONF n'est pas toujours simple mais nos équipes sont compétentes et connaissent les sujets ; l'équilibre est donc assuré, nous y veillons.

Par ailleurs, concernant les questions de missions d'intérêt général, aujourd'hui, les financements apportés par le ministre de l'agriculture et le ministère de l'écologie sont de l'ordre de 20 millions d'euros.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Merci.

Madame la Présidente, souhaitez-vous vous exprimer ?

Madame Annie LHÉRITIER, présidente du conseil d'administration de l'ONF - Je voudrais simplement dire que ma courte expérience dans cette maison m'a montré que celle-ci a su se réformer et se restructurer. Elle a encore un chemin à parcourir dans ce domaine mais elle s'est mise en position de le faire. L'ONF me semble rester, pour les pouvoirs publics, un outil vraiment performant entre leurs mains qui, pour peu qu'on ne l'étouffe pas, peut mener une politique ambitieuse de la filière « forêt et bois ». Personnellement, j'y crois beaucoup.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Merci.

Vous avez pu mesurer que la forêt française et l'ONF avaient de bons avocats au Parlement mais vous avez également compris dans quelle philosophie et dans quelle démarche s'inscrit cette enquête. Elle n'a pas d'autre objet que de vous aider dans votre mission et peut-être aussi à faire avancer quelques débats qui sont restés dans des cercles où les conflits d'intérêt pouvaient peser sur la décision.

Nous souhaitons prospérité à la forêt française et la réussite de l'ONF.

La commission des finances autorise-t-elle la publication d'un rapport reprenant le contenu de cet échange ? Il en est donc ainsi décidé.

(La séance est levée à 12 heures 40)

ANNEXE

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT
SUR L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS**



COMMUNICATION

**A LA COMMISSION DES FINANCES, DU CONTRÔLE
BUDGETAIRE ET DES COMPTES ECONOMIQUES
DE LA NATION
(art. 58-2° de la LOLF)
DU SÉNAT**

OFFICE NATIONAL DES FORETS

Septembre 2009

SOMMAIRE

PARTIE I : Les activités de l'ONF : un équilibre fragile.....	7
I. LA GESTION DURABLE DES FORÊTS DOMANIALES, FONDEMENT DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DE L'OFFICE.....	8
A. L'exploitation de la forêt domaniale : l'évolution contrastée des volumes et des prix.....	8
1. Un plafonnement des volumes depuis dix ans	8
a. La stagnation de la production	8
b. Une différence non significative entre les volumes offerts et les volumes vendus	9
2. Une évolution favorable de la composition de l'offre.....	10
3. Un redressement des recettes depuis 2003 interrompu en 2008	11
4. Une insuffisance des outils de l'ONF en matière de prévision et de connaissance du marché	12
5. Un renouvellement des méthodes de commercialisation	12
B. Un coût de gestion des forêts globalement maîtrisé mais des divergences entre forêts domaniales et forêts des collectivités.....	14
C. Des contraintes environnementales nouvelles : les assises de la forêt et la controverse sur le coût des mesures	16
a. L'offre de bois et l'extension des surfaces forestières exploitées.....	16
b. La prise en compte de la biodiversité : la question des flots de vieux bois	17
II. LA GESTION DES FORÊTS DES COLLECTIVITÉS : LE DIFFICILE ÉQUILIBRE DU RÉGIME FORESTIER	19
A. Une dégradation attendue.....	19
1. Les données de l'équilibre actuel	19
2. Le plafonnement du versement compensateur et l'évolution des frais de personnel.....	21
B. La question de l'évolution du régime.....	22
III. LES ACTIVITÉS CONCURRENTIELLES DE L'OFFICE : UN SECTEUR DÉFICITAIRE	23
IV. LES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL : L'ÉVOLUTION DES RÈGLES DE FINANCEMENT ...	26

PARTIE II : Le pilotage de l'ONF : un exercice sous contrainte 29

I.	LE COÛT ÉLEVÉ DES RESSOURCES HUMAINES ET LA RECHERCHE DE RÉPONSES ORGANISATIONNELLES	29
A.	Une gestion particulièrement lourde, marquée par le poids de l'histoire	29
1.	La coexistence d'une majorité de fonctionnaires et d'agents de statut privé.....	29
a.	Un personnel hétérogène	29
b.	Une gestion lourde et coûteuse.....	30
c.	Un dialogue social difficile	31
d.	Un système d'information insuffisant.....	31
2.	La gestion comptable des frais de personnel : la survivance historique du recours au réseau du Trésor.....	31
B.	Une masse salariale en hausse sur la période 1999-2008, qui contraste avec la forte diminution des effectifs	32
1.	La maîtrise des effectifs de l'office.....	32
2.	La répartition territoriale des personnels.....	33
3.	Une masse salariale néanmoins en augmentation	35
a.	Des mesures catégorielles massives décidées en 2001	35
b.	La composante indemnitaire de la masse salariale : apports et limites de la réforme menée en 2005	36
C.	Des réformes d'organisation à inscrire dans une perspective de long terme.....	36
1.	La diminution du nombre des échelons territoriaux.....	37
2.	La réorganisation des structures locales.....	37
3.	La recherche de perspectives au-delà de 2011 : un exercice stratégique encore à mener	38
II.	LE PILOTAGE DE L'OFFICE PAR L'ÉTAT : UN CADRAGE ESSENTIELLEMENT FINANCIER ET PEU STRATÉGIQUE	39
A.	Le contrat Etat-ONF : un outil qui n'a pas été pleinement exploité	39
B.	Des marges de manœuvre réduites par des décisions extérieures aux contrats	40
a.	Le « choc » des retraites.....	40
b.	La reprise du bâti domanial par l'ONF	41
c.	Le paiement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.....	42
d.	Le transfert du siège à Compiègne.....	43
e.	L'intégration de l'Inventaire forestier national à l'ONF.....	44

PARTIE III : Les finances de l'ONF hypothéquées.....	46
I. LE BILAN DE L'OFFICE : UN PATRIMOINE CONSOLIDÉ MAIS UNE TRÉSORERIE DEGRADÉE	46
A. Un patrimoine consolidé par l'intégration des forêts domaniales.....	46
B. Une trésorerie fragile.....	47
C. Un équilibre financier au détriment du fonds de roulement et par l'emprunt	48
II. LES RÉSULTATS DE L'OFFICE : UN REDRESSEMENT EPHEMERE	49
A. Le compte de résultat : des aléas sur les produits et une grande rigidité des charges	49
1. Les produits	50
2. Les charges	51
B. Les résultats de l'office : le retour à l'équilibre et le redressement de 2006 et 2007	52
III. LE RENVERSEMENT DE 2008 ET LES PERSPECTIVES POUR 2009	53
A. L'année 2008 et un budget primitif 2009 optimiste	53
1. L'année 2008.....	53
2. Le budget primitif 2009.....	54
B. Les difficultés de 2009 et la décision budgétaire modificative de juillet.....	55

INTRODUCTION

Le présent rapport sur l'Office national des forêts (ONF) répond à une demande d'enquête de la commission des finances du Sénat sur le fondement de l'article 58-2 de la LOLF, enquête ayant pour objet, aux termes de la lettre en date du 27 octobre 2008 de M. Jean ARTHUIS, « d'évaluer la gestion récente de cet important opérateur, les conditions de son inscription dans une démarche de performance, ainsi que sa capacité à mettre en œuvre avec diligence les propositions issues de la révision générale des politiques publiques, du Grenelle de l'environnement et des Assises de la forêt tenues en 2008 ».

Cette enquête a été menée conjointement avec un contrôle de cet établissement par la Cour effectué en application de l'article L. 133-1 du code des juridictions financières et portant sur la période 1999-2008. Ce contrôle, en application de l'article L. 135-3 du même code, donnera lieu à un rapport particulier qui sera adressé aux commissions des finances du Parlement.

Le précédent contrôle de la Cour était intervenu au moment des tempêtes de décembre 1999 dont les conséquences et les enseignements nombreux n'avaient pu être ni étudiés ni intégrés. La période qui a suivi a été marquée par plusieurs éléments qui ont profondément affecté l'équilibre financier de l'office, notamment les conséquences de la tempête elle-même, l'évolution largement d'origine externe (cotisations aux régimes de retraite des fonctionnaires) de ses charges de personnel, l'incidence enfin de la crise économique de 2008.

S'il porte, par définition, sur des exercices passés, le contrôle de la Cour s'est efforcé d'ouvrir la réflexion sur les perspectives de l'office qui, après avoir vécu une période de redressement, puis de développement, se voit aujourd'hui de nouveau confronté à des difficultés de nature à remettre en cause sa stratégie.

Éléments sur la forêt française et l'ONF

Avec 15,71 millions d'hectares, la forêt¹ française couvre 28,6 % du territoire national. Il s'agit essentiellement de forêt de production², soit 14,97 millions d'hectares de forêt où l'exploitation du bois est possible (sans présumer de la rentabilité économique de l'exploitation). Ceci représente 95 % de la superficie forestière française.

¹ La forêt est un territoire occupant une superficie d'au moins 50 ares avec des arbres capables d'atteindre une hauteur supérieure à 5 mètres à maturité in situ, un couvert arboré de plus de 10 % et une largeur d'au moins 20 mètres (Inventaire Forestier National – IFN -, La forêt française, 2008).

² Une forêt de production est une forêt disponible pour la production de bois, c'est-à-dire où l'exploitation du bois est possible (sans considération de rentabilité économique) et compatible avec d'éventuelles autres fonctions. Les peupleraies sont des forêts de production. Les noyeraies et les châtaigneraies à fruits ainsi que les truffières cultivées et les vergers sont exclus de la définition de la forêt (production agricole). Source : idem.

En France métropolitaine, le volume de bois sur pied³ de la forêt de production est de 2,41 milliards de mètres cubes, soit un volume moyen à l'hectare de 161 mètres cubes. Le volume de bois sur pied de la forêt française en forêt privée est de 1,7 milliard de mètres cubes, soit 71 % du volume total de bois sur pied. Celui des forêts des collectivités publiques représente 431 millions de mètres cubes et celui des forêts domaniales 268 millions de mètres cubes.

La France totalise 101,1 millions de mètres cubes (Mm³) de production brute annuelle⁴ hors peupleraie. Le rapport entre la production brute annuelle et le volume sur pied est de 4,2 % en moyenne. Avec 74,6 Mm³, la forêt privée contribue à 74 % de la production brute annuelle de la forêt française.

L'ONF gère environ 4,7 Mha de forêts et d'espaces boisés en métropole (soit 27 % de la forêt française), dont 1,8 Mha de forêts domaniales et assimilées et 2,9 Mha de forêts relevant également du régime forestier (appartenant principalement à 11 500 collectivités).

En 2008, l'établissement a mobilisé⁵, 12,98 Mm³ de bois dont 5,8 Mm³ en forêt domaniale et 7,2 Mm³ en forêts des collectivités, dont 1,4 Mm³ au titre de l'affouage.

Pour l'exercice 2008, le chiffre d'affaires s'est élevé à 584,3 M€, dont :

- 220,9 M€ de recettes de bois domaniaux ;
- 144 M€ provenant de la mise en œuvre du régime forestier en forêts des collectivités ;
- 155,7 M€ provenant des activités conventionnelles (services et travaux dans le secteur concurrentiel et missions d'intérêt général)⁶.

Les charges relatives aux salaires de l'ensemble des catégories de personnels représentent environ 65 % des dépenses constatées dans le budget de l'établissement.

L'ONF emploie environ 6 600 fonctionnaires (et contractuels assimilés) et près de 3 200 ouvriers forestiers. Largement déconcentré, l'office a cependant resserré ses structures et s'appuie dans l'hexagone sur 9 directions territoriales regroupant elles-mêmes 50 agences en charge de près de 400 unités territoriales ou spécialisées.

L'office est un opérateur principal de l'Etat : il a un rôle majeur dans le programme 149 *Forêt*, tout en apportant son concours au programme 181 *Protection de l'environnement et prévention des risques*.

³ Volume sur pied : l'IFN intègre dans son calcul du volume les arbres de plus de 7,5 cm de diamètre à 1,3 m des forêts de production. Pour ces arbres, le volume pris en compte comprend le tronc du sol jusqu'à une découpe de fin bout de 7 cm appelé également « volume bois fort IFN ». Il n'inclut qu'une branche maîtresse. Il inclut l'écorce. Source : idem.

⁴ La production brute annuelle correspond à l'augmentation en un an du volume de bois sur pied. Pour pouvoir la calculer, les agents de l'IFN mesurent l'accroissement en hauteur et en diamètre des cinq dernières années sur chaque arbre recensable. Ceci permet d'avoir une production annuelle moyenne sur 5 ans. Source : idem.

⁵ Le volume de bois mobilisé est le volume de bois désigné et mis en vente.

⁶ Source : rapport de développement durable/rapport de gestion 2008.

Ce rapport se compose de trois parties :

- la première est consacrée aux activités et prestations de l'office ;
- la deuxième à son pilotage tant interne, par l'office lui-même, qu'externe, par l'État ;
- la dernière fait le point sur les finances de l'office.

PARTIE I : LES ACTIVITÉS DE L'ONF : UN ÉQUILIBRE FRAGILE

L'office national des forêts (ONF), établissement public industriel et commercial, créé en 1966, exerce quatre missions principales, dans le cadre du code forestier :

- la gestion des forêts domaniales ;
- la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités ;
- la réalisation de missions dites d'intérêt général, confiées par l'État ou les collectivités ;
- des prestations de services qui relèvent du secteur concurrentiel, tant au profit des collectivités publiques que d'autres clients.

Comme le montre le tableau ci-après qui retrace l'évolution du résultat analytique de l'établissement⁷, les produits de l'ONF, d'un montant de 775,2 M€ en 2007, avant la crise de 2008, proviennent pour presque les deux tiers (65,25 %) de la gestion de la forêt publique, notamment de la forêt domaniale. Les résultats tirés de la gestion de cette forêt compensent les pertes constatées sur toutes les autres activités de l'office.

Répartition analytique du résultat de l'ONF

(milliers €)

	2005				2006		2007			
	Solde	Charges	Produits	Solde	Charges		Produits		Solde	
					Montant	%	Montant	%		
Gestion forêt publique	5 883	417 746	446 937	29191	450 365	58.75	505 784	65.25	55 418	
<i>Dont forêt domaniale</i>	13468	269 872	305 553	35681	303 905	39.64	362 890	46,81	58 985	
<i>Dont forêt des collectivités</i>	-7585	147 874	141 384	-6 490	146 460	19.10	142 893	18.43	-3 567	
Missions d'intérêt général	-8115	59 155	50 463	-8 692	79 880	10.42	67 897	8.76	-11 983	
Concurrentiel	-13153	134 637	120 689	-13948	136 568	17.81	125 211	16.15	-11 357	
Prestations internes					39 657	5.17	39 657	5.12	0	
Non incorporé	15 524	33 041	27 806	- 5 235	60 166	7.85	36 616	4.72	-23 550	
Total	139	644 580	645 895	1 315	766 636	100.00	775 165	100.00	8 529	

Source : ONF, bilan analytique 2007

La présente partie analyse successivement :

- la gestion de la forêt domaniale ;
- la gestion des forêts des collectivités et l'équilibre du régime forestier qui leur est applicable ;
- les activités concurrentielles de l'office ;
- les missions d'intérêt général.

⁷ La répartition du résultat de l'office telle qu'elle est retracée dans le tableau est, bien évidemment, tributaire des conventions retenues dans l'élaboration de la comptabilité analytique de l'office et de leur évolution, importante en 2006 et 2007. Les résultats ne sont donc pas directement comparables d'une année à l'autre. Par ailleurs, les charges et produits non incorporés aux missions de l'ONF et qui permettent de caler la comptabilité analytique sur la comptabilité générale sont élevés.

I. LA GESTION DURABLE DES FORÊTS DOMANIALES, FONDEMENT DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DE L'OFFICE

La gestion des forêts domaniales par l'ONF a été, sur les dix dernières années, caractérisée par :

- une stagnation en moyenne des volumes relativement compensée par l'évolution des prix, à l'exception de l'année 2008 marquée par le début de la crise économique ;
- une maîtrise du coût de gestion des forêts publiques, mais avec des divergences entre forêts domaniales et forêts des collectivités ;
- l'apparition de nouvelles contraintes environnementales de nature à peser sur un équilibre fragile (Grenelle de l'environnement et Assises de la forêt).

A. L'EXPLOITATION DE LA FORÊT DOMANIALE : L'ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES VOLUMES ET DES PRIX

1. Un plafonnement des volumes depuis dix ans

a. La stagnation de la production

Sur 30 ans⁸, la progression des volumes mobilisés a été de 43 % en forêt domaniale et de 40 % en forêt des collectivités.

Selon l'ONF, différents facteurs ont contribué à cette augmentation :

- évolution de la répartition du capital producteur (notamment conversion d'une partie des peuplements feuillus et montée en puissance des reboisements résineux des années 50 à 70) ;
- augmentation de la productivité intrinsèque des peuplements (effet carbone) ;
- dynamisation de la sylviculture ;
- évolution de la comptabilité matière (meilleure prise en compte des menus produits ligneux, évolution des protocoles de cubage, passage à une comptabilité en m³ équivalents bois sur pied).

Pour les forêts des collectivités il convient également de mentionner l'augmentation de la surface boisée, principalement due à la progression de la superficie foncière, qui est passée de 2 450 000 ha à 2 800 000 ha pendant la même période (+ 14 %).

⁸ Moyenne de la période 2003-2007 comparée à la moyenne de la période 1966-1980.

Mais, de 1999 à 2007, les volumes mobilisés n'ont pas progressé comme le montre le tableau ci-après.

Volumes mobilisés dans les forêts publiques de 1999 à 2008

(Données en mètres cubes équivalents bois sur pieds – milliers de mètres cubes)

Année	Forêts domaniales			Forêts collectivités			Ensemble forêts publiques		
	Feuillus	Résineux	Total	Feuillus	Résineux	Total	Feuillus	Résineux	Total
1999	3 702	2 701	6 403	4 169	3 579	7 747	7 871	6 279	14 150
2000	5 385	3 581	8 966	6 073	5 328	11 400	11 458	8 909	20 366
2001	3 838	3 623	7 561	4 114	4 447	8 561	8 053	8 070	16 122
2002	2 622	2 669	5 291	3 556	3 823	7 379	6 178	6 492	12 670
2003	3 733	2 901	6 634	3 800	3 758	7 557	7 533	6 658	14 192
2004	3 848	2 832	6 680	4 105	3 786	7 892	7 953	6 618	14 571
2005	3 964	2 804	6 768	4 022	3 882	7 904	7 987	6 686	14 672
2006	4 010	2 666	6 675	4 314	4 017	8 332	8 324	6 683	15 007
2007	4 010	2 529	6 539	4 346	3 843	8 189	8 357	6 371	14 728
2008	3 555	2 220	5 775	3 803	3 240	7 042	7 358	5 459	12 817

Source : ONF, DTCEB, 2009

On doit constater cependant d'importantes variations.

La tempête de 1999 s'est traduite par une forte augmentation des volumes mobilisés dans les forêts domaniales en 2000 et 2001 par rapport à 1999, suivie d'une forte diminution en 2002. C'est en 2003 seulement que des volumes mobilisés comparables à ceux de 1999 ont été retrouvés.

Pour l'exercice 2008, la baisse des volumes mobilisés est principalement due au retournement de la conjoncture lié à la crise financière et à ses répercussions sur la demande du secteur de l'immobilier et de la construction, principal secteur utilisateur de bois matériau.

b. Une différence non significative entre les volumes offerts et les volumes vendus

Au delà des volumes mobilisés, sur la période retenue par le bilan patrimonial des forêts domaniales établi par l'ONF (1995-2004), les volumes moyens offerts et vendus, tous modes de vente et toutes catégories de produits confondus, ont été respectivement de 7 360 000 m³ et 6 567 000 m³, soit un taux moyen d'invendus de 11 %⁹.

En 2002, l'ONF a volontairement retiré des volumes de bois à la vente (le taux d'invendus moyens a atteint 24 %) pour contribuer à stabiliser les cours du bois. En 2003 et 2004, les volumes vendus sont revenus à un niveau moyen proche de la progression d'avant tempêtes.

Selon l'ONF, la différence entre volumes offerts et vendus ne serait pas totalement pertinente dans la mesure où tous les bois désignés (martelés) finissent par être vendus dans la même année ou au plus tard dans les deux ans. Les taux d'invendus résultent davantage d'une stratégie commerciale visant à offrir des produits de qualité à des prix convenables. La question est étroitement liée à l'évolution des modes de ventes.

⁹ La Cour n'a pas eu communication de données plus actualisées sur le taux d'invendus.

2. Une évolution favorable de la composition de l'offre

Les tempêtes de 1999 ont été révélatrices de l'inadaptation des modes de ventes traditionnels et une autre répartition entre les différents modes de ventes a été recherchée. La saturation du marché intérieur, l'effondrement des cours et la mondialisation de la demande ont conduit l'ONF à adapter son offre.

Pendant la période avant tempêtes, les parts de bois offerts et vendus en bloc et sur pied représentaient 80 à 82 % des volumes vendus, celles des bois façonnés atteignaient 15 à 17 % et celles des bois vendus à l'unité de produit environ 3 %. Après tempêtes, et jusqu'en 2002, les parts des bois vendus en bloc et sur pied ont chuté à 55 % tandis qu'ont augmenté celles des bois façonnés (18 à 22 %) et des bois vendus à l'unité de produit (18 à 23 %).

A partir de 2003 et 2004, le niveau des bois façonnés a retrouvé celui d'avant tempêtes et la part des bois vendus à l'unité de produit a atteint presque 10 % (contre 3 % avant tempêtes) au détriment des bois en bloc et sur pied ; mais surtout le chiffre d'affaires du bois façonné apparaît nettement supérieur à celui du bois sur pied. De même, l'évolution de la sous-traitance étant proportionnellement plus faible, la progression de la valeur ajoutée du bois façonné est bien supérieure à celle du bois sur pied.

En 2008, en forêt domaniale, le volume global correspondait à 4,37 millions de mètres cubes de bois vendu sur pied et 1,43 million de mètres cubes vendu façonné, soit le quart des ventes.

Volumes de bois vendus façonnés (en millions de mètres cubes)

Volumes vendus façonnés	2005		2006		2007		2008	
	Vol	%	Vol	%	Vol	%	Vol	%
Forêts domaniales	1 180	17,4	1 168	17,4	1 283	19,6	1 429	24,6
	545		166		651		829	
Forêts collectivités	1 346	19,7	1 448	20,3	1 600	23,4	1 547	26,8
	036		757		791		464	
Total	2 526	18,5	2 616	18,9	2 884	21,5	2 977	25,7
	581		923		442		293	

Source : ONF, conseil d'administration du 12 mars 2009

Malgré la baisse des volumes totaux vendus, on constate que le volume de bois vendu façonné a progressé en 2008 d'environ 90 000 mètres cubes, en raison principalement du développement des contrats d'approvisionnement qui sont surtout composés de bois de cette catégorie, évolution favorable à la fois à l'équilibre financier de l'ONF et à la structuration de la filière bois qui appelle un effort d'industrialisation.

3. Un redressement des recettes depuis 2003 interrompu en 2008

Ventes de bois domaniaux¹⁰

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ventes de bois domaniaux (M€ courant)	244	225	201	136	171	170	180	201	253	221
Volumes Mm ³ bois	6,4	9	7,6	5,3	6,6	6,7	6,8	6,7	6,5	5,8
Prix moyen en €/m ³	37,4	24,8	26,4	24,8	25,7	24,9	25,7	29,8	38,1	37,8

Source : ONF

Entre 1999 et 2002, le chiffre d'affaires des forêts domaniales a diminué de 44 % à la suite de la tempête de 1999, sous l'effet d'un effondrement des prix (- 33,6 %) et d'un volume des ventes en 2002 en retrait sur 1999 (- 17 %). Il n'a recommencé à croître qu'en 2003 avec un retour à des volumes vendus un peu supérieurs à ceux de 1999, mais qui ont stagné jusqu'en 2007, et surtout une progression des prix moyens de 48,2 % entre 2003 et 2007.

Outre la progression des ventes de bois façonnés par rapport au bois sur pied, ainsi que la montée en puissance des contrats d'approvisionnement (cf. infra), cette évolution est surtout le fait d'une conjoncture de marché favorable.

Le redressement du chiffre d'affaires bois est donc dû, depuis 2003, à un effet prix et non pas à un effet volume.

En début d'exercice 2008 les cours se sont maintenus au niveau de 2007, les facteurs principaux de l'évolution structurelle de la demande en bois restant favorables : augmentation générale des cours des matières premières, développement des énergies renouvelables, accroissement de la part du bois dans la construction, demande des pays émergents, baisse des exportations de bois russes, etc. Mais la crise financière de l'automne a entraîné un effondrement des prix et des volumes vendus. Le chiffre d'affaires a régressé sur l'année 2008 de 31,7 M€, soit - 12,5 %, pour un volume vendu en équivalent bois sur pied de 5,8 millions de mètres cubes (hors DOM, ce qui représente 61 000 mètres cubes vendus), en baisse de 11,3 % par rapport à 2007 et inférieur au niveau de 1999.

Pour 2009, le chiffre d'affaires du premier semestre a été en recul de 29,6 % conformément aux prévisions. A l'évolution économique générale s'est ajouté l'ouragan Klaus du 24 janvier 2009, qui devrait avoir une répercussion, du fait de l'offre de bois de chablis dans une conjoncture déprimée, principalement sur le marché des résineux.

¹⁰ Le montant des ventes ne correspond pas toujours aux volumes multipliés par le prix moyen pour deux raisons : certains « menus produits » (écorces, pommes de pin, etc.) entrent dans le montant des ventes alors que leur volume est comptabilisé à 0 ; les ventes dans les DOM sont incluses dans les ventes mais pas dans les volumes, faute du logiciel ad hoc.

4. Une insuffisance des outils de l'ONF en matière de prévision et de connaissance du marché

Face à un marché largement dépendant des débouchés aval de la filière bois et marqué par la mondialisation, l'ONF a encore insuffisamment développé ses outils de prévision et de connaissance de ce marché. Plusieurs éléments ont attiré l'attention de la Cour.

Bien que le cycle de production du bois soit particulièrement long, l'ONF ne disposait pas, au moment du contrôle de la Cour, d'un outil de prévision de récolte. Un projet lancé en 2005 devrait aboutir, selon les indications de l'office, dans le dernier trimestre 2009.

Il n'existe pas au sein de l'ONF de service dédié à la connaissance et à l'étude du marché du bois. Cette fonction est assumée par le département commercial bois constitué actuellement de cinq personnes dont quatre cadres. Au sein de ce département, la mission « offre et commercialisation des bois » rassemble les données disponibles sur le sujet, en lien avec le réseau commercial bois (notamment les directeurs bois en direction territoriale). Selon l'ONF, au niveau national, le temps consacré à la connaissance du marché est réparti entre trois ou quatre personnes et totalise moins d'un ETP. Au niveau territorial, celle-ci est le fait des directeurs bois des directions territoriales largement engagés dans des tâches de négociation commerciale et de gestion.

Enfin, l'ONF n'a qu'une connaissance très imparfaite de sa clientèle. Or celle-ci est très largement concentrée en pourcentage du chiffre d'affaires comme le montre le tableau ci-après, concentration qui s'est accentuée au cours des dernières années :

Répartition des clients de l'ONF en fonction de leurs achats annuels de bois entre 2003 et 2008

	2003	2006	2007	2008
Achats > 1 M€	30 % du CA total 60 clients (2 %)	42 % du CA total 90 clients (3 %)	48 % du CA total 116 clients (4 %)	45 % du CA total 97 clients (3 %)
Achats > 100 k€	87 % du CA total 699 clients (20 %)	90 % du CA total 726 clients (21 %)	90 % du CA total 784 clients (24 %)	88 % du CA total 685 clients (18 %)
Achats > 10 k€	99 % du CA total 1734 clients (50 %)	99 % du CA total 1758 clients (51 %)	97 % du CA total 1731 clients (54 %)	97 % du CA total 1706 clients (45 %)
Achats > 0 € *	100 % du CA total 3468 clients	100 % du CA total 3429 clients	98 % du CA total 3424 clients	98 % du CA total 3816 clients

* Les clients occasionnels ne sont pas comptés dans ces totaux – Source : ONF

L'ONF ne dispose pas cependant d'une analyse de données précises et détaillées sur sa clientèle à l'exception d'un fichier client national portant sur la centaine de clients engendrant plus d'1M€ de chiffre d'affaires bois.

5. Un renouvellement des méthodes de commercialisation

La progression des prix jusqu'en 2008 ainsi que la concentration des achats précédemment relevées traduisent un effort important de l'ONF pour développer la valorisation de ses produits. Celui-ci a pris, pour l'essentiel, la forme de contrats d'approvisionnement conclus de gré à gré avec une partie de ses clients.

Traditionnellement, et conformément au code forestier, les ventes de l'ONF se faisaient sur pied et en principe par adjudication. Le développement des contrats d'approvisionnement a nécessité une évolution législative amorcée en 2001.

La loi du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt a supprimé le caractère dérogoire des ventes amiables devenues ventes de « gré à gré » et parmi elles des contrats d'approvisionnement pluriannuels.

La loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux a achevé la réforme amorcée par la loi de 2001 en libéralisant le choix entre vente de gré à gré et vente par appel à la concurrence. Elle a introduit les « ventes groupées », permettant de rassembler en un lot unique les bois issus de diverses propriétés forestières domaniales et communales et ainsi facilité l'évolution d'une vente de coupe vers celle de produits façonnés, évolution nécessaire à la conclusion de contrats d'approvisionnement. Deux décrets du 23 novembre 2005 ont, sur ces bases, mis à jour l'ensemble des textes réglementaires encadrant les ventes (art. R 134-1 et suivants, R 135-1 et suivants, R 144-1 et suivants du code forestier).

Cette évolution qui transfère nécessairement vers l'ONF des opérations de transformation qu'il n'assumait pas précédemment et réduit les volumes commercialisés par adjudication, a suscité les réticences d'une partie des professionnels du bois. Cependant le développement des contrats d'approvisionnement est devenu un objectif assigné à l'office dans le contrat 2007-2011 : de 11 % en 2006, la part de ces contrats dans les volumes commercialisés devrait atteindre 35 % en 2011.

En 2007, la part du bois vendu sous contrat d'approvisionnement s'était élevée à 1,57 million de m³ dont 930 000 m³ en provenance des forêts domaniales, soit une progression de 23 % par rapport à 2006, et 640 000 m³ en forêts des collectivités, soit une progression de 47 % par rapport à 2006.

En 2008, les volumes vendus sous contrats d'approvisionnement s'établissaient à 1,66 million de m³ dont 962 000 m³ en provenance de forêts domaniales, soit une progression de 3 % par rapport à 2007, et 698 000 m³ en provenance des forêts des collectivités, soit une progression de 9 % par rapport à 2007. Ces volumes représentaient ainsi 16,5 % des bois vendus en forêts domaniales et 12 % des bois vendus en forêts des collectivités.

Cette évolution touche cependant de façon inégale les différentes catégories de bois, comme le montre le tableau ci-après :

**Part des volumes vendus en contrats d'approvisionnement
dans les ventes totales (en m³ eqBSB)**

Type de produit	2007			2008		
	Volume	% du total vendu	Pu (€/m ³)	Volume	% du total vendu	Pu (€/m ³)
BO11 sapin-épicéa	718 055	23	58	717 526	28	60
BO pin	218 026	13	38	231 697	15	39
BO hêtre	141 490	10	46	237 054	17	54
BO chêne	20 468	1	46	31 966	2	72
BI12	475 866	8	30	440 779	6	31
Total	1 573 905	12	44	1 659 023	14	48

Source : ONF, conseil d'administration du 12 mars 2009

Au vu de ces résultats, l'objectif assigné à l'ONF apparaît ambitieux : celui-ci devrait plus que doubler en trois ans la part des bois vendus en contrats d'approvisionnement.

**B. UN COÛT DE GESTION DES FORÊTS GLOBALEMENT MAÎTRISÉ MAIS DES
DIVERGENCES ENTRE FORÊTS DOMANIALES ET FORÊTS DES COLLECTIVITÉS**

Coût de gestion comparé des forêts domaniales et des collectivités

MILLIERS D'€	2005			2006			2007		
	FD*	FC	Total	FD*	FC	Total	FD*	FC	Total
SURF. GÉRÉE (MILLIER HA)	1 918	2 848	4 766	1 905	2 898	4 803	1 906	2 898	4 804
GESTION FORESTIÈRE ¹³	58 599	55 795	114 394	60 614	53 530	114 144	68 234	53 640	121 874
AMÉNAGEMENTS ¹⁴	10 798	25 208	36 007	9 786	23 789	33 575	11 102	23 241	34 243
MOBILISATION DES BOIS ¹⁵	42 103	58 590	100 694	46 305	62 915	109 220	46 296	62 098	108 394
ACT. D'INTÉRÊT G ^{AL} FORESTIÈRES ¹⁶	13 634	8 021	21 655	15 115	7 419	22 534	6 942	4 725	11 667
TOTAL CHARGES	125135	147615	272 750	131820	147653	279 473	132 574	143 704	276 278
COÛT UNITAIRE DE GESTION (€/HA)	65,2	51,8	57,2	69,2	51	58,2	69,6	49,6	57,5

(*) : forêt domaniale hors Guyane, y compris forêt départemento-domaniale

Source : Bilan analytique 2007 en regard de 2006 et 2005 (au 24 septembre 2008)

¹¹ Bois d'œuvre.

¹² Bois d'industrie.

¹³ Gestion forestière : gestion foncière, gestion des concessions, surveillance, chasse et pêche, suivi et mise en œuvre des aménagements.

¹⁴ Aménagements : actions d'élaboration des aménagements forestiers (inventaires, description des peuplements, etc.) ainsi que les autres études et expertises consacrées à la forêt gérée.

¹⁵ Mobilisation des bois : désignation des bois à exploiter (martelage), actions nécessaires à la commercialisation des bois, suivi et surveillance des coupes.

¹⁶ Actions d'intérêt général forestières : actions liées aux missions d'accueil du public et de la protection de la nature.

Si l'on note une maîtrise du coût de gestion à l'hectare de la forêt publique (+ 0,5 % entre 2005 et 2007), cette apparente stabilité est le résultat d'une dégradation du coût en forêt domaniale (+ 6,7 %) et d'une amélioration en forêt des collectivités (- 4,2 %).

Le coût de la gestion des forêts publiques apparaît en effet plus élevé en forêt domaniale qu'en forêt des collectivités.

Le tableau ci-après, tiré du tableau précédent et qui décompose sur les années 2005 à 2007 le coût unitaire de gestion par hectare, livre des indications sur l'origine de ces divergences.

Décomposition du coût de gestion des forêts par hectare

€	2005			2006			2007		
	FD	FC	Ensemble	FD	FC	Ensemble	FD	FC	Ensemble
Gestion forestière	30,6	19,6	24,0	31,8	18,5	23,8	35,8	18,5	25,4
Aménagements	5,6	8,9	7,6	5,1	8,2	7,0	5,8	8,0	7,1
Mobilisation des bois	22,0	20,6	21,1	24,3	21,7	22,7	24,3	21,4	22,6
Act. d'intérêt g ^{al} forestières	7,1	2,8	4,5	7,9	2,6	4,7	3,6	1,6	2,4
Coût unitaire de gestion (€/ha)	65,2	51,8	57,2	69,2	50,9	58,2	69,6	49,6	57,5

Source : ONF et Cour

Quelques constatations s'en dégagent :

- le coût par hectare de la gestion forestière est plus important pour les forêts domaniales que pour celles des collectivités. Ceci est dû sans doute en partie à une intensité de gestion plus élevée puisqu'il est récolté 3,5 m³/ha de bois en forêts domaniales contre 2,4 m³/ha en forêts des collectivités. C'est aussi le coût de la gestion forestière qui a le plus rapidement dérivé ;
- il en est de même du coût de la mobilisation des bois, supérieur à celui des collectivités et qui a augmenté deux fois plus vite ;
- le coût des aménagements est moins élevé dans les forêts domaniales que dans les forêts des collectivités et il est resté pratiquement stable sur les trois années considérées. Le grand nombre des forêts en collectivités explique que les aménagements forestiers y sont plus coûteux qu'en forêts domaniales¹⁷ ;
- en revanche, les activités d'intérêt général forestier représentent une charge plus élevée dans les premières en raison notamment des missions d'accueil du public et de protection de la nature. Sur les trois années concernées, c'est leur évolution qui a permis de limiter la croissance du coût global de gestion par hectare.

¹⁷ Le constat est d'ailleurs partagé, au niveau de l'inspection de l'ONF et sur le terrain, que les objectifs en matière d'élaboration des aménagements des forêts des collectivités risquent de ne pas être atteints en cas de baisse trop importante des effectifs.

C. DES CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES NOUVELLES : LES ASSISES DE LA FORÊT ET LA CONTROVERSE SUR LE COÛT DES MESURES

Dans le prolongement du Grenelle de l'environnement, les Assises de la forêt de janvier 2008 ont dégagé trois orientations :

- produire plus de bois et mieux valoriser la ressource bois ;
- mieux protéger la biodiversité et garantir la gestion durable ;
- adapter les forêts françaises et anticiper le changement climatique.

La dernière de ces orientations met en jeu l'action des acteurs publics et privés qui dépasse l'ONF. Les deux premières intéressent plus directement la gestion courante de l'établissement. Les marges disponibles sur les objectifs de production apparaissent faibles pour l'ONF, s'agissant notamment des forêts domaniales. Sur l'objectif de biodiversité, des divergences apparaissent entre l'office et le ministère chargé de l'environnement.

a. L'offre de bois et l'extension des surfaces forestières exploitées

Depuis 30 ans, des rapports successifs ont relevé le décalage existant entre la production biologique de la forêt, c'est-à-dire l'accroissement annuel de bois résultant de la croissance physique des arbres, et la récolte effective : 65 % en moyenne mais le décalage est plus marqué encore en forêts privées (55 %). Ces données proviennent de l'Institut Forestier National (IFN) et sont considérées par l'ONF comme « suffisamment significatives pour être utilisées comme ordres de grandeur et nourrir la réflexion sur les freins au « produire plus » ».

Pour les responsables de l'ONF, les indicateurs de l'IFN sont justes mais globaux. En réalité, en 2008, quand on récolte environ 70 % de la production biologique en forêt domaniale, on récolte tout l'accroissement. Dans les 30 % qui restent, on ne trouve que les menus bois non récoltés, les « fagots », ceux qui sont inaccessibles, la partie du bois qui va mourir naturellement, etc. En revanche, la marge est sans doute plus large en forêt des collectivités (récolte d'environ 60 % de la production biologique en 2008).

Alors que quelques millions de mètres cubes de bois produits par la forêt domaniale et la forêt communale, chaque année, ne sont effectivement pas récoltés, la forêt publique pourrait sans doute apporter une contribution supplémentaire. Mais il semble qu'elle soit presque marginale, en tout cas pour la forêt domaniale. En 2004, la récolte s'élevait à 6,6 millions m³ pour la forêt domaniale et 7,9 millions m³ pour les forêts communales, soit 14,5 millions m³ au total. « Les travaux des Assises de la forêt ont conduit à envisager une offre en forêt potentiellement mobilisable dans des conditions compatibles avec la gestion durable de 12 Mm³ en 2012 et plus de 20 Mm³ en 2020 pour fournir le bois matériau et énergie nécessaires à l'atteinte des objectifs du Grenelle » (conférence de presse, Assises de la forêt, 16 janvier 2008).

Il a été estimé que la forêt publique pourrait apporter une contribution à hauteur de 20 % des 20 millions m³ en 2020 qui ont été demandés après le Grenelle de l'environnement et les Assises de la forêt, soit une récolte de 4 millions m³ supplémentaires par rapport à la période de référence 2002-2006. Autrement dit, la récolte future devrait s'élever à 7,5 millions m³ pour la forêt domaniale et 11 millions m³ pour les forêts communales, soit 18,5 millions m³ au total. Cette ambition paraît optimiste au regard des objectifs assignés dans les indicateurs d'activité et de performance du contrat Etat-ONF 2007-2011. En effet, s'agissant du volume annuel de bois vendu

provenant de forêts domaniales, la cible visée se situe entre 6,8 et 7,5 millions m³. S'agissant du volume de bois vendu provenant de forêts des collectivités, la cible visée se situe à 8,4 millions m³ en 2011. Dans le meilleur des cas, le total s'élèverait à 15,9 millions m³ en 2011.

Une répartition de l'accroissement au prorata des surfaces correspondrait à $\frac{3}{4}$ des efforts en forêts privées et $\frac{1}{4}$ en forêts publiques, soit 3 millions m³ à échéance 2012 dont 1 million m³ en forêt domaniale et 2 millions m³ en forêts des collectivités. Il apparaît ainsi que les marges de productions disponibles dans le prolongement des assises de la forêt seraient à rechercher principalement du côté de la forêt privée et de celle des collectivités.

Une telle extension des surfaces exploitées devrait surmonter les réticences de l'opinion publique qui confond souvent exploitation des forêts et déforestation. Mais surtout le rendement décroissant de nouvelles surfaces forestières appelle une meilleure valorisation des produits pour assurer la rentabilité de l'exploitation ainsi que le maintien du capital forestier (régénération et replantation). Le prix du bois et la nature de l'offre joueront un rôle décisif en la matière. Les efforts de l'ONF pour la commercialisation de plaquettes forestières vont en ce sens¹⁸.

b. La prise en compte de la biodiversité : la question des îlots de vieux bois

Le cadre réglementaire de la biodiversité propre à l'ONF est ancien. La dernière instruction interne en la matière remontait à 1993 ; elle a dû être adaptée en 2009¹⁹ pour tirer les conséquences :

- du contrat Etat-ONF 2007-2011 et des orientations du Grenelle de l'Environnement dont l'accord « produire plus de bois tout en préservant mieux la biodiversité » comporte un volet « vieux bois et biodiversité ordinaire »,
- des divers dispositifs existants : Natura 2000, ISO 141001, PEFC, Stratégie nationale de biodiversité, Plan d'action forêts, réserves biologiques intégrales ou dirigées, directive régionale d'aménagement (DRA) et schéma régional d'aménagement (SRA).

Pour l'instant, parmi les mesures extrêmement diverses²⁰ de protection d'espèces ou d'habitats qui peuvent avoir un impact sur l'exploitation forestière, le débat s'est principalement noué entre l'ONF et le ministère chargé de l'environnement sur la question des îlots de vieux bois, composés des îlots de vieillissement²¹ et des îlots de

¹⁸ La filiale ONF Energie a été créée fin 2006 : 66 000 tonnes de plaquettes forestières ont été vendues la première année.

¹⁹ La nouvelle instruction biodiversité a été préparée et présentée en conseil d'administration. Néanmoins, par souci de cohérence, elle ne sera publiée qu'après la révision de la Directive nationale d'aménagement (texte prévu par l'art. L 12 du code forestier), encore en cours.

²⁰ Réserves biologiques intégrales, protection du grand tétras en montagne ou des chiroptères dans les maisons forestières désaffectées par exemple.

²¹ « Petit peuplement ayant dépassé les critères optimaux d'exploitabilité économique et qui bénéficie d'un cycle sylvicole prolongé pouvant aller jusqu'au double de ceux-ci » (projet de note de service de l'ONF).

sénescence²², qui peuvent conduire à retarder de 30 à 40 ans l'effort de renouvellement sur les surfaces concernées (donc à différer une partie de la production) et peuvent diminuer la surface forestière productive de près de 10 %.

Les positions de l'ONF et du ministère chargé de l'environnement divergeaient largement à l'origine.

L'office avait, sur les îlots de vieux bois, formulé les propositions suivantes :

- une durée qui porterait sur trois périodes d'aménagement (soit 30 à 50 ans) ;
- une surface d'1 % de la surface boisée des forêts domaniales réservée aux îlots de sénescence, par direction territoriale, mais en prenant en compte dans ce calcul les réserves biologiques intégrales déjà existantes ;
- une surface de 3 % par agence pour les îlots de vieux bois ;
- des « arbres biodiversité » maintenus à raison d'au moins 1 arbre mort et de 2 arbres à cavité par ha ;
- un effort éventuellement accru (jusqu'à 3 % d'îlots de sénescence et 5 % d'îlots de vieillissement) dans certaines zones telles que parcs naturels, réserves, zones hors exploitation en montagne où le coût de mobilisation du bois est très important ;
- un réexamen des objectifs en 2014 qui correspondrait à la mi-parcours des objectifs du Grenelle de l'environnement et qui permettrait d'adapter ces objectifs en fonction de la mobilisation supplémentaire effective des bois.

Selon les estimations de l'ONF, la mise en place opérationnelle de ces îlots, qui consisterait à geler pour 30 ans ou de manière définitive des bois arrivés à maturité et qui auraient normalement du être récoltés au cours du contrat 2007-2011, aurait un coût d'environ 7,5 M€ par an, compte tenu de la baisse du chiffre d'affaires annuel du bois, corrigée des économies de travaux.

Le ministère chargé de l'environnement, pour sa part, rejoignant les revendications de certaines associations écologistes, exigeait des niveaux beaucoup plus élevés :

- 3 % d'îlots de sénescence au lieu du 1 % proposé par l'ONF ;
- 5 % d'îlots de vieillissement au lieu des 3 % proposés par l'ONF.

Par ailleurs, la base de calcul serait hors réserves biologiques intégrales, de sorte que l'effort demandé viendrait se rajouter à d'autres mesures déjà prises par ailleurs.

Selon l'ONF, l'estimation du coût global du dispositif « vieux bois » ainsi demandé passerait de 7,5 M€ à 12 M€ par an, soit un renchérissement de 4,5 M€ par an, ce que conteste le ministère.

En juillet 2008, les positions respectives de l'ONF et du ministère paraissaient converger.

²² « Petit peuplement laissé en évolution libre sans intervention culturelle et conservé jusqu'à son terme physique, c'est-à-dire jusqu'à l'effondrement des arbres » (projet de note de service de l'ONF).

La question se pose des éventuelles compensations à l'office en contrepartie des obligations nouvelles qui lui seraient imposées. Le contrat 2007-2011 prévoit que « l'ensemble des mesures environnementales demandées à l'ONF (font) l'objet d'une étude d'impact technique et financier – le cas échéant juridique – préalable ». La Cour n'a pas eu communication d'une telle étude sur les îlots de vieux bois.

II. LA GESTION DES FORÊTS DES COLLECTIVITÉS : LE DIFFICILE ÉQUILIBRE DU RÉGIME FORESTIER

Les 2,7 millions d'hectares de forêt communale, soit près de 18 % des espaces forestiers, répartis en quelque 14 000 forêts communales, appartiennent à 11 371 communes propriétaires de forêts. Ces communes propriétaires ont l'obligation de recourir à l'ONF pour gérer leur forêt (régime forestier), mais constituent des centres de décision autonomes. Ce sont elles, et non l'ONF, qui, en principe, décident des orientations de gestion de leur forêt : programme des coupes, destination et mode de vente des bois, programme de travaux, choix de leurs prestataires pour les travaux tant patrimoniaux qu'autres (touristiques notamment).

Sur le terrain, les relations entre l'ONF et les collectivités locales mettent en rapport, d'un côté, un établissement public, national investi de fonctions régaliennes et jouissant du monopole de certaines prestations et, de l'autre, des collectivités d'importance et de poids très inégal. Des mesures ont été prises pour faciliter ces relations qui ne sont pas toujours aisées. Une charte de la forêt communale a été signée en 2003 entre l'établissement et la fédération nationale des communes forestières ; elle a précisé notamment les prestations de l'office qui entrent dans le régime forestier et celles qui relèvent de conventions avec les communes et, par conséquent, donnent lieu à rémunération. Une direction des affaires communales a été créée au sein de l'office au début de 2008. La charte de 2003 a été enfin complétée par un avenant de juin 2009 créant une commission nationale de la forêt communale, organe paritaire de concertation entre l'ONF et les communes.

A. UNE DÉGRADATION ATTENDUE

1. Les données de l'équilibre actuel

L'intervention de l'ONF dans les forêts des collectivités au titre du régime forestier est financée principalement par des « frais de garderie » versés par les collectivités et un versement compensateur de l'État.

Les frais de garderie résultent de l'application d'un taux forfaitaire de 12 % en règle générale aux ventes de bois des collectivités²³.

²³ Article 92 de la loi de finances pour 1979 modifié en dernier lieu par la loi de finances pour 1996 : « A compter du 1er janvier 1996, les contributions des collectivités locales, sections de communes, établissements publics, établissements d'utilité publique, sociétés mutualistes et caisses d'épargne aux frais de garderie et d'administration de leurs forêts soumises au régime forestier, prévues à l'article L. 147-1 du code forestier, sont fixées à 12 p. 100 du montant des produits de ces forêts, déduction faite des frais d'abattage et de façonnage des bois ; toutefois, dans les communes classées en zone de montagne, ce taux est fixé à 10 p. 100.

Le versement compensateur²⁴, conformément à son appellation, constitue une variable d'ajustement destinée à combler à l'échelle nationale la différence globale entre les charges du régime forestier et les frais de garderie.

L'équilibre des ressources et des charges pour les trois dernières années disponibles est retracé dans le tableau ci-après.

**Charges et produits associés à la mise en œuvre du régime forestier
en forêt des collectivités de 2005 à 2007**

EN MILLIERS €	2005	2006	2007	EVOLUTION	2006 vs 2007
GESTION FORESTIÈRE	55 795	53 530	53 640	110	0,2 %
AMÉNAGEMENTS	25 208	23 789	23 241	- 548	- 2,3 %
MOBILISATION DES BOIS	58 590	63 135	64 854	1 719	2,7 %
ACTION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL	8 021	7 419	4 725	- 2 694	- 36,3 %
TOTAL CHARGES	147 615	147 872	146 460	- 1 412	- 1 %
FRAIS DE GARDERIE	16 870	18 283	21 617	3 334	18,2 %
VERSEMENT COMPENSATEUR	120 995	119 564	117 875	- 1 689	- 1,4 %
AUTRES PRODUITS	2 165	3 537	3 401	- 135	- 3,8 %
TOTAL PRODUITS	140 030	141 384	142 893	1 509	1,1 %
SOLDE	- 7 585	- 6 488	- 3 567	2 921	- 45 %
<i>NB JOURS PRODUCTION</i>	<i>355 211</i>	<i>347 431</i>	<i>345 245</i>	<i>- 2 186</i>	<i>- 0,6 %</i>
<i>ETP PRODUCTION</i>	<i>1 724</i>	<i>1 703</i>	<i>1 684</i>	<i>- 19</i>	<i>- 1,1 %</i>
<i>SOLDE / ETP</i>	<i>- 4,4</i>	<i>- 3,8</i>	<i>- 2,1</i>	<i>1,7</i>	<i>- 44,4 %</i>

Source : ONF, Bilan analytique 2007, septembre 2008

L'équilibre financier du régime forestier s'est soldé par un résultat négatif sur l'ensemble de la période. Ce résultat s'est toutefois redressé.

Les charges ont très légèrement diminué (- 1 %). Les produits, pour leur part, ont enregistré une progression très légèrement supérieure à celle des charges (+ 1,1 %). Cette évolution a été obtenue grâce à une augmentation substantielle du produit des frais de garderie qui a plus que compensé la diminution du versement compensateur.

²⁴ Le versement compensateur figure parmi les ressources de l'ONF prévues par le code forestier (art. 123-1). Il mentionne : « les frais de garderie et d'administration fixés dans les conditions prévues par l'article L. 147-1 et versés par les collectivités et personnes morales mentionnées par l'article L. 141-1 et une *subvention du budget général* dans le cas où le montant des ressources prévues à l'article L. 147-1 n'atteindrait pas la valeur réelle des dépenses de l'Office résultant de ses interventions de conservation et de régie dans les forêts de ces collectivités et personnes morales ».

2. Le plafonnement du versement compensateur et l'évolution des frais de personnel

Dans la mesure où les frais de garderie échappent en large part à l'ONF et où leur produit dépend des orientations de gestion de leur forêt par les collectivités, dans la mesure également où cette contribution ne représente que 15 % des produits du régime (en 2007), force est de considérer que le volume du versement compensateur et le montant des dotations que l'État est prêt à y consacrer constituent une variable stratégique pour l'ONF et une contrainte sous laquelle il est conduit à gérer le régime forestier. Selon l'ONF, le fait que les charges d'exploitation des forêts domaniales sont supérieures à celles des forêts des collectivités ne serait pas lié à cette contrainte mais à des exigences supérieures imposées aux forêts domaniales, notamment en matière d'accueil d'un public souvent très nombreux.

Les versements compensateurs ont fait l'objet d'un encadrement dans les contrats d'objectifs successifs de l'ONF.

Comme le montre le tableau suivant, aucun des montants compensateurs contractuellement prévus n'a été effectivement atteint dans la période sous revue.

Versement compensateur prévu et encaissé par l'ONF de 1999 à 2007

montants en millions d'euros	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Versement compensateur encaissé (HT)	110,61	121,48	121,98	121,98	121,24	121,24	120,99	119,56	117,88
Pour mémoire : montants TTC	132,29	145,29	145,89	145,89	145,00	145,00	144,71	143,00	140,98
Lignes du budget MAP	44-92/70	44-92/70	44-92/70	44-92/70	44-92/70	44-92/70	44-92/70	149/02	149/02
Montant prévu aux contrats Etat-ONF	145,91	148,39	150,87	153,77	154,04	157,21	160,08	162,79	144,00
Ecart montant encaissé - montant prévu	-13,63	-3,10	-4,98	-7,88	-9,04	-12,21	-15,37	-19,79	-3,02
Actualisation en euros 1999 (source INSEE)	1,000	1,017	1,034	1,054	1,056	1,077	1,097	1,116	1,132

Source : ONF

Au cours de la période 1999-2007, la différence entre les engagements de l'Etat au titre du versement compensateur et les sommes effectivement versées s'est élevé à 89 M€, soit une moyenne annuelle de 10 M€.

La Cour avait critiqué en 2001 l'imprécision du contrat 1995-1999 et lui avait reproché de ne pas détailler les travaux inclus dans la gestion des forêts des collectivités. Le contrat prévoyait seulement que « le financement des frais de mise en œuvre du régime forestier (était) assuré par les frais de garderie et un versement compensateur de l'Etat » sans que soient précisées les modalités de calcul de ce versement.

Dans le contrat 2001-2006, le montant du versement compensateur avait été fixé à 122 M€ (HT) et devait évoluer sur la période en fonction des volumes de prestations et des gains de productivité pour se stabiliser en 2006. En réalité, comme l'indique le tableau ci-dessus, l'écart n'a cessé de se creuser entre les montants prévus (TTC) et les montants versés (TTC).

Dans le contrat 2007/2011, le montant avait été fixé forfaitairement à 144 M€ (TTC) par an et devait être maintenu à ce niveau en euros courants tout au long de la période. Les deux premières années d'application du nouveau contrat montrent que les sommes versées se sont situées au dessous de ce niveau, en diminution de 3 M€ en 2007 et 2 M€ en 2008.

En pratique, le versement compensateur encaissé par l'ONF résulte des dotations ouvertes au Ministère de l'Agriculture (programme 149 depuis 2006 ; chapitre 44-92 antérieurement) et des mesures de gel budgétaire.

L'argument selon lequel le plafonnement du versement compensateur doit trouver une contrepartie dans des gains de productivité a nécessairement pour conséquence, dans une activité comme l'exploitation forestière intense en main d'œuvre, une diminution des effectifs sur le terrain à laquelle la fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) s'oppose vigoureusement.

Mais surtout, le déséquilibre du régime forestier devrait, toutes choses égales par ailleurs, nécessairement s'aggraver dans les prochaines années du fait de l'accroissement de la contribution de l'ONF aux retraites des fonctionnaires. Le taux de cotisation de l'Office devrait passer de 33 % des traitements versés à 71,25 % en 2011. Selon l'ONF, « compte tenu de la suppression progressive de la compensation de cette hausse apportée par le ministère de l'agriculture, le coût d'un agent augmente mécaniquement de 20 % ».

L'ONF en tire la conclusion que « le déficit de gestion de la forêt des collectivités ira croissant, sauf mesures d'ajustement des effectifs ».

B. LA QUESTION DE L'ÉVOLUTION DU RÉGIME

La réflexion sur l'évolution du régime forestier des collectivités est amorcée depuis plusieurs années.

Un rapport d'audit sur la situation de l'ONF établi par l'IGF, l'IGE et le CGGREF en juillet 2003 s'exprimait déjà en ces termes :

« Il paraît clair que les collectivités propriétaires devront dans l'avenir apporter une contribution mieux en rapport avec ce que coûtent la surveillance et la gestion de forêts dont, en moyenne, elles tirent un profit plus élevé que le coût total du régime forestier. Les difficultés que beaucoup d'entre elles ont rencontrées avec les tempêtes de 1999 ont pu conduire à différer la remise en ordre, mais elle devra être un objectif pour le contrat suivant. Il faudra envisager alors qu'une part des frais de garderie soit assise sur autre chose que les ventes de bois, pour tenir compte des forêts peu productives dont la fonction principale est environnementale ou sociale. En 1994, l'IGF avait proposé qu'une partie des frais de garderie soit fixée à l'hectare afin de mieux tenir compte des frais fixes que cette mission induit pour l'ONF. Cette proposition garde toute sa valeur. Certes, les modalités de calcul des frais de garderie relèvent de la loi et les précédentes tentatives de révision (1979 et 1995) n'ont permis qu'une adaptation limitée, mais il n'en demeure pas moins anormal que la collectivité nationale finance les communes forestières ».

L'État a envisagé à plusieurs reprises de modifier et de majorer la contribution des communes forestières, notamment en introduisant un deuxième facteur de contribution proportionnel à la surface de forêt gérée. Il s'agissait, en particulier, de susciter une contribution de communes ne participant que de manière symbolique au financement des services apportés par l'ONF en raison de leur très faible production de bois (les frais de

garderie représentant 10 ou 12 % du chiffre d'affaire bois). Ces initiatives se sont heurtées à une forte opposition des communes forestières et ont conduit l'État à renoncer à son projet non seulement en 1979 et 1995 mais aussi en 2005 et 2008.

Il n'appartient pas à la Cour de déterminer a priori ce que doit être le partage global des charges du régime forestier entre l'État et les collectivités locales, partage qui relève d'une décision fondamentalement politique. Toutefois, outre les tensions financières précédemment analysées, on ne peut manquer de relever que les frais de garderie tels qu'ils sont calculés aujourd'hui entraînent une certaine inégalité entre collectivités. Leur montant est, pour une commune, sans rapport avec sa capacité contributive et les prestations de l'office. Il est, par ailleurs, étroitement lié aux options d'exploitation et de vente qu'elle aura retenues : la charge pesant sur une commune sera d'autant plus élevée qu'elle aura une politique active d'exploitation commerciale de sa forêt (mais ses recettes seront également plus élevées). Inversement, une commune qui négligera une telle exploitation – à supposer qu'elle soit possible – mais qui bénéficiera de prestations de l'office au titre du régime forestier, sera relativement favorisée. Ceci ne va pas dans le sens d'une meilleure mobilisation de la ressource forestière telle que l'a recommandée le Président de la République²⁵.

III. LES ACTIVITÉS CONCURRENTIELLES DE L'OFFICE : UN SECTEUR DÉFICITAIRE

Avec 125,2 M€ de produits en 2007, les activités « concurrentielles » de l'office représentent un élément essentiel de son équilibre. Le tableau ci-après en décompose le résultat analytique sur 2006 et 2007.

Résultat analytique des activités concurrentielles de l'office de 2005 à 2007

<i>(milliers d'euros)</i>	2005	2006			2007			Evol. 2007 vs 2006	
	Solde	Charges	Produits	Solde	Charges	Produits	Solde	Montant	%
"Patr." - Travaux	-1 784	55 983	55 685	-298	52 833	52 989	156	453	152 %
"Patr." - Expertise & Services	-1 401	3 782	2 418	-1 364	3 646	2 441	-1 204	160	12 %
"Patr." - Maîtrise d'oeuvre	-3 887	10 300	6 616	-3 684	11 242	6 800	-4 442	-758	- 21 %
Total "Patrimonial"	-7 071	70 065	64 720	-5 346	67 720	62 230	-5 491	-145	- 3 %
"Serv." - Produits finis	-1 528	11 909	10 924	-985	2 743	2 956	214	1 199	122 %
"Serv." - Travaux	-866	30 797	28 228	-2 569	35 274	35 897	622	3 191	124 %
"Serv." - Expertise & Services	-2 431	19 071	15 674	-3 397	26 219	20 947	-5 272	-1 875	- 55 %
"Serv." - Maîtrise d'oeuvre	-1 532	4 477	2 782	-1 695	4 611	3 182	-1 430	265	16 %
Total "Services"	-6 357	66 253	57 608	-8 646	68 848	62 982	-5 866	2 779	32 %
Total Produits finis	-1 528	11 909	10 924	-985	2 743	2 956	214	1 199	122 %
Total Travaux	-2 650	86 780	83 913	-2 867	88 107	88 885	778	3 645	127 %
Total Expertise & Services	-3 831	22 853	18 092	-4 761	29 865	23 388	-6 477	-1 716	- 36 %
Total Maîtrise d'oeuvre	-5 419	14 777	9 398	-5 379	15 853	9 981	-5 872	-493	- 9 %
Total	-13 428	136 319	122 327	-13 991	136 568	125 211	-11 357	2 635	19 %

Source : ONF, bilan analytique 2007

²⁵ Discours d'Urmatt, 10 mai 2009.

Ces prestations s'adressent soit aux collectivités bénéficiant du régime forestier (activités dites « patrimoniales »), soit à d'autres clients de l'ONF (activités dites de « services »).

Si ces deux domaines sont d'un volume comparable tant en charges qu'en produits, la composition des prestations concernées est très différente.

S'agissant des collectivités bénéficiant du régime forestier, les prestations de services sylvicoles (appelées communément « travaux ») et, dans une moindre mesure, la direction et l'encadrement de ceux-ci, constituent l'essentiel des prestations. Celles-ci se situent dans le prolongement du régime forestier²⁶ et l'on peut supposer qu'elles s'adressent à une clientèle relativement stable et peut-être même, d'une certaine manière, assez largement captive. Ceci explique aussi que les expertises et services, prestations d'ingénierie forestière figurant déjà dans le régime forestier, soient relativement peu importantes.

Il n'en est pas de même des prestations aux autres clients de l'ONF pour lesquels les positionnements et la gamme de produits concernés sont plus larges.

A ces activités, les contrats d'objectifs successifs ont assigné un objectif d'équilibre et même de rentabilité. Ainsi le contrat 2007-2011 prévoyait que :

- pour les forêts communales, l'ONF poursuive la réorganisation de son activité de travaux au profit des communes forestières dans trois directions :
 - dégager une marge nette positive,
 - adapter et standardiser de manière accrue ses prestations,
 - maîtriser l'évolution de ses tarifs.
- pour l'ensemble des prestations de services, l'office :
 - renforce la professionnalisation de ses activités de prestations de services en poursuivant l'adaptation de son offre et l'amélioration de son organisation pour mieux répondre aux attentes des marchés,
 - dégage un résultat net positif sur chacune de ces activités dès 2007,
 - dégage une hausse de la valeur ajoutée de 10 % par an.

Dans les faits, l'ensemble des activités concurrentielles, même si l'année 2007 a connu un redressement des marges sur les travaux, a été constamment déficitaire sur la période examinée par la Cour.

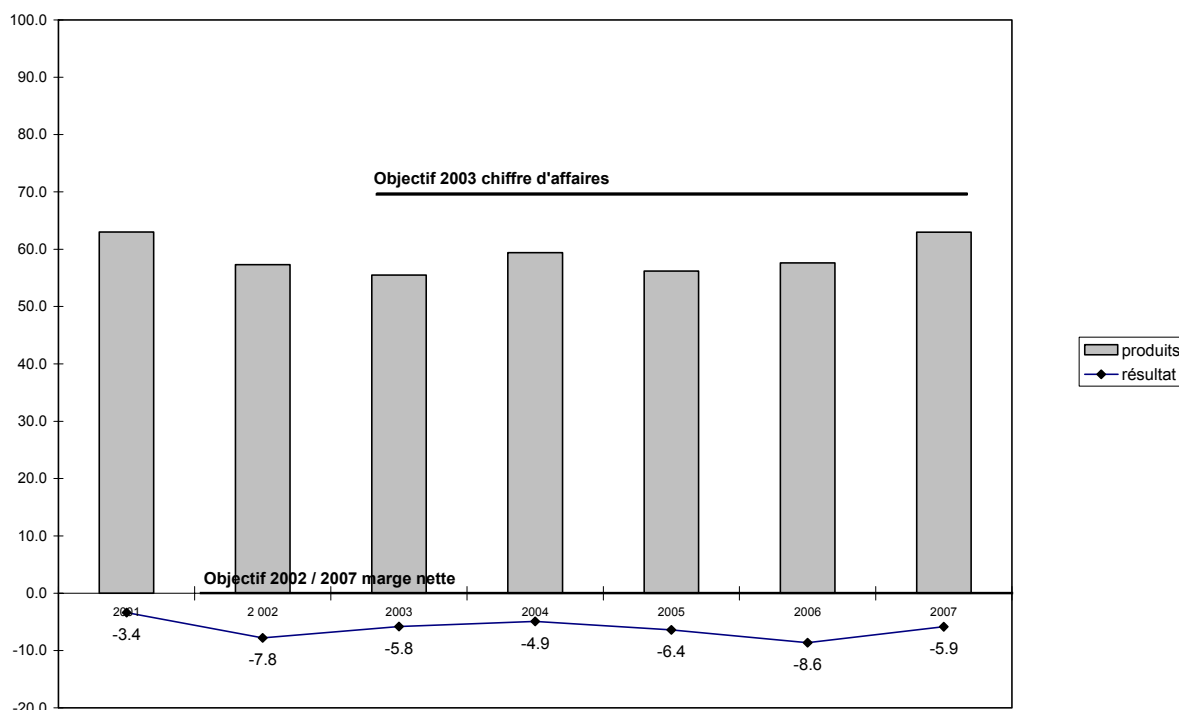
Concernant les activités patrimoniales, les résultats du secteur travaux ne parviennent pas à compenser le déficit persistant des activités d'expertise et de maîtrise d'œuvre, ce qui signifie que les prestations correspondantes sont « vendues » à perte, portant ainsi potentiellement atteinte aux règles de la concurrence. L'origine de ce déficit tient au fait que ces prestations étaient réalisées gracieusement dans le cadre du régime forestier, qu'il a été mis fin à ces pratiques depuis 2002 mais qu'il reste encore très difficile pour l'ONF de les facturer aux communes sur la base du temps réellement

²⁶ Les travaux concernés sont essentiellement les suivants : régénération naturelle, plantation, regarnis de plantation, complément de régénération naturelle, création et entretien de cloisonnements sylvicoles, dégagement de semis ou de jeunes plants, taille de formation, nettoyage des jeunes peuplements, dépressage des jeunes peuplements, détournement, élagage, entretien des limites et du parcellaire, entretien des routes et chemins forestiers, création et entretien de cloisonnements d'exploitation.

consacré. En effet, le temps déclaré par les agents forestiers, qui sert de base au calcul de coût, reste encore insuffisamment maîtrisé, en particulier parce qu'ils y consacrent trop de temps au regard de la norme pour ce type d'activité.

Pour les activités de service « non patrimoniales », les plus concurrentielles, le chiffre d'affaires n'a jamais véritablement décollé, comme le montre le graphique ci-après. Il était sensiblement égal en 2007 à celui de 2001.

Produits et résultat relatifs aux activités concurrentielles non patrimoniales de l'ONF en 2001-2007 (en millions d'euros)



Source : ONF, rapports analytiques annuels (période 2001-2007) ; retraitements Cour

Cette situation de déficit, qui persiste depuis de nombreuses années, appelle la définition d'une stratégie, basée sur une analyse détaillée des causes du déficit, analyse qui ne semble pas avoir été réalisée jusqu'à présent.

L'office semble avoir fait des choix de gestion discutables en début de période, concernant cette ressource pourtant importante pour lui et non corrélée au marché du bois. L'activité concurrentielle n'a pas connu de réelle dynamique, son développement ayant été largement laissé à la charge des unités de terrain. Il en est résulté des approches et des résultats en termes de chiffre d'affaires hétérogènes entre régions. Le niveau de professionnalisation des agents et de leur structure pour l'exercice de ces activités était lui aussi hétérogène, et globalement insuffisant. L'absence de politique commerciale structurée, s'appuyant sur des compétences adaptées, apparaît comme le défaut de pilotage majeur.

Au-delà de l'amélioration de la commercialisation et du renforcement du marketing récemment mises en œuvre, l'ONF espère des gains de productivité de ses réorganisations internes :

- la création d'agences travaux, regroupement de la gestion des moyens techniques au niveau des directions territoriales, gestion précédemment dispersée au niveau des unités de terrain, intéresse l'ensemble des activités d'exploitation forestières de l'ONF. Elle a été généralisée au 1^{er} janvier 2009. Sur le point plus particulier des prestations de services, il devrait en résulter un allègement des fonctions d'encadrement et, au niveau territorial, un rapprochement des fonctions commerciales et des fonctions de prestations de service. Cette réforme est diversement accueillie par les personnels de terrain ;
- l'ONF a par ailleurs décidé la création de bureaux d'études territoriaux. Mais la mise en place en a été différée.

Cependant :

- l'office ne dispose pas encore de moyens d'apprécier la rentabilité des différents produits développés localement ou au niveau national, puisque la comptabilité analytique ne prévoit qu'un découpage par grand type d'intervention (produits finis, travaux, études et expertises, maîtrise d'œuvre, autres services). Seul un suivi des recettes selon ces types d'intervention, et non des marges nettes, par grande famille de produits, est aujourd'hui possible. Le développement en cours d'un outil informatique dénommé SEQUOIA devrait y remédier ;
- une modification des comportements et des modes opératoires s'impose. En réponse à la Cour, l'ONF, pour expliquer le déficit de ces activités fait état d'une « surqualité » en matière de prestations de services. Compte tenu de la formation des prix facturés aux clients, directement proportionnels au temps prévisionnel nécessaire à la réalisation de la prestation, cette hypothèse est crédible. Ce qui revient à dire qu'il existe en ce domaine des gisements de productivité encore à exploiter.

IV. LES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL : L'ÉVOLUTION DES RÈGLES DE FINANCEMENT

Les missions dites d'intérêt général (MIG) sont des actions dont des personnes publiques (État, collectivités) ont confié l'exécution à l'office, en vue de la satisfaction de besoins d'intérêt général²⁷. Elles concourent à un produit total de 67,8 M€ en 2007. Elles présentent la même année un déficit (produits – charges analytiques) de 12 M€, qui ne revêt cependant pas une signification claire du fait de la diversité des activités exercées, répondant ou non au principe de couverture des coûts complets.

²⁷ Elles échappent au marché et se distinguent ainsi des activités concurrentielles ; elles excluent également des actions de gestion forestière.

Résultat analytique des missions d'intérêt général de 2005 à 2007

(milliers d'euros)	2005			2006			2007		
	Charges	Produits	Solde	Charges	Produits	Solde	Charges	Produits	Solde
Projets complexes							5 623	3 289	-2 335
Travaux touristiques	13 472	10 572	-2 900	13 350	10 748	-2 602	14 822	12 210	-2 612
Conventions nationales	24 752	21 565	-3 187	25 223	21 581	-3 642	45 777	39 952	-5 825
Conventions locales	18 187	16 102	-2 085	20 582	18 134	-2 449	13 658	12 446	-1 211
Total	56 410	48 239	-8 172	59 155	50 463	-8 692	79 880	67 897	-11 983

Source : ONF ; bilan analytique 2007

Les missions d'intérêt général regroupent ainsi : des missions nationales (42 % des produits générés par les missions d'intérêt général en 2007) confiées par les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement, telles que la restauration des terrains en montagne ou la défense contre les incendies ; des missions locales (26 % des produits) ; des travaux touristiques réalisés en forêt domaniale avec le soutien financier des collectivités (25 % des produits) ; des projets complexes de nature forestière, en partie financés par l'Union européenne (7 % des produits).

Que l'ONF, établissement public de l'État, soit investi par celui-ci de missions d'intérêt général ne prête pas à discussion. On peut en revanche s'interroger sur le point de savoir si le coût de ces missions doit être partiellement financé par l'office sur des ressources qui, en définitive, comme on l'a vu, sont des ressources commerciales tirées de l'exploitation des forêts domaniales.

Pour ce qui est des conventions nationales, la doctrine a évolué avec les contrats d'objectif.

Le contrat 2001-2006 avait posé le principe d'un financement intégral de ces missions par l'État. La réalité n'a pas été tout à fait conforme au principe. L'examen des conditions financières d'exécution des conventions fait en effet apparaître des difficultés de financement de la part de l'Etat sur la durée du contrat 2001-2006, liées à l'absence de définition suffisamment précise des missions confiées à l'office, au manque de financement budgétaire disponible, à des retards de paiement cumulés ou au mauvais dimensionnement des opérations. La Cour en a relevé quelques exemples :

- les difficultés rencontrées par l'office dans le cadre de la mission d'intérêt général (MIG) relative à la restauration des terrains en montagne, l'une des MIG les plus importantes (en volume financier) ; jusqu'à ce qu'une réunion interministérielle ne permette le 23 août 2006 de trancher la question, nombre d'actions réalisées par l'office n'étaient prises en charge par aucun ministère ; ce dossier s'est soldé par une perte pour l'office de 1,9 M€ ;

- l'absence de convention signée entre le ministère chargé de l'agriculture (MAP) et l'ONF en 2003 concernant les actions de l'office pour le compte des directions de l'agriculture et de la forêt des DOM, pour un montant prévisionnel de 1,094 M€,

conséquence d'un gel budgétaire pour le MAP ; de façon plus générale, ces missions étaient accomplies depuis plusieurs années par l'ONF, mais la première convention n'a été établie qu'en 2002 ;

- les difficultés de financement des missions exercées par l'office dans le cadre de la gestion des domaines présidentiels : les crédits n'ont pu être obtenus par le ministère chargé de l'environnement qu'en 2002, après une demande spécifique d'ouverture de crédits au niveau d'une réunion interministérielle du 26 septembre 2001 ; ce ministère a ensuite été invité à dégager les crédits nécessaires à partir de 2003 ;

- l'absence de paiement par le MAP de la moitié des factures relatives aux travaux sur les dunes littorales en 2003 (mise en paiement de 434 521 € sur 901 600 € facturés), conséquence d'un gel de crédits.

- le mauvais dimensionnement de certaines missions d'intérêt général par rapport aux moyens alloués. Ainsi, selon les indications de l'office, l'appui à la gestion de crise en matière de prévention des risques en montagne « souffre d'une insuffisance de financements notoire et place par ailleurs les services RTM dans des situations très délicates puisqu'ils ne peuvent pas limiter leur intervention à une journée seulement²⁸ [...] que cette crise soit gérée par un préfet ou un maire ».

Le principe de couverture des coûts complets a été remis en cause dans le cadre du contrat 2007-2011. Ce changement de politique s'est traduit, aux termes mêmes du contrat (annexe 2), par la fixation de taux d'autofinancement par l'ONF, en augmentation progressive sur la période 2007-2011, pour atteindre 54 % en 2011, ceci pour les seules missions confiées par le ministère chargé de l'agriculture.

En dehors des conventions nationales, une assez grande liberté est laissée à l'office pour déterminer le financement des actions. Il en résulte des incertitudes sur les conditions de prise en charge par l'office du financement de certains travaux (aménagement touristiques par exemple).

²⁸ Durée maximale d'intervention financée prévue en réunion interministérielle du 23 août 2006

PARTIE II : LE PILOTAGE DE L'ONF : UN EXERCICE SOUS CONTRAINTE

I. LE COÛT ÉLEVÉ DES RESSOURCES HUMAINES ET LA RECHERCHE DE RÉPONSES ORGANISATIONNELLES

A. UNE GESTION PARTICULIÈREMENT LOURDE, MARQUÉE PAR LE POIDS DE L'HISTOIRE

1. La coexistence d'une majorité de fonctionnaires et d'agents de statut privé

a. Un personnel hétérogène

En 2008, les personnels de l'office sont au nombre de 9 987 ETP. La répartition des effectifs fait ressortir une majorité (64 %) d'agents fonctionnaires, ainsi que 30 % d'ouvriers forestiers. Le recours aux contractuels et à d'autres catégories de personnels reste marginal.

Les personnels fonctionnaires

Le législateur (article L.122-3 du code forestier) a en effet prévu que les personnels de l'office relèvent principalement du statut de la fonction publique, contrairement aux règles de droit commun relatives aux établissements publics à caractère industriel et commercial. La majorité des agents de l'office est donc régie par des statuts particuliers pris en application de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

Les agents fonctionnaires de l'office appartiennent à neuf corps de toutes catégories (A, B, C), à dominante technique ou administrative. Les personnels techniques représentent plus des trois quarts des effectifs de fonctionnaires. Les corps techniques représentés au sein de l'ONF sont les suivants : les ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts (IGREF), les ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement²⁹(IAE), les cadres techniques (CATE), les techniciens supérieurs forestiers (TSF), les techniciens opérationnels (TO), les chefs de district forestier (CDF). Les corps des TO et des CDF regroupent les agents patrimoniaux, agents forestiers de terrain implantés dans l'ensemble des territoires au sein d'unités territoriales, qui constituent les plus petits échelons géographiques de l'office. A titre d'illustration, à la direction territoriale Franche-Comté, sur 575 ETP fonctionnaires, on compte 317 agents patrimoniaux composant les unités territoriales et 40 responsables d'unités territoriales.

²⁹ Les statuts particuliers de ces deux premiers corps définissent les modalités selon lesquelles les ingénieurs concernés peuvent être placés sous l'autorité du directeur général de l'ONF

Les autres agents de l'office et les positions particulières

L'article L. 122-4 du Code forestier dispose que : « Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles l'office peut faire appel à des personnels temporaires, contractuels, occasionnels ou saisonniers ». Un tel décret a été pris en 2005 seulement : il s'agit du décret n°2005-1779 du 30 décembre 2005.

En vertu de ces dispositions, l'office emploie, outre des fonctionnaires, des personnels contractuels, de droit privé ou public.

Les ouvriers forestiers, chargés de l'ensemble des travaux menés en forêt domaniale, en forêt communale ou dans le cadre d'activités concurrentielles, en représentent l'essentiel. Des contractuels sont également recrutés sur des postes de spécialistes ou lorsque les services rencontrent des difficultés pour pourvoir les postes de fonctionnaires. Diverses autres catégories de personnels, représentant très peu d'agents, travaillent enfin au sein de l'office : il s'agit d'emplois aidés, d'apprentis, de personnels d'entretien, de volontaires civils à l'aide technique et de contrats d'avenir (source : bilans sociaux de l'ONF de 1999 à 2007).

b. Une gestion lourde et coûteuse

La gestion des ressources humaines constitue un domaine-clef pour l'établissement compte tenu de sa taille et du fait que les dépenses de personnel représentent à elles seules, en 2008, 63 % des charges d'exploitation de l'office.

Plusieurs facteurs propres à l'office concourent à rendre la gestion de ses ressources humaines lourde et coûteuse :

- la distinction entre fonctionnaires et ouvriers forestiers se retrouve à tous les niveaux d'organisation et de gestion ; elle est considérée par les responsables de l'office comme un facteur majeur de complexité et de lourdeur ;

- de nombreux statuts coexistent et l'organisation de la gestion des ressources humaines à l'office suit largement une approche par statut et corps ;

- le fonctionnement de l'office repose sur de larges délégations de pouvoir aux directeurs territoriaux et est de ce fait très déconcentré, ce qui conduit par exemple à la présence de gestionnaires des ressources humaines pour les différentes catégories de personnels dans chaque direction territoriale ou encore à la déclinaison au niveau territorial des instances paritaires de concertation.

Les gestionnaires locaux et nationaux des ressources humaines sont évalués par la direction des ressources humaines (DRH) à respectivement 221 et 130 ETP, ce qui représente un ratio personnel gestionnaire / personnels gérés de 3,5 %. Dans le secteur privé, ce ratio varie entre 1,5 et 2 %³⁰, mais ceci n'est qu'indicatif, compte tenu de la variété des modes de calcul de ce ratio et des degrés d'externalisation divers de la fonction RH selon les organismes. Une étude sur les métiers de soutien à l'ONF menée par la DRH en 2008 a en tout cas amené l'office à viser une réduction de près d'un quart

³⁰ source : « Coût et organisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration », rapport d'enquête et conclusions du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, janvier 2006 ; dans le secteur public, ce ratio, moins fiable et aux résultats beaucoup plus dispersés, varierait entre 2 et 8%

des effectifs consacrés à la gestion des ressources humaines, des gains de productivité étant attendus notamment du fait de l'amélioration des systèmes d'information. L'enjeu financier n'est pas négligeable : l'application de la rémunération mensuelle moyenne pour 2008 aux effectifs de gestionnaires des ressources humaines conduisant à une évaluation du coût de cette fonction à 17,6 M€.

c. Un dialogue social difficile

Le dialogue social se caractérise régulièrement par de fortes tensions. Celles-ci se sont particulièrement manifestées en 2001-2002 et en 2008 à l'occasion de la mise en œuvre de réformes de l'office. Certains modes d'action peuvent porter atteinte de façon appréciable à l'activité de l'office : refus de marteler les bois en vue de leur coupe, blocage des ventes de bois, boycott de l'élaboration des programmes de travaux pour les communes.

d. Un système d'information insuffisant

La complexité et l'éclatement de la gestion des ressources humaines de l'office ainsi que l'enjeu que représentent les dépenses de personnel nécessiteraient un suivi plus rigoureux des effectifs et des flux financiers associés. Des incohérences de chiffres ont été relevées par la Cour au cours de son enquête.

Outre les changements de périmètre affectant, à la marge, les catégories des personnels, l'absence d'un système d'information unique (SIRH), géré par la DRH, peut expliquer cette situation. Cette lacune est aussi un facteur de coût. Un tel système, encore au stade de projet, est indispensable pour assurer le pilotage fin des effectifs et de la masse salariale nécessaire dans le respect des objectifs de performance financière assignés à l'office. Les premiers éléments opérationnels de refonte du système d'information sont annoncés pour 2009.

Les larges délégations dont jouissent les directeurs territoriaux de l'office en matière de gestion des ressources peuvent s'accompagner sur certains points de difficultés pour le siège à connaître les pratiques locales (par exemple en matière de concession de logement ou de frais de mission), les encadrer si nécessaire et maîtriser les dysfonctionnements et dépenses indues éventuels. Cette déconcentration peut aussi être source de disparités dans le traitement des personnels au regard de certains avantages que ne justifie pas le rattachement à un territoire donné.

2. La gestion comptable des frais de personnel : la survivance historique du recours au réseau du Trésor

L'organisation comptable de l'office a été fortement resserrée au cours des dernières années. Des agences comptables secondaires (ACS) ont remplacé un réseau de plus de 150 régisseurs implantés sur le territoire. Au 1^{er} janvier 2006, à chaque direction territoriale de l'ONF était associée une ACS. Depuis 2006, l'effectif des ACS est inchangé (52 agents) malgré un périmètre d'intervention élargi à plusieurs reprises : recouvrement des concessions (auparavant DGI), recouvrement des ventes de bois (auparavant trésoreries générales), en dernier lieu paiement des frais de mission des fonctionnaires.

Pour sa part, l'agent comptable principal (ACP) exerce au quotidien la fonction de tête de réseau. L'effectif de l'ACP est passé de 32 agents en 2006 à 27 agents fin 2008 et il est envisagé de le ramener à 25 ETP fin 2009.

Mais, survivance historique, la paye des fonctionnaires et agents contractuels de droit public affectés dans une direction territoriale ou régionale de l'office n'est pas assurée par les agences comptables secondaires mais par les trésoreries générales, les trésoriers-payeurs généraux étant les comptables assignataires de cette dépense. Pour les autres agents, fonctionnaires et contractuels affectés au siège ou ouvriers forestiers, les comptables assignataires sont l'agent comptable principal et les agents comptables secondaires.

La création des agences comptables secondaires n'a pas amené l'office à modifier ce dispositif, si ce n'est que progressivement, depuis 2007, les frais de déplacements des agents en région sont réglés par les agents comptables secondaires alors qu'ils l'étaient auparavant par les trésoriers-payeurs généraux au même titre que la paye.

Cette dernière prestation exercée hors du réseau des agents comptables est une survivance de l'ancienne administration des Eaux et Forêts et constitue une anomalie administrative. Il complique la gestion de l'office, puisque la paye emprunte *in fine* trois circuits différents selon le statut et l'affectation des agents. En outre, il ne permet pas aux agents comptables de l'office de procéder au contrôle de la dépense. Cette situation est critiquable.

L'ONF prévoit, au 1^{er} janvier 2010, une gestion centralisée des payes par une seule trésorerie générale, et enfin, au 1^{er} janvier 2011, la reprise de l'ensemble des payes des fonctionnaires par l'agent comptable principal de l'office.

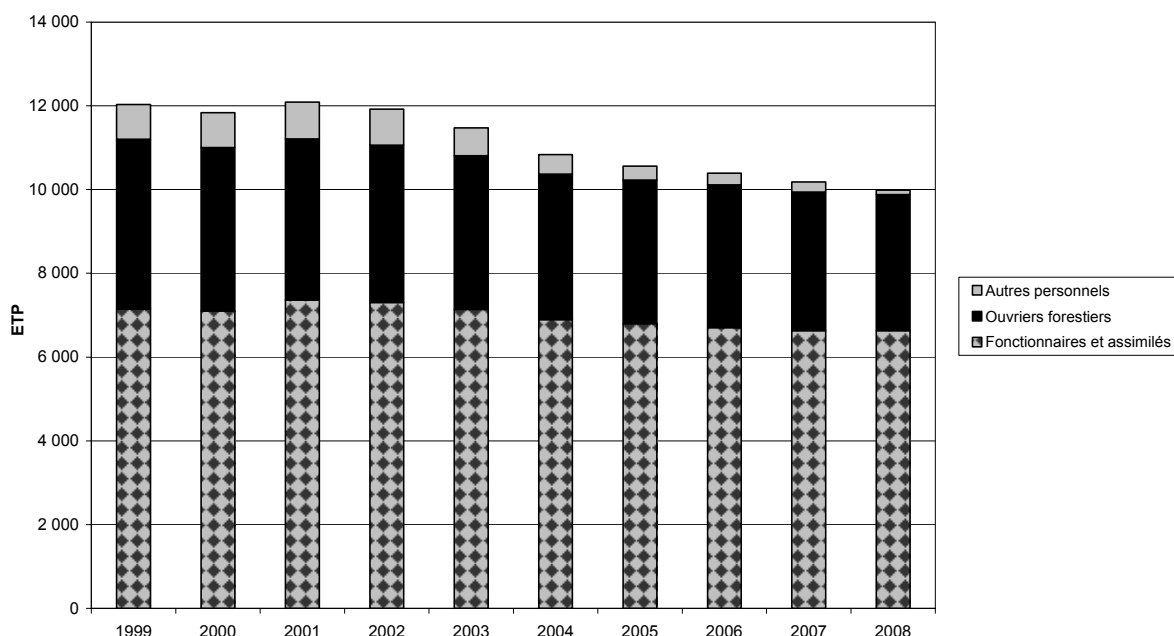
B. UNE MASSE SALARIALE EN HAUSSE SUR LA PÉRIODE 1999-2008, QUI CONTRASTE AVEC LA FORTE DIMINUTION DES EFFECTIFS

1. La maîtrise des effectifs de l'office

La période sous revue a été marquée par des réductions significatives des effectifs de l'office, qui s'élèvent à 9 987 ETP en 2008 contre 12 031 ETP en 1999. L'évolution des effectifs moyens mensuels en équivalent temps plein (ETP) fait apparaître une réduction de 7,2 % des effectifs de fonctionnaires et assimilés³¹ (6630 ETP en 2008) et de 20 % des effectifs d'ouvriers forestiers (3246 ETP en 2008). Le graphique ci-après illustre cette évolution.

³¹ Cette catégorie incluant les contractuels de droit public (293 ETP à fin 2007) ou privé (118 ETP à fin 2007)

Évolution des effectifs de l'office de 1999 à 2008



Source : ONF et Cour

Une politique de diminution des effectifs a été mise en place après les tempêtes de 1999³², dans le but de limiter les pertes, dans un contexte où les recettes étaient dépendantes d'un marché du bois en pleine crise. Les efforts ont été poursuivis plus récemment, de façon à améliorer la productivité et la performance de l'établissement. Cette évolution des effectifs de l'office contraste avec « l'augmentation continue des effectifs des opérateurs » de l'Etat³³. L'ONF a été efficace dans la réduction de ses effectifs pendant la période sous revue tenant les engagements des contrats d'objectif 2001-2006 et 2007-2011 et allant même au-delà certaines années.

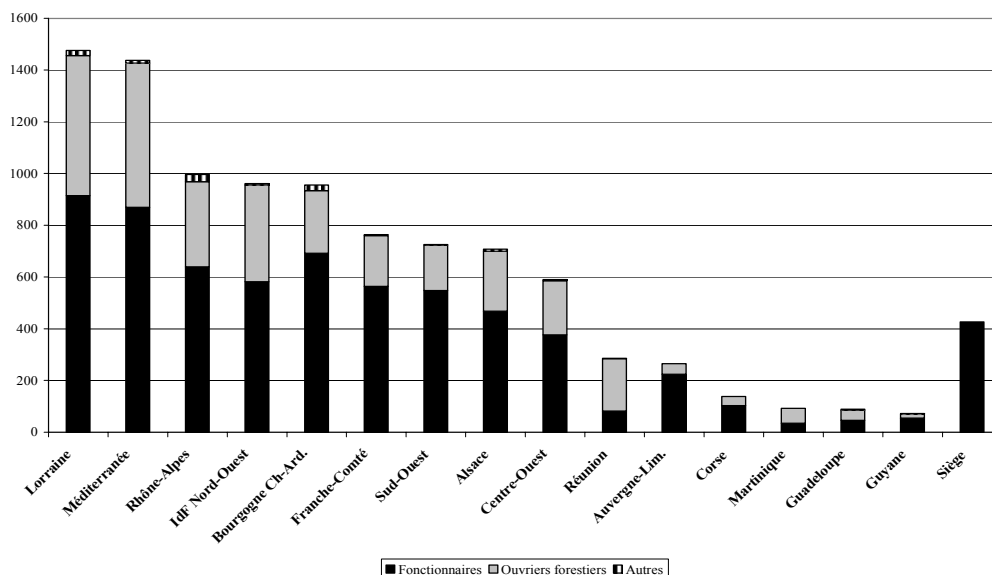
2. La répartition territoriale des personnels

Le constat global d'une diminution des effectifs cache des situations régionales, voire locales, contrastées. Le graphique ci-après retrace la répartition territoriale des effectifs de l'ONF en 2008.

³² En 1988, l'office comptait, d'après le bilan social, 5803 ouvriers et 7384 fonctionnaires, soit 13187 agents. Les effectifs ont donc globalement également été réduits pendant la décennie précédente, de façon bien plus accentuée pour les ouvriers que pour les fonctionnaires.

³³ Assemblée nationale, rapport d'information n° 1058 sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) de MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles-Amédée de Courson, juillet 2008

Répartition territoriale des effectifs de l'ONF en 2008



Source : ONF ; retraitements Cour

Au cours de la période sous revue, deux études de l'Inspection générale de l'ONF ont porté sur la répartition territoriale des effectifs. La première, série de rapports datant de 1998-2000, était une contribution à la définition d'effectifs de référence par région, en fonction des volumes d'activité prévisibles et sur la base de coûts unitaires par activité non uniformes selon les régions (tenant compte des coûts réels constatés). L'étude de 2007 a procédé essentiellement à une actualisation de l'étude précédente, compte tenu notamment de la réorganisation en directions territoriales.

La grande variabilité entre directions territoriales des coûts unitaires pour les différentes activités menées par l'office constitue le constat majeur de ces travaux. Une part seulement de cette variabilité est attribuée à des grandeurs objectives, des paramètres physiques ou géographiques. Il existe ainsi un écart, variable selon les directions, entre les effectifs réels et les effectifs estimés nécessaires. Selon différentes hypothèses, cette différence varierait de - 24 % à +4 154 %, avec une très forte dispersion des résultats.

Compte tenu de l'échec d'une démarche nationale consensuelle relative à la répartition des effectifs (les études citées n'ayant pas été utilisées *in fine*), la direction générale préfère renvoyer à une négociation annuelle avec les directeurs territoriaux l'ajustement du niveau des effectifs, en partant de l'enveloppe globale disponible et des effectifs historiques de chaque structure. Cette méthode conduit à des ajustements nécessairement progressifs, dont l'ampleur et le sens dépendent de la capacité de négociation de chaque direction territoriale. En pratique, elle tend à des réductions uniformes d'effectifs dans les directions territoriales, globalement conformes à la trajectoire nationale, ce qui a pour effet de reconduire les déséquilibres historiques. Elle ne s'inscrit donc pas dans des perspectives de long terme et il n'est pas certain que cette méthode permette à terme d'épuiser les marges disponibles au sein des régions les mieux dotées, faute de disposer d'effectifs de référence consensuels au plan national.

Au plan local, le même exercice est reproduit entre le directeur territorial et ses agences, puis entre le directeur d'agence et ses unités territoriales, mais la connaissance plus fine, à ce niveau, des effectifs et des spécificités locales peut faciliter des évolutions plus significatives.

A mesure que la contrainte globale en matière d'effectifs se fera plus forte, la nécessité d'un bon ajustement des effectifs aux besoins de chaque région apparaîtra plus évidente. Le contrat État-ONF 2007-2011 (article 17) invite la direction de l'office à poursuivre ses efforts dans cette direction.

3. Une masse salariale néanmoins en augmentation

Le constat positif de la réduction globale des effectifs est à tempérer, car pour la période 1999-2008, durant laquelle les effectifs ont été réduits de 17 %, on relève une augmentation de 15 % de la masse salariale, atteignant 448,5 M€ en 2008 contre 381 M€ en 1999. Cette évolution a principalement concerné les fonctionnaires, dont la masse salariale a augmenté de 24,2 % sur la période (267,9 M€ en 1999 et 332 en 2008).

a. Des mesures catégorielles massives décidées en 2001

Si des contraintes externes à l'office comme l'augmentation des charges patronales pour pensions civiles ou encore l'augmentation du point d'indice pour la fonction publique peuvent expliquer largement ce constat, des choix opérés par la direction de l'office, en accord avec ses tutelles, ont aussi pesé sur cette évolution. Trois mesures catégorielles massives ont en effet été accordées aux agents fonctionnaires de l'ONF. Ces améliorations statutaires étaient inscrites dans le contrat Etat-ONF 2001-2006. L'ONF signale qu'elles étaient « une contrepartie à l'évolution négative des effectifs », sans apporter d'éléments probants quant à une forte évolution des métiers, compétences et missions des agents qui auraient pu les justifier. Il s'agit de :

- la création d'un corps de catégorie B technique (des techniciens opérationnels) ayant vocation à accueillir l'ensemble des personnels techniques de catégorie C (environ 3600 agents) ; la réforme entreprise va donc jusqu'à la disparition de la catégorie C à l'office à l'horizon 2010, mesure d'une ampleur inhabituelle ;
- la création d'un corps de catégorie A (des cadres techniques) de débouché pour les techniciens supérieurs forestiers exerçant des fonctions « de responsabilité ou d'expertise » ; cette mesure concerne la moitié des techniciens supérieurs forestiers, à l'horizon 2010 ;
- le passage en catégorie B de personnels administratifs de catégorie C par voie de concours interne, d'examen professionnel et de liste d'aptitude ; ces modalités ont été appliquées en 2003-2006 et ont concerné environ un tiers des effectifs d'adjoints administratifs.

Les conséquences financières pour l'office de ces mesures consenties aux agents lors de la négociation du contrat 2001-2006 ont été importantes et continueront de l'être par le jeu de l'augmentation des traitements, mais aussi des primes, des charges patronales et des points de nouvelle bonification indiciaire. La direction de l'office estime aujourd'hui que la réalisation, encore incomplète, des deux premières mesures catégorielles représente pour l'année 2008 un coût de 8,05 M€. L'incidence positive des efforts de réduction des effectifs sur la masse salariale, qui a été par exemple en moyenne de -3,8 M€ par an sur la période récente 2005-2008, est donc largement contrebalancée

par ces mesures. Le plafonnement du coût total de la réforme à 50 MF annuels, décidé au niveau interministériel en 2001, n'est en tout état de cause pas respecté pour l'ensemble des trois mesures et sera *in fine* largement dépassé.

b. La composante indemnitaire de la masse salariale : apports et limites de la réforme menée en 2005

Les primes et indemnités - hors indemnités de résidence - représentent, d'après le bilan social de 2007, 26 % des salaires des fonctionnaires de l'office. Elles ont progressé plus rapidement lors de la période sous revue que les traitements eux-mêmes (+ 19,4 % contre + 13 % entre 1999 et 2007, d'après les bilans sociaux).

La Cour avait relevé, lors de son dernier contrôle, l'irrégularité de plusieurs primes et indemnités versées aux fonctionnaires de l'office. Cette situation critiquable a perduré pendant l'essentiel de la période sous revue, compte tenu du temps de mise en place de la réforme du régime indemnitaire par l'office et ses tutelles. L'office a procédé à une refonte de ce régime par un décret n° 2005-1779 du 30 décembre 2005, qui a notamment supprimé nombre de primes obsolètes et irrégulières et institué quatre primes et indemnités principales : une prime de grade et de sujétion d'emploi ; une prime spéciale et de résultats (PSR) ; une indemnité mensuelle de contraintes administratives attribuée aux personnels de catégorie B et C non logés par l'office ainsi qu'une indemnité de continuité de service, en cas d'intérim sur un poste vacant. Il introduit ce faisant, à travers la PSR, un principe de modulation de prime permettant de tenir compte d'une part de la performance économique et financière de l'établissement et d'autre part de l'atteinte ou non des objectifs individuels définis pour l'année.

La direction de l'office a fait preuve depuis 2005 d'une grande prudence dans la mise en place effective du nouveau système de PSR (qui représente 47 M€ en 2008). Mais, à terme, il devrait en résulter un système aux règles stables et lisibles, qui joue un rôle d'accompagnement du management et de reconnaissance du mérite (et des insuffisances) des agents, tout en ayant un effet maîtrisé sur la masse salariale.

Tout n'a pas été cependant revu. Ainsi l'indemnité mensuelle de contrainte administrative, versée à tout agent non logé par nécessité absolue de service ou par utilité de service par l'office ou une collectivité, ne connaît plus de réelle justification et la mise en place de cette indemnité n'a pas été précédée d'une remise à plat des conditions de logement des agents.

C. DES RÉFORMES D'ORGANISATION À INSCRIRE DANS UNE PERSPECTIVE DE LONG TERME

Les mécanismes sous-jacents ayant permis les diminutions d'effectifs constatées montrent que l'office a exploité principalement deux sources d'efficience : le resserrement des structures implantées en région et une amélioration de l'organisation de ces mêmes structures. Ce faisant, le fonctionnement de l'office a été profondément renouvelé. Mais les perspectives organisationnelles de l'office méritent encore d'être explicitées.

1. La diminution du nombre des échelons territoriaux

Au cours de la période 1999-2008, l'office a été profondément restructuré. A partir de 2001, avec la suppression de deux niveaux hiérarchiques, trois niveaux organisationnels à compétence territoriale ont été mis en place : la direction territoriale, l'agence et l'unité territoriale. Les directions territoriales sont chargées de piloter la mise œuvre de toutes les politiques de l'établissement. Les agences sont chargées d'organiser et de gérer toute la production des unités territoriales, qui constituent l'échelon opérationnel de l'ONF, directement chargé de produire les biens et services attendus de l'État, des collectivités ou d'autres clients. Les unités territoriales sont composées d'agents patrimoniaux (ex- catégorie C), au nombre d'une dizaine. Le gain de productivité lié à ce resserrement des structures n'a pas été évalué par l'office, mais explique sans doute une très large part des ETP économisées (en termes d'encadrement à tous les niveaux notamment).

Cependant, la recherche d'une adhésion des personnels a pu conduire à limiter les effets des mesures prises. Le maintien d'agents, après fusions, au sein d'antennes locales ne correspondant à aucun niveau de responsabilité en est un exemple. Cet état de fait compréhensible, puisque l'on a cherché à ne pas imposer la mobilité, n'en est pas moins source d'inefficience, voire d'inefficacité, dans la mesure où le management des équipes ainsi dispersées est rendu plus difficile.

La faible mobilité des agents est apparue de façon générale comme un frein à l'adaptation des structures. A titre d'illustration, on notera l'existence au cours de la période sous revue d'environ 300 sureffectifs connus et progressivement résorbés (en 2004-2006) résultant de l'application des réformes de structure de 2001-2002. Certains personnels sont en effet restés affectés à des postes, malgré leur suppression formelle ou leur caractère provisoire.

La diminution des échelons hiérarchiques a conduit par ailleurs à éloigner les managers intermédiaires (directeurs d'agences) des agents de l'office, placés sous la responsabilité directe des responsables d'unités territoriales. Ces derniers sont au nombre de 383 en 2008 et représentent 81 % des cadres de l'office. Le pilotage des unités territoriales, en termes de résultats et de répartition des missions, semble bien organisé par l'office, par les contrats dits d'action. Le rôle des responsables d'unités territoriales est central, en tant que relais local auprès des agents patrimoniaux, dispersés sur le terrain. L'office paraît avoir pris récemment conscience de cet aspect. Une réunion des responsables d'unité a été organisée en juin 2008 ; une note de service précisant le rôle des unités et de leur responsable a été diffusée fin avril 2009 et une obligation de mobilité a été instaurée.

2. La réorganisation des structures locales

En application des contrats d'objectifs successifs, la direction de l'office s'est fixé pour objectif de spécialiser les agents, de les orienter vers les métiers porteurs de valeur ajoutée et de mutualiser les tâches qui peuvent l'être au niveau des directions territoriales.

Ces principes ont conduit à l'adoption, par instruction du 12 février 2007, d'une organisation de référence dans les domaines techniques de l'office pour chaque échelon territorial. L'organisation de référence des directions territoriales et des agences dans les domaines de soutien (ressources humaines, affaires générales, comptabilité) est de même prévue, contribuant à alléger les charges de soutien qui, selon l'office, restent encore élevées (164 M€) et pèsent sur les résultats opérationnels.

Pour ce qui concerne les travaux et les études et expertises, ont été mis en place au niveau de chaque direction territoriale à compter de 2009 des bureaux d'étude et des agences travaux. Un double effet en est attendu : une réduction des effectifs, par le jeu de mutualisations et de la réduction de l'encadrement nécessaire, ainsi qu'une plus grande professionnalisation des activités correspondantes.

Toutes ces évolutions constituent, à n'en pas douter, un réel progrès.

3. La recherche de perspectives au-delà de 2011 : un exercice stratégique encore à mener

Les choix opérés par l'office témoignent en effet d'une mutation profonde de l'établissement depuis 1999.

En début de période, l'office était marqué par un fonctionnement hérité de l'ancienne administration des Eaux et Forêts, fonctionnement administratif très ancré au sein des territoires, reposant sur des agents présentant une large polyvalence à chaque niveau territorial tout en assurant pour une grande part un rôle de surveillance, de « garderie » des forêts publiques. En fin de période, on constate une plus grande spécialisation dans l'exercice des activités de l'office, corollaire de la recherche d'une plus grande efficacité. Il s'est développé au sein de l'office un fonctionnement matriciel, associant un maillage du territoire correspondant à la présence d'agents patrimoniaux à une gestion par des réseaux de spécialistes.

Ces évolutions montrent l'engagement de la direction générale dans la réforme de l'office, mais elles semblent être perçues sur le terrain comme insuffisamment accompagnées d'une explicitation des objectifs et n'intègrent pas d'éléments d'évaluation *ex ante* et *ex post*. Une telle démarche paraît d'autant plus nécessaire que ces réformes semblent se heurter à l'absence d'adhésion de bon nombre d'agents de terrain directement en charge de la mise en œuvre opérationnelle des politiques de l'office. L'affichage de perspectives claires en matière d'effectifs comme en matière d'organisation serait de nature à favoriser l'adhésion des personnels.

Les perspectives à cinq ans (2011) en matière d'effectifs sont pour partie tracées par l'engagement pris dans le dernier contrat Etat-ONF, conforme à la norme adoptée par l'Etat dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques. Une trajectoire de référence de - 1,5 % / an a été retenue pour les effectifs de fonctionnaires et d'ouvriers et correspond, d'après l'ONF, au non remplacement d'un départ en retraite sur deux. Une souplesse, pouvant jouer à la hausse ou à la baisse, a été accordée à l'établissement en 2007-2011, en fonction de sa capacité à générer de la valeur ajoutée, mesurée par l'indicateur de performance financière « valeur ajoutée / masse salariale ». Cette souplesse donne une marge de manœuvre à l'établissement public dont les services de l'Etat ne disposent pas. Mais elle permet de possibles fluctuations des effectifs de l'année N en fonction des résultats de l'établissement de l'année N-1 eux-mêmes fortement dépendants de la santé du marché du bois sur laquelle l'office n'a pas de prise. Elle oriente de plus la direction vers une gestion annuelle des effectifs, qui peut compromettre une vision de plus long terme.

Les objectifs ou simples perspectives au-delà du contrat d'objectifs en matière d'effectifs apparaissent de fait beaucoup moins clairement, tout comme ceux relatifs à l'organisation de l'office, qu'il s'agisse d'un resserrement des structures au niveau des directions territoriales, des agences ou des unités territoriales ou de modes d'organisation

renovés. L'office n'a pas été en mesure d'indiquer quelle pouvait être l'issue des réorganisations et de la politique de réduction des effectifs, c'est-à-dire une sorte d'effectif cible pour l'établissement, tenant compte de structures resserrées et d'organisations unifiées localement, à mettre en regard des missions assurées par l'office.

Cette vision est en effet indissociable de l'actualisation, par les tutelles, de la commande passée par l'Etat à son établissement public. Les poids respectifs et les modalités d'exercice des missions régaliennes de l'office, de la gestion des forêts communales et des activités concurrentielles emportent en particulier des conséquences sur les effectifs et l'organisation de l'office, tout comme les choix faits pour mieux intégrer l'office au sein de la filière bois. Une telle réflexion sur les missions et les moyens de l'office à long terme pourrait faire apparaître des visions divergentes pour l'office, selon par exemple les attentes exprimées compte tenu de son rôle régalien, de son rôle d'acteur économique au service de la filière bois, de son caractère industriel et commercial, mais elle semble incontournable. Elle ne semble pas avoir été menée dans le cadre du contrat d'objectifs 2007-2011, puisque ce dernier reprend l'éventail des missions actuelles de l'office sans hiérarchisation et ne fait qu'internaliser des contraintes exogènes sur les effectifs.

II. LE PILOTAGE DE L'OFFICE PAR L'ETAT : UN CADRAGE ESSENTIELLEMENT FINANCIER ET PEU STRATÉGIQUE

A. LE CONTRAT ETAT-ONF : UN OUTIL QUI N'A PAS ÉTÉ PLEINEMENT EXPLOITÉ

La période sous revue couvre trois contrats Etat-ONF : 1995-1999, 2001-2006 et 2007-2011, qui précisent les priorités stratégiques de l'ONF, les moyens de la mise en œuvre des orientations de gestion et certaines actions également précisées dans le contrat. Le contrat Etat-ONF est la matérialisation la plus évidente de la tutelle de l'État, reconnue comme telle par l'office et sa tutelle.

L'examen des contrats successifs fait apparaître un resserrement apparent du pilotage de l'établissement par la tutelle, avec notamment l'introduction en 2001 d'objectifs et d'indicateurs, témoins d'une démarche de performance. On peut cependant regretter la non-continuité d'un contrat à l'autre de la grande majorité des indicateurs, ce qui ne permet pas de juger de l'action de l'ONF sur plus de 6 ans, dans un domaine exigeant une approche de long terme.

Plusieurs éléments tendent toutefois à montrer que le contrat d'objectif n'est pas pleinement utilisé par les tutelles pour le pilotage de l'établissement.

L'initiative de la rédaction ainsi que l'élaboration des contrats sont tout d'abord le fait de l'office. Pour 2007-2011, le contrat n'a été précédé ni d'une lettre de mission au directeur général de l'office, ni d'une autre forme de cadrage. Compte tenu de la signature anticipée du contrat, qui est en soi positive, un temps limité a été laissé aux tutelles afin que s'instaure un véritable débat sur le fond du contrat, après de premiers travaux restés internes à l'office. Ceci peut en partie expliquer le caractère succinct du contrat, beaucoup d'articles étant très peu détaillés, ainsi que le manque d'éléments de nature stratégique, en préalable ou au sein de ce contrat.

Alors que l'élaboration du contrat semble mobiliser les équipes de l'office et des tutelles, les conditions de suivi effectif du contrat apparaissent sommaires. Aucun bilan du contrat 2001-2006 n'a été dressé, pas plus que des comptes-rendus annuels d'application, dont la présentation au conseil d'administration était pourtant prévue au contrat lui-même. Les tutelles semblent s'être contentées d'une communication orale de la part de l'office sur le bilan à mi-parcours du contrat d'objectifs au conseil d'administration du 25 novembre 2004. L'évaluation périodique des résultats de l'établissement, grâce à une comparaison entre les indicateurs les plus pertinents et les objectifs visés et une analyse des écarts éventuels, n'a pas été un élément central du pilotage de l'office par ses tutelles. Cette démarche semble avoir été initiée dans le cadre du contrat 2007-2011.

Enfin, des mesures postérieures à la signature du contrat viennent de fait en bouleverser l'économie, ce qui relativise fortement sa portée *in fine*.

B. DES MARGES DE MANŒUVRE RÉDUITES PAR DES DÉCISIONS EXTÉRIEURES AUX CONTRATS

L'usage des indicateurs de performance financière validés par l'Etat dans la continuité du contrat Etat-ONF suppose le respect de certaines hypothèses qui sont d'ores et déjà mises à mal, compte tenu de décisions émanant de l'Etat ayant une incidence significative sur la performance financière de l'établissement.

Le contrat Etat-ONF lui-même apporte un cadrage financier nouveau à travers d'une part la fixation pour 2007-2011 du montant du versement compensateur (144 M€ chaque année), en euros courants et indépendamment des frais réellement engagés par l'office pour la mise en œuvre du régime forestier, d'autre part l'autofinancement des missions d'intérêt général assurées pour le compte du ministère chargé de l'agriculture (à hauteur de 10 M€ en 2011).

Des contraintes financières « hors contrat » bien plus significatives, intervenues courant 2008, s'ajoutent à ce cadrage. On notera que peu de ces mesures relèvent de la RGPP³⁴.

a. Le « choc » des retraites

Depuis deux ans, pour permettre d'équilibrer le compte d'affectation spéciale créé par la LOLF pour le paiement de l'ensemble des retraites de la fonction publique d'Etat (CAS pension), les employeurs d'agents fonctionnaires (ministères et opérateurs de l'Etat) voient leur contribution augmenter très rapidement.

Le taux de cotisation patronale imposé aux établissements publics, jusqu'alors stabilisé à 33 % des traitements versés, a ainsi fortement augmenté : il est passé à 39,5 % du traitement brut en 2007, puis à 50 % en 2008 et est annoncé à 71,3 % en 2011.

Cette contrainte de la prise en compte au coût réel des pensions servies actuellement aux fonctionnaires retraités à travers une hausse du taux de contribution conduit, compte tenu de l'évolution de la compensation par le ministère chargé de l'agriculture, à une charge nette de 60,7 M€ en 2011 (hors variation d'effectifs).

³⁴ C'est le cas de l'intégration de l'IFN à l'ONF et, de façon indirecte, du déménagement du siège de l'office à Compiègne.

Pour les années 2007 et 2008, la hausse a en effet été intégralement compensée pour l'office par une subvention du ministère chargé de l'agriculture ; mais cette compensation diminuera progressivement pour n'atteindre que 5,4 M€ en 2011. L'augmentation des charges pour les pensions civiles des fonctionnaires ne sera donc plus que très partiellement compensée et l'écart résiduel à la charge de l'établissement augmentera fortement les coûts salariaux nets.

Le tableau suivant récapitule les données chiffrées relatives à ce « choc » des retraites.

Le « choc des retraites » pour l'office en 2007-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Taux des pensions civiles	33 %	39,5 %	50 %	60,8 %	66,3 %	71,3 %
Ecart de contribution p/r 2006 en M€	-	10	25	42	51,7	60,7
Compensation MAP en M€	-	9,9	25,9	18,6	8,9	5,4
Charge nette ONF p/r 2006 en M€	-	0,1	-1,2	23,4	42,8	55,3

Source : ONF

b. La reprise du bâti domanial par l'ONF

A la création de l'ONF, l'ancien patrimoine immobilier de l'administration des Eaux et Forêts a été attribué au nouvel établissement public. Cette partie du parc immobilier lui a été remise en toute propriété mais une autre partie – les maisons forestières construites sur sol forestier domanial - a fait l'objet de remises en dotation. Cette disposition particulière s'expliquait par un souci de ne pas séparer les forêts domaniales des bâtiments qui leur étaient liés, ceux-ci étant enclavés ou construits en bordure de forêts.

L'ONF gère donc actuellement environ 4 600 biens immobiliers, dont 40 % lui appartiennent en toute propriété, 55 % sont des immeubles domaniaux et 5 % sont des locations ou des mises à disposition. Ces biens immobiliers consistent principalement en des maisons forestières occupées dans le cadre de leurs fonctions par des agents de terrain de l'ONF. L'unification du parc des immeubles que l'établissement gère actuellement pourrait permettre de simplifier, de rationaliser la gestion de ce patrimoine et d'en assurer la pérennité.

L'ONF avait, en son temps, exprimé son intérêt pour la cession de l'immobilier domanial par l'Etat moyennant un prix symbolique et avait proposé en contrepartie d'en vendre une partie en partageant la plus-value correspondante entre l'Etat d'une part et l'entretien de son patrimoine immobilier global d'autre part. Mais des raisons juridiques et d'opportunité, notamment développées dans un rapport conjoint de l'IGF et du CGAAER³⁵, se sont opposées à la mise en œuvre de cette proposition.

Sous réserve d'un accord entre l'ONF et l'Etat (France Domaine et MAP en particulier) sur les modalités de l'opération, l'Etat proposerait un bail emphytéotique de cinquante ans à l'office pour qu'il dispose de droits réels sur les 2 310 bâtiments domaniaux déjà remis en dotation et inclurait aussi environ 540 immeubles construits par l'ONF sur terrains domaniaux. Le conseil d'administration de l'ONF a adopté le 1^{er} juillet 2009 une résolution portant sur le projet de bail emphytéotique entre l'Etat et l'ONF.

Son coût initial pourrait atteindre 50 M€ (le bouquet) à payer au ministère de l'agriculture et comporterait ensuite un loyer annuel de 3 % de la valeur estimée du parc immobilier, soit de 6 à 8 M€ assorti d'un taux d'actualisation. Selon le rapport précité, le prix minimum de 50 M€ correspondrait aux fonds nécessaires au ministère chargé de l'agriculture pour compléter le financement de ses propres projets d'implantation immobilière et de déménagement dans le 12^{ème} arrondissement de Paris (projet Picpus).

Concrètement, les conséquences financières de ce montage pour l'office seront les suivantes :

- endettement de l'office à hauteur de 50 M€ dans un contexte de trésorerie négative compte tenu de la modification des règles de versement des pensions civiles de l'Etat ;
- poids du loyer annuel de 6 à 8 M€ sur le résultat d'exploitation de l'office.

Dans ces conditions, l'office a demandé à son conseil d'administration du 12 mars 2009 un doublement de son seuil d'endettement, faisant passer le ratio endettement financier / capitaux propres à plus de 100 %. Il convient d'ajouter que ce système ne comporte pas de retour sur investissement ni de plus-value potentielle susceptibles de financer le remboursement de l'emprunt contracté. En effet, l'ONF n'a ni les moyens ni le savoir-faire pour rénover les maisons afin de dégager un produit couvrant les annuités de remboursement de l'emprunt, les frais financiers afférents et le loyer annuel.

c. Le paiement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties

Par la loi de finances rectificative n°2008-1443 du 30 décembre 2008, l'office a été rendu redevable de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe dont il s'acquittait à tort depuis sa création puisqu'il n'est nullement propriétaire des forêts domaniales.

La recherche, par l'office, d'une marge de manœuvre financière (14 M€ annuels) s'est donc soldée par un échec, au gain près de deux années de non-paiement de la taxe (2007 et 2008).

³⁵ Rapport sur la cession à l'ONF des maisons domaniales forestières de mai 2008.

d. Le transfert du siège à Compiègne

Par lettre du 18 septembre 2008, le Premier Ministre a demandé à la présidente du conseil d'administration et au directeur général de l'ONF de proposer au conseil une délibération prévoyant le transfert du siège de l'établissement à Compiègne. Le conseil d'administration a été informé de cette demande le 25 septembre 2008 et en a pris acte dans une délibération. Une délibération portant approbation de ce transfert et demandant au directeur général de lui proposer un plan de financement du projet lui a été ensuite soumise lors de sa séance du 17 novembre 2008 et adoptée.

Outre sa justification au titre des mesures d'accompagnement de la restructuration militaire, le choix de la ville de Compiègne pour installer le siège de l'ONF a été considéré comme faisant sens pour l'établissement. Le site privilégié à ce stade se trouve au sein de l'ancien champ de manœuvre du camp des Sablons. Le projet de transfert pourrait se déployer en plusieurs tranches. Le plan de financement présenté au conseil d'administration du 12 mars 2009 ne concernait que la première tranche du projet de transfert.

L'estimation du coût de construction du bâtiment, sur la base de 7 500 m² SHON et 700 m² de surfaces annexes, comprendrait :

- le coût des travaux proprement dits : 1 800 € HT / m² SHON, en valeur novembre 2008 ;
- les honoraires et études : 24 % du coût estimatif des travaux ;
- l'assurance dommage d'ouvrage, l'estimation prévisionnelle des révisions, les coûts d'aménagement intérieur et de mobilier estimés à 1 500 € par poste de travail.

Compte tenu de ces hypothèses, l'enveloppe financière prévisionnelle du projet ressortirait à 26,3 M€ HT, soit 31,5 M€ TTC. Mais le coût des mesures d'accompagnement pour les personnels transférant leur lieu de travail de Paris à Compiègne n'était pas pris en compte, pas plus que le coût du déménagement ni divers autres surcoûts³⁶.

Le financement du projet devrait être assuré en premier lieu par la revente du siège actuel de l'établissement situé au 2 et 32 avenue de Saint-Mandé, dans le 12^{ème} arrondissement de Paris, pour lequel une estimation a été réalisée par France Domaine respectivement à 10,5 M€ et 1,6 M€ au 3 décembre 2008. Il est à préciser que le siège de l'ONF constitue une enclave dans le terrain retenu par le ministère de l'agriculture pour son implantation sur le site de Picpus.

³⁶ Contrairement à l'hypothèse retenue par l'ONF dans le plan de financement présenté au conseil d'administration en mars 2009, le terrain ne pourra pas être cédé à l'euro symbolique mais à la valeur estimée par le service des Domaines. Comme le prévoit l'art. 67 de la loi de finances pour 2009, une exception aurait pu être autorisée par le législateur si la commune de Compiègne avait figuré dans le périmètre d'un contrat de redynamisation des sites défense (CRDS).

**Couverture du besoin de financement pour le déménagement
à Compiègne du siège**

	2009	2010	2011	Total 3 ans
Emplois				
Etudes et construction du nouveau siège	1	12	13,3	26,3
Ressources				
Vente du siège parisien	0	0	12,1	12,1
Financement bancaire	1	12	1,2	14,2
Total ressources	1	12	13,3	26,3

Source : ONF, conseil d'administration du 12 mars 2009

Le coût envisagé du transfert du nouveau siège dépassant le double du prix escompté de la revente du siège actuel, l'ONF va devoir emprunter pour financer cette opération génératrice de tensions au sein du personnel et dont l'impact social n'est pas encore chiffré. En outre, la rationalité économique du projet envisagé devrait intégrer aussi la dimension de son efficacité opérationnelle, ce qui n'est pas le cas puisque la possibilité de louer des salles de réunion à Paris intra muros est envisagée dès à présent.

e. L'intégration de l'Inventaire forestier national à l'ONF

Le 3^{ème} conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 11 juin 2008 a pris la décision d'intégrer l'Inventaire forestier national (IFN), établissement public, à l'ONF. L'IFN compte 219 agents fonctionnaires ou contractuels et a reçu en 2008 une subvention de l'État de 12,527 M€. Le conseil d'administration, dans sa résolution n° 2008-17 du 17 novembre 2008, a pris acte des éléments communiqués concernant la mission permanente d'inventaire forestier national, en cours de dévolution à l'ONF, et a donné un avis favorable aux modalités de mise en œuvre de cette intégration prévue au plus tard au 1^{er} janvier 2010.

Le siège actuel de l'IFN se trouve à Nogent-sur-Vernisson (Loiret), dans l'enceinte du Domaine des Barres (comprenant un arboretum géré par l'ONF), dans un manoir du XIX^{ème} siècle rénové à grands frais par l'Etat en 1994 pour l'installation de l'IFN. Deux localisations ont été depuis lors envisagées, l'une à Nancy où l'IFN aurait complété un observatoire européen des forêts ; l'autre dans la banlieue sud d'Orléans, près d'une implantation de l'INRA. La deuxième a prévalu.

Le 7 novembre 2007, le conseil d'administration de l'IFN a donné mandat à son directeur pour étudier ce projet de déménagement, qui serait toujours en cours d'examen, aurait le soutien du ministère de l'agriculture, et dont le coût direct serait estimé à 4 M€. Le conseil général du Loiret, la ville d'Orléans et la région Centre auraient aussi donné un avis favorable pour une participation à hauteur de 2,3 M€ tandis qu'une aide du FEDER pourrait être obtenue à hauteur de 1 M€.

L'IFN et le ministère de l'agriculture interprètent la décision du CMPP³⁷ comme la confirmation d'un accord intervenu préalablement, qui aurait acté le déménagement à Orléans.

Si l'intégration de l'IFN à l'ONF peut conduire à favoriser une nouvelle synergie entre les deux établissements, principalement s'agissant de l'élaboration des aménagements forestiers (cf. supra), en revanche le déménagement de l'IFN de Nogent-sur-Vernisson à Orléans ne semble pas obéir à une logique technique, économique ou sociale parfaitement claire.

Les différents rôles de l'Etat à l'égard de l'office (l'Etat tutelle de l'opérateur ONF, l'Etat propriétaire des forêts et du bâti domaniaux, l'Etat prescripteur de missions d'intérêt général, l'Etat responsable d'un programme LOLF auquel émargent à la fois ses services et l'office) ainsi qu'une conjoncture très porteuse pour l'office en 2007 et début 2008 sont à l'origine de cette conjonction de décisions financières. Ces dernières répondent chacune à une logique propre, mais elles ont pour point commun de constituer des charges essentiellement nouvelles à prendre en compte par l'office, d'un ordre de grandeur total bien supérieur au résultat qu'est parvenu à dégager l'office en 2007 (et a fortiori en 2008), après son redressement. Elles modifient à l'évidence les conditions d'obtention de l'équilibre financier de l'établissement sur la durée du contrat Etat-ONF et au-delà.

Compte tenu du poids de la masse salariale dans les charges de l'office, le « choc des retraites » constitue en particulier un paramètre majeur pour l'établissement, car il pèsera sur l'ensemble de ses activités, en renchérissant le coût de la gestion des forêts domaniales et des collectivités et en mettant en péril la viabilité des activités concurrentielles déjà déficitaires.

De façon plus générale, ces mesures reviennent de fait à préempter des résultats économiques qui, au moins à court terme, ne seront finalement pas au rendez-vous, compte tenu de la nouvelle crise du marché du bois. En cela, elles ne répondent pas à la logique du versement d'un dividende à l'Etat, légitimement défendue par les tutelles. L'octroi en 2009 d'une subvention exceptionnelle de l'Etat accompagnée du remboursement de la taxe foncière acquittée par l'office en 2007 traduit un certain réalisme de la part de la tutelle face à l'ampleur de la crise.

³⁷ Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 a prévu que l'IFN serait intégré à l'ONF « sans que son implantation en soit modifiée ».

PARTIE III : LES FINANCES DE L'ONF HYPOTHÉQUÉES

Au cours des dix années sur lesquelles ont porté les contrôles de la Cour, la situation patrimoniale de l'office comme ses résultats ont connu d'importantes évolutions :

- sur le plan patrimonial, l'intégration des forêts domaniales au bilan de l'établissement a considérablement augmenté le volume de ses actifs. En revanche, sa trésorerie s'est fortement dégradée ;
- s'agissant de ses résultats, l'ONF dont les produits dépendent largement de données externes à l'établissement et les charges sont relativement rigides, après avoir connu une forte dégradation après la tempête de 1999, a redressé sa situation en 2006 et 2007. Le retournement de la situation économique générale en 2008 a, à nouveau, assombri les perspectives financières de l'office.

I. LE BILAN DE L'OFFICE : UN PATRIMOINE CONSOLIDÉ MAIS UNE TRÉSORERIE DÉGRADÉE

A. UN PATRIMOINE CONSOLIDÉ PAR L'INTÉGRATION DES FORÊTS DOMANIALES

Dans le cadre de la réforme de la comptabilité de l'État et conformément à la norme applicable à cette comptabilité en matière d'immobilisations corporelles (norme n° 6), les forêts domaniales métropolitaines confiées en gestion à l'ONF sont sorties en 2006 du bilan de l'Etat et après valorisation, ont été intégrées au bilan d'ouverture 2006 de l'ONF pour un montant de 9 384 648 947 €³⁸.

Pour la forêt domaniale en métropole le calcul de la valeur a été effectué, en application de la norme précitée à partir de trois composantes :

- une composante fonds de 800 € / ha (chiffre fourni par France domaine) ;
- une composante « jeunes peuplements et infrastructures » évaluée à 127 € / ha et calculé par capitalisation des coûts des travaux forestiers d'investissement sur une durée de 15 ans ;
- une composante « potentiel de services » intégrant le potentiel de croissance et de rentabilité économique lié aux peuplements adultes ainsi que les revenus liés aux activités cynégétiques et piscicoles. Cette composante, déterminée par référence à la valeur du marché pour les forêts privées sur 35 ans, est comprise entre 2700 € et 9000 € par hectare.

³⁸ Eu égard à la spécificité de ses 8 millions d'ha, la valorisation de la forêt des départements d'outre-mer s'est faite à l'euro symbolique. Mais, bien qu'inexploitée, cette forêt a une valeur commerciale et environnementale. Il est donc envisagé qu'une valeur comptable qui ne serait plus symbolique soit calculée selon une méthode de valorisation qui reste à définir. Toutefois, la création du Parc de Guyane par décret du 27 février 2007 diminue la surface de cette forêt d'environ 2 millions d'ha. Il est encore trop tôt pour dire si un problème identique se posera à la suite de la création annoncée par le Premier Ministre, le 27 juillet 2009, d'un parc national de feuillus en plaine, composé en majorité de forêts domaniales productives, sur un territoire entre Champagne et Bourgogne.

Cette intégration a eu une double conséquence sur le bilan de l'office :

- la comptabilisation, à l'actif, dans les immobilisations des investissements en forêts domaniales remises en gestion pour des montants totaux nets de 25 M€ en 2006, 54 M€ en 2007 et 84 M€ en 2008 ;
- la constitution, au passif, de provisions réglementées pour renouvellement de la forêt domaniale d'une part et pour reconstitution suite à des événements climatiques d'autre part. Ces provisions se sont élevées, entre 2006 et 2008, à 17 M€, 45 M€ et 59 M€ pour le renouvellement de la forêt domaniale et à 1 M€, 12 M€ et 17 M€ pour les reconstitutions suite à des événements climatiques.

Ces écritures ont eu des conséquences sur le résultat de l'office. L'immobilisation de travaux antérieurement portés uniquement en charges a eu pour effet de majorer les produits à due concurrence. Inversement, de nouvelles provisions ont minoré le résultat.

Mais l'inscription d'un patrimoine considérable au bilan de l'office n'empêche pas sa trésorerie de connaître une situation très dégradée.

B. UNE TRÉSORERIE FRAGILE

Fonds de roulement (FDR), besoin en fonds de roulement (BFDR) et trésorerie de l'ONF de 1999 à 2008

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
FDR	88 752 503	152 092 707	149 081 224	132 208 367	9 870 918	51 002 882	26 900 907	12 539 561	67361805	73 793 382
BFDR	111 259 832	145 975 541	110 091 490	146 524 470	147 183 988	115 858 399	113 685 942	120 904 538	102 295 679	157 799123
Trésor.	-22 507 329	6 117 166	38 989 734	-14 316 103	-5 431 070	-6 855 517	-86 785 035	-108 364 977	-34 933 874	-84 005 741

Source : ONF

Sur ces dix exercices, la trésorerie n'a été positive qu'en 2000 et 2001. La situation s'est fortement dégradée en 2005 et malgré une amélioration en 2007, l'année 2008 a enregistré des résultats préoccupants d'autant que l'amélioration du fonds de roulement en 2007 et 2008 provient de l'inscription critiquable en haut de bilan d'un emprunt de 60 M€ (40 M€ en 2007) contracté auprès de DEXIA et qui a intégralement été remboursé en janvier 2009. Dès lors, si l'on reclasse cette ressource à court terme, le fonds de roulement est ramené à 13,8 M€ en 2008 et 27,36 M€ en 2007 ce qui représente respectivement une trésorerie de - 144 005 741 € et - 74 933 874 €. En effet, l'inscription de cet emprunt en haut de bilan, c'est-à-dire en ressource long terme, n'était pas justifiée dans la mesure où le remboursement était prévu et a été effectué en janvier 2009.

En 2008, la trésorerie de l'office n'a été positive que 22 jours et uniquement sous l'effet du versement compensateur, d'une échéance de billets à ordre pour 27 M€ et du règlement d'une facture de prestations rendues au ministère de l'agriculture pour 5,1 M€.

En d'autres termes, il apparaît que hors encaissements exceptionnels, l'ONF ne parvient pas à équilibrer sa trésorerie.

Emprunts et découverts de l'ONF de 1999 à 2008

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Emprunts	5 578	61 048 169	91 574 222	82 741 990	35 064 999	0	0	0	40 000000	60 000000
Découverts	67 839 812	70 896 733	38 112 254	94 653 056	92 213 474	89 430 874	99179 396	113 040167	42 818677	69 751010
total	67845390	131944902	129686476	177395046	127278473	89 430 874	99179 396	113 040167	82 818677	129 751 010

Source : ONF et Cour des Comptes

C. UN ÉQUILIBRE FINANCIER AU DÉTRIMENT DU FONDS DE ROULEMENT ET PAR L'EMPRUNT

Durant la période sous revue, la capacité d'autofinancement de l'office a enregistré une évolution erratique entre 69 M€ en 2007 et – 5,9 M€ en 2004 comme le montre le tableau ci-après.

Capacité d'autofinancement de l'ONF de 1999 à 2008

	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008
CAF	41 837 361	33 382 610	- 2 973 712	11 775 061	3 426 023	- 5 962 541	- 3 491 031	30 729 214	69 458 273	51 522 773

Source : ONF

Le rapprochement entre la capacité d'autofinancement de l'ONF et les emplois financiers de l'office souligne les difficultés rencontrées et les conséquences soit sur le niveau du fonds de roulement soit sur le niveau d'emprunt. En effet, entre 2003 et 2008, les emplois de l'office étant supérieurs aux ressources, l'équilibre a été établi en creusant le fonds de roulement qui a donc enregistré des variations négatives de 2003 à 2006. A partir de l'exercice 2007, la variation du fonds de roulement a de nouveau enregistré un solde positif mais uniquement grâce à l'emprunt précité contracté auprès de DEXIA.

Tableau de financement de l'ONF de 2003 à 2008

	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008
Emplois de l'ONF	61 302 880	55 574 321	27 383 077	50 106 723	59 868 569	112 223 326
Ressources (dont CAF et hors emprunts)	21 965 429	13 706 283	3 281 102	35 745 376	74 718 913	58 671 727
Emprunts	-	-	-	-	40 000 000	60 000 000
Variation du FDR	- 39 337 451	- 41 868 038	- 24 101 975	- 14 361 347	54 850 344	6 448 401

Source : ONF

Cependant l'augmentation des emplois de l'ONF est très largement due à l'augmentation des investissements. De 16 % des emplois en 2003, les investissements sont passés, en 2008, à 60 %. Ce ratio révèle une volonté de l'office de poursuivre sa modernisation et d'accentuer la politique d'investissement tant en forêt domaniale que pour ses besoins propres.

Les investissements de l'ONF de 2006 à 2008

INVESTISSEMENTS EN MILLIERS D'€	2006	2007	2008	VARIATIONS
INVESTISSEMENT PHYSIQUES PROPRES	21 453	27 838	31 185	45 %
TRAVAUX EN FORÊT DOMANIALE	25 771	30 365	33 890	32 %
INVESTISSEMENTS FINANCIERS	400	66	2 500	525 %
TOTAL	47 634	58 269	67 575	42 %

Source : ONF

Entre 2006 et 2008, les investissements ont ainsi augmenté de 42 %. Cette hausse reste toutefois inférieure de 9 M€ aux prévisions du budget voté en 2008 notamment en raison du retard pris sur certains investissements informatiques.

La hausse de 66 000 € à 2 500 000 € entre 2007 et 2008 des investissements financiers correspond à la création en novembre 2007 de la SAS ONF Participations.

La hausse parallèle des investissements et de la capacité d'autofinancement a permis à l'office de financer en grande partie ces investissements par l'autofinancement, à hauteur de 86 % en moyenne entre 2006 et 2008 comme l'indique le tableau ci-dessous.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
investissements	10 998 976	17 997 457	24 660 039	47 633 828	58 269 199	67 754 718
CAF	3 426 023	- 5 962 541	- 3 491 031	30 729 214	69 458 273	51 522 773
% de financement	31	- 33	- 14	65	119	76

Source : ONF

Mais il ne faut pas se dissimuler que la capacité d'autofinancement a été dégagée en large part par prélèvement sur le fonds de roulement.

II. LES RÉSULTATS DE L'OFFICE : UN REDRESSEMENT EPHEMERE

A. LE COMPTE DE RÉSULTAT : DES ALÉAS SUR LES PRODUITS ET UNE GRANDE RIGIDITÉ DES CHARGES

Le compte de résultat de l'ONF est marqué, du côté des produits, par une grande dépendance à l'égard de données exogènes échappant à l'office et, du côté des charges, par une grande rigidité. Le tableau ci-après retrace la structure des produits et des charges de l'office pour 2007, dernière année d'exploitation dans des conditions habituelles qui a précédé le retournement économique de 2008.

1. Les produits

Les produits de l'office, malgré leur diversité, sont essentiellement concentrés sur la vente des produits du domaine ainsi sur les produits de la garderie des forêts (frais de garderie et versement compensateur) qui représentaient respectivement 38 % et 25 % du chiffre d'affaires en 2008. Ce pourcentage est très stable entre 1999 et 2008 pour les produits de la garderie qui sont compris entre 20 et 25 %. Pour les ventes des produits du domaine le pourcentage varie entre 42 % en 1999 à 9 % en 2000 et 2001 suivi d'une progressive remontée jusqu'à 39 % en 2007 et 35 % en 2008 notamment à cause de la tempête de décembre 1999.

Or, ces deux ressources sont fortement liées à des contraintes exogènes, ce qui explique en partie les difficultés de l'office à maîtriser ses produits.

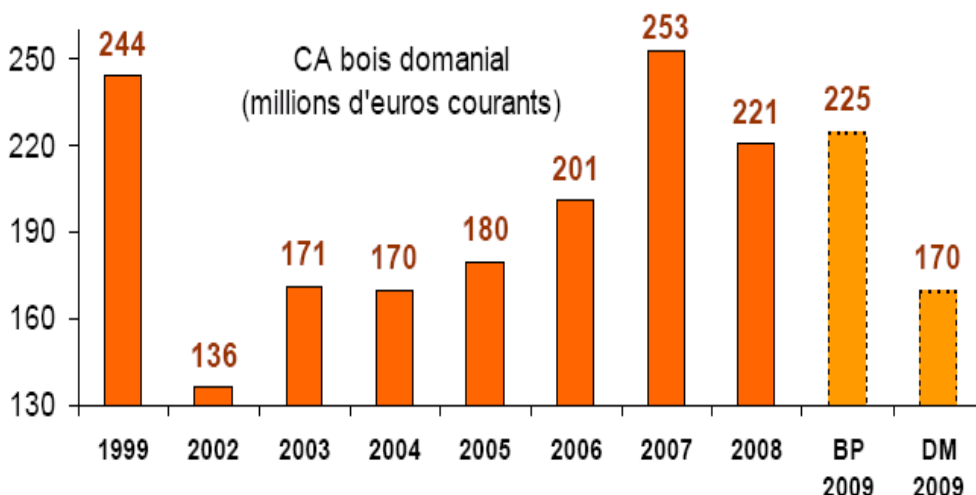
En 2008, les produits du domaine et produits fabriqués se sont répartis comme suit :

Montants des produits du domaine et produits fabriqués en 2008

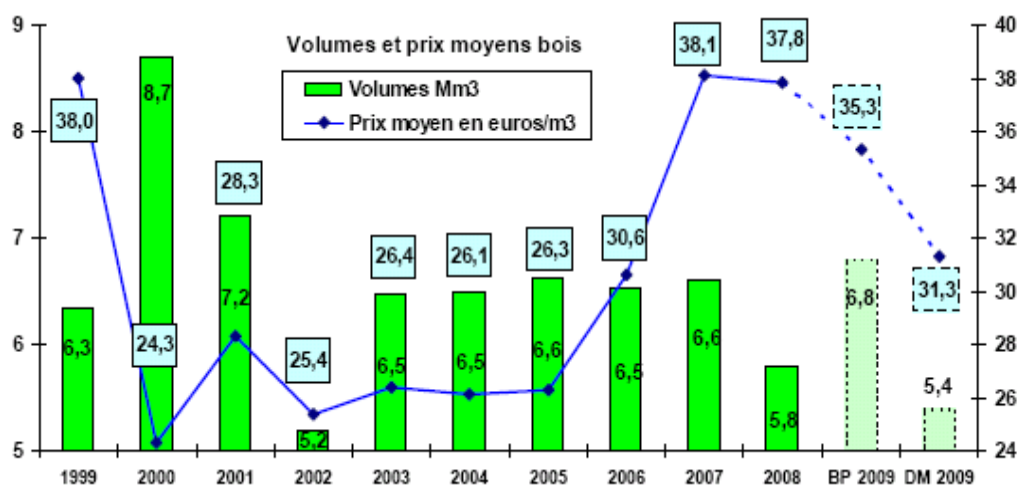
Intitulé	Montant	Pourcentage de répartition
Bois sur pied	136 762 867,63	60,8 %
Bois façonné	83 942 825,33	37,3 %
Vente d'autres produits ligneux	145 708,84	0,06 %
Produits du domaine non ligneux	210 676,81	0,09 %
Graines et plants	1 047 360,12	0,4 %
Ouvrages et publications	89 917,99	0,04 %
Mobilier bois	2 391 401,66	1,06 %
Autres produits finis	116 457,94	0,05 %
Total	224 707 216,32	100 %

Source : ONF

La part de vente de bois représente la majorité des produits du domaine. Or, cette ressource dépend du volume de bois vendu mais également des cours du bois. La ressource est également fortement soumise aux aléas climatiques. Il a fallu en effet trois ans à l'office pour surmonter les conséquences de la tempête de fin 1999. Les deux graphiques qui suivent prolongés sur 2009 font apparaître cette dépendance.



Source : ONF



Source : ONF

La deuxième ressource majeure de l'ONF est représentée par les produits de la garderie des forêts et le versement compensateur. Là aussi, cette ressource relève de facteurs extérieurs à l'office. Les frais de garderie dépendent des ventes de bois des collectivités et donc à la fois du marché et de leurs options d'exploitation. Quant au versement compensateur, on a vu que la décision a été prise dans le dernier contrat d'objectif de la forfaitiser.

S'agissant des autres produits, et notamment de ceux qui sont tirés des activités concurrentielles, il a été relevé que l'office peinait à dégager une marge.

2. Les charges

Pour ce qui est des charges, en 2007, dernier exercice à s'être déroulé dans un environnement que l'on peut considérer comme normal, les charges de personnel et les achats de marchandises ont représenté 82,5 % des charges de l'office. Or, ces catégories de charges d'exploitation sont marquées par une grande rigidité.

Entre 1999 et 2008, les charges de personnel ont représenté entre 58 et 62 % des dépenses totales de l'office et les achats de marchandises sont passés de 5 % des dépenses en 1999 à 16 % en 2008 notamment en raison de la politique d'investissement de l'office.

Le poste des charges ayant le plus augmenté sur la période contrôlée par la Cour est celui des dépenses de personnels (y compris les charges sociales) qui est passé de 380 M€ en 1999 à 448 M€ en 2008, soit une augmentation de 17 %. Cette hausse progressive mais surtout significative à partir de 2007 s'explique essentiellement, comme on l'a vu plus haut, par l'évolution des rémunérations et par la majoration à compter de 2007 des contributions de l'office aux pensions des fonctionnaires. Si celle-ci a fait l'objet d'une compensation de l'État, elle est appelée à disparaître.

Les achats de travaux forestiers représentent la partie la plus importante du poste achat avec un montant de 74 M€ en 2008 contre 69 M€ en 2007 et 58 M€ en 2006. Cette hausse traduit le développement des investissements en forêt domaniale qui a conduit à l'accroissement des achats de travaux forestiers. A court terme, l'office dispose de peu de marges de manœuvre, sauf à réviser les programmes forestiers, ce qui a été fait, comme indiqué plus loin, en 2009.

B. LES RÉSULTATS DE L'OFFICE : LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE ET LE REDRESSEMENT DE 2006 ET 2007

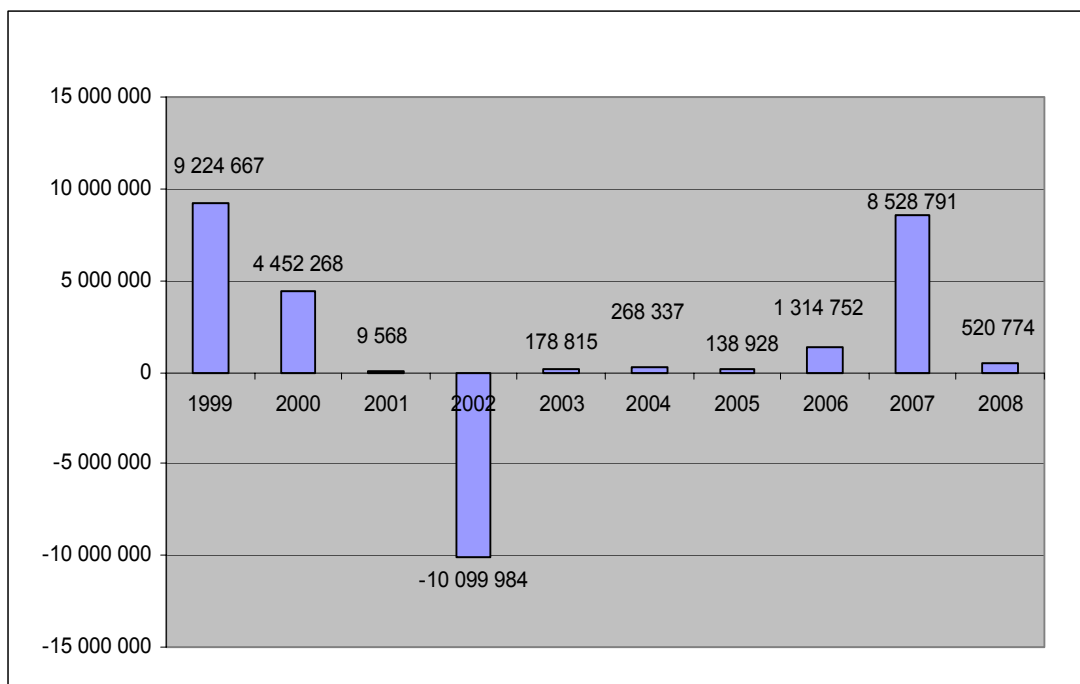
Le résultat net de l'office a enregistré une forte baisse entre 2000 et 2002 suite à la tempête de 1999, passant de 9 224 666 € à – 10 099 984 €. Un redressement a été réalisé en 2003 et 2004, notamment grâce à la subvention de fonctionnement attribuée par le ministère chargé de l'agriculture durant ces exercices. Cet équilibre retrouvé a été confirmé en 2005 et ceci sans la subvention susmentionnée, ainsi qu'en 2006 et 2007 avec un résultat de 8,5 M€ pour cette dernière année, notamment dû à une progression des produits d'exploitation.

Ce redressement symbolise donc la réalisation des objectifs fixés dans le contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2001-2006. De surcroît, les indicateurs de performance élaborés lors du contrat d'objectifs et de moyens 2007-2011 sont parfaitement atteints lors de l'exercice 2007.

En effet, l'esprit du contrat 2007-2011 diffère du précédent en fixant à l'office des objectifs de performance financière et en retenant des indicateurs plus élaborés. Trois indicateurs financiers ont en effet été retenus dans le cadre de ce contrat :

- la performance financière nette avec une cible fixée à 23 M€ pour 2007, 25 M€ pour 2008 et 27 M€ pour 2009 ;
- un ratio valeur ajoutée sur masse salariale de 114 % en 2007, 114,5 % en 2008 et 115 % en 2009 ;
- un ratio capacité d'autofinancement sur investissement de 60 % pour 2007, 2008 et 2009.

En 2007, la performance financière nette a dépassé la cible fixée dans le contrat à 23 M€ en atteignant 52,1 M€. De même, le ratio valeur ajoutée sur masse salariale a atteint 123,5 % alors que l'objectif initial était de 114 %. Enfin, le ratio capacité d'autofinancement sur investissements s'élève à 119 % en 2007 pour un objectif de 60 %.



En €, source ONF

III. LE RENVERSEMENT DE 2008 ET LES PERSPECTIVES POUR 2009

A. L'ANNÉE 2008 ET UN BUDGET PRIMITIF 2009 OPTIMISTE

1. L'année 2008

L'exercice 2008 a enregistré un résultat net en baisse s'établissant à 520 774 €.

C'est au cours du dernier trimestre de 2008 que l'office a dû constater une baisse de son chiffre d'affaires bois qui, sur l'ensemble de l'année, a enregistré une diminution de 12,5 %.

L'office, comme le montre le tableau figurant à la fin de cette partie, a toutefois maintenu le montant de ses produits. Ceci a été notamment obtenu par :

- une augmentation des contributions publiques, pour l'essentiel la compensation de l'État de la majoration de la contribution de l'office aux retraites des fonctionnaires passée de 9,9 M€ à 25,9 M€ ;
- une majoration des immobilisations de travaux forestiers en forêt domaniale, qui se sont élevées 33,9 M€ contre 30,4 M€ l'année précédente, produit de nature purement comptable.

Du côté des charges, la progression a été limitée à une augmentation de 2,27 %. Trois postes ont largement contribué à cette modération :

- les rémunérations des fonctionnaires hors charges de pensions,
- la diminution des impôts et taxes passés de 41,5 M€ à 27,2 M€, due essentiellement au non paiement de la taxe foncière sur les forêts domaniales ;

**Communication adressée à la commission des finances du SENAT
(art. 58-2° de la LOLF)**

- la diminution des dotations aux provisions pour renouvellement de la forêt domaniale et reconstitution, ramenées de 42 M€ en 2007 à 21,4 M€ en 2008.

L'office a pu ainsi dégager un faible résultat. On ne saurait trop souligner le rôle, dans cet équilibre, de produits et de charges de nature comptable : en produits, l'immobilisation des travaux sur les forêts domaniales ; en charges, la politique de provisionnement pour renouvellement et reconstitution de la forêt domaniale. Ainsi qu'on le verra, l'évolution du provisionnement contribue aussi largement à l'équilibre prévisionnel de 2009.

Si l'on ne tient pas compte du retraitement effectué par l'ONF des 23,4 M€ de pensions civiles non compensés sur le compte d'affectation spéciale, seul un indicateur du contrat d'objectif sur les trois susmentionnés a été respecté. En effet, la performance nette financière fixée dans le contrat à 25 M€ a atteint 23,5 M€ et la valeur ajoutée/ masse salariale a atteint 114,2 % contre 114,5 % annoncé dans le contrat. La CAF / investissement, de 87,4 %, a en revanche dépassé l'objectif de 60 %.

Le tableau de financement de 2008 montre cependant que l'office a dû pratiquer un recours net à l'emprunt de 20 M€.

Tableau de financement résumé

EMPLOIS en M€	2007	BP 2008	2008	Variation	RESSOURCES en M€	2007	BP 2008	2008	Variation
Investissements financiers	0,1	2,5	2,5	2,4	Capacité d'autofinancement CAF	69,5	45,3	51,5	-17,9
Forêts remises en dotation	0,0	0,0	2,5	2,5	Augmentation des capitaux propres	0,0	0,0	0,5	0,5
Investissements propres	27,8	40,1	31,2	3,3	Cessions d'actifs	3,4	3,0	2,8	-0,6
Investissements en forêt domaniale	30,4	35,0	33,9	3,5	Subventions d'investissement	0,3	0,4	1,3	1,0
Remboursements d'emprunts	0,3	0,0	40,0	39,7	Nouveaux emprunts	40,0	42,0	60,0	20,0
Prêts accordés	1,3	3,8	2,7	1,4	Remboursement de prêts & cautions	1,63	2,70	3,1	1,5
Apport s/fonds de roulement	54,9	14,5	6,4	-48,5	Prélèvement s/fonds de roulement	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	114,7	95,8	119,2	4,5	TOTAL	114,7	93,3	119,2	4,4

Source : ONF

2. Le budget primitif 2009

Adopté en novembre 2008, le budget primitif pour 2009 était relativement optimiste.

Il prévoyait des comptes à l'équilibre avec une progression des produits et des charges de 2,7 % par rapport aux prévisions d'exécution 2008³⁹, assez proches globalement de l'exécution effective. Cet équilibre était obtenu :

³⁹ Toutes les comparaisons sont effectuées à partir de la prévision d'exécution 2008 telle qu'elle figurait dans le rapport de présentation du budget primitif 2008 au conseil d'administration.

- du côté des produits :
 - par une progression du chiffre d'affaires bois de 2.27 % sur les prévisions d'exécution. Cette évolution était obtenue, dans la ligne des orientations du contrat d'objectif, par un développement des ventes par contrat, des ventes de bois façonnés, un accroissement de la ressource mobilisée et le déploiement de nouveaux outils informatiques, qui laissaient espérer à l'office un accroissement du volume des bois vendus (6,4 Mm³ contre 6 Mm³), accompagné d'un léger tassement du prix moyen des bois de 36,3 €/m³ à 34,8 €/m³ ;
 - par une progression du chiffre d'affaires « travaux et services » de 4,29 % fondée sur des progrès de productivité, grâce aux gains tirés des réformes organisationnelles, aux progrès dans la politique commerciale avec l'orientation vers une offre de produits normalisés, au développement de la mécanisation et à la mise en œuvre du progiciel de gestion intégré ;
- du côté des charges :
 - par une diminution des charges externes de 4.8 % par rapport aux prévisions d'exécution ;
 - un maintien de la dotation aux provisions pour renouvellement au niveau de l'exécution prévue 2007 à 17 M€, elle-même fortement en retrait sur l'année précédente (30 M€) ;
 - ces deux éléments compensant notamment une progression de la masse salariale, y compris la contribution aux pensions civiles des fonctionnaires, de 6,81 %⁴⁰.

B. LES DIFFICULTÉS DE 2009 ET LA DÉCISION BUDGETAIRE MODIFICATIVE DE JUILLET

L'évolution de l'environnement économique à partir du début de 2009 a conduit l'office à rectifier fortement un budget 2009 fondé sur ces hypothèses.

Deux facteurs ont largement depuis le début de 2009 bouleversé la situation :

- l'effondrement du chiffre d'affaires bois. De janvier à mai, le chiffre d'affaires de l'ONF s'est contracté de 33 % par rapport à la même période en 2008 (47 M€ contre 70 M€ en 2008). Cette évolution est due non seulement à celle du marché du bois et aux difficultés de la filière, mais également à la tempête Klaus qui a fortement touché la forêt landaise ;
- la contraction des activités concurrentielles. Entre janvier et mai, le chiffre d'affaires concurrentiel a baissé de près de 20 % par rapport à la même période de 2008 (28 M€ contre 33 M€ en 2008).

⁴⁰ Fonctionnaires hors pensions civiles : +4,57 %

Dans ces conditions, l'ONF a dû reformuler de façon radicale ses prévisions budgétaires pour 2009. Par une résolution en date du 1^{er} juillet, le conseil d'administration de l'établissement a adopté de nouvelles prévisions à l'équilibre pour 2009 en compensant une baisse importante du chiffre d'affaire sur l'ensemble de l'année par :

- un plan ambitieux de réductions de charges ;
- une participation de l'État à l'effort de redressement ;
- des ajustements de provisions.

Les prévisions de recettes

S'agissant des ventes de bois, l'office a considéré que la diminution du premier trimestre pourrait être partiellement compensée sur le reste de l'année et a estimé que la diminution du chiffre d'affaires bois s'établirait à 23 % pour l'ensemble de l'exercice par rapport à 2008. Une nouvelle prévision de chiffre d'affaires à 170 M€ a été retenue, contre 225 M€ au budget primitif (- 55 M€, - 25 %).

Pour ce qui est des activités concurrentielles, l'office estimait que les décisions de commandes de travaux ayant été majoritairement prises fin 2008, dans un contexte plus favorable, la diminution serait moins marquée que pour le bois. « Il est néanmoins probable, était-il indiqué dans le rapport à l'appui du budget modificatif, que la réduction des recettes de l'ONF sera plus durable. En effet, les premiers clients de l'ONF sont les collectivités territoriales, en particulier les communes forestières. Elles vont devoir subir une baisse des recettes provenant de la vente de bois et une forte hausse de leurs dépenses d'accompagnement social et de leurs charges financières, alors que leurs autres recettes comme les impôts locaux, notamment les droits de mutations immobilières, se contractent ».

L'office estimait que la baisse serait plus marquée sur les études et expertises que sur les travaux forestiers. Au total, dans la décision modificative au budget 2009, la nouvelle prévision du chiffre d'affaires concurrentiel s'établissait à 119 M€, soit 30 % de moins que le budget primitif qui avait été établi à 170 M€.

Pour les autres recettes, elles seraient moins affectées par le contexte économique. Parmi elles, une diminution notable des frais de garderie était anticipée (21,8 M€ contre 25 M€ inscrits au budget primitif) en raison du tassement des ventes constaté fin 2008 pour les bois des communes.

Les réductions de charges

Ces réductions portent principalement sur les achats et charges externes et, à un moindre degré, sur la masse salariale.

Pour ce qui est des charges externes, l'office envisage notamment une importante réduction des travaux forestiers en forêt domaniale. Au lieu des 77,6 M€ programmés avec le budget primitif pour 2009 (dont 35 M€ immobilisables), la programmation est revue à la baisse à 62,6 M€ (- 15 M€, - 19 %), l'essentiel de l'effort portant sur les travaux d'entretien (- 13 M€), en particulier des infrastructures routières (- 7 M€). Les achats et charges externes s'établiraient en conséquence à 140,4 M€, contre 159 M€ au budget primitif, soit - 18,6 M€ (- 12 %). Par rapport aux charges comptabilisées en 2008 (170 M€), la réduction escomptée est de 30 M€ (- 18 %), les charges externes de l'ONF étant ainsi ramenées à leur niveau de 2006.

Quant à la masse salariale, elle devrait enregistrer une diminution de 13,8 M€ par rapport au budget primitif de 2009 (- 2,9 %). Cette évolution serait obtenue par diverses mesures, notamment le gel des remplacements (- 5,5 M€), le ralentissement du GVT (- 1,8 M€), la diminution des charges « liées à la restructuration du maillage territorial » (- 3 M€). La masse salariale s'établirait néanmoins à 466 M€, en progression de 4 % sur celle de 2008 (448 M€).

La participation de l'État

Cette participation devrait être composée de deux éléments :

- le remboursement de la taxe foncière 2007, indûment payée par l'office, pour 13,4 M€ (voir supra)⁴¹ ;
- une subvention complémentaire de 19 M€.

L'ajustement final par les mouvements de provisions

Cet ajustement de nature comptable est important (38,2 M€) :

- l'ONF renonce à doter la provision pour renouvellement de la forêt domaniale, assurant une économie de 17 M€ par rapport au budget primitif pour 2009.
- 21,2 M€ seront repris à titre exceptionnel sur les provisions pour renouvellement de la forêt domaniale, en complément de la reprise de 4,3 M€ initialement budgétée, soit une reprise totale de 25,4 M€.

Pour limiter la dégradation de la trésorerie de l'office, l'État a par ailleurs accepté de reporter en 2010 un versement de 29,2 M€ dû au titre de la contribution de l'établissement pour 2007 aux charges de retraite des fonctionnaires⁴².

La structure financière de l'office n'en sortira pas moins fortement dégradée. Le fonds de roulement devrait passer de 11 M€ en 2008 à -88 M€ ; la trésorerie nette de - 125 M€ à -224 M€ avant couverture par les lignes d'emprunt à court et moyen terme. L'office escompte toutefois une stabilisation à 136 M€ par rapport à 2008 du besoin en fonds de roulement du fait de la diminution du chiffre d'affaires et du non paiement de la contribution aux charges de retraite précité

Le tableau ci-après retrace le compte de résultat prévisionnel résumé pour 2009 après la décision modificative du budget et par comparaison avec 2007 et 2008. Il montre à la fois l'impact sur l'office de l'évolution de son environnement économique et l'incidence des mesures envisagées.

⁴¹ L'office est assujéti à la taxe foncière à compter de l'année 2009. Mais cet assujétissement ne devrait pas avoir de conséquence importante sur son résultat net : la charge de la taxe foncière 2009 sera compensée par une réintégration des provisions constituées en 2008.

⁴² Le décalage d'un an dans le versement de la contribution de l'office aux charges de retraite des fonctionnaires ayant été supprimé en 2008, l'établissement aurait dû payer dans cette dernière année deux annuités de cette contribution. Il a donc été décidé d'étaler la contribution de 2007 sur 2008 et 2009.

Compte de résultat prévisionnel résumé de 2009

Charges et produits (M€)	2007	2008	Var 2008/2007 %	DM 2009	Var 2009/2008 %
Total produits	714,9	722,9	1,12	690,8	-4,44
Chiffre d'affaires Bois	252,5	220,9	-12,51	170,0	-23,04
Chasse & concessions	55,2	57,7	4,53	59,5	3,12
Chiffre d'affaires Travaux et services	155,2	155,7	0,32	119,0	-23,57
Garderie (versement compensateur et frais de garderie)	139,5	144,0	3,23	142,2	-1,25
Contributions publiques	64,9	80,4	23,88	87,5	8,83
<i>dont contributions pour pensions civiles</i>	9,9	25,9		18,6	
<i>dont contribution exceptionnelle de crise</i>	0,0	0,0		19,0	
Autres produits	47,6	64,3	35,08	112,6	75,12
<i>dont immobilisations travaux forestiers</i>	30,4	33,9	11,51	33,0	-2,65
<i>dont produits communaux des ventes groupées</i>	2,7	5,7	111,11	10,0	75,44
Total charges	706,4	722,4	2,27	690,8	-4,37
Charges externes (achats et sous-traitance)	154,5	170,2	10,16	140,4	-17,51
Impôts et taxes	41,5	27,2	-34,46	41,4	52,21
Masse salariale	428,3	448,5	4,72	466,4	3,99
<i>dont fonctionnaires hors pensions civiles</i>	255,3	258,7	1,33	265,8	2,74
<i>dont pensions civiles des fonctionnaires</i>	58,4	73,3	25,51	88,1	20,19
<i>dont ouvriers et emplois tuilés</i>	104,1	109,9	5,57	106,5	-3,09
Autres charges	82,1	76,5	-6,82	42,7	-44,18
<i>dont reversement quote-part collectivités</i>	2,8	5,7	103,57	10,0	75,44
<i>dont dotation s/ provision pour renouvellement</i>	30,0	17,0	-43,33	0,0	-100,00
<i>dont dotation s/ provision pour reconstitution</i>	12,0	4,4	-63,33	0,0	-100,00
Résultat net	8,53	0,52		0,00	
Valeur ajoutée	531,4	514,4	-3,20	450,1	-12,50

Source : ONF et Cour