

Le régime forestier mis en œuvre par l'office national des forêts dans les forêts des collectivités

MAI 2015

Claire **HUBERT**
Max **MAGRUM**
Hélène **PELOSSE**
Marie-Astrid **RAVON-BERENGUER**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

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


CGEDD
CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE



Inspection générale
des finances

N° 2014-M-093-02

Conseil général de
l'alimentation, de l'agriculture
et des espaces ruraux

N° 15025

Conseil général de
l'environnement et du
développement durable

N° 010092-01

RAPPORT

LE RÉGIME FORESTIER MIS EN ŒUVRE PAR L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS DANS LES FORÊTS DES COLLECTIVITÉS

Établi par

CLAIRE HUBERT
INGÉNIEUR GÉNÉRAL DES PONTS, DES EAUX
ET DES FORÊTS

MAX MAGRUM
INGÉNIEUR GÉNÉRAL DES PONTS, DES EAUX
ET DES FORÊTS

HÉLÈNE PELOSSE
INSPECTRICE GÉNÉRALE DES FINANCES

MARIE-ASTRID RAVON-BERENGUER
INSPECTRICE DES FINANCES

- MAI 2015 -

SYNTHÈSE

A la suite des constats établis par les inspections générales en 2011 et comme l'y invitait la lettre de mission, la mission a, dans un premier temps, analysé la comptabilité analytique de l'office national des forêts (ONF) du domaine d'activité consacré à la gestion des forêts des collectivités.

Si elle a pu constater sur le terrain que l'affectation des temps de travail entre domaines d'activité (et surtout entre activités au sein d'un domaine d'activité donné) *via* la collecte des temps des personnels fonctionnaires (CTPF) n'est pas toujours fiable, elle a noté en revanche des progrès dans les modalités d'élaboration de la comptabilité analytique, en particulier en matière de traitement des charges et des produits non incorporés et des coûts indirects. Les charges et produits non incorporés ont été en effet largement réintégrés aux différents domaines d'activité même si la catégorie « hors activité » reconstituée, en 2012, recouvre encore, selon la mission, un champ trop large. Quant aux nouvelles clefs de répartition des coûts indirects mises en œuvre depuis 2012, elles présentent l'avantage d'être beaucoup moins dépendantes de la CTPF (37 % contre 75 % auparavant). Toutefois, l'inconvénient de perdre, après déversement, la traçabilité des dépenses par nature de coût indirect persiste. Au total, ces deux évolutions se sont traduites¹ par une amélioration du solde en coûts complets de la gestion des forêts publiques (2,7 M€ pour les forêts des collectivités et 15,2 M€ pour les forêts domaniales).

Dans un deuxième temps, la mission a défini une méthode alternative à la comptabilité analytique pour reconstituer le coût du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités. A cet effet, elle a actualisé la typologie des unités territoriales (UT) élaborée en 2010 par l'office en fonction des types de forêts gérées (1 à 3 : forêts productives de plaines et collines, 4 : forêts de montagne et 5 : forêts méditerranéennes), ce qui a nécessité de faire communiquer entre elles différentes bases de données de l'établissement. La mission a par ailleurs réuni un groupe d'experts de l'ONF qui a été chargé d'élaborer des abaques de temps moyen consacré par les agents patrimoniaux pour réaliser chacune des activités du régime forestier en fonction du type de forêts gérées. Ces abaques ont été testés à sur un échantillon de 82 UT (sur 322 au total) dédiées à plus de 90% à la gestion des forêts des collectivités. La mission a opéré plusieurs tests afin de s'assurer que cet échantillon ne présentait pas de biais du point de vue de l'ensemble des forêts des collectivités en termes de dispersion par classe de surface, de niveaux d'enjeux, des essences ou du volume de bois mobilisé.

Dans les 82 unités territoriales (UT) de l'échantillon, qui représentent 39 % de la surface des forêts des collectivités, l'application de la méthode alternative de reconstitution du coût du régime forestier établie par la mission aboutit à un nombre de jours hommes inférieur de 2,6 % aux données résultant des CTPF. Appliqués à 24 des 51 agences de l'office, soit 166 UT et 65% de la surface des forêts des collectivités, les abaques conduisent à une estimation très proche de celle qui ressort des CTPF (-0,2%). Enfin, pour l'ensemble des forêts des collectivités, la simulation est de 3,7% supérieure au résultat figurant dans la comptabilité analytique. **Au regard de ces résultats, la mission conclut que le coût net du régime forestier tel qu'il ressort de la comptabilité analytique (175 M€ en 2013) est globalement fiable.**

¹ Données 2011.

Rapport

La mission formule néanmoins quelques recommandations afin d'une part, d'améliorer la transparence de la comptabilité analytique vis-à-vis des communes forestières, et d'autre part, d'atteindre un objectif d'exhaustivité des données relatives à la gestion des forêts des collectivités du point de vue du propriétaire.

Dans un troisième temps, la mission a tenté de comparer lorsque c'était pertinent, le coût de mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités avec les tarifs des prestations délivrées par les acteurs privés de la gestion forestière. Le coût moyen de la gestion privée pour des forêts productives est d'environ 30 € par hectare contre un coût moyen global de 60 € par hectare à l'ONF. Appliqué à la surface de forêt des collectivités de plaines et de collines (type 1 à 3, soit 1,7 million d'hectares hors zones de montagne et méditerranéenne), cela conduirait à un coût de gestion total d'une cinquantaine de millions d'euros. Or, les collectivités propriétaires des forêts productives (de types 1 à 3) contribuent à hauteur de 27 M€ TTC par an au financement du régime forestier, soit environ 25 M€ de moins que si elles étaient gérées par le secteur privé. **Pour les forêts productives, les comparaisons avec les tarifs pratiqués par les acteurs privés tels qu'ils ont été communiqués à la mission laissent à penser que des marges de manœuvre existent afin d'une part, de réduire le coût du régime forestier, et d'autre part, d'augmenter la participation financière des collectivités.**

Le coût net du régime forestier s'élève à 175 M€ en 2013 et il se répartit en trois piliers : la gestion forestière au sens strict qui coûte 25€/ha, soit 71,9 M€ (41% du total), l'élaboration des aménagements qui coûte 184€/ha aménagé, soit 30,5 M€ (17,4% du total) et la commercialisation des bois qui coûte 29% du chiffre d'affaires, soit 72,9 M€ (41,6% du total).

Dans un quatrième temps, la mission a identifié une boîte à outils de « mesures d'économies ». Le coût élevé du régime forestier résulte en effet d'un système « **Open bar** » insuffisamment régulé par les tutelles de l'ONF, dans lequel l'office, tant en raison de son savoir-faire que de l'absence historique de culture de gestion, travaille en forêt des collectivités sur le modèle des pratiques prévalant en forêt domaniale, a tendance à rechercher la sur-qualité, et ne suit pas ses coûts avec précision. Dès lors, la solution aux difficultés de financement du régime forestier réside moins dans la recherche d'une contribution supplémentaire qu'elle provienne des communes (tentative de 2014 et échec) ou de l'Etat (subventions d'équilibre répétées et déresponsabilisant l'office) que d'un nouveau partenariat entre les trois acteurs parties prenantes à la négociation du contrat d'objectifs et de performance (COP) dans lequel chacun doit faire une partie du chemin : l'ONF en différenciant les aménagements pour les adapter davantage aux enjeux, en réduisant ses coûts indirects et en recentrant les cessions de bois aux particuliers sur l'affouage, les collectivités en regroupant la gestion de leurs forêts et en adoptant un programme triennal de coupes et de travaux et l'Etat, en fixant un cap et une stratégie clairs à l'office, bref en exerçant une vraie tutelle faite de droits et de devoirs plutôt que d'injonctions contradictoires.

Il en résulte différents leviers de réduction des coûts identifiés *infra*, sachant que les mesures relatives au regroupement de la gestion des forêts des collectivités et à l'adaptation des aménagements sont interdépendantes (plus la gestion est regroupée, moins il est besoin d'adapter les aménagements) et que les gains liés à la mesure relative à la programmation pluriannuelle des coupes et des travaux dépendent des efforts de regroupement (plus la gestion est regroupée, moins les gains sont élevés) :

- ♦ un premier levier, transverse à tous les piliers, consiste à regrouper la gestion des forêts des collectivités et à réduire ainsi le nombre d'interlocuteurs de l'office ; trois scénarios ont été simulés par la mission selon le seuil de regroupement (25, 200 ou 500 ha) ; ils permettent d'économiser entre 4 à 20 M€ et de 42 à 210 ETP ;

Rapport

- ◆ un deuxième levier vise à faire adopter aux propriétaires un programme non plus annuel mais triennal de coupes et de travaux : l'économie varie de 2 à 8 M€ et de 21 à 84 ETP selon les modalités de regroupement ;
- ◆ un troisième levier est l'adaptation du contenu des documents d'aménagement et de leur processus d'élaboration aux enjeux en distinguant quatre catégories d'aménagements plus adaptés aux enjeux des forêts des collectivités : la mission a chiffré un gain de 6 à 16 M€ et de 55 à 158 ETP, selon les modalités de regroupement ;
- ◆ un quatrième levier consiste à rationaliser les modes de ventes de bois les plus coûteux (affouage et cessions aux particuliers) : il est proposé de passer à une prestation de coupe en bois façonné par un professionnel pour l'affouage (économie de 4 M€ et de 42 ETP) et de supprimer les cessions aux particuliers (économie de 3 M€ et de 30 ETP) ;
- ◆ enfin, un cinquième levier consiste à réduire les coûts indirects. Il s'agit là aussi d'un levier transverse aux différents piliers du régime forestier ; des pistes en matière de formation, de rationalisation des instances représentatives du personnel et de la gestion des ressources humaines ont été esquissées.

La mission considère que les départs en retraite très importants, soit environ 300 départs par an sur la période 2016-2020 du prochain COP, représentent une opportunité historique pour réformer en profondeur les modalités de mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités. Elle a identifié à cet effet quatre scénarios caractérisés par des modalités différenciées dans la répartition des efforts entre les différents acteurs afin d'équilibrer les comptes de l'ONF.

Le premier scénario dit « **Open bar** » est un scénario tendanciel qui ne présente aucune évolution structurelle ni pour l'ONF, ni pour les collectivités. Il suppose notamment un maintien des effectifs et présente le risque que l'Etat joue *in fine* le rôle de financeur en dernier ressort, l'effort d'ajustement portant entièrement sur cet acteur. C'est un scénario qui ne présente aucun caractère structurant vis-à-vis de l'approvisionnement de la filière bois et des entreprises de travaux forestiers. Il ne présente aucun intérêt particulier vis-à-vis de la gestion de la biodiversité.

Les **trois autres scénarios** varient en fonction de la répartition des efforts entre les acteurs ONF et collectivités. Ils présentent tous un socle commun constitué de trois mesures : la rationalisation de la pratique de l'affouage, la suppression des ventes de bois aux particuliers (-72 ETP pour ces deux mesures, soit une économie de 7 M€ en coûts complets) et l'adoption par les propriétaires de programmes triennaux de coupes et travaux, dont l'impact est lié aux modalités de regroupement de la gestion des forêts qui seront retenus (entre -21 et -84 ETP selon les scénarios). Enfin, c'est la combinaison entre la mesure relative à l'adaptation de l'élaboration des aménagements et le degré de regroupement de la gestion des forêts des collectivités qui différencie réellement les scénarios envisagés par la mission, ces deux mesures étant interdépendantes.

Le scénario dit « **amélioration** » prévoit un regroupement limité aux forêts de moins de 25 hectares. En l'absence d'effort majeur de regroupement de la gestion des forêts des collectivités, l'ONF adapte significativement la mise en œuvre du régime forestier par une application pleine de la mesure proposée par la mission sur les aménagements (à l'exception du recours au règlement technique de gestion (RTG) pour les forêts d'une surface inférieure à 25 ha qui n'a plus lieu d'être). Dans ce scénario, qui fait porter l'essentiel de l'effort sur l'ONF, les collectivités voient en contrepartie leur contribution financière augmenter de 10 M€ *via* une augmentation des frais de garderie et/ou de la taxe à l'hectare. **Les économies associées à ce scénario sont estimées par la mission à 45 M€ à terme avec une réduction des effectifs de 356 ETP. Ce scénario est néanmoins peu structurant du point de vue de l'approvisionnement de la filière bois.**

Rapport

Le scénario dit « **éclaircie** » prévoit un regroupement de la gestion de toutes les forêts des collectivités dont la surface est inférieure à la moyenne, soit un seuil de 200 hectares, qui implique un effort réel mais mesuré de la part des collectivités. En parallèle, l'ONF adapte l'élaboration des aménagements aux enjeux en appliquant trois catégories d'aménagement. Dans ce scénario, les collectivités voient leur contribution n'augmenter que de 5 M€. **Les économies sont estimées par la mission à 44 M€ à terme avec une réduction des effectifs de 398 ETP. Ce scénario est meilleur que le précédent du point de vue de l'approvisionnement de la filière bois et la gestion de la biodiversité.**

Le scénario dit « **conversion** » est le scénario le plus structurant et porteur d'avenir. C'est le scénario recommandé par la mission, dans lequel les collectivités consentent un effort significatif de regroupement de la gestion de leurs forêts de moins de 500 hectares dans des syndicats d'au moins 1 000 ha, ce qui rend inutile la création de nouvelles catégories d'aménagement de la part de l'ONF. Toutefois, un effort de l'office conséquent subsiste afin d'aligner le coût de cette prestation sur celui constaté en forêt domaniale. Dans ce scénario, les collectivités ne subissent pas d'augmentation de leur contribution au financement du régime forestier. **Les économies sont estimées par la mission à 34 M€ à terme avec une réduction des effectifs de 358 ETP. Ce scénario accroît significativement la taille des unités de gestion, et ce faisant, devrait faciliter l'approvisionnement de la filière bois et la gestion de la biodiversité.**

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. MALGRÉ UNE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE FONDÉE SUR DES GRILLES CTPF BOYCOTTÉES PAR LES AGENTS DE TERRAIN, LE COÛT DE LA GESTION DES FORÊTS DES COLLECTIVITÉS RECONSTITUÉ PAR LA MISSION EST PROCHE DU MONTANT FIGURANT DANS LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE DE L'ONF EN 2013	4
1.1. La mission a défini une méthode alternative à la comptabilité analytique de l'ONF pour estimer le coût du régime forestier mis en œuvre dans les forêts des collectivités	4
1.1.1. <i>La mission s'est appuyée sur une actualisation de la typologie des UT élaborée, en 2010, par l'office.....</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>Un groupe d'experts a été réuni pour établir et valider des abaques de durée standard des activités relevant du régime forestier dans les forêts des collectivités.....</i>	<i>8</i>
1.1.3. <i>La mission a choisi un échantillon d'unités territoriales représentatif de la diversité de la forêt des collectivités pour tester la cohérence des abaques.....</i>	<i>12</i>
1.2. Les résultats des simulations réalisées par la mission confortent globalement la comptabilité analytique de l'office	15
1.3. Les recommandations liées à la comptabilité analytique.....	22
2. LORSQU'ELLE EST PERTINENTE, LA COMPARAISON AVEC LES TARIFS PRATIQUÉS POUR DES PRESTATIONS DE MÊME NATURE PAR LE SECTEUR PRIVÉ, LAISSE À PENSER QUE DES MARGES DE MANŒUVRE EXISTENT, TANT EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DES COÛTS DU RÉGIME FORESTIER QUE D'AUGMENTATION DE LA CONTRIBUTION FINANCIÈRE DES COMMUNES FORESTIÈRES.....	23
2.1. En dépit des difficultés méthodologiques induites par ce type de comparaison, le coût de la gestion par l'ONF des forêts des collectivités apparaît significativement plus élevé que les tarifs pratiqués dans le secteur privé	24
2.1.1. <i>La méthodologie retenue par la mission se fonde sur les entretiens qu'elle a conduits avec les acteurs privés de la gestion forestière.....</i>	<i>24</i>
2.1.2. <i>A périmètre comparable, les tarifs pratiqués par les acteurs privés apparaissent moins élevés que les coûts de l'ONF pour la gestion des forêts des collectivités.....</i>	<i>25</i>
2.2. Les marges de manœuvre pour accroître la contribution des communes forestières sont limitées.....	29
2.2.1. <i>Les difficultés méthodologiques pour identifier un montant exhaustif de travaux et analyser son évolution dans le temps... ..</i>	<i>30</i>
2.2.2. <i>Il existe des difficultés à accroître substantiellement les contributions des communes au-delà du coût moyen du secteur privé, un coût quasiment atteint dans certains territoires</i>	<i>32</i>
2.2.3. <i>Lorsque les maires renoncent à leurs recettes chasse, il pourrait être envisagé de procéder à une forfaitisation de l'assiette « chasse » des frais de garderie.....</i>	<i>34</i>

3. LA MISSION RECOMMANDE DE MODERNISER LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DU RÉGIME FORESTIER DANS LES FORÊTS DES COLLECTIVITÉS, QUI EST AUJOURD'HUI UN SYSTÈME « OPEN BAR »	35
3.1. Une clarification nécessaire des positions des acteurs et de la frontière entre le régime forestier et le domaine concurrentiel.....	35
3.1.1. <i>La nécessité d'une clarification des positions des acteurs y compris d'une stratégie cohérente de la tutelle.....</i>	<i>35</i>
3.1.2. <i>Une clarification des limites entre le régime forestier et l'activité concurrentielle est nécessaire.....</i>	<i>36</i>
3.2. La boîte à outil des mesures identifiées par la mission.....	38
3.2.1. <i>Le regroupement de la gestion des forêts des collectivités pour accroître l'intensité de gestion par l'ONF</i>	<i>39</i>
3.2.2. <i>Adapter les aménagements aux enjeux.....</i>	<i>41</i>
3.2.3. <i>Passer à la pluri-annualité en matière de coupes et de travaux</i>	<i>45</i>
3.2.4. <i>Rationnaliser la pratique de l'affouage et supprimer les cessions aux particuliers</i>	<i>46</i>
3.2.5. <i>Réduire les coûts indirects de l'ONF.....</i>	<i>50</i>
3.3. La mission articule l'ensemble de ses propositions autour de quatre scénarios	52
3.3.1. <i>Les quatre scénarios identifiés par la mission</i>	<i>53</i>
3.3.2. <i>La participation financière des collectivités dans chaque scénario</i>	<i>55</i>
CONCLUSION.....	56
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION	59

INTRODUCTION

Par lettre de mission signée le 9 janvier 2015, les ministres de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, ainsi que des finances et des comptes publics ont confié au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'inspection générale des finances (IGF) une mission conjointe sur le régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités en appui au président du conseil d'administration de l'office national des forêts (ONF).

En 2013, la gestion des forêts des collectivités a coûté 175 M€ et présentait un déficit de 29,5 M€ en coûts complets dans la comptabilité analytique de l'office, le financement apporté par les collectivités (frais de garderie et taxe à l'hectare : 25,5 M€) et par l'Etat (versement compensateur de 120,4 M€) représentant respectivement 14,5 % et 68,7 % du coût net total. C'est dans ce contexte que la lettre plafond du budget triennal 2015-2017 adressée au ministre en charge de la forêt prévoyait une diminution du versement compensateur versé par l'Etat (119,6 M€ en 2015, 104,4 M€ en 2016 et 89,2 M€ en 2017), qui devait s'accompagner d'un relèvement progressif des frais de garderie et/ou de la taxe à l'hectare à hauteur d'environ 50 M€.

Suite aux protestations des communes forestières relayées par certains parlementaires, le Gouvernement a décidé le 14 novembre 2014 d'une part, de surseoir à l'augmentation de la contribution des collectivités et d'autre part, d'anticiper d'un an la renégociation de l'actuel contrat d'objectifs et de performance (COP 2016-2020).

Pour l'année 2015, l'abandon de la mesure d'augmentation de la contribution des collectivités de 50 M€ ne s'est pas traduit par une révision à la hausse du versement compensateur de l'Etat : l'amélioration de la conjoncture sur le marché du bois conjuguée à une évolution maîtrisée de ses charges a permis à l'office d'adopter un budget à l'équilibre sans contribution supplémentaire de l'Etat. Toutefois, cet équilibre reste fragile.

Afin d'apporter des éléments objectifs à cette renégociation, il a également été décidé de lancer une mission d'inspections conjointes sur le coût du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités.

Le code forestier confie en effet à l'ONF la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts domaniales et celles des collectivités qui représentent 2,9 millions d'hectares en métropole² et 8 Mm³ de production en moyenne sur les exercices 2013 et 2014. Ce régime comporte trois grands piliers : la conservation du domaine forestier, l'élaboration d'un document d'aménagement et la mise en œuvre de ce document (mis en marché des bois, planification des travaux forestiers).

Le coût des prestations effectuées par l'ONF au titre du régime forestier pour le compte des collectivités, qui s'élève à 234,7 M€ en brut et 175,4 M€ en net³, est financé par trois types de ressources :

² Hors départements d'Outre-mer.

³ Après déduction des produits directs (51,3 M€ dont 43,9 M€ au titre des ventes groupées) et indirects de (7,9 M€).

Rapport

- ♦ une contribution des collectivités instituée par la loi de finances de 1979 nommée « frais de garderie », qui s'élevait à 20,9 M€ en 2013, proportionnelle aux revenus nets issus des forêts (ventes de bois, mais aussi produit des concessions et de la chasse) avec un taux différencié entre les communes de montagne (10%) et les communes de plaine (12%) ;
- ♦ une contribution des collectivités instituée en 2012, proportionnelle à la surface aménagée ou susceptible d'aménagement, fixée à 2 € par hectare, soit 4,6 M€ en 2013 ;
- ♦ une contribution de l'Etat dit « versement compensateur », d'un montant de 120,4 M€ en 2013.

La mission intervient dans un contexte de fragilité économique pour l'ONF comme l'ont mis en évidence une succession de rapports, en particulier le rapport de l'IGF de 1998 sur la comptabilité analytique, les travaux engagés en 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, le rapport conjoint IGF-CGAAER-CGEDD de 2011 sur le modèle économique de l'ONF, le rapport de la Cour des comptes de juin 2014 portant sur les exercices 2009-2012 et tout récemment le rapport d'information du Sénat du 1^{er} avril 2015 sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux soutiens à la filière forêt-bois⁴.

La lettre de mission demandait d'estimer le coût du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités et notamment :

- ♦ « de faire l'inventaire des missions relevant de la mise en œuvre du régime forestier en forêt communale », en faisant apparaître pour chaque prestation, « d'une part, le coût direct et d'autre part, l'ensemble des coûts indirects rattachés » ;
- ♦ « d'évaluer les moyens nécessaires à ces missions et en préciser le coût réel et complet pour l'ONF » ;
- ♦ de comparer « le résultat de cet inventaire et de ces évaluations avec la situation actuelle telle qu'elle ressort de la comptabilité analytique de l'office » ;
- ♦ de comparer les résultats avec « le coût de prestations de même nature réalisées par des opérateurs intervenant en forêt privée » ;
- ♦ d'évaluer le « besoin de financement en investissements nécessaires à la préservation et au renouvellement de leur patrimoine forestier » ;
- ♦ de tenir compte des différences de situation entre les massifs forestiers, en s'appuyant sur « des expériences de terrain au regard d'un échantillon de collectivités situées en zone de plaine, en zone de montagne, en zone méditerranéenne, et en zone péri-urbaine ».

La mission a été lancée lors d'une réunion le 9 janvier 2015 placée sous la présidence du directeur adjoint du cabinet du ministre de l'agriculture. La note de cadrage qui a été l'occasion de préciser la méthodologie a été présentée lors d'une deuxième réunion le 10 février, en présence de la FNCOFOR. Elle prévoyait des déplacements de terrain au sein de quinze unités territoriales (UT) figurant parmi les 82 UT de l'échantillon retenu par la mission dédiées à plus de 90% à la gestion des forêts des collectivités.

Afin de préciser sa méthodologie, la mission a effectué un déplacement test en Franche Comté les 2 et 3 février où elle a, entre autres, visité des forêts communales relevant de deux UT (UT de Besançon et UT de Maïche). Par la suite, elle a effectué des déplacements en Bourgogne Champagne-Ardennes et Auvergne (semaine du 16 février), Lorraine et Alsace (semaine du 23 février), Méditerranée et Rhône-Alpes (semaine du 2 mars) et Aquitaine (semaine du 9 mars). Elle a mis en place un groupe d'experts de l'ONF qui a établi des durées standards des différentes activités du régime forestier dans les forêts des collectivités afin d'établir un chiffrage du coût du régime forestier alternatif à celui résultant de la comptabilité analytique.

⁴ Ce dernier document invite à tourner l'ONF vers une logique de résultats et à clarifier les relations entre l'office, l'Etat et les collectivités territoriales.

Rapport

La mission a rencontré l'ensemble des organisations syndicales (SNUPFEN : 40 %, CGT forêt : 15 %, SNPA-FO : 11 %, SNTF-FO : 11 %, EFA-CGC : 13 %, générations forêts UNSA : 8,5 %, UNIPEF : 1,5 %) au niveau central et à l'occasion des déplacements sur le terrain à la demande des organisations. Elle a également rencontré les représentants du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

La mission exprime ses plus vifs remerciements aux personnels des délégations territoriales (DT), des agences et des UT rencontrés à l'occasion des déplacements de terrain en Franche Comté, Bourgogne Champagne-Ardenne, Centre Ouest Auvergne Limousin, Alsace, Lorraine, Rhône-Alpes, Méditerranée, Sud-Ouest (cf. pièce jointe 2), ainsi qu'aux directeurs d'agences contactés par téléphone. Elle remercie également la direction de l'ONF et les différents services du siège (DRH⁵, DEF⁶, Direction des affaires juridiques, DFRN⁷, DCBS⁸) qui ont contribué aux travaux, ainsi que les membres du groupe d'experts réuni par la mission (cf. annexe VII).

Au terme de ses travaux, la mission constate que malgré une comptabilité analytique fondée sur une collecte des temps des personnels fonctionnaires (CTPF) boycottée par les agents de terrain, le coût du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités reconstitué par la mission est proche du montant figurant dans la comptabilité analytique de l'office en 2013 (partie 1). Par ailleurs, les comparaisons avec le secteur privé invitent à penser, lorsqu'elles sont pertinentes (forêts productives), que des marges de manœuvre existent, tant pour réduire le coût de la gestion des forêts des collectivités que pour augmenter la contribution des collectivités au financement du régime forestier (partie 2). Dans cette perspective, la mission formule des recommandations pour moderniser les modalités d'exercice du régime forestier dans les forêts des collectivités qui est aujourd'hui un système insuffisamment régulé, notamment en matière de maîtrise des coûts (partie 3).

⁵ Direction des ressources humaines.

⁶ Direction économique et financière.

⁷ Direction de la forêt et des risques naturels.

⁸ Direction commerciale bois et services.

1. Malgré une comptabilité analytique fondée sur des grilles CTPF boycottées par les agents de terrain, le coût de la gestion des forêts des collectivités reconstitué par la mission est proche du montant figurant dans la comptabilité analytique de l'ONF en 2013

Le rapport des inspections conjointes de 2011 soulignait déjà les fragilités de la comptabilité analytique de l'ONF, qui posait selon la mission trois types de difficultés : premièrement, elle est fondée sur les grilles de collecte des temps de personnels fonctionnaires (CTPF) qui sont largement boycottées depuis 2007 ; deuxièmement, les coûts indirects ont été jusqu'en 2012 essentiellement répartis sur la base de clefs CTPF peu fiables ; troisièmement, un montant important de charges et produits non répartis sur les différentes activités faussait les résultats. Enfin, il convient d'ajouter que les modalités de déversement des coûts indirects sur chaque domaine d'activité ne permettent pas de conserver l'information relative à la nature de ces coûts.

Depuis lors, une double évolution a eu lieu qui va dans le bon sens : d'une part, l'ONF a supprimé la catégorie dénommée « non-incorporé » en affectant les charges et produits correspondants aux différents domaines d'activité, mais une nouvelle catégorie dite « hors activité » a été constituée qui porte, selon la mission, sur un périmètre qui reste encore trop large ; d'autre part, l'ONF a fait évoluer les clefs de répartition des coûts indirects de soutien-management suite aux recommandations du cabinet Atos consulting, en réduisant l'impact des CTPF dans les déversements analytiques ; la mission juge que ces nouvelles clefs reflètent mieux la réalité des coûts.

L'application de la nouvelle méthode sur les données 2011 a amélioré le solde en coûts complets de la gestion de la forêt domaniale de 15,2 M€ et de la gestion de la forêt des collectivités de 2,7 M€, tandis qu'elle a dégradé le solde de l'activité concurrentielle de 9,5 M€ et celui des missions d'intérêt général (MIG) de 3,6 M€.

En dépit de ces évolutions récentes, la comptabilité analytique de l'ONF reste contestée par les communes forestières. La mission a donc élaboré une méthode alternative pour estimer le coût de la gestion par l'ONF des forêts des collectivités.

1.1. La mission a défini une méthode alternative à la comptabilité analytique de l'ONF pour estimer le coût du régime forestier mis en œuvre dans les forêts des collectivités

La méthode élaborée par la mission repose principalement sur la définition d'abaques « à dire d'experts » du temps passé par les agents de terrain sur les principales activités relevant du régime forestier pour les forêts des collectivités, selon le type de forêts gérées (normes).

Tout d'abord, la mission a cherché à caractériser les unités territoriales (UT) en charge de la gestion des forêts des collectivités afin d'établir une typologie qui permette de regrouper des entités relativement homogènes en matière d'application du régime forestier, en fonction du type de forêts gérées (forêts de plaines et de collines plus ou moins productives, forêts de montagne, forêts méditerranéennes) et de la part que représente en leur sein la gestion des forêts des collectivités par rapport aux forêts domaniales.

Dans un deuxième temps, elle a réuni un groupe d'experts de l'ONF auquel elle a demandé d'établir des abaques de durées « standard » pour les principales activités relevant du régime forestier des collectivités pour chaque type d'UT.

Enfin, afin de tester la cohérence des abaques établis « à dire d'experts », la mission a comparé les résultats de ses simulations aux grilles CTPF des 82 UT dédiées à plus de 90 % à la gestion des forêts appartenant aux collectivités. Les écarts ont été analysés et discutés, soit à l'occasion des déplacements effectués sur le terrain dans quinze UT relevant de dix agences, soit lors d'entretiens téléphoniques avec les directeurs de 14 autres agences dont relevaient les UT de l'échantillon et qui n'avaient pas fait l'objet de déplacements de terrain. Les abaques ont ainsi été simulés sur 24 des 51 agences métropolitaines de l'office et 39 % de la surface des forêts des collectivités gérées avant d'être extrapolés à l'ensemble de la surface de forêt des collectivités.

1.1.1. La mission s'est appuyée sur une actualisation de la typologie des UT élaborée, en 2010, par l'office

La mission s'est attachée en premier lieu à identifier, au sein des systèmes d'information de l'ONF, les champs permettant de caractériser les forêts des collectivités afin d'une part, d'établir une typologie des unités territoriales sur laquelle fonder les réflexions relatives aux durées standard d'activité, et d'autre part, d'être en mesure de définir l'échantillon d'UT représentatif mentionné dans la lettre de mission.

1.1.1.1. L'ONF dispose de bases de données très riches, dont l'exploitation est néanmoins rendue difficile par une architecture des systèmes d'information « en tuyaux d'orgues »

Suite à des échanges avec les services de l'ONF, la mission a fait le constat que les informations disponibles pour caractériser les forêts des collectivités figuraient dans diverses bases de données, notamment :

- ◆ le référentiel des forêts (RDF), qui recense l'ensemble des forêts gérées par l'office (identifiant de la forêt, propriétaire, etc.) et leur surface cadastrale ;
- ◆ le logiciel qui gère les « fiches synthèse d'aménagement » (FSA) ; cette base de données recense les attributs de chaque forêt aménagée et caractérise notamment les enjeux de production, de protection, sociaux ou environnementaux qui s'attachent aux forêts des collectivités au sens des orientations nationales d'aménagement et de gestion (ONAG) ; elle présente néanmoins des discontinuités historiques vis-à-vis du logiciel précédent SER (fichier des séries d'aménagements) et ne recense que les aménagements les plus récents (à partir de 2010) ;
- ◆ l'application SAP utilisée pour les commandes, la facturation clients, la réception, les achats fournisseurs, les frais de déplacements, la comptabilité générale et analytique, les lots de chasse et de pêche, les recouvrements et les concessions ; cette application fournit en particulier les données financières relatives à une forêt comme par exemple le chiffre d'affaires dégagé par les ventes de bois selon leur mode de vente (bois sur pied, bois façonné, bois livré, ventes aux particuliers) ou les frais de garderie facturés ;
- ◆ l'application TECK, qui permet la réalisation du devis, la programmation et le suivi des travaux en forêt (devis, commande de vente vers SAP, suivi des flux interne, saisie des temps, gestion des ouvriers communaux Alsace...) ; cette application qui a pris la suite de l'ancien logiciel DTF (Devis, Travaux, Facturation), est maintenant en vigueur sur l'ensemble du territoire depuis 2014, et permet notamment de suivre les travaux programmés et réalisés par l'ONF en forêt des collectivités.

En dépit de la richesse des données disponibles, la conception des systèmes d'information en « tuyaux d'orgues » rend difficile l'agrégation de données issues de différentes bases ou applications. En l'absence d'un système informationnel efficace permettant d'agréger facilement les informations souhaitées, la mission s'est tout d'abord appuyée sur les travaux conduits par l'inspection générale de l'office en 2010, dans le cadre de la préparation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2016 et des réflexions sur le maillage territorial.

1.1.1.2. L'ONF a élaboré, en 2010, une typologie des unités territoriales (UT) en fonction de la nature des forêts gérées

Dans le cadre de la préparation du COP 2012-2016, et afin de répartir les réductions d'effectifs par délégation territoriale (DT) pour atteindre le maillage territorial cible 2016, l'ONF s'est appuyé sur les travaux de son inspection générale portant sur les indices globaux d'activité (IGA) visant à analyser les charges de travail et la répartition des moyens entre chaque délégation territoriale. Dans ce contexte, l'ONF a été amenée à répartir les unités territoriales selon une typologie de forêts croisant des critères géographiques et économiques, qui comporte cinq catégories :

- ◆ les forêts de plaines et de collines « très productives » (type 1), pour lesquelles la récolte totale de bois est soit supérieure à 6 m³/ha/an, soit supérieure à 4 m³/ha/an avec un taux de bois façonnés supérieur à 30 % (triage moyen de 1 100 à plus de 1 600 ha) ;
- ◆ les forêts de plaines et de collines « moyennement productives » (type 2), pour lesquelles la récolte totale de bois est soit comprise entre 4 et 6 m³/ha/an, soit supérieure à 2 m³/ha/an avec un taux de bois façonnés supérieur à 30% (triage moyen de 1 400 à plus de 2 000 ha) ;
- ◆ les forêts de plaines et de collines « peu productives » (type 3) : autres cas que les types 1 et 2 (triage moyen de 1 700 à plus de 3 000 ha) ;
- ◆ les forêts de montagne (type 4, triage moyen de 1 800 à plus de 3 500 ha) ;
- ◆ les forêts méditerranéennes (type 5, triage moyen de 2 000 à plus de 5 000 ha).

1.1.1.3. La mission a reconstitué une base de données permettant d'actualiser la typologie des UT

A la demande de la mission, les services de l'ONF ont été en mesure de fournir une base de données par forêt des collectivités, croisant les informations disponibles dans RDF et FSA, qui intègre notamment les champs suivants : identifiant de la forêt, surface cadastrale, propriétaire, unité territoriale chargée de sa gestion, caractérisation des enjeux de production, de protection, sociaux et environnementaux, répartition des essences (feuillus, résineux), etc. Les données relatives aux aménagements, et notamment la caractérisation des enjeux, ne sont néanmoins disponibles que pour les aménagements les plus récents (32 % de la surface des collectivités gérée) figurant dans FSA (le taux est de 37% pour l'échantillon).

Afin d'actualiser la typologie des UT élaborée en 2010 par l'ONF, la mission a demandé communication de données complémentaires aux services de l'office, en particulier :

- ◆ la liste de l'ensemble des forêts gérées par l'office (forêts domaniales, autres forêts publiques soumises au régime forestier, forêts privées), leur surface et leur unité territoriale de rattachement ;
- ◆ le volume de bois mobilisé par forêt et le chiffre d'affaires dégagé selon le mode de vente (bois sur pied, bois façonné, délivrances, ventes aux particuliers) en 2013 et 2014.

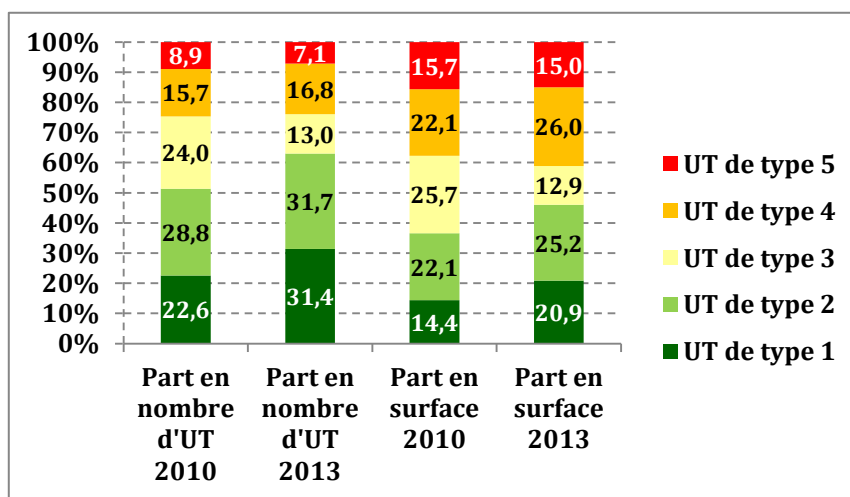
Rapport

Au moment d'intégrer l'ensemble de ces informations dans une base de données unique, la mission s'est heurtée à une difficulté liée à des incohérences entre les différentes sources d'information.

Le point le plus délicat à surmonter fut de reconstituer la liste des forêts gérées par UT dans leur périmètre 2013, dans la mesure où les systèmes d'information de l'office ne permettent pas de tracer l'évolution au cours du temps du périmètre des UT. Les écarts constatés entre les différentes bases de données sur le rattachement des forêts aux UT ont été discutés avec les services de l'office et confrontés aux données disponibles au niveau local dans les 24 agences interrogées par la mission.

Une fois la base de données constituée, la mission a proposé à l'office une actualisation de la typologie des UT élaborée en 2010 tenant compte de l'évolution du périmètre de certaines UT et des données les plus récentes sur les volumes de bois mobilisés. Cette typologie a été ajustée et validée par les services de l'ONF, en lien avec les directeurs d'agence concernés. L'actualisation du classement des unités territoriales en 2013 résultant de ces travaux est précisée dans le graphique suivant.

Graphique 1 : Evolution de la répartition des UT par type entre 2010 et 2013
(en % du nombre total d'UT et en % de la surface de forêt des collectivités gérée)



Source : Mission.

Tableau 1 : Evolution de la typologie des UT entre 2010 et 2013

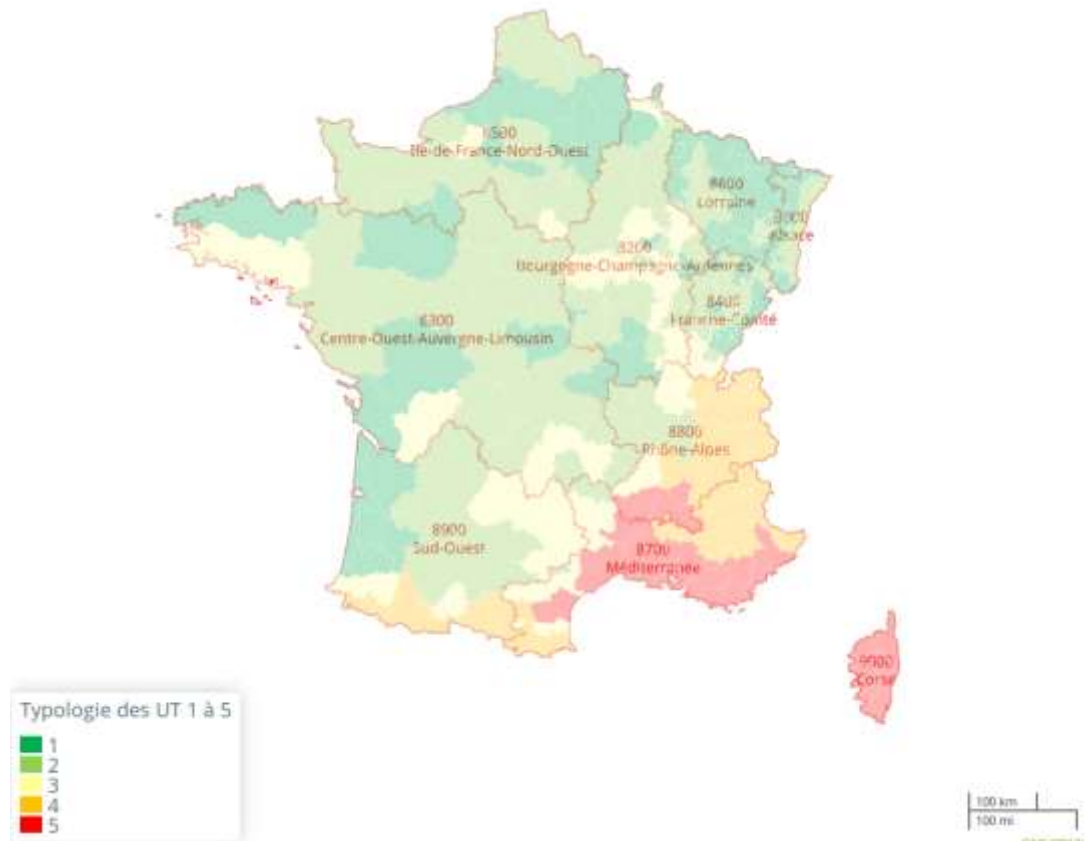
Type d'UT	Nombre d'UT		Surface de forêt des collectivités gérée (en million d'ha)		Ecart 2013/2010	
	2010	2013	2010	2013	Nombre d'UT	Surface
1	76	101	0,4	0,6	25	0,2
2	97	102	0,6	0,7	5	0,1
3	81	42	0,7	0,4	-39	-0,3
4	53	54	0,6	0,8	1	0,1
5	30	23	0,4	0,4	-7	0,0
TOTAL	337	322	2,8	2,9	-15	0,1

Source : Mission à partir des données de l'ONF.

Rapport

Cette actualisation conduit à modifier le classement de 92 unités territoriales, principalement entre les catégories 1 et 3. Le périmètre des UT de montagne (type 4) et des UT méditerranéennes (type 5) évolue de manière marginale. Pour les UT de plaines et de collines (type 1 à 3), l'actualisation de la typologie conduit essentiellement à augmenter la part des UT très productives (type 1) et moyennement productives au détriment des UT peu productives (type 3). La répartition territoriale des UT en fonction de leur type en 2013 est retracée sur la carte *infra*.

Graphique 2 : Répartition des UT par type sur le territoire métropolitain en 2013



Source : ONF à partir des données fournies par la mission.

1.1.2. Un groupe d'experts a été réuni pour établir et valider des abaques de durée standard des activités relevant du régime forestier dans les forêts des collectivités

Après avoir établi une typologie actualisée des unités territoriales de l'office en cinq catégories représentatives de la diversité des forêts gérées, la mission a constitué au sein de l'office un groupe d'experts de l'ONF (composition : cf. annexe VII) auquel elle a demandé d'établir les durées standards des différentes activités relevant du régime forestier dans les forêts des collectivités.

1.1.2.1. Les experts ont proposé une quantification du temps passé par les agents de terrain pour chaque activité relevant du régime forestier, selon le type d'UT considérée

Afin de caractériser les principales activités relevant du régime forestier dans les forêts des collectivités, la mission a identifié trois sources d'information : il s'agit premièrement du code forestier, deuxièmement de la charte de la forêt communale de 2003, modifiée en 2005, et troisièmement de la comptabilité analytique de l'ONF. Après examen de ces trois sources, la mission a décidé de proposer au groupe d'experts une liste d'activités reprenant celles du code forestier et résumées selon les trois piliers identifiés *supra*, avec une sous-division du troisième pilier en deux sous-catégories, qui distingue d'une part le suivi des aménagements et d'autre part, la mise en marché des bois. Dans les délais impartis à la mission et compte tenu de la méthodologie retenue, il a semblé en effet illusoire d'aller dans un niveau de détail beaucoup plus fin.

La typologie des UT, qui tient compte des spécificités géographiques des forêts gérées par l'UT et du volume de bois récolté, permet de constituer des groupes d'UT relativement homogènes, au sein desquels il apparaît pertinent de définir des durées « standard » pour les principales activités relevant du régime forestier.

En effet, le régime forestier ne recouvre pas la même réalité selon qu'il s'applique à une forêt méditerranéenne (grandes surfaces souvent peu productives avec de forts enjeux liés à la prévention des incendies), à une forêt de montagne (difficultés d'accès, saisonnalité forte des activités en fonction des conditions climatiques) ou à une forêt de plaines et de collines plus ou moins productive.

Pour chaque catégorie d'UT, le groupe d'experts a donc estimé le temps moyen passé par les agents patrimoniaux sur les principales activités du régime forestier par unité d'œuvre pertinente (millier d'hectares gérés, millier de m³ de bois mobilisé, unité de gestion, millier d'euros de travaux programmés, etc.).

Aux termes de trois réunions de réflexions et de discussions, les estimations du groupe d'experts peuvent être résumées de la manière suivante.

Rapport

Tableau 2 : Durées standards des activités du régime forestier mis en œuvre par les agents patrimoniaux dans les forêts des collectivités définies par le groupe d'experts

Régime forestier	Valorisation de l'activité en fonction de la typologie des UT (en jours homme par an et par unité d'œuvre)					Principales activités concernées
	1	2	3	4	5	
1. Conservation du domaine forestier des collectivités (par millier d'ha)						Surveillance du domaine, contrôle de l'état des limites, gestion foncière, gestion de la chasse et de la pêche, gestion des concessions, information et accueil du public
Agent patrimonial	10,0			12,5	15,0	
2. Planification de la gestion du domaine (par millier d'ha)						Elaboration des aménagements : description de parcelles, inventaires, appui à l'aménagiste, présentation et discussion avec le propriétaire
Agent patrimonial	10,0		7,5		5,0	
3.1. Suivi des aménagements						1 ETP = 200 jours travaillés = 170 jours de production = 57,9 k€
Programmation et suivi des travaux patrimoniaux (par k€ de travaux programmés)	4%*montant des travaux programmés/57,9*170					
Autres activités de suivi des aménagements (par unité de gestion)	1,0					
3.2. Mise en marché des bois (par millier de m³)						
Martelage (par millier de m³)	6,5	7,5			10,0	Désignation des bois
Etat d'assiette, diagnostics sylvicoles, etc. (par unité de gestion)	2,5					Elaboration du programme de coupes, présentation et discussion avec le propriétaire
Suivi des coupes (par millier de m³)	4,0	5,0	6,0	8,0	2,0	Réception, lotissement, cubage
Vente des bois sur pied (par millier de m³)	2,0					Commercialisation des bois
Vente des bois façonnés (par millier de m³)	6,0					

Source : Synthèse des travaux du groupe d'experts de l'ONF réuni par la mission.

Rapport

Le groupe d'experts n'a pas jugé pertinent en revanche d'établir d'abaques pour estimer la participation des agences, des délégations territoriales et du siège à la mise en œuvre du régime forestier des collectivités. Il considère en effet que pour ces niveaux territoriaux, les grilles CTPF sont globalement fiables, compte tenu notamment de la plus grande spécialisation des agents.

Enfin, le temps passé par les responsables d'UT (RUT) à la mise en œuvre du régime forestier des collectivités est pris en compte de manière globale pour chaque UT en multipliant le nombre total de jours hommes consacrés au régime forestier par les agents patrimoniaux de l'UT (hors RUT) par un coefficient égal à $[1 + 1/(\text{nombre d'agents de l'UT})]$.

1.1.2.2. Des coefficients correcteurs ont été définis pour appréhender des enjeux ou des pratiques insuffisamment différenciées dans la typologie des UT

Compte tenu de la diversité des forêts publiques autres que domaniales relevant du régime forestier, la mission a jugé pertinent avec le groupe d'experts de corriger à la marge les abaques « standards » moyens présentés *supra* en fonction de trois critères.

1.1.2.2.1. L'affouage et les ventes de bois aux particuliers

L'affouage et les ventes de bois aux particuliers sont des activités consommatrices de temps pour les agents de l'office et d'inégale importance selon les territoires. Ces activités génèrent en effet des surcoûts que le groupe d'experts a proposé d'appréhender *via* l'application d'un coefficient correcteur sur le temps passé au titre du suivi des coupes, à hauteur de 1,5 pour l'affouage et de 4 pour les ventes aux particuliers.

1.1.2.2.2. Les enjeux qui s'attachent aux forêts des collectivités gérées

Une réflexion a été menée sur la prise en compte des enjeux qui s'attachent aux quatre fonctions de la gestion durable des forêts (production ligneuse, écologique, sociale, protection contre les risques naturels) tels que définis dans les orientations nationales d'aménagement et de gestion pour les forêts des collectivités.

La mission a calculé, lorsque les données sont disponibles, un indice moyen par type de forêt afin de caractériser l'importance des différents enjeux qu'elle a défini de la manière suivante : cet indice est égal à $(0 \times \text{la surface sans enjeu} + 1 \times \text{la surface avec un enjeu faible} + 2 \times \text{la surface avec un enjeu moyen} + 3 \times \text{la surface avec un enjeu fort}) / \text{la surface totale de la forêt}$.

Tableau 3 : Indices représentatifs de l'importance de chaque enjeu par type d'UT

Type d'UT	Production	Ecologique	Social	Protection
1	2,37	1,26	1,31	0,16
2	2,14	1,34	1,32	0,14
3	1,60	1,44	1,22	0,32
4	0,87	1,69	1,52	1,12
5	0,69	1,79	1,55	1,00
Moyenne pondérée	1,45	1,53	1,41	0,63

Source : Mission à partir de FSA.

Rapport

Il est considéré que les enjeux liés à la fonction de production ligneuse sont déjà pris en compte dans la typologie retenue, qui répartit les forêts de plaines et de collines en trois catégories en fonction du niveau de production de bois, et qui isole les forêts de montagne et méditerranéennes. Les experts ont considéré que les difficultés de production dans les zones de montagne doivent conduire à majorer de 30 % les abaques standards définis pour les catégories 1 à 3 pour la mise en marché des bois. Cette majoration a été directement prise en compte dans la grille des abaques standards.

Pour la fonction de protection contre les risques naturels (chutes de blocs, avalanches, glissements de terrain, érosion, etc.) ou les risques d'incendies, il n'a pas été jugé nécessaire de prévoir de coefficient correcteur des abaques standards à ce titre dans la mesure où les enjeux se concentrent sur les forêts de montagne et les forêts méditerranéennes qui font l'objet de deux catégories distinctes dans la typologie retenue.

Pour la fonction écologique (biodiversité, fonctionnalités écologiques), il n'a pas été retenu de coefficient correcteur à ce titre compte tenu de la faible dispersion de l'indice au sein de la typologie retenue.

Pour la fonction sociale (paysage et accueil du public, ressource en eau potable) en revanche, le groupe d'experts a jugé opportun de définir un coefficient correcteur global des abaques standards applicable au pilier 1 relatif à la conservation du domaine forestier, égal à 1,5 pour la part des surfaces dotées d'un enjeu social moyen et égal à 3 pour la part des surfaces dotées d'un enjeu social fort.

1.1.3. La mission a choisi un échantillon d'unités territoriales représentatif de la diversité de la forêt des collectivités pour tester la cohérence des abaques

1.1.3.1. L'échantillon choisi par la mission est composé des UT dédiées à plus de 90 % à la gestion des forêts des collectivités

Afin de tester la cohérence des abaques de « temps passé » définis par le groupe d'experts pour les agents patrimoniaux chargés de la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités, la mission a choisi de se concentrer dans un premier temps sur un échantillon d'unités territoriales très majoritairement dédiées à la gestion de ces forêts. Ainsi, la mission a analysé un échantillon constitué d'UT dédiées à plus de 90 % à la gestion des forêts communales, soit 82 unités en France métropolitaine en 2013 (dont 30 à 100 %) représentant 38,8 % de la surface des forêts communales.

Tableau 4 : Répartition géographique des UT en fonction du pourcentage que représente la surface de forêt des collectivités dans la surface totale gérée (en nombre)

Délégation territoriale	< 40	≥ 40 et < 60	≥ 60 et < 80	≥ 80 et < 90	≥ 90 et < 100	100	TOTAL	≥ 90
Alsace	6	3	2	3	8	4	26	12
Bourgogne-Champagne								
Ardenne	5	8	14	12	3		42	3
Centre-Ouest								
Auvergne								
Limousin	18	4	1	4	4		31	4
Franche Comté	1	1	3	4	10	12	31	22
Ile-de-France								
Nord-Ouest	27	3					30	0
Lorraine	9	8	23	5	4		49	4
Méditerranée	9	11	11	2	6	1	40	7

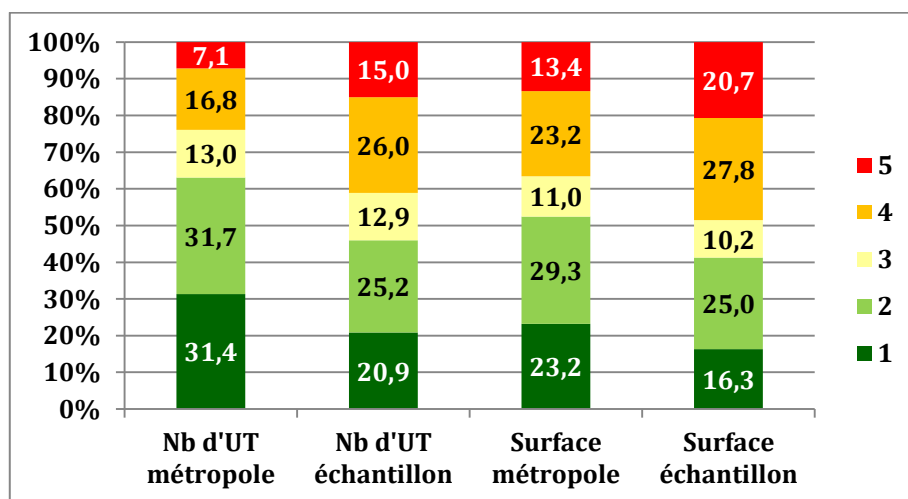
Rapport

Délégation territoriale	< 40	≥ 40 et < 60	≥ 60 et < 80	≥ 80 et < 90	≥ 90 et < 100	100	TOTAL	≥ 90
Rhône-Alpes	2	5	6	7	14		34	14
Sud-Ouest	9	4	8	2	3	6	32	9
Corse						7	7	7
TOTAL	86	47	68	39	52	30	322	82

Source : Mission à partir des données de l'ONF.

L'échantillon de 82 UT présenté *supra* se répartit selon la typologie des UT définie précédemment de la manière suivante.

Graphique 3 : Répartition comparée des UT métropolitaines et des UT de l'échantillon selon la typologie des UT en cinq catégories (en nombre et en surface)



Source : Mission.

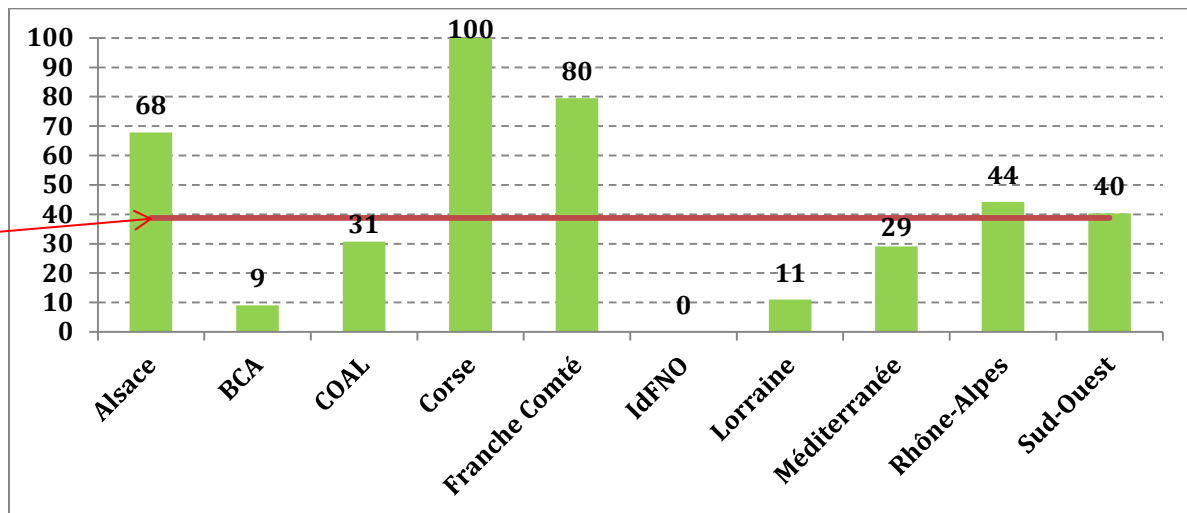
L'ensemble des catégories d'UT sont représentées dans l'échantillon d'UT dédiées à plus de 90 % à la gestion des forêts des collectivités. Les catégories 1, 2 et 3 représentent néanmoins une part moindre dans l'échantillon que dans l'ensemble des UT métropolitaines (respectivement -6,9, -4,3 et -0,8 points en surface) au profit des catégories 4 et 5 (respectivement +4,6 et +7,3 points).

Ceci s'explique pour deux raisons : d'une part, les délégations territoriales Lorraine, Bourgogne Champagne Ardenne et Ile-de-France Nord-Ouest, dans lesquelles 86 % des UT relèvent des catégories 1 et 2, sont sous-représentées dans l'échantillon car elles sont à plus forte dominante domaniale ; d'autre part, l'ensemble des UT de Corse, qui relèvent de la catégorie 5, figurent dans l'échantillon.

Le choix d'un échantillon en fonction de la part de la forêt des collectivités dans la surface totale bénéficiant du régime forestier induit mécaniquement un biais territorial compte tenu de la variation des catégories de propriété selon les régions. La forêt privée représente en effet plus de 80 % de la superficie forestière dans le Sud et l'Ouest de la France. Les forêts communales et autres forêts publiques non domaniales sont importantes dans l'Est (Alsace, Lorraine, Bourgogne, Franche-Comté, etc.) et rares dans l'Ouest pour des raisons historiques. Les forêts domaniales sont bien représentées dans le grand quart Nord-Est de la France.

Ainsi, la part de la surface de forêts publiques autres que domaniales bénéficiant du régime forestier couverte par l'échantillon varie fortement d'une délégation territoriale à l'autre : elle est nulle dans la DT Ile-de-France Nord-Ouest qui se caractérise par la prédominance de forêts domaniales, mais elle atteint 100 % en Corse, l'ensemble des forêts domaniales ayant été transférées à la collectivité territoriale.

Graphique 4 : Part de la surface de forêt des collectivités couverte par l'échantillon par DT



Source : Mission.

Si l'échantillon couvre en moyenne 38,8 % de la surface de forêt des collectivités, il se caractérise par une « surreprésentation » de la Franche-Comté, de l'Alsace et de la Corse et par une « sous-représentation » de la Lorraine, de l'Île-de-France Nord-Ouest (IdFNO) et de la Bourgogne Champagne-Ardenne (BCA).

1.1.3.2. L'échantillon ne présente pas de biais vis-à-vis de l'ensemble des autres forêts publiques relevant du régime forestier

A partir du fichier remis par l'ONF réalisé en croisant le « fichier de synthèse des aménagements » et le référentiel des forêts, il est possible de caractériser les forêts des collectivités relevant des UT retenues dans l'échantillon et de s'assurer que les forêts ainsi sélectionnées sont représentatives de l'ensemble des forêts communales au regard de plusieurs critères (surface, niveau d'enjeux, dispersion, type d'essences, affouage et cession).

Des analyses menées par la mission (cf. annexe VII), il ressort que l'échantillon retenu présente les caractéristiques suivantes :

- ♦ une dispersion des forêts par classe de surfaces équivalente à celle observée au niveau national ;
- ♦ une caractérisation des niveaux d'enjeu des fonctions principales de la forêt en moyenne comparable mais avec quelques disparités dans la distribution ;
- ♦ une dispersion de la forêt communale au sein des UT plus proche de la moyenne que celle observée au niveau national ;
- ♦ une répartition des surfaces de feuillus et de résineux comparable à celle observée au niveau national ;
- ♦ une part de volume de bois délivré légèrement supérieure à celle observée au niveau national, mais une part de volume de bois cédé aux particuliers identique.

Rapport

1.1.3.3. La mission a fixé la liste de ses déplacements sur le terrain en fonction des UT figurant dans l'échantillon

Sur la base de l'échantillon de 82 UT dédiées à plus de 90% à la gestion des forêts des collectivités, la mission a sélectionné un nombre plus limité d'UT réparties entre les cinq catégories de forêts pour faire l'objet de déplacements de terrain, comme l'y invitait la lettre de mission. Cette liste a été validée lors d'une réunion avec la FNCOFOR le 13 janvier 2015 et l'ensemble des parties prenantes le 10 février 2015.

Tableau 5 : Liste des déplacements effectués par la mission

Agence	UT	Type d'UT (2010)	Type d'UT (2013)
Nord-Alsace	Hatten-Strasbourg	2	2
Schirmeck	Haute Brûche	1	1
Haute-Marne	Marne	2	3
	Val de Meuse	3	2
Montagnes d'Auvergne	Est Cantal	3	2
	Ouest Cantal	3	3
Doubs	Besançon	3	1
	Maîche	1	1
Vosges Ouest	Mirecourt-Dompaire	3	1
	Rambervillers	2	1
Bouches-du-Rhône	Côte bleue Sainte-Victoire	5	5
Vaucluse	Alpilles collines provençales	5	5
Haute-Savoie	Faucigny	4	4
Savoie	Albertville	4	4
Landes Nord-Aquitaine	Dax	1	1

Source : Mission.

Les déplacements ont eu lieu courant février et début mars.

1.2. Les résultats des simulations réalisées par la mission confortent globalement la comptabilité analytique de l'office

Les résultats des simulations réalisées par la mission ont été comparés aux grilles de collecte des temps des personnels fonctionnaires (CTPF) utilisées dans la comptabilité analytique de l'office pour répartir notamment la masse salariale des agents entre les différentes missions. Les résultats obtenus par la mission sont globalement cohérents avec ceux qui ressortent de la comptabilité analytique de l'établissement (cf. annexe VII).

Afin de tester la robustesse des temps standards établis « à dire d'experts », la mission a tout d'abord simulé l'application de ces abaques sur les unités territoriales relevant de l'échantillon sélectionné, soit 82 UT dédiées à plus de 90 % à la gestion de la forêt communale relevant de 24 agences. La simulation réalisée par la mission (hors huit UT pour lesquelles les CTPF ne sont pas détaillés par UT, soit 74 UT au lieu de 82) est globalement de **2,6 % inférieure** à ce qui ressort de la comptabilité analytique de l'office. La répartition selon le type d'UT est détaillée dans le tableau *infra*.

Rapport

Tableau 6 : Comparaison de la simulation réalisée par la mission sur 74 UT de l'échantillon avec les CTPF 2013 (ou 2014)

	Type d'UT					TOTAL
	1	2	3	4	5	
Nombre d'UT de l'échantillon	14	21	9	19	11	74
Simulation réalisée par la mission (en jours homme)	19 880	32 018	12 241	23 044	10 487	97 669
CTPF 2013 (ou 2014) en jours homme	20 367	32 348	12 180	23 607	11 739	100 242
Ecart simulation/CTPF (en %)	-2,4	-1,0	0,5	-2,4	-10,7	-2,6

Source : Mission.

Elle a ensuite étendu le périmètre de la simulation à l'ensemble des UT de ces 24 agences, quelle que soit la part que représente la gestion de la forêt communale au sein de chacune d'elle. Globalement, l'écart entre les simulations réalisées par la mission et les CTPF sur ce périmètre s'élève à 0,2 %, le modèle appliqué à l'ensemble des UT de ces agences conduisant à un écart plus réduit que celui constaté sur les seules UT de l'échantillon. Le modèle surestime probablement le temps consacré par les agents à la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités dans les UT plus largement consacrées à la gestion de la forêt domaniale.

Cette cohérence d'ensemble masque néanmoins des disparités entre les agences : les simulations sont de 39 % supérieures aux CTPF pour l'agence Landes Nord Aquitaine et de 18% inférieures pour l'agence de Savoie. L'hétérogénéité des résultats observée au niveau local peut s'expliquer par plusieurs facteurs :

- ◆ les abaques établis par le groupe d'experts distinguent cinq catégories de forêts, qui ne permettent pas d'appréhender l'hétérogénéité des modalités de mise en œuvre du régime forestier au plan local ; à titre d'illustration, le temps consacré par les agents à la gestion des forêts des collectivités dans les forêts très productives du quart nord-est est manifestement plus important que dans les forêts très productives des landes, qui se caractérisent par la prédominance du pin maritime à la sylviculture « plus simple » ;
- ◆ pour des forêts homogènes, il peut en outre exister des écarts de productivité entre les unités territoriales ;
- ◆ enfin, les modalités de remplissage des grilles de comptabilisation des temps des personnels fonctionnaires diffèrent selon les territoires en fonction de l'importance du taux de boycott de la part des personnels : remplissage par le directeur de l'agence, remplissage par les responsables d'UT, consolidation des grilles remplies par les agents avec des ajustements pour ceux qui ne les remplissent pas, etc. Les grilles CTPF présentent donc elles aussi des fragilités au niveau local.

La mission considère donc que les abaques élaborés par le groupe d'experts de l'ONF constituent un outil pertinent pour contre-expertiser la comptabilité analytique au niveau national, mais qu'ils n'ont en revanche pas vocation à être utilisés pour simuler le temps passé par les agents sur une activité donnée dans une UT donnée. Comme les CTPF, l'outil perd en précision à mesure que son périmètre d'application se réduit.

Enfin, comme demandé par la lettre de mission, la mission a simulé l'application du modèle à l'ensemble de la forêt des collectivités et comparé les résultats avec ceux qui ressortent de la comptabilité analytique 2013 de l'office.

Rapport

Les durées standards définies par le groupe d'experts pour chaque activité du régime forestier permettent de simuler le temps consacré à la gestion des forêts des collectivités par les agents patrimoniaux des unités territoriales. S'agissant de la contribution des services des agences, des délégations territoriales et du siège à la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités, la mission a retenu les chiffres qui figurent dans les CTPF. Le groupe d'experts a en effet considéré que pour ces différents échelons, la comptabilité analytique de l'office est plus fiable qu'au niveau le plus déconcentré (UT). Dans les cas où les CTPF étaient globalisés au niveau de l'agence (sans distinguer la contribution des UT de celle des services de l'agence), la mission a procédé à des estimations en lien avec les agences concernées.

Les résultats sont retracés dans le tableau *infra*.

Rapport

Tableau 7 : Simulation des temps passés sur les tâches du régime forestier par la méthode des abaques

En jours homme par an (sauf indication contraire)	Modalités de calcul	Type d'UT					France (hors DOM)
		1	2	3	4	5	
Caractéristiques des UT							
Nombre d'agents	(1)	959	924	360	488	188	2 918
Surface de forêt des collectivités gérée (en milliers d'ha)	(2)	607	732	376	758	438	2 912
Volume total de bois mobilisé (équivalent bois sur pied) en milliers de m³	(3)	3 136	2 820	982	914	132	7 985
Montant des travaux programmés (en milliers d'euros)	(4)	32 241	31 542	10 910	19 043	12 373	106 108
Nombre d'unités de gestion	(5)	3 196	4 761	2 192	1 939	998	13 086
Volume de bois façonné (équivalent BSP) en milliers de m³	(6)	1 118	300	100	174	4	1 696
Part de bois façonné dans le volume total de bois mobilisé (en %)	(7) = (6)/(3)	36	11	10	19	3	21
Volume de bois délivré en milliers de m³	(8)	372	741	206	77	12	1 409
Part du bois délivré dans le volume total de bois mobilisé (en %)	(9) = (8)/(3)	12	26	21	8	9	18
Volume de bois vendu aux particuliers en millier de m³	(10)	319	118	12	12	1	462
Part du bois vendu aux particuliers dans le volume total (en %)	(11) = (10)/(3)	10	4	1	1	1	6
Part de la surface avec un enjeu social moyen (en %)	(12)	26	20	19	34	26	26
Part de la surface avec un enjeu social fort (en %)	(13)	5	5	4	8	14	7
Nombre d'unités territoriales	(14)	101	102	42	54	23	322
Simulation des « abaques à dire d'experts »							
Conservation du domaine forestier : 10/12,5/15 jours homme par millier d'ha, selon le type d'UT*	(15) = abaques*(2)	6 071	7 324	3 760	9 479	6 566	33 200
Conservation du domaine forestier : CTPF agences	CTPF 2013	12 486					12 486
Conservation du domaine forestier : CTPF DT	CTPF 2013	3 094					3 094
Planification de la gestion de ce domaine : 10/7,5/5 jours homme par millier d'ha, selon le type d'UT*	abaques*(2)	6 071	7 324	2 820	5 687	2 189	24 091
Planification de la gestion de ce domaine : CTPF agences	CTPF 2013	34 051					34 051
Planification de la gestion de ce domaine : CTPF DT	CTPF 2013	2 730					2 730
Programmation des travaux : 4% du montant de travaux programmés en k€/57,9 k€ correspondant au coût moyen annuel d'un ETP * 170 jours homme de production pour 1 ETP*	4%*(4)/57,9*170	3 786	3 704	1 281	2 237	1 453	12 462

Rapport

En jours homme par an (sauf indication contraire)	Modalités de calcul	Type d'UT					France (hors DOM)
		1	2	3	4	5	
Autres activités de suivi des aménagements (bilans, état d'assiette, etc.) : 3,5 jours homme par unité de gestion*	3,5*(5)	11 186	16 664	7 672	6 787	3 493	45 801
Suivi des aménagements : CTPF agences	CTPF 2013	14 498					14 498
Suivi des aménagements : CTPF DT	CTPF 2013	2 656					2 656
Martelage : 6,5/7,5/10 jours homme par millier de m ³ , selon le type d'UT*	abaques*(3)	20 387	21 153	7 363	6 855	1 321	57 078
Suivi des coupes : de 2 à 8 jours homme par millier de m ³ selon le type d'UT*	(16) = abaques*(3)	12 546	14 102	5 890	7 312	264	40 114
Vente des bois sur pied : 2 jours homme par millier de m ³ *	2*[(3)-(6)]	4 038	5 041	1 763	1 480	256	12 578
Vente des bois façonnés : 6 jours homme par millier de m ³ *	6*(6)	6 705	1 798	602	1 044	26	10 175
Commercialisation des bois : CTPF agences	CTPF 2013	24 976					24 976
Commercialisation des bois : CTPF DT	CTPF 2013	1 633					1 633
Correction au titre de l'affouage : suivi de coupes majoré de 50%*	(16)*(9)*0,5	744	1 853	618	308	12	3 536
Correction au titre des cessions aux particuliers : suivi de coupes multiplié par 4*	(16)*(11)*3	3 829	1 769	219	295	4	6 116
Correction au titre des enjeux sociaux moyens (conservation du domaine majoré de 50%) et forts (conservation du domaine multiplié par 3)*	(15)*[(12)*0,5+(13)*2]	1 415	1 528	654	3 154	2 647	9 398
Participation du responsable d'UT (sous-total des lignes « * »*nombre d'UT/nombre d'agents)*	Sous-total des lignes « * »*(14)/(1)	8 089	9 082	3 810	4 941	2 230	28 152
TOTAL UT (somme des lignes « * »)	(17)	84 868	91 340	36 451	49 579	20 460	282 699
TOTAL agences (somme des lignes « CTPF agences »)	(18)	86 012					86 012
TOTAL DT (somme des lignes « CTPF DT »)	(19)	10 114					10 114
TOTAL siège (donnée globale transmise par le siège)	(20)	1 757					1 757
TOTAL	(17)+(18)+(19)+(20)	380 582					380 582

Source : Mission.

Rapport

La mission estime ainsi à 380 582 jours homme le temps consacré par les agents de l'ONF à la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités, soit un niveau de 3,7% supérieur au résultat qui ressort de la comptabilité analytique de l'office en 2013, qui s'élève sur un périmètre comparable, à 367 024 jours homme⁹.

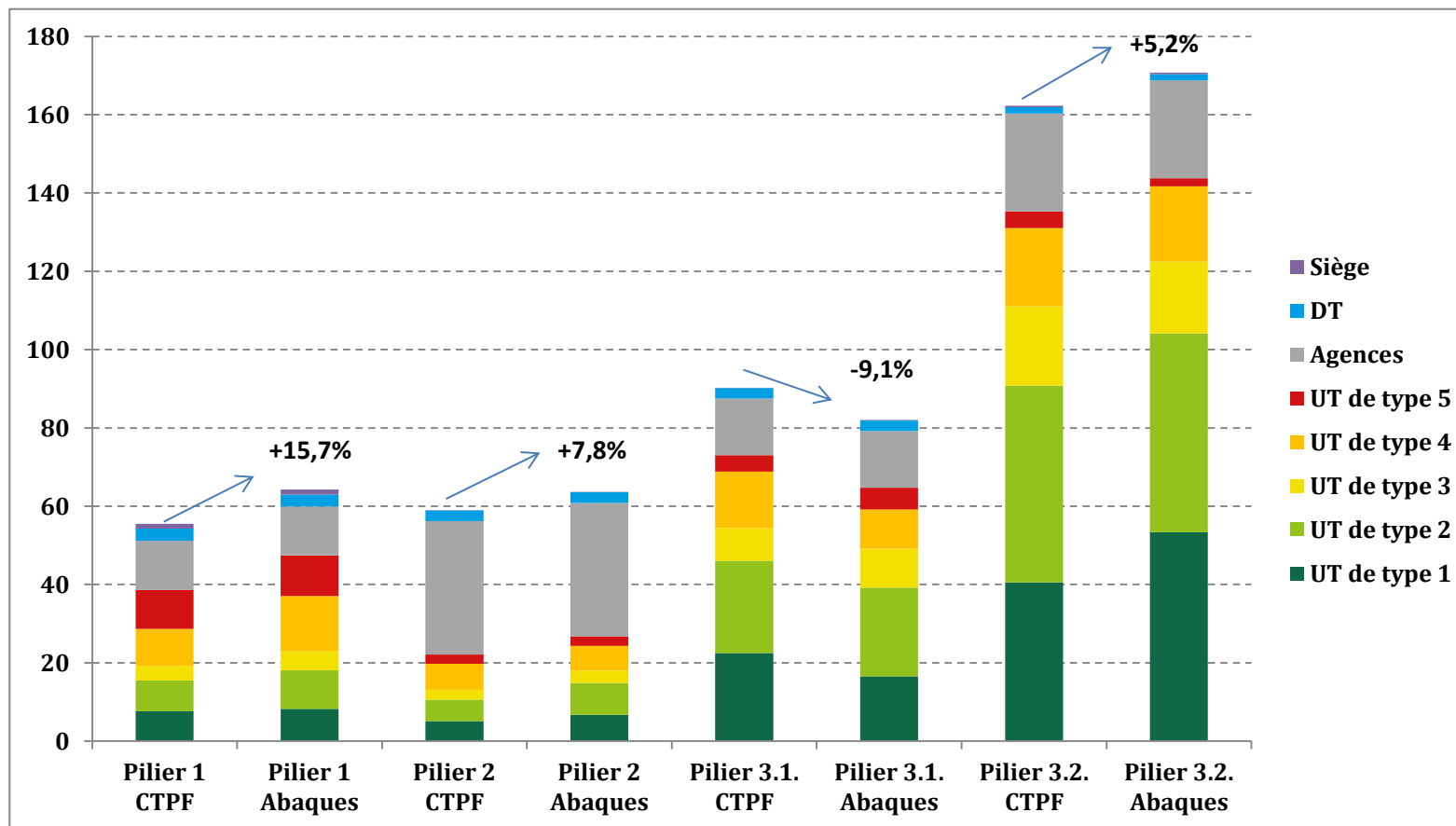
Ce résultat est globalement cohérent au niveau national avec la comptabilité analytique 2013 de l'office, mais il masque des disparités territoriales et par activité. Cet écart global masque également des disparités lorsque l'on compare les résultats obtenus sur les différents piliers du régime forestier. Afin de faciliter la comparaison de la simulation réalisée par la mission avec la comptabilité analytique de l'office, la mission a retenu les correspondances suivantes :

- ◆ le pilier 1 « conservation du régime forestier » regroupe, au sens de la comptabilité analytique de l'office, la gestion foncière (1-FC-GEFO), la gestion de la chasse et de la pêche (1-FC-GEPC), la surveillance (1-FC-GESU), l'information et l'accueil du public (1-FC-ASIA), l'instruction des dossiers de l'Etat (1-FC-ASIE) ;
- ◆ le pilier 2 « planification de la gestion de ce domaine » regroupe l'élaboration des aménagements (1-FC-AMAE) et la réalisation d'autres études et expertises (1-FC-AMDO) ;
- ◆ le pilier 3.1 « mise en œuvre des aménagements » retrace le suivi des aménagements (1-FC-GESA) au sens de la comptabilité analytique de l'office, en particulier la programmation des programmes de coupes et de travaux ;
- ◆ le pilier 3.2 « commercialisation des bois » regroupe les opérations de martelage (1-FC-BOMA), le suivi des coupes (1-FC-BOSC), l'exploitation groupée (1-FC-BOEG) et la commercialisation des bois (1-FC-BOCO).

Selon cette typologie, les résultats obtenus sont retracés dans le graphique *infra*.

⁹ Chiffre hors DOM (173 jours homme) et hors imputation des jours homme au titre des coûts indirects qui représentaient, en 2013, 23 134 jours. Au total, le nombre de jours homme (DOM et coûts indirects compris) consacrés à la gestion des forêts des collectivités s'élevaient, dans la comptabilité analytique 2013, à 390 331 jours.

Graphique 5 : Nombre de jours homme consacrés, en 2013, aux différents piliers du régime forestier tels qu'estimés par la mission d'une part, et dans les CTPF d'autre part, pour l'ensemble des forêts des collectivités (en milliers de jours)



Source : Mission.

Les temps standards établis par le groupe d'experts conduisent globalement à surestimer tous les piliers du régime forestier (entre +5,2 % pour le pilier 3.2 et +15,7% pour le pilier 1), à l'exception du pilier 3.1 consacré au suivi des aménagements, pour lequel la mission avait en effet déjà relevé dans les comparaisons établies au niveau des UT, la difficulté à simuler à travers deux lignes (programmation des travaux d'une part, et les autres activités d'autre part) la diversité des activités que recouvre le code analytique 1-FC-GESA, qui constitue souvent, selon les informations recueillies par la mission à travers les déplacements sur le terrain et les entretiens téléphoniques conduits avec les directeurs d'agence, une variable de « bouclage » du CTPF.

1.3. Les recommandations liées à la comptabilité analytique

Les travaux de la mission devraient permettre de restaurer la confiance des communes forestières dans l'estimation du coût du régime forestier mis en œuvre par l'office. Quelques recommandations supplémentaires ont été élaborées avec le même objectif.

La première a trait au travail de pédagogie et d'explication nécessaire vis-à-vis des communes forestières.

Proposition n° 1 : Suite à la méconnaissance du coût réel du régime forestier constaté à l'occasion des déplacements sur le terrain, il est proposé de diffuser largement la méthodologie des travaux de reconstitution du coût du régime forestier et ses résultats auprès des communes forestières, y compris le rapprochement avec la comptabilité analytique de l'ONF.

Ce travail d'explication pourra être fait d'une part à l'occasion de l'assemblée générale de la fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR), de la newsletter de la FNCOFOR, et d'éventuelles réunions au niveau régional des communes forestières. La mission est d'ores et déjà intervenue devant le CA de la FNCOFOR le 20 juin 2015.

Deuxièmement, plus qu'un coût total reconstitué du régime forestier par la mission, il serait légitime que l'ONF soit en mesure de détailler pour chaque forêt de collectivité le coût complet du régime forestier. Or, la mission a constaté sur le terrain qu'aucun des élus rencontrés n'avait une idée précise du coût réel du régime forestier, abusivement assimilé aux montants des frais de garderie et de la taxe à l'hectare qui lui sont facturés chaque année.

Proposition n° 2 : demander à l'ONF de communiquer à chaque commune un coût même approximé du régime forestier mis en œuvre par l'office pour chaque forêt communale ainsi que la contribution de la commune à ce coût (frais de garderie et taxe à l'hectare). Il conviendrait de faire figurer ces éléments dans tous les documents remis à la commune, et notamment dans le bilan communal.

Différentes méthodes d'estimation de ce coût sont envisageables : i) selon une méthode à élaborer en interne par l'ONF (inspection générale de l'ONF par exemple) ; ii) grâce au concours d'une mission externe ; iii) par l'application des abaques de temps standards élaborés par le groupe d'experts pour la mission.

En outre, pour restaurer la confiance avec les communes forestières, la mission recommande de retenir des objectifs de mobilisation du bois réalistes et partagés dans le cadre du prochain COP. En effet, lors des échanges avec les communes forestières, a été évoqué le caractère irréaliste de certains chiffrages effectués dans le COP 2012-2016 concernant notamment le potentiel de mobilisation du bois, ainsi que le brusque accroissement constaté en fin de négociations des prévisions de chiffre d'affaires sur le concurrentiel « grands comptes ».

Troisièmement, la mission recommande de finaliser la méthode d'élaboration d'un bilan communal partagé entre l'ONF et les communes forestières en favorisant un accord d'ouverture des données (open data) entre la DGFIP et l'ONF. Le principe du bilan communal figure dans la charte communale (article 30) qui prévoit que dans le cadre de ses missions de service public, l'ONF transmet au propriétaire les éléments comptables, financiers et techniques permettant d'apprécier la qualité de la gestion des forêts communales dans le cadre du régime forestier. L'article 12 de la charte prévoit de plus que l'ONF tient les maires informés chaque année de l'application de l'aménagement.

Ce bilan présente une difficulté majeure : il n'est pas exhaustif sur le plan des dépenses engagées par les communes lorsque les travaux ne sont pas effectués par l'ONF. En effet, ce transfert de données repose sur la bonne volonté des communes et n'est pas systématique.

Proposition n° 3 : Améliorer le contenu du bilan communal afin d'y intégrer tous les éléments utiles pour les communes forestières. Ceci suppose un transfert de données de la DGFIP vers l'ONF pour garantir l'exhaustivité des données. Ce transfert doit se régler dans le cadre de la politique d'Open data de l'Etat sous l'égide d'Etalab.

Quatrièmement, la mission recommande de limiter le contenu de la catégorie « hors activité » de la comptabilité analytique.

Proposition n° 4 : Conserver la catégorie « hors activité » à condition qu'elle se limite à des produits et des charges réellement exceptionnels. A cet égard, il est jugé contestable le fait d'imputer dans cette catégorie la dotation à la provision pour reconstitution climatique ou encore le dispositif de cessation anticipée d'activité des ouvriers forestiers (non exceptionnel mais récurrent à l'ONF).

Enfin, la mission considère qu'il serait souhaitable de conserver ou *a minima* reconstituer la traçabilité de la nature des coûts indirects par domaine d'activité.

Proposition n° 5 : Intégrer dans les éléments de coût du régime forestier communiqués aux communes forestières à l'échelle globale (et non par forêt) le détail des coûts indirects par nature de coûts ; les reconstituer à défaut de pouvoir faire évoluer le système SAP pour permettre une traçabilité des types de coûts indirects déversés au final sur chaque domaine d'activité.

2. Lorsqu'elle est pertinente, la comparaison avec les tarifs pratiqués pour des prestations de même nature par le secteur privé, laisse à penser que des marges de manœuvre existent, tant en matière de réduction des coûts du régime forestier que d'augmentation de la contribution financière des communes forestières

Conformément à la demande de la lettre de mission, la mission s'est attachée à comparer le coût des prestations du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités au coût de gestion de la forêt privée. Les comparaisons sont rendues délicates d'une part, par le fait que le périmètre des prestations contenues dans le régime forestier est plus étendu que celui des prestations privées (surveillance par exemple), et d'autre part, par le fait que pour une prestation de même nature, le contenu de la prestation varie entre l'ONF et le secteur privé (exemple : aménagement *versus* plan simple de gestion).

2.1. En dépit des difficultés méthodologiques induites par ce type de comparaison, le coût de la gestion par l'ONF des forêts des collectivités apparaît significativement plus élevé que les tarifs pratiqués dans le secteur privé

2.1.1. La méthodologie retenue par la mission se fonde sur les entretiens qu'elle a conduits avec les acteurs privés de la gestion forestière

Afin de comparer les coûts relatifs à la mise en œuvre par l'ONF du régime forestier dans les forêts des collectivités et le coût de la gestion de la forêt privée, la mission a procédé de la manière suivante.

Dans un premier temps, elle a rencontré les fédérations des gestionnaires forestiers privés, à savoir l'union de la coopération forestière française (UCFF), la compagnie nationale des ingénieurs et experts forestiers et des experts bois (CNIEFEB), ainsi que le premier des acteurs privés, la société forestière, filiale de la caisse des dépôts et consignations (CDC). Elle a également rencontré une structure publique en charge de la forêt privée, le centre national de la propriété foncière (CNPF). Dans un deuxième temps, à l'occasion de déplacements sur le terrain dans les régions, elle a rencontré des acteurs individuels de la gestion privée, principalement des coopératives.

A partir des informations recueillies au cours de ces différents entretiens, la mission a recouru à deux méthodes pour simuler le coût de la gestion des forêts des collectivités dans l'hypothèse où elles seraient gérées par le secteur privé et non par l'ONF : une méthode globale d'une part (coût de gestion global par hectare) et une méthode plus analytique détaillant le coût par type de prestations, d'autre part. Elle a dû en revanche renoncer à une méthode plus détaillée qui aurait consisté à croiser le détail des prestations par type de forêt en fonction de la typologie des UT faute de données sur les forêts de montagne et les forêts méditerranéennes.

De fait, la mission a constaté qu'il existe un marché privé de la gestion forestière pour les forêts de plaines et de collines plus ou moins productives (unités territoriales de type 1 à 3), mais que ce marché est très réduit voire inexistant pour la gestion des forêts de montagne (surcoûts importants en matière d'exploitation des bois) et des forêts méditerranéennes (forêts souvent très peu productives).

Ces constats sont corroborés par les données communiquées tant par les fédérations que par les acteurs individuels qui montrent que ces derniers n'interviennent quasiment pas en zone méditerranéenne (type 5) et très peu en zone de montagne (type 4). A titre d'illustration, le premier acteur privé, la société forestière de la CDC, a indiqué ne pas intervenir dans ces deux zones. Quant à la CNIEFEB, elle a précisé que la surface gérée en zone montagne était négligeable et que les rares experts présents en zone méditerranée ne pouvaient pas assurer un chiffre d'affaires substantiel en se cantonnant à la gestion forestière. La seule coopérative active sur la zone méditerranée rencontrée par la mission réalise un chiffre d'affaires limité de 2,7 M€ en 2014 et elle a été créée par une subvention du conseil régional (50 % du CA en 2012). Enfin, si certaines coopératives interviennent en zone de montagne, elles n'ont pas répondu aux demandes d'entretien de la mission.

Dès lors, sans nier l'existence de zones d'intervention possibles d'acteurs privés notamment en montagne, la mission a considéré que la comparaison entre le régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités et la gestion des forêts privées était pertinente essentiellement pour les unités territoriales de type 1 à 3.

2.1.2. A périmètre comparable, les tarifs pratiqués par les acteurs privés apparaissent moins élevés que les coûts de l'ONF pour la gestion des forêts des collectivités

Des entretiens conduits par la mission avec les acteurs privés de la gestion forestière, il ressort qu'en moyenne, le coût global à l'hectare de la gestion privée peut être estimé à 30 €. Cette estimation est celle qui figurait déjà dans le rapport des inspections de 2011. Elle est corroborée par les informations transmises par les différents acteurs privés à la mission, en particulier lorsqu'on rapporte le chiffre d'affaires dégagé au titre de la gestion forestière à la surface de forêts privées gérées.

Ce coût global à l'hectare appliqué à la surface des forêts des collectivités de plaines et de collines plus ou moins productives (UT de type 1 à 3), soit 1,7 million d'hectares, conduit à une première estimation du coût de gestion par des acteurs privés de ces forêts à hauteur de **51,5 M€**.

Les rencontres de la mission avec les acteurs de la gestion forestière privée ont également permis de dresser une typologie un peu plus précise des prestations qu'ils proposent dans un champ comparable à celui du régime forestier. Globalement, les prestations sont essentiellement de trois types :

- ♦ la gestion administrative ou mandat de gestion, qui recouvre la représentation du propriétaire dans l'ensemble des fonctions techniques (élaboration des budgets et des programmes d'actions, relations avec les riverains, réglementation, etc.) : le tarif est forfaitaire et varie de 3 à 60 € par hectare et par an en fonction des prestations proposées ; la mission retient un tarif moyen de 15 € par hectare et par an ;
- ♦ l'élaboration de plans simples de gestion, documents rendus obligatoires par le code forestier pour les forêts d'une surface supérieure ou égale à 25 ha, agréés par les CRPF et proches dans leur objet des documents d'aménagement élaborés par l'ONF pour la gestion des forêts des collectivités : le tarif est forfaitaire et varie de 10 à 40 € par hectare ; la mission retient un tarif moyen de 25 € par ha, sachant que la durée moyenne des PSG est de 15 ans ;
- ♦ la désignation et la vente des bois : cette activité fait en général l'objet d'une facturation globale proportionnelle au produit hors taxe de la vente, qui varie de 7 à 10 % pour le bois sur pied et de 9 à 15 % pour le bois façonné ; la mission retient en moyenne 9 % pour le bois sur pied et 13 % pour le bois façonné.

Appliqués à la surface de forêt des collectivités gérée par les unités territoriales de type 1 à 3 et au chiffre d'affaires dégagé par les ventes de bois dans ces UT, les tarifs proposés par les acteurs privés conduiraient à un coût de **52,2 M€**, dont le calcul est détaillé dans le tableau *infra*.

Tableau 8 : Reconstitution du coût d'une gestion privée des forêts de type 1, 2 et 3 et comparaison avec la contribution actuelle des collectivités au financement du régime forestier

Type d'UT	1	2	3	TOTAL
Caractéristiques physiques des forêts gérées				
Surface (en millier d'ha) (1)	607	732	376	1 715
CA HT bois sur pied (en k€) (2)	49 057	61 661	17 185	127 903
CA HT bois façonné (en k€) (3)	69 513	18 147	5 083	92 743
Méthode globale (en M€)	18,2	22,0	11,3	51,5
Coût de gestion globale (30 €/ha) = (1)*30	18,2	22,0	11,3	51,5
Méthode analytique (en M€)	23,6	20,1	8,5	52,2
Gestion administrative (15 €/ha) = (1) * 15	9,1	11,0	5,6	25,7

Rapport

Type d'UT	1	2	3	TOTAL
Elaboration d'un plan simple de gestion (25 €/ha concerné) = $(1)/15 * 25^{10}$	1,0	1,2	0,6	2,9
Vente et désignation des bois (9% du CA HT pour le bois sur pied ; 13% du CA HT pour le bois façonné) = $9\% * (2) + 13\% * (3)$	13,5	7,9	2,2	23,6
Contribution TTC des collectivités au financement du régime forestier (en M€)	12,6	11,1	3,4	27,1
Frais de garderie TTC (en moyenne sur trois ans)	11,5	9,9	2,8	24,2
Taxe à l'hectare (2014)	1,1	1,2	0,6	3,0

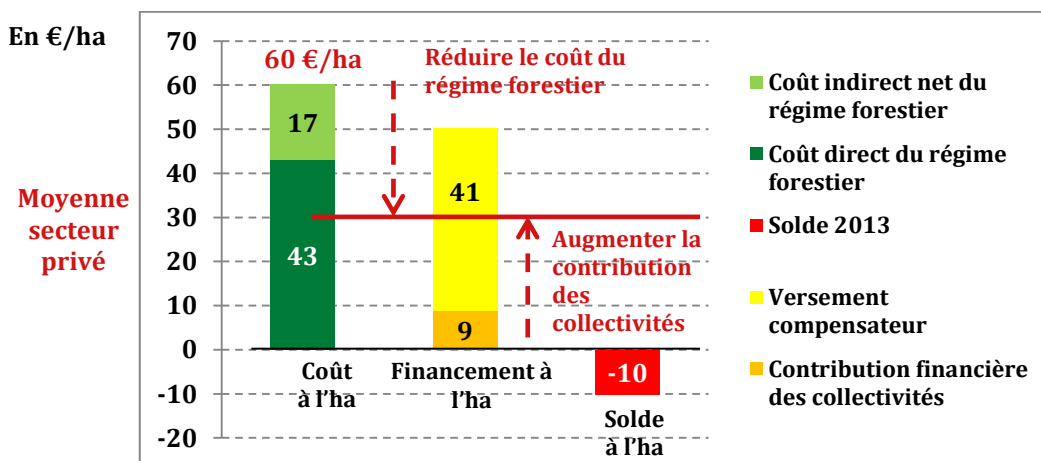
Source : Mission à partir des données de l'ONF.

Les deux méthodes testées par la mission pour évaluer le coût de gestion des forêts des collectivités relevant des UT de type 1 à 3 par des acteurs privés plutôt que par l'ONF conduisent à des résultats convergents, légèrement supérieurs à 50 M€ par an.

A titre de comparaison, la mission a également fait figurer dans le tableau *supra* le montant de la contribution TTC des collectivités au financement du régime forestier : cette contribution s'élève à 27 M€ pour les forêts relevant des UT de type 1 à 3, soit un montant inférieur quasiment de moitié à ce que leur coûterait une gestion de leurs forêts par des acteurs privés, et ce alors même que les prestations fournies par l'ONF dans le cadre de la mise en œuvre du régime forestier vont au-delà des prestations proposées par les opérateurs privés (actions en faveur de la conservation du domaine forestier, documents d'aménagement beaucoup plus détaillés qu'un plan simple de gestion, etc.).

Au total, lorsque les comparaisons avec le secteur privé sont pertinentes, elles font apparaître deux éléments majeurs : d'une part, des différences de coûts importantes avec ceux exposés par l'ONF, qui appellent à faire évoluer les modalités de mise en œuvre du régime forestier ; d'autre part, une contribution des collectivités au financement du régime forestier qui apparaît faible au regard du niveau et de la qualité des prestations fournies par l'ONF dans le cadre de la mise en œuvre du régime forestier, et en tout état de cause globalement bien inférieure à ce que leur coûterait une gestion privée de leurs forêts (cf. graphe *infra*).

Graphique 6 : Décomposition du coût net à l'hectare du régime forestier et de son financement



S'agissant du coût du régime forestier, l'examen de la comptabilité analytique de l'ONF fait apparaître des différences importantes entre les tarifs pratiqués dans le secteur privé et le coût des activités relevant du régime forestier mis en œuvre par l'office, liées à des facteurs de natures diverses (cf. tableau *infra*).

¹⁰ La durée moyenne des plans simples de gestion est de quinze ans donc environ un quinzième de la surface ferait l'objet chaque année d'un plan simple de gestion.

Rapport

Tableau 9 : Détail de la comptabilité analytique de l'ONF, en 2013, s'agissant de la gestion des forêts des collectivités hors contribution financière des collectivités et versement compensateur (en M€)

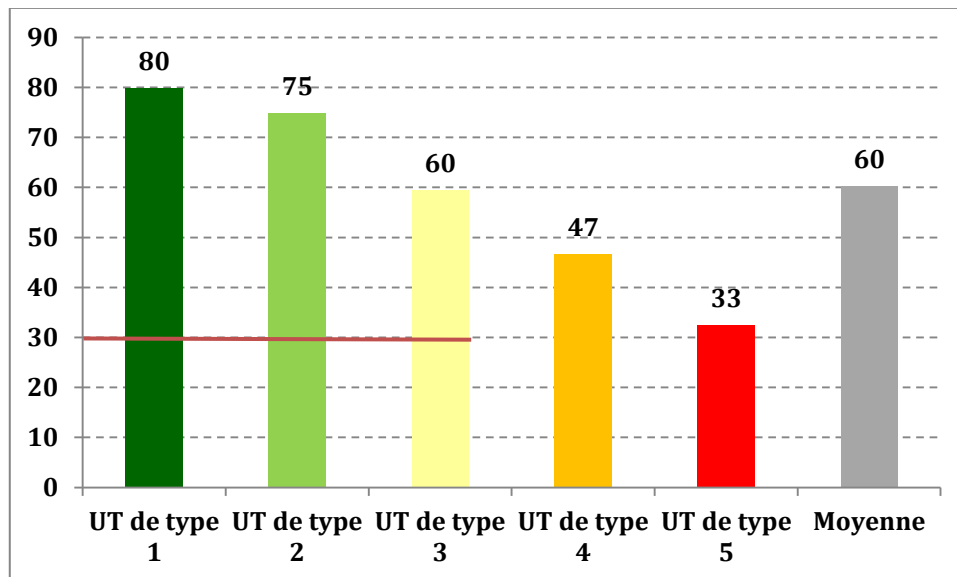
Nomenclature de la comptabilité analytique	Produits directs (1)	Produits indirects (2)	Charges directes (3)	Charges indirectes (4)	Charges directes nettes (5) = (3-1)	Charge indirectes nettes (6) = (4-2)	Coût net total (5) + (6)	Observations
Gestion forestière et activités de service public	0,8	3,3	55,3	20,8	54,5	17,5	71,9	25 € par hectare géré
Gestion foncière	0,0	0,0	9,1	0,2	9,1	0,2	9,3	
Chasse et pêche	0,0	0,0	2,6	0,0	2,6	0,0	2,6	
Surveillance	0,1	0,0	2,7	0,1	2,6	0,1	2,7	
Information et accueil du public	0,1	0,0	0,8	0,2	0,7	0,2	0,9	
Instruction des dossiers de l'Etat	0,0	0,4	1,3	1,2	1,3	0,9	2,2	
Relations clients	0,0	0,1	2,4	0,5	2,4	0,5	2,9	
Recherche et soutien technique	0,4	0,3	3,0	1,0	2,7	0,7	3,3	
Suivi et MOE des aménagements	0,1	0,0	29,4	0,8	29,3	0,8	30,1	
<i>Gestion forestière - déversements</i>	<i>0,1</i>	<i>2,6</i>	<i>3,9</i>	<i>16,7</i>	<i>3,8</i>	<i>14,1</i>	<i>18,0</i>	
Aménagements	0,1	1,9	21,3	11,3	21,2	9,4	30,5	184 € par hectare aménagé
Elaboration des aménagements	0,0	0,0	18,1	0,5	18,1	0,5	18,6	
Autre étude et expertise	0,0	0,0	1,2	0,0	1,2	0,0	1,2	
<i>Aménagements - déversements</i>	<i>0,1</i>	<i>1,9</i>	<i>2,0</i>	<i>10,7</i>	<i>1,9</i>	<i>8,8</i>	<i>10,7</i>	
Mobilisation des bois	50,4	2,7	100,1	25,9	49,7	23,2	72,9	9 € par m³ de bois mobilisé, soit 29 % du chiffre d'affaires « bois » hors taxe en coûts complets (19 % en coûts directs)
Martelage	0,0	0,0	21,3	0,3	21,2	0,3	21,5	
Suivi des coupes	0,0	0,0	18,4	0,3	18,3	0,3	18,6	
Commercialisation et ventes des bois	50,4	0,0	59,5	0,3	9,2	0,3	9,5	
<i>Mobilisation des bois - déversements</i>	<i>0,0</i>	<i>2,7</i>	<i>1,0</i>	<i>25,0</i>	<i>1,0</i>	<i>22,3</i>	<i>23,3</i>	
TOTAL	51,3	7,9	176,7	58,0	125,3	50,0	175,4	60 € par hectare géré

Source : ONF.

Rapport

Globalement, le coût net du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités s'élève à 60 € par hectare géré contre 30 € en moyenne dans le secteur privé, avec des différences sensibles en fonction du type d'UT comme le montre le graphique *infra*.

Graphique 7 : Coût à l'hectare du régime forestier mis en œuvre dans les forêts des collectivités par type d'UT (en € par hectare), en 2013



Coût moyen de la gestion d'un hectare de forêt par un acteur privé : 30 €/ha

La première différence, transversale aux différentes prestations, est liée aux coûts de structure de l'ONF : ces coûts dits « indirects » représentent 28,5 % du coût net total du régime forestier (50 M€ sur 175 M€) contre un montant très inférieur pour le privé, de l'ordre de 14 % par exemple pour un grand acteur dans ce domaine.

La deuxième différence significative porte sur les coûts d'élaboration de l'aménagement. Le coût d'un hectare aménagé dans une forêt des collectivités est plus de sept fois supérieur au tarif d'élaboration d'un plan simple de gestion, ce qui s'explique notamment par les éléments suivants :

- ♦ le plan simple de gestion est souvent pour les acteurs privés un « produit d'appel » pour accroître le portefeuille de forêts gérées, dont le tarif ne couvre pas intégralement leurs coûts ;
- ♦ le tarif moyen de 25 € par hectare avancé par les acteurs privés pour l'élaboration d'un plan simple de gestion ne couvre pas les prestations d'inventaire qui font l'objet, le cas échéant, d'une tarification spécifique ; or, les inventaires sont réalisés quasi systématiquement par l'ONF ce qui renchérit les coûts d'élaboration des aménagements (cf. tableau *infra*).

Tableau 10 : Répartition des différents types d'inventaires de peuplement forestiers estimée au niveau national

Méthode d'inventaire	Part qu'elle représente au niveau national en forêts des collectivités (en %)	DT ou zone d'utilisation préférentielle
Pied à pied	5 à 10	Concentré en Franche Comté (historiquement lié à la futaie jardinée)
Inventaire relascopique	50	Le plus utilisé actuellement surtout en montagne, Alsace, Lorraine, Rhône-Alpes, Auvergne, Sud-Ouest

Rapport

Méthode d'inventaire	Part qu'elle représente au niveau national en forêts des collectivités (en %)	DT ou zone d'utilisation préférentielle
Inventaire par placettes temporaires	10 à 20	Surtout utilisé en DT COAL et DT IDFNO
Inventaire par placettes de mesures permanentes	1 à 2	Initié en DT BCA et agence 54, en progression dans certaines DT (IDFNO, Rhône-Alpes) y compris en activité conventionnelle
Pas d'inventaire	20 à 30 estimé par différence	Aucun suivi, intègre notamment les forêts à faible enjeu ou à enjeu de production nul. Dans ce cas, il y a néanmoins « description », y compris lorsque les enjeux sont faibles ou nuls. Cette description est réalisable (vision optimale) pour 50 à 100 ha/jour, soit 2,5 à 5 €/ha sous hypothèse d'un coût homme journalier de 250 €.

Source : ONF.

- ◆ le contenu d'un plan simple de gestion n'est pas de même nature que le document d'aménagement réalisé par l'ONF, qui est beaucoup plus documenté, précis et détaillé ;
- ◆ enfin, il existe des coûts publics liés aux Plans Simples de Gestion (PSG), correspondant aux coûts de validation de ces documents par les CRPF. Après échange avec le CNPF, la mission n'a pas été en mesure d'identifier un coût précis de cette prestation, en l'absence de comptabilité analytique détaillée au niveau du CNPF.

Troisièmement, la vente et la désignation des coupes apparaissent également plus coûteuses pour l'ONF que pour les acteurs privés, l'office intervenant sur tous les territoires et non uniquement dans les forêts les plus rentables et les plus facilement accessibles. Il faut également souligner que les opérateurs privés peuvent être amenés à facturer séparément et en sus des opérations de marquage.

Enfin, s'agissant de la gestion forestière, elle inclut notamment des prestations de surveillance par l'ONF alors que cette prestation n'est jamais effectuée en tant que telle.

2.2. Les marges de manœuvre pour accroître la contribution des communes forestières sont limitées

Les analyses effectuées par la mission sur le niveau de réinvestissement en forêt des collectivités et sur les simulations d'évolution des frais de garderie et de la taxe à l'hectare montrent que la marge de manœuvre à la hausse est limitée. Ce constat est confirmé par les retours des élus rencontrés à l'occasion des déplacements sur le terrain (cf. pièce jointe 2 : liste des personnes rencontrées). Il s'appuie d'une part sur le risque de voir les dépenses de travaux forestiers diminuer si les contributions des communes au régime forestier augmentent et, d'autre part, compte tenu des différences de productivité des forêts communales, sur l'hétérogénéité de la contribution des communes rapportée à l'hectare de forêt gérée par comparaison au coût du secteur privé.

2.2.1. Les difficultés méthodologiques pour identifier un montant exhaustif de travaux et analyser son évolution dans le temps...

2.2.1.1. Les difficultés méthodologiques de disponibilité et d'exhaustivité des données

Il est demandé dans la lettre de mission « d'évaluer le besoin de financement en investissements nécessaire à la préservation et au renouvellement du patrimoine des communes forestières ». Les investissements nécessaires à la préservation et au renouvellement de la forêt des collectivités comprennent différents types de travaux : des travaux de régénération qui permettent, suite à une coupe de bois, de régénérer la forêt. A ces travaux de régénération, il convient d'ajouter les travaux d'entretien des peuplements forestiers. Enfin, il convient de prendre en compte les travaux d'infrastructure souvent indispensables pour pouvoir exploiter la forêt (routes, pistes) ainsi que d'autres types de travaux (accueil du public, mesures environnementales).

La mission a cherché à identifier au sein de l'ONF les bases de données dans lesquelles figurent ces informations.

En ce qui concerne la régénération, les informations figurent dans la base de données BDR (base de données régénération). Toutefois, si BDR est bien actualisée en ce qui concerne la forêt domaniale, il n'en va pas de même pour la forêt des collectivités. Elle ne peut donc pas constituer une source satisfaisante pour identifier et chiffrer les travaux liés à la régénération de peuplements.

Une autre source possible pour identifier les travaux nécessaires au renouvellement du patrimoine forestier est la base de données des aménagements (FSA) qui permet de disposer de l'ensemble des travaux prévus au titre de l'aménagement qui couvre une période de vingt ans environ. Toutefois, FSA n'est pas exhaustive et ne compile que les aménagements récents élaborés à compter de 2010, soit un quart environ des aménagements existants. Cette difficulté est conjoncturelle et sera pleinement surmontée d'ici quinze ans au fur et à mesure du renouvellement des aménagements.

En ce qui concerne les données relatives aux travaux effectuées, la source est la base de données relative au suivi des travaux TECK qui inventorie les travaux forestiers réalisés. Mais elle pose, comme FSA, un problème d'exhaustivité qui est lui, structurel et non conjoncturel. En effet, les travaux effectués par d'autres acteurs que l'ONF Entrepreneur (OET) peuvent ne pas y figurer pour deux raisons cumulatives. D'une part, le montant des travaux réalisés n'est pas nécessairement connu de l'ONF : en effet, les travaux relèvent du domaine concurrentiel pour lesquels l'ONF est mis en concurrence avec d'autres opérateurs selon le tableau suivant.

Tableau 11 : Type d'intervention de l'ONF en matière de travaux forestiers

Type de prestation	ONF entrepreneur de travaux (OET)	ONF encadrant une ETF (ATDO ou MOE pour les travaux d'infrastructure)	ONF encadrant des ouvriers en régie communale (ATDO)	ETF autonome sans encadrement de l'ONF
Données liées au montant total de travaux disponibles à l'ONF	Oui in extenso	Oui pour la partie ATDO (permet de reconstituer le montant total)	Oui pour la partie ATDO	Non sauf si la collectivité transmet l'information à l'ONF
Montant en 2013 (M€) Produits Charges (coûts complets)	35,49 39,86		3,23 3,78	Non disponible

Source : Mission.

Rapport

D'autre part, même si l'information a été communiquée à l'office, elle est le plus souvent disponible sous format papier et n'a pas toujours été saisie dans la base de données. En outre, TECK est une base de données récente dont le déploiement s'est achevé en 2014. Dès lors, il n'existe pas de profondeur historique suffisante pour procéder à l'analyse.

Dans ces conditions, il n'est pas aisé d'établir un constat à partir de données disponibles au siège de l'ONF dans les bases de données centralisées. Par ailleurs, les données communiquées à la mission par le SNUPFEN présentent le même défaut comme le montre le tableau suivant.

Tableau 12 : Evolution du montant des travaux rapportés aux recettes forestières et aux aides

Période	En moyenne sur la période, en M€/an					En %	
	Aides Etat + FFN ¹¹	Aides UE, CG, CR, autres	Total	Recettes forestières des COFOR	Travaux forestiers des COFOR ¹²	Taux de réinvestissement	Taux d'aide
1966-72	37	0	37	254	67	26	56
1973-81	58	0	58	424	112	26	52
1982-92	35	11	46	329	117	35	39
1993-99	13	13	26	349	95	27	27
2004-13	ND	ND	ND	229 ¹³	66 ¹⁴	29	ND

Source : SNUPFEN.

Dès lors, une analyse sérieuse du besoin de financement en investissements nécessaire à la préservation et au renouvellement du patrimoine des communes forestières ne pourra être conduite qu'à condition d'avoir au préalable atteint un objectif d'exhaustivité des données qui ne pourra être réalisé sans mise en œuvre d'une politique d'open data entre la DGFiP et l'ONF (cf. proposition 3).

Il apparaît essentiel d'inciter les collectivités à investir dans leurs forêts afin de garantir la gestion durable de leur patrimoine forestier. La difficulté méthodologique soulevée *supra* supposée résolue, il conviendrait de réfléchir à l'instauration d'un lien entre les recettes d'exploitation et un réinvestissement minimal de celles-ci en travaux forestiers. Rendre obligatoire les travaux (et donc leur financement) indispensables à la reconstitution des peuplements s'inscrit dans la logique même de la gestion durable et ne peut pas être contesté dans son principe¹⁵.

Proposition n° 6 : Envisager un texte de niveau législatif prévoyant à l'article L. 214-5-2 du code forestier les dispositions suivantes : *« La collectivité ou la personne morale propriétaire est tenue de faire voter simultanément les opérations prescrites dans l'aménagement comme complément indispensable à la coupe effectuée et de les réaliser dans les trois ans qui suivent une exploitation des bois. A défaut d'autres sources de financement, et pour satisfaire à cette dépense obligatoire, le produit obtenu lors de la vente des bois exploités est imputé au paiement desdits travaux. Les bois devant faire l'objet d'une coupe ne peuvent être affectés à l'affouage ou à l'autoconsommation de la collectivité ou personne morale propriétaire que si celle-ci dispose d'un financement suffisant pour effectuer les travaux visés au premier alinéa. »*

¹¹ Fin du fonds forestier national (FFN) au 1^{er} janvier 2000.

¹² Hors frais d'exploitation des bois.

¹³ Recettes de bois uniquement donc montant minoré.

¹⁴ Données à vérifier, les rapports annuels de l'ONF et les documents du CA ne précisant pas toujours le périmètre des travaux (ONF ou sous-traitance, type de travaux, etc.).

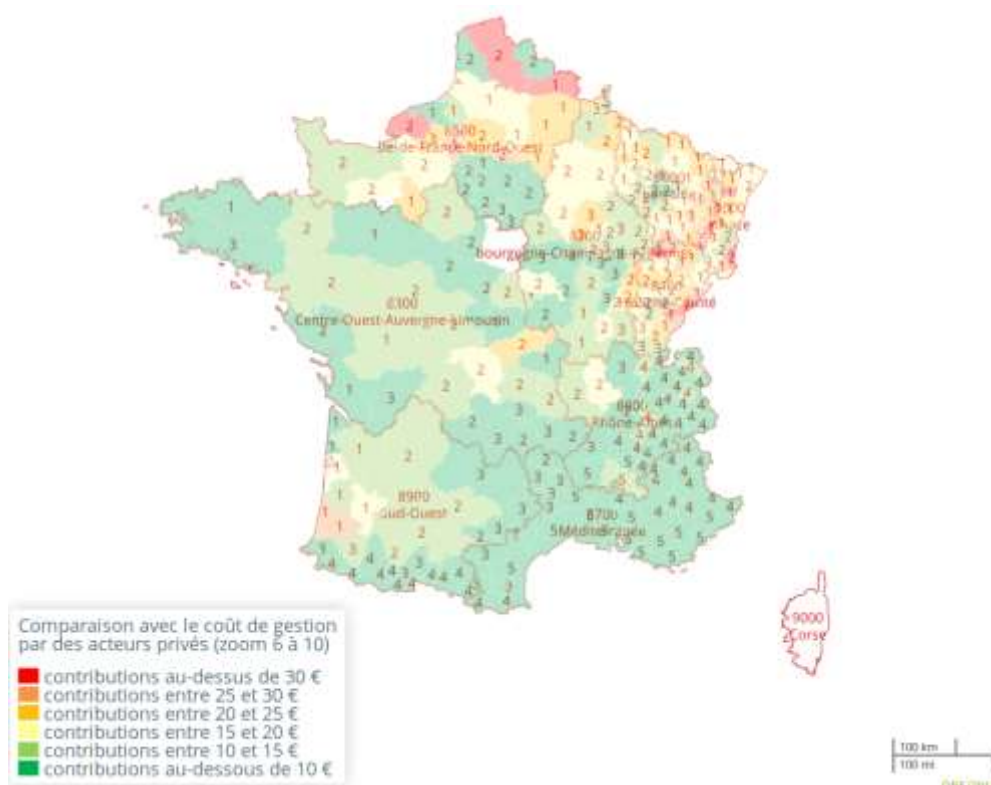
¹⁵ En forêt privée, la loi parle de travaux qui « sont le complément indispensable des coupes » à exploiter (article L. 312-9 du code forestier).

2.2.2. Il existe des difficultés à accroître substantiellement les contributions des communes au-delà du coût moyen du secteur privé, un coût quasiment atteint dans certains territoires

Rapportée à l'hectare de forêt gérée, la contribution des collectivités au financement du régime forestier est très hétérogène sur le territoire dans la mesure où elle dépend très largement du montant des recettes tirées de la forêt, donc de sa productivité, qui constituent l'assiette des frais de garderie.

A titre d'illustration, la mission a cartographié la répartition de la contribution financière à l'hectare des collectivités relevant du périmètre de chaque unité territoriale : sur la carte *infra*, la somme du montant de la taxe à l'hectare et des frais de garderie acquittés pour les forêts des collectivités relevant de l'UT est rapportée à la surface de forêt des collectivités gérée par l'UT, ce qui permet d'identifier les zones dans lesquelles le coût supporté par les collectivités avoisine voire dépasse le coût moyen de la gestion privée (30 € par hectare).

Graphique 8 : Contribution des collectivités au financement du régime forestier par rapport au coût de la gestion privée



¹⁶ Compte tenu de la variabilité du prix du bois, il est préférable de raisonner en moyenne sur plusieurs années.

Rapport

Ainsi, on constate que dans onze unités territoriales sur les 322 UT métropolitaines la contribution financière des collectivités est supérieure au coût moyen de 30 € par hectare TTC. Au niveau des délégations territoriales, c'est en Franche-Comté que la marge d'augmentation des taux de frais de garderie apparaît la plus réduite (26 € par hectare en moyenne), même s'il convient de rappeler que dans les forêts très productives, ce coût moyen de la gestion privée peut être supérieur à 30 € par hectare.

La mission a estimé, selon le type d'UT, le taux de frais de garderie à partir duquel la contribution financière des collectivités serait supérieure en moyenne à 30 € par hectare TTC. Les résultats figurent dans le tableau *infra*.

Tableau 13 : Taux moyen des frais de garderie à partir duquel la contribution financière des collectivités serait supérieure à 30 € TTC, par type d'UT

Type d'UT	1	2	3
Surface de forêts des collectivités gérée (en Mha) (1)	0,6	0,7	0,4
Assiette de la contribution des 2 € par hectare (en Mha) (2)	0,5	0,6	0,3
Assiette moyenne des frais de garderie sur trois ans (en M€) (3)	101,7	85,3	24,3
Taux moyen de frais de garderie en % à partir duquel la contribution financière TTC des collectivités serait égale à 30 € par ha géré (en %) [30*(1) - 2*(2)]/(3)	16,9	24,3	43,8

Source : Mission.

Ces simulations montrent qu'il sera en tout état de cause difficile de rapprocher la contribution financière des collectivités au niveau du coût de gestion forestière du secteur privé en jouant uniquement sur une augmentation des taux des frais de garderie, sauf à les fixer à un niveau très élevé (près de 44 % en moyenne dans les UT de type 3) en y adjoignant un mécanisme de plafonnement de la contribution.

S'il était envisagé d'augmenter la contribution financière des collectivités à la mise en œuvre du régime forestier, la mission recommande donc d'agir sur les deux leviers (taux des frais de garderie et contribution par hectare), en prévoyant un mécanisme de plafonnement de la contribution financière globale à 30 € TTC par hectare (cf. partie 3).

Les déplacements sur le terrain effectués par la mission, qui ont été l'occasion de rencontrer des élus, ont montré la très faible disposition voire la stricte opposition des collectivités à contribuer plus au financement du régime forestier. A de nombreuses reprises, les élus ont évoqué la forte baisse de la DGF et surtout, leur incompréhension face à une demande de hausse de la contribution des communes forestières et l'inégalité de traitement entre forêt et agriculture (mieux traitée selon eux : a été évoqué de manière récurrente le fait que l'Etat accepterait de prendre en charge à la place des agriculteurs 1 Md€ de remboursement d'aides agricoles communautaires indûment versées).

De plus, il convient de rappeler le risque de réduction du montant des travaux réalisés par les collectivités dans leurs forêts en cas de forte augmentation de leur contribution au financement du régime forestier. Cette analyse est notamment partagée par le SNUFEN : l'organisation syndicale a exprimé sa crainte qu'une hausse des frais de garderie n'ait un impact très négatif sur le montant des travaux forestiers et compare à ce titre le montant de la hausse envisagée à l'été 2014 de la contribution des communes forestières (50 M€) au montant annuel moyen des travaux sur la période 2004-2013, qui s'élève à 66 M€.

En l'absence de bilans financiers exhaustifs par forêt, la mission n'a pas pu approfondir ce sujet.

2.2.3. Lorsque les maires renoncent à leurs recettes chasse, il pourrait être envisagé de procéder à une forfaitisation de l'assiette « chasse » des frais de garderie

Sur la base des frais de garderie acquittés par les collectivités, il apparaît que 52 % de la surface des forêts des collectivités seraient sans recettes au titre de la chasse et de la pêche (ou recettes non déclarées dans les assiettes de frais de garderie). Pour les 48 % de surface de forêts des collectivités donnant lieu à des recettes au titre de la chasse et de la pêche, celles-ci atteignent, en moyenne sur les exercices 2011-2013, **21,3 M€**, soit 15,4 €/ha.

Une des difficultés importantes pour les collectivités concerne les forêts incluses dans le périmètre des associations communales de chasse agréées (ACCA). Dans son principe la gestion par les ACCA permet de regrouper en une gestion cynégétique commune des territoires appartenant à des propriétaires dispersés. Les ACCA autoriseraient une gestion plus efficace, ce qui n'est pas le cas le plus souvent. Dans ces cas, la collectivité est dépossédée de tous pouvoirs de gestion cynégétique et ne dispose pas de ressources alors qu'elle est exposée à des frais de protection des peuplements. Pourtant, la loi permet aux propriétaires de sortir du périmètre de l'ACCA et de reprendre la main sur la gestion cynégétique de sa propriété lorsque celle-ci dépasse un certain seuil de surface (en plaine : seuil de 20 à 60 ha selon les départements ; en montagne, seuil de 100 à 300 ha).

Proposition n° 7 : La mission propose pour les collectivités dont les forêts dépassent 500 ha (et qui peuvent donc faire l'objet d'une gestion cynégétique relativement indépendante) dont la situation exige un accroissement de la pression de chasse et qui qui n'utilisent pas la possibilité offerte par la loi de sortir du périmètre des associations communales de chasse agréées (*c'est le cas général, les élus ne souhaitant pas soulever des conflits avec les chasseurs intéressés par les ACCA, souvent habitants des communes concernées*) :

i) soit une majoration forfaitaire de l'assiette des frais de garderie à ce titre à hauteur de 15,4 €/ha correspondant à la moyenne constatée sur trois ans des recettes tirées de la chasse et de la pêche dans les collectivités qui les facturent ; rendement pour l'ONF estimé à environ 2 M€ ;

ii) soit une majoration de la contribution à l'hectare (par exemple : dix euros par hectare au lieu de deux euros) afin d'inciter les collectivités à sortir des ACCA.

La mission souligne néanmoins l'immense difficulté qu'il y aurait à obtenir de la part des maires la sortie de leurs forêts du périmètre des ACCA. En effet, dans la mesure où même les propriétaires privés ne sortent pas des ACCA pour ne pas s'exposer à la vindicte des chasseurs, on imagine difficilement les maires assumer une telle décision. De plus, la mission n'ignore pas l'importance des obstacles sociologiques à la mise en œuvre de cette recommandation, alors même que le montant de la contribution supplémentaire en jeu est faible.

3. La mission recommande de moderniser les modalités de mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités, qui est aujourd'hui un système « open bar »

3.1. Une clarification nécessaire des positions des acteurs et de la frontière entre le régime forestier et le domaine concurrentiel

3.1.1. La nécessité d'une clarification des positions des acteurs y compris d'une stratégie cohérente de la tutelle

Dans un contexte de déficit croissant de la gestion des forêts des collectivités, le nouveau contrat d'objectifs et de performance fait l'objet d'une négociation entre trois acteurs : l'Etat (tutelle), les communes forestières et l'ONF. Or, chaque acteur défend des positions souvent rigides et non dénuées de contradictions.

Les communes forestières refusent ainsi de contribuer davantage au financement du régime forestier. Simultanément elles sont très attachées à l'ONF et souhaitent maintenir les effectifs d'agents patrimoniaux sur le terrain (70 % des effectifs consacrés au régime forestier) et réduire ceux des autres services que les unités territoriales (agences, délégations territoriales et siège), assimilés à des charges de structure et d'une manière générale la baisse des coûts indirects (28%). Elles souhaitent également que soient réduites les activités concurrentielles souvent déficitaires, sans pour autant remettre en cause les travaux patrimoniaux dans leurs forêts qui représentent 35,5 M€ en 2013 (31 % du CA total réalisé dans le domaine concurrentiel) et qui sont également déficitaires pour l'ONF.

La majorité du personnel de l'ONF exprime la nostalgie du passé, du temps où le bois « payait » et éprouve des difficultés à s'adapter à un contexte dans lequel les recettes de bois se sont fortement réduites, l'argent public est devenu rare et la contrainte communautaire réelle. L'audit socio-organisationnel de janvier 2010 a confirmé une situation préoccupante sur le plan social et de la santé des personnes, illustrée par une vague de suicides. Le siège est qualifié de « *faible et mou* » avec de grandes difficultés à faire appliquer les instructions sur le terrain comme la mission l'a constaté lors de ses déplacements. Certains agents patrimoniaux semblent n'obéir qu'à eux-mêmes et indiquent travailler d'abord « *pour la forêt, puis pour le maire et enfin pour l'ONF* ». Ils forment un duo avec le maire qui limite l'évolution de pratiques. L'encadrement fait l'objet de prises à partie souvent d'une extrême violence de la part des organisations syndicales et n'est pas suffisamment défendu, ni soutenu par sa hiérarchie.

Enfin, la tutelle est elle-même loin d'être exemplaire. Le rapport de 2011 soulignait déjà que les relations financières entre l'ONF et l'État étaient complexes et peu transparentes et que les positions retenues par la tutelle était souvent contradictoires. Plus généralement, la mission estime que les tutelles de l'établissement devraient davantage se concerter sur les objectifs de politique publique, être plus précises et cohérentes dans leurs demandes de mise en œuvre par l'office et appuyer la direction générale dans le suivi de cette mise en œuvre.

Les tutelles doivent bannir les injonctions contradictoires du type : restauration de l'équilibre du régime forestier et maintien des effectifs, restauration de l'équilibre du régime forestier et maintien de la dérogation de recrutement sous statut, équilibrer les activités concurrentielles et maintien des effectifs, y compris sous statut public. En effet, ces injonctions contradictoires déresponsabilisent l'office et ne permettent pas à la direction générale ni de le réformer ni de redresser durablement la situation financière. A cet égard, la mission souligne le caractère illusoire, dans l'hypothèse d'un maintien des effectifs, d'équilibrer le budget de l'ONF en développement des activités concurrentielles structurellement déficitaires par un redéploiement d'effectifs du régime forestier vers ces activités. Elle souligne qu'il s'agit là du

vice caché de l'activité concurrentielle, développée pour générer des recettes complémentaires face à une masse salariale rigide à la baisse lorsque les recettes de bois diminuent.

Proposition n° 8 : formuler des axes d'action non contradictoires par les tutelles y compris définir de façon formelle avec les parties prenantes le partage de l'effort nécessaire entre l'ONF et les communes forestières. Si un effort suffisant de ces deux acteurs n'est pas mis en œuvre, les tutelles devront en tirer les conséquences sur leur propre contribution, sous forme de hausse du versement compensateur.

La difficulté fondamentale résulte d'un système « open bar » où l'ONF en raison de son savoir-faire calé sur la gestion de la forêt domaniale et de l'absence historique de culture de gestion fait de la « sur-qualité » sur le modèle des pratiques en forêt domaniale et ne suit pas suffisamment ses coûts. Dès lors, la solution aux difficultés de financement du régime forestier réside moins dans la recherche d'une contribution supplémentaire qu'elle provienne des communes (tentative de 2014 et échec) ou de l'Etat (subventions d'équilibre répétées déresponsabilisant l'office) que d'un nouveau partenariat entre les trois acteurs parties prenantes au COP où chacun doit faire une partie du chemin :

- ◆ l'ONF, en différenciant les aménagements pour les adapter aux enjeux, en réduisant ses coûts indirects et en recentrant les ventes de bois aux particuliers sur l'affouage ;
- ◆ les communes, en regroupant la gestion de leurs forêts et en adoptant un programme pluriannuel de coupes et de travaux ;
- ◆ et l'Etat, en fixant un cap et une stratégie clairs à l'office, bref en exerçant une vraie tutelle faite de droits et de devoirs plutôt que de multiplier les injonctions contradictoires.

3.1.2. Une clarification des limites entre le régime forestier et l'activité concurrentielle est nécessaire

Dans le cadre de ses travaux, la mission a identifié un fort besoin de clarification des limites entre le régime forestier relevant du champ public et l'activité concurrentielle relevant du champ privé. La porosité des limites entre ces deux domaines d'activité se manifeste à la fois à travers la complexité des règles qui la définissent et dans leur mise en œuvre.

Tout d'abord, les règles précisant le contenu de ces deux catégories sont peu lisibles. Des activités de même nature peuvent être classées, selon les cas, en régime forestier ou en concurrentiel. Par exemple, l'ATDO ou l'OET exploitation figurent, en comptabilité analytique, dans le régime forestier (comptes 1-FC-BOEG) pour l'exploitation groupée, mais dans le domaine concurrentiel dans les autres cas (comptes 3-CP-CEBO). De plus, il existe des activités relevant du régime forestier qui font paradoxalement l'objet d'une facturation : il s'agit notamment des ventes groupées avec une rémunération de l'ONF de 1 % alors que l'organisation et la réalisation des ventes relèvent du régime forestier (article 16 de la charte) ou encore de l'exploitation groupée avec une rémunération de l'ONF à hauteur d'environ 3 € par m³ (prestation d'ATDO), alors l'exploitation groupée relève du régime forestier.

Proposition n° 9 : clarifier le statut des prestations liées à l'exploitation et considérer que l'exploitation du bois façonné relève du régime forestier sans facturation des prestations ATDO exploitation/OET exploitation. En contrepartie, asseoir les frais de garderie sur les produits HT bruts des ventes de bois (sans déduire les frais d'exploitation), les montants payés par les communes étant ainsi équivalents (cf. calculs dans l'annexe IV).

Les règles de partage entre les deux activités étant peu lisibles, elles posent des difficultés de mise en œuvre par les agents.

Ces difficultés peuvent provenir de l'intrication de certaines activités dans le cadre de l'exploitation des bois. En effet, exploiter des bois, surveiller le déroulement de l'exploitation, contrôler le respect des peuplements voisins, s'assurer de la qualité des opérations d'abattage, façonnage, débardage, trier les bois, etc. constituent des activités qui forment techniquement un tout mais qui juridiquement relèvent de deux univers juridiques distincts : le régime forestier pour le contrôle et la surveillance et le régime conventionnel pour l'encadrement des chantiers rémunérés. Cette confusion est renforcée dans le cadre d'une ATDO exploitation puisque l'AP assure à la fois la surveillance des coupes (régime forestier) et l'encadrement des travaux (ATDO), ce qui n'est pas le cas lorsque l'ONF intervient comme entrepreneur (OET exploitation). Dans ce cas, si la surveillance des travaux incombe à l'agent patrimonial, l'encadrement des travaux est effectué par une autre personne, le conducteur de travaux faisant partie des agences travaux.

Elles peuvent également résulter d'une application hétérogène des règles en fonction des agents de l'ONF. La mission a ainsi relevé sans prétendre à l'exhaustivité trois cas de figures.

Dans le premier cas, des prestations relevant théoriquement du secteur conventionnel sont financées par le régime forestier. Il s'agit en particulier de menus travaux ou tâches effectués par les agents patrimoniaux comme le règlement de problèmes de voisinage impliquant des arbres, des demandes d'explicitation de la complexité administrative, des tâches relatives à l'affouage non facturées, ou encore des études relatives à la desserte ou des coupes par câble en zones de montagne comme constaté lors du déplacement en Rhône-Alpes.

Proposition n° 10 : Reclasser les études préalables de desserte et de câblage en zone de montagne dans le régime forestier afin de garantir la solvabilisation de ces dernières, indispensables pour permettre l'exploitation des bois en zone de montagne.

Dans le deuxième cas, l'identification des coûts relevant du domaine concurrentiel est sous-estimée, en général par une minoration du temps passé par les agents sur les activités concurrentielles fondée sur « l'internalisation » de la contrainte par les agents ou le « normage » des CTPF par les agences et/ou les DT. L'ordre de grandeur estimé par la mission à l'occasion de ses déplacements et entretiens est d'environ 1 ETP par agence.

Dans le troisième cas, il existe un transfert de charges automatique entre le secteur conventionnel et le régime forestier dès lors que l'activité concurrentielle fluctue. En effet, à effectifs constants, si l'activité conventionnelle baisse, le temps consacré au régime forestier sera plus élevé et *vice versa*. Cette situation est inhérente à la polyvalence des agents et à leur statut de fonctionnaire. Suite à la consultation de plans d'action de rééquilibrage du concurrentiel de certaines DT, la mission a relevé que certains d'entre eux contenaient des mesures conduisant à transférer des postes du domaine concurrentiel vers le régime forestier.

Enfin, la mission a constaté que quel que soit leur montant, les travaux patrimoniaux ne sont pas rentables pour l'office ce qui conduit à s'interroger sur la pertinence de leur maintien dans le secteur concurrentiel à organisation des forêts des collectivités inchangée (cf. tableau *infra*). Toutefois, un transfert au régime forestier pose la question de la compensation des recettes (35 M€).

Tableau 14 : Taux de marge nette en fonction de la classe de CA sur l'échantillon 3 CP en 2013

Montant du CA Echantillon de 20,5 M€ en 2013	< 2 k€	< 5 k€	< 20 k€	> 20 k€	Total
Taux de marge nette travaux des collectivités (3 CP) en %	-12	-12	-8	-7	-9

Source : ONF.

La clarification des limites entre le régime forestier et le domaine concurrentiel est donc une première étape nécessaire pour évaluer l'ampleur du déséquilibre de la gestion des forêts des collectivités. Elle se heurte néanmoins à des difficultés méthodologiques importantes principalement de chiffrage. Dès lors, tout en formulant des recommandations qualitatives d'évolution sur ce point, la mission a choisi de chiffrer ses recommandations en matière d'évolution des modalités de mise en œuvre du régime forestier à périmètre constant.

3.2. La boîte à outil des mesures identifiées par la mission

Le coût net du régime forestier s'élève à 175,4 M€ dans la comptabilité analytique 2013, soit 60 €/ha géré, qui se répartissent en trois piliers (cf. tableau 9) : la gestion forestière pour 71,9 M€ (41,0 % du total et 25 €/ha), les aménagements pour 30,5 M€ (17,4 % du total et 184 €/ha aménagé) et la commercialisation des bois pour 72,9 M€ (41,6 % du total et 29 % du CA « bois » HT). Pour chacun de ces trois piliers, la masse salariale représente entre 73 et 79 % du coût net total, les coûts indirects en représentant quant à eux 28,5 % (50 M€).

A partir de ce constat, divers leviers de réduction des coûts ont été identifiés :

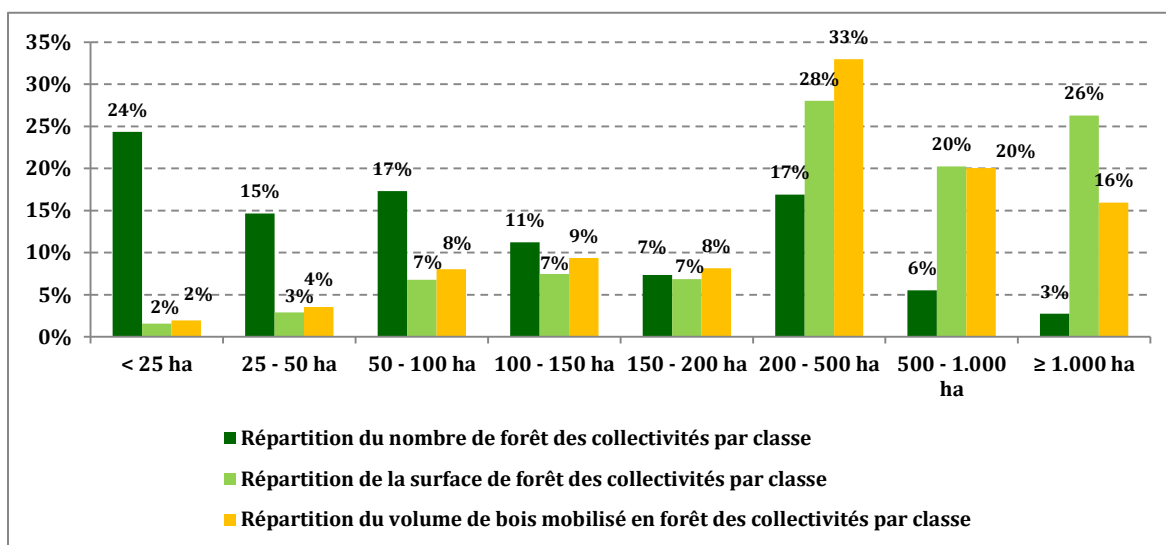
- ◆ un premier levier, transverse à tous les piliers, consisterait à regrouper la gestion des forêts des collectivités et à réduire ainsi le nombre d'interlocuteurs de l'ONF pour la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités ;
- ◆ un deuxième levier serait de faire adopter par les communes un programme triennal de coupes et de travaux en conformité avec l'aménagement approuvé. Ceci permettrait une meilleure prévision et organisation des ventes de bois par l'ONF et des travaux par l'ONF et/ou les entreprises de travaux forestiers, tout en réduisant la fréquence des rencontres entre l'ONF et les propriétaires ;
- ◆ un troisième levier viserait à adapter l'élaboration des aménagements aux enjeux afin d'en réduire significativement les coûts ;
- ◆ un quatrième levier consisterait à rationaliser les modes de ventes de bois les plus coûteux (affouage et cessions aux particuliers) ;
- ◆ enfin, un cinquième levier viserait à réduire les coûts indirects. Il s'agit là aussi d'un levier transverse aux différents piliers.

La mission a estimé les gains potentiels associés aux différents leviers en termes d'économie de jours homme de production. Ces travaux de chiffrage se sont néanmoins heurtés à la difficulté suivante : le coût de gestion par forêt n'est pas individualisé dans la comptabilité analytique de l'ONF, les coûts n'étant au mieux suivis qu'au niveau d'une unité territoriale constituée de 6 à 10 triages et la gestion des forêts par triage conduisant à moyenner les coûts entre des forêts de taille et de productivité diverses. La mission a donc dû recourir à d'autres sources d'information que les CTPF comme précisé dans les différentes annexes (cf. annexe II sur les aménagements, annexe III sur l'affouage et les cessions, annexe V sur le regroupement et la pluri-annualité).

3.2.1. Le regroupement de la gestion des forêts des collectivités pour accroître l'intensité de gestion par l'ONF

Les forêts des collectivités sont très morcelées : il existe plus de 15 600 forêts pour une surface moyenne de 186 ha. Cette dispersion résulte à la fois d'un morcellement communal et infra-communal lié à l'héritage historique des forêts sectionales dont la surface moyenne est de 44 ha. Ainsi, près d'un quart des forêts des collectivités ont une surface inférieure à 25 hectares, tandis qu'elles ne représentent que 2 % de la surface totale avec un enjeu bois négligeable et 15 % des forêts ont une surface comprise entre 25 et 50 hectares et représentent 4 % du volume total de bois mobilisé en forêt des collectivités, comme le montre le graphique suivant.

Graphique 9 : Répartition des forêts des collectivités par classe de surface
(% par classe en nombre, en surface et en volume de bois mobilisé)



Source : ONF

Or, il existe des dispositifs juridiques de regroupement mais le recours à ces syndicats reste marginal : on dénombrait, fin 2013, 276 structures regroupant 1 147 forêts pour une surface représentant 3,5 % de la surface totale. Cette dispersion est préjudiciable à une gestion efficiente des espaces naturels, tant du point de vue de la mobilisation du bois que de la protection de la biodiversité. Elle est surtout extrêmement coûteuse pour l'ONF. Malgré les engagements réitérés de la FNCOFOR dans le dernier COP sur le regroupement, aucune avancée majeure n'a eu lieu.

Dans le même temps, le contexte d'intervention du régime forestier a fortement changé : avec la montée en puissance des enjeux environnementaux dans les aménagements (réserves biologiques, îlots de vieux bois, Natura 2000, ZNIEFF, parcs nationaux et régionaux etc...) et le développement de l'intercommunalité et des métropoles, le nombre d'interlocuteurs de l'ONF s'est encore accru comme l'a constaté la mission sur le terrain.

Aujourd'hui, il est acquis que la gestion et la mise en valeur des milieux naturels ne peuvent être efficaces qu'à l'échelle d'un territoire pris dans sa globalité et non propriété par propriété. Tel est bien l'objet des législations qui invitent à raisonner à une échelle excédant largement la seule propriété prise individuellement comme les trames vertes, trames bleues, les schémas départementaux de gestion cynégétique, les chartes forestières de territoire, etc. Dans ces conditions, il convient de se demander pourquoi l'ONF serait le seul établissement public à subir l'archaïsme du maillage communal ou infra-communal, alors même que les compétences autres que la forêt (eau, déchets, massif, etc.) ont vu leur niveau d'intervention remonter.

Rapport

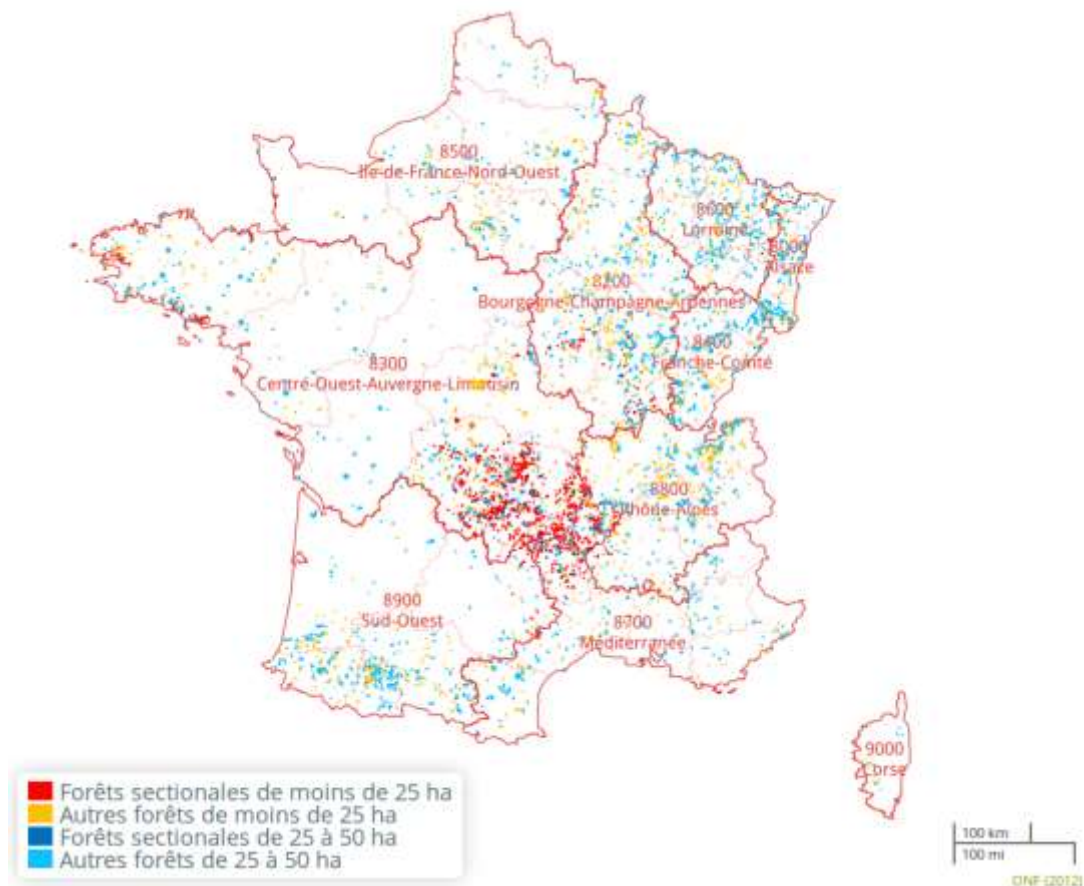
Dès lors, la modernisation des modalités d'exercice du régime forestier passe par une incitation substantielle au regroupement des propriétés forestières communales pour atteindre une surface importante constituant une seule unité de gestion. L'absence de regroupement des communes forestières dans des structures d'une superficie suffisante constitue aujourd'hui un obstacle préjudiciable au développement durable. Cet obstacle est d'autant moins admissible que le DG sortant a signé en mars 2015 un courrier à la FNCOFOR engageant l'ONF à procéder à sa charge aux études techniques nécessaires pour la mise en place de ces regroupements.

Il est essentiel de pouvoir réduire le nombre d'interlocuteurs de l'ONF afin de diminuer les coûts de transaction et de gestion et d'utiliser le temps de travail des agents de l'ONF à faire de la gestion forestière au lieu de la négociation permanente ou des trajets compte tenu des délais de route.

Proposition n° 11 : Modifier les modalités de mise en œuvre du régime forestier en incitant très fortement les collectivités à regrouper la gestion de leurs forêts par la mise en place d'une contribution financière supplémentaire en cas de non regroupement. Trois seuils de regroupement ont été analysés : 25, 200 et 500 hectares.

Trois modalités de regroupement ont été analysées en fonction de trois seuils différents. Une première option consiste à regrouper la gestion des forêts de moins de 25 hectares dans des syndicats gérés au niveau des agences sauf dans quelques cas particuliers où le nombre élevé de petites forêts justifieraient la création de plusieurs syndicats par agence (exemple de l'agence de Montagne d'Auvergne avec les forêts sectionales). Ces petites forêts sont en effet particulièrement concentrées dans certaines régions de France comme le montre la carte suivante.

Graphique 10 : Localisation des forêts dont la surface est inférieure à 25 et 50 hectares



Source : ONF.

Rapport

Une deuxième option consisterait à regrouper la gestion des forêts à partir de seuils plus élevés (respectivement 200 et 500 hectares) en privilégiant la proximité géographique de ces forêts, pour atteindre une intensité de gestion suffisante (entités d'une surface respectivement de 500 ou 1 000 hectares). Dans ces cas de figure, il est possible d'envisager des regroupements au niveau des unités territoriales et non des agences. Les économies liées aux différentes options de regroupement sont retracés dans le tableau suivant.

Tableau 15 : Gains liés à la mesure regroupement en fonction du seuil retenu

Scénario	Regroupement : seuil de 25 ha	Regroupement : seuil de 200 ha	Regroupement : seuil de 500 ha
Gain en ETP	-42	-158	-210
Gain en M€	-4	-15	-20

Source : Mission.

Proposition n° 12 : En cas d'absence de regroupement, les collectivités seraient soumises à une contribution financière supplémentaire définie de la manière suivante : 60€/ha pour les forêts de moins de 25 hectares, ce qui équivaut à leur faire payer le coût complet du régime forestier en cas de refus de regroupement, 30€/ha pour les forêts entre 25 et 100 hectares, ce qui équivaut au coût moyen de la gestion privée et 20€/ha pour les forêts de plus de 100 hectares.

3.2.2. Adapter les aménagements aux enjeux

Le coût moyen d'aménagement à l'ONF tel qu'il ressort de la comptabilité analytique s'élève à 184 € par hectare, en 2013, contre 152 € par hectare en forêt domaniale et 25 € par hectare (hors inventaires) dans le privé. En moyenne sur les années 2012 et 2013, le coût de l'hectare aménagé est de 31 % plus élevé en forêt des collectivités qu'en forêt domaniale.

En moyenne sur les exercices 2012 et 2013, le coût complet de l'aménagement des forêts des collectivités représente 30,3 M€, soit 17,6% du coût net total de la gestion de ces forêts, près de 37,6 % de ce coût résultant des activités de terrain (pour l'essentiel inventaires et description de parcelles). L'estimation de ce coût est très inférieure dans la revue des processus d'élaboration des aménagements en raison d'un suivi des coûts qui n'est ni fiable ni exhaustif (cf. annexe II).

Il convient de rappeler qu'au XIX^{ème} siècle, l'élaboration des aménagements forestiers fut payante durant un temps. Sa gratuité (via son financement par les frais d'administration et de garderie et par la subvention de l'Etat) n'a été acquise que tardivement.

Suite à un audit de l'inspection générale de l'ONF conduit en 2007/2008, l'ONF a cherché à adapter l'aménagement aux enjeux de deux manières : d'une part en créant deux catégories d'aménagement (simple et standard), d'autre part, en cadrant la pratique des inventaires. Ces évolutions ne sont néanmoins pas suffisantes pour réduire significativement les coûts.

En effet, les modalités de l'aménagement simple ne permettent une économie que de 10 à 20 % par rapport au coût de l'aménagement standard et les critères d'application de cette nouvelle catégorie d'aménagements conduisent à ne l'appliquer qu'à 40 à 50% des forêts des collectivités. De plus, la possibilité de règlement technique de gestion (RTG) prévue par le code forestier pour les forêts de moins de 25 hectares n'a jamais été mise en œuvre. En ce qui concerne le cadrage sur la mise en œuvre des inventaires et des descriptions, il n'existait pas avant 2013. A dire d'experts, la pratique serait la suivante par classe de forêt.

Tableau 16 : Répartition des différents types d'inventaire des peuplements forestiers par classe de surface de forêts des collectivités

Classe de surface	Type d'inventaire retenu (en %)				
	Pas d'inventaire	Inventaire relascopique	Inventaire pied à pied	Inventaire par placettes temporaires	Inventaire par placettes permanentes
Inférieure à 25 ha	50	30	20	-	-
De 25 à 100 ha	40	50	10	-	-
De 100 à 500 ha	25	65	-	10	-
De 500 à 1 000 ha	20	60	-	20	-
Supérieur à 1 000 ha	25	23	-	50	2

Source : ONF.

Toutefois, les experts reconnaissent que la mise en œuvre sur le terrain de la note de cadrage se heurte à des résistances. En effet, il est difficile de faire admettre aux agents de ne pas faire d'inventaire sur les forêts d'une surface inférieure à 75 hectares : les équipes n'y adhèrent pas bien. De plus, la recommandation de recourir à l'inventaire par placettes permanentes pour les forêts de référence de plus de 500 hectares identifiées à l'échelle d'une DT, si elle constitue une technique novatrice mais exigeante (donc un peu plus coûteuse) présente le risque de tentation de déroger à ce cadrage pour en multiplier l'utilisation. La mission considère que ce cadrage n'est pas très strict si on le compare à ce qui est pratiqué en Allemagne au Baden-Württemberg par exemple. Dans ce Land allemand, le recours aux méthodes d'inventaires est le suivant.

Tableau 17 : Type de méthode d'inventaire retenue selon les surfaces au Baden Württemberg

Catégorie de surface de forêts (en ha)	Type d'inventaire
Moins de 500	Pas d'inventaire
De 500 à 1 500	Placettes temporaires à raison d'une placette par maille de 2 hectares
Plus de 1 500	Placettes permanentes à raison d'une placette par maille de 2 hectares

Source : ONF.

Dès lors, la mission considère que le coût de l'aménagement en forêt des collectivités doit être réduit. L'outil est en effet davantage adapté à la forêt domaniale dont la surface moyenne est de 1 304 ha qu'en forêt des collectivités (surface moyenne de 186 ha). L'ONF fait de la sur-qualité alors que toutes les études locales recensées par la mission (cf. annexe II) montrent l'importance du surcoût d'aménagement pour les forêts de petite surface. Cette préoccupation est partagée par les DT qui réclament des mesures adaptées aux petites forêts.

La mission considère par ailleurs qu'il convient de réduire l'écart entre les modalités de gestion entre forêt privée (qui doit être tout autant durable) et en forêt publique. Elle note que le code forestier autorise déjà l'ONF (article L. 122-5 et R. 212-8) à faire des règlements techniques de gestion (RTG) pour les forêts de moins de 25 hectares peu productives et sans enjeu environnemental.

Proposition n° 13 : Le principe d'un RTG pour les forêts de moins de 25 hectares sans enjeu et peu productives devrait être généralisé et rendu obligatoire pour toutes les forêts de moins de 25 hectares, ce qui suppose d'alléger les éventuelles conditions encadrant actuellement le recours au RTG par l'ONF. Pour les forêts comprises entre 25 et 500 hectares, il est proposé d'appliquer un aménagement adapté aux surfaces moyennes, assimilable au plan simple de gestion (PSG). Entre 500 et 1 000 hectares, il est proposé d'appliquer un aménagement adapté aux surfaces intermédiaires du type aménagement simple. Au-delà de 1 000 hectares, il est proposé d'appliquer un aménagement adapté pour les grandes surfaces qui équivaut à l'aménagement standard aujourd'hui.

Rapport

Tableau 18 : Recommandations de la mission en matière d'adaptation des aménagements

Type d'aménagement	Classe de surface (en ha)	Catégorie d'enjeu définis selon les ONAG	Standard de temps/coût	Type d'inventaire des peuplements forestiers
RTG	Inférieure à 25	Tous enjeux (sauf production de bois) qualifiés de sans objet de faible	3 jours homme	Pas d'inventaire
Aménagement adapté aux moyennes surfaces	De 25 à 500	Tous enjeux (sauf production de bois) qualifiés de sans objet de faible	6 à 18 jours homme	Pas d'inventaire
Aménagement adapté aux surfaces intermédiaires	De 500 à 1 000	Quels que soient les enjeux	Au maximum, coût standard en forêt domaniale – 20% (aménagement simple)	Oui possible, placettes temporaires
Aménagement adapté aux grandes surfaces	Supérieure à 1 000	Quels que soient les enjeux	Au maximum, coût standard en forêt domaniale	Oui possible, placettes temporaires

Source : Mission.

Les forêts de moins de 500 hectares ayant des enjeux autres que la production de bois qualifiés de moyens à forts pourront être traitées au cas par cas avec un aménagement adapté à leur classe de surface supérieure.

Les gains potentiels associés à cette mesure dépendront directement des options qui seront retenues en matière de regroupement de la gestion des forêts des collectivités. En effet, en l'absence de regroupement, la proposition formulée par la mission produira un effet maximal (l'ONF adapte ses outils à la dispersion de la forêt des collectivités), tandis qu'à mesure que la gestion des forêts des collectivités sera plus regroupée, les nouvelles catégories d'aménagement proposées par la mission trouveront de moins en moins à s'appliquer, les unités de gestion constituées étant d'une taille permettant l'application d'aménagements simples ou standards tels qu'ils existent aujourd'hui à l'ONF.

La mission a chiffré les économies liées à la mise en œuvre de cette recommandation entre **6 et 16 M€ en coûts complets** en fonction du scénario de regroupement de la manière suivante (cf. tableau *infra*) :

- ◆ répartition des forêts des collectivités par classe de surface (en nombre de forêts et en surface concernée) en fonction du scénario de regroupement ;
- ◆ estimation de la surface annuelle aménagée, considérant qu'en 2015, la durée moyenne d'un aménagement est d'environ 17 ans compte tenu de l'allongement progressif de la durée moyenne des aménagements à mesure de leur renouvellement (passage de quinze à 20 ans en 2010) ;
- ◆ estimation « à dire d'experts » du temps nécessaire pour réaliser les différents types d'aménagement proposés avec, pour les aménagements adaptés aux grandes surfaces, un alignement sur le coût constaté en forêt domaniale ; ce coût est réduit de 20 % pour la réalisation des aménagements simples ;
- ◆ chiffrage du coût de mise en œuvre de la recommandation de la mission, en valorisant les jours homme en coût complet.

Tableau 19 : Estimation des économies liées à la mise en œuvre des propositions de la mission en matière d'aménagement

Scénario	« Open bar » Situation actuelle	« Amélioration » (seuil 25 ha)	« Eclaircie » (seuil 200 ha)	« Conversion » (seuil 500 ha)
Gain en ETP	158	158	128	55
Gain en M€	16	16	13	6

Source : Mission.

Dans la mesure où la loi définit pour partie le contenu de l'aménagement, cette évolution ne pourrait pas se faire à droit législatif constant (problème notamment des critères trop restrictifs pour les RTG). L'instruction NDS-13-G-1833 relative aux aménagements devra être réécrite et les économies de temps de travail devront être chiffrées (impact sur les effectifs d'aménagistes et sur les agents patrimoniaux dans les UT).

Sur le terrain, la mission n'a pas relevé d'opposition des communes forestières à un allègement du document d'aménagement. Au contraire, dans les régions où l'ONF accumule du retard dans l'élaboration de ces documents, ce qui conduit les communes à ne pas s'acquitter de la taxe à l'hectare, comme en Méditerranée, cette mesure est de nature à restaurer la confiance.

En outre, des simplifications sont envisageables en matière de procédure, notamment s'agissant de la validation des aménagements par les autorités en charge des réglementations dites environnementales. La mission a constaté que le délai de mise en œuvre de ces procédures était parfois très long, et nécessitait de nombreux allers et retours entre les services de l'Etat et ceux de l'ONF. L'article L.122-7 (L 122-7-1 notamment : annexes vertes) a été prévu pour simplifier et accélérer les procédures. L'ONF a décidé de ne pas l'appliquer en forêt publique en raison de l'expérience des délais et du travail nécessaire à sa mise en œuvre en forêt privée. Le problème paraît réel car une mission conjointe du CGEDD et du CGAEER est en cours sur ce sujet. Aussi la mission recommande-t-elle de s'appuyer sur les conclusions de cette mission en cours pour accélérer et préciser le processus d'établissement de ces annexes vertes.

Proposition n° 14 : Demander aux services de l'État (MEDDE et MAAF) et à l'ONF de s'appuyer sur les propositions de la mission en cours du CGEDD et du CGAEER sur la mise en œuvre du L.122-7-1 (annexes vertes) du code forestier en forêt privée, pour prendre rapidement des dispositions similaires pour l'approbation des aménagements en forêt publique de telle façon que cet article puisse être mis œuvre dans un an.

Enfin, sur la base des constats des insuffisances de suivi des coûts (cf. annexe II), la mission formule les deux propositions suivantes.

Proposition n° 15 : L'ONF doit se donner les moyens de suivre les coûts d'élaboration des aménagements notamment :

- ◆ en indiquant dans la base de données FSA le type d'aménagement retenu selon les quatre catégories ;
- ◆ en suivant la production des aménagements selon des abaques de temps moyens au niveau des agences et des UT ;
- ◆ en refondant la revue de processus Elaboration des Aménagement (EAM) à cet effet et en prévoyant un suivi homogène et en coûts complets, en lien avec le contrôle de gestion et la comptabilité analytique de l'office.

Proposition n° 16 : Définir au niveau national une stratégie sur la futaie irrégulière assortie d'un dispositif de suivi, notamment des coûts engendrés pour l'ONF en matière de gestion des forêts des collectivités.

3.2.3. Passer à la pluri-annualité en matière de coupes et de travaux

Historiquement, le droit forestier a toujours reposé sur la « peur de manquer » de bois. C'est pourquoi le code forestier est essentiellement axé sur le contrôle des coupes à exploiter dans la logique d'empêcher une surexploitation. Or, la situation a évolué et on constate aujourd'hui une réelle sous-exploitation des propriétés forestières comme les résultats de l'inventaire forestier national le montrent.

En termes de procédure, l'aménagement qui est un document pluriannuel sur vingt ans doit être adopté par la collectivité puis approuvé par le préfet. Chaque année, c'est une décision du conseil municipal qui adopte le programme de coupes (état d'assiette) et de travaux à réaliser. Ce dispositif présente une difficulté lorsque les collectivités refusent de voter la mise en œuvre annuelle de l'aménagement, alors même que ce document a reçu leur approbation. En effet, la gestion durable d'une forêt repose sur la réalisation des coupes et des travaux prévus à l'aménagement.

Au nombre très élevé d'interlocuteurs pour l'ONF (de l'ordre de 15 000 dont un peu moins de 3 000 forêts sectionales) déjà extrêmement consommateur de temps s'ajoute un temps de discussion pour tenter de convaincre le maire et son conseil municipal d'approuver le programme annuel de coupes et de travaux.

A l'occasion de ses déplacements sur le terrain, la mission a relevé un certain nombre de décisions communales qui contreviennent à ce principe de gestion durable (vote de la coupe mais pas des travaux régénération, voire refus des coupes) et par conséquent pèsent sur les coûts de fonctionnement de l'ONF.

De plus, les causes des refus de coupes figurant dans le logiciel Recprev¹⁷ ont été analysées par la DFRN : le montant des refus de coupes représente près de 600 000 m³ en 2013, avec un refus du propriétaire dans 10 à 15 % des cas selon les DT (notamment pour cause d'affouage), le reste des blocages étant principalement dus à des causes sylvicoles (dont dégâts de gibier, problèmes de régénération), de desserte insuffisante ou de difficulté de réinvestissement après la coupe. Il convient de noter que ces volumes ne se cumulent pas d'une année sur l'autre puisqu'ils sont reproposés les années suivantes et en grande partie à terme commercialisés, mais au prix d'un accroissement du temps de travail des agents de l'ONF.

Enfin, le processus suivi des aménagements (SAM) de 2014 portant sur l'année témoigne des mêmes difficultés.

Si l'aménagement peut être remis en cause tous les ans, la mission s'interroge sur la portée de ce document dont elle rappelle qu'il fait l'objet d'un arrêté préfectoral. C'est pourquoi, il est proposé de revoir substantiellement les modalités de mise en œuvre de l'aménagement afin de réduire les coûts de transaction pour l'ONF et d'assurer une gestion durable des forêts. L'office apparaît en effet comme le gardien des intérêts et des équilibres de long terme face à des collectivités soumises à des pressions de court terme et à différents lobbys, que ce soient les affouagistes, les chasseurs, les touristes ou encore certaines associations environnementalistes.

¹⁷ Ce logiciel prévoit les causes suivantes : sylvicoles, économiques, volonté du propriétaire, conditions de marché, problème de desserte, législations environnementales, et une catégorie « autres causes ». Or, cette dernière catégorie est relativement importante, ce qui empêche une analyse précise (sans compter que le classement en causes peut varier selon les agents).

Rapport

Dans cette perspective, il conviendrait de donner, en matière de prélèvement des bois, la même force juridique à l'aménagement forestier tant en matière de sous-exploitation que de surexploitation¹⁸. Or, la mesure prévue dans la LAAF d'octobre 2014 qui n'a pour seule sanction du refus de coupes des maires que la perte de garantie de gestion durable ne va pas suffisamment loin. La mission propose donc de faire adopter aux propriétaires un programme triennal de coupes et de travaux, le vote de l'aménagement valant validation du premier programme trisannuel. La période de trois ans se justifie par le fait que les travaux initialement prévus à l'aménagement peuvent varier fortement en fonction d'évènements climatiques, de la pression du gibier et des crises sanitaires.

Proposition n° 17 : Il est proposé pour toutes les forêts de :

- ♦ **diviser l'aménagement de 20 ans en périodes de trois ans, et de faire adopter aux propriétaires des programmes de coupes et de travaux triennaux ;**
- ♦ **fixer simultanément les modalités de vente retenues par la collectivité pour une période de trois ans ;**
- ♦ **faire des référents bois des agences les interlocuteurs privilégiés des propriétaires sur l'enjeu de mobilisation du bois.**

Le gain a été chiffré par la mission à l'aide des abaques de temps standards établis par le groupe d'experts et des informations fournies par trois agences. Il a été estimé de un à deux jours par propriétaire, et varie selon les modalités de regroupement (cf. tableau *infra*). A regroupement inchangé, il s'élève à environ 2 ETP par agence.

Tableau 20 : Gains liés à l'adoption d'un programme triennal de coupes et de travaux

Scénario	« Open bar » Situation actuelle (pas de regroupement)	« Amélioration » (Regroupement à partir du seuil de 25 ha)	« Eclaircie » (Regroupement à partir du seuil de 200 ha)	« Conversion » (Regroupement à partir du seuil de 500 ha)
Gain en ETP	100	84	40	21
Gain en M€	9	8	4	2

Source : Mission.

3.2.4. Rationnaliser la pratique de l'affouage et supprimer les cessions aux particuliers

L'affouage est une survivance historique de l'Ancien régime lorsque, sous la féodalité, s'est développé le système des « communaux ». Il s'agit d'un mode de jouissance en nature des coupes dans les forêts des collectivités et d'un usage ancien avec une forte dimension sociale en donnant la possibilité aux habitants de la commune d'accéder, sous certaines conditions, à du bois de chauffage et en faisant participer les habitants à la vie de la forêt communale par l'exploitation des bois désignés. Quant aux ventes de bois aux particuliers en forêts bénéficiant du régime forestier (appelées cessions), elles ne peuvent qu'être accessoires par rapport à la vente aux professionnels, et venir en complément de la délivrance faite pour les besoins de l'affouage.

L'affouage et les cessions aux particuliers présentent une triple difficulté : ils sont coûteux en temps, présentent un risque élevé pour la sécurité des particuliers qui exploitent et alimentent une économie grise dans un contexte de prix élevés de l'électricité ou des énergies fossiles.

¹⁸ La même démarche a déjà été mise en œuvre pour les mêmes raisons en matière de plan de chasse du grand gibier. Si historiquement seul le dépassement du plan de chasse était réprimé pénalement, depuis quelques années, est puni pareillement le fait de ne pas atteindre le minimum du plan de chasse.

Rapport

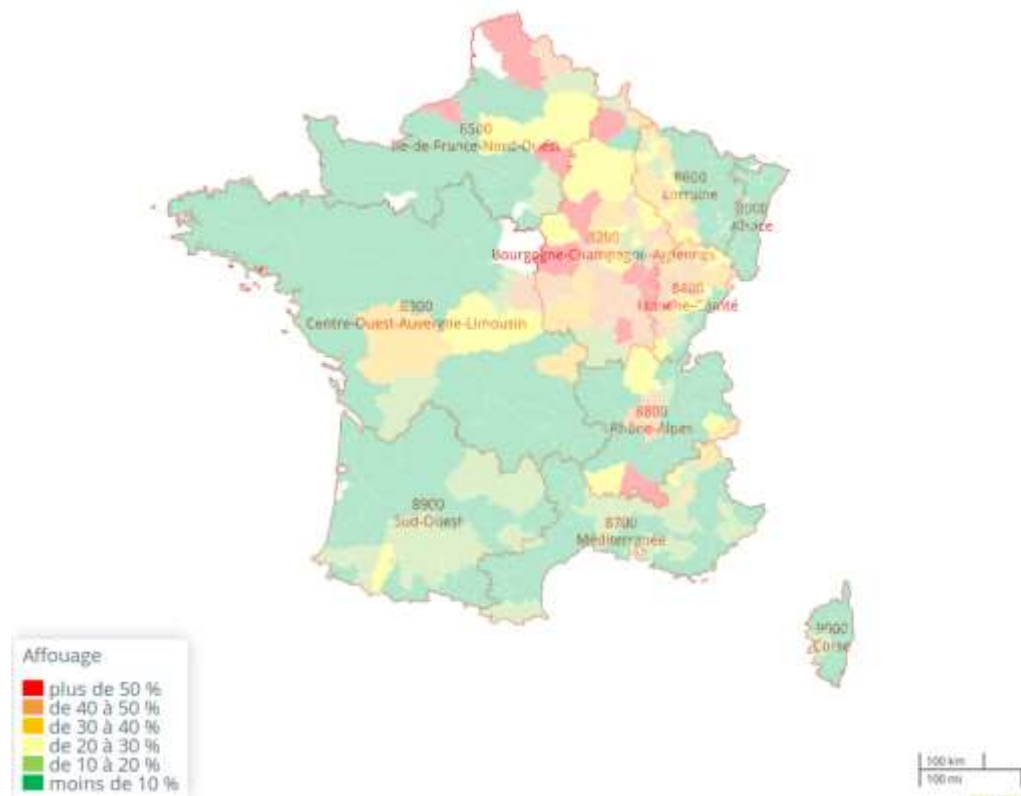
De fait, ces modes de délivrance et de vente alimentent l'approvisionnement d'une filière clandestine du bois de chauffage. Il est en effet matériellement impossible pour les agents de l'ONF de contrôler l'importance des volumes achetés par des particuliers. Il ne fait pas de doute que bon nombre d'entre eux achètent dans plusieurs UT différentes, voire plusieurs agences, des quantités de bois qui excèdent leurs besoins propres. Il existe donc un risque de fraude fiscale lié aux reventes. De même, les travaux en nature effectués par les particuliers à l'occasion de ces ventes ne sont pas fiscalisés.

S'ajoutent aussi les questions de sécurité. Les affouagistes et cessionnaires sont de moins en moins des « habitués » des travaux forestiers alors même que l'exploitation forestière constitue un travail parmi les plus dangereux du monde rural. Sur les cinq dernières années (2010-2014), on dénombre six accidents mortels (un affouagiste et cinq cessionnaires) et trois blessés graves (deux cessionnaires et un affouagiste).

3.2.4.1. Rationnaliser la pratique de l'affouage

En 2014, l'affouage représente 1,4 million de m³ dans les forêts des collectivités, soit 17,5 % du volume total de bois mobilisé, et 16 M€ de chiffre d'affaires hors taxe, soit 5,8 % du total. Le prix moyen pour l'affouage s'élève à environ 12 €/m³ contre 35 €/m³ pour l'ensemble des ventes. La délivrance se fait à 96 % sur pied, l'exploitation étant réalisée par les affouagistes. Environ 8 000 communes pratiquent l'affouage qui est concentré à 84 % dans trois DT (Lorraine, Bourgogne Champagne Ardenne et Franche-Comté).

Graphique 11 : Cartographie de la part de l'affouage dans le total du volume de bois mobilisé



Source : ONF.

L'affouage est théoriquement une activité mixte qui relève pour partie du régime forestier (prise en compte du chiffre d'affaires réalisé au titre de l'affouage¹⁹ dans les frais de garderie) et pour partie du domaine concurrentiel. En effet, la charte de la forêt communale prévoit que relèvent du régime forestier, la désignation des produits délivrés ainsi que la surveillance et le contrôle de l'affouage dans le cadre de la protection des peuplements, mais que la matérialisation des lots, l'organisation et le suivi de l'exploitation des lots d'affouage relèvent de prestations conventionnelles alors qu'elles devraient relever des trois garants dûment désignés par la commune (cf. annexe III). Ces prestations s'élèvent, selon la comptabilité analytique de l'ONF, à 7 833,60 € en 2013²⁰. Ce montant est visiblement sous-évalué par rapport à la réalité comme l'ont indiqué à la fois le siège et certains services territoriaux de l'ONF.

Sans minimiser l'importance sociale de l'affouage qui a plutôt augmenté sur la période récente vraisemblablement sous l'effet de la crise, ni la sensibilité des élus et des agents patrimoniaux à ce sujet constatée sur le terrain, la mission considère que le surcoût lié cette pratique ne doit pas être supporté par l'ONF.

Dès lors, il est proposé de rendre obligatoire l'exploitation des bois délivrés par une entreprise de manière à simplifier le suivi des exploitations : il est en effet plus facile de suivre une entreprise d'exploitation forestière en charge d'un chantier plutôt que d'organiser et suivre des dizaines d'habitants venus exploiter individuellement leurs lots d'affouage. En termes de sécurité, l'intervention d'un entrepreneur permet de réduire considérablement les risques d'accident puisque celui-ci est un technicien professionnel et tenu, par le droit du travail, de respecter les règles en matière de santé, de sécurité au travail et de droit social, règles qui ne s'imposent pas aux particuliers²¹.

Proposition n° 18 : Encadrer strictement la pratique de l'affouage en la limitant à des coupes de bois façonné exploité par un professionnel et délivré à la commune dans le cadre du programme de coupes établi pour l'aménagement. En outre, abroger dans le dernier alinéa de l'article L. 243-3 du code forestier la disposition qui permet de verser en argent aux habitants le produit de la vente des bois d'affouage. Cette disposition est aujourd'hui contraire à l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales issu de la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 réformant les sections de commune²².

La mission a chiffré les gains liés à cette rationalisation de la pratique de l'affouage à 6 jours homme par millier de m³, soit 42 ETP et 4 M€ en coûts complets.

3.2.4.2. *Supprimer les cessions aux particuliers*

Les ventes de bois aux particuliers en forêts bénéficiant du régime forestier sont réglementées par les articles R. 137-30 et R. 146-2 du code forestier portant sur les produits accessoires et une instruction n° INS-11-T-77 du 30 novembre 2011.

¹⁹ Les volumes de bois délivrés en affouage sont convertis en valeur par l'ONF, valeur proposée à la commune et acceptée par elle. Cette estimation est définitivement arrêtée par le préfet puis entre dans l'assiette des frais de garderie.

²⁰ Ligne 08-SYLV-PARAFFO « Partage d'affouage ».

²¹ La préoccupation de la sécurité sur les exploitations de bois par les affouagistes et cessionnaires est certaine chez le personnel de l'ONF. Elle conduit manifestement certains d'entre eux, par conscience morale à interférer dans le déroulement des abattages d'arbres, devenant ainsi juridiquement responsable d'un chantier qui normalement ne regarde que l'affouagiste.

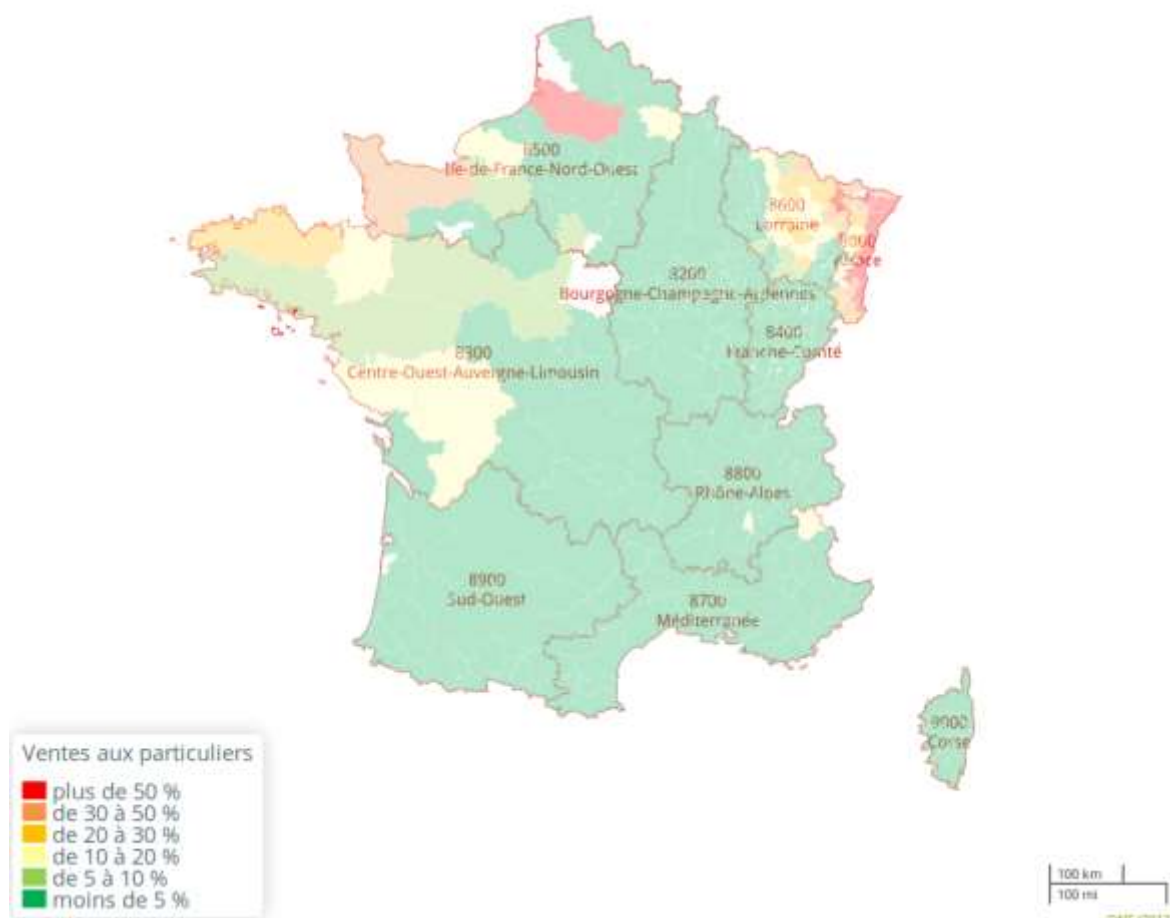
²² Supprimer cette disposition mettrait l'affouage en conformité avec le code général des collectivités territoriales en imposant que toute recette tirée d'une vente bois d'affouage aille dans la caisse municipale et non dans la poche des seules affouagistes. Cela participerait d'un état d'esprit favorisant le bien commun de tous les habitants (pris indistinctement) de la commune ou de la section et non l'intérêt privé personnel des seuls affouagistes pris individuellement.

Rapport

Ce texte précise que la délivrance de bois pour l'affouage constitue le mode habituel de fourniture de bois de chauffage aux habitants locaux, la vente de bois à des particuliers, beaucoup plus lourde au plan administratif, n'ayant vocation à être mise en œuvre que de manière exceptionnelle et à la demande expresse de la collectivité. En effet, la cession de bois aux particuliers individualisant la relation contractuelle entre l'ONF et un nombre non maîtrisé de cessionnaires, génère un suivi technique, relationnel et administratif important.

Les ventes de bois aux particuliers représentent en moyenne, sur les exercices 2013 et 2014, 0,5 million de m³ dans les forêts des collectivités, soit 5,8 % de l'ensemble du bois mobilisé (en équivalent bois sur pied). Cette pratique est néanmoins très hétérogène selon les territoires. Elles se concentrent principalement dans les délégations territoriales d'Alsace et de Lorraine, qui concentrent à elles seules plus de 84 % du volume de bois vendu aux particuliers.

Graphique 12 : Part des cessions aux particuliers dans l'ensemble des ventes en volume



Source : ONF.

Les ventes de bois aux particuliers relèvent d'une dynamique purement interne et d'un choix politique de l'ONF de céder à des particuliers des petits bois (diamètre inférieur à 30 cm) pour leur permettre de faire du bois de chauffage. Ce type de cession repose à la fois sur un fondement social (entretenir un lien vivant entre les habitants riverains des massifs forestiers et la gestion de ces massifs) et un fondement utilitaire (bénéficier sous forme de cessions payantes de petits travaux forestiers qui ainsi non seulement ne coûtent rien mais rapportent quelques recettes financières).

Sans nier la pertinence de ces arguments, le premier ne pouvant pas être quantifié, la mission considère qu'il est préférable de sortir de la zone grise de « services rendus » non monétisés en ce qui concerne les ventes de bois.

Proposition n° 19 : Supprimer les cessions aux particuliers. Cette suppression peut se faire par simple instruction interne à l'ONF.

La mission estime que la suppression des ventes de bois aux particuliers permettraient d'économiser environ **30 ETP et 2,9 M€ en coûts complets**.

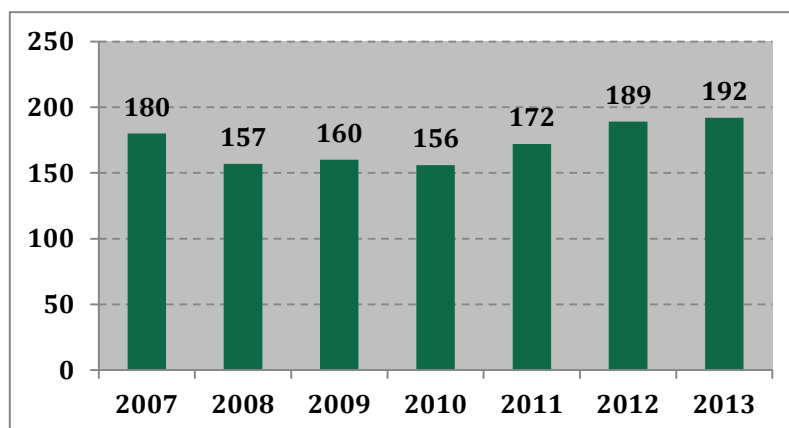
3.2.5. Réduire les coûts indirects de l'ONF

Toutes les économies proposées par la mission ont été chiffrées en « jours homme » de production puis valorisés en coûts complets (478 €/jour selon la comptabilité analytique 2013), ce qui suppose de réduire les coûts indirects de l'ONF au fur et à mesure de la réduction des effectifs.

3.2.5.1. Des coûts indirects très élevés

Le montant global brut des coûts indirects dits de soutien management à l'ONF atteint 192 M€ en 2013. Ces coûts qui relèvent de trois niveaux territoriaux différents (agences : 36 %, délégations territoriales : 22 % et direction générale : 42 %) ont évolué de la manière suivante sur les dernières années.

Graphique 13 : Evolution des coûts indirects de l'ONF (en M€)



Source : ONF.

La question du niveau des coûts indirects est sensible dans les relations entre les élus et l'ONF. Les élus rejettent en effet toute réduction supplémentaire d'effectifs sur le terrain et demandent à l'ONF de pourvoir les postes vacants. Ils demandent en revanche une réduction des coûts indirects de la « superstructure », soit des agences, des délégations territoriales et de la direction générale.

Autant la mission estime que les services spécialisés abrités au niveau de agences (bois, forêt dont aménagement) font partie intégrante de la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités et permettent au niveau territorial de fonctionner, autant le niveau global des coûts indirects, trop élevé, doit faire l'objet d'une réduction.

Les charges indirectes imputées sur la gestion des forêts des collectivités représentent 30 % des charges indirectes de l'ONF (58 M€ bruts en 2013, 50 M€ nets) et 28,5 % du coût net de la gestion des forêts des collectivités. La mission a tenté d'obtenir des éléments de comparaison avec d'autres entités ou établissements. Il ressort que ce taux est particulièrement élevé comme le montre le tableau suivant.

Tableau 21 : Comparaison du taux de coûts indirects avec d'autres établissements

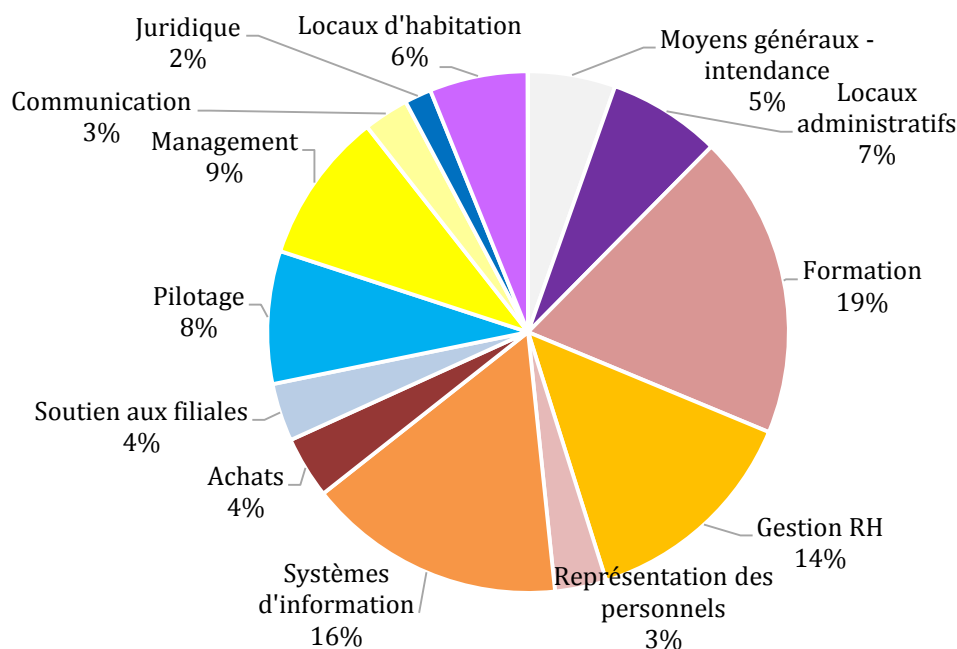
Entité	ONF (2013) Gestion des forêts des collectivités	FranceAgrimer (2010)	IGN (2014)	EFS (2010)	Acteur privé de gestion forestière (2014)	AFD (2008)
Taux de coûts indirects (en %)	28,5	18	21	13	24	14

Source : Mission.

3.2.5.2. Les recommandations de la mission

La répartition des coûts indirects par nature de dépense pour 2013 a été reconstituée par l'ONF à la demande de la mission. Le résultat de ces travaux figure dans le graphique suivant.

Graphique 14 : Reconstitution de la décomposition des coûts indirects affectés à la forêt des collectivités par nature de coûts (57,3 M€ en 2013)



Source : ONF.

A partir de cette analyse et d'entretiens, la mission a cherché des pistes de réduction des coûts indirects. Sans prétendre à une vision exhaustive faute de temps, les éléments suivants ont été relevés.

En ce qui concerne les instances représentatives du personnel, la duplication systématique des instances (public et privé) est source de complexité. Leur fusion (sur le modèle de ce qui a été fait par exemple par Voies navigables de France²³) ferait gagner du temps aux personnels d'encadrement impliqués dans l'animation des réunions ainsi que chez les représentants des personnels.

²³ L'article L. 4313-3-2 du code des transports crée : un comité central d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail, placé auprès du directeur général de VNF, des comités locaux placés auprès de chaque directeur territorial de VNF. Les comités sont responsables pour l'ensemble des personnels de l'établissement et exercent à la fois les compétences des CHSCT prévues par le statut de la fonction publique et celles prévues par le code du travail. De même, une instance unique assure les compétences du comité d'entreprise et du comité technique.

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines (GRH), la coexistence de deux statuts (et pour les ouvriers forestiers de quatorze conventions collectives, une par délégation territoriale) ainsi que le retard pris dans le développement des systèmes d'information de ressources humaines (SIRH) sont probablement à l'origine d'un effectif consacré aux ressources humaines²⁴ qui atteint 3,8 % des effectifs de l'établissement, soit un nombre supérieur d'environ 50 à 60 postes à celui d'un établissement mono-statut de taille comparable.

En ce qui concerne la formation, son coût représente près de 18 M€ en 2013, soit près de 6 % de la masse salariale brute, un niveau élevé selon les comparaisons résultant d'une enquête récente du GARF (avril 2015). Portant sur 11 établissements, elle montre que le taux de formation varie entre 2,1 % et 6,5 % avec une moyenne de 4,1 %. La fermeture du campus de formation de Velaine-en-Haye permettrait de faire une économie directe d'une douzaine de personnels (logistique campus), sachant qu'une prospective précise n'a pas encore été réalisée par l'office pour calculer l'incidence en termes de coût, d'une externalisation du réceptif (hébergement et salles). En ordre de grandeur, le coût de fonctionnement du campus (hors coûts pédagogiques, mais y compris les coûts de personnel logistique et réceptif) avoisine les 2 M€, soit un coût à la journée stagiaire de l'ordre de 180 €. L'économie liée à une externalisation ne serait sans doute pas très importante en coûts directs, mais elle permettrait d'éviter un investissement indispensable de remise à niveau des bâtiments, dont le coût est estimé à 5 M€.

Proposition n° 20 : Réduire les coûts indirects de l'ONF via :

- ◆ **la poursuite du regroupement de la gestion des ressources humaines et l'optimisation des systèmes informatiques de GRH (SIRH) ;**
- ◆ **la réduction des coûts de formation et la vente du campus de Velaine-en-Haye ;**
- ◆ **la réduction du nombre d'instances représentatives du personnel en prévoyant notamment un CHSCT unique et une instance regroupant les compétences dévolues au comité d'entreprise et au comité technique paritaire pour l'ensemble des personnels de l'ONF à l'instar de ce qu'a fait VNF qui dispose également de personnel de droit privé et sous statut fonctionnaire ;**
- ◆ **la réduction du nombre de conventions collectives des ouvriers forestiers de quatorze à une.**

Sur toutes ces questions de coûts, le COP devra être l'occasion de prévoir un plan de réduction chiffré et quantifié que le futur directeur général devra mettre en œuvre. Il est essentiel de chiffrer les gains (aucun chiffrage n'a été produit à la mission) et d'impliquer systématiquement la direction financière dans l'analyse des politiques de réduction des coûts indirects.

3.3. La mission articule l'ensemble de ses propositions autour de quatre scénarios

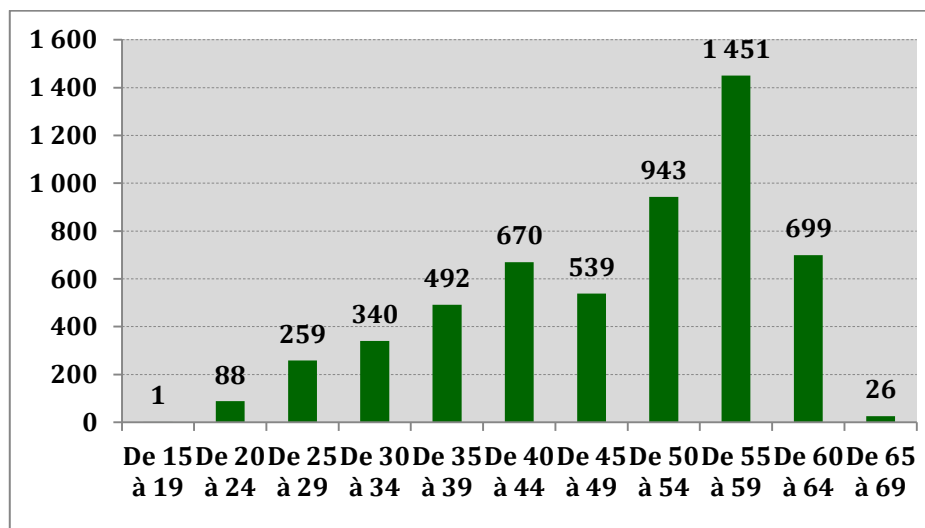
La négociation du contrat d'objectifs et de performance de l'établissement est un jeu à trois acteurs (l'ONF, la FNCOFOR et l'Etat) dans lequel il appartient à l'Etat de négocier le niveau des efforts qui devront être réalisés par chacun des deux autres acteurs et par déduction, l'effort qu'il est lui-même prêt à consentir, notamment sur un plan budgétaire. Il convient de rappeler que l'épisode de l'été/automne 2014 conduisant l'Etat à tenter de faire payer davantage les communes forestières (+50 M€) s'est soldé par un échec.

²⁴ Coût de masse salariale de 17,76 M€ en 2013, soit 3,8% de la masse salariale totale (473,1 M€), qui se décompose en 13,75 M€ (2,9%) de personnel assurant une fonction RH à temps plein et 4 M€ (0,9%) de coût de personnel faisant de la RH à temps partiel (DT, DA et leurs assistants).

3.3.1. Les quatre scénarios identifiés par la mission

La mission considère que les départs en retraite massifs sur la période du prochain COP, environ 300 départs par an sur la période 2016-2020, sont une opportunité historique pour réformer les modalités de mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités. Le nombre total de fonctionnaires au 31 décembre 2014 est de 5 508, dont 484 (8,7 %) sont âgés de 61 ans et plus et 1 879 (34,1 %) sont âgés de plus de 56 ans (et seront donc âgés de plus de 62 ans au 31 décembre 2020). L'âge moyen de départ à la retraite, en 2014, est de 61,9 ans.

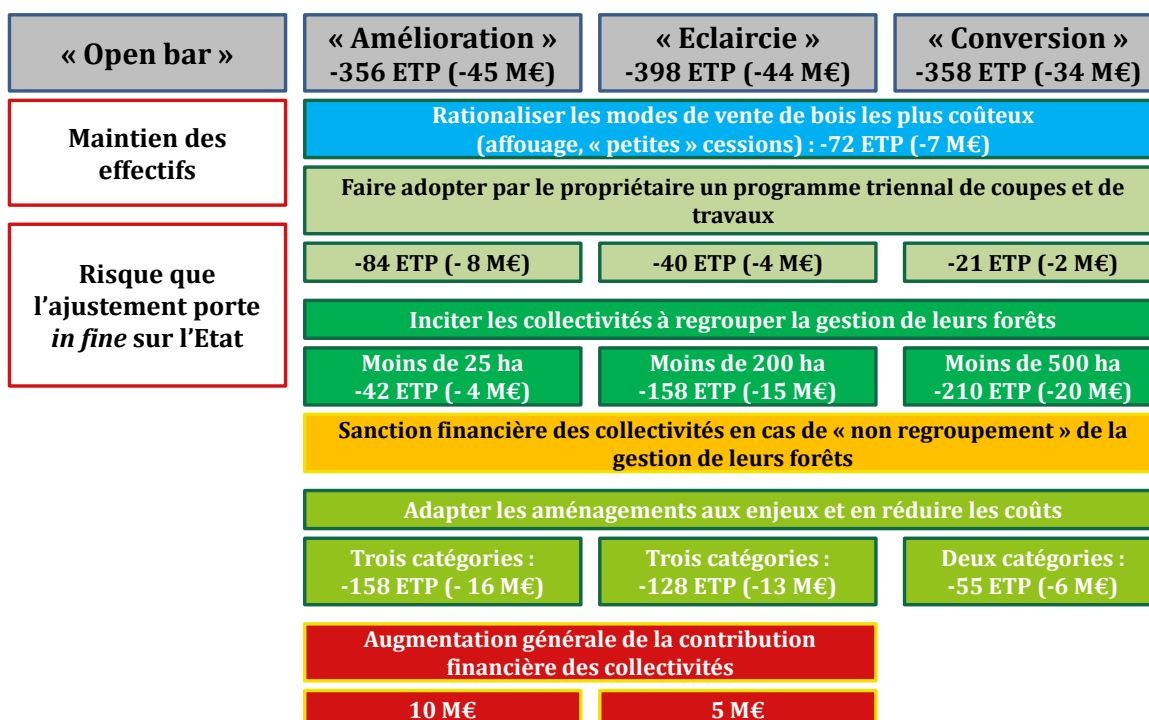
Graphique 15 : Répartition des agents titulaires par classe d'âge au 31 décembre 2014



Source : ONF.

La mission identifie quatre scénarios en fonction de la répartition des efforts entre les acteurs, illustrés par le schéma *infra*.

Graphique 16 : Les quatre scénarios identifiés par la mission



Source : Mission.

Le premier scénario dit « **Open bar** » est un scénario tendanciel qui ne présente aucune évolution structurelle ni pour l'ONF, ni pour les collectivités. Il suppose notamment un maintien des effectifs et présente le risque que l'Etat joue *in fine* le rôle de financeur en dernier ressort, l'effort d'ajustement portant entièrement sur cet acteur. C'est un scénario qui ne présente aucun caractère structurant vis-à-vis de l'approvisionnement de la filière bois et des entreprises de travaux forestiers. Il ne présente aucun intérêt particulier vis-à-vis de la gestion de la biodiversité.

Les **trois autres scénarios** varient en fonction de la répartition des efforts entre les acteurs ONF et collectivités. Ils présentent tous un socle commun constitué de trois mesures : la rationalisation de la pratique de l'affouage, la suppression des ventes de bois aux particuliers (-72 ETP pour ces deux mesures, soit une économie de 7 M€ en coûts complets) et l'adoption par les propriétaires de programmes triennaux de coupes et travaux, dont l'impact est lié aux modalités de regroupement de la gestion des forêts qui seront retenus (entre -21 et -84 ETP selon les scénarios). Enfin, c'est la combinaison entre la mesure relative à l'adaptation de l'élaboration des aménagements et le degré de regroupement de la gestion des forêts des collectivités qui différencie réellement les scénarios envisagés par la mission, ces deux mesures étant interdépendantes.

Le scénario dit « **amélioration** » prévoit un regroupement limité aux forêts de moins de 25 hectares. En l'absence d'effort majeur de regroupement de la gestion des forêts des collectivités, l'ONF adapte significativement la mise en œuvre du régime forestier par une application pleine de la mesure proposée par la mission sur les aménagements (à l'exception du recours au RTG pour les forêts d'une surface inférieure à 25 ha qui n'a plus lieu d'être). Dans ce scénario, qui fait porter l'essentiel de l'effort sur l'ONF, les collectivités voient en contrepartie leur contribution financière augmenter de 10 M€ *via* une augmentation des frais de garderie et/ou de la taxe à l'hectare. **Les économies associées à ce scénario sont estimées par la mission à 45 M€ à terme avec une réduction des effectifs de 356 ETP. Ce scénario est néanmoins peu structurant du point de vue de l'approvisionnement de la filière bois.**

Le scénario dit « **éclaircie** » prévoit un regroupement de la gestion de toutes les forêts des collectivités dont la surface est inférieure à la moyenne, soit un seuil de 200 hectares, qui implique un effort réel mais mesuré de la part des collectivités. En parallèle, l'ONF adapte l'élaboration des aménagements aux enjeux en appliquant trois catégories d'aménagement. Dans ce scénario, les collectivités voient leur contribution n'augmenter que de 5 M€. **Les économies sont estimées par la mission à 44 M€ à terme avec une réduction des effectifs de 398 ETP. Ce scénario est meilleur que le précédent du point de vue de l'approvisionnement de la filière bois et la gestion de la biodiversité.**

Le scénario dit « **conversion** » est le scénario le plus structurant et porteur d'avenir. C'est le scénario recommandé par la mission, dans lequel les collectivités consentent un effort significatif de regroupement de la gestion de leurs forêts de moins de 500 hectares dans des syndicats d'au moins 1 000 ha, ce qui rend inutile la création de nouvelles catégories d'aménagement de la part de l'ONF. Toutefois, un effort de l'office conséquent subsiste afin d'aligner le coût de cette prestation sur celui constaté en forêt domaniale. Dans ce scénario, les collectivités ne subissent pas d'augmentation de leur contribution au financement du régime forestier. **Les économies sont estimées par la mission à 34 M€ à terme avec une réduction des effectifs de 358 ETP. Ce scénario accroît significativement la taille des unités de gestion, et ce faisant, devrait faciliter l'approvisionnement de la filière bois et la gestion de la biodiversité.**

Proposition n° 21: Il est proposé un scénario dit « conversion » dans lequel les collectivités consentent un effort significatif de regroupement de la gestion de leurs forêts de moins de 500 hectares dans des syndicats d'au moins 1 000 ha, qui rend inutile la création de nouvelles catégories d'aménagement de la part de l'ONF. Toutefois, un effort de l'office subsiste afin d'aligner le coût de cette prestation sur le niveau constaté en forêt domaniale. Dans ce scénario, les collectivités ne subissent pas d'augmentation de leur contribution au financement du régime forestier.

3.3.2. La participation financière des collectivités dans chaque scénario

En l'absence de regroupement significatif de la gestion des forêts des collectivités, la mission propose une augmentation de leur participation au financement du régime forestier *via* une augmentation des frais de garderie et de la taxe à l'hectare, respectivement de 10 ou 5 M€ dans les scénarios dits « amélioration » et « éclaircie ». La mission a simulé les gains pour l'ONF liés à une augmentation des taux de frais de garderie et de la contribution à l'hectare pour l'ensemble des forêts des collectivités en fonction du niveau fixé, en plafonnant le niveau de la contribution globale à 30 € TTC par hectare.

Tableau 22 : Simulation des gains pour l'ONF liés à une augmentation des taux de frais de garderie et de la contribution à l'hectare (en M€)

Taxe à l'ha Taux FG	2	3	4	5	6	7
Taux constants	0,0	2,0	4,0	6,0	8,0	9,9
+1 point	2,0	4,0	6,0	7,9	9,8	11,7
+2 points	4,0	5,9	7,8	9,7	11,6	13,5
+3 points	5,8	7,7	9,6	11,5	13,4	15,0
+4 points	7,6	9,5	11,3	13,0	14,7	16,3
+5 points	9,3	11,0	12,7	14,3	15,9	17,4
+6 points	10,6	12,3	13,9	15,5	16,9	18,4

Source : Mission.

La mission souligne néanmoins qu'une augmentation significative de la contribution financière des collectivités à la mise en œuvre du régime forestier, outre les difficultés politiques qu'elle emporte, risquerait de conduire à une diminution du montant des travaux réalisés par les collectivités dans leurs forêts : dans un contexte de réduction de la dotation globale de fonctionnement, les communes qui se trouvent dans une situation financière tendue risqueraient de compenser l'augmentation des frais de garderie et de la taxe à l'hectare par une réduction des travaux prévus en forêt, qui serait préjudiciable pour l'avenir des forêts et aurait pour conséquence négative de diminuer le chiffre d'affaires réalisé à ce titre par l'ONF (domaine concurrentiel).

Proposition n° 22: En fonction des efforts consentis par les collectivités pour regrouper la gestion de leurs forêts, il est proposé une hausse de la contribution des collectivités au financement du régime forestier de respectivement 0 M€ (scénario « conversion »), 5 M€ (scénario « amélioration ») et 10 M€ (scénario « éclaircie »). Cet effort se cumule à la contribution financière supplémentaire proposée par la mission en cas de refus d'adhérer à un syndicat de gestion forestière.

CONCLUSION

Les travaux de la mission ont permis de confirmer et fiabiliser le coût du régime forestier mis en œuvre dans les forêts des collectivités tel qu'il ressort de la comptabilité analytique de l'ONF et des propositions ont été formulées pour répondre à la demande de transparence des communes forestières dans les coûts de gestion de l'établissement.

Au-delà, il apparaît indispensable de moderniser les modalités d'exercice du régime forestier en l'adaptant davantage aux enjeux qui s'attachent aux forêts des collectivités et de mieux prendre en compte le nouveau contexte communautaire. Des recommandations ont été faites en ce sens et leur mise en œuvre devrait permettre de réduire les coûts.

Le modèle financier de l'ONF reste toutefois fragile. A cet égard, la mission recommande de le consolider à terme par une réflexion sur un financement *via* les aménités générées par la forêt. Si la question des services rendus et non rémunérés par le marché par la forêt est bien connue en ce qui concerne le stockage du carbone²⁵, elle est plus balbutiante sur les autres éléments constitutifs des aménités. La première tentative de chiffrage ne date en effet que de 2009 et figure dans le rapport sur l'approche économique de la biodiversité et des services rendus par les écosystèmes (centre d'analyse stratégique) de Bernard Chevassus-au-Louis au Premier ministre qui a compilé l'ensemble des travaux menés à l'échelle mondiale.

Des experts ont mesuré, à la suite du rapport Stern sur le coût de l'inaction en matière climatique, le coût de l'inaction en matière de protection de la biodiversité. Ils ont ainsi chiffré la dégradation des services écologiques, qui pourrait représenter jusqu'à 7 % du PIB mondial en 2050 par rapport à 2000 et 2010, soit près de 14 000 Md€ par an. En ce qui concerne les forêts gérées, cette dégradation pourrait atteindre près de 1 % du PIB mondial. Outre le coût de l'inaction, le rapport s'est intéressé à la valeur économique des biens et services forestiers et donne les valeurs moyennes de services rendus par hectare de forêt. Il apparaît dans cette étude que le bois comme les produits accessoires récoltés et cueillis en forêt (hors gibier) ne constituent qu'une faible part des services rendus par les forêts, de l'ordre de 10 %.

De fait, c'est le CGEDD en lien avec la DEB qui réfléchit à ces sujets et qui a lancé l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE), dont l'ambition est d'être plus systématique. Une vision plus consolidée de l'ensemble des sujets liés à la forêt portée principalement par le MEDDE : biodiversité et eau (DEB), risques naturels (DGPR), climat et bois-énergie (DGEC), construction (DGHCU) serait utile.

Non seulement les aménités commencent à être chiffrées, mais elles sont également prises en compte par la jurisprudence pour évaluer les dommages et intérêts dans le cadre de contentieux relatifs à des coupes illégales en forêt publique.

²⁵ Une forêt en pleine croissance peut absorber et stocker 3 à 10 tonnes de carbone par hectare et par an. En France métropolitaine, le stock de carbone dans la biomasse forestière est estimé entre 50 à 60 tonnes de carbone par hectare et dans les sols forestiers autour de 35 à 80 tonnes de carbone par hectare. Des études récentes ont conclu à un stock moyen dans la biomasse autour de 71 tonnes de carbone par hectare (76 pour les feuillus et 62 pour les résineux).

Ainsi, la Cour d'appel de Grenoble a jugé le 12 mai 2010²⁶ « qu'au titre des atteintes à la propriété forestière, les réclamations sont parfaitement justifiées par rapport aux arbres coupés et aux pertes de valeurs d'avenir de récolte anticipée (...), que la demande faite au titre de l'atteinte à la gestion durable forestière et à la fonction de protection des forêts est justifiée conformément à la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 qui stipule que la gestion forestière et la valorisation des produits forestiers contribuent à la réduction des gaz à effet de serre et au développement des énergies renouvelables ; à ce titre elles ont vocation à participer au mécanisme de marché destiné à honorer les engagements internationaux en la matière, que la somme réclamée calculée sur la quantité de carbone non séquestrée et le prix du marché de la tonne de CO₂ au 11 mars 2009 doit être accueillie ».

C'est également en s'appuyant sur cette méthode que la DT Rhône Alpes²⁷ a établi une méthode d'indemnisation de la perte des aménités, mise en œuvre dans le cadre de mesures compensatoires et dans certaines formes d'occupations de la forêt domaniale par des ouvrages du type pistes de ski en forêt domaniale de Megève ou de Grande Chartreuse. La région Rhône Alpes finance des actions en forêt pour conforter ces aménités.

L'ensemble des organisations syndicales soutiennent le principe d'un financement des forêts en prenant en compte les aménités : « Les forêts françaises notamment publiques accomplissent un rôle social et environnemental de plus en plus prégnant sans que ces services ne soient compensés. En aucun cas le rôle des forêts dans le cycle du carbone, de la protection de l'eau potable, des espèces animales et végétales et des paysages, dans l'accueil des citoyens n'est reconnu sur le plan financier (...). Une fois reconnues, les aménités permettraient à l'ONF de mieux équilibrer son budget et de lui permettre de le stabiliser au moins sur le moyen terme »²⁸ La mission estime souhaitable de poursuivre les réflexions dans ce domaine.

Elle insiste par ailleurs sur le fait que toutes les recommandations proposées ont été évaluées en fonction de leur impact budgétaire en régime de croisière : il conviendra avec les parties prenantes d'examiner de manière plus fine le rythme et les modalités de leur mise en œuvre. Il ne pourra être fait l'économie d'une réflexion sur l'évolution des ressources humaines de l'office, de sa nature et de ses compétences. Ces réflexions interfèrent très fortement avec les nécessaires évolutions de compétences liées aux mutations technologiques prévisibles dans le domaine du relevé et de l'exploitation des données forestières.

²⁶ Arrêt n°528, 1^{ère} chambre correctionnelle Etat/Stabile Donato.

²⁷ Note relative à une proposition d'estimation de la redevance loyer en forêts domaniales, François-Xavier Nicot et Bernard Ducruet.

²⁸ Bois Verts, bulletin de liaison apériodique des personnels techniques forestiers de l'ONF, SNTF-FO, octobre 2014 n°60, page 9.

Rapport

Enfin, la mission souligne qu'une tutelle réellement partagée entre les ministères de tutelle de l'office apparaît indispensable pour faire progresser toutes ces réflexions et les porter au conseil d'administration.

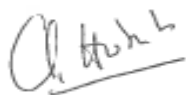
A Paris, le 29 mai 2015

Hélène PELOSSE

Handwritten signature of Hélène Pelosse in black ink, featuring a stylized 'H' and 'P'.

Inspectrice générale des
finances

Claire HUBERT

Handwritten signature of Claire Hubert in black ink, with a cursive style.

Ingénieur général des
ponts, des eaux et des
forêts

Max MAGRUM

Handwritten signature of Max Magrum in black ink, consisting of a single fluid stroke.

Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Marie-Astrid RAVON-BERENGUER

Handwritten signature of Marie-Astrid Ravon-Berenguer in black ink, with a cursive style.

Inspectrice des finances

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION

Proposition n° 1 : Suite à la méconnaissance du coût réel du régime forestier constaté à l'occasion des déplacements sur le terrain, il est proposé de diffuser largement la méthodologie des travaux de reconstitution du coût du régime forestier et ses résultats auprès des communes forestières, y compris le rapprochement avec la comptabilité analytique de l'ONF.

Proposition n° 2 : Communication par l'ONF à chaque commune d'un coût même approximé du régime forestier mis en œuvre par l'ONF pour chaque forêt communale ainsi que la contribution de la commune à ce coût (frais de garderie et taxe à l'hectare). Il conviendrait de faire figurer ces éléments dans tous les documents remis à la commune, et notamment dans le bilan communal.

Proposition n° 3 : Améliorer le contenu du bilan communal afin d'y intégrer tous les éléments utiles pour les communes forestières. Ceci suppose un transfert de données de la DGFIP vers l'ONF pour garantir l'exhaustivité des données. Ce transfert doit se régler dans le cadre de la politique d'Open data de l'Etat sous l'égide d'Etalab.

Proposition n° 4 : Conserver la catégorie « hors activité » à condition qu'elle se limite à des produits et des charges réellement exceptionnels. A cet égard, il est jugé contestable le fait d'imputer dans cette catégorie la dotation à la provision pour reconstitution climatique ou encore le dispositif de cessation anticipée d'activité des ouvriers forestiers (non exceptionnel mais récurrent à l'ONF).

Proposition n° 5 : Intégrer dans les éléments de coût du régime forestier communiqués aux communes forestières à l'échelle globale (et non par forêt) le détail des coûts indirects par nature de coûts ; les reconstituer à défaut de pouvoir faire évoluer le système SAP pour permettre une traçabilité des types de coûts indirects déversés au final sur chaque domaine d'activité.

Proposition n° 6 : Envisager un texte de niveau législatif prévoyant à l'article L. 214-5-2 du code forestier les dispositions suivantes : *« La collectivité ou la personne morale propriétaire est tenue de faire voter simultanément les opérations prescrites dans l'aménagement comme complément indispensable à la coupe effectuée et des réaliser dans les trois ans qui suivent une exploitation des bois. A défaut d'autres sources de financement, et pour satisfaire à cette dépense obligatoire, le produit obtenu lors de la vente des bois exploités est imputé au paiement desdits travaux. Les bois devant faire l'objet d'une coupe ne peuvent être affectés à l'affouage ou à l'autoconsommation de la collectivité ou personne morale propriétaire que si celle-ci dispose d'un financement suffisant pour effectuer les travaux visés au premier alinéa. »*

Proposition n° 7 : La mission propose pour les collectivités dont les forêts dépassent 500 ha (et qui peuvent donc faire l'objet d'une gestion cynégétique relativement indépendante) dont la situation exige un accroissement de la pression de chasse et qui n'utilisent pas la possibilité offerte par la loi de sortir du périmètre des associations communales de chasse agréées (*c'est le cas général, les élus ne souhaitant pas soulever des conflits avec les chasseurs intéressés par les ACCA, souvent habitants des communes concernées*) :

i) soit une majoration forfaitaire de l'assiette des frais de garderie à ce titre à hauteur de 15,4 €/ha correspondant à la moyenne constatée sur trois ans des recettes tirées de la chasse et de la pêche dans les collectivités qui les facturent ; rendement pour l'ONF estimé à environ 2 M€ ;

ii) soit une majoration de la contribution à l'hectare (par exemple : dix euros par hectare au lieu de deux euros) afin d'inciter les collectivités à sortir des ACCA.

Proposition n° 8 : Formuler des axes d'action non contradictoires par les tutelles y compris définir de façon formelle avec les parties prenantes le partage de l'effort nécessaire entre l'ONF et les communes forestières. Si un effort suffisant de ces deux acteurs n'est pas mis en œuvre, les tutelles devront en tirer les conséquences sur leur propre contribution, sous forme de hausse du versement compensateur.

Proposition n° 9 : Clarifier le statut des prestations liées à l'exploitation et considérer que l'exploitation du bois façonné relève du régime forestier sans facturation des prestations ATDO exploitation/OET exploitation. En contrepartie, asseoir les frais de garderie sur les produits HT bruts des ventes de bois (sans déduire les frais d'exploitation), les montants payés par les communes étant ainsi équivalents (cf. calculs dans l'annexe IV).

Proposition n° 10 : Reclasser les études préalables de desserte et de câblage en zone de montagne dans le régime forestier afin de garantir la solvabilisation de ces dernières, indispensables pour permettre l'exploitation des bois en zone de montagne.

Proposition n° 11 : Modifier les modalités de mise en œuvre du régime forestier en incitant très fortement les collectivités à regrouper la gestion de leurs forêts par la mise en place d'une contribution financière supplémentaire en cas de non regroupement. Trois seuils de regroupement ont été analysés : 25, 200 et 500 hectares.

Proposition n° 12 : En cas d'absence de regroupement, les collectivités seraient soumises à une contribution financière supplémentaire définie de la manière suivante : 60€/ha pour les forêts de moins de 25 hectares, ce qui équivaut à leur faire payer le coût complet du régime forestier en cas de refus de regroupement, 30€/ha pour les forêts entre 25 et 100 hectares, ce qui équivaut au coût moyen de la gestion privée et 20€/ha pour les forêts de plus de 100 hectares.

Proposition n° 13 : Le principe d'un RTG pour les forêts de moins de 25 hectares sans enjeu et peu productives devrait être généralisé et rendu obligatoire pour toutes les forêts de moins de 25 hectares, ce qui suppose d'alléger les éventuelles conditions encadrant actuellement le recours au RTG par l'ONF. Pour les forêts comprises entre 25 et 500 hectares, il est proposé d'appliquer un aménagement adapté aux surfaces moyennes, assimilable au plan simple de gestion (PSG). Entre 500 et 1 000 hectares, il est proposé d'appliquer un aménagement adapté aux surfaces intermédiaires du type aménagement simple. Au-delà de 1 000 hectares, il est proposé d'appliquer un aménagement adapté pour les grandes surfaces qui équivaut à l'aménagement standard aujourd'hui.

Proposition n° 14 : Demander aux services de l'État (MEDDE et MAAF) et à l'ONF de s'appuyer sur les propositions de la mission en cours du CGEDD et du CGAEER sur la mise en œuvre du L.122-7-1 (annexes vertes) du code forestier en forêt privée, pour prendre rapidement des dispositions similaires pour l'approbation des aménagements en forêt publique de telle façon que cet article puisse être mis œuvre dans un an.

Proposition n° 15 : L'ONF doit se donner les moyens de suivre les coûts d'élaboration des aménagements notamment :

- ◆ en indiquant dans la base de données FSA le type d'aménagement retenu selon les quatre catégories ;
- ◆ en suivant la production des aménagements selon des abaques de temps moyens au niveau des agences et des UT ;
- ◆ en refondant la revue de processus EAM à cet effet et en prévoyant un suivi homogène et en coûts complets, en lien avec le contrôle de gestion et la comptabilité analytique de l'office.

Proposition n° 16 : Définir au niveau national une stratégie sur la futaie irrégulière assortie d'un dispositif de suivi, notamment des coûts engendrés pour l'ONF en matière de gestion des forêts des collectivités.

Rapport

Proposition n° 17 : Il est proposé pour toutes les forêts de :

- ♦ diviser l'aménagement de 20 ans en périodes de trois ans, et de faire adopter aux propriétaires des programmes de coupes et de travaux triennaux ;
- ♦ fixer simultanément les modalités de vente retenues par la collectivité pour une période de trois ans ;
- ♦ faire des référents bois des agences les interlocuteurs privilégiés des propriétaires sur l'enjeu de mobilisation du bois.

Proposition n° 18 : Encadrer strictement la pratique de l'affouage en la limitant à des coupes de bois façonné exploité par un professionnel et délivré à la commune dans le cadre du programme de coupes établi pour l'aménagement. En outre, abroger dans le dernier alinéa de l'article L. 243-3 du code forestier la disposition qui permet de verser en argent aux habitants le produit de la vente des bois d'affouage. Cette disposition est aujourd'hui contraire à l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales issu de la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 réformant les sections de commune.

Proposition n° 19 : Supprimer les cessions aux particuliers. Cette suppression peut se faire par simple instruction interne à l'ONF.

Proposition n° 20 : Réduire les coûts indirects de l'ONF *via* :

- ♦ la poursuite du regroupement de la gestion des ressources humaines et l'optimisation des systèmes informatiques de GRH (SIRH) ;
- ♦ la réduction des coûts de formation et la vente du campus de Velaine-en-Haye ;
- ♦ la réduction du nombre d'instances représentatives du personnel en prévoyant notamment un CHSCT unique et une instance regroupant les compétences dévolues au comité d'entreprise et au comité technique paritaire pour l'ensemble des personnels de l'ONF à l'instar de ce qu'a fait VNF qui dispose également de personnel de droit privé et sous statut fonctionnaire ;
- ♦ la réduction du nombre de conventions collectives des ouvriers forestiers de 14 à une.

Proposition n° 21 : Il est proposé un scénario dit « conversion » dans lequel les collectivités consentent un effort significatif de regroupement de la gestion de leurs forêts de moins de 500 hectares dans des syndicats d'au moins 1 000 ha, qui rend inutile la création de nouvelles catégories d'aménagement de la part de l'ONF. Toutefois, un effort de l'office subsiste afin d'aligner le coût de cette prestation sur le niveau constaté en forêt domaniale. Dans ce scénario, les collectivités ne subissent pas d'augmentation de leur contribution au financement du régime forestier.

Proposition n° 22 : En fonction des efforts consentis par les collectivités pour regrouper la gestion de leurs forêts, il est proposé une hausse de la contribution des collectivités au financement du régime forestier de respectivement 0 M€ (scénario « conversion »), 5 M€ (scénario « amélioration ») et 10 M€ (scénario « éclaircie »). Cet effort se cumule à la contribution financière supplémentaire proposée par la mission en cas de refus d'adhérer à un syndicat de gestion forestière.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : La comptabilité analytique de l'office national des forêts**
- ANNEXE II : Elaboration des aménagements des forêts des collectivités bénéficiant du régime forestier**
- ANNEXE III : L'affouage et les cessions de bois aux particuliers**
- ANNEXE IV : Les limites entre le régime forestier mis en œuvre dans les forêts des collectivités et les activités concurrentielles**
- ANNEXE V : Le regroupement de la gestion des forêts des collectivités et l'adoption d'un programme pluriannuel de coupes et de travaux**
- ANNEXE VI : Le financement du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités**
- ANNEXE VII : Méthode d'estimation du coût du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités**

ANNEXE I

La comptabilité analytique de l'office national des forêts

SOMMAIRE

1. LA STRUCTURE GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE : TROIS GRANDS DOMAINES D'ACTIVITÉ DE PRODUCTION ET DES RETRAITEMENTS QUI CONCERNENT PRINCIPALEMENT LES PRESTATIONS INTERNES ET LES ACTIVITÉS DE SOUTIEN	1
1.1. La comptabilité analytique est structurée autour de trois grands domaines d'activité de production.....	1
1.2. Les retraitements effectués pour construire la comptabilité analytique concernent principalement les prestations internes et les activités de soutien.....	4
1.2.1. <i>Les prestations internes.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>La répartition des activités de soutien et management.....</i>	<i>5</i>
1.2.3. <i>La répartition et le suivi des activités de soutien technique.....</i>	<i>7</i>
2. LA NOMENCLATURE RETENUE POUR LA GESTION DES FORÊTS DES COLLECTIVITÉS EST PROCHE DE CELLE QUI S'APPLIQUE À LA GESTION DE LA FORÊT DOMANIALE.....	7
2.1. Les comptes de charges distinguent six activités principales	7
2.1.1. <i>La gestion forestière.....</i>	<i>8</i>
2.1.2. <i>L'élaboration des aménagements.....</i>	<i>10</i>
2.1.3. <i>La mobilisation des bois</i>	<i>10</i>
2.1.4. <i>Les activités de service public</i>	<i>11</i>
2.1.5. <i>Les relations clients et usagers.....</i>	<i>11</i>
2.1.6. <i>La recherche et soutien technique.....</i>	<i>12</i>
2.2. Les comptes de produits se limitent, pour les forêts des collectivités, aux frais de garderie d'une part, et au versement compensateur d'autre part.....	12
3. LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE VONT DANS LE BON SENS MAIS LEUR IMPACT SUR LE SOLDE DES DIFFÉRENTES ACTIVITÉS A ÉTÉ MAL ÉVALUÉ <i>EX ANTE</i>	12
3.1. Les modalités de remplissage des grilles de collecte des temps des personnels fonctionnaires fragilisent la comptabilité analytique	12
3.1.1. <i>Un constat déjà formulé par les inspections précédentes et la Cour des comptes</i>	<i>12</i>
3.1.2. <i>Les constats effectués par la mission à l'occasion de ses déplacements de terrain et des enquêtes menées auprès des agences confirment les limites des CTPF.....</i>	<i>15</i>
3.2. L'importance du montant des charges et produits non répartis sur les différentes activités rendait la comptabilité analytique peu lisible.....	16
3.3. Les évolutions récentes de la comptabilité analytique de l'office sont globalement satisfaisantes mais elles restent perfectibles.....	17
3.3.1. <i>La réintégration du non incorporé est un progrès en dépit de la reconstitution d'une catégorie « hors activité »</i>	<i>18</i>
3.3.2. <i>Les nouvelles clefs de répartition des coûts indirects sont plus fiables mais leur impact sur le solde des différentes activités a été mal évalué ex ante.....</i>	<i>20</i>

Annexe I

La comptabilité analytique de l'office national des forêts (ONF) est l'un des outils de pilotage de l'établissement qui a commencé à être mis en œuvre à compter de 1993. Elle s'appuie sur le progiciel SAP, l'un des standards du marché, déployé par l'établissement en 2007.

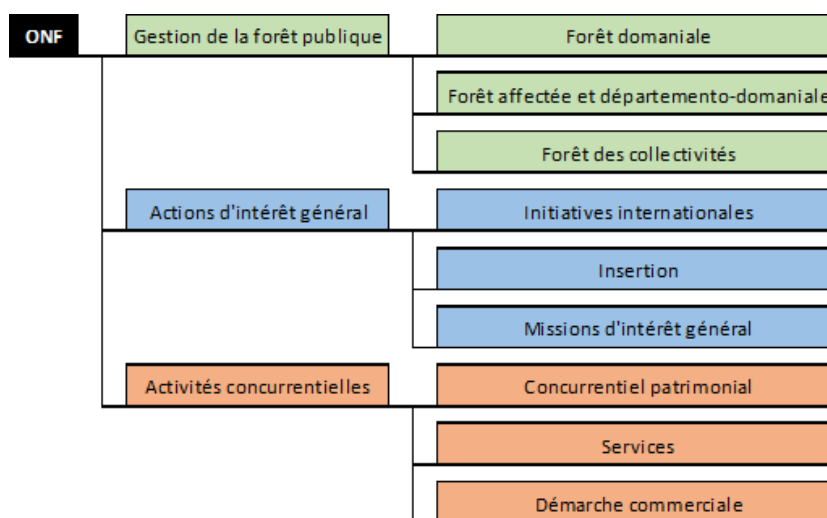
Cette comptabilité analytique est non seulement utile pour le pilotage de l'établissement, mais aussi indispensable en raison de la coexistence au sein de l'ONF d'activités qui peuvent, par exemple, soit relever d'un régime de service public comme le régime forestier, soit du droit de la concurrence comme les activités dites concurrentielles, ces dernières ne pouvant pas être financées ou subventionnées par les premières.

1. La structure générale de la comptabilité analytique : trois grands domaines d'activité de production et des retraitements qui concernent principalement les prestations internes et les activités de soutien

1.1. La comptabilité analytique est structurée autour de trois grands domaines d'activité de production

Les activités de production de l'ONF sont structurées autour de trois grandes missions : la gestion de la forêt publique, les missions d'intérêt général et les activités concurrentielles.

Graphique 1 : Structuration des activités de production de l'ONF



Source : ONF.

Encadré 1 : Contenu de la mission « Gestion de la forêt publique »

La mission « Gestion de la forêt publique » comprend :

- ♦ la forêt domaniale (gestion et travaux) qui concerne l'ensemble des forêts domaniales inscrites au bilan de l'ONF, c'est-à-dire les forêts domaniales propriétés privées de l'Etat (ministère en charge de l'agriculture et de la forêt). Leurs travaux sont immobilisables, selon leur nature ;
- ♦ la forêt affectée et départemento-domaniale : pour ces forêts, l'ONF encaisse leurs produits et exécute les travaux nécessaires sur son budget propre. Elles ne sont cependant pas inscrites au bilan de l'ONF, mais leurs travaux sont immobilisables, selon leur nature ;
- ♦ la forêt des collectivités : ce sont les forêts relevant du régime forestier. Ce suivi ne concerne que la mise en œuvre du régime forestier et non les travaux qui relèvent de l'activité concurrentielle dont l'ONF n'a pas le monopole.

Annexe I

Encadré 2 : Contenu de la mission « Actions d'intérêt général »

La mission « Actions d'intérêt général » comprend :	
◆	les initiatives internationales : ce sont essentiellement les projets bénéficiant de fonds européens. Ces activités sont financées par des concours publics (subventions d'exploitation) ;
◆	les actions d'insertion, menées soit en encadrant des emplois d'insertion recrutés par d'autres structures, soit en exécutant des chantiers avec des emplois recrutés par l'ONF ;
◆	les missions d'intérêt général (MIG) : sont classée ici les conventions signées avec les ministères, mais aussi les missions d'intérêt général exercées dans le cadre de conventions locales s'inscrivant dans le prolongement des MIG nationales (par exemple les patrouilles de surveillance incendie commandées localement), signées en dehors du champ de la concurrence. Ces conventions sont suivies par thématique (incendie, montagne, littoral...).

Encadré 3 : Contenu de la mission « Activités concurrentielles »

La mission « Activités concurrentielles » comprend :	
◆	le concurrentiel patrimonial qui concerne les conventions de travaux patrimoniaux ou de maîtrise d'œuvre en forêt relevant du régime forestier ;
◆	les services qui concernent les autres activités concurrentielles : cela recouvre à la fois des prestations de travaux et d'études ;
◆	la démarche commerciale, qui est affichée en tant que telle, et non reventilée entre les différentes activités concurrentielles.

Ces différentes missions se retrouvent dans la structuration de la comptabilité analytique de l'ONF retracée dans le tableau suivant. Les missions effectuées pour les communes relèvent de plusieurs de ces catégories.

Tableau 1 : Domaines d'activité dans la comptabilité analytique de l'ONF

Numéro et libellé du domaine d'imputation analytique	Codification et nature de l'activité	
1. Gestion de la forêt publique	(1)	Activités structurant les résultats de l'ONF
2. Actions d'intérêt général	(1)	Activités structurant les résultats de l'ONF
3. Activités concurrentielles	(1)	Activités structurant les résultats de l'ONF
4. Entreprises internes	(2)	Prestations internes réaffectées aux activités de production qui en bénéficient
7. Hors activité	(1)	Activités structurant les résultats de l'ONF
8. Soutien-Management	(4)	Activités de soutien réaffectées aux activités de production
9. Imputations transitoires	(3)	Imputations provisoires réaffectées aux activités auxquelles elles contribuent
Z Hors comptabilité	(5)	Imputations « mécaniques » ne contribuant pas au résultat

Source : ONF, bilan analytique 2013.

La première mission regroupe toutes les prestations de mise en œuvre du régime forestier en forêt des collectivités, la gestion et les travaux en forêt domaniale, ainsi que les actions exercées en prolongement et en appui à la mise en œuvre du régime forestier : accueil du public, instruction des dossiers de l'État, relation clients & usagers et recherche & développement (codification 1*).

Annexe I

La deuxième mission regroupe les MIG qui sont les activités conventionnelles hors champ concurrentiel. Elles sont de deux natures : d'une part, les prestations de service sur commande, financées sur chiffre d'affaires, telles les conventions nationales avec l'État (DFCI, etc...), et d'autre part, les activités bénéficiant de concours publics, telles les projets partiellement financés par l'Union européenne ou par l'État français (codification 2*).

La troisième mission comprend l'ensemble des activités conventionnelles exercées dans le champ concurrentiel, pour des clients privés ou publics dont les collectivités, dans le cadre des travaux dans leurs forêts relevant du régime forestier (« concurrentiel patrimonial ») ou en dehors de ce périmètre (« concurrentiel services ») (codification 3*).

Les imputations codifiées en 4* regroupent toutes les activités exercées par une structure de l'ONF au profit d'une autre structure de l'ONF.

Les imputations en 7* (« Hors activité »), nouvelles à compter de 2012, regroupent les charges ou produits liés à des opérations exceptionnelles, non reconductibles, sans lien avec l'activité de l'année de l'année en cours, et qui sont donc sorties des charges ou produits des missions, afin de ne pas en perturber l'analyse (ex : en 2013, le produit fiscal exceptionnel issu du remboursement de trop-perçu de TVA sur le versement compensateur pour l'année 2007, soit 23,1 M€ de produits).

Les imputations en 8* servent à suivre toutes les activités relevant du soutien et du management. Au-delà des coûts directement imputés sur les activités de production (1* à 4*), **ces coûts de soutien-management permettent, après ventilation, de calculer les coûts complets des activités de l'ONF.** Cette rubrique n'apparaît donc pas dans la présentation des résultats analytiques de l'office.

Les imputations en 9*, permettent de comptabiliser « en bloc » certaines charges (et certains produits), pour ensuite les répartir selon des clés de réaffectation. Ces charges et produits présentent deux spécificités :

- ◆ leur imputation détaillée est très difficile, voire impossible lors de l'enregistrement en comptabilité ;
- ◆ elles ont besoin d'un lissage annuel pour une répartition correcte entre activités. Ainsi, par exemple, les dépenses de fonctionnement, maintenance et réparation des locaux techniques sont cumulées sur l'année, et le cumul réparti sur toutes les activités menées au long de l'année.

Ce dispositif d'imputation transitoire s'applique notamment au coût des locaux techniques ainsi qu'aux dépenses de fonctionnement directement liées aux agents de terrain (charges de carburant par exemple). Elles sont ensuite ventilées sur les domaines de production et de soutien (1, 2, 3, 4 et 8). Il s'agit donc de coûts directs calculés et non de coûts indirects.

Enfin, la codification en Z* comprend toutes les imputations mécaniques nécessaires à SAP (modules CEDRE et GINCCO) mais qui ne rentrent pas dans la comptabilité analytique de l'ONF (ex : factures de vente de bois éditées au nom des collectivités, l'office agissant pour leur compte).

Il est par ailleurs nécessaire de préciser quelques définitions de termes employés dans la suite du rapport, afin d'en faciliter la lecture :

- ♦ le solde direct par activité d'une structure (étant rappelé que dans le progiciel et l'informationnel de l'ONF, i.e. SAP et BW, chaque structure n'est porteuse que de ses charges et produits) représente la différence entre les produits et les charges mis en œuvre sur une activité directement, c'est-à-dire **avant ventilation des coûts de soutien-management selon les clés métiers retenues et avant ventilation du solde des activités internes 4***. Il est établi en fin de clôture comptable, c'est-à-dire une fois réalisées l'ensemble des opérations nécessaires (ex : déclaration des charges à payer, des travaux en cours, etc.) à l'établissement de la comptabilité générale annuelle de l'office.
- ♦ le solde complet pour une structure, représente la différence entre les produits et charges mis en œuvre sur les activités **après ventilation des coûts de soutien-management selon les clés métiers retenues et après ventilation du solde du 4***. Ce processus de réaffectation/ventilation des charges et produits indirects est appelé « clôture analytique » et débute une fois la clôture comptable terminée.

Enfin, il est nécessaire de rappeler que **le versement compensateur, soit 120,4 M€ HT en 2013, est affecté par convention à la direction générale sans ventilation par territoire, cette subvention pour charge de service public traduisant un principe de mutualisation de la gestion du régime forestier**. Cela explique en partie les soldes déficitaires au niveau territorial pour ce qui concerne la gestion de la forêt des collectivités.

1.2. Les retraitements effectués pour construire la comptabilité analytique concernant principalement les prestations internes et les activités de soutien

1.2.1. Les prestations internes

Les relations entre les entreprises internes et les autres structures se font par achats-ventes internes. En effet, lorsqu'un service de l'ONF fait appel à un autre service pour l'accomplissement de certaines tâches, l'activité menée ne relève ni du conventionnel, ni du domanial : elle relève d'échanges internes qui doivent rester transparents quant au résultat de l'ONF. Il s'agit par exemple :

- ♦ d'entreprises internes : agences travaux, y compris leurs ateliers bois et pépinières, agences études, Campus, etc. ;
- ♦ ou de services internes : dépenses mutualisées au niveau national, soutien administratif, sous-traitance d'activités concurrentielles, etc.

Le résultat du 4* devant, par construction, être égal à zéro, il est nécessaire de reventiler ces montants sur les activités de production.

Pour ce faire, la clé utilisée, constituée par agence, est composée des achats par destination dans l'année du domaine fonctionnel en 4* émetteur. A titre d'illustration, l'agence travaux de la délégation territoriales Centre Ouest Auvergne Limousin réalise et vend dans l'année, en 4-EI10-TXFD, des travaux à l'agence Montagnes d'Auvergne, qui les achète dans des proportions identiques en 1-FD99-TRRE (travaux de régénération) et 1-FD99-BOMA (martelage). Les montants imputés sur le 4-EI10-TXFD pour l'agence travaux pendant la clôture analytique seront alors reventilés à part égale entre les deux domaines fonctionnels sur lesquels auront été achetés ces travaux pendant l'année.

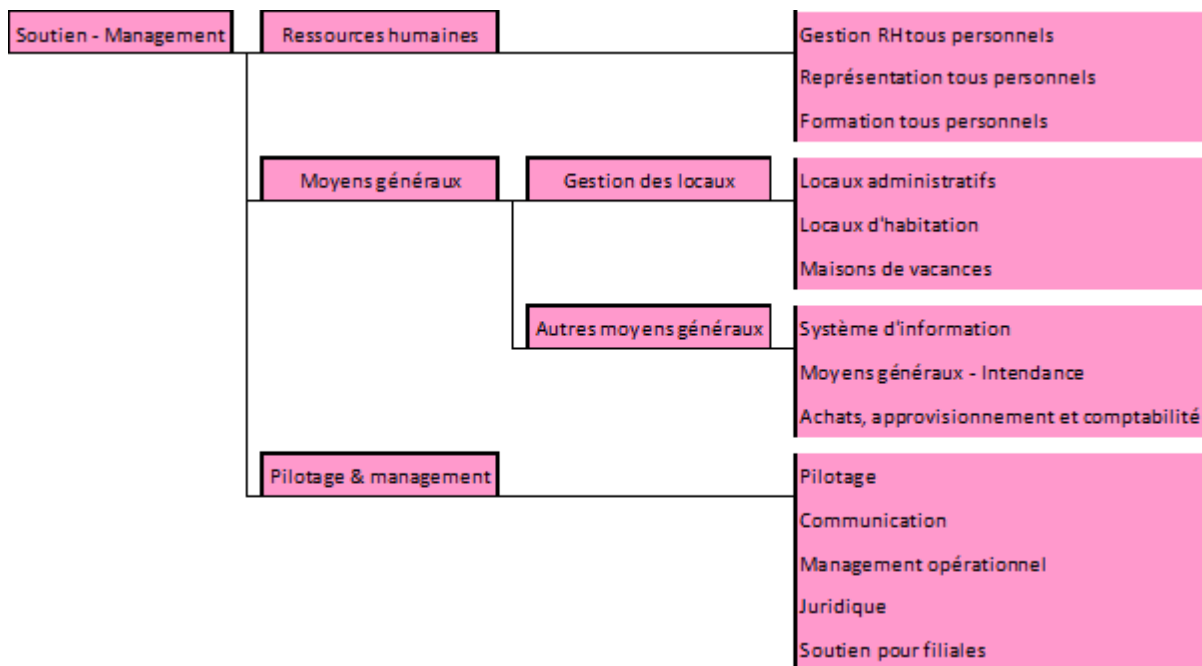
En outre, jusqu'en 2013, pour tout ce qui concerne les domaines fonctionnels en 4* ayant trait aux missions d'intérêts général, 100 % des montants étaient réaffectés vers le domaine fonctionnel équivalent en 2*. A compter de 2014, ces montants sont directement imputés en 2*.

1.2.2. La répartition des activités de soutien et management

1.2.2.1. La typologie des activités de soutien et management et les cycles de déversement

Chacune des activités de soutien – management est amenée à être ventilée sur les activités de production pour obtenir un résultat en coût complet. L'ensemble des activités suivies est retracé dans le graphique suivant.

Graphique 2 : Détail des activités de soutien management ventilées sur les activités de production



Source : ONF, guide de la comptabilité analytique.

Les déversements analytiques sont principalement de deux natures :

- ♦ les déversements qui concernent les prestations transitoires constituent en réalité des réaffectations budgétaires de montants passés initialement en masse en comptabilité, par commodité. Ils sont nécessaires au suivi budgétaire de chaque structure concernée. Ces déversements sont effectués au niveau de chaque agence ;
- ♦ tout un ensemble de déversements permet le calcul des coûts complets locaux : ventilation du soutien-management à la fois sur certaines activités de soutien-management mais aussi sur les activités de production. A la fin de l'exécution de ces cycles, tout le soutien management est ventilé sur la production, y compris le soutien-management technico-commercial. Ces déversements sont effectués au niveau de chaque agence.

En outre, hors système SAP, les coûts des structures de la ligne hiérarchique (direction générale, délégations territoriales) sont affectés aux agences, afin qu'elles puissent avoir la lisibilité sur leurs coûts complets.

1.2.2.2. Les clefs de répartition retenues

Les coûts « indirects » sont constitués des coûts des activités de « soutien et management ». Celles-ci, non directement productives, sont en appui à l'ensemble des activités de production. **Chaque niveau est porteur de coûts indirects : unité territoriale, agence, délégation territoriale et direction générale.**

Ces coûts indirects ont vocation, en fin de période, à être ventilés sur les activités de production, permettant ainsi de constituer le coût complet des activités, contrairement aux coûts directs qui sont affectés aux activités de production au fil de l'eau, à chaque enregistrement de dépense, et qui ne font donc pas l'objet de traitement analytique.

1.2.2.2.1. Moyens généraux

Ces montants sont ventilés à la fois sur les autres activités de soutien-management (à qui ils bénéficient aussi) et sur la production.

Encadré 4 : Clefs retenues par type de coûts de soutien

Le coût des locaux administratifs est ventilé en fonction des activités menées par les personnels qui les occupent. Le ratio utilisé est la surface occupée par ces personnels pour les activités qu'ils exercent.

Le coût des maisons forestières d'habitation, qui permettent de maintenir les agents forestiers sur, ou proches du territoire qu'ils gèrent et surveillent, est ventilé sur la forêt publique. Le ratio utilisé pour répartir entre les différents types de forêt est la surface forestière gérée.

Le coût des maisons forestières de vacances est affecté à la gestion forestière de la forêt domaniale. En effet, la maintenance des maisons forestières de vacances ne contribue pas à l'activité de l'ONF et ces coûts doivent être considérés comme un maintien du patrimoine.

Le coût des moyens généraux & intendance (affranchissement, téléphone, etc.), qui ne comprend pas les frais généraux opérationnels (gérés en imputation transitoire, cf. *supra*), est affecté au coût d'entretien des locaux administratifs, puis ventilé avec ce dernier selon le ratio de la surface de bureau (cf. *supra*).

Ces activités englobent notamment la tenue de la comptabilité en charges et produits, la gestion des achats et approvisionnements, ainsi que les autres activités de soutien non décrites précédemment. Elles bénéficient à toute l'activité de l'établissement. Leur ventilation se fait en fonction du temps passé par les personnels fonctionnaires, mesuré en nombre de jours, à l'exception des achats et de la tenue de la comptabilité qui se fait en fonction du nombre de lignes de dépenses par activité.

1.2.2.2.2. Ressources humaines : gestion administrative et représentation des personnels

Ces montants sont ventilés à la fois sur les autres activités de soutien-management (hors soutien déjà ventilé, cf. *supra*) et sur la production. Le coût de la gestion administrative des ressources humaines et de la représentation des personnels est ventilé en fonction du temps passé par l'ensemble des personnels, fonctionnaires et ouvriers. En effet, le volume de ces activités est directement corrélé à la présence et au nombre des personnels.

1.2.2.2.3. Ressources humaines : formation

Selon le même principe qu'exposé ci-dessus, le traitement sera commun aux fonctionnaires et ouvriers. Ces montants sont ventilés en deux temps :

Annexe I

- ♦ ventilation des coûts de formation sur les différents domaines activités, en fonction du nombre d'unités de formation bénéficiant à chacun d'eux ;
- ♦ reprise de ces montants, domaine d'activités par domaine d'activités, pour les ventiler au niveau le plus fin des imputations analytiques selon les coûts directs constatés sur les activités ou le temps passé par l'ensemble des personnels sur les activités.

1.2.2.2.4. Pilotage & management

Les coûts liés au pilotage, qui concerne notamment le contrôle de gestion, est ventilé selon les activités chiffrées par les indicateurs retenus dans les contrats d'objectifs des différentes structures.

La communication est ventilée sur la forêt publique en fonction des coûts directs mouvementés en comptabilité sur les activités.

Le management est ventilé en fonction du nombre de jours travaillés par les personnels fonctionnaires et ouvriers.

1.2.3. La répartition et le suivi des activités de soutien technique

Ces activités de soutien sont suivies comme des activités opérationnelles, séparément des activités soutenues.

Pour la forêt publique, il s'agit des activités de recherche et développement national, de mise en œuvre du réseau de naturalistes, de promotion technique, des guides et expertises techniques.

2. La nomenclature retenue pour la gestion des forêts des collectivités est proche de celle qui s'applique à la gestion de la forêt domaniale

2.1. Les comptes de charges distinguent six activités principales

La forêt des collectivités relève du domaine 1 « Gestion de la forêt publique ». Pour la distinguer des forêts domaniales, dont les comptes commencent par FD, les comptes liés au régime forestier des forêts des collectivités sont libellés en FC. Ce suivi ne concerne que la mise en œuvre du régime forestier (activité de service public), à l'exclusion de l'exécution de travaux, expertises ou services relevant du domaine concurrentiel (domaine 3 « activités concurrentielles »).

Pour ces forêts, sont suivies tout ou partie des activités décrites pour les forêts domaniales. Ainsi, et sauf exception mentionnée ci-après, les imputations utilisées sont définies de façon analogue aux imputations en 1-FD99-* se terminant par la même chaîne de caractères. **A noter que pour les charges, une seule imputation est spécifique à la forêt des collectivités : l'exploitation groupée.**

En résumé, les comptes libellés en 1-FC99 « Forêts des collectivités » permettent le suivi de la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités, en dehors des forêts bénéficiant d'un suivi analytique spécifique (ex. : suivi des forêts de la collectivité territoriale de Corse en 1-FC01).

Le tableau *infra* retrace les principaux comptes dont le contenu sera ensuite détaillé.

Annexe I

Tableau 2 : Nomenclature de la comptabilité analytique relative à la gestion des forêts des collectivités

Niveau 1		Niveau 2		Niveau 3	
1-FC	Forêts des collectivités	1-FC-GE	Gestion forestière	1-FC-GEZZ	Gestion forestière (coûts indirects)
				1-FC-GEFO	Gestion foncière
				1-FC-GESU	Surveillance
				1-FC-GEPC	Chasse et pêche
				1-FC-GESA	Suivi et mise en œuvre des aménagements
		1-FC-AM	Aménagement	1-FC-AMZZ	Aménagements (coûts indirects)
				1-FC-AMAE	Elaboration des aménagements
				1-FC-AMDO	Autre étude et expertise
		1-FC-BO	Bois	1-FC-BOZZ	Bois (coûts indirects)
				1-FC-BOMA	Martelage
1-FC	Forêts des collectivités	1-FC-BO	Bois	1-FC-BOCO	Commercialisation et mise en vente des bois
				1-FC-BOSC	Suivi des coupes
				1-FC-BOEG	Exploitation groupée
		1-FC-AS	Activités de service public	1-FC-ASIA	Information et accueil du public
				1-FC-ASIE	Instruction des dossiers de l'Etat
		1-FC-RE	Relations clients usagers	1-FC-RECU	Relations clients usagers
		1-FC-SO	Recherche et soutien technique	1-FC-SORE	Recherche et développement national

Source : ONF, guide des listes de comptes en comptabilité analytique.

2.1.1. La gestion forestière

Il s'agit des comptes libellés en 1-FC99-GE « Gestion forestière », qui regroupent l'ensemble des activités liées à la gestion forestière.

L'imputation 1-FC99-GEZZ « Gestion forestière » ne sert qu'à réceptionner les coûts indirects concernant l'ensemble des domaines fonctionnels en 1-FC99-GE*.

La définition des intitulés est en général identique pour les forêts domaniales et les forêts des collectivités (cf. encadrés *infra*). Les écarts de définition sont, le cas échéant, précisés ci-dessous :

- ◆ 1-FC*-GEFO « Gestion foncière » : en ce qui concerne les concessions, la facturation des loyers ne relève pas du régime forestier contrairement à la forêt domaniale. Si elle est effectuée par l'ONF, cela doit être dans le cadre d'une prestation de service suivie en activité concurrentielle ;

Encadré 5 : Gestion foncière et surveillance en forêt domaniale

1-FD99-GEFO « Gestion foncière »

Cette activité permet d'imputer tout ce qui relève de la gestion foncière du domaine au nom de son propriétaire : droit d'usage, bornage, limites (y compris reconnaissance des limites), dossiers d'urbanisme, instruction des demandes, etc.

Le coût relatif aux impôts fonciers du non-bâti est à imputer sur cette activité. Cette activité concerne aussi l'instruction et le suivi des dossiers de concessions. Elle constitue l'imputation de dépenses qui seraient faites dans l'intérêt de concessions, par exemple la pose ou réfection d'une clôture pour délimiter un terrain concédé.

Attention : les questions relatives aux acquisitions ou aliénations relèvent de l'instruction des dossiers de l'Etat et non de la gestion foncière.

1-FD99-GESU « Surveillance »

Cette activité permet de suivre toute surveillance pilotée, c'est-à-dire avec un objectif clairement défini. Par exemple, la prévention et la constatation des infractions, la rédaction, l'instruction et le suivi administratif des procès-verbaux (stationnement, circulation, feux, etc.). La surveillance liée à la fréquentation touristique importante est également suivie sur cette activité.

Attention : la surveillance des coupes, de la chasse ou faisant l'objet d'une convention particulière sera suivie sur une autre imputation spécifique.

- ◆ 1-FC99-GEPC « Chasse et Pêche » : comme pour les concessions, l'ONF ne gère pas les dossiers de location de lots.

Encadré 6 : Chasse et pêche en forêt domaniale

La chasse et la pêche se divisent en deux ensembles :

- ◆ Exploitation commerciale de chasse et pêche : cet ensemble concerne les études, le lotissement et l'amodiation des lots, l'exploitation des licences, la constatation des infractions et la rédaction et suivi des procès-verbaux qui en découlent, enfin l'organisation et la réalisation de chasses protocolaires ou relationnelles ;
- ◆ Gestion de la faune sauvage : cet ensemble est plus ciblé sur la surveillance de la chasse et de la pêche, et notamment sur la préparation des plans de chasse.

Sont suivis sur cette prestation de chasse en forêt domaniale les reprises, comptages et mise en œuvre et suivi de bio-indicateurs. Le coût des bracelets de chasse (hors ceux destinés aux licences dirigées) est à imputer sur cette activité.

Attention : l'organisation de chasse en licences dirigées relève d'une prestation de service en activité concurrentielle (3-CL99-SECH). Les indemnités ou pénalités relatives aux lots de chasse ou pêche sont à imputer sur ce domaine fonctionnel, et non en produits du domaine.

- ◆ 1-FC99-GESA « Suivi et mise en œuvre des aménagements » : cette activité concerne le suivi de l'application des aménagements, les prévisions de récoltes annuelles et pluriannuelles, les états d'assiette, la tenue des sommiers, la programmation annuelle des travaux et les contrôles de conformité des travaux aux aménagements ; *Attention : le suivi de l'évolution des peuplements, les bases de données techniques et comptes rendus techniques et financiers sont suivis sur cette activité. Cette imputation analytique est également utilisée pour les bilans patrimoniaux des forêts domaniales.* Cette activité est aussi porteuse du pilotage technique des unités territoriales majoritairement communales (dans le cas contraire, à suivre en 1-FD99-GESA).

2.1.2. L'élaboration des aménagements

Les comptes libellés en 1-FC99-AM « Aménagements » regroupent l'ensemble des activités liées à l'élaboration des aménagements, ainsi qu'à la réalisation d'études et d'expertises. Les définitions sont applicables à la forêt domaniale et à la forêt des collectivités (cf. encadré *infra*).

Encadré 7 : Elaboration des aménagements en forêt domaniale

1-FD99-AMAE « Elaboration des aménagements »

Cette activité permet le suivi analytique des activités suivantes : inventaires parcellaires, description des peuplements, études de stations, cartographie, rédaction, et concertation publique. L'élaboration de plans de gestion pour les sites Natura 2000 majoritairement domaniaux ou pour les réserves biologiques est à suivre sur cette imputation.

Attention : l'élaboration des directives régionales d'aménagement (DRA) et des schémas régionaux d'aménagement (SRA) n'est pas suivie sur cette imputation mais sur la suivante « 1-FD99-AMDO ».

1-FD99-AMDO « Autres études et expertises »

Toute étude ou expertise consacrée à la forêt gérée, ce type de document contribuant à l'évolution des règles de gestion de la forêt concernée. On inclut à ce titre l'élaboration des DRA & SRA. Cette imputation sert aussi au suivi des études et expertises concernant tous les fonds d'interventions pour l'environnement et le développement durable (travaux et accueil du public).

L'élaboration de schémas de desserte est aussi à suivre sur cette imputation, quand la forêt domaniale est largement majoritaire.

Attention : les études et inventaires d'espèces et milieux remarquables font également partie de cette imputation.

L'imputation 1-FC99-AMZZ « Aménagements » ne sert qu'à réceptionner les coûts indirects concernant l'ensemble des domaines fonctionnels en 1-FC99-AM*.

2.1.3. La mobilisation des bois

Les comptes 1-FC*-BO « Bois » regroupent l'ensemble des activités liées à la mobilisation des bois, en dehors de l'exploitation des bois façonnés.

Les définitions sont applicables à la forêt domaniale et à la forêt des collectivités (cf. encadré *infra*), à l'exception des ventes groupées et de l'exploitation groupée qui présentent des spécificités dans les forêts des collectivités :

- ◆ 1-FC*-BOCO « Commercialisation et mise en vente des bois » : pour les forêts des collectivités, est imputée sur ce compte la part communale des ventes de bois groupées, leur reversement aux communes, ainsi que les 1 % de frais de gestion prélevés sur le produit de ces ventes ;
- ◆ 1-FC*-BOEG « Exploitation groupée des bois » : ce compte est strictement dédié au suivi analytique des exploitations de bois groupées, en forêts des collectivités, exécutées dans le cadre de ventes groupées.

Encadré 8 : Processus bois en forêt domaniale

1-FD99-BOMA « Martelage »

Cette activité est utilisée pour les visites préalables des parcelles, le marquage des bois (par marteau, peinture ou tout autre procédé), la reconnaissance et le marquage des produits accidentels. La préparation, l'arrêt et la saisie des fiches de martelage et les estimations matière sont aussi suivis sur cette imputation.

1-FD99-BOCO « Commercialisation et mise en vente des bois »

Cette activité (administration des ventes) englobe le lotissement, l'estimation des prix, l'élaboration des catalogues, la démarche commerciale bois et la préparation des éléments de facturation. Cela correspond donc aux activités menées avant la vente et le débouclage commercial du contrat. Sont également suivis dans cette activité l'élaboration, le suivi et la facturation des contrats d'approvisionnement.

Les coûts de transport des bois vendus livrés sont à imputer sur ce domaine fonctionnel, ainsi que le fonctionnement des aires de stockage temporaire des bois façonnés.

1-FD99-BOSC « Suivi des coupes »

Cette activité englobe la surveillance des exploitations, la constatation des infractions, les cessions accessoires, les autorisations diverses, le suivi administratif jusqu'à la décharge d'exploitation et l'octroi de la mainlevée de caution.

Attention : cela concerne tous les modes de vente de bois (sur pied, façonnés).

L'imputation 1-FC99-BOZZ « Bois » ne sert qu'à réceptionner les coûts indirects concernant l'ensemble des domaines fonctionnels en 1-FC99-BO*.

2.1.4. Les activités de service public

Ces activités sont retracées sur deux comptes de la comptabilité analytique :

- ♦ 1-FC99-ASIA « Information et accueil du public » : cette activité est utilisée pour toute prestation d'information du public organisée et non payante (conférences, expositions et autres activités d'accueil). Certaines interventions peuvent toutefois faire l'objet de subventions ou participations financières. *Attention : les prestations de service que constituent les animations nature tarifées et facturées sont suivies en activité concurrentielle, domaines fonctionnels relevant de 3-CL ;*
- ♦ 1-FC99-ASIE « Instruction des dossiers de l'Etat » : cette imputation permet de suivre diverses activités administratives : orientations régionales forestières, documents d'urbanisme, soumissions/distractions, plans locaux d'urbanisme, schémas de cohérence territoriale, conseil départemental de la chasse, comités de pilotage et réunions de concertation dans le cadre de réalisation de PIDAF, instruction des dossiers de défrichement, etc. Doit également y figurer la participation des agents aux instances et commissions administratives concernant la chasse (plans de chasse, dégâts de gibier, conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage, etc.).

2.1.5. Les relations clients et usagers

L'activité 1-FC99-RECU « Relations clients et usagers », très proche des actions de communication et d'écoute, concerne les relations extérieures faites au bénéfice direct de la forêt gérée, par exemple, une tournée avec des associations pour exposer le bien-fondé d'une coupe de régénération.

2.1.6. La recherche et soutien technique

L'activité 1-FC99-SORE « Recherche et développement national » n'est pas directement imputable. Elle reçoit uniquement les déversements analytiques de l'activité de recherche & développement national toutes forêts confondues (1-FF99-SORE).

2.2. Les comptes de produits se limitent, pour les forêts des collectivités, aux frais de garderie d'une part, et au versement compensateur d'autre part

Les comptes 1-FC99-MU « Produits mutualisés » constituent un ensemble d'imputations exclusivement dédiées aux recettes.

Ces recettes n'étant pas imputables à l'une ou l'autre des activités décrites précédemment, elles restent suivies « en bloc », et sont à mettre en regard de l'ensemble des charges concernant les forêts publiques.

Ces comptes sont au nombre de deux, qui sont spécifiques aux forêts des collectivités :

- ◆ 1-FC*-MUGA « Frais de garderie » : imputation des recettes correspondant aux frais de garderie des forêts facturés aux collectivités propriétaires, ou leur représentant, ainsi que la contribution de 2 €/ha de forêt gérée ;
- ◆ 1-FC*-MUCP « Versement compensateur » : imputation des recettes correspondant au versement compensateur payé par le ministère chargé des forêts.

3. Les évolutions récentes de la comptabilité analytique vont dans le bon sens mais leur impact sur le solde des différentes activités a été mal évalué *ex ante*

A la suite du rapport conjoint des inspections de 2011, l'ONF a diligenté un cabinet de conseil, Atos Consulting. L'étude d'Atos a porté sur les règles de réallocation des charges indirectes de soutien management (codification 8*), les règles de réallocation des charges de soutien technique, les règles d'imputation des charges jusque-là imputées en « non incorporé » et le niveau de maille cible de réallocation des coûts indirects. Les travaux du cabinet Atos se sont situés en aval des traitements opérés sur le domaine 9. La mission a pris connaissance du rapport remis par Atos Consulting et des suites apportées par l'ONF.

3.1. Les modalités de remplissage des grilles de collecte des temps des personnels fonctionnaires fragilisent la comptabilité analytique

3.1.1. Un constat déjà formulé par les inspections précédentes et la Cour des comptes

L'ONF est un EPIC dont le personnel est composé pour les deux tiers de fonctionnaires et d'un tiers de personnel de droit privé. Ses activités relèvent à la fois du service public en ce qui concerne la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts publiques (forêts domaniales et des collectivités) et du champ concurrentiel en répondant à des appels d'offres de collectivités locales ou en signant des contrats avec des clients privés.

Pour assurer la séparation comptable de ses quatre missions principales (gestion des forêts domaniales, mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités, réalisation de missions d'intérêt général confiées par l'Etat et réalisation de prestations de service), alors que l'ensemble de ses personnels agissent simultanément dans différents champs d'activité, l'ONF tient depuis plus de vingt ans une comptabilité analytique des temps de travail.

Annexe I

Les schémas suivants donnent deux exemples de grille de collecte des temps des personnels fonctionnaires et assimilés (CTPF), pour les activités concurrentielles d'une part, pour la gestion des forêts publiques d'autre part.

Tableau 3 : Grille de CTPF pour les activités concurrentielles

			ACTIVITES CONCURRENTIELLES		
			Patrimonial		Services
			Forêts des collectivités	Forêt régionale & spécifique	Tous services
			3-CP99-*	3-CP01-*	3-CL99-*
Produits finis		*FIDI			
Travaux en OET	Exploitation des bois	*OEBO			
	Travaux patrimoniaux	*OETR			
Etudes et Expertises		*EXDI			
Prestations de Service	Ass.Tech. s/ exploitation	*SEBO			
	Assistance technique	*SEAS			
	MOE s/ infrastructure	*SEOE			
	Animation nature	*SEVI			
	Licences dir. Chasse-Pêche	*SECH			
	Stockage de bois	*SEST			
	Divers Presta Services	*SEDI			
Démarche commerciale	3-CZ99-*	*SODE			
					0,0

Source : ONF.

Annexe I

Tableau 4 : Grille de CTPF pour l'activité de gestion des forêts publiques

			GESTION DE LA FORET PUBLIQUE								
			F. domaniale			F. affectée & dpto-domaniale			F. collectivités		Toutes forêts
			Forêts doma- niales	Reconst. s/ Prov	Reconst. Klaus	FD Affect. Reconst. Klaus	Forêt doman. affectée	Forêt dépto- domaniale	Forêts des collectivité s	Forêt régionale & Spécifiques	
			1-FD99-*	1-FD83-*	1-FD84-*	1-FA44-*	1-FA49-*	1-FA99-*	1-FC99-*	1-FC01-*	
Gestion forestière	Gestion foncière	*GEFO									
	Surveillance	*GESU									
	Chasse & Pêche	*GEP C									
	Suivi aménagements	*GES A									
Aménagement	Elaboration	*AMAE									
	Autre étude	*AMDO									
Bois	Martelage	*BOMA									
	Commercialisation	*BOCO									
	Suivi coupes	*BOSC									
	Exploitation groupée	*BOEG									
Exploitation des bois		*EXBO									
Travaux forestiers		*TRZZ									
Initiatives d'intérêt général	Travaux environnement	*ENZZ									
	Fonds Environnement	*FNEN									
	Fonds Accueil public	*FNAC									
	Travaux touristiques	*TOZZ									
	Tourisme patrimonial	*TOP A									
	Espace Rambouillet	*TOES									
	Ecole de la Campagne	*TOCA									
	Info & accueil public	*ASIA									
	Relation usagers	*RECU									
	Dossiers de l'Etat	*ASIE									
	Recherche	R & D National	*SORE								
	& soutien technique	Réseaux naturalistes	*SORZ								
Promotion technique		*SOP T									
Guides techniques		*SOG E									

Encadré 9 : Extrait du rapport de la Cour des comptes de juin 2014 sur l'ONF

Les charges de soutien étaient ventilées, pour l'essentiel, à l'aide d'une clé qui reposait sur les déclarations de temps des personnels et assimilés, alors que la véracité de ces informations était relative, compte tenu des grèves persistantes d'une grande partie des agents contre le remplissage de ces grilles de temps.

Les déclarations de temps sont maintenant collectées par journée ou demi-journée, sur une base trimestrielle et par équipe homogène, alors qu'auparavant, elles étaient remplies par chacun des agents, entraînant soit un effet de défiance ou de découragement, soit des hétérogénéités importantes dans le remplissage de ces grilles.

La CTPF (collecte des temps des personnels fonctionnaires) est le moyen unique d'affectation de la masse salariale des personnels fonctionnaires et assimilés ; et, en conséquence, la fiabilisation de ces déclarations est une condition indispensable à une comptabilité analytique de qualité.

Finalement, il ressort que la variation des méthodes ne permet pas encore de comparer les exercices entre eux sans réserves. Peu à peu, l'ONF affine sa comptabilité analytique, mais l'outil n'est pas mature. La juxtaposition à ce chantier d'événements exceptionnels et traités comme tels sur le plan comptable ne facilite pas cette mise à niveau.

Il convient d'indiquer que le rapport du cabinet Atos Consulting avait envisagé une alternative¹ au CTPF, difficile à mettre en œuvre, consistant en des abaques de coûts standards déclinés en profil, nécessitant :

- ♦ *« d'une part, la définition de typologies de directions territoriales ou d'agences en modélisant des profils d'agences, chaque profil portant une proportion type du volume de ses activités réalisées. La difficulté résulte dans la construction de ces profils et dans l'attribution d'un profil à chaque agence et dans le risque de divergence entre le modèle et la réalité qui est élevé si les profils ne sont pas réajustés très régulièrement ou si les attributions de profils ne sont pas reconsidérées ;*
- ♦ *d'autre part, la définition de la durée standard d'actes métier (exemple : martelage, vente etc.) et de reconstituer les temps passés par dénombrement des actes métiers réalisés et par conversion en temps par application de la durée standard des actes ; la difficulté réside dans l'identification des actes métiers pour certaines activités telle que la gestion forestière et dans le recensement des actes métiers sur le terrain ».*

La mission a pu constater que la distinction dans le temps des différentes tâches est particulièrement difficile car l'agent contribue significativement à l'exécution d'une tâche à l'occasion de son passage en forêt pour une autre tâche. A titre d'exemple, on peut citer la surveillance phytosanitaire et l'appréciation de la fréquentation du public.

3.1.2. Les constats effectués par la mission à l'occasion de ses déplacements de terrain et des enquêtes menées auprès des agences confirment les limites des CTPF

A l'occasion des déplacements sur le terrain, la mission a été conduite à interroger les agences dont relevaient les unités territoriales (UT) visitées sur les modalités de remplissage des CTPF. Il s'ensuit que le boycott des CTPF est massif, à l'exception de quelques UT. En règle générale, les agences (service du secrétariat général) remplissent les CTPF sur la base des CPTF disponibles avant le boycott (2007), en tentant de les actualiser. L'opération de remplissage fait l'objet d'échanges avec les responsables d'unité territoriale (RUT).

La plupart des agences remplissent des CTPF au niveau des UT et un CTPF particulier pour les services des agences. Certaines agences remplissent des CTPF uniquement au niveau de l'agence et le degré de détail par UT ne figure pas dans leur comptabilité analytique. En tout état de cause, cette donnée n'est pas exigée par le siège.

¹ Page 8 du rapport final d'Atos Consulting.

D'une manière générale, les tâches relevant d'opérations collectives et planifiées à l'avance du type le martelage (à cinq ou plus) ou les inventaires liés aux aménagements (par équipe de deux) font l'objet d'un renseignement des CTPF précis et conforme à la réalité. Les autres tâches font, par nature, l'objet d'un renseignement plus approximatif.

La mission a complété l'enquête terrain par des entretiens téléphoniques auprès des directeurs des agences dont relevaient les 82 UT figurant dans l'échantillon². Au total, 23 directeurs d'agence ont ainsi été rencontrés ou interrogés. Ces entretiens ont été l'occasion de comparer les CTPF établis par les agences avec les abaques de coûts reconstitués par la mission. Ils ont conduit aux commentaires et constats suivants.

De manière récurrente, il a été indiqué à la mission que le détail des CTPF renseigné au niveau des UT est fragile (certaines agences renonçant même à entrer dans ce niveau de détail) et fortement marqué par les données historiques disponibles avant le début du boycott du remplissage des grilles par les agents.

L'hétérogénéité des pratiques de remplissage des grilles est également réelle. A titre d'illustration, il est apparu dans une agence que les adjoints des responsables d'UT qui consacrent la moitié de leur temps à des fonctions d'aménagiste imputaient l'intégralité du temps passé sur le périmètre des UT. Cette spécificité locale d'organisation rend les comparaisons délicates à mener sans analyse précise du périmètre d'intervention des différents échelons territoriaux de l'office.

En outre, si certaines activités peuvent être facilement suivies au niveau du responsable de l'UT ou des services de l'agence (opérations collectives de martelage par exemple), d'autres activités sont plus difficilement identifiables et servent souvent de variable de « bouclage » des CTPF. C'est le cas en particulier de la surveillance ou du suivi des aménagements, qui retracent *in fine* le temps passé qui n'a pas pu être affecté aux autres activités.

Des retraitements peuvent enfin être effectués au niveau de la délégation territoriale, qui s'assure notamment que les activités concurrentielles ne portent pas un nombre de jours trop important. Les corrections effectuées par la délégation territoriale ne sont pas systématiquement transmises aux agences concernées, comme en témoignent les écarts pointés par la mission entre les grilles CTPF transmises par certaines agences et la consolidation des CTPF transmise par le siège.

3.2. L'importance du montant des charges et produits non répartis sur les différentes activités rendait la comptabilité analytique peu lisible

Jusqu'en 2011, l'ONF a tout d'abord choisi d'avoir une comptabilité analytique qui comporte une catégorie « non-incorporé » pour les raisons suivantes : un des buts de la comptabilité analytique étant l'analyse des coûts de production, certaines charges ou produits ne sont pas inclus dans le calcul des coûts complets, car non imputables à une activité en particulier, et/ou revêtant un caractère exceptionnel par rapport au cycle normal de production. Dans tous les cas, leur ventilation analytique perturberait l'analyse des coûts unitaires de production.

² 23 des 24 agences dont relèvent les UT de l'échantillon, les UT relevant de l'agence de Corse n'ayant été introduites dans les simulations que tardivement.

Annexe I

Dans la pratique, en dehors de l'ensemble des comptes des classes 6 et 7 de la comptabilité générale, l'ONF incorpore les achats et ventes internes, c'est-à-dire respectivement les comptes en 186* et 187*. Les charges et produits qui ne sont, *in fine*, pas ventilés sur le restant de l'activité en raison de leur caractère exceptionnel ou atypique, sont dits « **non incorporés** ». Ces charges et produits non pris en compte, en terme de calcul de coût complet, dans la comptabilité analytique, reçoivent quand même une imputation analytique dite « non incorporée », permettant ainsi le bouclage avec la comptabilité générale.

Tableau 5 : Evolution du montant net du « non incorporé » de 2005 à 2011 (produits – charges)

En M€	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Montant net du « non incorporé »	15,5	-5,2	-23,5	-9,0	0,4	-16,2	-1,0

Source : Mission conjointe de 2011 et ONF.

Ce montant net de « non incorporé » résultait de la somme de produits et de charges, notamment les suivantes :

- ♦ le surcoût du CAS pensions, qui constitue à la fois une charge (surcoût lié au taux de cotisations) et un produit (subvention de l'Etat pour le CAS pensions), les charges étant supérieures à la compensation ;
- ♦ une subvention à la formation (FAFSEA), qui figure en produits ;
- ♦ des annulations sur exercices antérieurs, des provisions et de la démarche commerciale : en ce qui concerne cette dernière, l'ONF qui l'avait fait figurer dans un premier temps en « non incorporé » au motif que c'était un investissement pour les années à venir et non pas que pour l'année en cours, a été amené à la réintégrer dans les activités à compter de 2007, à raison de 20 % par an sur cinq ans. Le montant total annuel de cette démarche commerciale est de l'ordre de 7 M€.

Cette politique de maintien de produits et charges importants dans la catégorie « non incorporé » a été critiquée tant par le rapport conjoint des inspections en 2011 que par la Cour des comptes en 2014 (rapports portant sur les années 2009 à 2012).

Encadré 10 : Critiques sur le « non incorporé » par les inspections et la Cour des comptes

Selon la Cour des comptes, il ne devrait pas y avoir de catégorie « hors activité » pour une comptabilité analytique aussi incontestable que possible, ou, à tout le moins, elle ne devrait pas être le réceptacle analytique de sommes dont l'importance conduit à relativiser grandement les résultats de chacune des activités de l'établissement.

Selon le rapport des inspections conjointes de 2011 surtout, l'obligation générale de transparence résultant de la directive 2006/111/CE de la commission du 16 novembre 2006 n'est pas correctement respectée en l'état. Certaines subventions versées à l'ONF ne sont pas imputées activité par activité. Ainsi, l'ONF a fait le choix d'affecter le surcoût lié à l'augmentation du taux du CAS pensions et les dotations budgétaires les compensant à la rubrique « non-incorporé » et non aux différentes activités de l'office, ce qui faussait le solde de chaque activité (en minorant notamment les déficits des activités de gestion de la forêt des collectivités et du secteur concurrentiel). »

3.3. Les évolutions récentes de la comptabilité analytique de l'office sont globalement satisfaisantes mais elles restent perfectibles

Suite au rapport des inspections conjointes de 2011, une double évolution a eu lieu : d'une part, l'ONF a supprimé la catégorie « non-incorporé » en affectant les charges et produits correspondant aux différents domaines d'activité, mais **une nouvelle catégorie « hors activité »** (cf. *infra*) a été constituée ; d'autre part, l'ONF a fait évoluer les clefs de répartition des coûts indirects de soutien-management suite aux recommandations de la mission confiée au cabinet Atos, en réduisant l'impact des CTPF dans les déversements analytiques.

3.3.1. La réintégration du non incorporé est un progrès en dépit de la reconstitution d'une catégorie « hors activité »

La comptabilité analytique présentait un risque de contentieux communautaire en raison de l'importance des charges et produits non incorporés qui contrevenaient à la directive « Transparence » de l'Union européenne, principalement à cause du « non incorporé ». Une mission d'audit a été confiée au cabinet Atos Consulting par l'ONF et a abouti à la réaffectation suivante sur les activités de production des produits et charges non incorporés (données 2011) :

- ♦ la démarche commerciale (-1,4 M€) a été transférée vers le domaine d'activité 3 (activité concurrentielle) qui en est le bénéficiaire ;
- ♦ le surcoût net CAS pension (-23,5 M€) a été affecté au prorata de la masse salariale PEF³ sur toutes les activités ;
- ♦ la subvention d'équilibre versée par l'Etat (+31 M€) a été intégralement affectée au domaine d'activité de la forêt domaniale ;
- ♦ les autres éléments « non incorporés » (vente d'immeubles, annulation de charges sur exercices antérieurs, etc. représentant 26,2 M€ de charges et 25,5 M€ de produits) ont été affectés au domaine d'activité concerné.

Au final, cette évolution aurait eu les impacts suivants sur les résultats en coûts complets de la gestion des forêts publiques en 2011 au regard des simulations réalisées par le cabinet Atos :

- ♦ gestion des forêts des collectivités : en 2011, le montant des charges indirectes affectées à cette activité était de 59,4 M€, ce qui rapporté à un solde sur coût direct de 48,3 M€ générerait un solde en coûts complets de -11,1 M€. Suite à la réaffectation des produits et charges non incorporés, **le solde direct de la gestion des forêts des collectivités s'est dégradé de 6,7 M€** pour s'établir à 41,6 M€ ;
- ♦ gestion de la forêt domaniale : en 2011, le montant des charges indirectes affectées à la gestion de la forêt domaniale était de 66,4 M€, ce qui rapporté à un solde sur coût direct de 98,4 M€ générerait un solde en coûts complets de 32,0 M€. Suite à la réaffectation des produits et charges non incorporés, **le solde direct de la gestion de la forêt domaniale s'est amélioré de 18,2 M€** pour s'établir à 116,7 M€.

Tableau 6 : Simulation de l'impact de la réaffectation du « non incorporé » sur la gestion des forêts publiques (en M€)

En M€	Simulation de la nouvelle méthode 2011				
	Soldes directs (réel) (1)	CAS pensions et subvention d'équilibre (2)	Autre non incorporé (3)	Solde hors soutien management (1+2+3)	Variation de solde (2+3)
Gestion de la forêt publique	142,4	13,2	-1,3	154,3	11,9
Forêts domaniales	98,4	19,3	-1,0	116,7	18,2
Forêts des collectivités	48,3	-6,4	-0,3	41,6	-6,7
Toutes forêts	-4,4	0,3	0,0	-4,1	0,3

Source : ONF.

Il convient de noter que si la catégorie du « non incorporé » a été supprimée à compter de 2012, conformément aux orientations fixées pour le COP de 2012, une catégorie « hors activité » a été reconstituée.

³ Personnel Equivalent Fonctionnaire.

Annexe I

Selon la direction économique et financière de l'ONF, cette catégorie permet d'isoler un nombre limité de charges et produits exceptionnels et non reductibles, sans rapport avec l'activité de l'année, afin de ne pas en perturber l'analyse et les comparaisons interannuelles.

Pour l'année 2012, ont ainsi été placées dans cette catégorie « hors activité » trois opérations :

- ◆ le produit fiscal exceptionnel issu du remboursement du trop-perçu de TVA sur le versement compensateur pour les années 2010 et 2011, soit 47,2 M€ de produits, en lien avec la clarification du régime de TVA du versement compensateur à compter du 1^{er} janvier 2012 ;
- ◆ la régularisation de la taxe sur les salaires de 2011 acquittée en 2012, soit 5,4 M€ de charges ;
- ◆ le solde de la cessation anticipée d'activité des ouvriers forestiers, dispositif clôturé en 2012, soit 16,9 M€ de charges.

Ces opérations correspondent à **un solde positif de 24,9 M€ en 2012**, qui n'a pas été réparti sur les autres activités.

Pour l'année 2013, le tableau *infra* détaille l'ensemble des charges et produits classés dans la catégorie « hors activité ». En particulier, l'ONF a obtenu de l'État le remboursement de la TVA sur le versement compensateur pour l'exercice 2007, d'un montant de 23,1 M€. Ces opérations correspondent à un solde net positif de 16,5 M€, qui n'a pas été réparti sur les autres activités.

Tableau 7 : Détail des charges et produits « hors activités » en 2013 (en €)

Nature de la charge ou du produit	Montant en €
Dotation à la provision pour masse salariale (CAS pensions)	29 185 641
Dotation à la provision pour reconstitution climatique	11 000 000
Charges à payer relatives à la taxe sur les salaires 2011	277 454
Prise en charge des intérêts moratoires (novembre 2012)	116 727
Rappel d'impôts (charges à payer taxe professionnelle 2008-2009)	15 499
TOTAL des charges	40 595 321
Régularisation de charges à payer sur la masse salariale (CAS pensions)	29 185 641
Remboursement de la TVA collectée sur le versement compensateur 2007	23 103 559
Intérêts moratoires sur le versement compensateur 2010 et 2011	4 853 125
Total des produits	57 142 324

Source : ONF.

La dotation à la provision pour masse salariale de 29,2 M€ (dette CAS pensions 2007), qui représente plus de 70 % des charges non réparties, est neutre en solde car compensée par la régularisation d'une charge à payer de 2007 au même titre. Cette opération devra être apurée entre l'Etat et l'ONF dans le cadre du prochain contrat d'objectifs et de performance.

Si la mission note les progrès importants faits par l'ONF sur l'affectation du « non incorporé », l'ONF a toutefois reconstitué une catégorie « hors activité » à compter de 2012. Sur le principe, la mission n'a pas d'objection à condition qu'elle se limite à des produits et des charges réellement exceptionnelles.

A cet égard, elle juge contestable le fait d'imputer dans cette catégorie la dotation à la provision pour reconstitution climatique ou encore le dispositif de cessation anticipée d'activité des ouvriers forestiers (non exceptionnel mais récurrent à l'ONF).

En ce qui concerne le remboursement de TVA, il est dû au fait que l'ONF a reçu un versement compensateur indûment chargé en TVA durant plusieurs années. Ce n'est qu'à compter du 1^{er} janvier 2012 que le versement compensateur budgété par l'Etat n'est plus assujéti à la TVA. Par courrier du 30 octobre 2012, l'ONF a demandé à l'Etat le remboursement de la TVA et par corollaire, son assujétissement à la taxe sur les salaires.

Selon la Cour des comptes, l'ONF aurait dû restituer ces remboursements de TVA à l'État puisque, pendant toute la durée du COP 2007-2011, soit cinq années durant, la dotation au titre du versement compensateur comprenait la TVA : **ces opérations se soldent donc, de fait, par une subvention supplémentaire brute d'environ 70 M€** (au titre de trois années compte tenu du délai de prescription), dont il convient cependant de retrancher le montant de la taxe sur les salaires à laquelle l'ONF s'est retrouvé corrélativement assujéti, soit **19 M€**. **Au total, la subvention nette supplémentaire s'élève à environ 51 M€**. Toujours selon la Cour, l'ONF a encore la possibilité de demander le remboursement de la TVA sur le versement compensateur pour l'exercice 2009, la procédure de recours gracieux n'étant pas encore prescrite mi-2014.

La mission partage les conclusions de la Cour sur ce point.

3.3.2. Les nouvelles clefs de répartition des coûts indirects sont plus fiables mais leur impact sur le solde des différentes activités a été mal évalué *ex ante*

3.3.2.1. L'adoption de nouvelles clefs de répartition suite à la mission du cabinet Atos Consulting

Le montant des coûts indirects (charges de soutien & management) s'élevaient, en 2011, à 169 M€, dont 39 M€ de gestion des ressources humaines, 19 M€ de management et communication et 17 M€ de formation. Toutefois, ce montant de coûts indirects n'était pas exhaustif compte tenu de l'importance des charges et des produits non incorporés.

Ces 169 M€ de charges indirectes relevaient de trois niveaux territoriaux différents : pour 69 M€ des agences, pour 46 M€ des régions et pour 55 M€ du siège. Ces coûts étaient répartis selon des clefs dépendantes à 75 % des CTPF.

Dans le cadre de la mission du cabinet Atos Consulting, il a été proposé de nouvelles clés indépendantes du « temps passé » pour 63 % des charges de soutien (comme par exemple, pour le soutien technique : le volume de bois mobilisé ou la surface gérée ; pour le soutien-management : en fonction de la nature de la dépense, le nombre de formations par domaine cible, la surface de bureaux affectés à un domaine fonctionnel majoritaire, etc.), tout en maintenant la clef CTPF pour 37 % des charges. Cette évolution est retracée dans le tableau suivant : les nouvelles activités émettrices à compter de 2012 figurent en italique et celles qui ont été supprimées ne disposent plus de clef à compter de 2012.

Tableau 8 : Comparaison des clefs de répartition avant 2012 et à partir de 2012

Activité émettrice	Clef utilisée avant 2012	Activité réceptrice	Clef utilisée à compter de 2012
Emplois tuilés	Coûts des emplois tuilés par activité (source DTF)	Toutes activités	-
Locaux administratifs	CTPF administratif	Toutes activités	Surface des bureaux occupés par type d'activités
Locaux d'habitation	CTPF technique	Gestion de la forêt publique	Surface des forêts gérées
Maisons de vacances	CTPF fonctionnaire	Forêt domaniale	-
<i>Communication</i>	-	-	<i>Charges directes de la forêt</i>

Annexe I

Activité émettrice	Clef utilisée avant 2012	Activité réceptrice	Clef utilisée à compter de 2012
			<i>publique (le concurrentiel porte sa propre communication imputée notamment sur la prospection commerciale)</i>
Autres moyens généraux	CTPF administratif	Toutes activités	100% à la gestion des locaux administratifs
Systèmes d'information	-	-	<i>Clef sur la base du suivi budgétaire de la DSI</i>
Tenue de la comptabilité	-	-	<i>Nombre de lignes de charges dans SAP par domaine fonctionnel</i>
Achats et approvisionnement	-	-	<i>Nombre de lignes de charges dans SAP par domaine fonctionnel</i>
Juridique	-	-	<i>Clef établie sur la base du rapport d'activité du département juridique</i>
Gestion RH fonctionnaires	CTPF fonctionnaire	Toutes activités	CTPF fonctionnaires
Gestion RH ouvriers	CTPF ouvriers	Toutes activités	CTPF ouvriers
Formation fonctionnaires	Nombre d'unités de formation (ventilation entre missions) puis CTPF fonctionnaires (ventilation sur les activités)	Toutes activités	Nombre de formations par domaine d'activité pondéré par la durée et le nombre de participants
Formation ouvriers	Nombre d'unités de formation (ventilation entre missions) puis CTPF fonctionnaires (ventilation sur les activités)	Toutes activités	-
Autres soutien	CTPF fonctionnaires	Toutes activités	-
Management	CTPF fonctionnaires	Toutes activités	-
Management opérationnel	-	-	<i>CTPF fonctionnaires et assimilés</i>
Pilotage	-	-	<i>Contrats d'objectifs valorisés par les territoires, tableau de bord valorisé pour le siège</i>
R&D nationale	Surface forêt publique gérée	Gestion de la forêt publique	-
Développement technique local et animation sylvicole	Surface forêt publique gérée	Mise en œuvre aménagements de la forêt publique	-
Guides techniques	Surface forêt publique gérée	Autres études et expertises de la forêt publique	-
Démarches commerciales	Nombre de devis faits	Chaque concurrentiel porteur de sa démarche	-

Source : ONF.

Globalement, la dépendance à la CTPF des clefs a été réduite de 50 % par l'utilisation de clefs de déversement plus nombreuses et plus orientées métiers.

3.3.2.2. Les clefs de répartition ne permettent pas une traçabilité de la nature des coûts indirects lors de leur déversement sur les activités

Suite aux demandes des communes forestières et pour les besoin de l'examen des solutions relatives à l'activité concurrentielle, la mission a demandé à l'ONF la répartition par nature de coûts des coûts indirects pour chaque activité (notamment l'activité concurrentielle et la gestion des forêts des collectivités).

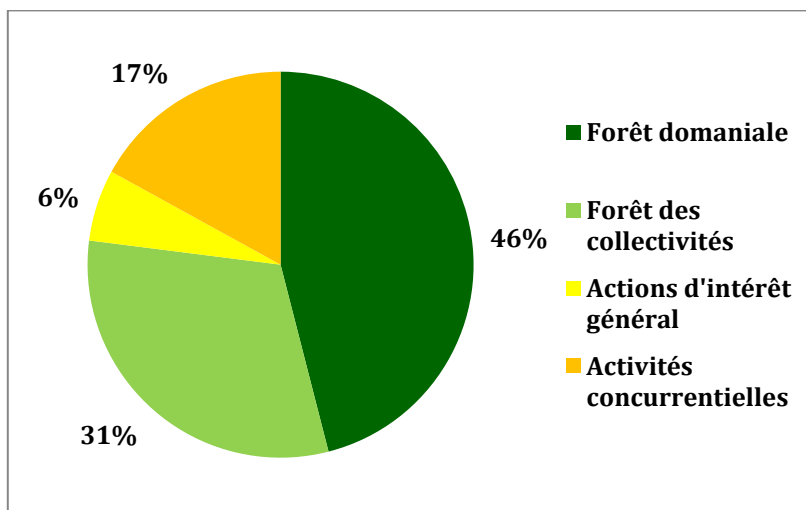
Or, cette information n'est pas disponible dans les systèmes d'information de l'ONF. Elle existe au niveau de la masse globale de coûts indirects, mais pas une fois ceux-ci répartis, comme le montrent le tableau et le graphique suivants.

**Tableau 9 : Répartition des coûts indirects par nature de coût, au niveau global, en 2013
(en M€)**

Code	Nature de coût	Total des coûts indirects	Dont DG	Dont DT	Dont agences
8-SO10-ADTP	Gestion RH tous personnels	28,6	14,3	7,3	6,9
8-SO10-FOTP	Formation tous personnels	34,7	21,7	3,1	9,9
8-SO10-SYTP	Représentation tous personnels	10,0	3,3	2,4	4,3
8-SO20-AGIN	Moyens généraux - Intendance	9,5	2,7	2,5	4,2
8-SO20-AGSI	Systèmes d'information	24,7	15,3	6,6	2,9
8-SO20-HACO	Achats, comptabilité, Approvisionnements	15,7	2,8	5,4	7,5
8-SO20-LOAD	Locaux administratifs	12,2	2,1	3,8	6,4
8-SO20-LOHA	Locaux d'habitation	8,3	0,2	3,1	5,0
8-SO20-LOVA	Maisons de vacances	1,4	0,6	0,2	0,6
8-SO30-CMUN	Communication	5,8	2,2	1,3	2,3
8-SO30-JURI	Juridique	2,6	1,4	0,7	0,5
8-SO30-MANA	Management opérationnel	16,8	2,1	2,1	12,7
8-SO30-PILO	Pilotage	18,6	8,2	3,4	7,0
8-SO30-SOFI	Soutien aux filiales	3,8	3,8	0,0	0,0
TOTAL		192,6	80,7	41,8	70,1

Source : ONF.

Graphique 3 : Répartition des charges indirectes par domaine d'activité de l'ONF en 2013



Source : ONF.

En effet, le système de déversement des coûts indirects en comptabilité analytique dans SAP ne permet pas de conserver la traçabilité de la nature des coûts du fait des cycles successifs de déversement et conduit à affecter les charges indirectes globalement à chaque domaine d'activité. Le principe général du paramétrage des déversements est d'indiquer quelle activité de soutien-management est traitée (émettrice), vers quelles activités de production elle est déversée et selon quelle clé de répartition. Ces opérations se font activité par activité dans un ordre lui aussi bien défini, illustré par l'encadré suivant.

Encadré 11 : Modalités de déversement des coûts indirects dans la comptabilité analytique de l'office

Les déversements des coûts indirects peuvent se faire selon plusieurs modalités :

Premier cas « Déversement en une étape » : une seule « règle de trois » est appliquée entre le soutien-management et la production. Par exemple : le coût d'entretien des maisons forestières d'habitation est ventilé sur les activités de gestion des forêts domaniales et des collectivités au prorata de la surface gérée.

Deuxième cas « Cascade sur des activités » : plusieurs règles de trois sont appliquées successivement, certaines activités de soutien-management pouvant concerner également d'autres activités de soutien-management. C'est le cas par exemple des locaux administratifs, ventilés en fonction des m² occupés par les différents métiers. Une partie de ces coûts ira donc directement en production, une autre ira par exemple sur la gestion des personnels. C'est lors du déversement de cette dernière activité que la part d'entretien des locaux lui ayant été affectée sera alors ventilée sur la production.

Troisième cas « Cascade via des groupes d'activités » : certaines charges de soutien et management sont déversées en premier lieu sur des « groupes d'activités » selon une « clé métier » avant d'être ventilées au niveau des activités de production selon une autre clé. Par exemple, des coûts de formation concernant la « désignation des arbres » seront d'abord affectés au groupe d'activités « commercialisation des bois des forêts publiques », puis les charges affectées à ce groupe d'activités seront ventilées entre les différents types de forêts sur la base de la clé « volume de bois mobilisé par type de forêt ».

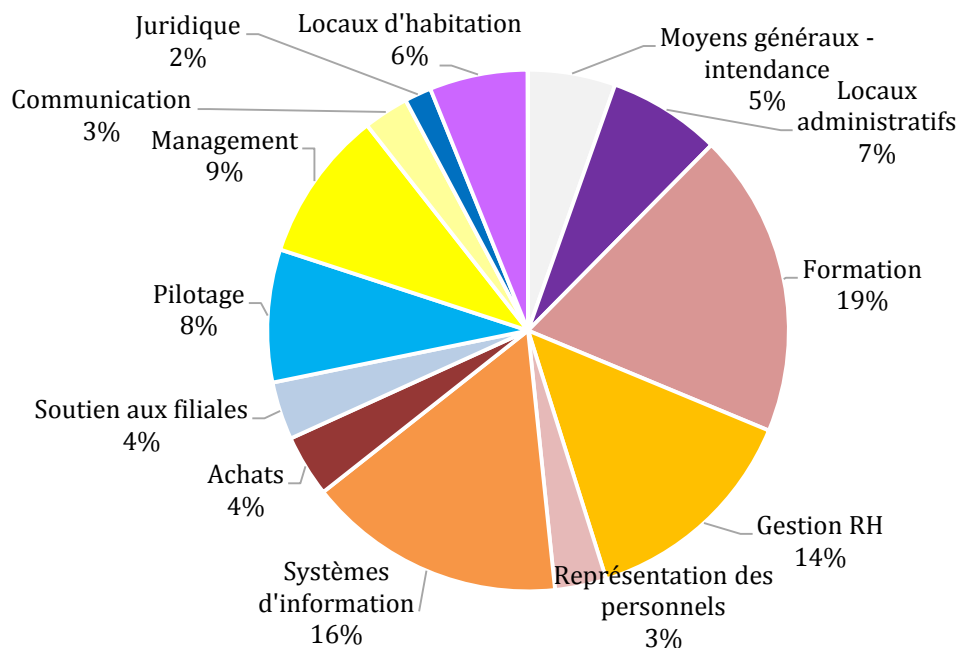
Dans le système SAP, l'examen des coûts indirects d'une activité permet de lire l'information relative à la dernière ventilation qui a affecté ce montant à l'activité. Ainsi, dans le premier cas, on sait quelle activité de soutien a créé les coûts indirects, alors que dans les deuxième et troisième cas, il n'est pas possible de remonter à l'activité de soutien-management à l'origine de la cascade de déversements.

Annexe I

Or, la mission avait besoin de cette information pour identifier les évolutions d'affectation de coûts indirects possibles selon leur nature à la lumière de l'analyse juridique relative à la compatibilité du droit communautaire. Afin de disposer de ces données, la mission a demandé à la direction économique et financière de reconstituer cette information *a posteriori*, pour disposer d'un ordre de grandeur sans aller jusqu'à reconstituer la mécanique de calcul beaucoup plus élaborée de SAP.

Au final, les 57,3 M€ de coûts indirects affectés à la forêt des collectivités, ainsi reconstitués par l'ONF, se répartissent selon la nature des coûts de la manière suivante.

Graphique 4 : Reconstitution de la décomposition des coûts indirects affectés à la forêt des collectivités par nature de coûts (57,3 M€ en 2013)



Source : ONF.

3.3.2.3. L'impact des nouvelles clefs sur le résultat par activité

L'application de la nouvelle méthode sur les données 2011 conduit à améliorer le solde en coûts complets de la gestion de la forêt publique de 16 M€, dont 2,7 M€ pour la gestion de la forêt des collectivités, amenant le solde en coûts complets de cette activité à -8,4 M€.

ANNEXE II

Élaboration des aménagements des forêts des collectivités bénéficiant du régime forestier

SOMMAIRE

1. LA PROCÉDURE D'AMÉNAGEMENT EST ENCADRÉE PAR LE CODE FORESTIER	1
1.1. Les différents types d'aménagements	1
1.2. Le contenu de l'aménagement	1
1.3. L'adoption de l'aménagement.....	2
1.4. Le rôle de l'ONF.....	2
2. LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES RELATIVES À L'ÉLABORATION DES AMÉNAGEMENTS À L'ONF SONT INSUFFISANTES POUR RÉDUIRE SUBSTANTIELLEMENT LES COÛTS.....	3
2.1. L'ONF a commencé à adapter les aménagements aux enjeux	3
2.1.1. <i>En créant deux catégories d'aménagement : simple et standard</i>	<i>3</i>
2.1.2. <i>En privilégiant une méthode statistique et non plus exhaustive pour les inventaires et descriptions de parcelles</i>	<i>5</i>
2.1.3. <i>En informatisant la saisie des données d'inventaires</i>	<i>6</i>
2.2. Toutefois, ces évolutions ne seront pas suffisantes pour faire baisser substantiellement les coûts.....	7
2.2.1. <i>Le règlement type de gestion prévu par le code forestier n'a pas été mis en œuvre.....</i>	<i>7</i>
2.2.2. <i>L'aménagement simple n'a pas un champ d'application large et ne permet pas d'économies importantes par rapport à l'aménagement standard</i>	<i>9</i>
2.2.3. <i>Le choix de la méthode d'inventaire et de description fait l'objet d'un cadrage récent qui se heurte à des résistances.....</i>	<i>12</i>
2.2.4. <i>La prise en compte des réglementations environnementales dans les aménagements alourdit la procédure</i>	<i>15</i>
3. LE COÛT DE L'AMÉNAGEMENT EN FORÊT DES COLLECTIVITÉS EST TRÈS SUPÉRIEUR À CELUI CONSTATÉ EN FORÊT DOMANIALE.....	16
3.1. Le coût d'un hectare aménagé en forêt des collectivités est de 31 % supérieur à celui constaté en forêt domaniale en 2013.....	16
3.2. Les activités relatives à l'aménagement effectuées par les unités territoriales représentent 37,6 % de ce coût.....	17
3.3. Les activités de terrain reposent essentiellement sur la réalisation des inventaires	22
3.4. Les estimations réalisées au niveau local ainsi que les abaques établis par le groupe d'experts confortent ces résultats, la revue du processus d'élaboration des aménagements ne constituant pas en revanche une source d'information fiable en matière de suivi des coûts.....	25
3.4.1. <i>L'étude en région Rhône-Alpes et dans l'agence de Chambéry</i>	<i>25</i>
3.4.2. <i>Les abaques établis par le groupe d'experts pour l'élaboration des aménagements.....</i>	<i>26</i>
3.4.3. <i>La revue de processus d'élaboration des aménagements ne permet pas un suivi satisfaisant des coûts</i>	<i>27</i>

4. LE SURCÔÛT DE L'AMÉNAGEMENT DES FORÊTS DES COLLECTIVITÉS EST PRINCIPALEMENT LIÉ À LEUR DISPERSION, AU TEMPS PASSÉ À LA CONCERTATION AVEC LES PROPRIÉTAIRES AINSI QU'À UNE INSUFFISANTE ADAPTATION DES DOCUMENTS EN FONCTION DES ENJEUX.....	29
4.1. Par rapport à la forêt domaniale, ce constat est étayé tant par les études menées localement que par la revue du processus d'élaboration des aménagements	30
4.1.1. <i>L'étude menée par l'agence « Montagnes d'Auvergne »</i>	31
4.1.2. <i>L'étude réalisée par la délégation territoriale Ile-de-France Nord-Ouest</i>	31
4.1.3. <i>La base de données « activités » de la DT Alsace</i>	32
4.1.4. <i>Les remontées de la revue de processus EAM par DT</i>	32
4.2. Par rapport au secteur privé, les surcoûts s'expliquent en partie par le poids des inventaires	34
5. LA MISSION RECOMMANDE D'ADAPTER DAVANTAGE LES AMÉNAGEMENTS AUX ENJEUX.....	35
5.1. La mission propose de créer deux nouvelles catégories d'aménagement	36
5.2. La mission estime les économies liées à la recommandation entre 55 et 158 ETP selon le scénario de regroupement de la gestion des forêts des collectivités qui sera retenu	37
5.3. Une plus grande adaptation des aménagements aux enjeux devrait se traduire par une nouvelle répartition des tâches entre les unités territoriales et les agences	40
5.4. En tout état de cause, une amélioration du pilotage des coûts est nécessaire	41

1. La procédure d'aménagement est encadrée par le code forestier

L'aménagement est l'outil de planification et d'encadrement de la gestion forestière. Document à la fois technique et juridique, il fixe pour une durée de 20 ans¹ les objectifs assignés à la forêt compte tenu des enjeux, et prévoit le programme des coupes et des travaux sur la même période.

La loi forestière du 9 juillet 2001 n°2001-602 retient l'aménagement comme un des documents de gestion des forêts, établi conformément aux directives et schémas régionaux d'aménagement des bois et forêts.

Le code forestier précise les différents types d'aménagement, leur contenu, ainsi que la procédure d'élaboration et d'adoption de ces documents de gestion, notamment dans ses articles L. 212-1 à L. 212-3, L. 214-5 du code forestier.

1.1. Les différents types d'aménagements

L'aménagement prévoit que toute intervention en forêt se fait en conformité avec les objectifs qu'il fixe. Il peut également, dans certains cas, cadrer par des prescriptions certaines activités ou les interdire. Cette possibilité, issue de la loi de 1991, est utilisée notamment dans les réserves biologiques forestières pour les forêts communales et dans les réserves biologiques domaniales en fonction de leur caractère de réserve dirigée ou intégrale.

L'aménagement est approuvé par un arrêté préfectoral (préfet de région) pour les forêts des collectivités locales après approbation de la collectivité propriétaire, et par un arrêté ministériel pour les forêts domaniales.

La loi d'orientation pour la forêt a prévu un nouvel outil, **le règlement technique de gestion** (RTG), plus facile à mettre en œuvre que l'aménagement et correspondant aux forêts de petites tailles (article L 4 du code forestier) et de moindre enjeu.

La loi forestière du 9 juillet 2001 n°2001-602 consacre l'aménagement (avec le RTG pour les forêts de moindre importance) comme un des outils de gestion durable des forêts publiques, au côté des PSG en forêt privée.

1.2. Le contenu de l'aménagement

Selon l'article L. 212-2 du code forestier, le document d'aménagement, établi conformément aux directives et schémas régionaux mentionnés à l'article L. 122-2, prend en compte les objectifs de gestion durable, notamment la contribution actuelle et potentielle de la forêt à l'équilibre des fonctions écologique, économique et sociale du territoire où elle se situe, ainsi que les caractéristiques des bassins d'approvisionnement des industries du bois.

¹ Historiquement, l'aménagement portait sur une durée de quinze ans, durée qui a été portée à vingt ans par les Directives nationales d'aménagement (DNAG) approuvées en septembre 2009 (pour les forêts domaniales), puis par les Orientations nationales d'aménagement (ONAG) approuvées en avril 2010 (pour les autres forêts du régime forestier). Les aménagements produits en 2010 ont commencé à appliquer la règle partiellement, et ceux produits en 2011 l'ont presque tous appliquée. Ainsi, la règle des 20 ans a été appliquée à des renouvellements d'aménagements (qui avaient duré quinze ans) depuis cinq ans. Or, avec des aménagements de quinze ans, on renouvelle en moyenne un tiers du stock sur cinq ans. On aurait donc actuellement environ un tiers d'aménagements d'une durée de 20 ans et deux tiers d'une durée de quinze ans, soit une durée moyenne approximative de **17 ans** pour les aménagements en cours en 2015.

Annexe II

L'aménagement débute par l'analyse du milieu naturel pour en connaître les richesses, les potentialités, les dynamiques (stations écologiques, biodiversité, peuplements forestiers, populations animales, risques naturels) et des besoins économiques et sociaux (adéquation entre l'offre et la demande de produits forestiers, récolte de bois, utilisation traditionnelle, protections des milieux, accueil du public, chasse, pêche, conservation et préservation des richesses culturelles, etc.).

La deuxième phase, la synthèse, fixe les objectifs et les classe par ordre d'importance en tenant compte d'une part, des contraintes du milieu naturel et d'autre part, des souhaits du propriétaire et des usagers.

La troisième phase consiste en l'établissement du plan de gestion qui fixe le programme des coupes et des travaux ainsi que les prévisions de recettes et de dépenses.

Si l'aménagement est établi par l'office national des forêts (ONF), les choix fondamentaux d'objectifs sont fixés en concertation avec le propriétaire. Le propriétaire, dès la phase d'analyse notamment des besoins sociaux et économiques, indique ses souhaits et les objectifs qu'il veut assigner à sa forêt.

Dans les forêts soumises à une forte fréquentation du public, la préservation et l'amélioration du cadre de vie des populations constituent une priorité. L'arrêté d'aménagement peut, pour certaines zones, interdire ou soumettre à des conditions particulières les activités susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs de l'aménagement.

A l'ONF, l'aménagement est réalisé par les services de l'agence dont relève la forêt (aménagiste et sigiste²) ainsi que par les unités territoriales pour la phase de terrain (inventaires).

1.3. L'adoption de l'aménagement

Selon l'article L. 212-3 du code forestier, la commune où se trouvent les bois et forêts est consultée pour accord lors de l'élaboration du document d'aménagement dans les cas prévus au 2° de l'article L. 212-1 pour les bois et forêts lui appartenant. Dans les autres cas, elle est consultée pour avis.

Ainsi, un aménagement ne saurait être approuvé par l'autorité administrative s'il n'a pas recueilli l'accord du propriétaire pour les forêts des collectivités (et l'avis de la commune de situation ou des communes pour les forêts domaniales).

L'article L. 221-2 du même code dispose que « l'ONF est chargé de la mise en œuvre du régime forestier et exerce cette mission dans le cadre des arrêtés d'aménagement prévus à l'article L. 212-1 ». Ces arrêtés d'approbation sont pris par le préfet de région sur proposition de l'ONF pour les forêts des collectivités.

1.4. Le rôle de l'ONF

Avec l'aménagement, le propriétaire dispose d'une étude exhaustive sur sa forêt débouchant sur une planification de la gestion mise en œuvre par un service, l'ONF, qui a la « mémoire » des actions menées en forêt au travers du sommier³ de la forêt. L'ONF est également, par les avis qu'il donne au propriétaire, le conseiller de la collectivité sur le plan administratif, technique, juridique et financier.

² Spécialiste des Systèmes d'Informations Géographiques (SIG).

³ Document écrit tenu à jour par forêt et par parcelle dans lesquels s'inscrivent les interventions réalisées et les évolutions normalisées des forêts soumises au régime forestier.

Un aménagement approuvé est une des garanties de bonne gestion exigées par le code forestier pour obtenir des aides publiques à la mise en valeur des forêts des collectivités.

Lorsqu'une forêt publique fait l'objet d'un aménagement approuvé, les projets du propriétaire et les projets des tiers devant affecter le sol forestier sont soumis à un avis préalable de l'ONF qui se prononce sur leur compatibilité avec les objectifs arrêtés à l'aménagement.

L'ONF propose aux propriétaires un bilan de l'aménagement à mi-parcours qui intègre les dimensions économique, écologique et sociale. Son objectif est, outre de voir si l'aménagement est bien appliqué, de proposer le cas échéant les mesures correctives qui s'imposent.

2. Les évolutions récentes relatives à l'élaboration des aménagements à l'ONF sont insuffisantes pour réduire substantiellement les coûts

2.1. L'ONF a commencé à adapter les aménagements aux enjeux

2.1.1. En créant deux catégories d'aménagement : simple et standard

En 2007-2008, l'audit thématique relatif à l'élaboration et au contrôle des aménagements⁴ réalisé par l'inspection générale de l'ONF a fait de nombreuses recommandations pour améliorer l'efficacité et la qualité de cette activité stratégique. Il s'agissait :

- ◆ d'adapter les aménagements aux enjeux principaux auxquels les forêts sont confrontées ;
- ◆ de les rendre plus compréhensibles par les propriétaires de forêts publiques ;
- ◆ de simplifier leur élaboration et de faire les gains de productivité nécessaires, notamment pour les petites forêts ;
- ◆ de les rendre plus opérationnels dans la gestion quotidienne, en lien avec les activités du processus de suivi des aménagements (SAM).

Parmi les recommandations, il était demandé d'une part, que la direction technique commerciale bois (DTCB) complète la note de service relative aux enjeux en cours de rédaction par un cadrage de deux autres types d'aménagement (standardisé/pré-rédigé et simplifié) et d'autre part, que les délégations territoriales (DT) arrêtent la répartition des forêts communales entre celles pouvant bénéficier d'un aménagement simplifiés et celles relevant d'un aménagement standardisé. Les aménagements simplifiés devaient être établis à partir de documents pré-rédigés, par principale région naturelle et/ou par grand type de formation forestière, en tenant compte, le cas échéant, des enjeux forts.

Le 30 décembre 2009, une première note de service⁵ a été établie pour adapter l'aménagement forestier aux enjeux en se référant à l'instruction INS-09-T-70 du 29 octobre 2009 diffusant les directives nationales d'aménagement et de gestion (DNAG) et les orientations nationales d'aménagement et de gestion (ONAG).

⁴ 420 personnes rencontrées, expertise de 61 aménagements dans 18 agences territoriales.

⁵ Note de service NDS-09-G-1624

Annexe II

C'est également cette instruction qui a mis fin au concept de séries en précisant que désormais l'unité d'aménagement est la forêt ou le regroupement de forêts. Les zonages nécessaires à la détermination des choix et des actions à mener sont concrétisés par des groupes d'aménagement. Toutefois, pour les parties de forêts faisant l'objet de statuts de protection forts (réserves biologiques dirigées, réserves biologiques intégrales, réserves naturelles, zones d'intérêt écologique particulier, cœur de parc national), un affichage et un suivi technique spécifique sont nécessaires : des divisions sont constituées pour répondre à ces exigences.

C'est pourquoi les fiches synthèse d'aménagement (FSA) qui ont succédé aux fichiers de séries des forêts ne comportent les aménagements élaborés selon cette instruction que depuis 2010.

Cette instruction prévoyait en outre l'établissement de modèle d'aménagement par région forestière ainsi qu'un pilotage de cette activité.

Suite aux ONAG de 2010, a été posé le principe d'une planification forestière adaptée aux enjeux à partir des quatre fonctions principales de la forêt :

- ◆ production ligneuse : bois d'œuvre, bois d'industrie, bois-énergie ;
- ◆ fonction écologique : biodiversité, fonctionnalités écologiques ;
- ◆ fonction sociale : paysage et accueil du public, ressource en eau potable ;
- ◆ protection contre les risques naturels⁶ : chutes de blocs, avalanches, glissements de terrain, érosion, crues torrentielles, dunes.

Le principe d'une différenciation des aménagements a été repris dans la note de service du 13 mars 2013 n° NDS-13-G-1833 : les aménagements forestiers sont rédigés selon l'une des deux formes suivantes : standard ou simple, l'aménagement simple s'appliquant en fonction d'un cumul de critères liés à la fois à la surface et à l'importance des enjeux pour les fonctions principales de la forêt, identiques à ceux de l'instruction de 2009. Les seuils présentés *infra* sont ceux approuvés par le ministère chargé des forêts le 25 janvier 2012 et modifient les seuils initiaux qui étaient inférieurs (50 ha, 100 ha et 500 ha au lieu de 100 ha, 300 ha et 500 ha).

Encadré 1 : Critères d'application de l'aménagement simple versus standard

Un aménagement forestier simple est réalisé pour :

- ◆ les forêts de moins de 500 ha dont toutes les fonctions principales ont un niveau d'enjeu faible ou sans objet ;
- ◆ les forêts de moins de 300 ha dont toutes les fonctions principales ont un niveau d'enjeu moyen, faible ou sans objet ;
- ◆ les forêts de moins de 100 ha, pour lesquelles il n'y a pas plus d'un enjeu de niveau fort.

Un aménagement forestier standard est élaboré dans tous les autres cas.

⁶ Les aléas pris en compte correspondent à ceux pour lesquels la forêt assure une fonction effective de prévention contre les risques naturels. La défense des forêts contre les incendies (DFCI) et l'existence d'inondations dues aux crues alluviales constituent des contraintes de gestion : elles sont intégrées dans les aménagements forestiers à ce titre et non pas comme enjeu de protection.

2.1.2. En privilégiant une méthode statistique et non plus exhaustive pour les inventaires et descriptions de parcelles

Sont nécessaires à une bonne connaissance des peuplements d'une forêt d'une part les descriptions des peuplements par parcelle, qui sont des descriptions qualitatives, et d'autre part les inventaires dendrométriques quantitatifs. Ils permettent d'asseoir les décisions de gestion durable de l'aménagement, dont en particulier celles portant sur l'effort de renouvellement des peuplements et sur la prévision des coupes.

Il s'agit d'une phase terrain très consommatrice de temps, avec de fortes contraintes de saisonnalité : période d'accessibilité, en montagne, ou stade de végétation, pour les feuillus.

Ces contraintes ont des conséquences en termes de planification :

- ◆ conflits de plan de charge pour les équipes : en montagne, il y a souvent concurrence avec les activités de martelage ; c'est une phase exigeante en temps de personnel (plusieurs centaines de placettes à inventorier) notamment en cas d'accessibilité difficile des parcelles ;
- ◆ contrainte forte pour le calendrier de production des aménagements : un retard dans les inventaires un été peut engendrer le report d'une année du rendu de l'aménagement.

Toutes ces contraintes doivent être analysées et planifiées au mieux pour ne pas pénaliser les délais de production.

Encadré 2 : Les contraintes pesant sur les méthodes statistiques d'inventaires

Les techniques d'inventaires statistiques créent de nouvelles exigences :

- ◆ la méthode statistique impose un nombre minimum de placettes pour assurer la représentativité des valeurs relevées ; de plus, la densité des placettes augmente très fortement si l'on veut des valeurs pertinentes à l'échelle d'un groupe de parcelles plutôt qu'à l'échelle de la forêt entière (par exemple pour définir des valeurs descriptives du groupe de régénération où se trouvent les gros bois de valeur) ;
- ◆ le dispositif aléatoire impose de se déplacer sur des points précis situés partout dans la forêt, y compris dans des zones d'accès difficile ; la part du déplacement entre placettes est une composante importante du coût de l'inventaire ;
- ◆ la qualité des opérations de recueil de données (qui repose sur la rigueur de la procédure, la qualité de l'outillage et la compétence des opérateurs) est inhérente à toute méthode statistique et la fiabilité des résultats en dépend.

Dans cette démarche, le choix du mode d'inventaire (conformément aux cadrages nationaux et locaux) et des données à relever au regard des enjeux de la forêt est arrêté en début d'étude. L'aménagiste prépare les fiches de relevé par type de protocole à mettre en œuvre et participe à leur mise en place auprès des personnels de terrain qui vont les utiliser. Après la réalisation des inventaires de terrain, il doit concaténer les relevés puis effectuer leur analyse pour obtenir une description technique des peuplements permettant d'élaborer ses propositions de gestion.

Tant pour améliorer la productivité en matière d'élaboration des aménagements que pour disposer de données plus fiables, suite aux sollicitations externes de plus en plus fréquentes sur l'évaluation des volumes mobilisables, et dans la foulée des recommandations du rapport de l'inspection générale de l'ONF, il est apparu nécessaire de cadrer les pratiques locales d'inventaires afin d'assurer leur bonne adaptation aux enjeux de la forêt et aux types de peuplements, tant en terme de coût du recueil de la donnée qu'en terme d'efficacité de la méthode de recueil au regard des informations recherchées (qualité du résultat, solidité statistique).

Annexe II

Pour gagner en productivité, les nouveaux cadrages de la direction forêts et risques naturels (note de service NDS-13-D-365) ont fait le choix de privilégier les méthodes statistiques (coût : de 5 à 25 €/ha) et de limiter très fortement les méthodes exhaustives (coût : de 60 à 80 €/ha). A noter que ces nouveaux cadrages ont été établis à partir d'un coût du jour homme qui n'est pas un coût complet.

2.1.3. En informatisant la saisie des données d'inventaires

Des lourdeurs liées aux inventaires ont été identifiées à l'occasion de l'audit sur les aménagements commandé par la direction générale de l'ONF à son inspection générale et réalisé en 2007 et 2008.

Ainsi, pour le recueil des données sur les placettes, certains personnels ont adapté localement leurs inventaires dendrométriques pour utiliser les terminaux de saisie (TDS) mobiles mis à disposition pour la désignation des coupes et, plus rarement, des PC tactiles durcis, lorsque ces derniers étaient disponibles pour les aménagistes. Beaucoup de relevés sont toutefois encore effectués sur fiches papier. Dans ce cas, il est indispensable de ressaisir l'ensemble des fiches (des centaines de fiches avec des dizaines d'items) sur ordinateur afin de créer un fichier numérique exploitable pour les analyses. **Cette phase de saisie particulièrement chronophage est souvent à la charge de l'aménagiste, car il faut pouvoir comprendre le sens des données saisies pour identifier des anomalies.**

Pour l'analyse des données ainsi rassemblées, l'aménagiste peut utiliser le logiciel « INV », mais cet usage n'est pas systématique (il dépend des types d'inventaires et de la connaissance locale du logiciel, qui s'est visiblement étioyée avec le renouvellement des personnels). Par ailleurs, **l'hétérogénéité de la compétence des aménagistes en matière statistique** peut conduire parfois à une interprétation erronée des valeurs issues du traitement des données. Si le système d'information de l'ONF a intégré dès 1980 des outils de saisie et de traitement des données, ceux-ci sont devenus progressivement obsolètes.

Il a alors été décidé, en 2011, dans le cadre d'un plan d'action :

- ♦ de créer une chaîne continue de production des données depuis leur relevé sur chaque placette jusqu'à leur analyse au bureau, leur mise en base de données partagée et leur restitution dans le document d'aménagement ;
- ♦ de fournir aux aménagistes un outil d'analyse robuste et facile d'accès pour traiter les données, outil cohérent avec les restitutions attendues dans le corps du document d'aménagement.

En terme qualitatif, la normalisation des protocoles et le caractère normatif des outils doit permettre de garantir une interprétation licite des valeurs rendues par les analyses. De nouveaux outils informatiques ont été développés pour l'inventaire d'aménagement, outils qui s'appuient sur la chaîne de valeurs suivante, pour un aménagement donné :

Tableau 1 : Description des fonctionnalités des nouveaux outils informatiques pour l'aménagement

Fonctionnalité	Acteur	Contexte SI	Nom de l'application
Création et paramétrage de protocoles	Aménagiste	Poste de travail PC	Inventaire-Web
Etablissement du maillage géographique de placettes de mesure	Géomaticien	SIG	Gridori
Saisie des placettes de mesures sur le terrain	Opérateur de terrain	TDS (terminal de saisie terrain)	Inventaire-mobile
Traitement des données récoltées	Aménagiste	Poste de travail PC	Inventaire-Web et Business Object
	Géomaticien	SIG	ArcGis

Source : ONF.

Annexe II

Cette chaîne applicative est en phase pilote sur la période septembre 2014 à décembre 2015 et a vocation à être déployée progressivement à compter de 2016. Elle permettra de standardiser, mutualiser et simplifier l'ensemble de la démarche, avec la notion de « protocoles modèles », partagés entre les acteurs. Elle vise à mettre en cohérence les référentiels de l'ONF et à permettre une intégration directe des données relevées sur le *via* un transfert du terminal de saisie de terrain vers l'application inventaires-Web.

La diffusion de ces outils sera complétée par un programme de formation des aménagistes et des personnels de terrain à ces nouveaux outils, afin d'accompagner le changement de leurs pratiques.

Sur cette question de l'informatisation, il ressort de la revue de processus EAM les éléments suivants.

Encadré 3 : Extraits de la revue de processus EAM des DT relatifs au retard sur l'informatisation et le foncier

Informatisation :

DT Sud-Ouest : Expression de besoins : logiciel simple, intégré et ergonomique d'aide à l'aménagiste pour éviter les ruptures à cause d'imports/exports (SIG/excel, excel/word.....), sources d'erreurs et chronophages à contrôler ; lenteurs fréquentes sur MesApplis, limiter les contraintes externes sur l'aménagement.

DT Alsace : Parc de *workabout* utilisé pour phase terrain vieillissant sans que le nouveau logiciel ANAFOR soit écrit sur TDS.

DT Centre Ouest Auvergne Limousin (COAL) : Transfert des données issues de l'aménagement vers les gestionnaires à améliorer.

Retard sur le foncier :

DT Alsace : service foncier DT dans l'incapacité d'assurer la fourniture en amont des données foncières nécessaires à une révision d'aménagement.

DT COAL : manque de disponibilité des services forêt pour la préparation des données préalables à l'aménagement (foncier, gestion antérieure).

2.2. Toutefois, ces évolutions ne seront pas suffisantes pour faire baisser substantiellement les coûts

2.2.1. Le règlement type de gestion prévu par le code forestier n'a pas été mis en œuvre

La mise en œuvre de RTG pour l'aménagement des forêts publiques bénéficiant du régime forestier est prévue par le code forestier à l'article L. 122-3.

Encadré 4 : Le contenu d'un RTG (article D. 212-9 du code forestier)

Pour chaque grand type de peuplement, le RTG comprend :

- ◆ l'indication de la nature des coupes ;
- ◆ une appréciation de l'importance et du type des prélèvements proposés ;
- ◆ des indications sur les durées de rotation des coupes et les âges ou diamètres d'exploitabilité ;
- ◆ la description des travaux nécessaires à la bonne conduite du peuplement et, le cas échéant, à sa régénération ;
- ◆ des indications sur les essences recommandées ou possibles ;
- ◆ des indications sur la prise en compte des principaux enjeux écologiques ;
- ◆ des indications sur les stratégies recommandées de gestion des populations de gibier faisant l'objet d'un plan de chasse.

De manière facultative, il est fortement utile de rédiger un tableau simplifié des coupes et travaux prévus pour les dix ans de validité du RTG. Le document deviendra alors bien plus pratique.

En forêt privée, il convient de souligner que pour bénéficier de la garantie de gestion durable attachée au RTG, le propriétaire doit adhérer à une coopérative ou un groupement de gestion ou passer un contrat de dix ans avec son expert forestier ou l'ONF.

Selon les informations communiquées par l'ONF à la mission, la possibilité de RTG n'a pas été mise en œuvre pour les forêts publiques. Selon des sources internes à l'ONF, la question avait été alors évoquée avec le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF), et bien que la possibilité soit inscrite dans la loi, la solution du RTG n'avait alors pas été jugée pertinente en forêt publique. C'est la solution de l'aménagement simple au champ d'application beaucoup plus large qui avait été préférée.

Selon l'ONF, il ne serait pas si simple de mettre en œuvre le RTG, que ce soit pour des forêts domaniales affectées, de toutes petites forêts des collectivités ou domaniales, ou des forêts des collectivités non soumises au régime forestier.

En effet à cette fin, l'ONF devrait selon l'article D. 212-10 du nouveau code forestier :

- ◆ proposer au ministre la liste des bois et forêts susceptibles de RTG, selon les critères suivants : surface inférieure à 25 hectares, faible potentialité économique en référence aux arrêtés régionaux d'éligibilité aux aides de l'Etat, absence d'intérêt écologique important, ces critères étant précisés par l'article R. 212-8 du nouveau code forestier ; or le critère risque de ne pas être rempli, car beaucoup de ces petites forêts ont fait l'objet d'aides du fonds forestier national (plantations de Douglas par exemple); ce point pourrait être vérifié en consultant les arrêtés régionaux réglementant actuellement les aides forestières de l'Etat ;
- ◆ proposer au ministre d'approuver un projet de RTG pour chaque catégorie de bois et de forêts dans le ressort d'une directive régionale d'aménagement (DRA) ou d'un schéma régional d'aménagement (SRA)⁷, ce qui représente un travail lourd d'élaboration puis de validation (négociations inévitables avec la DREAL⁸, la DRAAF⁹ et les communes forestières) ;
- ◆ soumettre la liste des forêts concernées et le projet de RTG conforme au(x) SRA à l'approbation du préfet de région, après accord des propriétaires concernés, conformément à l'article R. 214-17 ;
- ◆ soumettre ce projet pour avis à l'établissement public du parc national, en tant qu'il le concerne (article D. 212-9 du code forestier).

⁷ Il y a 34 DRA et 33 SRA approuvés.

⁸ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

⁹ Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)

Annexe II

Ces RTG appréciés par les coopératives et largement mis en œuvre en forêt privée seraient selon certains interlocuteurs à l'ONF d'une mise en œuvre complexe en termes de procédure et lourde au plan technique (indication de la nature des coupes et appréciation de l'importance des prélèvements) selon la variété des essences et des peuplements présents sur le périmètre d'une DRA ou d'un SRA. Les interlocuteurs de la mission s'interrogent sur le gain réel par rapport à l'utilisation du modèle d'aménagement simple adapté à ces forêts sans enjeu de production, ni enjeu écologique. Néanmoins, la validation d'un modèle de RTG pourrait être selon l'ONF envisageable dans certaines régions très concernées par les petites forêts (Auvergne notamment) pour lesquelles le coût initial de validation pourrait s'amortir sur la masse à traiter.

2.2.2. L'aménagement simple n'a pas un champ d'application large et ne permet pas d'économies importantes par rapport à l'aménagement standard

Dans le cadre de l'audit réalisé par l'inspection générale de l'ONF, le champ d'application de l'aménagement simple n'avait pas été chiffré mais devait l'être ultérieurement par les délégations territoriales. A la demande de la mission, le champ de l'aménagement simple a été estimé à partir d'un export de la base de données des aménagements (17 février 2015), qui intègrent les forêts ayant déjà fait l'objet d'au moins un aménagement et qui dispose d'une fiche de synthèse dans les bases de données (SER¹⁰ puis FSA), en faisant des hypothèses d'enjeux par catégorie de surface de forêts. En effet, dans la mesure où ces données de stock de forêts aménagées résultent de la base de données historique SER et de la base récente FSA avec une rupture entre les deux, la question des enjeux a dû être chiffrée à dire d'experts.

Il en ressort les éléments chiffrés suivants.

Tableau 2 : Nombre et surface de forêts domaniales concernées par l'aménagement simple (hors Guyane) en 2015

Catégorie	Nombre de forêts par catégorie	Surface de forêts par catégorie (en ha)	Hypothèse d'enjeu adapté à un aménagement simple (en %)	Nombre de forêts concernées par un aménagement simple	Surface de forêts concernées par un aménagement simple (en ha)
< 100 ha	147	7 666	70	103	5 366
100 à 300 ha	237	46 758	50	119	23 379
300 à 500 ha	171	68 847	10	17	6 885
TOTAL	555	123 271	-	239	35 630

Source : ONF.

En 2009, le nombre de forêts domaniales hors Guyane susceptibles d'aménagement simple avait été estimé à 240 sur un total de 1 387, soit un chiffre équivalent à celui estimé en 2015 pour une surface non précisée. Il apparaît clairement que la mesure n'a pas été prévue pour la forêt domaniale.

¹⁰ Fichier des séries forestières.

Tableau 3 : Nombre et surface de forêts des collectivités concernées par l'aménagement simple

Catégorie	Nombre de forêts par catégorie	Surface de forêts par catégorie (en ha)	Hypothèse d'enjeu adapté à un aménagement simple (en %)	Nombre de forêts concernées par un aménagement simple	Surface de forêts concernées par un aménagement simple (en ha)
< 100 ha	5 812	258 291	70	4 068	180 804
100 à 300 ha	4 183	740 342	50	2 092	370 171
300 à 500 ha	1 264	1 463 301	10	126	146 330
TOTAL	11 259	2 461 934	-	6 286	697 305

Source : ONF.

En 2009, le nombre de forêts des collectivités susceptibles d'aménagement simple avait été estimé à 7 800 sur un total de 15 995, un chiffre plus élevé que celui estimé en 2015 (6 286). Néanmoins, les hypothèses d'enjeu par classe retenues étaient différentes (75 % pour les forêts inférieures à 50 ha, 60 % entre 50 et 100 ha et 25 % entre 100 et 500 ha) et conduisaient à une surface de forêt des collectivités susceptibles d'aménagement simple de 551 829 ha, bien inférieur à celui estimé en 2015.

Aucune étude relative aux gains attendus préalable à la mise en œuvre de cette nouvelle catégorie d'aménagement n'a été produite à la mission. Une estimation de gains à dire d'experts a toutefois été communiquée à la mission, estimation qui a été effectuée en 2011 à l'occasion du débat relatif à l'augmentation du seuil de surface des aménagements simples¹¹. Selon cette source, le gain qui porte principalement sur la tâche de rédaction de l'aménagiste et non la phase de terrain (tâche niveau UT) représente environ 50 %, soit **15 à 20 %** du coût global de l'aménagement. Pour les aménagistes rompus à l'aménagement simple, qui en font souvent, un gain complémentaire global de 10 à 20 % est estimé lié au caractère d'industrialisation de la démarche. Ces chiffrages ont été confirmés par l'IG de l'ONF consultée par la mission.

A l'occasion de ses déplacements sur le terrain, la mission a par ailleurs eu communication d'une étude menée par l'agence Montagnes d'Auvergne (DT COAL) portant sur un échantillon de 39 aménagements réalisés entre 2004 et 2014 sur 156 forêts et 8 093 hectares et chiffrant le poids des différentes phases dans l'élaboration des aménagements et le temps global par type d'aménagement.

¹¹ L'idée était de remonter le seuil à 1 000 hectares au lieu de 500 hectares pour l'aménagement simple. Les estimations effectuées sur la base des hypothèses d'enjeu par classe de surface aboutissaient à 9 062 forêts (contre 8 040 en 2009, soit +13 %) et 823 843 hectares (contre 551 829 hectares, soit +51 %). Le seuil n'a au final pas été modifié.

Annexe II

Tableau 4 : Poids relatif du temps passé pour l'élaboration d'un aménagement simple et standard

Tâche	Aménagements 2004-2009		Aménagements depuis 2010	
	Normal	Synthétique	Standard	Simple
Recherche documentaire, premier contact	5%	4%	5%	8%
Foncier, fond de carte	9%	10%	8%	4%
Description, comptage, inventaire	41%	25%	37%	33%
Traitement des données terrain	11%	8%	12%	13%
Rédaction	16%	28%	29%	14%
Cartographie SIG	5%	7%	3%	5%
Réunions internes	6%	9%	8%	8%
Réunions externes	4%	8%	6%	12%
Mise à disposition	1%	1%	1%	0%
Total en %	100%	100%	100%	100%
Nombre de projets	14	3	11	11
Surface moyenne par projet ¹²	234,2	32,2	332,2	96,6
Total en jours homme/100 ha	27,98	46,02	17,17	19,25

Source : Agence Montagnes d'Auvergne, ONF.

Cette étude montre que l'aménagement simplifié est loin d'être moins coûteux en temps, même si l'étude a porté sur un nombre restreint d'aménagements de ce type sur la période 2004-2009. Sur la période 2010-2014, ce type d'aménagement reste plus coûteux en temps que l'aménagement standard, ce qui est pour le moins surprenant.

La mission souligne par ailleurs que l'ONF ne s'est pas mis en mesure de suivre l'aménagement simple. En effet, le critère « aménagement simple ou standard » ne figure pas dans la base de données FSA. Par conséquent, l'ONF ne dispose pas d'outil permettant d'identifier rapidement le nombre d'aménagements simples produits depuis 2010.

Pour autant, la mise en œuvre de l'aménagement simple dans les DT a été un axe fort du plan d'action de la direction forêts et risques naturels depuis 2011 (les ONAG ont été approuvées en avril 2010, aussi la mise en œuvre de l'aménagement simple en AFR n'a porté que sur les aménagements rendus à partir de 2011 - hormis quelques premières expériences anticipées du modèle, notamment en DT Sud-Ouest). A ce titre, les bilans des DT dans le cadre des revues de processus annuelles EAM font état des éléments suivants sur la période 2012-2014 (portant sur les années 2011-2013).

¹² Le nombre de projets est inférieur au nombre de forêts, les projets regroupant plusieurs forêts.

Encadré 5 : Taux d'aménagements simples résultant des réponses des DT dans le cadre du processus EAM

Revue de processus 2012 (portant sur l'année 2011) :

Plus de 320 aménagements simples ont été transmis par les DT, soit 30 % du total des aménagements transmis, ce taux atteignant 70 % en DT COAL. La mesure est donc bien mise en œuvre.

Revue de processus 2013 (portant sur l'année 2012) :

Sur l'échantillon de 642 réponses des DT (sur un total de 878 aménagements établis) transmises, on recense 231 aménagements simples (36 %). L'action concerne principalement les AFR dont la surface moyenne est nettement plus réduite que celles des forêts domaniales. La mise en œuvre est très contrastée selon les DT : 0 % en nombre pour l'Alsace à 76 % pour IDFNO. La moyenne globale devrait pouvoir passer à 50 %.

Revue de processus 2014 (portant sur l'année 2013) :

Sur l'échantillon de 711 réponses des DT (sur un total de 803 aménagements établis), on recense 352 aménagements simples, soit 49 %. La DT Rhône-Alpes et la DT Méditerranée ne suivent pas cette information faute d'outil dédié au suivi de cet indicateur.

Tant l'accroissement des seuils que l'amélioration du modèle d'aménagement simple pour répondre aux attentes des DT en 2012 ont conduit à une meilleure acceptation de la mesure sur le terrain. On peut sans doute voir un effet de ces deux changements dans la nette progression constatée entre 2012 et 2013.

2.2.3. Le choix de la méthode d'inventaire et de description fait l'objet d'un cadrage récent qui se heurte à des résistances

Jusqu'en 2013, il n'existait pas de cadrage « stratégique » national sur la mise en œuvre des inventaires et des descriptions. Seuls des cadrages techniques précisaient les méthodes d'inventaire statistique tandis que, par ailleurs, des typologies locales étaient établies par des cadrages territoriaux pour permettre la description qualitative des peuplements.

En 2011 - 2012, une analyse des méthodes d'inventaire et de description disponibles a été faite avec l'appui de la R&D de l'ONF, et portait sur différents aspects : efficacité statistique, adaptation aux types de données à recueillir, coût d'acquisition de la donnée.

Elle s'est doublée d'un inventaire des pratiques actuelles et de leur justification ainsi que d'une analyse des pratiques mises en œuvre chez nos voisins (Belgique, Allemagne, Autriche). Un séminaire technique national y a été consacré en septembre 2012. L'ensemble a été analysé par un groupe de travail constitué de praticiens des territoires.

Les conclusions de cette analyse se retrouvent dans le guide 9200-13-GUI-EAM-022 diffusé par la note de service NDS -13-D-365, qui procède au cadrage des types de protocoles¹³ et des conditions de recours. Elle a ainsi fixé six protocoles labellisés et leur domaine d'application, ainsi que la démarche à engager par les DT en matière de stratégie territoriale d'inventaires dendrométriques, de diagnostics sylvicoles et de descriptions pour l'aménagement forestier.

A noter que les coûts ont été établis sur la base d'un montant journalier de 250 € par jour homme, qui ne reflète pas les coûts complets du personnel. Ces coûts sont ainsi diffusés dans l'ensemble de la structure et contribuent à fausser les représentations des agents.

Proposition n° 1 : Tous les éléments de coûts figurant dans les notes de cadrage ou de services de l'ONF ne peuvent être établis sans avoir été discutés et validés avec la direction économique et financière.

¹³ Aux protocoles cités s'ajoutaient des protocoles locaux pas ou peu pertinents.

Annexe II

Tableau 5 : Identification des six types de protocoles labellisés pour les inventaires et de leur coût

Famille de protocoles (type de recensement des arbres)	Protocole labellisé	Rendement	Coût moyen 2012 (phase de terrain : inventaire + description)
Pied à pied ¹⁴	Inventaire pied à pied	4 ha/jh	65 €/ha Coût indépendant de la taille de la forêt
Relevés relascopiques ¹⁵	Inventaire relascopique par placettes temporaires	Montagne : 20 relevés/jh Plaine : 30 relevés/jh	11 à 25 €/ha Coût indépendant de la taille de la forêt Suivant la nature de la forêt et le taux d'échantillonnage : Plaine 1 pt/ha => 11 €/ha Plaine 2 pts/ha => 17 €/ha Montagne 1 pt/ha => 16 €/ha Montagne 2 pts/ha => 25 €/ha
Placettes de comptage	Inventaire par échantillonnage par placettes temporaires circulaires ¹⁶	15 placettes par équipe de 2, soit 7,5 placettes/jh	6 à 19 €/ha (dont description 4 €/ha) Suivant la taille du bloc : 500 ha => 19 €/ha 2 000 ha => 8 €/ha 4 000 ha => 6 €/ha
	Inventaire par échantillonnage par placettes temporaires à angle fixe ¹⁷		
	Inventaire par échantillonnage par placettes permanentes circulaires ¹⁸	10 placettes par équipe de 2, soit 5 placettes/jh	7 à 25 €/ha (dont description 4 €/ha) Suivant la taille du bloc : 500 ha => 24 €/ha 2 000 ha => 10 €/ha 4 000 ha => 7 €/ha
	Inventaire par échantillonnage par placettes permanentes à angle fixe ¹⁹		

Source : ONF.

Pour les protocoles par échantillonnage, la note fixe la précision statistique à rechercher.

¹⁴ Protocole dénombrant toutes les tiges pré-comptables présentes dans le bloc, par essence et classe de diamètre. La description de parcelle est réalisée conjointement (structure, capital, composition, état sanitaire du peuplement).

¹⁵ Le protocole se fait par échantillonnage : les tiges pré-comptables sont inventoriées visuellement à l'aide d'un relascope donc de manière visuelle (Bitterliche, encoche, prisme, etc.) sans mesure de diamètre à l'aide d'un compas ; elles sont ventilées visuellement en catégorie de grosseur (PB, MB, GB, éventuellement TGB) selon une typologie locale. La description de parcelle est réalisée conjointement (structure, capital, composition, état sanitaire du peuplement). La densité d'échantillonnage est de un à deux relevés par hectare.

¹⁶ Le protocole par échantillonnage inventorie les tiges pré-comptables sur des placettes circulaires de surface fixe et constante sur chaque bloc. Le diamètre de chaque tige est mesuré au compas. Les placettes sont temporaires et donc non matérialisées de manière pérenne sur le terrain. La description de parcelle fait l'objet d'une phase complémentaire de l'inventaire (sauf exception).

¹⁷ Idem mais les placettes sont temporaires à angle fixe et constant sur chaque bloc. Pour chaque tige, le diamètre est mesuré au compas et la distance centre de la placette à la tige est contrôlée au télémètre (vérification de l'angle). Ainsi, l'appartenance d'un arbre à la placette est-elle déterminée par la mesure de son diamètre et de sa distance au centre de la placette.

¹⁸ Le protocole par échantillonnage inventorie les tiges pré-comptables sur des placettes permanentes (matérialisées de manière pérenne sur le terrain) circulaires de surface fixe et constante sur chaque bloc. Le diamètre de chaque tige est mesuré au compas. La description de parcelle fait l'objet d'une phase complémentaire de l'inventaire (sauf exception).

¹⁹ Idem mais les placettes sont permanentes à angle fixe et constant sur chaque bloc. Pour chaque tige, le diamètre est mesuré au compas et la distance centre de la placette à la tige est contrôlée au télémètre (vérification de l'angle). Ainsi l'appartenance d'un arbre à la placette est-elle déterminée par la mesure de son diamètre et de sa distance au centre de la placette.

Annexe II

Tableau 6 : Précision exigée par type de peuplement pour les inventaires statistiques

Niveau d'enjeu prépondérant	Qualité des bois	Erreur statistique relative à la recherche du bloc pour le capital sur pied (G)
Enjeu fort ou moyen	Chênes de qualité élevée	5 à 8 %
	Résineux et feuillus de qualité moyenne à bonne	8 à 12 %
	Résineux et feuillus de faible qualité	12 à 15 %

Source : ONF.

La recherche de gains de productivité est au centre de ces cadrages :

- ♦ adaptation aux enjeux, conduisant à la non réalisation d'inventaires dans de nombreux cas ; le document annexé²⁰ à la note de cadrage détaille le choix de protocole en fonction des enjeux (niveau d'enjeu, taille de la forêt, grands types de peuplements, etc.) ;
- ♦ définition du domaine optimum d'utilisation des protocoles labellisés suite à l'analyse des coûts (annexe 1) ; ainsi, pour gagner en productivité, ces cadrages nationaux privilégient les méthodes statistiques (coût 5 à 25 €/ha) et limitent très fortement les méthodes exhaustives dites d'inventaire pied à pied (coût 60 à 80 €/ha) ;
- ♦ standardisation de concepts génériques.

Tableau 7 : Contexte de validité des différents protocoles d'inventaires dans les cas ordinaires²¹ en fonction de la surface du bloc d'inventaire

Protocole d'inventaire	Enjeu de production	< 10 ha	10-20 ha	20-75 ha	75-1 500 ha	> 1 500 ha	
Pas d'inventaire	Nul ou faible	Pas d'inventaire: obligatoire pour tous types de blocs					
	Moyen ou fort	Pas d'inventaire : possible pour tous types de blocs			Pas d'inventaire : - possible pour blocs régularisés à PB/BM - possible pour peuplement à faible valeur		
Pied à pied	Moyen ou fort	Possible		Possible pour blocs régénérations entamées (sans visibilité interne)			
Placettes relascopiques (1 à 2 relevés/ha)		Possible pour tous types de blocs sauf blocs de chêne de qualité				Non (coût trop élevé)	
Placettes de comptage temporaires circulaires		Non (coût trop élevé)			Possible : adapté aux peuplements régularisés		
		Non	Possible que pour blocs de CHS de qualité à GB prépondérante				
Placettes de comptable temporaires à angle fixe ²²		Non (coût trop élevé)			Possible : adapté aux peuplements à structure irrégulière		

Source : ONF.

²⁰ 92000-13-GUI-EAM-022

²¹ Pour les forêts de référence supérieure à 500 ha, tous les protocoles sont possibles sauf le relevé relascopique pour les forêts de plus de 1 500 ha et le protocole pied à pied pour toutes les forêts quelle que soit leur surface.

²² Ou calcul de surfaces terrières au pouce.

Annexe II

Chaque délégation territoriale doit ensuite décliner sa propre stratégie territoriale en la matière en fonction de son contexte spécifique, en s'inscrivant dans le cadre des méthodes d'inventaire labellisées et du domaine d'emploi défini au plan national. Ces différents cadrages territoriaux sont en cours (5 DT ont déjà établi le leur).

Simultanément, les protocoles techniques spécifiques à chaque méthode d'inventaire ont été décrits dans des fiches du manuel d'aménagement à destination des aménagistes. Validées au plan technique par la communauté de pratiques d'élaboration des aménagements (EAM) en février 2015, leur diffusion sera coordonnée avec la mise en place des nouveaux outils informatiques.

Toutefois, la mise en œuvre sur le terrain se heurtera vraisemblablement à des résistances. En effet, les équipes admettent difficilement de ne pas faire d'inventaire sur les forêts de surface inférieure à 75 hectares. De plus, la recommandation de recourir à l'inventaire par placettes permanentes pour les forêts de référence de plus de 500 hectares identifiées à l'échelle d'une DT, si elle constitue une technique novatrice mais exigeante (donc un peu plus coûteuse) présente le risque de tentation de dérogation à ce cadrage pour multiplier son utilisation.

Il convient de souligner que ce cadrage a été établi après concertation avec la fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) dont la préoccupation est que l'ONF leur garantisse que l'évolution du capital sur pied sera suivie lors des aménagements successifs.

La mission considère que ce cadrage n'est pas très exigeant si on le compare à ce qui est pratiqué en Allemagne au Baden Württemberg par exemple. Dans ce Land allemand, le recours aux méthodes d'inventaires est le suivant.

Tableau 8 : Type de méthode d'inventaire retenue selon les surfaces au Baden Württemberg

Catégorie de surface de forêts (en ha)	Type d'inventaire
< 500	Pas d'inventaire
De 500 à 1 500	Placettes temporaires à raison d'une placette par maille de 2 hectares
> 1 500	Placettes permanentes à raison d'une placette par maille de 2 hectares

Source : ONF.

2.2.4. La prise en compte des réglementations environnementales dans les aménagements alourdit la procédure

En vertu de l'article L.122-7 du code forestier, les documents d'aménagements sont actuellement visés pour accord par les autorités en charge des réglementations dites environnementales listées à l'article L. 122-8 avant approbation dès lors que tout ou partie de la forêt est concernée par celles-ci. La mission a constaté que l'application de cette procédure à tous les aménagements quels que soient la surface de la forêt concernée et ses enjeux était source de délais et de coûts importants pour l'ONF (et corrélativement vraisemblablement dans les services de l'Etat concernés).

Annexe II

En forêt privée, en application de l'actuel article L. 122-7-1 du code forestier, des « annexes » dites vertes au schéma régional de gestion forestières ont été établies dans plusieurs régions. De ce fait, les documents de gestion qui sont conformes à ces annexes peuvent être agréés par l'autorité forestière et bénéficient de la garantie de gestion durable. Ces documents de gestion n'ont plus besoin de l'accord explicite lors de leur agrément par l'autorité compétente pour les réglementations listées à l'article L. 122-8. Il s'agit là d'une simplification administrative notable, source d'économie de procédure considérable sans que l'on puisse à ce stade considérer qu'elle soit constitutive d'une baisse de la qualité de la gestion forestière au regard de ces réglementations. On constate en outre une meilleure appropriation de celles-ci par l'ensemble des partenaires, en particulier dans les centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) chargés de l'agrément. La loi récente prévoit dans l'article L. 122-7-1 un accord explicite des autorités administratives compétentes pour chaque aménagement.

Cette possibilité n'a pas été ouverte à l'ONF en raison de l'expérience des délais et du travail nécessaire à sa mise en œuvre en forêt privée. Le problème paraît réel car une mission conjointe du CGEDD et du CGAEER est en cours sur ce sujet. Aussi la mission recommande-t-elle de s'appuyer sur les conclusions de cette mission en cours pour accélérer et préciser le processus d'établissement de ces annexes vertes.

Proposition n° 2 : Demander aux services de l'État (MEDDE et MAAF) et à l'ONF de s'appuyer sur les propositions de la mission en cours du CGEDD et du CGAEER sur la mise en œuvre du L.122-7-1 (annexes vertes) du code forestier en forêt privée, pour prendre rapidement des dispositions similaires pour l'approbation des aménagements en forêt publique de telle façon que cet article puisse être mis œuvre dans un an.

3. Le coût de l'aménagement en forêt des collectivités est très supérieur à celui constaté en forêt domaniale

3.1. Le coût d'un hectare aménagé en forêt des collectivités est de 31 % supérieur à celui constaté en forêt domaniale en 2013

A partir d'une part, de l'examen du bilan analytique 2011 à 2013 établi par l'ONF dans lequel figure un coût de l'aménagement par type de forêt, et d'autre part, de la revue de processus EAM qui indique le montant d'hectares aménagés par année, il est possible d'estimer le coût d'un hectare de forêt aménagée.

Tableau 9 : Coût net de l'aménagement par hectare dans les forêts des collectivités

Forêts des collectivités	2012	2013
Coût de l'aménagement brut en k€	32 028	32 522
Coût de l'aménagement net en k€ (1)	30 003	30 532
Surface réelle aménagée en millier d'ha (2)	174	166
Coût net par ha aménagé en €/ha (3) = (1)/(2)	173	184
Moyenne du coût net de l'aménagement sur deux ans en k€ (4)	30 268	
Moyenne de la surface réelle aménagée sur deux ans en millier d'ha (5)	170	
Coût moyen par ha aménagé sur deux ans en €/ha (4/5)	178	

Source : Mission à partir de la comptabilité analytique de l'ONF.

Tableau 10 : Coût net de l'aménagement par hectare dans les forêts domaniales hors Guyane

Forêts domaniales	2012	2013
Coût de l'aménagement brut en k€	17 237	18 801
Coût de l'aménagement net en k€ (1)	14 618	15 426
Surface réelle aménagée en millier d'ha (2)	119	102

Annexe II

Forêts domaniales	2012	2013
Coût net par ha aménagé en €/ha (3) = (1)/(2)	123	152
Moyenne du coût net de l'aménagement sur deux ans en k€ (4)	15 022	
Moyenne de la surface réelle aménagée sur deux ans en millier d'ha (5)	110	
Coût moyen par ha aménagé sur deux ans en €/ha (4/5)	136	

Source : Mission à partir de la comptabilité analytique de l'ONF.

Ces chiffres sont cohérents dans la mesure où la forêt des collectivités souffre d'un retard en matière d'aménagement. En effet, en 2013, 85 % des forêts des collectivités disposaient d'un aménagement applicable (en vigueur ou transmis au propriétaire pour accord).

Le coût de l'hectare aménagé est, en moyenne sur 2012 et 2013, de 31 % plus élevé en forêt des collectivités qu'en forêt domaniale, alors que le processus est identique.

La décomposition du coût de la gestion par l'ONF des forêts des collectivités tel qu'il ressort de la comptabilité analytique, net des produits hors versement compensateur, taxe à l'hectare et frais de garderie, fait apparaître les résultats suivants.

Tableau 11 : Coût net de la gestion par l'ONF des forêts des collectivités tel qu'il ressort de la comptabilité analytique (en M€)

Nomenclature de la comptabilité analytique	2012	2013	Moyenne
Gestion forestière et activités de service public	67,6	71,9	69,7
Gestion foncière	9,1	9,3	9,2
Chasse et pêche	2,5	2,6	2,6
Surveillance	3,3	2,7	3,0
Information et accueil du public	1,5	0,9	1,2
Instruction des dossiers de l'Etat	2,0	2,2	2,1
Relations clients	2,2	2,9	2,5
Recherche et soutien technique	2,9	3,3	3,1
Suivi et MOE des aménagements	26,6	30,1	28,3
<i>Gestion forestière - déversements</i>	<i>17,5</i>	<i>18,0</i>	<i>17,7</i>
Aménagements	30,0	30,5	30,3
Elaboration des aménagements	17,8	18,6	18,2
Autre étude et expertise	0,8	1,2	1,0
<i>Aménagements - déversements</i>	<i>11,5</i>	<i>10,7</i>	<i>11,1</i>
Mobilisation des bois	71,9	72,9	72,4
Martelage	20,8	21,5	21,2
Suivi des coupes	18,4	18,6	18,5
Commercialisation et ventes des bois	10,1	9,5	9,8
<i>Mobilisation des bois - déversements</i>	<i>22,6</i>	<i>23,3</i>	<i>22,9</i>
TOTAL	169,5	175,4	172,4

Source : Comptabilité analytique de l'ONF en 2012 et 2013.

Le coût net de l'aménagement des forêts des collectivités représente 17,4 % du coût net total de la gestion par l'ONF des forêts des collectivités en 2013, contre 17,7 % en 2012, soit en moyenne 17,6 % sur deux ans.

3.2. Les activités relatives à l'aménagement effectuées par les unités territoriales représentent 37,6 % de ce coût

Au sein du processus aménagement, les relevés et tâches effectués par le terrain (niveau UT) sont identifiés dans le tableau *infra*.

Annexe II

Tableau 12 : Répartition des différentes tâches liées à l'élaboration de l'aménagement entre le service aménagement (agence) et le terrain (UT)

Service aménagement		Autres services de l'agence		
Responsable aménagement agence	Chef du projet d'aménagement (CPA)	Equipe de terrain (AP et RUT)	Responsable foncier de l'agence	Equipe SIG
Elabore le programme pluriannuel des révisions d'aménagement	-	-	Met à jour les informations foncières pour les aménagements programmés. Régularise, si besoin, les actes de propriété ou les décisions d'application du régime forestier	-
Propose le programme annuel de révision des aménagements	-	Donne son avis sur le projet de programmation annuelle (RUT) Vérifie les limites en lien avec la mise à jour foncière (AP)		Met à jour les limites de la forêt selon les éléments fournis par le responsable foncier et l'agent patrimonial
Evalue les enjeux « à dire d'expert » et fixe le cahier des charges de l'étude	Accepte le cahier des charges de l'étude et les moyens associés	Donne son avis sur le cahier des charges de l'étude et donne son accord sur les moyens UT à mobiliser	-	-
-	Recueille le foncier mis à jour, évalue les enjeux de façon documentée, recueille les éléments de contexte environnemental, social et réglementaire et (via RUT et service forêt) les données sur la gestion passée et le contexte local	Contribue ²³ au recueil des données de suivi de la gestion passée et présente et décrit le contexte local (AP)	-	-
Participe à la réunion de lancement de l'étude avec le propriétaire en cas d'enjeux suffisants (*)	Organise et anime la réunion de lancement avec le propriétaire (*)	Participe à la réunion de lancement avec le propriétaire (AP, RUT si besoin) (*)	-	-
-	Prépare le protocole d'inventaire ou description et le met en place auprès de l'équipe terrain	Planifie (RUT) et réalise (équipe des AP) les inventaires ou descriptions selon le protocole prévu et le délai fixé	-	Prépare les grilles d'échantillonnage systématique

²³ Les données financières et de récolte sont issues des bases de données grâce au service forêt.

Annexe II

Service aménagement		Autres services de l'agence		
Responsable aménagement agence	Chef du projet d'aménagement (CPA)	Equipe de terrain (AP et RUT)	Responsable foncier de l'agence	Equipe SIG
-	Analyse les données d'inventaire pour décrire les peuplements	-	-	Traite les données d'inventaires ou descriptions pour localiser les résultats sur carte
-	Organise et réalise les concertations locales	Participe aux concertations locales (AP, RUT si besoin)	-	-
-	Elabore les choix de gestion : traitements, choix des essences, critères d'exploitabilité, effort de renouvellement, classement des unités de gestion, Etablit le programme d'actions sur 20 ans qui en découle : - coupes, travaux, desserte, biodiversité, fonction sociale, risques naturels, chasse ; - si besoin : menaces (incendies, phytosanitaire), ressources génétiques et recherche.	Contribue à l'élaboration des choix de gestion et du plan d'actions	-	Fournit les cartes traduisant les choix de gestion selon la proposition du CPA
Participe à la réunion de validation des choix de l'aménagement avec le propriétaire, en cas d'enjeux suffisants (*)	Organise et anime la réunion de validation des choix de l'aménagement avec le propriétaire (*)	Participe à la réunion de validation des choix de l'aménagement avec le propriétaire (AP, RUT si besoin) (*)	-	-
-	Rédige l'aménagement	-	-	Fournit les cartes de l'aménagement à la demande du CPA
Relit et valide l'aménagement pour l'agence (peut être fait par un autre responsable dûment désigné)	-	-	-	-

Annexe II

Service aménagement		Autres services de l'agence		
Responsable aménagement agence	Chef du projet d'aménagement (CPA)	Equipe de terrain (AP et RUT)	Responsable foncier de l'agence	Equipe SIG
-	Organise la présentation de l'aménagement au propriétaire pour accord (*)	Participe à la présentation de l'aménagement au propriétaire pour accord (*)	-	-
Suit le retour de la décision du propriétaire (*)	CPA ou AP, selon choix locaux : Récupère la décision du propriétaire et le relance si besoin (*)		-	-
Transmet l'aménagement à la DRAAF pour approbation	-	-	-	-
Suit le retour de l'arrêté d'aménagement, fait préparer la version publique de l'aménagement et réceptionne, classe et diffuse l'aménagement et l'arrêté d'aménagement	-	-	-	-

Source : ONF.

(*) Ces étapes sont spécifiques aux aménagements des forêts publiques non domaniales (forêts des collectivités et des établissements publics).

Nota : décrit le cas type, mais des variations locales existent en fonction des organisations spécifiques ou des niveaux d'enjeux de l'aménagement

Annexe II

Pour traduire cette réalité en chiffres, la mission a analysé les grilles de collecte des temps des personnels fonctionnaires (CTPF) 2013, qui identifient le nombre de jours homme consacrés au processus d'élaboration des aménagements (élaboration des aménagements, autre étude et expertise) par les différents niveaux (siège, délégations territoriales, agences, unités territoriales).

La mission a néanmoins été contrainte de procéder à des estimations et des retraitements pour mener à bien cette analyse et distinguer la contribution de chaque type d'unités territoriales au processus d'élaboration des aménagements :

- ◆ six agences sur les 51 que compte l'ONF (Schirmeck, Colmar, Nord Alsace, Haute-Marne, Aube-Marne, Bourgogne Est) ne distinguent pas au sein des grilles CTPF 2013 le temps consacré par les agents à la mise en œuvre du régime forestier des collectivités entre les services de l'agence et les unités territoriales ; la mission a donc sollicité les agences concernées pour qu'elles procèdent à cette distinction ;
- ◆ les spécificités locales d'organisation ont également été retraitées lorsqu'elles ont été identifiées par la mission : c'est le cas pour l'agence du Jura dans laquelle des agents placés au sein des UT effectuent une partie des tâches d'aménagiste réalisées en règle générale dans les services de l'agence ; la grille CTPF 2013 a été retraitée par le directeur de l'agence concernée afin de neutraliser cette spécificité (basculement d'environ 600 jours homme des unités territoriales sur les services de l'agence) ;
- ◆ le temps consacré par les unités territoriales à l'élaboration des aménagements est ensuite réparti selon le type d'UT : lorsque les agences ne distinguent pas la répartition du temps entre les différentes unités territoriales qui relèvent de sa compétence, la mission a utilisé les simulations réalisées à partir des abaques (cf. annexe VII relative à la méthode d'estimation du coût du régime forestier) pour obtenir une clé de répartition ;
- ◆ enfin, la mission a réparti les jours dédiés à ce processus au sein du siège, des délégations territoriales et des agences entre les différents type d'UT au prorata du temps consacré par chaque type d'UT à l'élaboration des aménagements.

Les résultats de ces analyses sont retracés dans le tableau *infra*.

Tableau 13 : Répartition du temps consacré par chaque type d'UT à l'élaboration des aménagements des forêts des collectivités (en jours homme)

CTPF 2013	Elaboration aménagements	Autre étude et expertise	TOTAL
Siège	37	2	40
Délégations territoriales	2 621	110	2 730
Agences	32 466	1 585	34 051
Unités territoriales	20 487	1 664	22 151
TOTAL	55 611	3 362	58 973
UT de type 1	13 489	368	13 857
UT de type 2	13 527	932	14 459
UT de type 3	6 413	378	6 790
UT de type 4	16 140	1 367	17 507
UT de type 5	6 042	317	6 359
TOTAL	55 611	3 362	58 973

Source : Mission à partir des grilles CTPF 2013.

La contribution des unités territoriales au processus EAM peut donc être estimée à 22 151 jours homme sur un total de 58 973 jours en 2013, **les activités de terrain représentant 37,6 % de l'ensemble du temps consacré à ce processus.**

Annexe II

La mission a ensuite valorisé le processus en retenant le coût net complet d'un jour homme tel qu'il ressort de la comptabilité analytique de l'office en 2013 : les 58 973 jours homme consacrés dans les grilles CTPF 2013 à l'élaboration des aménagements des forêts des collectivités conduisent à un coût net complet de 30,5 M€ (*cf.* tableau 12), soit un coût journalier de 518 €, qui intègre les charges directes et indirectes, nettes des produits directs et indirects (hors versement compensateur, contribution à l'hectare et frais de garderie).

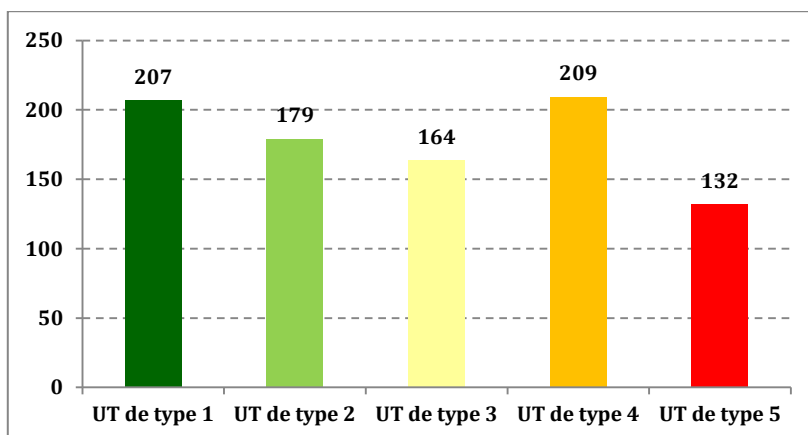
En outre, 166 230 hectares de forêt des collectivités ont été aménagés en 2013, correspondant à une durée moyenne d'aménagement de 17,5 ans. Sous l'hypothèse que ce ratio s'applique de manière homogène à chaque type d'UT, il est possible de décomposer le coût global d'un hectare aménagé (184 € en 2013) par type d'UT.

Tableau 14 : Valorisation du processus d'élaboration des aménagements (EAM) selon le type d'unité territoriale

Type d'UT	Jours homme consacrés au processus EAM	Coût moyen journalier EAM (en €)	Coût net total (en M€)	Surface gérée (en millier d'ha)	Surface aménagée (en millier d'ha)	Coût net par ha aménagé (en €/ha)
1	13 857	518	7,2	607	35	207
2	14 459	518	7,5	732	42	179
3	6 790	518	3,5	376	21	164
4	17 507	518	9,1	758	43	209
5	6 359	518	3,3	438	25	132
TOTAL	58 973	-	30,5	2 912	166	184

Source : Mission à partir de la comptabilité analytique 2013.

Graphique 1 : Coût de l'hectare aménagé par type d'UT (en € par hectare)



Source : Mission à partir de la comptabilité analytique 2013.

Pour les forêts de plaines et de collines, le coût d'un hectare de forêt aménagé décroît en fonction de la productivité des forêts. Il est sensiblement équivalent dans les UT de montagne au coût obtenu dans les UT de plaines et de collines les plus productives et de 32 % inférieur dans les UT méditerranéennes.

3.3. Les activités de terrain reposent essentiellement sur la réalisation des inventaires

A dire d'expert de l'ONF, les méthodes d'inventaire variaient fortement selon les DT et la part respective qu'elles représentent a été estimée, à la demande de la mission, de la manière suivante par l'ONF.

Annexe II

Tableau 15 : Répartition des différents types d'inventaire estimée au niveau national

Méthode d'inventaire	Part qu'elle représente au niveau nationale en forêts des collectivités	DT ou zone d'utilisation préférentielle
Pied à pied	5 à 10 %	Concentré en Franche Comté (historiquement lié à la futaie jardinée)
Inventaire relascopique	50 %	Le plus utilisé actuellement surtout en montagne, Alsace, Lorraine, Rhône-Alpes, Auvergne, Sud-Ouest
Inventaire par placettes temporaires	10 à 20 %	Surtout utilisé en DT COAL et DT IDFNO
Inventaire par placettes de mesures permanentes	1 à 2 %	Initié en DT BCA et agence 54, en progression dans certaines DT (IDFNO, Rhône-Alpes) y compris en activité conventionnelle
Pas d'inventaire	20 à 30 % estimé par différence	Aucun suivi, intègre notamment les forêts à faible enjeu ou à enjeu de production nul. Dans ce cas, il y a néanmoins « description », y compris lorsque les enjeux sont faibles ou nuls. Cette description est réalisable (vision optimale) pour 50 à 100 ha/jour , soit 2,5 à 5 €/ha sous hypothèse d'un coût homme journalier de 250 €.

Source : ONF.

De même, à la demande de la mission, la part respective des inventaires par classe de surface des forêts des collectivités a été estimée de la façon suivante.

Tableau 16 : Répartition des différents types d'inventaire par classe de surface de forêts des collectivités

Classe de surface	Type d'inventaire retenu (en %)				
	Pas d'inventaire	Inventaire relascopique	Inventaire pied à pied	Inventaire par placettes temporaires	Inventaire par placettes permanentes
Inférieure à 25 ha	50	30	20	-	-
De 25 à 100 ha	40	50	10	-	-
De 100 à 500 ha ²⁴	25	60	10	5	-
De 500 à 1 000 ha	20	60	-	20	-
Supérieur à 1 000 ha	25	23	-	50	2

Source : ONF.

Le rapprochement des données fournies à la mission par la direction forêts et risques naturels (DFRN) avec la comptabilité analytique de l'office n'est pas parfaitement cohérent. A partir de la répartition de la surface des forêts des collectivités par classe ainsi que des données à « dire d'experts » relatives à la répartition des inventaires (cf. tableau 19) et à leur coût unitaire (cf. tableau 5), la mission a estimé le coût annuel des inventaires de la manière suivante.

²⁴ Ajustement à la marge des chiffres fournis par l'ONF afin qu'ils soient cohérents avec le pourcentage global donné par l'ONF (20 à 30 % des surfaces sans inventaire, 50 % d'inventaires relascopiques, 5 à 10 % d'inventaires pied à pied, 10 à 20 % d'inventaires par placettes temporaires et 1 à 2 % par placettes permanentes) dans l'hypothèse d'une répartition homogène des aménagements par classe de surface.

Annexe II

Tableau 17 : Estimation du coût des inventaires selon les données « à dire d'expert » fournies par l'ONF

Classe de surface	Pas d'inventaire	Inventaire relascopique	Inventaire pied à pied	Inventaire par placettes temporaires	Inventaire par placettes permanentes
Répartition des surfaces annuelles à aménager par classe = répartition de la surface des forêts des collectivités par classe/durée moyenne des aménagements, soit 17 ans (en ha)					
Inférieure à 25 ha	1 350	810	540	0	0
De 25 à 100 ha	6 608	8 260	1 652	0	0
De 100 à 500 ha	18 115	43 477	7 246	3 623	0
De 500 à 1 000 ha	6 925	20 774	0	6 925	0
Supérieure à 1 000 ha	11 246	10 346	0	22 492	900
TOTAL	44 243	83 667	9 438	33 039	900
Coût unitaire des inventaires par classe (en € par ha)					
Inférieure à 25 ha	-	18	65	-	-
De 25 à 100 ha	-	18	65	-	-
De 100 à 500 ha	-	18	65	19	-
De 500 à 1 000 ha	-	18	65	19	-
Supérieure à 1 000 ha	-	18	65	12	17
Estimation du coût des inventaires (en €)					
Inférieure à 25 ha	0	14 579	35 097	0	0
De 25 à 100 ha	0	148 672	107 374	0	0
De 100 à 500 ha	0	782 587	471 001	68 839	0
De 500 à 1 000 ha	0	373 930	0	131 568	0
Supérieure à 1 000 ha	0	186 231	0	269 900	15 294
TOTAL	0	1 505 999	613 473	470 307	15 294

Source : ONF.

Au total, selon cette méthode, la mission estime à 5 M€ le coût des inventaires, alors que la contribution des agents de terrain à l'élaboration des aménagements s'élève, selon la comptabilité analytique, à 11,5 M€²⁵ en 2013.

La mission a identifié plusieurs facteurs d'explication :

- ◆ le coût unitaire des inventaires tel qu'estimé par la DFRN a été établi en valorisant un jour homme de production à 250 € alors qu'il s'établit à 518 € dans la comptabilité analytique ; corrigée de cet effet, l'estimation atteindrait 10,3 M€ ;
- ◆ en l'absence d'inventaire, il y a néanmoins des travaux de description des parcelles dont le coût unitaire est estimé entre 2,5 et 5 € par hectare, soit un surcoût de 0,1 à 0,2 M€ ;
- ◆ enfin, s'agissant des inventaires relascopiques, le coût unitaire (de 11 à 25 €/ha, cf. tableau 5) est chiffré sur la base d'un travail individuel. Toutefois, d'échanges avec des aménagistes, il ressort que des équipes de deux personnes sont souvent constituées (« la qualité des observations est meilleure si il y a une confrontation entre opérateurs »). Il y a là un surcoût d'environ 1,5 M€, qui n'est pas justifié, sauf sur certains terrains de montagne où le travail par équipe de deux est gage de plus de sécurité.

²⁵ 37,6% du coût complet des aménagements, soit 30,5 M€.

3.4. Les estimations réalisées au niveau local ainsi que les abaques établis par le groupe d'experts confortent ces résultats, la revue du processus d'élaboration des aménagements ne constituant pas en revanche une source d'information fiable en matière de suivi des coûts

3.4.1. L'étude en région Rhône-Alpes et dans l'agence de Chambéry

Une analyse faite en DT Rhône-Alpes a montré que les campagnes de terrain représentent plus du tiers du temps passé en aménagement, ce qui est cohérent avec le chiffre reconstitué par la mission à partir de la comptabilité analytique 2013 de l'office (37,6 %) en distinguant le temps passé en aménagement entre le niveau agence et le niveau UT.

Cette donnée a été rapprochée des travaux effectués par l'agence de Chambéry sur les abaques de coûts standards par type de processus dans le cadre d'un groupe de travail relatif aux missions et priorités des responsables d'UT (RUT) et des agents patrimoniaux (AP). Le processus EAM a ainsi été décomposé selon les tâches suivantes.

Tableau 18 : Décomposition du processus EAM entre les agences et les UT

Activités	Rôles et contributions		
	Temps passé par le RUT	Temps passé par l'AP	Commanditaires et tiers
Programmation	0,5 h	0,5 h	Chef de service aménagement (R)
Mise à jour des plans	1 j	0,5 à 1 j	Sigistes (R et A) ²⁶
Réunions préparatoires à la réalisation	4 h	4 h	Aménagiste (R et A)
Description des parcelles par équipe de deux ²⁷	10 j ²⁸	10 j	Aménagiste (R et A)
Bilan de la période passée	-	1 j	Aménagiste R
Analyse de l'inventaire	-	-	Aménagiste (R et A)
Etudes et dessertes	1 j	1 j	Aménagiste (R) spécialistes (A)
Réunions des grands choix	4 h	4 h	Aménagiste (R)
Elaboration de l'état d'assiette	1 j	1 j	Aménagiste (R) associé au responsable forêt
Réunion de concertation (communes et partenaires)	0,5 j	0,5 j	Aménagiste (R)
Rédaction	-	-	Aménagiste (R et A)
Relecture	6 h	4 h	Aménagiste (R)
TOTAL	15,9	16,6	-

Source : DT Rhône-Alpes, agence de Chambéry.

32,5 jours de travail annuel sont consacrés au niveau de l'UT au processus EAM qui se répartissent à peu près à parité entre le RUT (16 jours, soit 7% du temps de travail annuel sur la base d'une référence de 214 jours ouvrés²⁹) et l'AP (16,5 jours, soit 6,7% du temps de travail annuel). **Sur un total de 32,5 jours de terrain, la description des parcelles et les inventaires représente 20 jours, soit 61 % du temps de terrain pour un aménagement donné.**

²⁶ A : contribue à l'activité ; R : niveau de responsabilité de l'activité.

²⁷ Pour des raisons de sécurité.

²⁸ Avec l'hypothèse d'un jour pour 10 ha, soit 100 ha/agent en 10 jours.

²⁹ Qui tient compte des congés annuels (25 jours), RTT (22 jours) et des de jours de fragmentation (Source DRH DT Rhône Alpes).

3.4.2. Les abaques établis par le groupe d'experts pour l'élaboration des aménagements

Le groupe d'experts réuni par la mission pour établir les durées standards des principales activités relevant du régime forestier en fonction du type d'unité territoriale a estimé le temps passé par les agents à l'élaboration des aménagements de la manière suivante.

Tableau 19 : Estimation du temps consacré par les agents à l'élaboration des aménagements des forêts des collectivités par le groupe d'experts

En jours homme (JH) par an, sauf indication contraire	Type d'UT					TOTAL
	1	2	3	4	5	
Durées standards estimées par les experts						
Agent patrimonial (AP) (1) (en JH/an/millier d'ha géré)	10,0		7,5		5,0	-
Responsable d'UT (2) : majoration globale du temps passé par les AP (en %)	10,5	11,0	11,7	11,1	12,2	-
Siège, délégations territoriales, agences	Grilles CTPF					-
Simulation réalisée par la mission						
Surface gérée (en millier d'ha) (3)	607	732	376	758	438	2 912
Temps consacré par les AP (4) = (1)*(3)	6 071	7 324	2 820	5 687	2 189	24 091
Participation des RUT (5) = (2) * (4)	640	809	329	630	268	2 675
TOTAL simulation pour les UT (6) = (4) + (5)	6 711	8 132	3 149	6 317	2 456	26 766
Comparaison avec les CTPF 2013						
CTPF UT reconstitués par la mission (7)	5 152	5 445	2 549	6 623	2 383	22 151
CTPF siège, délégations territoriales, agences (8)	8 563	9 050	4 238	11 009	3 961	36 822
TOTAL CTPF (9) = (7) + (8)	13 715	14 495	6 787	17 631	6 344	58 973
TOTAL simulation (10) = (6) + (8)	15 274	17 183	7 387	17 326	6 417	63 587
Ecart simulation/CTPF (en %)	11,4	18,5	8,8	-1,7	1,2	7,8

Source : Mission

Le temps consacré par les unités territoriales à l'élaboration des aménagements des collectivités est estimé à 26 766 jours homme par an *via* l'application des abaques fournis par le groupe d'experts contre 22 151 jours dans les CTPF 2013. Par rapport aux CTPF, le modèle surestime globalement de 7,8 % le temps consacré par l'ONF à ce processus.

3.4.3. La revue de processus d'élaboration des aménagements ne permet pas un suivi satisfaisant des coûts

La mission a pris connaissance de la revue de processus nationale 2013 et 2014 relative au processus aménagement et portant sur les années 2012 et 2013³⁰ : en 2013, plus de 166 000 hectares de forêt (170 000 en 2013) des collectivités ont été dotés d'un aménagement, soit 82 % de l'objectif fixé par le COP 2012-2016. Les notes soulignent « *la distorsion entre une sur-réalisation en forêt domaniale et une sous-réalisation en forêt des collectivités*³¹ (AFR) **qui peut s'expliquer par les procédures de concertation qui ralentissent la production en AFR.** Cependant, cette distorsion est susceptible de créer un doute chez les communes forestières sur les priorités d'actions de certaines DT (...). L'écart à l'objectif se répète d'année en année, avec enjeu vis-à-vis de la FNCOFOR et du MAAF et il convient de trouver les moyens **de pallier la vacance prolongée des postes maintenus de CPA et des équipes d'UT concernées par les révisions** ». Fin décembre 2013, le taux de forêts des collectivités aménagées était de 85,4%.

Le coût moyen d'un aménagement variait de **65 à 107 € par hectare pour six DT** en 2013 et représentait respectivement **0,36 (0,44 en 2012) et 0,94 (0,25) jour homme par hectare pour les DT de Centre Ouest Auvergne Limousin (COAL) et Ile-de-France Nord Ouest (IDFNO)**.

La note indiquait un commentaire identique à celui de l'indicateur domanial à savoir « *la nécessité de l'instauration de conditions indispensables à un suivi homogène et généralisé à toutes les DT* ». Un aménagement AFR coûte **entre 1,3 et 3 fois le coût d'un aménagement en forêt domaniale** qui variait entre 35 € par hectare (**42 en 2012**) et **75 € par hectare (54 en 2012) pour six DT et respectivement 0,21 et 0,16 jour homme par hectare pour COAL et IDFNO**.

En termes méthodologiques, les documents soulignent que « *par manque d'outillage et suite au boycott de la comptabilité analytique dans de nombreux endroits, ces valeurs ne peuvent être interprétées que comme des ordres de grandeur. En outre, la méthodologie n'est pas homogène d'une DT à l'autre avec des problèmes de définition unique de l'enveloppe des coûts suivis*³² avec identification des sources d'informations, d'arrêt de mode de calcul et de rendu unique afin d'assurer la stabilité interannuelle des données et de pouvoir analyser l'évolution des coûts ».

La mission a consulté les notes de revue de processus EAM de 2013 des différentes DT et en a tiré le tableau suivant.

Tableau 20 : Détail des coûts de l'aménagement par DT en 2012 et 2013

Direction territoriale	Coût local ³³ 2012	Coût local 2013	Commentaire
Alsace	FD : 54 €/ha (13 943 ha) FC : 89 €/ha (2 552 ha)	FD : 59 €/ha (3 484 ha) FC : 78 €/ha (13 091 ha)	FD et FC : recul en 2013 passager lié à l'expiration fin 2012 du modificatif d'après tempête de la plaine de Haguenau.
Bourgogne Champagne Ardenne	FD : 50 €/ha (13 526 ha) FC : 65 €/ha (18 025 ha)	FD : 47 €/ha (15 542 ha) FC : 64 €/ha (23 053 ha)	FC : surfaces de forêt arrivant à échéance nettement plus faibles, baisse de la surface moyenne des projets, de nouveaux conseils municipaux exigeant une présentation de la démarche aménagement, des zones de chablis nécessitant des révisions/modifications

³⁰ 9200-13-ERDP-EAM-007 du 15 mai 2013 et 9200-14-ERDP-EAM-008.

³¹ Plus de 226 000 ha aménagés en 2012, avec un taux de 96,3% de forêts domaniales aménagées fin 2013.

³² COAL inclut le recueil des données préalables à l'aménagement mais pas des factures.

³³ Le coût d'une année n correspond à la moyenne sur les 3 dernières années, source : synthèse économique et production d'aménagements livrés à la DTCB.

Annexe II

Direction territoriale	Coût local ³³ 2012	Coût local 2013	Commentaire
			d'aménagements. Temps incompressible de démarches auprès des communes et utilisation de plus en plus fréquente de l'aménagement simple (75 sur 124 projets soit 60 % en 2013)
Centre ouest Auvergne Limousin	FD : 21 jh/100 ha (12 29 ha) FC : 44 jh/100 ha (12 387 ha)	FD : 22 jh/100 ha (14 174 ha) FC : 36 jh/100 ha (13 379 ha)	FC : baisse continue du coût en lien avec l'amélioration des cadrages et la généralisation des aménagements simples, ainsi que la stabilité des chefs de projets en 2013.
Lorraine	FD : 43 €/ha (17 938 ha) FC : 94 €/ha (20 582 ha)	FD : 38 €/ha (15 440 ha) FC : 89 €/ha (22 438 ha)	Prise de données sur le terrain de plus en plus difficile en relation avec les priorités des UT et les postes vacants. Refus de l'aménagement par certaines communes (3 en 2013). Traitement des dossiers relatifs aux sites classés toujours plus long. 5 postes vacants, 1 non productif.
Franche Comté	FD : nd (0 ha) FC : 76 €/ha (20 597 ha)	FD : 51 €/ha ³⁴ (1 257 ha) FC : 79 €/ha (20 299 ha)	FC : stabilité des coûts de production qui devraient baisser en 2014 avec la montée en puissance du plan type simple (gains de productivité pour la phase de rédaction)
Méditerranée	FD : nd (21 333 ha) FC : nd (48 417 ha)	FD : nd (13 422 ha) FC : nd (23 703 ha)	FC : changement de règle de prise en compte en 2013 (aménagement présenté au propriétaire en fin d'année n au lieu de transmis à la DT à mi-année n+1). Réticence de certaines collectivités pour s'associer à l'étude d'aménagement du fait de la taxe à l'hectare. La vacance de poste de chefs de projets dans l'agence Alpes maritimes (3 postes, 25 reports) et Bouches du Rhône Vaucluse (2 postes, 22 reports).
Rhône-Alpes	FD : 75 €/ha (8 471 ha) FC : 107 €/ha (25 204 ha)	FD : nd FC : nd	FD et FC : Forte augmentation à partir de 2011-2012 en lien avec une meilleure imputation des temps via l'analyse des CTPF.
Sud-Ouest	FD : 42 €/ha (13 729 ha) FC : 103 €/ha (19 388 ha)	FD : 35 €/ha (18 058 ha) FC : 106 €/ha (15 101 ha)	FC : Les arrêts maladie prennent une importance de plus en plus grande parmi les équipes d'aménagistes et le temps passé avec les communes (contact, délai) est de plus en plus important. Général : difficultés dans certaines agences à mobiliser les équipes de terrain pour la réalisation des descriptions/inventaires. Lourdeur de la concertation externe.
Ile-de-France nord-ouest	FD : 0,21 jh/ha (15 863 ha) FC : 0,25 hj/ha (4 201 ha)	FD : 0,16 jh/ha ³⁵ (14 526 ha) FC : 0,94 jh/ha (1 092 ha)	FD : aucune valorisation monétaire de la donnée qui représente le temps CTPF enregistré annuellement sur la ligne AMAE dans la DT. FC : forte hausse du coût dû à un artefact sur des forêts en cours d'étude non réalisée en 2013 (ex : Bréviande). En moyenne sur 2006-2013 : le temps moyen en FC est de 0,35 jh/ha, soit 139 €/ha, le double de la FD. Ce coût doit baisser par des aménagements simples.

Source : Revue des processus EAM, ONF.

La mission note l'impossibilité de réconcilier ces coûts avec la comptabilité analytique. Interrogé le responsable national aménagement a indiqué les éléments suivants.

³⁴ Non significatif du fait du petit nombre de projets.

³⁵ Représente environ 62 €/ha.

Encadré 6 : Difficultés méthodologies de remontée d'une information homogène et fiable des DT

Prise en compte des coûts liés à chaque niveau territorial : à chaque niveau figurent des coûts propres (par exemple au niveau du siège se rajoutent les coûts de contrôle et les coûts de cadrage et d'outillage SI spécifiques à l'EAM). Ainsi, des valeurs établies à la base par les DT ne peuvent pas nécessairement se comparer à des valeurs établies par le siège ;

Dépenses et activités prises en compte : certaines données des revues de processus DT ont été établies par comparaison des dépenses (ETP et factures) issues du contrôle de gestion des DT avec la production totale DT retenue en terme de résultat des contrats internes (demande du siège pour la revue de processus EAM) et intègrent donc les coûts DT liés aux aménagements (contrôle et animation DT) ; d'autres ont été établies en cumulant des recueils de dépenses par projet : elles excluent donc les interventions de la DT, voire même certaines interventions en agence qui ne sont pas du temps d'aménagiste, et peuvent exclure aussi les dépenses qui ne sont pas du temps de personnel (reproduction, etc...).

Lissage des variations interannuelles de la production rendue : le cadrage national de la revue de processus est normatif sur ce point : il prévoit le lissage sur trois ans glissants des dépenses et de la production rendue. Mais il ne s'agit que de pilotage, et si aucune DT n'a annoncé ne pas avoir pu faire ce lissage aucune n'a explicitement précisé l'avoir fait. Il n'est donc pas possible d'affirmer de façon certaine que les coûts unitaires présentés dans les revues de processus EAM territoriales sont bien lissés sur trois ans.

D'une manière générale, toutes les formules sont possibles entre les différentes DT car aucun cadrage de recueil des coûts n'a été imposé à ce stade, principalement en raison de l'absence d'outillage adapté, mais aussi pour des raisons culturelles (un responsable aménagement local s'intéresse plus au temps de ses aménagistes, qu'il maîtrise, qu'aux temps issus du contrôle de gestion qu'il ne maîtrise pas tous ; un responsable préfère le système qu'il a mis au point lui-même, plutôt qu'un système qui lui est imposé de l'extérieur).

Compte tenu de l'hétérogénéité des données figurant dans la synthèse de la revue de processus EMA, le pilotage des coûts de ce processus ne peut pas avoir lieu. Dès lors, la revue ne permet pas de déterminer un coût d'aménagement fiable par DT et se limite à tenter d'obtenir une maîtrise des coûts par DT.

La mission considère que la revue du processus EAM n'a pas de sens si les données de coûts qui y figurent sont incompatibles avec la comptabilité analytique et qu'aucun pilotage des coûts ne peut être fait sur cette base.

4. Le surcoût de l'aménagement des forêts des collectivités est principalement lié à leur dispersion, au temps passé à la concertation avec les propriétaires ainsi qu'à une insuffisante adaptation des documents en fonction des enjeux

Les entretiens conduits avec les acteurs du secteur privé d'une part, et l'analyse de la comptabilité analytique de l'office d'autre part, ont permis à la mission de comparer le coût d'un hectare de forêt aménagée selon qu'il s'agit d'une forêt appartenant à une collectivité, d'une forêt domaniale ou d'une forêt privée.

Tableau 21 : Comparaison du coût d'un hectare aménagé dans le secteur privé, en forêt des collectivités et en forêt domaniale (en € par hectare)

Type de forêt	2012	2013
Forêt privée : plan simple de gestion <u>hors inventaires</u>	25	
Forêt domaniale	123	152
Forêt des collectivités	173	184

Source : Entretiens avec les acteurs du secteur privé et comptabilité analytique de l'ONF.

Annexe II

En moyenne sur les années 2012 et 2013, le coût de l'hectare aménagé est de 31 % plus élevé en forêt des collectivités qu'en forêt domaniale. La comparaison avec les tarifs pratiquée dans le secteur privée est plus délicate dans la mesure où :

- ♦ le plan simple de gestion est souvent pour les acteurs privés un « produit d'appel » pour accroître le portefeuille de forêts gérées, dont le tarif ne couvre pas intégralement leurs coûts ;
- ♦ le tarif moyen de 25 € par hectare avancé par les acteurs privés pour l'élaboration d'un plan simple de gestion ne couvre pas les prestations d'inventaire qui font l'objet, le cas échéant, d'une tarification spécifique ;
- ♦ le contenu d'un plan simple de gestion n'est pas de même nature que le document d'aménagement réalisé par l'ONF, qui est beaucoup plus documenté, précis et détaillé ;
- ♦ enfin, il existe des coûts publics liés aux PSG, qui sont les coûts de validation de ces documents par les CRPF. Après échange avec le CNPF, la mission n'a pas été en mesure d'identifier un coût précis de cette prestation en l'absence de comptabilité analytique détaillée au niveau du CNPF.

4.1. Par rapport à la forêt domaniale, ce constat est étayé tant par les études menées localement que par la revue du processus d'élaboration des aménagements

Le processus d'élaboration des aménagements est identique en forêt domaniale et en forêt des collectivités. Le surcoût moyen de 31 % constaté en comptabilité analytique sur le coût de l'hectare aménagé en forêt des collectivités s'explique par quatre facteurs :

- ♦ un facteur lié à la taille des forêts, la surface moyenne des forêts des collectivités (186 ha) étant sept fois moins élevée que celle des forêts domaniales (1 304 ha) ; compte tenu de la part des coûts fixes dans un aménagement (toutes les activités sauf les inventaires et la description des parcelles), des forêts de plus petite taille accroissent mécaniquement le coût moyen de l'hectare aménagé ;
- ♦ un facteur lié à la concertation, dans la mesure où le document d'aménagement d'une forêt appartenant à une collectivité doit être approuvé par le propriétaire alors qu'il n'a pas besoin de l'être en domaniale même s'il nécessite une concertation avec d'autres services de l'Etat ou acteurs (DREAL, DRAC, associations naturalistes...), l'ONF prenant en charge l'élaboration de ce document pour le compte de l'Etat ;
- ♦ un facteur lié au foncier (problématiques de soumission au régime forestier traitées par l'ONF) : en effet, bien que le cadrage relatif aux aménagements indique expressément que les questions de soumission ne doivent pas être traitées à l'occasion de l'aménagement, elles le sont souvent en pratique ;
- ♦ un facteur lié à des différences d'homogénéité stationnelles entre les forêts communales et domaniales prises dans leur ensemble.

L'essentiel du surcoût entre les deux types de forêt peut donc s'analyser, en première approximation, comme une conséquence du besoin de concertation et du morcellement des forêts des collectivités. Pour chiffrer plus précisément le surcoût lié à la taille des forêts, plusieurs sources ont été examinées par la mission.

Annexe II

4.1.1. L'étude menée par l'agence « Montagnes d'Auvergne »

A l'occasion de ses déplacements sur le terrain, la mission a eu communication d'une étude menée par l'agence « Montagnes d'Auvergne » (DT COAL) portant sur un échantillon de 59 aménagements réalisés entre 2004 et 2014 sur 236 forêts et 12 448 ha, qui met en évidence l'impact de la surface de la forêt sur le coût de l'aménagement.

Tableau 22 : Evaluation du temps nécessaire pour aménager 100 hectares par classe de surface

	Classe de surface des forêts des collectivités (en ha)					
	< 25	De 25 à 100	De 100 à 200	De 200 à 400	> 400	Moyenne
Nombre de jours homme nécessaires pour aménager 100 ha	55,5	39,3	29,7	19,4	19,7	22,7

Source : Agence « Montagnes d'Auvergne », ONF.

En moyenne, le coût unitaire d'aménagement d'une forêt inférieure à 25 hectares est 2,4 fois plus élevé que la moyenne, et 1,7 fois plus élevé pour une forêt de 25 à 100 ha.

4.1.2. L'étude réalisée par la délégation territoriale Ile-de-France Nord-Ouest

La mission a également eu accès à des travaux menés par la DT IDFNO afin d'estimer le coût d'un aménagement en temps en fonction de la surface. Un modèle permettant d'estimer les coûts en fonction de la surface a été établi sous la forme d'une régression polynomiale de type $aX^2 + bX + c$, avec a, b et c des coefficients fonction de la surface, qui varient selon les trois acteurs concernés par l'activité d'aménagement (aménagiste, sigiste et UT).

Tableau 23 : Coefficients retenus pour simuler l'évolution du coût des aménagements en fonction de la surface dans la DT IDFNO, par type d'acteurs

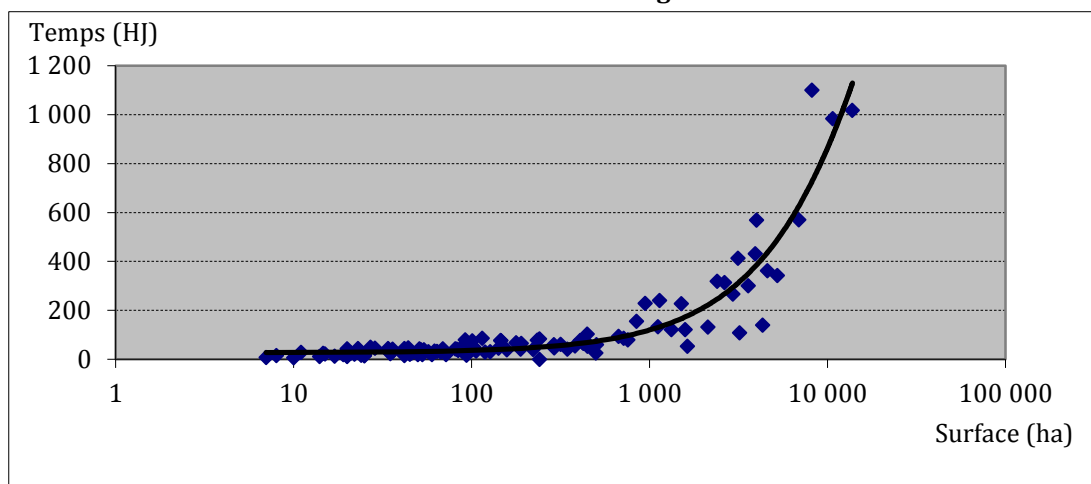
Classe de surface (en ha)	Aménagiste			UT			SIG		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c
Moins de 10	Modèle inapplicable								
De 10 à 110	0	0,136	12,308	0,0003	0,019	2,664	-0,0000002	0,011	5,509
De 110 à 200	0	0,021	26,945	0,0003	0,019	2,664	-0,0000002	0,011	5,509
De 200 à 2 350	0	0,021	26,945	0,00002	-0,005	20,602	-0,0000002	0,011	5,509
De 2 350 à 3 000	0	0,021	26,945	0,000005	-0,007	110,550	-0,0000002	0,011	5,509
Plus de 3 000	Modèle inapplicable								

Source : DT IDFNO, ONF.

Ce modèle a été construit à partir des temps passés sur les aménagements élaborés de 2003 à 2009. Il ne s'applique ni aux forêts les plus petites (moins de dix hectares), ni aux forêts les plus grandes (plus de 3 000 ha). Le graphique suivant illustre l'évolution du nombre total de jours consacrés à un aménagement en fonction de la surface aménagée.

Annexe II

Graphique 2 : Nombre total de jours homme consacrés à un projet d'aménagement en fonction de la surface aménagée



Source : DT IDFNO, ONF.

Le profil est similaire à celui observé par l'agence Montagnes d'Auvergne. Afin de faciliter les comparaisons, la mission a calculé la moyenne du temps consacré pour aménager 100 hectares selon la classe de surface telle qu'elle ressort de l'étude réalisée par la DT Ile-de-France Nord-Ouest.

Tableau 24 : Evaluation du temps nécessaire pour aménager 100 hectares par classe de surface

	Classe de surface des forêts des collectivités (en ha)					Moyenne
	< 25	De 25 à 100	De 100 à 200	De 200 à 400	> 400	
Nombre de jours homme nécessaires pour aménager 100 ha	118,2	67,4	41,2	18,7	13,2	55,3

Source : DT IDFNO, ONF.

En moyenne, le coût unitaire d'aménagement d'une forêt inférieure à 25 hectares est 2,1 fois plus élevé que la moyenne, et 1,2 fois plus élevé pour une forêt de 25 à 100 ha.

Les études conduites localement démontrent de manière concordante que le coût élevé d'aménagement des forêts des collectivités est largement lié à la dispersion de ces forêts (surface moyenne de 186 ha contre 1 304 ha pour les forêts domaniales).

4.1.3. La base de données « activités » de la DT Alsace

La direction territoriale Alsace a mis en place une base de données « activités » dans laquelle l'indicateur de charge relatif au processus EAM est le nombre de placettes, avec une base de 20 placettes/jour homme, en considérant que le temps unitaire homme-jour/placette est de **0,062 en forêt domaniale et de 0,089 en forêt communale, soit un écart de 30 % entre les deux.**

Cet écart relatif est cohérent avec celui constaté dans la comptabilité analytique sur le coût d'un hectare de forêt aménagée en forêt domaniale et en forêt des collectivités (moyenne sur les exercices 2012 et 2013).

4.1.4. Les remontées de la revue de processus EAM par DT

Il ressort des notes du processus EAM par DT les éléments suivants.

Encadré 7 : Extraits de la revue du processus EAM des DT sur la simplification des aménagements pour les petites forêts

Simplifier les aménagements pour les petites forêts et les regrouper :

DT Rhône-Alpes : ne tenir compte que de l'enjeu fort sylvicole pour passer en aménagement standard selon les seuils de surface. **Elaborer une stratégie « petites » forêts pour l'aménagement et le foncier.**

DT Sud-Ouest : opportunité de simplification réelle avec la mise en place de la trame synthétique (nombre important de forêts de petites collectivités à aménager) et la remontée des seuils pour leur utilisation.

DT COAL : forte proportion de premiers aménagements de petites forêts dont le foncier est mal connu (près de 1 000 forêts jamais aménagées d'une surface moyenne de 21 ha). L'aménagement simple est utilisé au maximum des possibilités, avec le constat suivant :

- forts gains de productivité constatés ;
- apprécié des collectivités si la note de synthèse est bien faite, ce qui nécessite une formation spécifique des chefs de projets (sauf départements et conservatoire du littoral qui ont plus d'exigences) ;
- nécessite une bonne technicité du chef de projet du fait des bases de données qui lui sont associées. Il est illusoire de confier occasionnellement de tels aménagements aux personnels de terrain (plusieurs tentatives s'étant traduites par des échecs, sauf encadrement d'un chef de projet, mais avec un coût prohibitif) ;
- nécessite une présentation auprès des services de terrain lors du premier aménagement pour pouvoir être compris ;
- document restant complexe et nécessitant un investissement disproportionné pour les très petites forêts (< 10 ha) qui constituent une partie importante des forêts restant à aménager dans la DT COAL ;
- l'atteinte de l'objectif 2016 ne sera possible qu'avec le maintien des effectifs actuels, alors que plusieurs départs de chefs de projets sont prévus en 2014 et la stabilisation des surfaces aménagées par chef de projet au niveau actuel, avec une majorité de forêts jamais aménagées, au foncier mal connu, de plus en plus complexes et de plus en plus petites (ce qui correspond à d'importants gains de productivité).

Simplifier les autres aménagements :

DT COAL : A noter l'action suivante n'ayant pu être réalisée en 2013 : rédiger un aménagement standard type pour 1 DSA-SRA avec une aide à l'élaboration.

DT BCA : Absence de guide FIRR (Futaie irrégulière) pour la chênaie. Revoir certains points de la trame standard notamment le paragraphe relatif à la description des peuplements.

DT Franche Comté : Surspécialisations de certains chefs de projets, risque de production de projets trop théoriques.

Encadré 8 : Extraits de la revue de processus EAM des DT relatifs aux blocages des collectivités

DT BCA : les moyens des communes sont en baisse. Ces dernières demandent donc une réduction des dépenses conduisant à limiter le GR (Groupe de Régénération) en futaie régulière ou traiter leur forêt en irrégulier. Quelques communes refusent la proposition d'aménager leur forêt en raison de la taxe de 2 €/ha.

DT Franche Comté : blocage de projets de plus en plus nombreux de la part des collectivités. Elections municipales 2014 : des retards sont prévisibles pour l'approbation des projets par les nouveaux conseils municipaux.

DT IDFNO : remise en cause des aménagements validés par les propriétaires eux-mêmes. Temps de concertation avec les institutionnels, complexité des relations avec le public et des représentants des parties intéressées.

Encadré 9 : Extraits de la revue de processus EAM des DT relatifs au poids des autres contraintes

DT Franche-Comté : les phases de concertation en site classé sont très chronophages et difficultés de relations avec les inspecteurs des sites. La prise en compte des contraintes environnementales de plus en plus fortes renchérit les coûts de production.

DT BCA : poids croissant des exigences réglementaires (Natura 2000, sites inscrits et classés, monuments historiques, etc.).

DT COAL : contraintes croissantes dans l'élaboration des projets et l'instruction de leur approbation dans le cadre des réglementations environnementales (Natura 2000) et paysagères (sites classés).

4.2. Par rapport au secteur privé, les surcoûts s'expliquent en partie par le poids des inventaires

Le surcoût de l'ONF s'explique principalement par deux facteurs :

- ♦ l'aménagement comprend de manière automatique des inventaires et relevés parcellaires qui n'existent pas dans un PSG et sont facturés de façon *ad hoc* et en sus par les gestionnaires de la forêt privée ;
- ♦ la concertation avec les maires est très consommatrice de temps par rapport à la concertation avec un propriétaire privé (cf. annexe V sur le regroupement).

La mission a tenté de chiffrer ces deux éléments, le chiffrage de la concertation figurant dans l'annexe V sur le regroupement.

Dans la mesure où les inventaires sont facturés de manière *ad hoc* par le secteur privé, pour établir une comparaison avec les coûts de l'ONF, la mission a fait l'hypothèse que les inventaires seraient prescrits dans les forêts supérieures à 500 hectares.

Parmi les sources consultées par la mission, en ce qui concerne le coût des inventaires, un acteur privé a cité le chiffre de 60 €/ha qui s'apparente à un coût d'inventaire en méthode pied à pied. La mission a donc retenu une seconde hypothèse avec un coût d'inventaire moindre reposant sur une méthode statistique, plus logiquement applicable pour les surfaces supérieures à 500 hectares. Ce coût s'appuie sur l'estimation fournie par l'ONF pour les inventaires par échantillonnage par placettes temporaires (cf. tableau 5 *supra*).

Annexe II

Tableau 25 : Estimation du coût d'élaboration d'un PSG avec des inventaires à partir de 500 ha appliqué aux surfaces de forêt des collectivités

Classe de surface (en ha)	Surface (en millier d'ha)	Coût à l'ha du PSG (en €/ha)	Coût à l'hectare des inventaires (en €/ha)		Coût total (en M€)	
			Hypothèse 1 : pied à pied	Hypothèse 2 : inventaires statistiques	Hypothèse 1	Hypothèse 2
Moins de 25	46	25	-	-	0,1	0,1
De 25 à 500	1 513	25	-	-	2,5	2,5
De 500 à 1 000	589	25	60	19	3,3	1,7
Plus de 1 000	765	25	60	12	4,3	1,9
TOTAL	2 912	-	-	-	10,3	6,2

Source : Mission.

Même en intégrant le coût des inventaires, l'élaboration d'un PSG reste bien moins coûteuse que celle d'un aménagement, ce dernier étant beaucoup plus précis, étayé et précis, et ce quelle que soit la surface aménagée.

5. La mission recommande d'adapter davantage les aménagements aux enjeux

Il convient de rappeler qu'au XIX^{ème} siècle, l'élaboration des aménagements forestiers fut payante durant un temps et que sa gratuité (financement par les frais d'administration et de garderie et par la « subvention » de l'Etat) n'a été acquise que tardivement. Cette gratuité n'est pas une justification pour faire de l'aménagement un système « open bar » où les coûts ne sont ni suivis, ni contrôlés, ni proportionnés aux enjeux.

Fondamentalement, le dispositif d'aménagement aujourd'hui en forêt des collectivités souffre d'une sur-qualité liée à l'utilisation en forêt des collectivités d'un outil adapté à la forêt domaniale. Or, la dispersion et la taille moyenne des forêts des collectivités sont très différentes de celles constatées en forêt domaniale, comme le montre le tableau *infra*.

Tableau 26 : Surface moyenne comparée en forêt des collectivités et en forêt domaniale

	Forêts domaniales			Autres forêts publiques bénéficiant du régime forestier		
	Nombre de forêts	Surface totale (ha)	Surface moyenne (ha)	Nombre de forêts	Surface totale (ha)	Surface moyenne (ha)
Métropole	1 369	1 785 573	1 304	15 643	2 911 881	186
Guyane	53	5 784 050	109 133	0	0	-
Autres DOM	70	138 010	1 972	55	14 484	263
TOTAL	1 492	7 707 633	-	15 698	2 926 365	-

Source : Mission à partir des données de l'ONF.

De plus, la mission considère qu'il convient de réduire l'écart entre les modalités de gestion en forêt privée (qui est réputée également durable) et en forêt publique.

La mission recommande ainsi que l'aménagement en forêt des collectivités soit adapté aux enjeux, notamment au regard de la forêt domaniale et au regard du coût de cette prestation dans le secteur privé. Elle note que le code forestier autorise déjà l'ONF (article L. 122-5 et R. 212-8) à faire des règlements techniques de gestion (RTG) pour les forêts de moins de 25 hectares peu productives et sans enjeu environnemental.

5.1. La mission propose de créer deux nouvelles catégories d'aménagement

Proposition n° 2 : Le principe d'un RTG pour les forêts de moins de 25 hectares devra être généralisé et rendu obligatoire pour toutes les forêts de moins de 25 hectares, ce qui suppose d'alléger les conditions encadrant actuellement le recours au RTG par l'ONF.

Pour les forêts comprises entre 25 et 500 hectares, il est recommandé d'appliquer un aménagement adapté aux surfaces moyennes, et qui comporte les mêmes informations qu'un PSG et ce, quels que soient les enjeux de production. Il est en effet considéré que mêmes productives, ces petites forêts non regroupées ne peuvent contribuer de façon significative à un approvisionnement adapté aux besoins industriels. Ces aménagements seront majoritairement pré-rédigés par type de peuplement.

Entre 500 et 1 000 hectares, quels que soient les enjeux de production, il est recommandé d'appliquer un aménagement adapté aux surfaces intermédiaires du type aménagement simple. Cet aménagement pourrait être appliqué aux forêts plus petites ayant de forts enjeux sociaux ou environnementaux. Il convient de noter que le champ d'application de l'aménagement simple est toutefois différent à l'ONF aujourd'hui puisqu'il couvre certes les forêts de moins de 500 hectares mais avec la prise en compte d'un critère d'enjeu³⁶ qui conduit à ne retenir qu'un nombre très limité de forêts dans la catégorie de surface entre 50 et 500 hectares.

En effet, sur 11 259 forêts des collectivités dont la surface est inférieure à 500 hectares, seules 6 286 relèvent d'un aménagement simple en raison d'un critère d'enjeu (4 068 dont la surface est inférieure à 100 ha, 2 092 dont la surface est comprise entre 100 et 300 ha et 126 dont la surface est comprise entre 300 et 500 ha).

Au-delà de 1 000 hectares, il est recommandé d'appliquer un aménagement adapté pour les grandes surfaces qui équivaut à l'aménagement standard aujourd'hui.

Tableau 27 : Recommandations de la mission en matière d'adaptation des aménagements

Type d'aménagement	Classe de surface (en ha)	Catégorie d'enjeu	Standard de temps/coût	Type d'inventaire
RTG	Inférieure à 25	Aucun enjeu particulier (hors bois) considéré dans ce type de surface	3 jours homme	Pas d'inventaire
Aménagement adapté aux moyennes surfaces	De 25 à 500	Aucun enjeu particulier (hors bois) considéré dans ce type de surface	6 à 18 jours homme	Pas d'inventaire Description de parcelles
Aménagement adapté aux surfaces intermédiaires	De 500 à 1 000	Enjeux possibles	Au maximum, coût standard en forêt domaniale – 20% (aménagement simple)	Oui possible, placettes temporaires dans les parcelles candidates au groupe de régénération

³⁶ Les forêts de moins de 500 ha dont toutes les fonctions principales ont un niveau d'enjeu faible ou sans objet, les forêts de moins de 300 ha dont toutes les fonctions principales ont un niveau d'enjeu moyen, faible ou sans objet et les forêts de moins de 100 ha, pour lesquelles il n'y a pas plus d'un enjeu de niveau fort.

Annexe II

Type d'aménagement	Classe de surface (en ha)	Catégorie d'enjeu	Standard de temps/coût	Type d'inventaire
Aménagement adapté aux grandes surfaces	Supérieure à 1 000	Enjeux possibles	Au maximum, coût standard en forêt domaniale	Oui possible, placettes temporaires candidates au groupe de régénération

Source : Mission.

Enfin, la mission a constaté que le passage d'une futaie régulière à une futaie irrégulière nécessitait un suivi fin de l'évolution des peuplements, et donc un surcroît d'inventaires qui alourdit les coûts de gestion de l'ONF. Sans se prononcer sur l'opportunité d'accentuer ou au contraire de limiter cette tendance à l'irrégularisation des forêts, la mission souligne que l'évolution actuelle est le résultat d'un ensemble de décisions individuelles sans stratégie nationale d'ensemble, et ce alors même qu'elle est loin d'être neutre sur le coût des aménagements et l'approvisionnement en bois des industries.

Proposition n° 4 : Définir au niveau national une stratégie sur la futaie irrégulière assortie d'un dispositif de suivi, notamment des coûts engendrés pour l'ONF en matière de gestion des forêts des collectivités.

5.2. La mission estime les économies liées à la recommandation entre 55 et 158 ETP selon le scénario de regroupement de la gestion des forêts des collectivités qui sera retenu

La mission a chiffré les économies liées à la mise en œuvre de cette recommandation, qui dépendront de l'option qui sera retenue en matière de regroupement de la gestion des forêts des collectivités. En effet, plus la gestion de ces forêts sera regroupée, moins la mesure proposée par la mission sur l'adaptation des aménagements aux enjeux trouvera à s'appliquer. La méthode d'estimation retenue par la mission repose sur les éléments suivants :

- ◆ répartition des forêts des collectivités par classe de surface (en nombre de forêts et en surface concernée) en fonction du scénario de regroupement retenu (situation actuelle, regroupement de la gestion des forêts des collectivités d'une surface inférieure à 25, 200 ou 500 hectares) ;
- ◆ estimation de la surface annuelle aménagée, considérant qu'en 2015, la durée moyenne d'un aménagement est d'environ 17 ans compte tenu de l'allongement progressif de la durée moyenne des aménagements à mesure de leur renouvellement (passage de quinze à 20 ans en 2010) ;
- ◆ estimation « à dire d'experts » du temps nécessaire pour réaliser les différents types d'aménagement proposés avec, pour les aménagements adaptés aux grandes surfaces, un alignement sur le coût constaté en forêt domaniale (hypothèse 1 : coût constaté en 2013 dans la comptabilité analytique (152 € par hectare) ; hypothèse 2 : coût moyen constaté sur les exercices 2012 et 2013 (136 € par hectare)) ; ce coût est réduit de 20 % pour la réalisation des aménagements simples ;
- ◆ chiffrage du coût de mise en œuvre de la recommandation de la mission, en valorisant les jours homme en coût complet (hypothèse 1 : coût journalier global constaté dans la comptabilité analytique 2013 (478 € par jour) ; hypothèse 2 : coût journalier du domaine fonctionnel « aménagement » constaté dans la comptabilité analytique 2013 (518 € par jour)).

Les résultats sont retracés dans le tableau *infra*.

Annexe II

Tableau 28 : Estimation de coût de mise en œuvre de la recommandation de la mission sur les aménagements

Classe de surface (en ha)	Nombre de forêts des collectivités ou de regroupements	Surface concernée (en millier d'ha)	Nombre annuel d'aménagements	Surface annuelle aménagée (en millier d'ha)	Durées/coûts standards de mise en œuvre (en jour homme par aménagement, sauf indication contraire)		Coût total de la mise en œuvre de la recommandation (en M€)	
					Hypothèse 1	Hypothèse 2	Hypothèse 1 Coût homme journalier : 518 €	Hypothèse 2 Coût homme journalier : 478 €
A regroupement de la gestion des forêts des collectivités inchangé								
Inférieure à 25	3 382	41	199	2	3		0,3	0,3
Entre 25 et 50	2 102	78	124	5	6		0,4	0,4
Entre 50 et 100	2 541	185	149	11	7		0,6	0,5
Entre 100 et 150	1 677	207	99	12	8		0,4	0,4
Entre 150 et 200	1 114	193	66	11	10		0,3	0,3
Entre 200 et 500	2 632	816	155	48	13		1,1	1,0
Entre 500 et 1 000	884	603	52	35	122 €/ha	108 €/ha	4,3	3,8
Supérieure à 1 000	441	790	26	46	152 €/ha	135 €/ha	7,1	6,3
TOTAL	14 773	2 912	869	171	-		14,5	13,0
Option 1 : regroupement de la gestion des forêts de moins de 25 hectares								
Entre 25 et 50	2 102	78	124	5	6		0,4	0,4
Entre 50 et 100	2 543	185	150	11	7		0,6	0,5
Entre 100 et 150	1 683	208	99	12	8		0,4	0,4
Entre 150 et 200	1 119	193	66	11	10		0,3	0,3
Entre 200 et 500	2 647	820	156	48	13		1,1	1,0
Entre 500 et 1 000	899	614	53	36	122 €/ha	108 €/ha	4,4	3,9
Supérieure à 1 000	458	814	27	48	152 €/ha	135 €/ha	7,3	6,5
TOTAL	11 451	2 912	674	171	-		14,5	12,9
Option 2 : regroupement de la gestion des forêts de moins de 200 hectares								
Entre 200 et 500	2 632	816	155	48	13		1,1	1,0
Entre 500 et 1 000	2 159	1 307	127	77	122 €/ha	108 €/ha	9,3	8,3
Supérieure à 1 000	441	790	26	46	152 €/ha	135 €/ha	7,1	6,3
TOTAL	5 232	2 912	308	171	-		17,5	15,5

Annexe II

Classe de surface (en ha)	Nombre de forêts des collectivités ou de regroupements	Surface concernée (en millier d'ha)	Nombre annuel d'aménagements	Surface annuelle aménagée (en millier d'ha)	Durées/coûts standards de mise en œuvre (en jour homme par aménagement, sauf indication contraire)		Coût total de la mise en œuvre de la recommandation (en M€)	
					Hypothèse 1	Hypothèse 2	Hypothèse 1 Coût homme journalier : 518 €	Hypothèse 2 Coût homme journalier : 478 €
Option 3 : regroupement de la gestion des forêts de moins de 500 hectares								
Entre 500 et 1 000	884	603	52	35	122 €/ha	108 €/ha	4,3	3,8
Supérieure à 1 000	1 829	2 309	108	136	152 €/ha	135 €/ha	20,6	18,3
TOTAL	2 713	2 912	160	171	-		25,0	22,2

Source : Mission.

Annexe II

Par rapport au coût actuel des aménagements tel qu'il ressort de la comptabilité analytique de l'office en 2013 (30,5 M€ en coûts complets), la mise en œuvre des recommandations de la mission conduirait à une économie estimée, selon les scénarios de regroupement, de la manière suivante.

Tableau 29 : Estimation des gains associés à l'adaptation de l'élaboration des aménagements aux enjeux en fonction des scénarios de regroupement

Scénario	A regroupement inchangé	Regroupement de la gestion des forêts de moins de 25 ha	Regroupement de la gestion des forêts de moins de 200 ha	Regroupement de la gestion des forêts de moins de 500 ha
Gains en ETP				
Hypothèse basse	158	158	128	55
Hypothèse haute	187	187	159	89
Gains en M€				
Hypothèse basse	16,1	16,1	13,1	5,6
Hypothèse haute	17,6	17,6	15,0	8,4

Source : Mission.

Les économies varient, dans l'hypothèse basse, **entre 55 et 158 ETP** en fonction du scénario de regroupement de la gestion des forêts des collectivités et entre **6 et 16 M€** en coûts complets.

5.3. Une plus grande adaptation des aménagements aux enjeux devrait se traduire par une nouvelle répartition des tâches entre les unités territoriales et les agences

Proposition n° 3 : Mobiliser les aménagistes des agences pour les aménagements des surfaces supérieures à 500 hectares uniquement.

En deçà de 500 hectares, la mission considère que les agents patrimoniaux doivent être en mesure d'élaborer les RTG et les aménagements adaptés aux moyennes surfaces (équivalent des PSG). Il convient de noter que le travail de terrain est substantiellement allégé avec les recommandations de la mission puisqu'il sera extrêmement réduit pour les forêts de moins de 500 ha et également allégé pour les forêts supérieures à 500 ha.

En considérant que le temps dégagé par les agents patrimoniaux sur les inventaires sera en partie consacré à l'application des RTG sur les petites surfaces et l'élaboration des aménagements adaptés aux surfaces moyennes dont ils seraient chargés, la mission estime qu'à regroupement inchangé de la gestion des forêts des collectivités, les économies porteraient à 44 % sur les unités territoriales (70 à 78 ETP) et à 56 % sur les autres services (agences, délégations territoriales : entre 88 et 109 ETP).

Or, selon la direction des ressources humaines (DRH) de l'office, il existe aujourd'hui 216 chefs de projet aménagement (dont 205 fonctionnaires, 8 agents non titulaires et 3 de droit privé). La proposition de la mission conduirait à réduire quasiment de moitié ce chiffre et à passer progressivement à un effectif cible situé entre 108 et 129 ETP.

En outre, sur la durée du prochain COP 2016-2020, la DRH estime à 59 le nombre d'aménagistes (chefs de projets et chargés d'aménagement), qui auront 62 ans et plus, à 683 le nombre d'agents patrimoniaux dans le même cas, ce qui constitue une opportunité de réduire progressivement les effectifs consacrés à l'élaboration des aménagements.

Annexe II

Tableau 30 : Répartition par DT des effectifs d'aménagistes et d'agents patrimoniaux susceptibles de partir à la retraite entre 2016 et 2020

Délégation territoriale	Nombre d'aménagistes	Nombre d'agents patrimoniaux
Alsace	6	62
Bourgogne Champagne Ardenne	6	69
Centre Ouest Auvergne Limousin	7	64
Franche Comté	7	59
Ile-de-France Nord-Ouest	1	74
Lorraine	9	85
Méditerranée	12	95
Rhône Alpes	5	69
Sud-Ouest	6	74
Corse/DOM	0	31
Direction générale	0	1
Total	59	683

Source : DRH de l'ONF.

Dans l'hypothèse où les modalités de regroupement de la gestion des forêts des collectivités n'évolueraient pas (cas dans lequel les économies liées à l'adaptation des aménagements est la plus forte), compte tenu du nombre de ces départs, le non remplacement des ETP d'AP économisés ne pose pas de difficultés. Quant aux aménagistes, le non remplacement se ferait sur une durée plus longue que le prochain COP.

5.4. En tout état de cause, une amélioration du pilotage des coûts est nécessaire

Proposition n° 4 : L'ONF doit se donner les moyens de suivre ses coûts notamment :

- ♦ en indiquant dans la base de données FSA le type d'aménagement retenu selon les quatre catégories ;
- ♦ en suivant la production des aménagements selon des abaques de temps moyens au niveau des agences et des UT ;
- ♦ en refondant la revue de processus EAM à cet effet et en prévoyant un suivi homogène et en coûts complets, en lien avec le contrôle de gestion et la comptabilité analytique de l'office.

ANNEXE III

L'affouage et les cessions de bois aux particuliers

SOMMAIRE

1. L'AFFOUAGE	1
1.1. Les enjeux associés à l'affouage	1
1.2. La base juridique	2
1.3. La procédure	3
1.3.1. Les différentes étapes	3
1.3.2. Le rôle et la taxe d'affouage	4
1.3.3. Les travaux effectués par les affouagistes (« corvées d'affouage »)	4
1.3.4. Les travaux de remise en état de la coupe et de ses accès	5
1.3.5. Le financement de l'affouage	5
2. LES VENTES DE BOIS AUX PARTICULIERS (CESSIONS)	6
2.1. Produits susceptibles d'être vendus et quantités limites	7
2.2. Procédures de vente	8
2.3. Ligne de partage régime forestier/activité concurrentielle	9
3. L'ESTIMATION DU COÛT ET DES RISQUES LIÉS À CES PRATIQUES	9
3.1. La fraude	9
3.2. Les questions de sécurité	9
3.3. L'estimation du coût de ces pratiques	10
3.3.1. Agence de Haute-Marne	10
3.3.2. Agence Vosges-Ouest	11
3.3.3. Agence du Doubs	13
3.3.4. Agence de Metz	15
3.3.5. Agence de Schirmeck	15
4. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	17
4.1. Supprimer les cessions de bois aux particuliers sauf exigence sylvicole démontrée	17
4.1.1. Arguments en faveur de la suppression de ce mode de vente	17
4.1.2. Estimation des économies potentielles	18
4.2. Rationaliser la pratique de l'affouage	19
4.2.1. Encadrer strictement la pratique de l'affouage	19
4.2.2. Estimation des économies potentielles	20

1. L'affouage

L'affouage est une survivance historique de l'Ancien régime lorsque, sous la féodalité, s'est développé le système des « *communaux* » (article 542 du code civil). Il s'agit d'un mode de jouissance en nature des coupes dans les forêts des collectivités et d'un usage ancien qui présente les spécificités suivantes :

- ♦ une forte dimension sociale en donnant la possibilité aux habitants de la commune d'accéder sous certaines conditions à du bois de chauffage ;
- ♦ l'implication d'un certain nombre d'habitants à la vie de la forêt communale : par l'exploitation des bois désignés, ils contribuent au renouvellement, à l'amélioration et à l'entretien des peuplements.

1.1. Les enjeux associés à l'affouage

En volume, en 2014, les délivrances de bois sous forme d'affouage représentaient environ 1,4 Mm³, alors que le volume total de bois commercialisé en forêt des collectivités s'élevait à 7,8 Mm³ en équivalent bois sur pied (BSP), l'affouage représentant ainsi **17,5%** du volume de bois mobilisé. Le chiffre d'affaire hors taxe réalisé sur les ventes de bois en forêt des collectivités s'élevait à **273 M€** cette même année, dont **16 M€** au titre des délivrances, ce qui représente **5,8%** du montant total (prix moyen au m³ : 11,7 € pour l'affouage contre 35 € en moyenne pour l'ensemble des ventes).

Tableau 1 : Volume de bois mobilisé et chiffre d'affaire réalisé en forêt des collectivités en 2014, selon les différents modes de vente (hors DOM)

	Délivrances sur pied	Bois façonné (équivalent bois sur pied)	Bois sur pied	TOTAL
Volume de bois (en Mm ³)	1,4	1,8	4,7	7,8
Répartition du volume de bois selon les différents modes de vente (en %)	17,5	22,7	59,8	100,0
Chiffre d'affaire hors taxe (en M€)	15,9	109,2	148,3	273,4
Répartition du chiffre d'affaire selon les différents modes de vente (en %)	5,8	39,9	54,3	100,0
Prix moyen hors taxe (en €)	11,7	61,8	31,9	35,1

Source : Mission à partir des données de l'ONF.

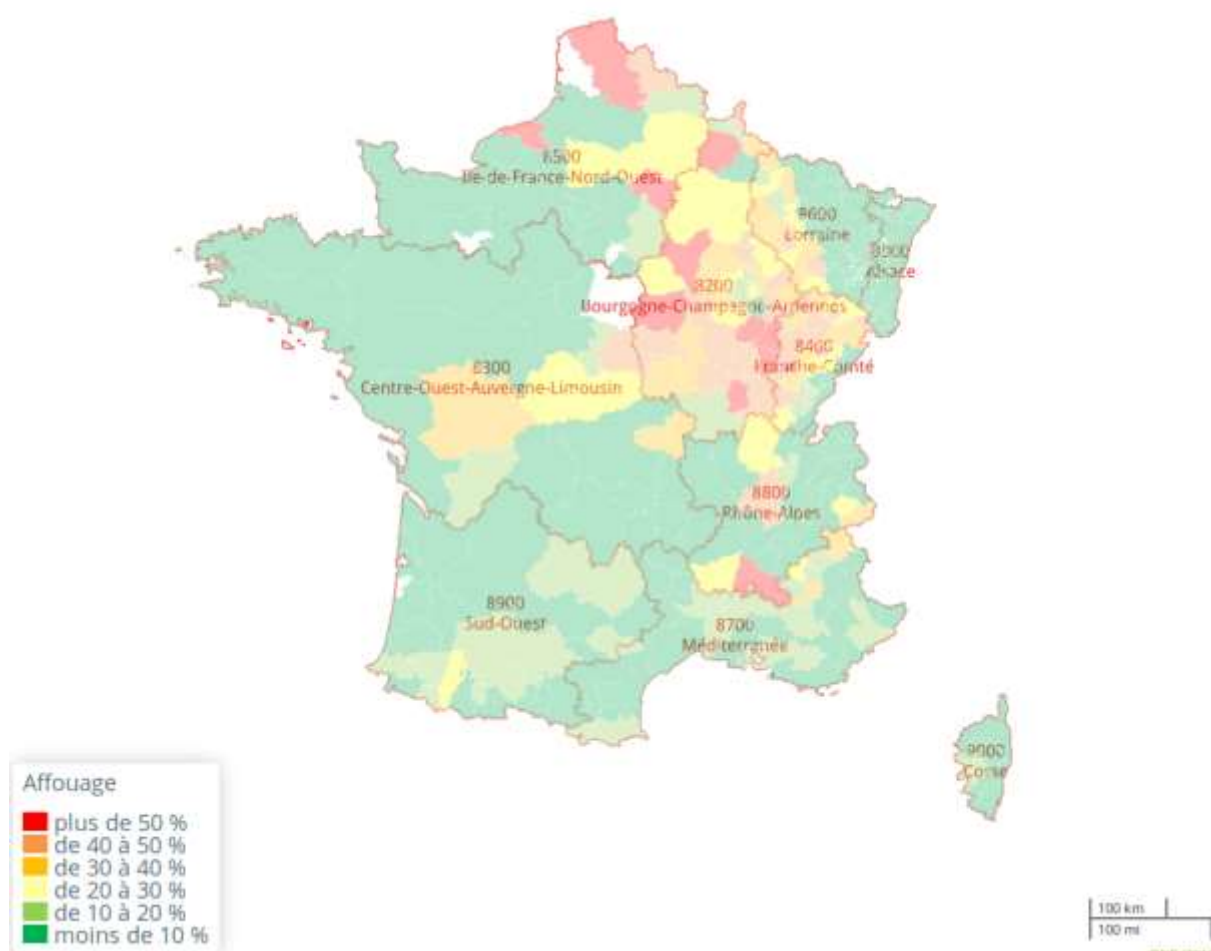
Selon le choix de la collectivité, les délivrances de bois s'effectuent sur pied ou façonnées. Dans le cas de la délivrance sur pied, l'exploitation est réalisée par les affouagistes. Dans le cas de la délivrance façonnée, l'exploitation est réalisée soit par les ouvriers communaux (régie), soit par un entrepreneur. Dans tous les cas, l'exploitation est réalisée sous la responsabilité de trois garants habitant la commune.

La délivrance de bois façonnés ne représentait néanmoins que 50 000 m³ en 2013, soit moins de 4 % du volume de bois délivré.

Annexe III

Environ 8 000¹ communes pratiqueraient l'affouage. Cette pratique est néanmoins très hétérogène selon les territoires. Elle se concentre principalement dans les délégations territoriales de Bourgogne Champagne Ardennes, Franche-Comté et Lorraine, qui concentrent à elles seules plus de 84 % du volume de bois délivré. Les délivrances peuvent représenter jusqu'à près de 70 % du volume de bois mobilisé dans certaines unités territoriales très communales (cf. carte *infra*).

Graphique 1 : Cartographie de la pratique de l'affouage en fonction de la part que représente le volume de bois délivré dans le volume total mobilisé dans chaque unité territoriale



Source : ONF à partir des données fournies par la mission.

1.2. La base juridique

Les articles L. 243-1 à 3 et R. 243-1 à 3 et suivants du code forestier définissent l'affouage et la procédure qui s'y rattache.

Ainsi, en application de l'article L. 243-1 du code forestier, pour chaque coupe de bois appartenant à des communes, le conseil municipal peut décider d'affecter tout ou partie du produit de la coupe au partage en nature entre les bénéficiaires de l'affouage pour la satisfaction de leur consommation personnelle ou domestique. Sont habituellement compris dans ces produits, les arbres et brins entre 30 et 35 cm de diamètre, certains arbres de qualité chauffage, ainsi que les houppiers des arbres.

¹ Source DGPAAT.

L'ONF délivre les bois au vu d'une délibération du conseil municipal déterminant le mode de partage choisi (par foyer ou par habitant ayant son domicile réel dans la commune). L'affouagiste est mentionné chaque année dans le rôle d'affouage établi par le conseil municipal.

L'affouage est une possibilité et non une obligation. Le partage peut avoir lieu en nature (sur pied, exploitation réalisée par les affouagistes) ou façonné (exploitation en régie ou par un entrepreneur).

La délivrance des coupes peut être conditionnée au versement d'une taxe d'affouage perçue par la commune, destinée à couvrir (au moins en partie) les frais de délivrance et d'exploitation, ainsi qu'une part de la taxe foncière et des frais de garderie. La taxe est recouvrée par le receveur municipal. Certaines communes renoncent néanmoins à percevoir la taxe.

1.3. La procédure

Une coupe d'affouage suit globalement la même procédure qu'une coupe vendue, avec néanmoins quelques particularités.

1.3.1. Les différentes étapes

1.3.1.1. Le martelage de la coupe

Une fois la coupe marquée, la commune choisit par décision du conseil municipal la destination de la coupe et, s'il s'agit d'affouage, en indique le mode de partage, désigne les garants en tant que de besoin et fixe le montant de la taxe d'affouage. L'ONF délivre les bois en bloc et remet au maire un permis d'exploiter global dès lors que le partage sur pied est retenu. Son rôle s'arrête à la délivrance des bois. La surveillance des coupes devrait en principe être réalisée comme pour toute vente de bois sur pied, sauf qu'elle est plus compliquée car il y a un contact avec chaque affouagiste.

Les produits d'affouage sont en général des bois au minimum de 7 cm de diamètre. Ils doivent pouvoir être exploités dans des conditions de sécurité satisfaisante par des non professionnels. Si tel n'est pas le cas, l'ONF préconisera par écrit l'exploitation de l'affouage par une entreprise de travaux forestiers.

1.3.1.2. Le lotissement

Le lotissement de l'affouage est une mission spécifique qui n'entre pas dans le cadre de la mise en œuvre du régime forestier. Il peut être réalisé par l'ONF conventionnellement (matérialisation des lots, organisation et suivi de l'exploitation). Les lots d'affouage sont tirés au sort lors de réunions en commune, en même temps que la présentation du règlement d'affouage aux affouagistes.

Le montant maximal délivré par affouagiste correspond au volume nécessaire au chauffage d'une habitation individuelle soit de 20 à 25 m³ apparents de référence (stère) par famille (cf. note de service 08-G-1526 du 27 novembre 2008). Les produits sont par principe destinés à un usage strictement personnel (autoconsommation uniquement).

1.3.1.3. L'estimation de la coupe - le permis d'exploiter - la décharge d'exploitation

La valeur de la coupe est estimée par l'ONF, acceptée par la commune. Cette estimation, définitivement arrêtée par le préfet, entre dans l'assiette des frais de garderie. Le permis d'exploiter, établi par l'agence, est remis au maire par l'agent responsable de la coupe (ARC).

La coupe est déchargée comme une coupe ordinaire (après remise en état si besoin est, et l'ensemble des obligations prévues aux clauses particulières réalisées et terminées). Le délai d'exploitation des lots doit être respecté à peine de déchéance des affouagistes concernés.

1.3.1.4. L'exploitation de la coupe d'affouage

L'exploitation de la coupe d'affouage se fait suivant plusieurs modalités.

Encadré 1 : Les modalités d'exploitation de la coupe d'affouage

L'exploitation par les affouagistes eux-mêmes : dans ce cas, l'exploitation se fait sous la responsabilité de trois garants choisis par le conseil municipal. Il s'agit de trois habitants de la commune solvables. Ils sont responsables de l'exploitation, c'est-à-dire qu'ils répondent des dommages à la forêt liés à l'exploitation. Mais les garants ne dirigent pas l'exploitation, ils ne sont pas « chefs » de chantier. Les affouagistes sont considérés lors de l'exploitation de leur lot comme un particulier travaillant pour son compte

L'exploitation par un entrepreneur.

L'exploitation par les ouvriers bûcherons de la commune.

Quel que soit le mode d'exploitation de la coupe, il est unique pour chaque coupe pour des raisons évidentes de sécurité et de responsabilité.

1.3.2. Le rôle et la taxe d'affouage

Le rôle d'affouage constitue la liste nominative des bénéficiaires inscrits. Il est adopté par le conseil municipal. Chaque bénéficiaire doit signer le rôle d'affouage, s'acquitter de la taxe d'affouage lorsqu'elle est instituée et présente une assurance civile personnelle.

La taxe d'affouage est fixée par décision du conseil municipal. Elle est mise en recouvrement auprès des affouagistes afin de couvrir les frais engagés par la commune pour assurer la mise à disposition des bois d'affouage : impôts fonciers, frais de garderie sur les produits délivrés, frais de matérialisation des lots, prestations supplémentaires assurées par l'ONF, prestations d'entrepreneurs de travaux forestiers lors de la mise à disposition du bois bord de route, frais de sécurisation avant mise à disposition aux affouagistes, etc. La commune a la faculté d'instaurer ou non une taxe d'affouage et d'en fixer le montant.

1.3.3. Les travaux effectués par les affouagistes (« corvées d'affouage »)

L'affouagiste peut être amené à effectuer des travaux (sans lien avec la coupe) en forêt communale à la demande de la commune. Pour ces prestations, la commune doit déclarer les affouagistes à la mutualité sociale agricole (MSA) comme salariés occasionnels. Dans ce cas, l'ONF :

- ♦ doit informer la commune de la nécessité de déclarer les affouagistes à la MSA ;
- ♦ doit informer la commune de la nécessité de respecter les règles d'hygiène et de sécurité sur ces chantiers (port du casque, pantalon de sécurité, tronçonneuses aux normes) ;

Annexe III

- ♦ peut encadrer les chantiers. Dans ce cas, il convient de le prévoir et de passer une convention de maîtrise d'œuvre.

En théorie, il ne peut y avoir compensation des travaux ainsi réalisés par les affouagistes par le biais des volumes de bois attribués ou de la taxe d'affouage.

1.3.4. Les travaux de remise en état de la coupe et de ses accès

L'affouagiste exploitant son lot d'affouage ne travaille pas pour le compte d'autrui, mais pour ses besoins propres. Néanmoins, les travaux directement liés à l'exécution de la coupe (empilage des rémanents, brûlage des rémanents, remise en état des accès) peuvent être demandés aux affouagistes : ils sont considérés comme des travaux annexes à la coupe et devront figurer aux clauses particulières (il en est tenu compte dans l'estimation de la valeur des lots d'affouage).

1.3.5. Le financement de l'affouage

Concernant l'ONF, la désignation et la surveillance des coupes d'affouage sont incluses dans régime forestier (et sont donc financées par les frais de garderie et le versement compensateur). En effet, les frais de garderie prennent en compte ce chiffre d'affaires : les volumes de bois délivrés en affouage sont convertis en valeur par l'ONF, valeur proposée à la commune et acceptée par elle. Cette estimation est définitivement arrêtée par le préfet puis entre dans l'assiette des frais de garderie.

Toutefois, une partie des tâches liées à l'affouage ne relèvent pas du régime forestier mais du domaine concurrentiel. La matérialisation des lots de chaque affouagiste, l'organisation et le suivi de l'exploitation des lots d'affouage relèvent de prestations conventionnelles. Ce point a été précisé dans la charte de la forêt communale. Elle prévoit que l'ONF a pour charge, dans la cadre de la mise en œuvre du régime forestier, la désignation des produits délivrés, la surveillance et le contrôle de l'affouage dans le cadre de la protection des peuplements. Ces prestations peuvent alors être proposées sous la forme d'un forfait spécifique d'affouage.

Tableau 2 : Répartition des prestations réalisées par l'ONF au titre de l'affouage entre le régime forestier et le domaine concurrentiel

Type de prestation	Régime forestier	Domaine concurrentiel
Désignation des produits destinés à l'affouage, surveillance et contrôle des coupes d'affouage	X	-
Matérialisation des lots, organisation et suivi de l'exploitation des lots d'affouage	-	X

Source : Mission.

Pour la partie correspondant à des prestations conventionnelles, la mission a examiné le montant figurant en comptabilité analytique qui est de 7 833,60 € en 2013 (ligne 08-SYLV-PARAFFO « Partage d'affouage »). Ce montant est visiblement sous-évalué par rapport à la réalité comme l'ont indiqué à la fois le siège et certains services territoriaux de l'ONF.

2. Les ventes de bois aux particuliers (cessions)

Les ventes de bois aux particuliers en forêts (dénommées cessions) bénéficiant du régime forestier (forêts domaniales et des collectivités) sont réglementées par les articles R. 137-30 et R. 146-2 du code forestier portant sur les produits accessoires et une instruction n°INS-11-T-77 du 30 novembre 2011. Ce texte précise que l'objectif premier de la commercialisation des bois est d'assurer une valorisation optimale de la ressource forestière et que cette stratégie privilégie l'approvisionnement dans les meilleures conditions possibles de l'industrie de première transformation et de l'orientation du bois destiné à un usage énergétique. Dès lors, la vente de bois aux particuliers ne peut donc qu'être accessoire par rapport à ces orientations prioritaires, et vient en complément, voire en substitution de la délivrance faite pour les besoins de l'affouage.

L'instruction précise qu'en forêts des collectivités la délivrance de bois pour l'affouage constitue le mode habituel de fourniture de bois de chauffage aux habitants locaux, la vente de bois à des particuliers, beaucoup plus lourde au plan administratif, n'a vocation à être mise en œuvre que de manière exceptionnelle et à la demande expresse de la collectivité. En effet, la cession de bois aux particuliers individualisant la relation contractuelle entre l'ONF et un nombre non maîtrisé de cessionnaires, elle génère un suivi technique, relationnel et administratif lourd.

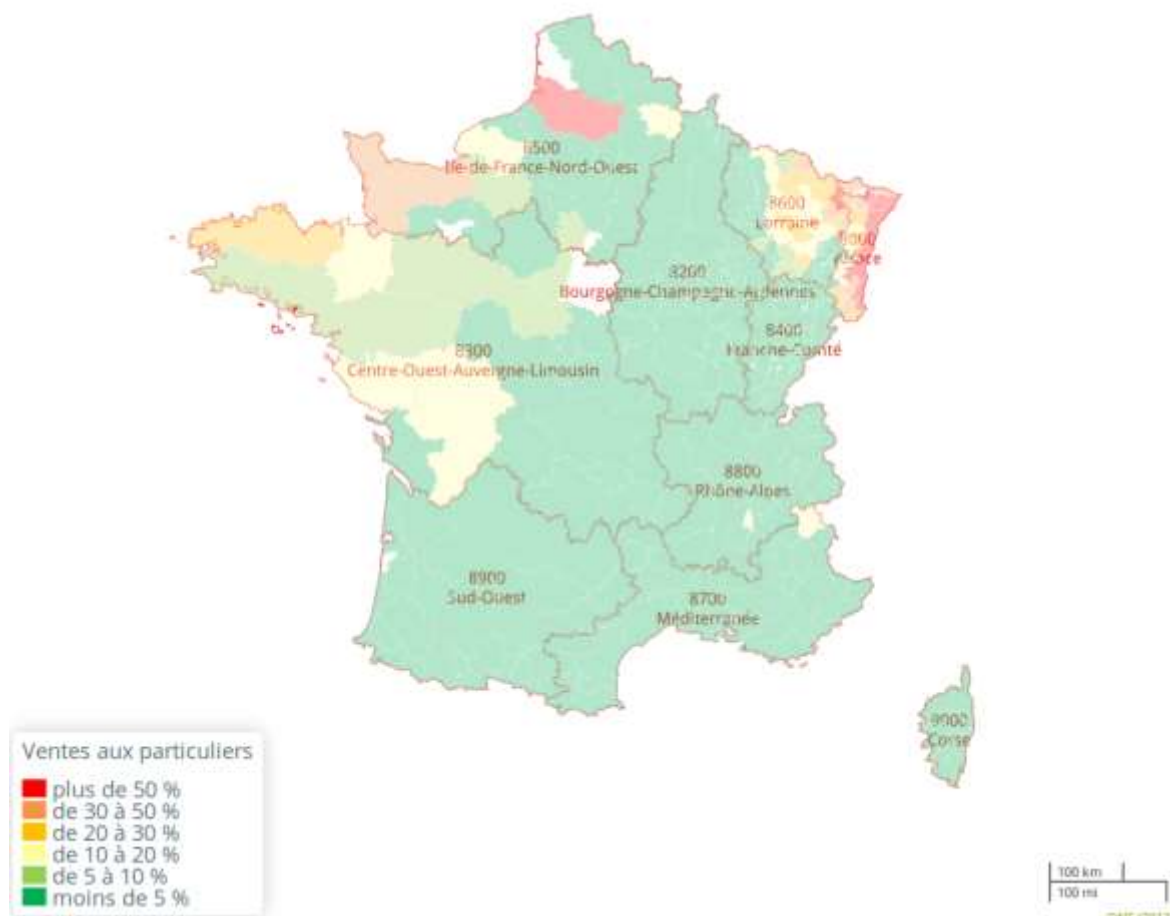
Le règlement national d'exploitation forestière s'applique aux ventes de bois aux particuliers ainsi qu'un cahier de clauses générales des ventes de bois aux particuliers type (9200-11-CCG-BOI-005).

Les ventes de bois aux particuliers n'étant pas identifiées en tant que telles par l'ONF dans les différents modes de vente, le volume de bois vendu aux particuliers est estimé à partir du montant du chiffre d'affaire hors taxe généré à ce titre en 2013 et 2014 retracé dans l'application comptable SAP, avec l'hypothèse d'un prix moyen de 15 € par stère.

Les ventes de bois aux particuliers représentent en moyenne, sur les exercices 2013 et 2014, 0,5 million de m³ dans les forêts des collectivités, soit **5,8 % de l'ensemble du bois mobilisé** (en équivalent bois sur pied). Cette pratique est néanmoins très hétérogène selon les territoires. Elles se concentrent principalement dans les délégations territoriales d'Alsace et de Lorraine, qui concentrent à elles seules plus de 84 % du volume de bois vendu aux particuliers.

Annexe III

Graphique 2 : Cartographie de la pratique des ventes de bois aux particuliers selon les territoires en fonction de la part que représente le volume de bois vendu aux particuliers dans l'ensemble du volume de bois mobilisé dans chaque unité territoriale



Source : ONF à partir des données fournies par la mission.

2.1. Produits susceptibles d'être vendus et quantités limites

Le bois peut être vendu sur pied ou façonné, en bloc ou à la mesure. Pour le bois sur pied, seuls peuvent être vendus à des particuliers des produits pouvant être exploités dans des conditions de sécurité satisfaisante par des non professionnels.

Encadré 2 : Type de bois sur pied pouvant être vendus à des particuliers

Selon l'instruction de l'ONF, les bois sur pied pouvant être vendus à des particuliers sont les suivants :	
◆	perches et petits bois sur pied de diamètre, à 1,30 m du sol, d'environ 30 cm et moins, à l'exclusion des chablis groupés ou présentant un danger pour l'exploitation ;
◆	houppiers ² ;
◆	rémanent ³ s d'exploitation ;
◆	bois à terre isolés ou éparpillés.

La mission note que les instructions prévoient que les cessions aux particuliers sont réservées à des nécessités sylvicoles et non pas à un marché. Cette pratique n'est pas apparue établie à la mission.

Sont susceptibles de faire l'objet de cessions l'ensemble des produits ligneux comptabilisables en volume, y compris les menus bois (produits de coupes de diamètre inférieur à 7 cm) et les souches exportables.

Il s'agit de produits destinés à un usage personnel (bois de chauffage) et dont la revente est interdite (article L. 145-1 modifié du code forestier). De fait, le volume maximal pouvant être vendu à un particulier au cours d'une année civile est de 30 m³ par foyer en volume apparent de référence⁴. Les directions territoriales peuvent fixer des limites plus restrictives. Le cessionnaire doit résider à proximité de la forêt ou à une distance maximale de 30 km de la coupe.

2.2. Procédures de vente

L'ONF conclut un contrat de vente écrit dit « contrat de vente délivrance » (CVD) (gré à gré) avec chaque particulier appelé « cessionnaire » (un « acheteur » étant un professionnel) qui doit être le destinataire final des bois vendus, la cession portant sur des besoins limités en rapport avec les besoins domestiques habituels. Le droit qui s'applique est le droit de la consommation et doit donc intégrer la lutte contre le commerce clandestin du bois de chauffage.

L'ONF doit informer les cessionnaires des risques liés à l'exploitation forestière, des consignes de sécurité recommandées et des risques liés à la présomption de salariat, ainsi que de la possibilité de contrôle par les services de la MSA ou de l'inspection du travail. Toute personne intervenant en forêt devra être en possession du contrat signé et ne pourra commencer l'exploitation avant la délivrance du permis d'exploiter ni procéder à l'enlèvement des bois avant celle du permis d'enlever.

Tableau 3 : Modalités de mise à disposition des bois

Type de vente	Vente de bois sur pied	Vente de bois façonné
En bloc	<u>Permis d'exploiter</u> : sur présentation du certificat de paiement	<u>Permis d'enlever</u> : sur présentation du certificat de paiement
A la mesure	<u>Permis d'exploiter</u> : à la signature du contrat de vente <u>Permis d'enlever</u> : sur présentation du certificat de paiement, après procès-verbal de dénombrement	<u>Permis d'enlever</u> : sur présentation du certificat de paiement, après procès-verbal de dénombrement

Source : Mission.

² Partie supérieure de l'arbre formée des branches et des rameaux.

³ Branches qui subsistent sur une coupe.

⁴ Cf. volume de bois découpés à 1 m et contenus dans un cube de 1 m sur 1 m.

Le prix de vente est fixé par le niveau qui a délégation pour conclure le contrat dans le respect d'un cadrage tarifaire du délégué territorial.

2.3. Ligne de partage régime forestier/activité concurrentielle

La frontière entre le régime forestier et le domaine concurrentielle selon les prestations réalisées par l'ONF dans le cadre des ventes de bois aux particuliers est récapitulée dans le tableau *infra*.

Tableau 4 : Répartition des prestations bois de chauffage des particuliers entre le régime forestier et le domaine concurrentiel

Prestation	Régime forestier	Domaine concurrentiel
Désignation des produits	X	-
Matérialisation des lots	-	X
Etablissement des contrats de vente	X	-
Surveillance de l'exploitation	X	-
Réception des lots	-	X

Source : Mission.

3. L'estimation du coût et des risques liés à ces pratiques

3.1. La fraude

Les affouagistes ne peuvent pas vendre les bois qui leur sont délivrés en nature.

L'affouage est un droit personnel attaché à la qualité d'habitant à titre permanent d'une commune, conférant la jouissance pour ses besoins propres de produits ligneux de la forêt communale.

Toutefois, de fait, l'affouage alimente indiscutablement l'approvisionnement d'une filière clandestine du bois de chauffage. Cela devrait inciter les pouvoirs publics à réglementer et structurer ce mode archaïque de jouissance collective des communaux en nature de bois et forêts. Pour les cessions aux particuliers, il est matériellement impossible pour les agents de l'ONF de contrôler l'importance des volumes achetés par des particuliers. Il ne fait pas de doute que bon nombre d'entre eux achètent dans plusieurs UT différentes, voire plusieurs agences, des quantités de bois qui excèdent leurs besoins propres. L'ONF n'en établit d'ailleurs pas une comptabilisation précise au niveau national.

Il existe donc un risque de fraude fiscale avec les reventes. De même, les travaux en nature ne sont pas fiscalisés. Ces cessions aux particuliers devront donc être supprimées.

3.2. Les questions de sécurité

S'ajoutent aussi les questions de sécurité. Les affouagistes et cessionnaires sont de moins en moins des « habitués » des travaux ruraux alors même que l'exploitation forestière constitue un travail parmi les plus dangereux du monde rural. Sur les cinq dernières années (2010-2014), on dénombre six accidents mortels (un affouagiste et cinq cessionnaires) et trois blessés graves (deux cessionnaires et un affouagiste).

3.3. L'estimation du coût de ces pratiques

Concernant le temps consacré par les agents de l'ONF à l'affouage et aux ventes de bois aux particuliers, la nomenclature de la comptabilité analytique n'identifie pas ces pratiques en tant que telles et ne permet donc pas de les évaluer précisément.

Le chiffrage par le montant des prestations figurant dans l'activité concurrentielle est difficile, d'une part parce que ce montant ne comprend que les éléments relatifs aux prestations concurrentielles liées à l'affouage, c'est-à-dire la matérialisation des lots, l'organisation et le suivi de l'exploitation des lots d'affouage, d'autre part parce que ce montant est selon toute évidence sous-estimé.

En tout état de cause, cette mission est assez lourde pour un agent patrimonial (conseil, désignation, contrôle de la bonne exécution des conditions d'exploitation et de vidange voire - en principe dans le cadre d'une convention avec la commune - matérialisation, partage, attribution et enlèvement des lots).

La mission a demandé un chiffrage à des agences visitées lors des déplacements sur le terrain.

3.3.1. Agence de Haute-Marne

L'agence de Haute-Marne estime le temps passé par les agents patrimoniaux (AP) sur l'affouage de la manière suivante.

S'agissant du temps « administratif », qui prend en compte le traitement des délivrances par le service bois, selon le type d'organisation, l'agent patrimonial porte (ou non) en mairie le document d'estimation de la valeur de la délivrance. L'agence estime à environ 20 % la part des communes qui contestent ce montant, conduisant à un surcroît de travail de « conviction » pour l'AP ou le responsable de l'unité territoriale (RUT).

Une fois que la commune a accepté cette estimation, l'AP participe en général au tirage au sort des lots d'affouage. C'est l'occasion pour lui de rappeler, avec les documents à l'appui pour chaque affouagiste, le règlement d'affouage ainsi que les consignes de sécurité.

Cette partie de temps passé est incompressible et représente environ un jour par commune.

Le lotissement n'entrant pas dans le cadre du régime forestier (prestation conventionnelle – même si ce n'est pas encore appliqué partout), reste le suivi de l'affouage qui lui va dépendre du volume et surtout du nombre d'affouagistes (ainsi que de leur âge – c'est souvent une variable importante). La surveillance d'affouage prend plus de temps que la surveillance de coupe classique dans laquelle les bois ont été vendus sur pied compte tenu du manque de professionnalisme des intervenants et de leur nombre (multiplicité des interlocuteurs).

Il est donc très difficile de chiffrer un temps passé par m³. Il est préférable de chiffrer le nombre d'affouagistes et d'en déduire le nombre de jours passés par commune.

On compte en moyenne 35 affouagistes par commune (environ 250 ha). La surveillance d'affouage représente environ trois heures par semaine sur une période de cinq mois, soit 60 heures. La surveillance d'affouages par un AP est donc d'environ huit jours par commune.

Le temps total passé pour l'affouage est ainsi estimée à environ neuf jours par commune.

Sur un triage de 2 000 ha, l'affouage représente environ 72 jours par an pour un AP, soit un tiers de son temps de travail annuel.

Annexe III

Dans les communes qui ont fait le choix, sur les conseils de l'ONF, d'assurer l'exploitation de l'affouage par une entreprise (bois mis à disposition des affouagistes par l'entreprise, façonnés en 50 cm), le temps de surveillance de l'agent s'est retrouvé divisé par trois. L'assistance technique à donneur d'ordre est effectuée par l'ONF par convention (rédaction du cahier des charges d'exploitation et cubage).

3.3.2. Agence Vosges-Ouest

Le suivi du temps passé par les agents des unités territoriales de l'agence Vosges-Ouest sur les différentes activités relatives à la fourniture de bois de chauffage aux particuliers (surveillance : régime forestier ; partage et réception des lots : activités concurrentielles) a été réalisé en 2013, sous le pilotage des responsables des unités territoriales, à dire d'expert, mois par mois.

Les résultats sont retracés dans le tableau *infra*.

Annexe III

Tableau 5 : Estimation du temps passé par les agents des unités territoriales de l'agence Vosges Ouest sur les activités dédiées à la fourniture de bois de chauffage aux particuliers

Unité territoriale	Charmes	Châtenois	Darney-Bains	Epinal-Xertigny	Lamarche	Mirecourt-Dompaire	Neufchâteau	Rambervillers	Total
Nombre de jours homme consacrés au bois de chauffage des particuliers en 2013									
Surveillance	284,50	106,45	46,15	111,90	102,50	112,20	351,95	202,00	1 317,65
Partage des lots	99,40	8,60	50,55	115,70	11,70	8,90	14,45	45,00	354,30
Réception des bois	65,90	10,95	23,85	52,20	11,50	0,90	9,75	21,00	196,05
Autre	2,00	5,60	0,00	6,90	2,30	3,50	0,40	0,00	20,70
TOTAL	451,80	131,60	120,55	286,70	128,00	125,50	376,55	268,00	1 888,70
TOTAL (en ETP)	2,51	0,73	0,67	1,59	0,71	0,70	2,09	1,49	10,49
Volumes de bois délivrés et vendus aux particuliers sur trois ans (en m³)									
Volume de bois délivré	2 162	30 701	26 541	721	40 224	31 948	26 127	1 366	159 790
Volume de bois vendu aux particuliers	40 402	15 338	11 149	38 680	7 783	11 300	20 744	38 280	183 676
TOTAL	42 564	46 039	37 690	39 401	48 007	43 248	46 871	39 646	343 466
Volumes annuels de bois délivrés et vendus aux particuliers en moyenne sur trois ans (en m³)									
Volume de bois délivré	721	10 234	8 847	240	13 408	10 649	8 709	455	53 263
Volume de bois vendu aux particuliers	13 467	5 113	3 716	12 893	2 594	3 767	6 915	12 760	61 225
TOTAL	14 188	15 346	12 563	13 134	16 002	14 416	15 624	13 215	114 489
Nombre d'heures consacrées à 1 m³ bois de chauffage des particuliers en moyenne sur trois ans									
Total	0,255	0,069	0,077	0,175	0,064	0,070	0,193	0,162	0,132
Surveillance	0,160	0,055	0,029	0,068	0,051	0,062	0,180	0,122	0,092
Activités conventionnelles	0,093	0,010	0,047	0,102	0,012	0,005	0,012	0,040	0,038

Source : ONF, agence Vosges Ouest.

Le directeur de l'agence apporte les précisions suivantes :

- ♦ d'une part, le partage des lots et leur réception devraient être facturés, mais toutes les UT ne présentent pas systématiquement des devis : un travail de recadrage est en cours ;
- ♦ d'autre part, le temps passé par UT est très variable et n'est pas proportionnel au volume produit (cf. tableau *supra* : le nombre d'heures consacrées à ces activités pour 1 m³ de bois de chauffage varie de 0,07 à 0,26 selon les UT) : il y a donc une marge de gain de temps significative sur certains secteurs.

3.3.3. Agence du Doubs

Interrogé par la mission, le directeur de l'agence apporte les précisions suivantes :

- ♦ la priorité est donnée à l'affouage à chaque fois que c'est possible. La vente aux particuliers est réservée aux seuls cas où la ressource en bois de chauffage est insuffisante pour permettre une distribution équitable à tous les ayants-droits potentiels (contexte résineux, grandes agglomérations, etc.) ;
- ♦ en affouage, l'implication de l'agent de l'ONF est strictement limitée à ce que prévoit la charte de la forêt communale : désignation des produits délivrés à la commune (dans les jeunes peuplements, marquage en réserve de préférence), transmission à la commune d'un règlement d'affouage type (élaboré en collaboration avec l'URACOFOR), délivrance à la commune du permis d'exploiter et de l'estimation de la valeur des produits délivrés, constatation des éventuelles infractions forestières ou non-respect des dispositions du Règlement National d'Exploitation Forestière. A titre conventionnel, l'agent peut exercer une mission d'assistance technique « bois façonné » pour la mise à disposition de l'affouage façonné bord de route (réalisée en règle générale en même temps que l'exploitation du bois d'œuvre ou de façon mécanisée : abatteuse) mais il n'est plus proposé de prestation de préparation des lots d'affouage, et moins encore de réception en forêt des lots façonnés par les affouagistes (taxe au stère, contraire à l'esprit de l'affouage). L'agent ONF n'intervient pas dans les litiges entre affouagistes (vol de bois...), qui relèvent de la responsabilité des garants.
- ♦ les ventes aux particuliers sont réalisées dans le strict respect de l'instruction 11-T-77, déclinée de la façon suivante :
 - priorité est donnée à la vente de lots façonnés bord de route : lots constitués en marge de l'exploitation des autres produits de la coupe ;
 - à défaut, les lots sont matérialisés « à l'avancement » lors du martelage (notamment dans les contextes résineux, dans lesquels la ressource est très diffuse) ;
 - les ventes sont exclusivement en bloc (sans garantie de volume, ni de qualité, et sans réception contradictoire) ;
 - aucun démarchage individuel des cessionnaires n'est effectué (organisation d'une « vente en mairie » par commune et par an, aux enchères ou par soumissions, selon un règlement type établi par l'ONF).

Ces évolutions, rendues inéluctables par la baisse des effectifs et l'émergence de nouvelles missions plus prioritaires (bois façonné, contrats d'approvisionnement, etc.), permettent de maintenir cette fonction sociale de la forêt communale, pour un surcoût réduit pour l'ONF par rapport à la vente de bois à un professionnel.

Annexe III

Dans les conditions de mise en œuvre exposées *supra*, le temps consacré à la mobilisation d'un m³ de bois de chauffage sous forme d'affouage sur pied nécessiterait de 10 à 20 % de temps supplémentaire pour l'ONF par rapport à la mobilisation de ce même m³ sous forme de vente en bloc et sur pied. Ce surcoût est lié à la gestion technique (marquage des bois) et administrative (fiche d'article) de la destination supplémentaire correspondant aux produits délivrés, à la prise en compte du risque accru lié à l'exploitation des bois par des particuliers (exclusion des produits présentant des difficultés particulières d'exploitation), au recueil de l'avis de la commune sur la valeur estimée des produits délivrés, à l'accompagnement de la commune pour la rédaction de son règlement d'affouage, au suivi de coupe complexifié par la multiplicité et l'« amateurisme » des intervenants (risque accru d'infraction forestière ou de non-respect du RNEF, intervention le samedi, etc.).

Si ce même m³ est mis à disposition des affouagistes façonné bord de route, le surcroît de temps pour l'ONF à y consacrer serait négligeable par rapport à la vente de ces mêmes produits façonnés à des professionnels (d'autant qu'il n'y a pas, dans le cas de l'affouage, de cubage ni de réception contradictoire des produits, contrairement aux ventes à la mesure à des professionnels, dont les contrats d'approvisionnement). S'agissant d'un mode de mise à disposition qui se développe, il y a aussi un investissement initial en temps pour accompagner la collectivité dans le changement (passage du « sur pied » au « façonné »).

En ce qui concerne la vente aux particuliers sur pied, dans les conditions de mise en œuvre exposées *supra* (ressource insuffisante pour permettre l'ouverture d'un rôle d'affouage, soit quelques dizaines de m³ maximum par commune), le surcroît de temps à y consacrer serait de l'ordre de 20 % à 25 % par rapport à une vente en bloc et sur pied des mêmes produits à un professionnel (marquage spécifique des lots, direction de la vente en mairie - généralement en soirée, suivi de coupe complexifié par la multiplicité et l'« amateurisme » des intervenants). Ce surcoût porte néanmoins sur des volumes limités et qui vont en diminuant du fait des risques d'exploitation dans les secteurs concernés (futaies résineuses de moyenne montagne), au profit de la vente façonné bord de route.

La vente aux particuliers de lots façonnés bord de route représente un faible surcoût (5 à 10 %) par rapport à la vente du même lot à un professionnel. Ce surcoût est essentiellement lié à la direction de la vente en mairie. Là encore, il porte sur un volume limité.

Ces estimations ne tiennent pas compte du risque non négligeable d'invendu en cas de vente à un professionnel (lots parfois peu attractifs pour un professionnel qui doit équilibrer son activité). Le regroupement de la gestion des petites forêts résoudrait en partie cette difficulté.

En 2013, l'agence du Doubs a consacré environ 10 300 jours à la mobilisation des bois en forêt communale (désignation et commercialisation), toutes catégories de personnels confondus, pour environ 575 000 m³ de bois mobilisés, dont 102 000 m³ délivrés en affouage et 16 000 m³ vendus à des particuliers. En retenant comme hypothèse qu'en moyenne la mobilisation des bois en affouage (respectivement la vente de bois à des particuliers) nécessite 15 % (respectivement 20 %) de temps supplémentaire par rapport à une vente à un professionnel, l'agence obtient les abaques suivants :

- ◆ Vente à un professionnel : 17,3 jours pour 1 000 m³ (soit 7 930 jours au total) ;
- ◆ Affouage : 20,0 jours pour 1 000 m³ (soit 2 035 jours au total, soit 265 jours de plus que si tout avait été vendu à un professionnel) ;
- ◆ Vente à particulier : 20,8 jours pour 1 000 m³ (soit 335 jours au total, soit 57 jours de plus que si tout avait été vendu à un professionnel).

En conclusion, par rapport à la vente aux professionnels, l'affouage et la vente à particuliers représenterait, dans l'agence du Doubs, un surcroît d'activité d'environ 320 jours de travail, soit un peu moins de 2 ETP (sur 126 ETP, en 2013, pour l'agence).

3.3.4. Agence de Metz

L'agence de Metz a en gestion 44 500 ha de forêts des collectivités représentant 360 unités de gestion (dont trois SIGF et cinq syndicats forestiers avec des compétences diverses).

De par l'histoire et la loi locale s'appliquant en Alsace-Moselle, la mobilisation des bois en forêts des collectivités s'effectue pour la très grande majorité sous forme de bois façonnés. Le bois d'œuvre et le bois d'industrie sont vendus par contrat ou adjudication selon les essences et qualité. L'essentiel du bois de chauffage et commercialisé sous forme de cessions à des particuliers. Il n'y a pas d'affouage pratiqué actuellement en Moselle. Par ailleurs, selon l'agence, peu de communes vendent le bois d'industrie à des industriels et le réservent très majoritairement au bois de chauffage.

En moyenne les cessions de bois de chauffage représentent, chaque année, en forêt des collectivités 95 000 stères dans l'agence, soit 62 000 m³ représentant environ 1,5 m³/ha sur une récolte totale de 4,5 m³/ha.

Les communes confient à l'ONF des missions de matérialisation des lots de bois de chauffage et de dénombrement et réception des lots pour 75 000 stères par an au tarif de 3,1 €/stères. En effet, les communes préfèrent que cette mission « sensible » dans le contexte politique local soit effectuée et donc payée par l'ONF. A noter que beaucoup de communes ont essayé de prendre en charge ce travail et sont rapidement revenues solliciter l'office, compte tenu de la charge que cela représente et des ennuis que cela peut éviter. Le tarif pratiqué pour l'ensemble de la mission (délimitation et réception) est établi sur la base d'un rendement de 200 stères par jour homme, soit 1,9 ETP annuel.

Des quelques sondages réalisés sur cette activité auprès du terrain, le directeur de l'agence considère néanmoins que cette estimation est un peu basse et que le rendement est probablement plus proche de 130 stères par jour, soit 2,9 ETP annuel. Ce chiffre ne reste cependant qu'une estimation assez grossière. A noter également que d'un agent à l'autre, l'organisation et l'efficacité dans ce type de travail peut varier sensiblement.

La stratégie poursuivie par l'agence est d'engager une transition vers l'affouage, qui est sensiblement moins consommateur de temps et plus sécurisé d'un point de vue juridique. Le directeur de l'agence juge néanmoins qu'il est délicat d'imposer aux communes une telle évolution et privilégie, pour l'heure, le dialogue, l'information et la formation en partenariat avec l'URCOFOR, ce qui risque de rendre la transition relativement lente.

3.3.5. Agence de Schirmeck

L'agence de Schirmeck a fourni à la mission une estimation du temps consacré par les agents des unités territoriales aux ventes de bois aux particuliers (pas d'affouage dans cette agence).

Les résultats sont retracés dans le tableau *infra*.

Annexe III

Tableau 6 : Volume de bois vendus aux particuliers et temps passé à ce titre par les UT de l'agence de Schirmeck en 2014

Unité territoriale	Haslach	Haute-Brûche	Piémont	Saverne Montagne	Val de ville	TOTAL
Volumes de bois vendus aux particuliers par l'agence en 2014 (en m³)						
Besoins communaux	793	647	1 214	50	55	2 760
Bois de service	466	799	470	53	12	1 799
Vente de gré à gré de bois façonnés aux particuliers	1 338	3 285	3 613	786	865	9 888
TOTAL du volume de bois façonné vendu aux particuliers (1)	2 597	4 732	5 297	889	933	14 447
Vente de fonds de coupes aux particuliers	3 564	2 165	2 899	1 227	2 145	12 001
TOTAL du volume de bois sur pied vendu aux particuliers (2)	3 564	2 165	2 899	1 227	2 145	12 001
TOTAL du volume de bois vendus aux particuliers (3) = (1) +(2)	6 161	6 897	8 196	2 116	3 077	26 447
Estimation du temps consacré par les agents aux ventes de bois aux particuliers						
Volume total de bois vendu par l'agence en 2014 (en m ³) (4)	37 223	49 532	55 788	10 581	27 437	180 561
Part du volume de bois vendu aux particuliers dans le volume total (en %) (5) = (3)/(4)	16,6	13,9	14,7	20,0	11,2	14,6
Surface de forêts des collectivités (en ha) (6)	6 699	9 068	10 670	1 597	4 139	32 173
Nombre d'agents mobilisés sur la gestion des forêts des collectivités (7)	7	9	11	2	4	33
Volume de bois vendu aux particuliers par hectare (en m ³ /ha) (8) = (3)/(6)	0,92	0,76	0,77	1,33	0,74	0,82
Volume de bois vendu aux particuliers par agent (en m ³ /agent) (9) = (3)/(7)	880	766	745	1 176	751	-
Temps consacré par agent aux ventes de bois aux particuliers en jours homme (10) = (9)*(0,15 h/m ³)/(8 h/jour)	17	14	14	22	14	81
Temps total consacré par les agents aux ventes de bois aux particuliers (en jours homme) (11) = (7)*(10)	116	129	154	40	58	496
Temps total consacré par les agents aux ventes de bois aux particuliers (en ETP) (12) = (11) / 180	0,6	0,7	0,9	0,2	0,3	2,8

Source : ONF, agence Schirmeck.

Le temps consacré par les unités territoriales au suivi des coupes et à la commercialisation des bois est estimé à 1 200 jours homme pour l'ensemble de l'agence de Schirmeck en 2014, dont 496 jours homme au titre des ventes de bois aux particuliers.

Les ventes de bois aux particuliers mobilisent donc **41 % du temps passé** par les agents à ce titre, alors que le volume de bois vendu aux particuliers représente moins de **15 % du volume total de bois** mobilisé par l'agence.

4. Les recommandations de la mission

4.1. Supprimer les cessions de bois aux particuliers sauf exigence sylvicole démontrée

4.1.1. Arguments en faveur de la suppression de ce mode de vente

Les cessions de bois aux particuliers relèvent d'une dynamique purement interne et d'un choix politique de l'ONF de céder à des particuliers de petits bois (diamètre inférieur à 30 cm) pour leur permettre de faire du bois de chauffage. Ce type de cession repose à la fois sur un fondement social (entretenir un lien vivant entre les habitants riverains des massifs forestiers et la gestion de ces massifs) et un fondement utilitaire (bénéficier sous forme de cessions payantes de petits travaux forestiers qui ainsi non seulement ne coûtent rien mais rapportent quelques recettes financières). La remise en cause des cessions aux particuliers relèvent pour la forêt domaniale d'une décision purement interne à l'ONF. C'est un choix « politique » de l'établissement de donner ou non aux particuliers l'occasion de venir exploiter du bois en forêt.

Selon la direction juridique de l'ONF, en forêt des collectivités, sauf à prévoir une disposition législative en ce sens, on ne peut pas interdire aux propriétaires de céder des bois aux particuliers. En l'absence de loi ou de règlement l'interdisant, les collectivités restent libres de procéder à des cessions aux particuliers. En revanche, il convient de s'assurer que ce choix ne représente pas un coût de gestion exorbitant pour l'ONF, ce qui est le cas aujourd'hui.

Les arguments cités par certains personnels en faveur des cessions sont de deux ordres :

- ◆ d'une part, à l'occasion des cessions, l'ONF peut faire effectuer des travaux sylvicoles gratuitement par les cessionnaires comme par exemple l'établissement de cloisonnements ;
- ◆ d'autre part, les cessions permettraient de rapprocher les habitants de la forêt et de créer un intérêt pour la gestion de cet espace.

En outre, il existe un risque en termes de sécurité pour les cessionnaires et/ou les autres usagers de la forêt comme l'a montré un récent accident où un cessionnaire a tué un jogger à l'occasion d'une exploitation mal faite. L'ONF n'a pas à s'immiscer dans les chantiers d'affouage ou de cessionnaires où ce sont les particuliers qui exploitent. Or, les personnels de terrain ne partagent pas toujours ce point de vue, ce qui entretient le divorce entre la culture du terrain avec ses arrangements du monde rural, et le siège. L'audit social organisationnel réalisé par l'ONF en 2012 a bien montré ce divorce.

Proposition n° 1 : Supprimer les cessions aux particuliers.

La suppression des cessions aux particuliers peut se faire par simple instruction interne à l'ONF.

4.1.2. Estimation des économies potentielles

Afin d'estimer les économies qui découleraient de la suppression des ventes de bois aux particuliers, la mission s'est appuyée d'une part, sur les abaques de temps standards d'activité établis par le groupe d'experts, et d'autre part, sur les informations communiquées par quelques agences, particulièrement concernées par cette problématique (Alsace, Lorraine, Franche-Comté, cf. § 3.3).

4.1.2.1. L'utilisation des abaques établis « à dire d'experts » pour la mission conduit à un chiffrage de l'économie en coûts complets d'environ 3 M€.

Pour estimer le temps moyen consacré par les agents patrimoniaux aux différentes activités relevant du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités, le groupe d'experts réuni par la mission a identifié un coefficient correcteur au titre des ventes de bois aux particuliers applicable au suivi des coupes : ils ont estimé que le temps passé par l'agent à ce titre était multiplié par quatre dans le cas d'une vente de bois aux particuliers par rapport à une vente à un professionnel.

Les estimations réalisées par la mission à partir des « abaques » établis par le groupe d'experts sont retracées dans le tableau *infra*.

Tableau 7 : Estimation du temps supplémentaire passé par les agents au suivi des coupes dans le cas de cessions aux particuliers

Type d'unité territoriale	Volume total de bois mobilisé en forêts des collectivités (en millier de m ³)	Part du volume de bois vendu aux particuliers dans le volume total (en %)	Abaque « standard » pour le suivi de coupes (en JH/millier de m ³)	Estimation du nombre annuel de jours homme consacrés au suivi de coupes	Estimation du nombre annuel de jours homme supplémentaire au titre des ventes de bois aux particuliers
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1)*(3)	(5)=(2)*(4)*3
1	3 136	10,2	4	12 546	3 829
2	2 820	4,2	5	14 102	1 769
3	982	1,2	6	5 890	219
4	914	1,3	8	7 312	295
5	132	0,5	2	264	4
TOTAL	7 985	5,8	-	40 114	6 116

Source : Mission.

La suppression des cessions de bois aux particuliers permettraient donc d'économiser 6 116 jours homme, soit environ **30 ETP et 2,9 M€ en coûts complets**⁵.

4.1.2.2. Les informations fournies à la mission par les agences confortent ce résultat

L'Alsace est la délégation territoriale la plus concernée par les ventes de bois aux particuliers : elle concentre à elle seule 50 % des volumes de bois vendus aux particuliers (moyenne sur les exercices 2013-2014).

Les éléments d'information fournis par l'agence de Schirmeck pour l'année 2014 sont à cet égard éclairants. Ils font apparaître les éléments suivants :

⁵ Un jour homme est valorisé 478 € correspondant au coût net moyen global issu de la comptabilité analytique 2013 de l'office.

Annexe III

- ◆ les agents patrimoniaux ont consacré 496 jours homme au suivi de coupes et à la commercialisation des bois vendus aux particuliers pour un volume vendu de 26 447 m³, soit 18,75 jours homme par millier de m³ ;
- ◆ les agents patrimoniaux ayant globalement consacré 1 200 jours homme au suivi de coupes et à la commercialisation des bois pour un volume total vendu de 180 561 m³, on en déduit qu'ils ont consacré 704 jours homme au suivi de coupes et à la commercialisation de 154 114 m³ hors ventes aux particuliers, soit 4,6 jours homme par millier de m³ ;
- ◆ le temps supplémentaire passé au titre des ventes aux particuliers peut donc être estimé à **14,2 jours homme par millier de m³**.

Appliqué au volume total de bois vendu aux particuliers en métropole (462 milliers de m³ en moyenne sur les exercices 2013-2014), ce temps supplémentaire peut ainsi être estimé 6 553 jours homme, soit **33 ETP et 3,1 M€ en coûts complets**.

Ce résultat est cohérent avec la méthode précédente.

4.2. Rationaliser la pratique de l'affouage

4.2.1. Encadrer strictement la pratique de l'affouage

S'agissant de l'affouage communal, il ne semble pas possible, en droit, de remettre en cause le principe de l'affouage, lequel est indissociable du statut des communaux. Interdire l'affouage reviendrait à porter une atteinte sévère au droit de propriété des communaux. Or, on sait que les élus nationaux y sont très attachés et que de plus, l'Union européenne, sous l'angle des droits de l'Homme, est réticente à de telles atteintes.

On pourrait néanmoins modifier l'exercice de l'affouage en interdisant l'intervention de particuliers qui ne respectent pas dans la très grande majorité les règles de sécurité en l'absence de formation adéquate et limiter l'affouage à des produits façonnés mis à disposition des affouagistes bord de route par des professionnels, ce qui aurait pour effet de limiter le temps consacré au lotissement, de réduire considérablement les risques d'accident, de démocratiser l'accès à la ressource, de maîtriser la qualité et le calendrier des exploitations, de mieux contrôler les volumes délivrés et limiter ainsi le commerce illégal de bois de chauffage. Il convient de noter que les personnes âgées ne devraient pas en principe avoir accès à l'affouage (elles ne peuvent exploiter elles-mêmes) ; or, ce sont elles qui en ont matériellement souvent le plus besoin. Incidemment, cela inciterait aussi peut-être les communes encore réticentes à franchir le pas du bois façonné et du contrat d'approvisionnement pour les autres produits de la coupe.

Quelques obstacles devraient dans cette hypothèse être surmontés, en particulier :

- ◆ les coûts d'exploitation devront être pris en charge par les ayants-droits (majoration de la taxe d'affouage) ;
- ◆ les entreprises de travaux forestiers professionnels pourraient à certains endroits être insuffisamment nombreuses pour réaliser ces exploitations, jusqu'à présent effectuées par des particuliers ; toutefois, si les volumes prévisionnels étaient communiqués, cela permettrait aux ETF de mieux s'organiser. Surtout, le regroupement des chantiers des différentes forêts devrait permettre de pallier à cette difficulté en formant des lots de taille plus intéressante.

Deux mesures peuvent être envisagées afin de rationaliser la pratique de l'affouage :

- ♦ rendre obligatoire l'exploitation par un professionnel de manière à simplifier grandement le suivi des exploitations (il est plus facile de suivre un entrepreneur en charge d'un chantier plutôt que d'organiser et suivre 50 habitants venus exploiter individuellement leurs lots d'affouage). En terme de sécurité, l'intervention d'un entrepreneur permet de réduire considérablement les risques d'accident puisque celui-ci est un technicien professionnel formé à l'activité qu'il exerce et qu'il est tenu, par le droit du travail, de respecter les règles en matière de santé et sécurité au travail (SST), règles qui ne s'imposent pas aux particuliers⁶ ;
- ♦ abroger dans le dernier alinéa de l'article L. 243-3 la disposition qui permet de verser *en argent* aux habitants le produit de la vente des bois d'affouage. Cette disposition est aujourd'hui contraire à l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales issu de la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 réformant les sections de commune⁷. Le nouveau code forestier n'a pas intégré cette disposition et lors de contentieux, les juges administratifs font prévaloir l'article L. 243-3 du code forestier sur l'interdiction posée dans le code général des collectivités territoriales.

Sans minimiser l'importance sociale de l'affouage qui a plutôt augmenté sur la période récente (vraisemblablement sous l'effet de la crise et de l'augmentation du prix des énergies fossiles) et la sensibilité des élus rencontrés par la mission à ce sujet, la mission considère que le surcoût lié à ces archaïsmes ne doit pas être supporté par l'ONF.

Proposition n° 2 : Encadrer strictement l'affouage en le limitant à de coupes de bois façonné exploité par un professionnel et délivré à la commune dans le cadre du plan de coupes établi pour l'aménagement.

En outre, abroger dans le dernier alinéa de l'article L. 243-3 la disposition qui permet de verser en argent aux habitants le produit de la vente des bois d'affouage. Cette disposition est aujourd'hui contraire à l'article L. 2411-10 du code général des collectivités territoriales issu de la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 réformant les sections de commune.

4.2.2. Estimation des économies potentielles

4.2.2.1. L'utilisation des abaques établis « à dire d'experts » pour la mission conduit à un chiffrage de l'économie en coûts complets d'environ 1,7 M€.

Pour estimer le temps moyen consacré par les agents patrimoniaux aux différentes activités relevant du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités, le groupe d'experts réuni par la mission a identifié un coefficient correcteur au titre de l'affouage applicable au suivi des coupes : ils ont estimé que le temps passé par l'agent à ce titre était multiplié par 1,5 dans le cas d'une délivrance de bois par rapport à une vente à un professionnel.

Les estimations réalisées par la mission à parti des « abaques » établis par le groupe d'experts sont retracées dans le tableau *infra*.

⁶ La préoccupation de la sécurité sur les exploitations de bois par les affouagistes et cessionnaires est certaine chez les personnels de terrain. Elle conduit manifestement certains d'entre eux, par conscience morale (vouloir garantir la sécurité des particuliers), à interférer dans le déroulement des abattages d'arbres, devenant ainsi juridiquement responsable d'un chantier qui normalement ne regarde que l'affouagiste ou le cessionnaire.

⁷ Supprimer cette disposition mettrait l'affouage en conformité avec le code général des collectivités territoriales en imposant que toute recette tirée d'une vente bois d'affouage aille dans la caisse municipale et non dans la poche des seules affouagistes. Cela participerait d'un état d'esprit favorisant le bien commun de tous les habitants (*pris indistinctement*) de la commune ou de la section et non l'intérêt privé personnel des seuls affouagistes pris individuellement.

Tableau 8 : Estimation du temps supplémentaire passé par les agents au suivi de l'affouage

Type d'unité territoriale	Volume total de bois mobilisé en forêts des collectivités (en millier de m ³)	Part du volume de bois délivré dans le volume total (en %)	Abaque « standard » pour le suivi de coupes (en JH/millier de m ³)	Estimation du nombre annuel de jours homme consacrés au suivi de coupes	Estimation du nombre annuel de jours homme supplémentaire au titre des ventes de bois aux particuliers
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1)*(3)	(5)=(2)*(4)*0,5
1	3 136	11,9	4	12 546	744
2	2 820	26,3	5	14 102	1 853
3	982	21,0	6	5 890	618
4	914	8,4	8	7 312	308
5	132	9,2	2	264	12
TOTAL	7 985	17,6	-	40 114	3 536

Source : Mission.

La rationalisation de la pratique de l'affouage permettrait donc d'économiser 3 536 jours homme, soit environ **18 ETP et 1,7 M€ en coûts complets**⁸.

4.2.2.2. Les informations fournies à la mission par les agences laissent à penser que l'économie pourrait s'avérer plus élevée

Plusieurs estimations des surcoûts liés à l'affouage ont été fournies à la mission par les délégations territoriales les plus concernées (Franche-Comté : 36% des volumes délivrés, Bourgogne Champagne Ardenne : 30 %, Lorraine : 18 %).

Pour la Franche-Comté, l'agence du Doubs estime à 2,7 jours homme par millier de m³ le temps supplémentaire consacré par les agents patrimoniaux sur l'affouage (cf. § 3.3.3). Appliqué au volume total de bois délivré en métropole (1,4 Mm³ en moyenne sur les exercices 2013-2014), ce temps supplémentaire peut ainsi être estimé 3 800 jours homme, soit **19 ETP et 1,8 M€ en coûts complets**. Ce résultat est cohérent avec la simulation réalisée à partir des abaques à « dire d'experts ».

Pour la Lorraine, les éléments fournis par l'agence Vosges Ouest font apparaître les éléments suivants :

- ♦ le temps consacré par les agents patrimoniaux à la surveillance des coupes d'affouage et de cessions aux particuliers s'élevait, en 2013, à 1 338 jours homme, pour un volume de moyen de 114 500 m³, soit 11,7 jours homme par millier de m³ contre 2,8 jours homme par millier de m³ dans les autres cas ;
- ♦ le suivi des coupes serait ainsi quatre fois plus consommateur de temps pour l'affouage et les cessions aux particuliers que pour les ventes à des professionnels ;
- ♦ sous l'hypothèse que le suivi des coupes prend quatre fois plus de temps aux agents dans le cas de ventes aux particuliers (estimation du groupe d'experts cohérente avec les informations fournies par l'agence de Schirmeck en Alsace), on en déduit qu'en Lorraine, ce ratio est identique pour l'affouage.

Ce résultat est conforté par les éléments transmis pour la Bourgogne Champagne Ardenne par l'agence de Haute-Marne.

⁸ 1 jour homme est valorisé 478 € correspondant au coût net moyen global issu de la comptabilité analytique 2013 de l'office.

Annexe III

L'agence de Haute-Marne estime en effet que le temps consacré par les agents patrimoniaux à l'affouage s'élève à 9 jours homme par commune et que **l'exploitation en bois façonnés de l'affouage par une entreprise de travaux forestiers réduirait par trois le temps consacré par les agents à la surveillance des coupes.**

Les estimations fournies par la Lorraine et la Bourgogne Champagne Ardenne laissent donc à penser que le gain pourrait être supérieur à celui estimé à partir des abaques et conduire à une réduction par trois voire quatre du temps consacré par les agents à la surveillance des coupes. Dans l'hypothèse où le temps consacré par les agents au suivi des coupes serait divisé par trois dans le cas de l'affouage, le gain peut être estimé à **64 ETP et 6 M€ en coûts complets.**

La Bourgogne Champagne Ardenne et la Lorraine représentant près de 50 % des volumes de bois délivrés, la mission retient une estimation globale moyenne de **42 ETP et 3,9 M€ en coûts complets.**

ANNEXE IV

**Les limites entre le régime forestier mis en
œuvre dans les forêts des collectivités et
les activités concurrentielles**

SOMMAIRE

1. LA DISTINCTION OPÉRÉE PAR LES TEXTES ET SA TRADUCTION DANS LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE DE L'ONF	1
1.1. Le code forestier	1
1.1.1. <i>L'application du régime forestier.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Le régime forestier, un principe de gestion plus qu'une définition précise d'activité.....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>Les activités concurrentielles.....</i>	<i>4</i>
1.2. La charte de la forêt communale	5
1.3. La traduction du régime forestier dans la comptabilité analytique.....	8
2. LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES ONT RENDU LES LIMITES POREUSES ENTRE LES DEUX DOMAINES D'ACTIVITÉS.....	9
2.1. Les recommandations du rapport des inspections conjointes de 2011.....	9
2.2. Le passage de « ventes de coupes de bois sur pied » à des « ventes de lots de bois façonnés ».....	9
2.2.1. <i>Historiquement, l'ONF a d'abord vendu des coupes de bois</i>	<i>9</i>
2.2.2. <i>Les évolutions récentes : le développement de contrats d'approvisionnement, en bois façonné et de ventes groupées</i>	<i>10</i>
2.3. Le développement du bois façonné et des ventes et de l'exploitation groupée a conduit à intriquer les activités de régime forestier avec les activités concurrentielles.....	13
2.3.1. <i>Le développement du bois façonné.....</i>	<i>13</i>
2.3.2. <i>Le développement des ventes groupées et de l'exploitation groupée.....</i>	<i>14</i>
2.4. De fait, l'ONF est l'acteur dominant pour encadrer l'exploitation quel que soit le domaine d'activité dans lequel est classée la prestation et la mission recommande de simplifier ce système.....	18
2.4.1. <i>L'ONF est l'acteur dominant pour encadrer l'exploitation</i>	<i>18</i>
2.4.2. <i>Le système pourrait être simplifié en transférant les recettes d'exploitation concurrentielles de l'ONF au régime forestier via le passage à une assiette brute pour le calcul des frais de garderie.....</i>	<i>18</i>
2.5. Les constats réalisés par la mission	21
2.5.1. <i>A l'occasion des déplacements sur le terrain</i>	<i>21</i>
2.5.2. <i>A l'occasion de l'examen de la comptabilité analytique</i>	<i>22</i>
3. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	23
3.1. Reclasser l'ATDO et l'OET exploitation dans le régime forestier quelles que soient les modalités d'exploitation	23
3.2. Reclasser les études préalables de desserte et de câblage en zone de montagne en régime forestier	24
3.3. Une fois les mesures de regroupement prises (ou non) reconsidérer le statut des petits travaux.....	24
3.3.1. <i>La répartition des travaux par classe de montant.....</i>	<i>24</i>
3.3.2. <i>La rentabilité des travaux patrimoniaux</i>	<i>25</i>

1. La distinction opérée par les textes et sa traduction dans la comptabilité analytique de l'ONF

1.1. Le code forestier

1.1.1. L'application du régime forestier

Le fait pour l'office national des forêts (ONF) d'assurer la mise en œuvre du régime forestier dans les terrains définis aux articles L. 111-1 (2^{ème}) et L. 141-1 figure à l'article L. 121-3 du même code. Les livres II du code forestier, partie législative et partie réglementaire précisent les dispositions relatives aux bois et forêts relevant du régime forestier.

Le 1^{er} titre (partie législative) traite du régime forestier. Relèvent en particulier de ce régime (article L. 211-1) « les bois et forêts susceptibles d'aménagement et d'exploitation régulière ou de reconstitution qui appartiennent aux collectivités et personnes morales suivantes : les régions, la collectivité territoriale de Corse, les départements, les communes ou leur groupement, les sections de communes.... ».

L'application du régime forestier est prononcée par l'autorité administrative de l'Etat dans la région après accord de la collectivité (article L. 212-1). C'est ce qui est communément appelé la soumission au régime forestier. Cette disposition particulière, le régime forestier, mis en œuvre par un établissement unique a été voulue par le législateur afin d'avoir une certaine cohérence de gestion sur l'ensemble de la forêt publique française, qu'elle appartienne à l'Etat ou à des collectivités. Le 2^{ème} titre (partie réglementaire), qui traite de l'office national des forêts, stipule (article L. 221-2) que « l'ONF est chargé de la mise en œuvre du régime forestier et exerce cette mission dans le cadre des arrêtés d'aménagement prévus à l'article L. 212-1 ».

Il convient de noter qu'une application différenciée du régime forestier se rencontre dans la pratique dans certains territoires, par exemple en Aquitaine. Il existe ainsi près de 600 000 ha de terrains boisés des collectivités non soumis au régime forestier. Aussi, si la soumission au régime forestier est une obligation imposée aux forêts des collectivités locales susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution (article L. 211-1 du code forestier), l'Etat se réserve parfois le droit d'apprécier au cas par cas l'opportunité et l'intérêt de soumettre tel ou tel terrain au régime forestier. De plus, comme la loi a prévu l'accord de la collectivité concernée, certaines collectivités ne demandent pas voire refusent de bénéficier de ce régime. Cette situation s'explique souvent par des traditions locales ou par la personnalité de tel ou tel élu de collectivité. Des exemples ont été fournis à la mission : soustraction d'Isola 2000 ou de la ville de Sainte-Marie-aux-Mines, soumission récente de la forêt communale de la ville de Marseille, etc.

1.1.2. Le régime forestier, un principe de gestion plus qu'une définition précise d'activité

1.1.2.1. Un contenu non défini de manière précise

Le régime forestier ne fait l'objet d'aucune définition légale de son contenu comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport rendu public le 24 septembre 2014. Il est défini comme le fait d'être administré conformément aux dispositions du livre 2 du code forestier. Il s'agit en fait plus d'un régime juridique que d'une réglementation *stricto sensu* et plus encore d'un régime de gestion, c'est-à-dire principalement d'actions.

Le régime forestier ressemble plus à un guide de conduite automobile qu'au code de la route : alors que le code de la route énumère les règles relatives à la vitesse, au stationnement, à la manœuvre de dépassement ou les cas de stationnement interdits, gênants, dangereux, le guide de conduite automobile ne peut pas expliquer toutes les façons possibles qui existent pour stationner son véhicule. Il est ainsi bien plus simple de lister des interdictions (réglementation) que des faisabilités (actions/comportements/gestion). Vouloir énumérer le contenu précis du régime forestier équivaldrait à énumérer précisément le contenu de l'exercice du droit de propriété (qui lui aussi est un régime juridique et non une réglementation).

Le régime forestier, c'est à la fois du droit public (obligation d'obtenir une autorisation pour des coupes non réglées par l'aménagement, de la technique (élaboration de l'aménagement, fixation d'objectifs, descriptions des milieux...) et du droit privé (exercer le droit de propriété, commercialiser les bois, assurer l'équilibre gibier/forêt, veiller dans l'intérêt de la propriété foncière au bon entretien des limites, choisir un mode de commercialisation des bois : sur pied, façonnés, etc.).

Le code forestier confie à l'ONF le monopole pour la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts publiques. Ce régime apporte une garantie de gestion durable de ces forêts sur le long terme en intégrant dans une même dynamique les dimensions économiques, écologiques et sociales.

Les principaux points explicitement cités par le code sont :

- ◆ l'obligation d'un document de gestion spécifique appelé « aménagement » (article L. 212-1) élaboré par l'ONF (article D. 212-2). Ce document est approuvé par l'autorité administrative (préfet de région) après accord du propriétaire (L. 212-3) pour les forêts des collectivités (et par le ministre pour les forêts domaniales) ;
- ◆ l'organisation des ventes de bois par l'ONF (L. 214-6 sq).

Les contraintes de fond imposées aux forêts des collectivités qui justifient l'application du régime forestier restent pour l'essentiel implicites : elles sont définies à l'article L. 212-2, qui à part des objectifs obligatoires pour les forêts fréquentées par le public, reprend les objectifs de gestion durable des forêts applicables y compris en forêt privée. Elles sont en effet la conséquence d'une définition de la gestion réalisée par l'ONF (rédaction des aménagements) et d'un contrôle réalisé par l'office sur l'ensemble des ventes.

1.1.2.2. Un régime qui se décline autour de trois piliers d'activités

Le régime forestier consiste en trois piliers :

- ◆ Pilier 1 : assurer la surveillance et la conservation de la propriété forestière (surveillance pénale avec la recherche et la constatation des infractions, surveillance civile avec la conservation des limites, la lutte contre les empiètements et constatations des emprises ou autorisations diverses par le biais de concessions) ;

Annexe IV

- ◆ Pilier 2 : planifier et encadrer la gestion de la forêt par l'aménagement forestier qui prévoit les coupes et les travaux sur une période de quinze à 20 ans ;
- ◆ Pilier 3 : la mise en œuvre de l'aménagement avec la programmation des coupes et des travaux ainsi que l'organisation de la vente des produits de la forêt : vente de bois, concessions de chasse, cessions des menus produits (champignons, fougères, minéraux, muguet etc.).

Ces piliers et leur déclinaison en actions spécifiques sont décrits dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Principales actions relevant du régime forestier et limites avec les activités concurrentielles

Pilier	Action du régime forestier	Commentaire
1 : conservation et surveillance	Gestion du foncier	Gérer l'instruction des demandes de défrichement ou de distraction/soumission au régime forestier
	Surveillance des limites	Eviter les occupations abusives et les empiètements
	Garderie de l'espace naturel	Recherche et constatation des infractions : forestières, DFCI, chasse, pêche, protection des sites naturels, etc.
	Police judiciaire	-
2 : élaboration de l'aménagement	Elaboration	Par l'action conjuguée des services aménagements des agences et de l'UT (agent patrimonial/RUT) pour les inventaires locaux
	Adoption	Par arrêté préfectoral ¹ depuis 1997 et délibération du conseil municipal
3 : mise en œuvre de l'aménagement	Etat d'assiette	Identifie les coupes annuelles inscrites à cet état conformément à l'aménagement
	Elaboration du programme de travaux	Etablir à partir de l'aménagement le programme annuel de travaux pour assurer le renouvellement du patrimoine forestier
	Martelage	Opération permettant de désigner sur le terrain les coupes prévues à l'état d'assiette (coupes réglées) sinon les coupes non prévues à l'aménagement doivent être autorisées (coupes non réglées)
	Délivrance ou Mise en vente	La délivrance s'applique pour le bois d'usage et l'affouage La mise en vente se fait pour le compte de la collectivité par l'ONF (monopole)
	Surveillance des coupes (civil et pénal)	-
Activités concurrentielles ne relevant pas du régime forestier	Abattage/débardage	Activité concurrentielle pour laquelle l'ONF peut intervenir soit comme assistant technique à donneur d'ordre (ATDO), soit comme OET, soit comme donneur d'ordre (cas de l'exploitation groupée) : dans ce dernier cas, la prestation de l'ONF relève du régime forestier. A noter que dans ce cas particulier, l'ONF peut intervenir en OET également ou en ATDO.
	Travaux forestiers	Activité concurrentielle pour laquelle l'ONF peut intervenir soit comme entreprise (OET), soit comme assistant à donneur d'ordre (ATDO)

Source : Mission.

¹ Mais par arrêté ministériel pour les forêts domaniales.

Annexe IV

1.1.2.2.1. Pilier 1 : la conservation du domaine forestier

Dans ce cadre, l'ONF s'assure qu'aucune atteinte n'est portée à l'intégrité du domaine forestier. S'il s'agit essentiellement de surveillance, de la forêt et de ses limites, l'ONF peut être amené à cadrer, en accord avec la commune un certain nombre d'activités telles que la chasse, le pâturage ou certaines pratiques de loisirs individuelles ou collectives. Il a le devoir de constater toute infraction et de dresser procès-verbal.

Ce sont surtout les personnels de terrain (agents patrimoniaux) qui sont chargés de ces tâches en collaboration parfois avec d'autres services de l'Etat (gendarmerie, douanes, etc.) ou d'établissements publics (office national de l'eau et les milieux aquatiques, office national de la chasse et de la faune sauvage, etc.).

1.1.2.2.2. Pilier 2 : l'aménagement, la stratégie et la planification de la gestion du domaine forestier

La planification est l'aménagement de la forêt qui prévoit sur une période de 20 ans les travaux d'infrastructures, de coupes ou de plantations à réaliser.

Il s'agit là d'une démarche s'apparentant à une démarche stratégique d'entreprise avec une analyse interne (quel est l'état de la forêt, quelles sont ses potentialités, etc.) et une analyse externe (quels sont les caractéristiques des environnements économiques - industries de la filière bois -, sociaux - fréquentation du public, chasseurs - et environnementaux - paysages, biodiversité -). A partir de ces analyses, la commune propriétaire se fixe des objectifs de gestion que l'ONF traduit en plans d'actions dans les domaines de la sylviculture, des travaux de toute nature et des coupes de bois.

Concrètement, ces plans d'actions sont regroupés dans deux annexes à l'aménagement, le programme des coupes et le programme des travaux. Un bilan financier prévisionnel est aussi annexé au document qui fait l'objet d'une approbation par la commune propriétaire et par l'autorité administrative de l'Etat.

Ce travail de planification est réalisé par des agents de terrain pour ce qui est de la description de la forêt, des personnels plus spécialisés pour la rédaction du document d'aménagement et l'appui des ateliers SIG.

1.1.2.2.3. Pilier 3 : la mise en œuvre de l'aménagement

Chaque année, l'ONF propose à la commune de réaliser les travaux et les coupes prévus dans le document d'aménagement approuvé. Entrent seulement dans le régime forestier la désignation des arbres à abattre, leur commercialisation par l'ONF au profit de la commune et la surveillance du respect des clauses et cahiers des charges en la matière par les entreprises qui ont acheté les coupes de bois. Pour ce qui est des travaux, même si l'ONF n'en est ni maître d'œuvre, ni entrepreneur, il doit veiller à ce qu'ils soient réalisés dans les règles de la foresterie et conformément aux dispositions prévues dans l'aménagement approuvé.

1.1.3. Les activités concurrentielles

La réalisation concrète de ces coupes et ces travaux n'entre pas dans le cadre du régime forestier, même si la commune peut les confier à l'ONF qui dispose de matériels et d'ouvriers et agit alors comme une entreprise. Elle peut aussi lui en confier la maîtrise d'œuvre.

Annexe IV

L'activité concurrentielle est définie à l'article L. 221-6 du code forestier qui précise que « l'ONF peut être chargé en vertu de conventions passées avec des personnes publiques ou privées de la réalisation en France ou à l'étranger, d'opérations de gestion, d'études, d'enquêtes et de travaux en vue de : 1° la valorisation de la biomasse forestière ; 2° la protection, l'aménagement et le développement durable des ressources naturelles, notamment des ressources forestières ; 3° la prévention des risques naturels, 4° la protection, la réhabilitation, la surveillance et le développement rural dès lors que ces opérations concernent principalement les arbres, la forêt et les espaces naturels ou qu'elles contribuent au maintien des services publics dans les zones rurales fragiles. Lorsque ces opérations de gestion portent sur des forêts des particuliers, elles sont soumises aux dispositions de l'article L. 315-2 ».

La direction du commerce, du bois et des services de l'ONF a élaboré un guide des interventions d'assistance technique à donneur d'ordre (ATDO) hors services d'exploitations. La collectivité est le donneur d'ordre, l'ONF l'assiste en transcrivant le besoin et en suivant le chantier, tandis qu'un prestataire extérieur exécute les travaux. L'ATDO concerne les marchés d'exécution de services ce qui exclut la réalisation de travaux importants de génie civil (routes, citernes, DFCI).

1.2. La charte de la forêt communale

La charte de la forêt communale signée entre l'ONF et la fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) explicite le partage des rôles et responsabilités des communes forestières et de l'ONF. Etablie en 2003, puis modifiée en 2005 pour prendre en compte l'innovation constituée par l'exploitation groupée, elle n'a jamais été validée par la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT). Elle propose une ventilation entre prestations régaliennes et contractuelles de l'ONF.

Tableau 2 : Répartition des attributions entre les communes forestières et l'ONF

La commune	L'ONF
Le champ régalien du régime forestier	
Est propriétaire de la forêt (patrimoine privé).	Assure la surveillance foncière et la surveillance générale (police forestière, chasse, nature).
Dispose de pouvoirs judiciaires.	
Décide des orientations stratégiques pour sa forêt.	Elabore et propose l'aménagement. Veille à son application et encadre la gestion courante.
Approuve l'aménagement forestier.	
Décide du programme des coupes de bois.	Met en vente les bois, prépare les ventes (identifie les parcelles, martèle...).
Décide de la destination et du mode de vente des bois.	Contrôle les exploitations.
Décide le programme des travaux à réaliser et en est le maître d'ouvrage.	Propose le programme annuel des travaux et veille à leur cohérence avec l'aménagement.
Accorde les concessions. En fixe librement les clauses générales, notamment financières.	Fixe les conditions techniques d'occupation et d'exploitation du domaine forestier.
Encaisse les produits de sa forêt.	Emet les factures des ventes de bois.
Champ contractuel des prestations de l'ONF	
Est maître d'ouvrage et choisit ses prestataires.	Réalise des prestations diverses (travaux, expertise, maîtrise d'œuvre).
Choisit le mode de gestion de la chasse.	Organise les consultations et la location de la chasse.
Choisit le prestataire en exploitation du bois.	Peut réaliser le cubage/classement/lotissement des bois vendus, abattus et façonnés

Source : ONF, site web.

Annexe IV

Ainsi, la charte de la forêt communale (tout comme l'ouvrage « l'élu forestier ») précise que le régime forestier comprend :

- ◆ la surveillance des forêts (prévention et constatation des infractions, surveillance phytosanitaire et des autres risques naturels) ;
- ◆ l'instruction des affaires foncières (application distraction du régime forestier, défrichement, servitudes, concessions, etc.) ;
- ◆ des missions garantissant la gestion durable des forêts (élaboration et l'application des aménagements, l'état d'assiette des coupes, martelage et délivrance ou commercialisation des coupes, surveillance des exploitations, propositions du programme annuel des travaux d'entretien courants et des travaux d'investissements dans le cadre de la mise en œuvre de l'aménagement, contrôle de la conformité de l'exécution des travaux).

A partir de la base juridique figurant dans le code forestier (article L. 221-6), c'est la charte communale signée en 2003 entre la FNCOFOR et l'ONF et modifiée en 2005, qui a distingué, pour chacune des prestations liées à la gestion forestière ce qui relevait du régime forestier et du concurrentiel. La charte a notamment précisé ce qui dans le cas d'une même prestation relevait du régime forestier ou du concurrentiel au sein de chacune des grandes catégories de prestations énumérées dans l'encadré suivant. S'agissant de prestations relevant du régime forestier, les communes les financent à hauteur d'environ 15 %, contre 100 % pour des prestations relevant de l'activité concurrentielle.

Au total, sur les 111 actions relevées dans la charte de la forêt communale, 74 sont considérées comme relevant du régime forestier et 37 (dont les travaux patrimoniaux) relèvent du régime concurrentiel.

Encadré 1 : Plan de la charte de la forêt communale signée entre la FNCOFOR et l'ONF

1° La préservation du patrimoine forestier communal :

Surveillance Générale
Surveillance et conservation des limites
Opérations foncières-application du régime forestier
Concessions et occupations du domaine foncier
Fiscalité foncière
Travaux et exploitation
Protection de la forêt contre les incendies
Conservation du patrimoine forestier

2° L'aménagement forestier :

Orientations
Elaboration de l'aménagement forestier
Application de l'aménagement forestier
Certification de la gestion forestière

3° La commercialisation et la gestion des coupes :

Politique commerciale
Programmation des coupes et des ventes
Martelage et préparation des ventes
Organisation et réalisation des ventes
Suivi des coupes
Bois façonnés
Affouage

4° Les travaux :

Programmation, suivi et enregistrement des actions
Réalisation des opérations programmées

5° La gestion de la faune sauvage, de la chasse et de la pêche :

Les actions d'intérêt général forestières
Accueil et information du public
Habitats et espèces remarquables, sensibles, rares ou protégés

6° Autres missions :

Evaluation de la gestion patrimoniale
Chartres forestières de territoires
Gestion de crises

Outre le fait que la charte n'a jamais été validée par le ministère de l'agriculture, ce qui pose la question du poids de la tutelle vis-à-vis de l'ONF, et qu'elle n'a de ce fait aucune valeur juridique en droit français, il convient de souligner que cette approche n'est pas pertinente du point de vue du droit communautaire, qui prévaut sur le droit national. En effet, en droit communautaire, c'est la nature d'une activité qui détermine son caractère commercial ou de SIEG et non pas un quelconque curseur au sein d'une même activité.

1.3. La traduction du régime forestier dans la comptabilité analytique

La comptabilité analytique de l'ONF relative à la gestion des forêts des collectivités (1-FC) distingue les forêts des collectivités, les forêts régionales et celles dotées d'un suivi spécifique. Le tableau *infra* retrace la nomenclature des activités retenue.

Tableau 3 : Liste des comptes relatifs au régime forestier des collectivités dans la comptabilité analytique de l'ONF

Domaine	Code activité	Intitulé du compte	Pilier du régime forestier
Gestion forestière	1-FC-GEZZ	Gestion forestière coûts indirects	1
	1-FC-GEFO	Gestion foncière	1
	1-FC-GESU	Surveillance	1
	1-FC-GEPC	Chasse et pêche	1
	1-FC-GESA	Suivi et mise en œuvre des aménagements	3
Aménagements	1-FC-AMZZ	Aménagements coûts indirects	2
	1-FC-AMAE	Elaboration des aménagements	2
	1-FC-AMDO	Autres études et expertises ²	2
Bois	1-FC-BOZZ	Bois coûts indirects	3
	1-FC-BOMA	Martelage	3
	1-FC-BOCO	Commercialisation et mise en vente des bois	3
	1-FC-BOSC	Suivi des coupes	3
	1-FC-BOEG	Exploitation groupée	3
Activités d'intérêt général	1-FC-ASIA	Information et accueil du public	1
	1-FC-ASIE	Instruction des dossiers de l'Etat	1
	1-FC-RECU	Relations clients et usagers	1
	1-FC-SORE	Recherche et développement national	1
Financement	1-FC-MUGA	Frais de garderie	-
	1-FC-MUCP	Versement compensateur	-

Source : Comptabilité analytique de l'ONF.

En 2013, sur la base des données de la comptabilité analytique de l'ONF, les charges nettes de mise en œuvre du régime forestier se répartissent en quatre blocs principaux qui ne sont pas parfaitement homogènes avec les trois piliers identifiés par la mission : gestion forestière (62,6 M€), activités d'intérêt général (9,3 M€), élaboration des aménagements (30,5 M€), mobilisation des bois (72,9 M€). Rapporté à la surface de forêts des collectivités, le coût unitaire de gestion est d'environ 60 € par hectare.

Les produits sont constitués principalement du versement compensateur (120,4 M€ en 2013) à la charge de l'Etat et des frais de garderie/taxe à l'hectare (25,5 M€ en 2013) acquittés par les collectivités.

En coût complet, la gestion des forêts des collectivités présente un déficit de 29,5 M€ en 2013.

² Il s'agit des SRA donc du pilier 2.

2. Les évolutions récentes ont rendu les limites poreuses entre les deux domaines d'activités

2.1. Les recommandations du rapport des inspections conjointes de 2011

Dans son annexe III, point 2 relatif à la nécessité d'un effort de l'ONF mais surtout des collectivités, le rapport des inspections conjointes de 2011 prévoyait des pistes d'aménagement du régime forestier (améliorer et alléger le régime forestier des forêts des collectivités) et notamment de limiter les actions de l'ONF aux missions justifiant le monopole.

A cet effet, il était proposé de cesser d'imputer au régime forestier les activités actuellement prises en charge et qui ne ressortent pas directement des obligations portant sur la conservation et l'aménagement du domaine géré du type :

- ◆ conseil aux élus sur les montages de dossiers ;
- ◆ programmation de travaux non prévus à l'aménagement (à reclasser en prestations concurrentielles) ;
- ◆ police de l'environnement et prestations diverses concernant la biodiversité telles que les suivis de faune, les inventaires floristiques qui ont connu une inflation ces dernières années (au sein de la DT Rhône Alpes, un rapport CGEDD/CGREF évaluait, en 2005, les missions assurées à cet égard au titre du régime forestier des communes à 38 ETP par an) qui sont à reclasser en missions d'intérêt général (MIG).

Si cette piste était retenue, le rapport de 2011 proposait qu'elle fasse l'objet dans le cadre de la préparation du COP 2012-2016 d'une réflexion destinée à définir le noyau dur du régime forestier et à préciser la liste des prestations couvertes et exclues de ce régime. La comptabilité analytique de l'ONF devait être adaptée en conséquence.

Le rapport proposait également de permettre aux collectivités de louer leurs forêts à l'ONF qui exploiterait la forêt dans le cadre du régime forestier en supportant l'intégralité des charges et des produits, moyennant une redevance d'exploitation versée à la commune (loyer). La mission de 2011 a produit des simulations avec trois hypothèses de loyer possibles (38,5, 55 ou 80 €/ha).

2.2. Le passage de « ventes de coupes de bois sur pied » à des « ventes de lots de bois façonnés »³³

2.2.1. Historiquement, l'ONF a d'abord vendu des coupes de bois

Historiquement, l'ONF a d'abord vendu des coupes de bois en mettant sur le marché des produits prélevés dans une logique purement sylvicole pour améliorer les peuplements (coupes d'éclaircies ou coupes d'amélioration) ou des produits arrivés à maturité (coupes de régénération, coupes définitives). Ces coupes sont programmées dans le document d'aménagement (programme des coupes). Or, ces documents sont propres à une seule forêt.

En conséquence, vendre des coupes signifie passer autant de contrats de vente qu'il y a de coupes, parfois plusieurs sur une même forêt, dispositif bien entendu inapproprié pour un industriel qui a d'importants besoins d'approvisionnement et cherche à améliorer celui-ci au travers d'un nombre aussi limité que possible de contrats de vente (lourdeur de la gestion administrative des contrats de vente, facturations, etc.).

³³ Source : Jacques Liagre, directeur juridique de l'ONF.

En outre, la coupe mise en vente ne correspond pas forcément aux attentes des entreprises de la filière bois. Celles-ci cherchent à acquérir non pas des coupes (logique sylvicole) mais des produits (logique commerciale) présentant des caractéristiques propres et offrant une qualité répondant à leurs besoins.

Un des grands défis de la toute fin du XX^{ème} siècle était ainsi de parvenir d'une part, au plan culturel, à se débarrasser d'une logique séculaire de vente de coupes pour mettre sur le marché des lots constitués de bois homogènes répondant aux attentes des industriels, d'autre part, au plan juridique, à élaborer un dispositif permettant de regrouper en un seul contrat de vente des bois de même qualité répondant à un même besoin du client, ce qui, matériellement, s'agissant de fournir des volumes importants, exige de rassembler des bois issus de propriétés différentes.

Encadré 2 : Difficultés pour recourir à la notion de lot de bois en forêt publique⁴

Ce passage de la notion de « coupe » à celle de « lot de bois » était délicat pour les bois et forêts des personnes publiques, à raison notamment :

- ◆ des principes juridiques *archaïques* des ventes publiques, qui sont des procédures particulièrement bien adaptées pour une personne publique désireuse de vendre des biens de son domaine, mais totalement inadaptées aux pratiques commerciales puisque l'âme du commerce, c'est la négociation et qu'on ne négocie rien dans une adjudication ou un appel d'offres ; or, lorsqu'un industriel a besoin d'une garantie d'approvisionnement sur trois, quatre ou cinq ans, il ne peut que négocier les conditions de cet approvisionnement tant en termes de volumes, de calendrier des livraisons que des prix avec des variables d'ajustement selon les évolutions du marché et de l'environnement économique de son entreprise au fil des ans ;
- ◆ de l'impossibilité technique de mettre en adjudication des volumes de bois importants destinés à garantir un approvisionnement pluriannuel des industriels : il est impossible de vendre par adjudication des bois façonnés sur de tels volumes et sur une telle durée pluriannuelle et le recours à la vente de bois sur pied présente un aléa certain quant aux volumes qui seraient effectivement trouvés lors des années futures ;
- ◆ des règles de la comptabilité publique qui interdisent à un comptable public d'encaisser les recettes de personnes publiques dont il n'est pas le comptable en titre (*comptable de fait*).

2.2.2. Les évolutions récentes : le développement de contrats d'approvisionnement, en bois façonné et de ventes groupées

Le regroupement en vue de procéder aux ventes de bois et/ou à l'exploitation forestière s'est développé en forêt communale en dehors de structures syndicales quasiment inexistantes⁵ sous l'impulsion de l'ONF et du ministère de l'agriculture et de la forêt par le biais de ventes groupées (développement des contrats d'approvisionnement) et des exploitations forestières groupées. C'est donc l'ONF qui a pallié à l'insuffisance d'intensité de gestion des forêts des collectivités.

⁴ Source : département juridique de l'ONF.

⁵ 3% de la surface des forêts des collectivités.

Annexe IV

Une des avancées récentes du droit forestier a été le nouveau dispositif juridique (loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, puis loi n° 2005-157 du 23 février 2005 de développement des territoires ruraux, et loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie) permettant de passer de *gré à gré* des contrats d'*approvisionnement* pluriannuels, dans le cadre de *ventes groupées* pour lesquelles l'agent comptable de l'ONF est autorisé par la loi à encaisser la totalité du prix et de reverser ce prix aux collectivités au *prorata* de leur contribution à l'alimentation du contrat. Dans ce cadre, les collectivités propriétaires transfèrent sur l'ONF la responsabilité de l'exploitation de leurs bois.

La loi leur permet, en effet, d'amener leurs bois :

- ◆ ou bien façonnés (elles se chargent alors de l'exploitation de leurs bois) ;
- ◆ ou bien sur pied, l'ONF devenant alors légalement chargé de l'exploitation (*exploitations groupées*). Cette seconde possibilité présente le double avantage de permettre aux petites communes rurales d'échapper aux lourdeurs administratives de la passation de marchés de services forestiers et de donner à l'ONF le rôle d'opérateur unique, garant de la cohérence du système.

Parallèlement, l'ONF a procédé à la refonte et à la réécriture de tous les documents liés aux ventes de bois.

Encadré 3 : Refonte des documents liés aux ventes des bois⁶

- ◆ Résolution du conseil d'administration n° 2005-11 du 22 septembre 2005 approuvant les nouveaux règlements des ventes (intensifier le recours aux ventes de bois façonnés et réduire progressivement la part de bois vendus sur pied) ;
- ◆ Résolution du conseil d'administration n° 2007-10 du 28 novembre 2007 approuvant les nouveaux cahiers des clauses générales (prise en compte des contrats d'approvisionnement pluriannuels et des ventes groupées) ;
- ◆ Résolution du conseil d'administration n° 2007-11 du 28 novembre 2007 portant mise en place d'un règlement national d'exploitation forestière (RNEF) ;
- ◆ Résolution du conseil d'administration n° 2010-12 du 21 juillet 2010 portant mise en place d'un règlement national des travaux et services forestier.

Ces deux derniers documents à valeur contractuelle visent principalement à harmoniser les pratiques et à intégrer les préoccupations environnementales liées à la certification Iso 14001 (protection des sols, respect des ruisseaux et zones humides, utilisation de biocarburants par les engins et tronçonneuses etc.).

Les contrats d'approvisionnement, qui peuvent être pluriannuels (article R. 213-26 du code forestier), se caractérisent par l'échelonnement de l'exécution ou des livraisons, sur une durée ne pouvant excéder cinq ans, par opposition aux ventes de gré à gré à exécution ou livraison immédiate (article R. 213-38 du code forestier). Les clauses générales des ventes précisent que le contrat d'approvisionnement s'inscrit dans la perspective d'une relation commerciale durable destinée à sécuriser l'approvisionnement d'un outil industriel de transformation. En principe, les contrats d'approvisionnement sont conclus pour une durée d'au moins six mois.

⁶ Source : département juridique de l'ONF

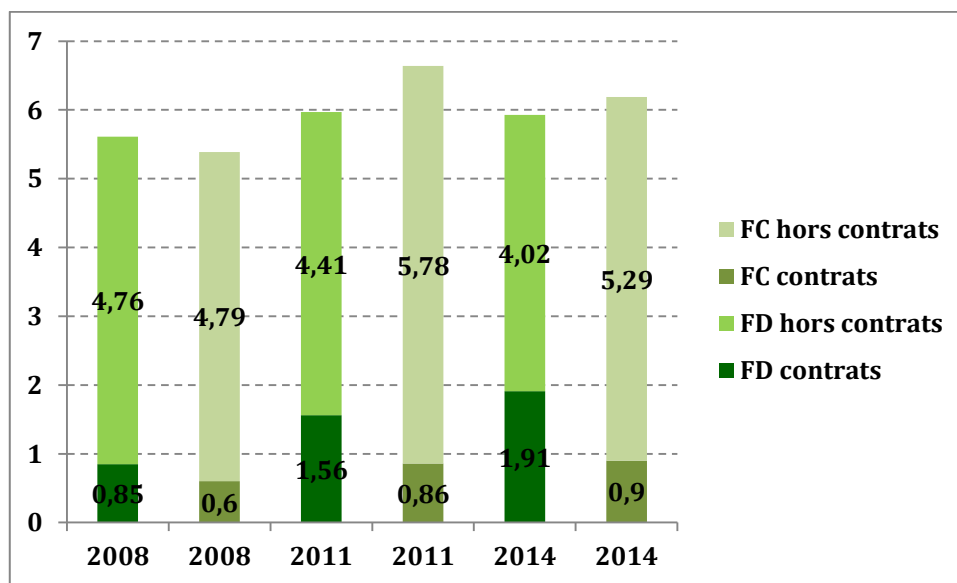
La « vente groupée » permet le regroupement en un lot unique de bois issus de diverses propriétés forestières domaniales et communales et consacre l'évolution de la notion de coupe vers celle de produit, nécessaire à la conclusion de véritables contrats d'approvisionnement. L'article L. 214-7 du code forestier prévoit ainsi qu' « avec l'accord des collectivités ou personnes morales propriétaires de bois et forêts relevant du régime forestier, l'office national des forêts procède à la vente de lots groupant des coupes ou produits de coupes de ces bois et forêts. Ces lots peuvent aussi comporter des coupes ou produits de coupes de bois et forêts de l'Etat. Les ventes de lots groupés se déroulent dans les mêmes conditions que pour les bois et forêts de l'Etat ».

Une vente « groupée » de bois est une vente réalisée par l'ONF, au profit d'un client unique dans le cadre d'un contrat unique, portant sur des bois issus de forêts relevant du régime forestier et appartenant à des propriétaires⁷ différents dont notamment des forêts domaniales et des forêts communales. Elle peut concerner des bois vendus sur pied ou des bois vendus façonnés. Elle peut se faire par adjudication, par appel d'offres ou par vente de gré à gré. Elle peut concerner des bois provenant de plusieurs agences n'appartenant pas nécessairement à la même délégation territoriale.

Le développement des « ventes groupées » et de « l'exploitation groupée » permet d'alléger une part des contraintes qui résultent du morcellement. Le chiffre d'affaires des ventes groupées⁸ est passé de 2,7 M€ en 2007 à 41,8 M€ en 2011 et 43,9 M€ en 2013, en corrélation avec le développement des volumes de bois contractualisés en provenance des forêts des collectivités.

La part des bois façonnés contractualisés (contrats d'approvisionnement) est ainsi passée de 4,8 % du total de bois vendu issu des forêts des collectivités en 2007 à 13 % en 2011 et 14,5 % en 2014. Ce taux est à la hausse mais reste inférieur de 50 % à celui qui prévaut en forêt domaniale aujourd'hui (15,2 % en 2008, 26,1 % en 2011 et 32,2 % en 2014).

Graphique 1 : Evolution du volume de bois contractualisé en forêt des collectivités et en forêt domaniale (en millions de m³)



Source : ONF.

⁷ Est désigné par « propriétaire » les collectivités ou établissements publics propriétaires de forêts relevant du régime forestier tel que définies au 2° du I de l'article L. 211-1 du code forestier.

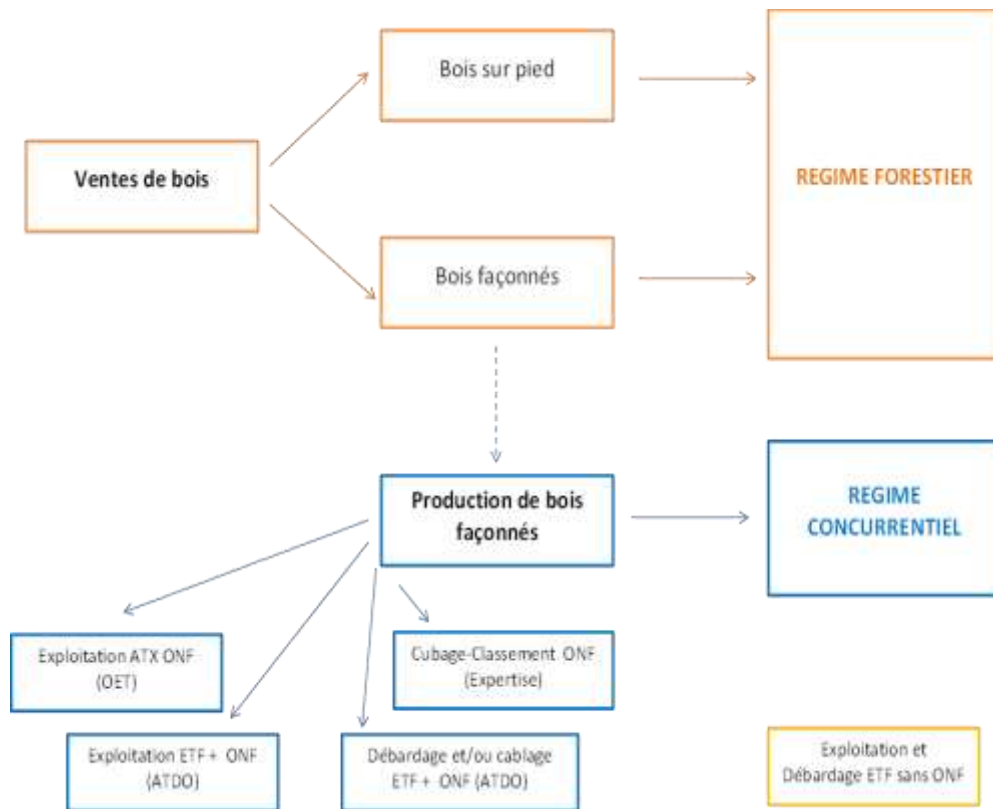
⁸ Articles L. 214-7 et 214-8 ; D. 214-22 et D. 214-23 du code forestier.

2.3. Le développement du bois façonné et des ventes et de l'exploitation groupée a conduit à intriquer les activités de régime forestier avec les activités concurrentielles

2.3.1. Le développement du bois façonné

Le développement du bois façonné a conduit à intriquer l'activité concurrentielle au sein du régime forestier. En théorie, l'exploitation relève du concurrentiel (sauf la surveillance des coupes, mais l'encadrement des ouvriers forestiers est dans le champ du concurrentiel).

Graphique 2 : Répartition des tâches liées à la vente par type de domaine d'activité (régime forestier versus domaine concurrentiel)



Source : ONF.

Le fait de vendre le bois façonné intrique des prestations liées à l'activité concurrentielle au sein du régime forestier comme le montre le schéma *supra* : l'ONF peut intervenir comme entrepreneur (office entrepreneur de travaux : OET), comme assistant technique à donneur d'ordre (ATDO) en encadrant une entreprise de travaux forestiers (ETF) ou encore uniquement au titre de la surveillance des coupes, prestation qui relève du régime forestier.

Dans le cas de l'encadrement des chantiers d'exploitation à l'entreprise (OET), la même intrication se retrouve qui illustre la difficulté de découper de manière précise ce qui relève du régime forestier de ce qui relève du conventionnel. En effet, exploiter des bois, surveiller le déroulement de l'exploitation, contrôler le respect des peuplements voisins, s'assurer de la qualité des opérations d'abattage, façonnage, débardage, trier les bois, organiser leur classification par qualités, essences, etc., **tout cela forme techniquement un tout mais juridiquement relève de deux univers juridiques distincts** : le régime forestier (contrôle/surveillance) et le régime conventionnel (valorisation des produits par une ATDO).

2.3.2. Le développement des ventes groupées et de l'exploitation groupée

2.3.2.1. Les ventes groupées

2.3.2.1.1. Les options pour la collectivité

La délibération de la collectivité ou personne morale propriétaire précise la quantité mise en vente en lots groupés et détermine si les bois sont mis à disposition de l'office national des forêts sur pied ou façonnés.

- ◆ Lorsque la commune met à disposition le bois sous forme façonnée, l'article L. 214-11 prévoit que l'ONF est donneur d'ordre :
 - il n'interdit pas que l'ONF puisse intervenir en OET⁹, ce qui pose un problème de conflit d'intérêts ;
 - si la commune désigne l'ONF comme maître d'œuvre de l'exploitation, l'office peut percevoir de l'ATDO ;
 - si la commune ne le désigne pas comme maître d'œuvre, l'ONF se doit quand même de veiller à ce que l'exploitation soit faite dans les règles, comme il doit de le faire dans le cas des ventes en bloc et sur pied et sans aucune rémunération autre que celle prévue dans les frais de garderie dans ce dernier cas.
- ◆ Lorsque la commune met à disposition les bois sur pied et qu'ils sont destinés à être vendus façonnés, l'office est maître d'ouvrage des travaux nécessaires à leur exploitation.

La collectivité a donc toujours le choix, dans le cadre de ventes groupées de la forme de mise à disposition des bois à l'ONF. Si elle décide de mettre les bois à disposition de l'office sous forme façonnée, elle est responsable du choix de l'entreprise pour mener à bien ces travaux, dans lesquels l'ONF intervient éventuellement avec une prestation d'ATDO.

Là encore, on voit bien que l'exploitation fonctionne techniquement comme un tout, mais que chaque activité qui la compose relève d'un domaine d'activité différent (régime forestier ou concurrentiel).

2.3.2.1.2. Les conséquences pour l'office qui contracte en son nom propre et fait l'avance de trésorerie

Pour l'ensemble des ventes de bois issus des forêts relevant du régime forestier, l'ONF agit en qualité de vendeur mandataire légal pour le compte des collectivités et personnes morales propriétaires en application de l'article L. 144-1 du code forestier, sous la seule exception prévue à l'article suivant : pour la vente de lots groupée conclue en application de l'article L. 144-1-1 du code forestier pour laquelle l'ONF contracte en son nom propre.

⁹ Article L. 214-11 : « Sous réserve des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 214-7, les coupes dont les produits sont vendus après façonnage sont exploitées, au choix de la collectivité ou autre personne morale propriétaire, soit en régie, soit par l'intermédiaire d'entrepreneurs auxquels s'appliquent les dispositions de l'article L. 213-18. »

« Un représentant de l'office national des forêts assiste le président des séances de vente de produits façonnés provenant de la forêt des collectivités territoriales ou des établissements publics communaux ou intercommunaux. Ces séances sont présidées selon le cas :

1° Par le représentant de la collectivité ;

2° Par le président de la commission syndicale ou de l'établissement public mentionné à l'article L. 5222-5 du code général des collectivités territoriales ;

3° Par le président du conseil d'administration d'un établissement public communal ou intercommunal. »

Dans le cas d'une vente groupée, le contrat est signé entre le client et l'ONF (pour l'ensemble des différents propriétaires concernés) et les garanties financières sont établies au bénéfice de l'ONF. Selon l'article L. 214-8 du code forestier, l'office national des forêts assure en son nom le recouvrement des recettes correspondant aux ventes réalisées en application de l'article L. 214-7. Il reverse ainsi à chaque collectivité ou personne morale la part des produits nets encaissés qui lui revient, à proportion de la quotité mise en vente en lots groupés par cette collectivité ou personne morale. Un décret détermine les frais qui pourront être déduits des sommes à reverser par l'office à la collectivité ou personne morale titulaire de la créance.

2.3.2.1.3. Les frais perçus par l'ONF sont versés au financement du régime forestier

Selon l'article D. 214-22 du code forestier, « en application de l'article L. 214-8, les frais liés au recouvrement et au reversement des sommes dues à la collectivité ou à la personne morale titulaire de la créance donnent lieu à un prélèvement par l'office national des forêts fixé à 1 % des sommes recouvrées ». Il ne s'agit pas réellement d'une rémunération mais de frais de gestion du recouvrement et du reversement prévus aux articles L. 214-7 et L. 214-8 et D. 214-22, D. 214-23 du code forestier.

L'ONF facture en son nom les livraisons au client et, après encaissement effectif, procède au reversement de la part revenant à chaque propriétaire, après déduction des frais de recouvrement et de reversement. Ces frais sont fixés à 1 % des sommes HT à reverser à chaque propriétaire (article D. 214-22 du code forestier).

En comptabilité analytique, le produit des ventes groupées (43,9 M€ en 2013) reversé à due concurrence aux communes est comptabilisé sur la ligne 1-FC-BOCO « commercialisation des bois », de même que le prélèvement de 1 % pour l'office.

2.3.2.2. L'exploitation groupée

L'exploitation groupée correspond aux prestations d'exploitation des bois mis à disposition sur pied par les propriétaires et destinés à être vendus façonnés, au moins pour partie, dans le cadre d'une « vente groupée ». L'ONF est donneur d'ordre de ces prestations¹⁰. Les charges engagées pour leur réalisation sont déduites du reversement de la part revenant à chaque propriétaire. L'exploitation groupée n'est possible que dans le cadre du dispositif de ventes groupées.

En vente groupée de bois façonnés, le propriétaire choisit de mettre les bois à disposition du vendeur ONF soit façonnés, soit sur pied. Dans ce dernier cas, on est en exploitation groupée. L'ONF est de fait donneur d'ordre des travaux d'exploitation, choisit et paie le prestataire pour réaliser les travaux d'exploitation, externe dans la grande majorité des cas ou parfois en interne (agence travaux).

En effet, selon l'article L. 214-7 du code forestier, « lorsque les bois mis à disposition sur pied sont destinés à être vendus façonnés, l'office est maître d'ouvrage des travaux nécessaires à leur exploitation ». Selon l'article L. 214-8 du code forestier, lorsque l'office national des forêts est maître d'ouvrage de l'exploitation des bois mis à disposition sur pied et destinés à être vendus façonnés, la créance de la collectivité ou personne morale est diminuée des charges engagées par l'office pour cette exploitation, selon des modalités fixées par le conseil d'administration de l'établissement.

¹⁰ L'article L. 214-7 précise que l'ONF est maître d'ouvrage des travaux nécessaires à leur exploitation mais la notion de « donneur d'ordre » est plus appropriée.

Annexe IV

L'exploitation groupée¹¹ permet à l'ONF d'être maître d'ouvrage des travaux nécessaires à leur exploitation et de préfinancer les charges externes correspondant à la rémunération des prestataires. Ce coût de préfinancement est passé de 0,3 M€ en 2009 à 5,6 M€ en 2012 et 4,7 M€ en 2014.

2.3.2.2.1. Le contenu de la convention d'exploitation groupée

Lorsque les produits des coupes destinés à être vendus façonnés, sont mis à disposition sur pied, une convention en vue de vendre et de procéder à l'exploitation groupée doit être établie entre le propriétaire et l'ONF. En cas de coupe subventionnée, l'exploitation groupée n'est possible que si le propriétaire subroge par écrit l'ONF dans ses droits pour percevoir la subvention en son lieu et place. Ce point doit être prévu dans la convention.

Dans la pratique, la convention entre l'ONF et la commune indique notamment le montant d'ADTO perçu par l'ONF. La prestation n'est pas réellement facturée car l'office reverse à la commune les produits de la vente diminués des charges d'exploitation : coûts de chantier, coûts de préfinancement et les coûts d'organisation (3 à 3,5 € par m³ en règle générale).

Encadré 4 : Le contenu de la convention

Cette convention précise notamment :

- ◆ la durée de la convention qui peut être pluriannuelle,
- ◆ l'identification des bois mis à disposition de l'ONF : parcelle, type de coupe, volume prévisionnel etc.,
- ◆ les modalités de ventes des bois par l'ONF,
- ◆ les caractéristiques du (des) contrat(s) d'approvisionnement¹² : titulaire, prix de vente prévisionnel,
- ◆ les modalités particulières applicables à certains produits,
- ◆ les modalités d'exploitation des bois par l'ONF,
- ◆ les modalités de calcul des sommes à reverser au propriétaire, et notamment :
 - la part des produits nets encaissés revenant à chaque propriétaire,
 - les charges engagées pour l'exploitation des bois,
 - les frais de recouvrement et de reversement,
 - les modalités de reversement,
 - les modalités de subrogation en cas de coupe subventionnée,
- ◆ les modalités d'information du propriétaire.

La convention prévoit que les frais sont déduits du produit à reverser à la commune, sans donner lieu *stricto sensu* à une facturation. En effet, dans premier temps, l'ONF communique à la suite de la vente un « mémoire », qui détaille les produits et les frais, puis, lors du versement, l'ONF communique un « avis de mise en paiement » avec le même niveau de détail. La convention détermine la manière dont sont calculées les charges d'exploitation groupées qui pèsent sur la commune, qui peuvent être calculées soit au forfait, soit au réel. Deux modèles de convention, correspondant à chacune des modalités de calcul des charges prévues par la résolution du conseil d'administration n° 2008-18 du 17 novembre 2008, sont mis à disposition par le département commercial.

¹¹ Articles L. 214-7 et 8 du code forestier.

¹² Les produits d'une coupe peuvent être orientés vers plusieurs « ventes groupées ».

2.3.2.2.2. *Le choix du mode de comptabilisation des charges d'exploitation groupée*

Les charges à déduire de chaque reversement doivent correspondre aux coûts complets engagés par l'ONF, à savoir :

- ◆ les charges directes liées à la réalisation des prestations d'abattage, de façonnage, de débardage et, le cas échéant, de transport et de stockage ;
- ◆ les coûts correspondant au préfinancement des charges directes par l'ONF : ils sont calculés en majorant ces dernières d'un coefficient correspondant au taux EURIBOR 6 mois (moyenne mensuelle) constaté sur le dernier mois du semestre précédent la signature de la convention, majoré d'un demi-point et appliqué sur 90 jours¹³ ;
- ◆ les coûts liés à l'organisation et au suivi de l'exploitation et aux opérations de réception.

La résolution du conseil d'administration n° 2008-18 du 17 novembre 2008 prévoit que les charges directes sont calculées, soit sur la base des factures émises par le prestataire et sont dites « au réel », soit sur la base d'un coût unitaire par m³ convenu dans la convention mentionnée ci-dessus et sont dites « au forfait ».

En comptabilité analytique, les charges et les produits relatifs à l'exploitation groupée apparaissent en 1-FC-BOEG (solde d'environ -50 000 € en 2013) et sont donc imputés au régime forestier.

2.3.2.2.2.1. *Charges « au réel »*

Elles sont calculées sur la base des factures émises par les prestataires et ne peuvent donc être déterminées que lorsque la coupe est terminée. Les charges prévisionnelles déduites à chaque reversement doivent intégrer une marge de sécurité garantissant un solde nul ou positif à la fin de la tranche du contrat : la somme des charges prévisionnelles déduites des versements périodiques effectués durant l'exécution de la tranche du contrat doit être supérieure ou égale à la somme des factures des prestataires rattachées à cette tranche de contrat, majorée des frais de préfinancement et des frais d'organisation.

Ce mode de comptabilisation se caractérise par :

- ◆ une transparence totale sur les coûts imputés à chaque propriétaire,
- ◆ un bilan final connu tardivement, souvent plusieurs mois après la fin de la livraison des bois,
- ◆ une gestion lourde et « risquée » pour l'ONF : avant le versement du solde, il faut s'assurer d'avoir reçu et enregistré l'ensemble des factures de prestation (risque avéré « d'oubli » ou « d'erreur », notamment lorsque les produits de la coupe sont orientés vers plusieurs destinations),
- ◆ une complexité en terme de justification lorsque le comptable public du propriétaire exige les pièces justificatives à l'appui du versement du solde.

2.3.2.2.2.2. *Charges « au forfait »*

Les charges sont calculées sur la base d'un coût fixé dans la convention de vente et d'exploitation groupées. Les charges déduites de chaque reversement sont forfaitaires sur la base d'un coût au m³ (ou une autre unité d'œuvre : m³ apparent, tonne) différencié si nécessaire par grands produits (bois d'œuvre, bois d'industrie, ...) fixé dans la convention.

¹³ A titre d'exemple, l'EURIBOR 6 mois est de 0,333 % en moyenne pour juin 2014. Cela conduit à un coefficient de majoration des charges externes de $(0,333+0,50) \% \times 90 \text{ j} / 360 \text{ j}$, soit 0,208 % pour les conventions signées au cours du 2^{ème} semestre 2014.

Ce mode de comptabilisation se caractérise par :

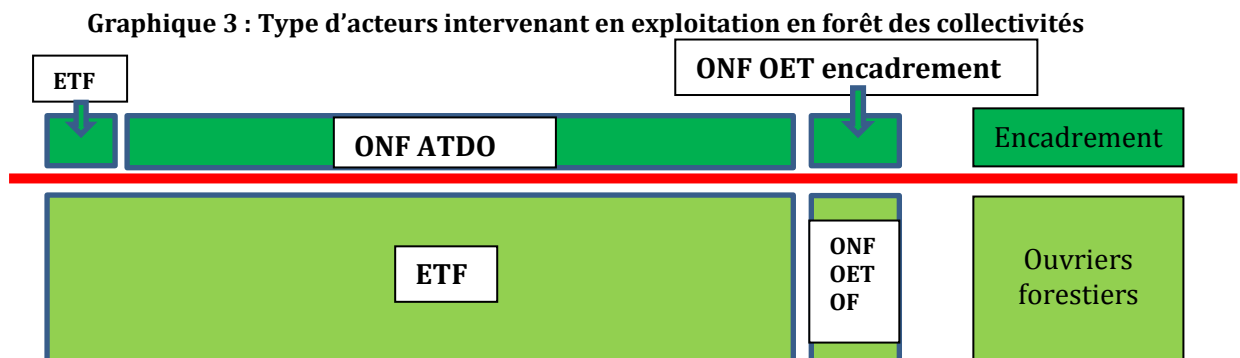
- ♦ une plus grande simplicité en raison de la déconnexion entre les déductions opérées et la gestion des charges réelles à l'échelle du chantier,
- ♦ la nécessité d'une évaluation pertinente des charges.

Compte tenu de la simplicité de gestion pour l'ONF, les propriétaires doivent être incités à opter pour la comptabilisation des charges au forfait.

2.4. De fait, l'ONF est l'acteur dominant pour encadrer l'exploitation quel que soit le domaine d'activité dans lequel est classée la prestation et la mission recommande de simplifier ce système

2.4.1. L'ONF est l'acteur dominant pour encadrer l'exploitation

L'exploitation des bois (coupes) en forêt des collectivités fait intervenir les acteurs suivants selon les modalités décrites dans le graphique suivant où figurent en vert clair les prestations d'exploitation effectuées par les ouvriers forestiers et en vert foncé, les prestations d'encadrement de cette exploitation. Pour les prestations d'ouvriers forestiers, elles peuvent être effectuées par l'ONF (intervenant comme OET) ou bien les ETF. Quant aux prestations d'encadrement, elles relèvent soit des ETF (4% des volumes en bois façonné), de l'ONF sous forme d'ATDO lorsqu'il encadre une ETF (l'encadrement relève alors de l'agent patrimonial) ou de l'ONF comme OET (l'encadrement est alors effectué par un conducteur de travaux).



2.4.2. Le système pourrait être simplifié en transférant les recettes d'exploitation concurrentielles de l'ONF au régime forestier *via* le passage à une assiette brute pour le calcul des frais de garderie

Toutes ces prestations pourraient être intégrées dans le régime forestier en contrepartie de la suppression de la déduction des frais d'exploitation de l'assiette des frais de garderie pour les collectivités. Cette mesure ne peut s'envisager qu'à recettes constantes pour l'ONF. Or, les montants étant équivalents selon les calculs de la direction commerciale bois et services (DCBS) et l'échange concernant les mêmes collectivités, il n'y a donc pas de transfert de charges. En outre, il est préférable pour l'ONF de sortir des prestations déficitaires¹⁴ du domaine concurrentiel et de sécuriser une recette sous forme de frais de garderie plutôt que de recettes concurrentielles plus aléatoires.

La direction commerciale bois et services a produit à la mission une étude simulant le changement d'assiette des frais de garderie en passant, pour le bois façonné, aux recettes brutes au lieu des recettes nettes des frais d'exploitation.

¹⁴ L'existence d'un taux de marge nette très élevé sur l'ATDO exploitation est discutable.

Annexe IV

Tableau 4 : Détail des modalités de calcul d'un changement d'assiette pour les frais de garderie

Modalités de calcul	2013	2014	2016 (objectif)
Volume vendu façonné (m ³) (1)	1 499 219	1 615 662	2 000 000 ¹⁵
Pourcentage de bois façonné	23	26	30
Prix unitaire des ventes de bois façonné (€/m ³) (2)	63,1	69,3	69,0
Dont contrats (m ³)	836 158	897 410	1 675 000
Prix unitaire de ventes dans les contrats (€/m ³)	54,1	59,3	59,0
Coût exploitation constaté en forêt domaniale (€/m ³) (3)	23,2	25,2	25,0
Frais de garderie théoriques bois façonné à 10% HT¹⁶ (€/m³) (4)=(2-3)*10%	3,99	4,41	4,40
Marge brute de l'ONF sur le volume de bois façonné vendu (€/m³)¹⁷ (5)	3,06	3,16	3,5
Volume vendu sur pied (m ³) (6)	5 059 304	4 581 684	4 700 000
Prix unitaire des ventes de bois sur pied (€/m ³) (7)	28,9	32,5	32,0
Dont unités de produit hors contrats (m ³)	1 028 579	912 523	300 000
Prix unitaire des ventes d'unités de produits (€/m ³)	16,3	17,3	17,0
Frais de garderie théoriques bois sur pied à 10% HT¹⁸ (€/m³) (8)=(6)*10%	2,89	3,25	3,20
Recettes brutes théoriques actuelles (9)=(4)*(1) + (5)*(1) + (8)*(6)	25 198 940	27 109 170	30 840 000
A recette ONF constante : hypothèse de taux de frais de garderie HT sur les recettes de bois brutes, sans déduction des frais de façonnage et sans rémunération de la prestation d'ATDO (10) = (9) / (1 x 2) + (6 x 7)	10,5%	10,4%	10,7%

Source : ONF.

Dans la pratique, l'assistance technique à donneur d'ordre (ATDO) exploitation représente l'essentiel des montants avec 3,5 M€ de marge brute, contre 0,9 M€ pour l'exploitation groupée et 0,1 M€ pour l'exploitation en OET. En termes de chiffre d'affaires, les montants sont différents : 5,1 M€ pour l'exploitation groupée, près de 2 M€ pour l'exploitation concurrentielle en ATDO et 3,5 M€ en ATDO exploitation. Cela revient à transférer 5,6 M€ du concurrentiel vers le régime forestier des forêts des collectivités et à convertir 5,2 M€ de chiffre d'affaires avec les charges afférentes figurant déjà dans le régime forestier des forêts des collectivités sous la forme de frais de garderie.

Tableau 5 : Simulations de la marge brute pour l'ensemble des prestations exploitation en 2013

En € sauf indication contraire	Exploitation groupée (ATDO et OET)	Exploitation concurrentielle OET	Exploitation concurrentielle ATDO	TOTAL
Achats externes	-4 285 888	-332 948	-116 800	-4 735 635
Achats internes	-40 880	-1 543 284	-23 258	-1 607 422
Produits	5 262 004	1 989 313	3 683 329	10 934 646
Marge brute	935 236	113 082	3 543 329	4 591 589
Volume de bois façonné (m ³)	-	-	-	1 499 219
Marge brute (€/m ³)	-	-	-	3,06

Source : ONF.

¹⁵ Objectif du COP pour 2016 : 25% des volumes vendus.

¹⁶ Forêts de plaine : 12%.

¹⁷ Prestations ATDO, OET, exploitation groupée.

¹⁸ Forêts de plaine : 12%.

Annexe IV

Cette mesure présenterait les avantages suivants :

- ♦ acter que l'approvisionnement en bois façonné doit devenir la norme, idéalement sous forme de contrats de long terme et que les prestations réalisées à ce titre par l'ONF au profit des communes forestières font partie du régime forestier ;
- ♦ échanger des recettes figurant à la fois dans le domaine 3 (concurrentiel) et le domaine 1-FC (gestion des forêts des collectivités) pour des recettes figurant uniquement dans le domaine 1-FC (frais de garderie) ;
- ♦ maintenir la concurrence dans le domaine de l'exploitation pour la partie hors assistance technique à donneur d'ordre (ATDO).

Pour être efficace et source de simplification, cette mesure devrait s'appliquer à toutes les collectivités, qu'elles recourent ou non aux services de l'ONF dans ce domaine. La mission a demandé à l'ONF de chiffrer les montants de bois façonné dans les forêts des collectivités qui n'ont pas du tout recours à l'ONF pour l'exploitation.

Tableau 6 : Détail du volume de bois façonné sans aucune prestation de l'ONF en 2014

Délégation territoriale	Bois façonné en 2014 (m³)	Dont aucune prestation de l'ONF (m³)
Alsace	602 000	15 000
Bourgogne Champagne Ardenne	104 000	0
Centre Ouest Auvergne Limousin	56 000	0
Franche Comté	278 000	15 000
Ile-de-France Nord-Ouest	7 000	0
Lorraine	379 000	40 000 ¹⁹
Méditerranée	19 000	0
Rhône-Alpes	129 000	0
Sud-Ouest	43 000	0
TOTAL	1 617 000	70 000

Source : ONF.

Seuls 70 000 m³ de bois façonné sur un total de 1 617 000 en 2014 ne donnent lieu à aucune prestation de la part de l'ONF, sachant que sur les 40 000 m³ ainsi identifiés en Lorraine, 32 000 donnent lieu à une prestation minimale de cubage et de classement par l'ONF. Au total, ces montants représentent moins de 4 % des volumes de bois façonné. La prestation d'ATDO est effectuée dans ce cas par une entreprise de travaux forestiers (ETF) ou par l'adjoint au maire. Pour ces collectivités-là, la mesure de simplification conduit à accroître leur contribution à concurrence d'une ATDO qu'elles paient par ailleurs. Toutefois, la mission considère qu'en raison d'une part des avantages du transfert, d'autre part du faible volume concerné, les avantages l'emportent sur les inconvénients.

Il s'agit donc moins d'une mesure de simplification que d'une mesure permettant de clarifier la frontière entre le domaine concurrentiel et le régime forestier, et notamment de sortir des prestations effectuées par les agents patrimoniaux du régime concurrentiel.

¹⁹ Mais prestation cubage/classement pour 32 000 m³.

2.5. Les constats réalisés par la mission

2.5.1. A l'occasion des déplacements sur le terrain

A l'occasion de déplacements sur le terrain, la mission a pu constater que la distinction établie dans la charte était loin d'être toujours appliquée. Trois types de situations différentes ont été relevés :

- ♦ Situations dans lesquelles de petites prestations relevant théoriquement du conventionnel sont financées par le régime forestier :
 - Menus travaux ou tâches effectuées par les AP à la demande du maire : la mission a relevé lors de ses déplacements sur le terrain de nombreux exemples où la frontière entre le régime forestier et le domaine conventionnel n'est pas respectée, l'agent patrimonial ne facturant pas de petites prestations relevant du conventionnel alors que la commune fait appel à l'ONF : règlement de problèmes de voisinage liés à des arbres, demandes d'explicitation de la complexité administrative, cessions non facturées, tâches relatives à l'affouage non facturées. Nombre d'agents ont indiqué réaliser ces tâches *« afin de maintenir de bonnes relations avec le maire », « parce qu'on l'a toujours fait par le passé », « parce qu'un refus aurait des conséquences sur les demandes de coupes et de travaux de l'ONF », etc. ;*

Vis-à-vis des besoins des communes de petit aménagement local ou travaux locaux (exemple : régler une querelle de voisinage autour d'un arbre, couper un arbre, menus travaux...), il n'est pas souhaitable que l'AP soit sollicité. En effet, ces missions ne relèvent pas du régime forestier et ne sont pas du niveau de compétences de l'agent patrimonial. Ces missions doivent être réalisées soit par des ouvriers communaux (cf. système de régie communale en Alsace), soit par des ouvriers de l'ONF dans le cadre d'une prestation facturée.

- Etudes préalables relatives à la desserte ou des coupes en câble en zone de montagne : cette situation constitue un avantage évident pour les communes qui au lieu de payer 100 % du coût n'en n'acquittent, *via* les frais de garderie et la taxe à l'hectare, qu'une partie très faible (15 à 20%). En effet, ces prestations utilisent du temps de travail de l'AP, du RUT et/ou des bureaux d'étude des agences de l'ONF ; au final, la rémunération de l'ONF est réduite puisque ce sont autant de recettes issues du concurrentiel qui n'auront pas été perçues. Dans la pratique, il semble illusoire d'imaginer que certaines de ces dépenses auraient été financées si elles ne l'avaient pas été *via* le régime forestier (études desserte et câble en montagne notamment) ; dans le cas des études en zone montagne, le montant a été estimé au niveau de l'agence entre 3 à 4 ETP par an ; ces activités génèrent à terme une activité bois favorable à la filière et à l'ONF ;
- ♦ Situations dans lesquelles l'identification des coûts du conventionnel est minorée : modalités d'établissement des CTPF. Ce point ne concerne pas les agences travaux mais la partie du travail des AP où l'AP bascule dans les activités conventionnelles avec des prestations d'ATDO. Cette minoration peut intervenir par une internalisation de la contrainte par les personnes qui remplissent les CTPF (agents ou agences), qui minorent le temps de travail sur le concurrentiel *« parce qu'il faut que le concurrentiel soit à l'équilibre »* (comportement congruence aux objectifs), mais le plus souvent par certaines agences qui établissent les CTPF par souci d'équilibrer cette même activité. Dans les cas relevés sur le terrain, la mission a noté que ce forçage ne dépassait pas 1 ETP par an, ce qui multiplié par le nombre d'agences pourrait atteindre au maximum 50 ETP an, soit un montant de l'ordre de 2,8 M€ ;

Annexe IV

- ◆ Situations dénoncée par la FNCOFOR dans lesquelles il existe en transfert de charges automatiques entre le régime conventionnel et le régime forestier dès lors que l'activité conventionnelle fluctue à la baisse : en effet, en ce qui concerne le temps de travail des AP/RUT, à effectifs constants, si l'activité conventionnelle baisse, le temps consacré au régime forestier sera plus élevé. L'inverse est également vrai, notamment dans les UT où la part du conventionnel est forte (UT de Haute-Maurienne par exemple). La mission souligne que cette situation est inhérente à la polyvalence des agents et à leur statut de fonctionnaire et que la difficulté soulevée, ne pourrait être résolue que par une spécialisation des agents par mission laquelle présente d'autres inconvénients ;
- ◆ Situation liée au choix de stratégie sylvicole : le passage de la futaie régulière à la futaie irrégulière a des conséquences sur le coût du régime forestier. En effet, en cas d'irrégularisation d'une forêt, le suivi rend les inventaires incontournables. Le temps passé à ces inventaires figure dans la comptabilité analytique des temps soit en aménagements soit en suivi des aménagements et sont donc inclus dans la mise en œuvre du régime forestier. La mission note qu'en futaie régulière les inventaires nécessaires sont moins nombreux et le besoin de précision est moindre. Leur gestion de ce fait est moins coûteuse pour le régime forestier. La mission note également qu'en forêt privée les inventaires sont facturés en sus de la réalisation du PSG et à la demande explicite du propriétaire.

2.5.2. A l'occasion de l'examen de la comptabilité analytique

Pour mémoire figurent dans la charte communale un ensemble de prestations pour lesquelles c'est le degré d'approfondissement de la prestation qui constitue la frontière entre le régime forestier et le domaine concurrentiel.

Tableau 7 : Exemples de prestations proches relevant du régime forestier ou du concurrentiel

Type de prestation	Régime forestier	Domaine concurrentiel
<u>Surveillance générale :</u>		
◆ Information du maire sur les délits constatés et recueil de son accord sur le montant des dommages et intérêts demandés	X	
◆ Expertise approfondie du préjudice subi		X
<u>Surveillance régulière des limites et signalement des problèmes à la commune :</u>		
◆ Remise en l'état des détériorations courantes sur les limites	X	
◆ Conservation du patrimoine forestier		X
◆ Information de la commune sur les chablis et les problèmes sanitaires	X	
◆ Surveillance phytosanitaire renforcée impliquant la mise en œuvre de moyens spécifiques ou d'opérations particulières		X
<u>Affouage :</u>		
◆ Désignation des produits destinés à l'affouage, surveillance et contrôle des coupes d'affouage	X	
◆ Matérialisation des lots, organisation et suivi de l'exploitation des lots d'affouage		X
<u>Suivi des coupes et travaux :</u>		
◆ Veille au respect de la propriété forestière et des clauses de ventes dans le cadre de la surveillance des coupes	X	
◆ Encadrement des ouvriers communaux en Alsace Moselle (ADTO frais d'exploitation)		X

Annexe IV

Type de prestation	Régime forestier	Domaine concurrentiel
♦ Conduite d'opérations avec assistance généralisée administrative financière et technique (ATDO)		X

Source : Mission.

La mission a examiné la comptabilité analytique pour vérifier si des prestations relevant de ces différents domaines étaient bien imputées au régime concurrentiel. Ainsi, pour la partie prestations conventionnelles liée à l'affouage, le montant figurant en comptabilité analytique est de 7 833,60 € en 2013 (ligne 08-SYLV-PARAFFO « Partage d'affouage »). Ce montant est visiblement sous-évalué par rapport à la réalité comme l'ont indiqué à la fois le siège et certains services territoriaux de l'ONF.

3. Les recommandations de la mission

3.1. Reclasser l'ATDO et l'OET exploitation dans le régime forestier quelles que soient les modalités d'exploitation

Il convient de distinguer trois cas de figure :

- ♦ dans le cas de l'exploitation groupée, l'ONF est directement le donneur d'ordre et procède aux appels d'offre nécessaires pour l'exploitation du bois (coupes) ; il peut être OET ou ATDO ;
- ♦ dans les autres cas d'exploitation (non groupée), l'ONF intervient soit en tant qu'assistant du donneur d'ordre (ATDO), soit en tant qu'entrepreneur exploitant les bois en OET même si ce n'est pas le cas le plus fréquent ;

Dans le cas de l'ONF entrepreneur (OET), l'ONF effectue les travaux en tant que prestataire pour la commune (ce qui donne lieu à facturation), la commune étant quant à elle le donneur d'ordre.

Dans le premier cas, il a été indiqué que l'ADTO liée à l'exploitation groupée est globalisée dans les lignes de charges et de produits relatives à l'exploitation groupée qui apparaissent en 1-FC-BOEG (solde d'environ -50 000 € en 2013) et sont donc de ce fait imputés au régime forestier.

Dans le second cas, l'ATDO perçu par l'office au titre de l'exploitation des bois hors exploitation groupée figure en comptabilité analytique dans le domaine concurrentiel (RZ HA) sous les codes 3-CP01 SEBO « ADTO exploitation » et 3-CP99 SEBO « MOE sur exploitation », la somme des deux lignes présentant un solde complet positif de 700 k€ environ en 2013 dans le fichier de synthèse de la comptabilité analytique. Il convient de noter que certaines DT (Lorraine et Bourgogne Champagne Ardenne notamment) distinguent la prestation de cubage/classement, que les autres DT intègrent directement en ATDO exploitation, sous la ligne dite 3-CP99 EXDI (700 k€ facturés en 2014).

On peut s'interroger sur ce traitement différencié d'une prestation équivalente. Dans le cas de l'exploitation groupée de parcelles par des collectivités, il est prévu que cette activité relève du régime forestier. En revanche, lorsque la collectivité exploite seule sans se grouper avec d'autres collectivités, la prestation relève du concurrentiel.

Proposition n° 1 : La mission recommande de mettre fin à cette distorsion de traitement et de faire un choix : soit l'ATDO exploitation (et l'OET) bascule à 100 % dans les activités concurrentielles, soit il est considéré que le développement du bois façonné par exploitation groupée relève du régime forestier s'agissant d'une stratégie nationale et les produits et charges afférents sont imputés au régime forestier. La mission considère que cette deuxième option est la plus simple (cf. § 2.4).

3.2. Reclassement des études préalables de desserte et de câblage en zone de montagne en régime forestier

Proposition n° 2 : Suite aux constats de la mission, il est proposé de reclasser les études préalables de desserte et de câblage en zone de montagne sous le régime forestier afin de garantir la solvabilisation de ces études indispensables pour permettre l'exploitation forestière dans ces zones.

La mission n'a pas eu le temps de chiffrer l'impact d'un tel reclassement, sachant que dans la réalité, une partie des études est d'ores et déjà financée sur le régime forestier comme l'ont montré les entretiens à l'occasion des déplacements sur le terrain en Rhône-Alpes.

3.3. Une fois les mesures de regroupement prises (ou non) reconsidérer le statut des petits travaux

Les difficultés de rentabilité des travaux patrimoniaux des collectivités résultent notamment de leur faible montant.

3.3.1. La répartition des travaux par classe de montant

Selon l'ONF, l'analyse de l'activité concurrentielle patrimoniale par classe de montant de prestation est un élément essentiel pour identifier les activités fortement déficitaires. Le tableau *infra* retrace la répartition du chiffre d'affaires (CA) de l'activité 3CP par catégorie de montant de CA, activité dont l'essentiel est constitué des travaux patrimoniaux des collectivités (35,5 M€ sur un total de 47 M€ en 2013, soit 75 %).

Tableau 8 : Répartition de l'activité concurrentielle patrimoniale par classe de CA en 2014

Tranche de CA (en milliers d'€)	Donneurs d'ordre		Montant de CA annuel		Montant de CA annuel moyen par donneur d'ordre (en €)
	En nombre	En %	En M€	En %	
Moins de 2	2 388	36	2,25	5	942
De 2 à 5	1 832	27	5,94	13	3 241
Sous-total	4 220	63	8,19	18	1 940
De 5 à 20	2 049	30	19,77	42	9 651
De 20 à 50	394	6	11,23	24	28 496
Plus de 50	77	1	7,37	16	95 693
Sous total	2 520	37	38,37	82	15 226
Total général	6 740	100	46,56	100	6 908

Source : ONF, mission

On note ainsi que 82 % du chiffre d'affaires 2014 du « concurrentiel patrimonial » a été réalisé par moins de 40 % des donneurs d'ordre (2 520 « clients ») pour un montant moyen de prestations de plus de 15 k€. **A contrario, 63 % des donneurs d'ordre, soit 4 220 « clients » représentent 18 % du chiffre d'affaires 2014 et pour un montant de prestation moyen de moins de 2 k€ et toujours inférieur à 5 k€.**

Compte tenu des coûts de structure de l'office (y compris le coût de la gestion d'un nombre important de donneurs d'ordre et des commandes/chantiers afférents), il est vraisemblable que, pour les prestations d'un montant inférieur à 5 k€, l'objectif d'une marge commerciale positive (solde de la couverture des coûts complets) paraît difficilement atteignable. Cette situation peut être aussi porteuse de risques économiques de non équilibre global dans le cas du simple calcul de la marge opérationnelle (différence entre les produits et les coûts directs, y compris coûts d'encadrement de proximité des prestations). Pour les mêmes motifs évoqués ci-dessus, l'équilibre économique des prestations de travaux patrimoniaux dont le montant est inférieur à 5 k€ reste aléatoire. C'est le cas de nombreux petits travaux dans des forêts des collectivités.

3.3.2. La rentabilité des travaux patrimoniaux

A la demande de la mission, la DCBS a fourni à la mission des analyses de marges nettes détaillées, effectuées à partir de croisements de l'application Teck (suivi des travaux) et de la comptabilité analytique. En raison de l'insuffisance du taux de renseignement des systèmes d'information, la qualité des données n'est pas satisfaisante et ne permet pas une analyse exhaustive. Ainsi, sur un total de 42,8 M€ de CA en 3 CP et 3 CL, pour les seuls postes finalement livrés et représentant 19 219 lignes de prestations, près de 2 865 lignes, soit 15 %, ont été facturées sans charges réalisées affectées. Ce pourcentage croît avec la baisse du CA moyen par prestation : il est de 21 % pour les lignes de CA inférieur à 2 k€, contre 13 % pour celles de CA inférieur 5 k€ et 11 % pour celles de CA inférieur à 20 k€. Pour les seuls travaux, le taux de lignes de prestations ne présentant pas de charges lorsque les prestations sont inférieures à 2 k€ est de 30% en 2014.

Dès lors, ont été exclues de l'analyse les lignes de prestations présentant au moins une des conditions suivantes : un montant facturé nul, un coût direct prévu et réalisé nul, un coût direct réalisé nul et un montant facturé non nul. Seules ont été retenues les lignes cohérentes (coût/prix) pour les cinq DT disposant de l'application Teck en 2013. Il en résulte un échantillon de 40,6 M€ de CA en 3 CP et 3 CL en 2013.

Il ressort de l'analyse que sur la base de l'échantillon retenu, les petits chantiers ont la marge nette la plus faible et cette situation est exacerbée dans le cas des travaux patrimoniaux des collectivités. En 2013, sur l'échantillon disponible tous clients confondus, la marge nette est de -4 % en moyenne avec un taux de marge qui se dégrade avec la baisse du montant moyen des travaux et qui passe de l'équilibre pour les chantiers supérieurs à 20 k€ à **-12 % pour les tout petits chantiers inférieurs à 2 k€**.

Tableau 9 : Taux de marge nette en fonction de la classe de CA sur l'échantillon travaux

Montant du CA Echantillon de 40,6 M€ en 2013	< 2 k€	< 5 k€	< 20 k€	> 20 k€	Total
Taux de marge nette travaux tous clients confondus (3 CP et 3 CL) en %	-12	-7	-6	0	-4

Source : ONF, mission.

Par ailleurs, ce taux de marge nette varie fortement selon le domaine d'activité : il est à l'équilibre ou presque pour les activités d'arbre conseil, eau, environnement et biodiversité et les ressources bois mais très négatif pour la forêt (-11 %) et positif pour les loisirs nature (+12 %), les paysages et sites (+8 %) et végétations et emprise (4 %).

Annexe IV

Tableau 10 : Taux de marge nette selon le domaine d'activité sur le même échantillon

Travaux 3 CP & 3 CL (tous clients confondus)	CA livré (en millier d'€)	Marge sur coûts directs (en millier d'€)	Taux de marge nette sur coûts complets (en %)
Arbre conseil	3 066	822	0
Eau	990	223	-1
Environnement/biodiversité	917	238	-1
Forêt	23 286	2 910	-11
Loisirs nature	5 225	1 644	+12
Paysages et sites	907	291	+8
Ressources bois	1 977	445	0
Végétations et emprises	4 155	1 168	+4
Total	40 674	7 761	-4

Source : ONF.

Sur l'échantillon disponible des travaux des collectivités uniquement, dont 50 % sont entre 5 et 20 k€ et 38 % supérieurs à 20 k€, la marge nette est négative en moyenne de 9 %, avec un taux de perte de 12 % pour les petits chantiers et de 7 % pour les plus gros.

Tableau 11 : Taux de marge nette en fonction de la classe de CA sur l'échantillon 3 CP en 2013

Montant du CA Echantillon de 20,5 M€ en 2013	< 2 k€	< 5 k€	< 20 k€	> 20 k€	Total
Taux de marge nette travaux des collectivités (3 CP) en %	-12	-12	-8	-7	-9

Source : ONF.

Au sein de cet échantillon, le domaine forêt (travaux sylvicoles) est dominant avec 90 % du CA. **Il semblerait ainsi que les travaux sylvicoles en forêts des collectivités soient plus déficitaires que les travaux tous types confondus : en effet, pour l'ensemble des travaux sur l'échantillon 3 CP et 3 CL, l'ONF atteint l'équilibre pour des chantiers supérieurs à 20 k€, ce qui n'est pas le cas pour les travaux des collectivités.**

Ce constat pose la question du statut des petits travaux patrimoniaux vis-à-vis du régime forestier. La mission rappelle que la réintégration des travaux patrimoniaux dans le régime forestier est une revendication constante des organisations syndicales à l'ONF : le régime forestier doit inclure « la mise en œuvre des travaux forestiers qui, prévus aussi à l'aménagement sont la garantie, par leur réalisation effective, d'une gestion forestière durable et multifonctionnelle de qualité »²⁰. Toutefois, il n'est pas imaginable d'opérer un transfert des travaux du concurrentiel vers le régime forestier en raison d'une part, du caractère concurrentiel de ces derniers et d'autre part, de la perte de recettes que cela impliquerait.

Proposition n° 3 : La mission recommande de traiter cette question à la lumière du regroupement des forêts des collectivités. En effet, dans la mesure où les petits chantiers supportent souvent des coûts indirects plus importants en raison des coûts fixes²¹, il n'est pas normal que l'ONF supporte le coût du morcellement des forêts des collectivités. En cas d'absence de regroupement, l'ONF devra en tout état de cause se donner les moyens d'équilibrer cette activité en réduisant ses coûts.

²⁰ Communiqué de presse mars 2015 à l'occasion des négociations du COP 2016-2020.

²¹ L'encadrement effectué par le conducteur de travaux (coût davantage proportionnel au nombre de chantiers qu'au nombre d'heures d'ouvriers forestiers), la réception des travaux (en interne et externe, coût identique par chantier et non fonction du montant de la prestation), la facturation et le suivi clients, l'enregistrement sur les outils informatiques, etc.

ANNEXE V

**Le regroupement de la gestion des forêts
des collectivités et l'adoption d'un
programme pluriannuel de coupes et de
travaux**

SOMMAIRE

1. LES FORÊTS DES COLLECTIVITÉS ONT UNE SURFACE MOYENNE SEPT FOIS PLUS FAIBLE QUE LES FORÊTS DOMANIALES ET LEUR TRÈS FORTE DISPERSION, EST COÛTEUSE POUR L'ONF EN L'ABSENCE DE REGROUPEMENT SIGNIFICATIF DE LEUR GESTION	1
1.1. La surface moyenne des forêts des collectivités est sept fois plus petite que celle de la forêt domaniale avec des spécificités territoriales héritées de l'histoire	1
1.1.1. <i>Un morcellement des forêts des collectivités largement lié à leur histoire</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Une surface moyenne relativement plus importante dans les zones méditerranéennes et de montagne que dans les zones de plaines et de collines.....</i>	<i>4</i>
1.2. Le regroupement de la gestion des forêts des collectivités est très limité.....	5
1.2.1. <i>Les différentes options de regroupements... ..</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>... ne représentent que 3,5% de la surface des forêts des collectivités.....</i>	<i>6</i>
1.3. La gestion des forêts des collectivités est rendue coûteuse par la multiplicité des interlocuteurs de l'ONF et la fréquence de leurs rencontres	7
1.3.1. <i>Le groupe d'experts réuni par la mission estime à 3,5 jours par forêt le temps consacré par les agents patrimoniaux à l'établissement de l'état d'assiette des coupes et aux discussions avec les propriétaires pour arrêter le programme annuel de travaux.....</i>	<i>8</i>
1.3.2. <i>Les données recueillies par la mission au niveau du terrain confortent cet ordre de grandeur</i>	<i>9</i>
2. LA MISSION RECOMMANDE D'INCITER FORTEMENT LES COLLECTIVITÉS À REGROUPER LA GESTION DE LEURS FORÊTS ET DE PASSER À UNE ADOPTION PLURIANNUELLE DES PROGRAMMES DE COUPES ET DE TRAVAUX	12
2.1. Inciter fortement les collectivités à regrouper la gestion de leurs forêts.....	13
2.1.1. <i>Option 1 : privilégier des regroupements en fonction de la proximité géographique des forêts.....</i>	<i>14</i>
2.1.2. <i>Option 2 : privilégier des regroupements en fonction de la taille des forêts.....</i>	<i>15</i>
2.2. Faire adopter par les propriétaires des programmes pluriannuels de coupes et de travaux.....	17
3. L'IMPORTANCE DES DÉPARTS À LA RETRAITE DANS LES ANNÉES À VENIR OFFRE UNE OPPORTUNITÉ HISTORIQUE DE MODIFIER LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DU RÉGIME FORESTIER DANS LES FORÊTS DES COLLECTIVITÉS.....	18

1. Les forêts des collectivités ont une surface moyenne sept fois plus faible que les forêts domaniales et leur très forte dispersion, est coûteuse pour l'ONF en l'absence de regroupement significatif de leur gestion

1.1. La surface moyenne des forêts des collectivités est sept fois plus petite que celle de la forêt domaniale avec des spécificités territoriales héritées de l'histoire

La forêt des collectivités est très différente dans sa structure de la forêt domaniale : le nombre de forêts est très élevé, plus de 15 600 (contre 1 370 forêts domaniales) et leur surface moyenne est inférieure à 200 ha (contre 1 300 ha en forêt domaniale).

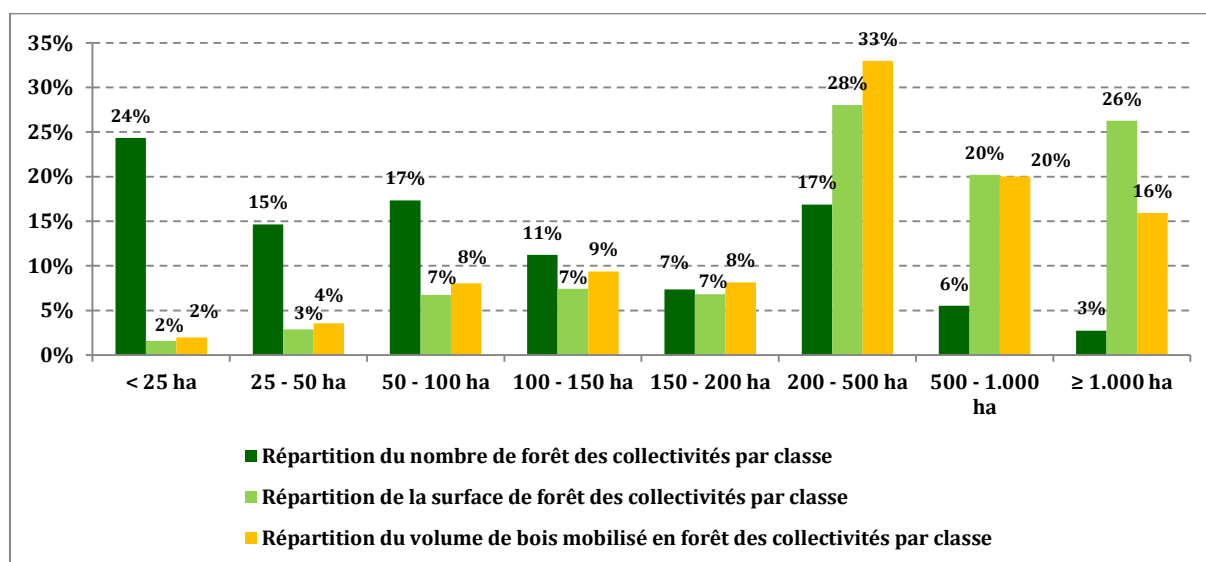
Tableau 1 : Forêts publiques bénéficiant du régime forestier

	Forêts domaniales			Autres forêts publiques bénéficiant du régime forestier		
	Nombre de forêts	Surface totale (ha)	Surface moyenne (ha)	Nombre de forêts	Surface totale (ha)	Surface moyenne (ha)
Métropole	1 369	1 785 573	1 304	15 643	2 911 881	186
Guyane	53	5 784 050	109 133	0	0	-
Autres DOM	70	138 010	1 972	55	14 484	263
TOTAL	1 492	7 707 633	-	15 698	2 926 365	-

Source : Mission à partir des données de l'ONF.

Les forêts des collectivités sont très atomisées : près d'un quart des forêts ont une surface inférieure à 25 hectares, tandis que les 3 % de forêts de plus de 1 000 hectares représentent à elles seules près d'un quart de la surface totale (cf. graphique *infra*).

Graphique 1 : Répartition des forêts des collectivités par classe de surface
(% par classe en nombre, en surface et en volume de bois mobilisé)



Source : Mission à partir des données de l'ONF.

1.1.1. Un morcellement des forêts des collectivités largement lié à leur histoire

Le morcellement des forêts communales est directement lié à la création des communes et au maintien des forêts sectionales datant du Moyen-Age qui s'est maintenu au cours de l'histoire (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Un peu d'histoire

Sous la féodalité et la monarchie de l'Ancien Régime :

L'usage collectif des terres (vaines pâtures, droits d'usage...) allant jusqu'à l'appropriation collective était encouragé. Bois, landes, pâturages, terres cultivables étaient ainsi laissées à la jouissance collective des communautés villageoises. Ces terres étaient qualifiées de **communaux** (concept qui perdure à l'article 542 du code civil).

Avec la révolution :

Avec le triomphe de la propriété privée individuelle en 1789, les *communaux* deviennent un anachronisme. De nombreuses lois à partir de 1791 prônent le partage des communaux entre les habitants. Et très vite, les premiers partages de terres boisées donnent lieu à des défrichements et surexploitations anarchiques et catastrophiques. En 1793, il est décidé de mettre fin à cette situation : les communaux en nature de bois et forêts sont impérativement exclus des partages, principe qu'on retrouve encore dans le droit contemporain (article L. 214-1 du code forestier). Que faire dès lors des communaux forestiers que, d'une part, on se refuse à partager entre les habitants des villages, et sur lesquels, d'autre part, on ne veut plus voir persister un droit de propriété collectif.

La constitution d'un domaine privé des communes :

Cette situation apparemment sans issue va recevoir une remarquable réponse juridique : en faisant accéder les anciens bourgs, paroisses, ou villages à une véritable personnalité juridique au travers des communes, nouvelles personnes morales de droit public, on se donne l'occasion de remettre les communaux forestiers en toute propriété à ces communes.

Ainsi, la grande majorité de nos actuelles forêts communales ne sont que d'anciens communaux boisés laissés sous la Monarchie à la libre jouissance des communautés d'habitants désormais propriété privée « individuelle » de la commune, transférés en toute propriété à la commune personne morale nouvellement instituée par les lois révolutionnaires de 1793. Un aspect important de cette situation contemporaine est que notre droit actuel tout en affirmant l'appropriation des communaux forestiers par les communes, préserve au profit des habitants la possibilité de continuer à jouir des produits de la forêt. C'est le fondement même de l'affouage communal (article L. 243-1 du code forestier).

L'apparition des forêts sectionales :

Mais alors... qu'en est-il des communaux boisés dont les hameaux ou villages existant sous l'Ancien régime n'ont pas accédé au statut de commune au moment de la Révolution ? C'est là qu'apparaissent les sections de communes. La section de commune est la preuve indiscutable que la possession d'une forêt existe dans une logique purement personnelle, si ce n'est individualiste, en dehors de toute logique de service public et de satisfaction d'enjeu d'intérêt général. La section de commune n'a d'autre raison d'être, en tant que personne morale, que de représenter un collectif d'habitants qui possèdent en tant que « corps moral » un bien foncier.

En conséquence, la forêt communale ou forêt sectionale n'est pas un bien destiné à accomplir au nom de l'intérêt général des missions de service public participant à l'action publique des autres collectivités territoriales et de l'Etat en faveur des citoyens. Ceci pose une réelle difficulté pour recourir aux structures ordinaires de coopération intercommunale dont l'objet même est ce service rendu pour l'intérêt général.

La forêt sectionale est un bien privé, à usage purement patrimonial, purement personnel que la commune ou section de commune, personne morale, possède pour ses besoins propres et ceux de ses habitants. Donc, si on veut regrouper la gestion des forêts des collectivités, il faut adapter les structures ordinaires de coopération afin de leur permettre de répondre aux enjeux spécifiques inhérents à une gestion patrimoniale d'une propriété privée forestière.

Source : Chef du département juridique de l'ONF.

Annexe V

Parmi les 15 600 forêts des collectivités, près de 3 300 sont des forêts sectionales infra-communales dont la surface moyenne est de 43 hectares. Les 11 200 forêts communales ont une surface moyenne de 227 hectares (cf. tableau *infra*).

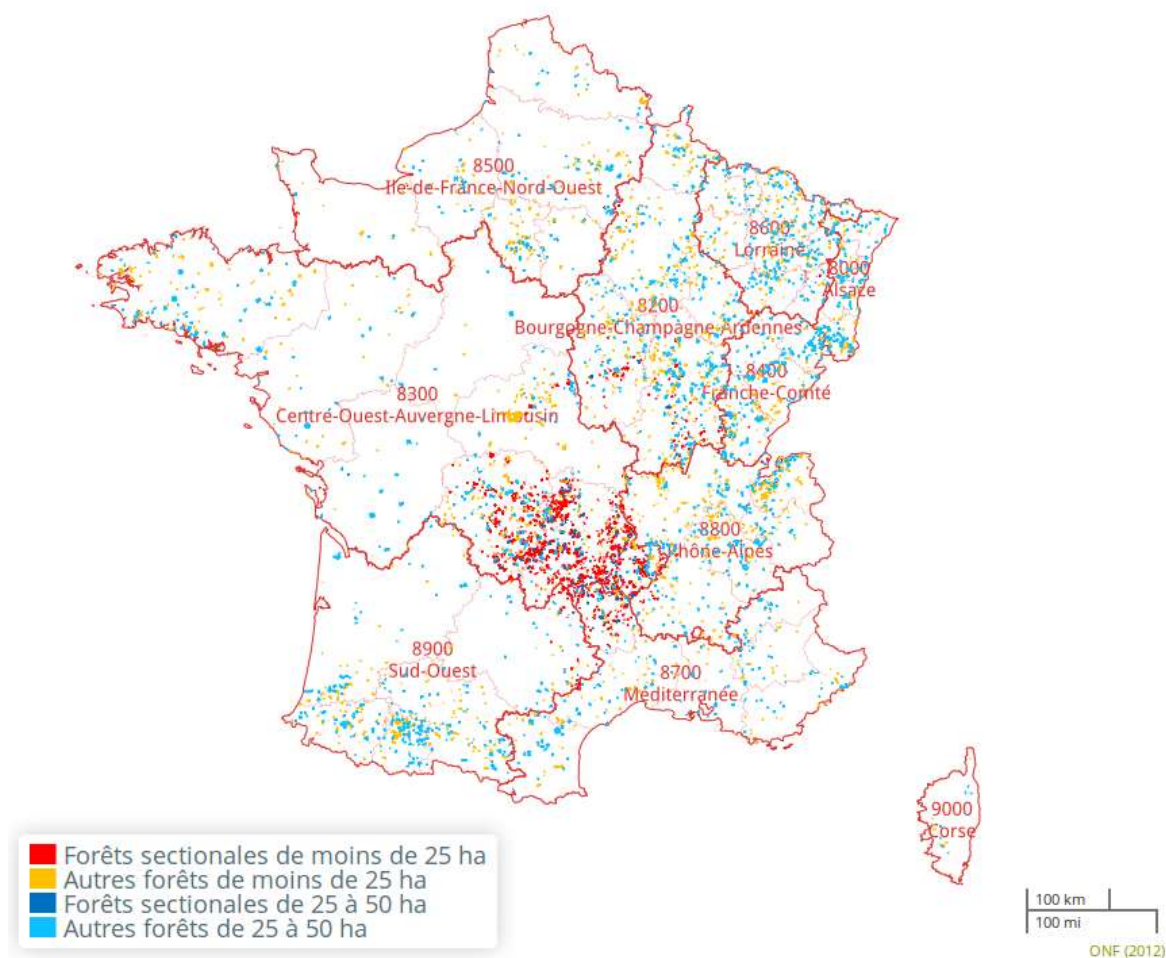
Tableau 2 : Illustration du morcellement des forêts communales et sectionales fin 2013

Type de forêts	Nombre de forêts	Surface (en millier d'ha)	Surface moyenne (en ha)
Forêts communales	11 238	2 546	227
Forêts sectionales	3 278	141	43
Autres forêts des collectivités	1 128	225	199
TOTAL	15 644	2 912	186

Source : ONF.

Les forêts de moins de 25 hectares représentent près d'un quart des forêts des collectivités en nombre (3 800 forêts), mais seulement 1,6 % de la surface (46 000 ha) et 2,0% du volume de bois mobilisé (150 000 m³), tandis que les forêts de moins de 50 hectares représentent 39 % des forêts des collectivités en nombre (6 000 forêts), 4,5 % de la surface (130 000 ha) et 5,5 % du volume de bois mobilisé (422 000 m³). Ces forêts se répartissent sur le territoire de la manière suivante.

Graphique 2 : Répartition des forêts des collectivités de moins de 25 et de moins de 50 hectares sur le territoire



Source : ONF à la demande de la mission.

La dispersion des forêts des collectivités est particulièrement forte en Auvergne, qui est également la région qui concentre la plus large part des forêts sectionales.

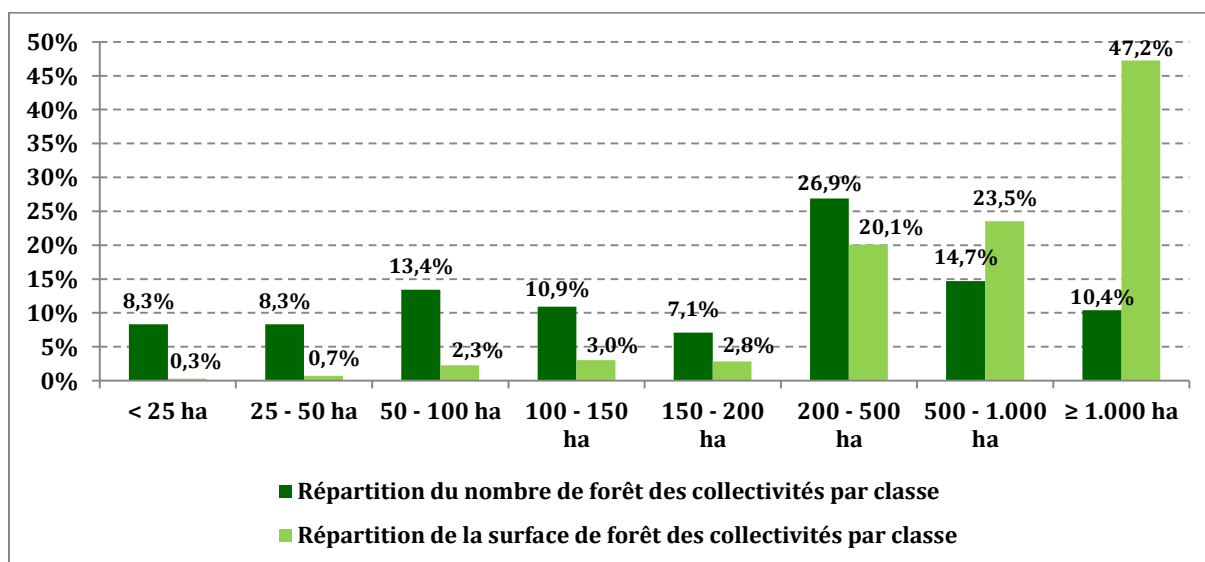
1.1.2. Une surface moyenne relativement plus importante dans les zones méditerranéennes et de montagne que dans les zones de plaines et de collines

Dans les unités territoriales de type 4 (montagne) et 5 (méditerranée), les forêts de plus de 200 ha représentent 48 % des forêts des collectivités en nombre et 90 % en surface contre respectivement 20 % et 64 % pour les unités territoriales de type 1 à 3. La surface moyenne est d'environ 400 ha dans ces deux zones, soit deux fois supérieure à la moyenne nationale.

1.1.2.1. La zone méditerranéenne

Les forêts des collectivités gérées par les unités territoriales (UT) de type méditerranéen représentent 1 000 forêts d'une surface totale de 438 000 ha, soit une surface moyenne de 438 ha.

Graphique 3 : Répartition par classe de surface des forêts des collectivités gérées par les UT de type 5 (% en nombre et en surface)



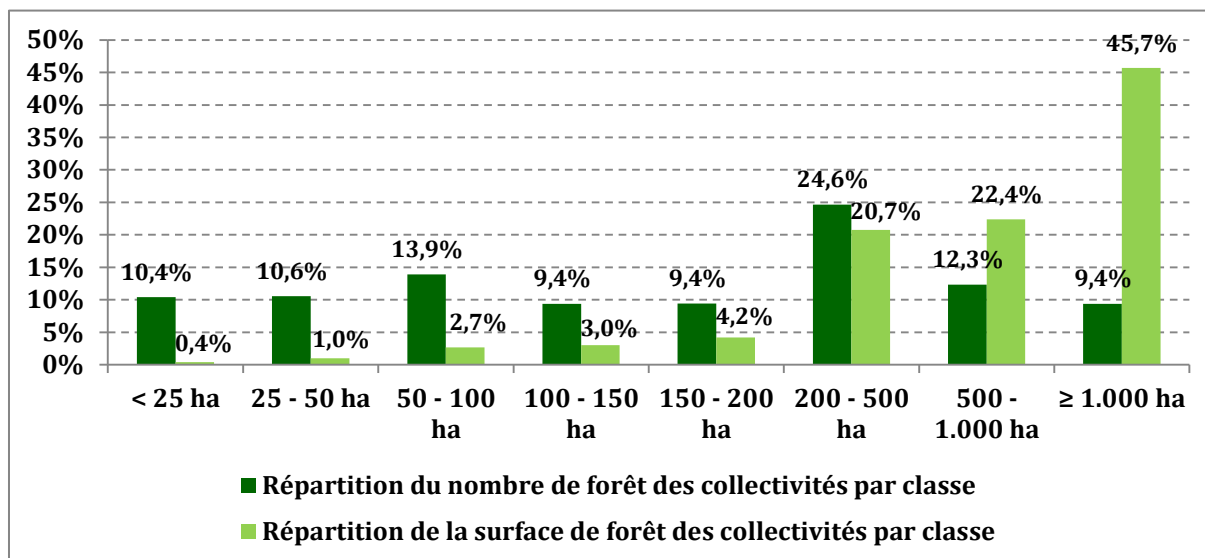
Source : Mission à partir des données de l'ONF.

52 % des forêts, représentant 91% de la surface de forêt des collectivités gérées par ces UT, ont une surface supérieure à 200 ha.

1.1.2.2. La zone de montagne

Les forêts des collectivités gérées par les unités territoriales situées dans les zones de montagne représentent près de 2 000 forêts d'une surface totale de plus 758 300 ha, soit une surface moyenne de 388 ha.

Graphique 4 : Répartition par classe de surface des forêts des collectivités gérées par les UT de type 4 (% en nombre et en surface)



Source : Mission à partir des données de l'ONF.

46 % des forêts, représentant 89% de la surface de forêt des collectivités gérées par ces UT, ont une surface supérieure à 200 ha.

1.2. Le regroupement de la gestion des forêts des collectivités est très limité

La caractéristique majeure des forêts communales est qu'elles constituent le domaine privé des communes. Ce statut ne permet pas de recourir aux formes de regroupements intercommunaux de droit commun pour la forêt tels les EPCI ou les SIVOM. Un EPCI ne peut donc pas envisager d'intervenir dans l'administration d'une forêt communale, sauf pour des sujets d'intérêt généraux¹, et à l'exception du cas des SIVOM². Dès lors, il faut recourir à des structures *ad hoc*.

1.2.1. Les différentes options de regroupements...

Le titre III du livre II du code forestier prévoit la possibilité de créer soit des syndicats intercommunaux de gestion forestière (SIGF, article L. 231-1 du code forestier), soit des syndicats mixtes de gestion forestière (SMGF, article L. 232-1), soit des groupements syndicaux forestiers (GSF, article L. 233-1). Dans ce dernier cas, ce sont les groupements qui sont propriétaires de forêts, les collectivités devenant des « actionnaires » détenant des parts du groupement³.

¹ Ainsi, par exemple, on peut imaginer qu'une communauté de communes, en accord avec la commune propriétaire, prennent la conduite de projets relatifs à la prévention des incendies, à la conservation d'un habitat d'espèces protégées, à l'équipement et l'entretien d'infrastructures destinées à l'accueil du public, à condition que les statuts prévoient cette compétence.

² La loi (article L. 231-6 du code forestier) leur permet expressément d'ajouter à leurs compétences la gestion forestière dès lorsqu'ils adaptent leurs statuts à cette activité particulière. Une telle option est en revanche exclue pour les communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération, métropoles.

³ On est ici dans une forme très voisine de la société civile (article 1832 du code civil) comme le sont les groupements forestiers en forêt privée (article L. 331-1 du code forestier).

Annexe V

Ces structures de regroupement s'apparentent à des syndicats de copropriétaires à qui les collectivités propriétaires forestières transfèrent l'exercice de leurs prérogatives de propriétaires en ce qui concerne les travaux d'équipement, d'entretien et de gestion des voies forestières. Le syndicat de gestion se substitue ainsi aux propriétaires forestiers pour décider des travaux à réaliser, en fixer les modalités techniques, choisir les entrepreneurs, contrôler et réceptionner les chantiers etc., l'objectif étant de simplifier la gestion, rationaliser les actions à entreprendre, et mutualiser les coûts.

L'objet des syndicats de gestion forestière ou des groupements syndicaux forestiers est d'assurer « la mise en valeur » des bois et forêts et de permettre « l'amélioration de la rentabilité » de ces propriétés forestières. Ils attribuent ainsi aux collectivités membres une quote-part qui conditionne la part des revenus tirés de l'exploitation des propriétés forestières (article L. 231-5 du code forestier). Les recettes sont composées des ventes de bois, d'indemnités diverses, de réparations civiles d'éventuelles aides à l'investissement. Les dépenses comprennent les frais de fonctionnement du syndicat, les frais de garderie, les travaux d'exploitation, d'entretien et d'équipement, des frais divers et les remboursements d'emprunts.

Les SIGF et SMGF sont compétents pour l'application du régime forestier y compris la perception des ventes de bois et pour la conception, le financement et la réalisation des travaux forestiers. Chaque conseil municipal peut demander au regroupement d'exercer tout ou partie des droits attachés à la propriété de la forêt communale. Certaines contributions peuvent donc être conservées par le propriétaire (location de chasse, affouage, etc.).

L'objet des regroupements syndicaux forestiers est sensiblement identique à celui des syndicats mais la propriété forestière des communes ou autres personnes morales adhérentes est dans ce cas transférée au groupement.

L'intérêt du SIGF/SMGF ou du GSF est d'avoir un interlocuteur unique pour l'ONF, un seul aménagement forestier, une intensité de gestion plus forte et mieux programmée. Pour les propriétaires, la gestion est rationalisée avec une mutualisation des recettes, des dépenses et des risques.

1.2.2. ... ne représentent que 3,5% de la surface des forêts des collectivités

Dans la pratique, ces options sont très peu mises en œuvre comme le montre le tableau *infra* : les surfaces regroupées ne représentent que 3,5 % de l'ensemble de la surface des forêts des collectivités.

Tableau 3 : Regroupements forestiers des forêts communales à fin 2012

Forme de regroupement	Nombre de regroupement	Surface gérée (en millier d'ha)	Surface moyenne gérée (en ha)
Syndicats intercommunaux de gestion forestière (SIGF)	53	43,1	813
Syndicats mixtes de gestion forestière (SMGF)	41	11,1	271
Groupements syndicaux forestiers (GSF)	36	12,2	339
Autres formes de groupements	115	35,1	305
TOTAL	245	101,5	414

Source : ONF.

Ces chiffres correspondant à des moyennes recouvrent des réalités différentes. A noter notamment l'exception isolée de la Haute-Marne où 16 SIGF couvrent une surface de 20 000 ha, pas forcément contigüe, ce qui représente 20 % de la surface de forêts des collectivités dans ce département.

Les autres formes de regroupements concernent soit des formes plus souples sans cadre légal formalisé qui interviennent sur des domaines restreints de gestion du type aménagement regroupé, schéma d'accueil touristique, schéma de desserte, soit les structures intercommunales de droit commun (EPCI, SIVU, SIVOM) à compétence variable, soit des regroupements spécialisés du type chartes forestières de massif, schéma de massif, etc.

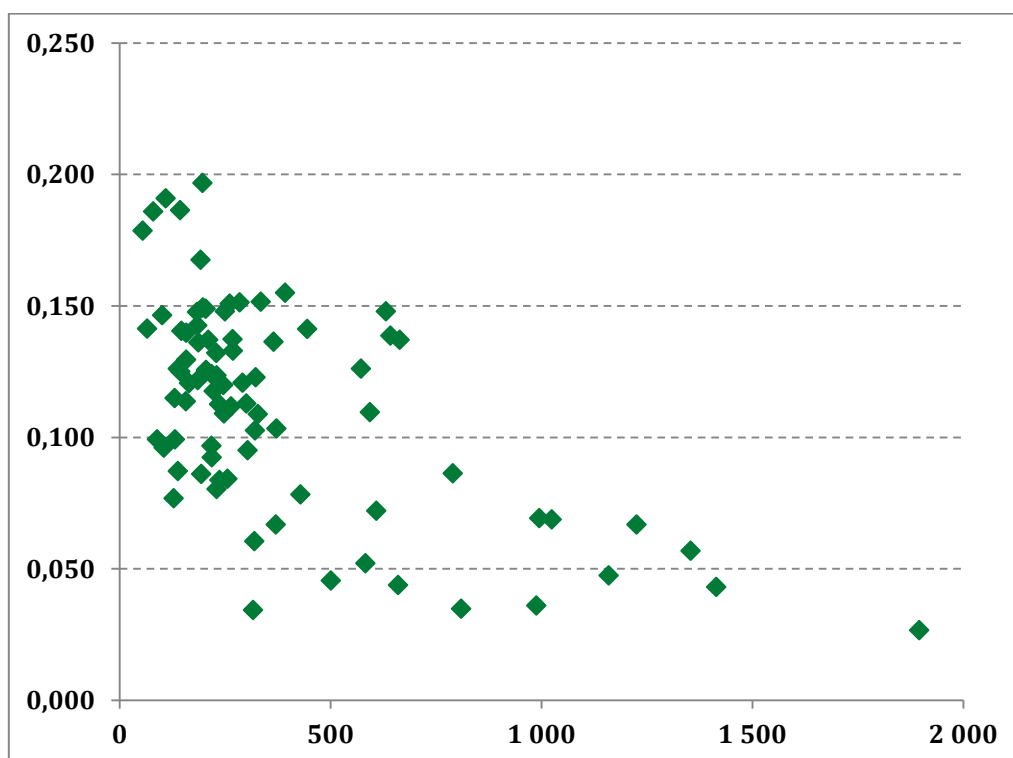
Quoiqu'il en soit, ces différentes formes de regroupement permettent d'augmenter sensiblement la surface moyenne des forêts gérées (fois cinq pour les SIGF, un peu moins de fois deux pour les autres formes de regroupement).

1.3. La gestion des forêts des collectivités est rendue coûteuse par la multiplicité des interlocuteurs de l'ONF et la fréquence de leurs rencontres

L'estimation du surcoût sur la mise en œuvre du régime forestier lié au grand nombre des forêts appartenant à des collectivités et à la négociation annuelle des programmes de coupes et de travaux est difficile à établir en l'absence d'identification de ces coûts dans la comptabilité analytique. Si des modélisations existent sur l'élaboration des aménagements pour établir une relation entre le coût d'un hectare aménagé et la surface de la forêt concernée (cf. annexe II relative aux aménagements), ce n'est pas le cas pour l'ensemble des activités du régime forestier.

A titre d'illustration, la mission a représenté (cf. graphique *infra*) à partir des collectes des temps des personnels fonctionnaires (CTPF) 2013 des 82 unités territoriales dédiées à plus de 90 % à la gestion des forêts des collectivités et de la surface moyenne de forêt des collectivités qu'elles gèrent, le nombre de jours homme par hectare consacré à la mise en œuvre du régime forestier en fonction de la surface moyenne des forêts gérées par chaque unité territoriale.

Graphique 5 : Nombre de jour homme consacré à la gestion d'un hectare de forêt des collectivités dans les 82 unités territoriales de l'échantillon en fonction de la surface moyenne de forêt des collectivités gérées par chaque unité territoriale (en jour homme par hectare)



Source : Mission à partir des données de l'ONF.

Ce graphique illustre l'importance des coûts fixes qui renchérit la gestion des forêts de petite taille ainsi que les économies d'échelle qu'il est possible de réaliser lorsque les surfaces gérées sont plus grandes. Néanmoins, en l'absence de données précises par forêt (les CTPF sont au mieux établis au niveau de l'UT et les triages affectés aux agents patrimoniaux mélangent des forêts de toutes tailles), il ne permet pas d'estimer précisément l'évolution du coût par hectare géré en fonction de la surface de forêt concernée.

Toutefois, il est possible d'approcher ce coût pour l'ONF *via* les abaques de temps standards établis à dire d'experts (cf. annexe VII relative à l'estimation du coût du régime forestier mis en œuvre dans les forêts des collectivités), et d'autre part, par les données recueillies sur le terrain.

1.3.1. Le groupe d'experts réuni par la mission estime à 3,5 jours par forêt le temps consacré par les agents patrimoniaux à l'établissement de l'état d'assiette des coupes et aux discussions avec les propriétaires pour arrêter le programme annuel de travaux

Le groupe d'experts réuni par la mission pour établir les durées standards des activités du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités identifie deux éléments, qui ne sont proportionnels ni à la surface gérée, ni au volume de bois mobilisé, mais qui dépendent directement du nombre d'interlocuteurs de l'office :

- ◆ d'une part, l'établissement de l'état d'assiette et sa présentation au propriétaire, à hauteur de 2,5 jours⁴ par unité de gestion et par an⁵ ;
- ◆ d'autre part, les activités relatives à la mise en œuvre des aménagements (hors élaboration des programmes de travaux identifiée en tant que telle), en particulier la négociation des programmes de travaux avec les propriétaires, à hauteur d'un jour⁶ par unité de gestion et par an.

Au total, les experts estiment à 3,5 jours par an le temps consacré par les agents patrimoniaux à chaque unité de gestion pour l'établissement de l'état d'assiette des coupes à mettre en vente et la négociation annuelle avec les propriétaires des programmes de coupes et de travaux. Il est à noter que cette estimation est probablement un minorant du coût supporté par l'ONF au titre de la dispersion des forêts des collectivités dans la mesure où :

- ◆ elle ne tient pas compte de l'importance des « coûts fixes » sur l'élaboration des aménagements : les études conduites par l'agence Montagnes d'Auvergne montre que le coût d'un hectare de forêt aménagée est deux fois plus élevé pour une forêt de moins de 25 hectares que pour une forêt moyenne à l'échelle de l'agence (55,5 jours pour 100 hectares aménagés contre 22,7 jours en moyenne – cf. annexe II relative à l'aménagement) ; la mission traite ainsi ce sujet de manière distincte afin d'éviter les « doubles comptes » ;
- ◆ elle ne tient pas compte des « coûts fixes » supportés par les autres échelons territoriaux, en particulier les agences. Une gestion plus regroupée des forêts des collectivités devrait également permettre de gagner en efficience sur les activités de commercialisation des bois au niveau des agences territoriales (ventes groupées, contrats d'approvisionnement, etc.), ce que ne reflète pas le chiffrage présenté *supra*, ainsi que sur la programmation des travaux au niveau des agences travaux.

⁴ Cf. tableau de simulation des durées standards dans l'annexe VII.

⁵ Forêt ou syndicat de gestion de la forêt s'il existe ou pour les forêts sectionales, commune dont relève la section.

⁶ Cf. tableau simulation des durées standards dans l'annexe VII.

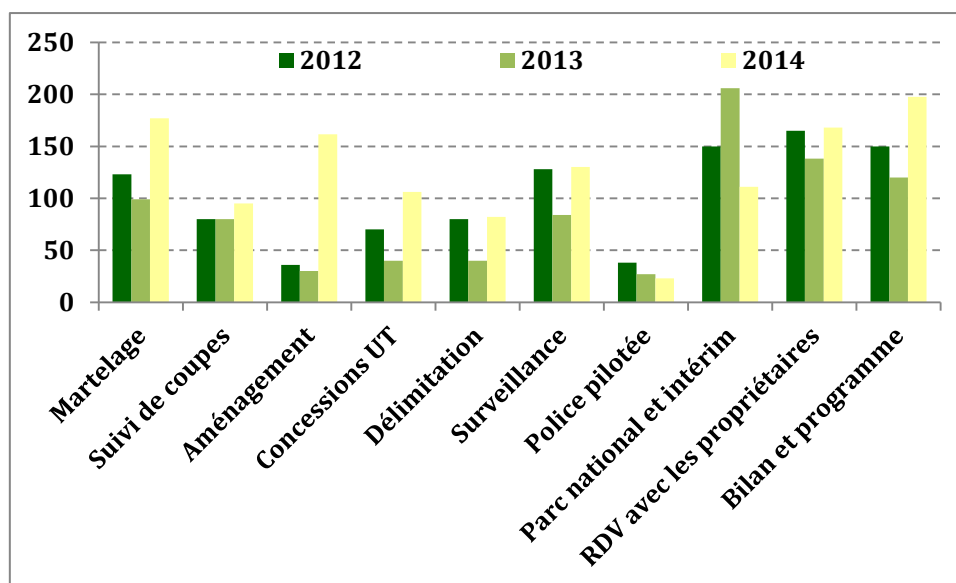
1.3.2. Les données recueillies par la mission au niveau du terrain confortent cet ordre de grandeur

1.3.2.1. Certains responsables d'unité territoriale ont établi des CTPF selon une nomenclature qui isole les coûts de transaction et de concertation avec les propriétaires

A l'occasion des déplacements de terrain, la mission a eu accès à deux CTPF établis par les responsables d'unité territoriale (RUT) selon des catégories différentes de la comptabilité analytique. Il s'agit d'une part, de l'UT des Alpilles collines provençales en région méditerranéenne et de l'UT d'Albertville en région Rhône-Alpes. Ces analyses sont intéressantes parce qu'elles isolent les coûts de transaction/concertation avec les collectivités et éventuellement d'autres partenaires.

Dans le cas de l'UT des Alpilles, le temps consacré par les agents à la concertation avec les propriétaires est estimé à 168 jours en 2014 (sur un total moyen de 1 251 jours, soit 13 %) pour 41 unités de gestion, soit 4,1 jours par interlocuteur. A cela s'ajoute le temps lié à la concertation avec le parc naturel régional des Alpilles (PNRA) ainsi que l'intérim des postes vacants, soit entre 100 et 200 jours par an.

Graphique 6 : Analyse de l'activité de l'UT des Alpilles établie par le RUT en 2012, 2013 et 2014 (en nombre de jours)



Source : ONF, UT des Alpilles collines provençales.

Dans le cas de l'UT d'Albertville, le CTPF établi pour l'année 2014 identifie un montant de 22 jours pour la présentation des programmes d'action en mairie et 52,5 jours pour le suivi des aménagements (élaboration, présentation, négociation) pour 34 unités de gestion, soit 2,2 jours par interlocuteur. Toutefois, l'ensemble des coûts de concertation ne sont pas contenus de façon exhaustive dans ce chiffre, qui est donc un peu inférieur à l'estimation réalisée par l'UT des Alpilles (4,1 jours par interlocuteur) et par les experts (3,5 jours par interlocuteur).

1.3.2.2. Les agences de Vosges Ouest et de Haute-Marne ont fourni à la mission des estimations du temps consacré par les agents patrimoniaux à la présentation/négociation des programmes de coupes et de travaux avec les propriétaires

La mission a interrogé deux agences, rencontrées à l'occasion de ses déplacements sur le terrain, pour connaître leur estimation du temps passé avec les propriétaires pour présenter et négocier les programmes de coupes et de travaux.

Le directeur de l'agence Vosges Ouest a ainsi sollicité l'avis de deux responsables d'UT, celui de l'UT de Darney-Bains (47 communes) et celui de l'UT de Mirecourt-Dompaire (80 communes). L'estimation ainsi réalisée par l'agence est la suivante :

- ◆ Programmation des travaux : entre 0,5 et 1 jour par commune
 - présentation du programme de travaux au propriétaire : une à deux heures par commune ;
 - explication du programme en salle ou sur le terrain : deux à quatre heures par commune ;
- ◆ Programmation des coupes : environ 0,5 jour par commune
 - présentation de l'état d'assiette au propriétaire : deux heures par commune compte tenu notamment des discussions liées au bois de chauffage ;
 - négociation pour obtenir les délibérations du conseil municipal de destination des coupes : une à deux heures par commune.

Au total, le temps consacré par les agents patrimoniaux à la présentation et à la négociation des programmes de coupes et de travaux avec les propriétaires est estimé entre 1 et 1,5 jours par commune et par an. Néanmoins, cette estimation ne recouvre que le temps de discussion avec les propriétaires et non le travail technique d'élaboration des préconisations, qui porte également une part des coûts fixes liés à la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités.

Le chef de service, adjoint au directeur de l'agence de Haute-Marne, a fourni à la mission une estimation qui couvre un champ plus large et qui tient compte :

- ◆ d'une part, du travail technique de préconisation fondé sur des diagnostics et aboutissant à des commandes ou consignes établies en cohérence avec les objectifs définis à l'aménagement : le temps passé dépend pour une large part de la précision de l'aménagement, en particulier pour les programmes de coupes ;
- ◆ d'autre part, du temps de négociation avec les propriétaires (présentation, concertation, tournée éventuelle), qui dépend directement du nombre de propriétaires et de leur motivation.

S'agissant de la programmation des travaux, les aménagements prévoient un coût moyen annuel lissé sur la durée de l'aménagement, et les objectifs par parcelle concernée. Il n'y a pas, à la différence des coupes, de prévision fine par an et par parcelle. Il est donc nécessaire d'établir un diagnostic et des préconisations tous les ans.

Pour la Haute-Marne, la surface concernée par les travaux représente environ 21 % d'un triage totalement communal, soit 420 ha pour un triage de 2 000 ha. Le temps consacré annuellement par un agent patrimonial à la programmation des travaux puis à sa présentation/négociation avec le propriétaire est estimé de la manière suivante :

- ◆ programmation des travaux : l'agence estime à environ 30 ha la surface couverte par journée de travail, de la tournée à la saisie dans l'application de suivi des travaux « TECK » (hors vérification effectuée par le RUT), soit 14 jours par an par un agent patrimonial ;

Annexe V

- ♦ présentation/négociation du programme de travaux : 1 jour par commune, sachant qu'un agent gère en moyenne cinq communes en Haute-Marne ; le bilan de l'année passée, celui en cours et le bilan prévisionnel sont généralement présentés de manière concomitante : cette tâche nécessite 1 jour par commune et par an supplémentaire.

Le temps passé, uniquement par l'agent patrimonial, pour la programmation de travaux en forêt des collectivités est ainsi estimé à 24 jours⁷ par an en Haute-Marne.

S'agissant de la programmation des coupes, les aménagements prévoient précisément une liste de parcelles à passer en coupes année après année, sur toute la durée de l'aménagement, et les objectifs par parcelle concernée. Il convient néanmoins de distinguer les coupes réglées (amélioration) de celles qui restent indicatives (coupes de régénération qui dépendent des fructifications).

Pour les coupes réglées, l'agence estime qu'il n'est pas nécessaire d'établir un diagnostic et des préconisations tous les ans dans les cinq premières années d'aménagement (environ deux tiers des coupes en moyenne) à condition que les agents patrimoniaux appliquent les aménagements⁸. Pour ces coupes, une latitude de plus ou moins cinq ans est laissée au propriétaire à partir de la date d'inscription de la coupe à l'aménagement, afin notamment :

- ♦ d'ajuster les passages en coupe dans les jeunes peuplements, notamment lors de la première éclaircie ;
- ♦ d'anticiper les sorties des bois en fonction des places de dépôts existantes ou à créer ;
- ♦ d'organiser au mieux la desserte et la programmation pluriannuelle des coupes ;
- ♦ de regrouper les coupes susceptibles d'offrir des produits homogènes pour optimiser leur mobilisation et par conséquent, leur commercialisation.

Le temps passé annuellement par un agent patrimonial à l'élaboration de l'état d'assiette et à sa présentation/négociation avec le propriétaire est estimé par l'agence de la manière suivante :

- ♦ élaboration de l'état d'assiette : un jour passé par l'agent patrimonial pour 12 ha (de la visite de la parcelle au traitement informatique), sachant qu'en Haute-Marne, un agent a en moyenne 96 ha d'état d'assiette de forêt des collectivités, soit 8 jours par agent et par an ;
- ♦ présentation et discussion avec le propriétaire : 1 jour par commune et par an, soit en moyenne en Haute-Marne 5 jours par agent et par an, auquel s'ajoute un jour par commune et par an au titre des tournées de validation de l'état d'assiette effectuées en présence du responsable de l'UT.

Le temps consacré au traitement de l'état d'assiette par l'agent patrimonial est ainsi estimé à 18 jours⁹ par an en moyenne en Haute-Marne.

Ainsi, au total, le temps consacré par un agent patrimonial en Haute-Marne à la seule présentation/négociation des programmes de coupes et de travaux au propriétaire est estimé par l'agence à 4 jours par commune et par an.

⁷ 14 jours au titre du travail technique de programmation + 5 jours pour la présentation/négociation du programme de travaux (1 jour par commune, soit en moyenne 5 jours par agent en Haute-Marne) + 5 jours pour la présentation des bilans (1 jour par commune, soit en moyenne 5 jours par agent en Haute-Marne).

⁸ L'agence souligne à cet égard qu'il y a parfois un manque de confiance des agents dans les aménagements forestiers et une difficulté d'appropriation des aménagements de la part des agents patrimoniaux en cas de renouvellement important des personnels.

⁹ 8 jours au titre de l'élaboration de l'état d'assiette + 5 jours (1 jour par commune) au titre de la présentation/discussion avec le propriétaire + 5 jours (1 jour par commune) au titre de la validation de l'état d'assiette en présence du RUT.

1.3.2.3. La mission estime à plus de 52 300 jours (environ 265 ETP) le temps consacré chaque année par les agents aux discussions avec les propriétaires sur les programmes de coupes et de travaux

De l'ensemble de ces estimations, la mission retient que la réduction du nombre d'interlocuteurs de l'ONF pour la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités permettrait *a minima* de réduire le temps consacré par les agents à la présentation et à la discussion des programmes de coupes et de travaux avec les propriétaires, soit environ 4 jours par interlocuteur et par an (estimations convergentes du groupe d'experts, de l'UT des Alpilles et de l'agence de Haute-Marne).

A partir des données figurant dans le référentiel des forêts, qui précisent pour chaque forêt, le type de forêt (communale, sectionale, etc.), l'appartenance de la forêt à un regroupement de la gestion forestière (syndicat intercommunal de gestion forestière, syndicat mixte de gestion forestière, etc.) et le propriétaire, la mission a estimé le nombre d'interlocuteurs de l'ONF pour la gestion des forêts des collectivités de la manière suivante :

Tableau 4 : Estimation du nombre d'unités de gestion pour les forêts des collectivités

Nombre de forêts des collectivités gérées	Nombre de forêts non sectionales n'appartenant pas à un regroupement (1)	Nombre de regroupements (2)	Nombre de communes dont relèvent les forêts sectionales n'appartenant pas à un regroupement (3)	Nombre d'unités de gestion (1) + (2) + (3)
15 644	11 814	276	996	13 086

Source : Mission à partir des données de l'ONF.

Pour éviter de surestimer de façon trop importante le temps consacré par les agents à la gestion des forêts des collectivités dans les territoires qui concentrent la majeure partie des forêts sectionales (Auvergne en particulier), la mission a retenu dans l'estimation du nombre d'unités de gestion le nombre des communes dont relèvent ces sections ou le groupement auquel elles appartiennent.

Sous ces hypothèses, la mission estime à plus de 52 300 jours homme (13 086 unités de gestion multipliées par 4 jours), le temps consacré chaque année par les agents patrimoniaux à la présentation et à la discussion des programmes de coupes et de travaux avec les propriétaires, soit 265 ETP environ.

2. La mission recommande d'inciter fortement les collectivités à regrouper la gestion de leurs forêts et de passer à une adoption pluriannuelle des programmes de coupes et de travaux

La superficie moyenne relativement faible des forêts des collectivités est coûteuse pour l'ONF, qui supporte en particulier les coûts de transaction et de discussion avec l'ensemble des propriétaires (plus de 13 000 interlocuteurs). La mission recommande donc :

- ♦ d'une part, de réduire le nombre d'interlocuteurs de l'office pour la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités en incitant fortement les collectivités à regrouper la gestion de leurs forêts dans le cadre des structures juridiques existantes (syndicats intercommunaux de gestion forestière, syndicats mixtes de gestion forestière, groupements syndicaux forestiers, etc.) ;

- ♦ d'autre part, de réduire la fréquence des rencontres avec les propriétaires (ou leurs représentants) en passant à une adoption pluriannuelle des programmes de coupes et de travaux.

Ces mesures présenteraient l'avantage non seulement de dégager des marges de manœuvre au sein de l'office en réduisant le temps consacré par les agents patrimoniaux aux discussions avec les propriétaires, mais également de gagner en efficacité sur :

- ♦ ***l'élaboration des aménagements*** : les outils utilisés par l'ONF pour élaborer les aménagements et réaliser les inventaires ont été conçus pour la forêt domaniale dont la surface moyenne est sept fois plus élevée qu'en forêt des collectivités ; un regroupement significatif de la gestion des forêts des collectivités permettrait à ces outils de retrouver de leur pertinence en les appliquant à des surfaces nettement plus importantes (cf. annexe II relative aux aménagements) ;
- ♦ ***la commercialisation du bois*** : un regroupement de la gestion des forêts des collectivités permettrait à la fois de mieux valoriser le bois mobilisé (regroupement des coupes susceptibles d'offrir des produits homogènes, optimisation de l'organisation de la desserte et de la sortie des bois en fonction des places de dépôts disponibles, etc.), de disposer d'unités de gestion viables, capables de peser sur la structuration de la filière (développement des contrats d'approvisionnement facilité) et de clarifier la frontière entre le régime forestier et les activités concurrentielles en limitant *de facto* le recours aux dispositifs « palliatifs » mis en place par le code forestier en l'absence de regroupement significatif de la gestion des forêts des collectivités (exploitation groupée et ventes groupées ; cf. annexe IV relative aux limites entre le régime forestier et le concurrentiel) ;
- ♦ ***la réalisation des travaux*** : les activités conventionnelles réalisées par l'office en matière de travaux forestiers (office entrepreneur de travaux ou assistance technique à donneur d'ordre), aujourd'hui largement déficitaires, gagneraient en rentabilité si elles pouvaient être conduites sur des ensembles plus vastes. Contractualiser des travaux sur plusieurs années permettraient également à des entreprises de travaux forestiers (ETF) souvent fragiles de pouvoir envisager des recrutements plus stables et proposer des prix plus attractifs pour les collectivités ;
- ♦ ***la gestion de la biodiversité***, qui serait également facilitée dans le cadre d'unité de gestion d'une taille plus significative.

Du point de vue des collectivités, le regroupement de la gestion de leurs forêts peut certes donner le sentiment aux propriétaires d'être « dépossédés » de leurs forêts, un argument souvent mis en avant lors des déplacements de la mission sur le terrain, mais il présente l'avantage, comme indiqué précédemment, de mutualiser les risques et de lisser dans le temps les recettes et les dépenses qui s'attachent à cette gestion. En outre, l'amélioration de l'efficacité du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités faciliterait le retour à l'équilibre de ce domaine d'activité et limiterait ainsi le risque dans la durée d'une augmentation de la contribution financière des collectivités à son financement.

2.1. Inciter fortement les collectivités à regrouper la gestion de leurs forêts

La mission recommande d'inciter très fortement les collectivités à regrouper la gestion de leurs forêts en recourant aux différentes formes juridiques existantes (SIGF, SMGF, GSF, etc.) de mutualisation de la gestion des forêts.

La mission identifie deux manières d'envisager le regroupement de la gestion des forêts des collectivités :

Annexe V

- ♦ soit en privilégiant un critère de proximité géographique : l'objectif consisterait à regrouper l'ensemble des forêts d'une surface inférieure à 200 ou 500 hectares dans des syndicats de gestion d'une taille minimale respective de 500 ou 1 000 hectares, proches les uns des autres, idéalement sur le périmètre des unités territoriales ;
- ♦ soit en privilégiant un critère de surface de forêts : l'objectif consisterait à regrouper la gestion des plus petites forêts (surface inférieure à 25 hectares) au niveau de l'agence dont elles dépendent.

2.1.1. Option 1 : privilégier des regroupements en fonction de la proximité géographique des forêts

Cette première option, qui a la préférence de la mission, vise à regrouper la gestion des forêts des collectivités situées à proximité les unes des autres (idéalement dans le périmètre de l'unité territoriale) afin de constituer des ensembles d'une taille critique suffisante pour améliorer de manière significative l'efficacité du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans ces forêts.

Privilégier un critère de proximité géographique en matière de regroupement suppose d'intégrer « dans l'assiette » des forêts de tailles diverses afin d'obtenir une masse critique suffisante pour donner du sens au regroupement dans le périmètre de chaque UT. La mission propose ainsi les deux options suivantes en fonction de l'ambition souhaitée de la mesure.

Proposition n°1: Regrouper la gestion des forêts des collectivités d'une surface inférieure à 500 hectares (respectivement 200 hectares) dans des syndicats ou groupements forestiers d'une taille minimale de 1 000 (respectivement 500 hectares). A défaut, appliquer une contribution financière supplémentaire à la collectivité concernée (cf. proposition 2).

Les gains attendus de cette mesure sont chiffrés en considérant que la réduction du nombre d'interlocuteurs permet à l'ONF d'économiser 4 jours homme par unité de gestion au titre de la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités (cf. § 1.3.2.3).

La mission a dès lors estimé le nombre d'interlocuteurs de l'ONF qui résulterait de la mise en œuvre de l'une ou l'autre de ces options et l'a comparé à la situation de référence (13 086 unités de gestion) pour évaluer le gain potentiel. Dans chaque cas, la mission a examiné le nombre et la surface des entités concernées par unité territoriale, puis elle a estimé le nombre de groupements potentiels par UT. Dans moins de 10 % des cas (unités territoriales les moins communales), des regroupements seraient nécessaires au niveau de deux UT relevant de la même agence.

- ♦ dans l'hypothèse du regroupement de la gestion des forêts de moins de 500 hectares dans des syndicats ou groupements forestiers d'au moins 1 000 hectares, la mission estime à un peu plus de 10 300 la réduction du nombre d'interlocuteurs par rapport à la situation initiale ;
- ♦ dans l'hypothèse du regroupement de la gestion des forêts de moins de 200 hectares dans des syndicats ou groupements forestiers d'au moins 500 hectares, la mission estime à près de 7 800 la réduction du nombre d'interlocuteurs par rapport à la situation initiale.

Tableau 5 : Estimation des gains en emplois et en M€ associés à l'une ou l'autre des hypothèses

	Situation initiale	Hypothèse 1 : regroupement des forêts de moins de 500 ha dans des groupements d'au moins 1 000 ha	Hypothèse 2 : regroupement des forêts de moins de 200 ha dans des groupements d'au moins 500 ha
Estimation du nombre d'unités de gestion			
Moins de 25 ha	2 139	1 388	1 275

Annexe V

	Situation initiale	Hypothèse 1 : regroupement des forêts de moins de 500 ha dans des groupements d'au moins 1 000 ha	Hypothèse 2 : regroupement des forêts de moins de 200 ha dans des groupements d'au moins 500 ha
De 25 à 50 ha	1 764		
De 50 à 100 ha	2 381		
De 100 à 150 ha	1 629		
De 150 à 200 ha	1 131		
De 200 à 500 ha	2 693		2 693
De 500 à 1 000 ha	902	902	902
Plus de 1 000 ha	447	447	447
TOTAL	13 086	2 737	5 317
Evolution du nombre d'unités de gestion (1)	-	-10 349	-7 769
Gain estimé en jours homme (2) = 4*(1)	-	-41 396	-31 076
Gain estimé en ETP (3) = (2) / 197	-	-210	-158
Gain estimé en M€ (4) = (2) * 478 €¹⁰	-	-20	-15

Source : Mission.

La mission estime ainsi les gains associés au regroupement de la gestion des forêts des collectivités à **20 M€** et **210 ETP** dans l'hypothèse 1 et à **15 M€** et **158 ETP** dans l'hypothèse 2. Les gains financiers sont chiffrés en valorisant un jour homme de production en coût complet à 478 €, conformément à ce qui ressort de la comptabilité analytique de l'office en 2013, ce qui suppose implicitement une réduction des charges indirectes à proportion de la réduction des effectifs.

Si l'hypothèse 2 conduit déjà à une économie significative pour le régime forestier, la mission souligne que les impacts non chiffrés sur la structuration du marché des bois et des travaux forestiers, qui sont des objectifs importants pour l'Etat, seront beaucoup plus faibles dans ce cas que dans l'hypothèse 1. L'Etat pourrait envisager de financer les études préalables à la mise en œuvre de ces regroupements porteurs d'économies importantes dans la durée sur la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités.

2.1.2. Option 2 : privilégier des regroupements en fonction de la taille des forêts

Si un regroupement significatif de la gestion des forêts des collectivités tel que proposé dans l'option 1 n'était pas retenu, la réduction du coût du régime forestier mis en œuvre par l'ONF ne pourrait être atteinte que par une adaptation importante des outils utilisés par l'office, en particulier des aménagements (cf. annexe II relative aux aménagements).

¹⁰ Valorisation d'un jour homme de production tel qu'il ressort de la comptabilité analytique 2013 de l'office, i.e. le coût du régime forestier dans les forêts des collectivités (175 M€) divisé par le nombre de jours homme de production affectés à la gestion des forêts des collectivités dans les CTPF 2013 (367 024 jours homme).

En tout état de cause, même dans cette hypothèse, la mission recommande que soit *a minima* regroupée la gestion des forêts des collectivités les plus petites, d'une surface inférieure à 25 hectares, par référence aux forêts privées pour lesquelles, en-deçà de ce seuil, il n'existe pas d'obligation d'élaborer un plan simple de gestion. En effet, ces forêts représentent près d'un quart des forêts des collectivités en nombre (3 800 forêts), mais seulement 1,6 % de la surface (46 000 ha) et 2,0% du volume de bois mobilisé (150 000 m³). C'est pour ces forêts que le coût de gestion à l'hectare est le plus élevé, alors même qu'elles ne représentent pas d'enjeu en termes de production de bois.

Proposition n° 1 bis : Regrouper la gestion des forêts des collectivités d'une surface inférieure à 25 hectares dans des syndicats ou groupements forestiers gérés au niveau de l'agence. A défaut, appliquer une contribution financière supplémentaire à la collectivité concernée (cf. proposition 2) ou les autoriser à sortir du régime forestier et à passer sous gestion privée.

Les 2 139 unités de gestion de moins de 25 hectares qui existent aujourd'hui pourraient alors être ramenées à une soixantaine, soit :

- ♦ une entité par agence dans le cas général (51 agences) ;
- ♦ une entité par unité territoriale dans les agences qui concentrent un nombre très élevé de forêts de moins de 25 hectares : Montagnes d'Auvergne (995 forêts concernées et 10 734 ha : sept regroupements), Limousin (375 forêts concernées et 4 061 ha : trois regroupements), Bourgogne Est (188 forêts concernées et 2 217 ha : deux regroupements).

Sous cette hypothèse, la mission estime, selon la même méthode que précédemment, les gains associés au regroupement de la gestion des forêts des collectivités de moins de 25 ha à **42 ETP** et **4 M€**.

L'incitation des collectivités au regroupement de la gestion de leurs forêts se traduirait concrètement, dans tous les cas, par l'instauration d'une contribution financière qui leur serait appliquée en cas de refus.

Proposition n° 2 : Sanctionner financièrement les collectivités propriétaires de forêts d'une surface inférieure à un certain seuil (cf. *supra* les différentes options proposées : 500, 200 ou 25 hectares) qui refusent d'adhérer à un syndicat ou groupement de gestion forestière selon le barème suivant : 60 € par hectare pour les forêts d'une surface inférieure à 25 hectares ; 30 € par hectare pour les forêts d'une surface de 25 à 100 hectares et 20 € par hectare pour les forêts d'une surface supérieure à 100 hectares.

Cette proposition qui vise essentiellement à inciter les collectivités à modifier leur comportement et faire évoluer les modalités de mise en œuvre du régime forestier *via* l'application d'une contribution financière ne poursuit pas un objectif de rendement financier.

Néanmoins il est possible d'estimer le gain maximal à attendre de cette mesure, en l'absence de modification du comportement des collectivités, en répartissant les unités de gestion telles qu'elles existent aujourd'hui par classe de surface et en leur appliquant le barème proposé *supra*.

Tableau 6 : Estimation du gain financier maximal associé à la contribution financière appliquée aux collectivités qui refuseraient de regrouper la gestion de leurs forêts, en fonction des seuils de surface envisagés (en M€, à comportement inchangé des collectivités)

En hectare	En million d'hectares				En M€
Classe de surface	Surface de forêts non sectionales n'appartenant pas à un groupement (1)	Surface gérée par les groupements existants (2)	Surface de forêts sectionales n'appartenant pas à un groupement (3)	Surface gérée par les unités de gestion (4) = (1)+(2)+(3)	Gain maximal estimé au titre de la pénalisation financière des collectivités (4)*(60, 30 ou 20 € en fonction de la surface)
Moins de 25	0,02	0,00	0,02	0,04	2,46
De 25 à 50	0,06	0,00	0,02	0,08	2,33
De 50 à 100	0,16	0,00	0,02	0,19	5,55
De 100 à 150	0,19	0,00	0,02	0,21	4,15
De 150 à 200	0,18	0,00	0,01	0,19	3,85
De 200 à 500	0,76	0,03	0,02	0,82	16,31
De 500 à 1 000	0,57	0,02	0,00	0,60	-
Plus de 1 000	0,76	0,03	0,00	0,79	-
TOTAL	2,71	0,09	0,11	2,91	34,65

Source : Mission.

Ainsi, en l'absence de modification des modalités actuelles de regroupement de la gestion des forêts des collectivités, le barème des sanctions financières proposées par la mission conduirait à un gain financier pour l'ONF de :

- ♦ 2,5 M€ en l'absence de regroupement de la gestion des forêts de moins de 25 hectares ;
- ♦ 18,3 M€ en l'absence de regroupement de la gestion des forêts de moins de 200 hectares ;
- ♦ 34,7 M€ en l'absence de regroupement de la gestion des forêts de moins de 500 hectares.

2.2. Faire adopter par les propriétaires des programmes pluriannuels de coupes et de travaux

Outre la réduction du nombre d'interlocuteurs de l'ONF pour la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités, la mission recommande de chercher à réduire la fréquence de leurs rencontres. Alors même que les aménagements prévoient les coupes et les travaux à réaliser sur toute la durée de l'aménagement, les programmes de coupes et de travaux font l'objet d'une présentation et d'une négociation annuelle avec les propriétaires, qui mobilisent de plus en plus les agents.

Proposition n° 3 : Passer à une adoption pluriannuelle (trois ans) des programmes de coupes et de travaux.

Pour estimer les gains qui résulteraient de l'adoption d'un programme triennal de coupes et de travaux la mission a interrogé trois agences, qui lui ont fourni les indications suivantes :

- ♦ Agence Vosges Ouest : réduction de 30 à 40 % du temps consacré par les agents patrimoniaux à la présentation et à la négociation avec les propriétaires des programmes de coupes et de travaux ;
- ♦ Agence de Haute-Marne : réduction du temps consacré par les agents patrimoniaux à l'élaboration de l'état d'assiette ainsi qu'à la présentation et à la négociation des programmes de coupes et de travaux avec les propriétaires estimée entre deux et trois jours par commune ;

Annexe V

- ◆ Agence de Schirmeck : réduction de 50 % du temps consacré par les agents patrimoniaux à la présentation et à la négociation avec les propriétaires des programmes de coupes et de travaux.

La mission ayant estimé à 4 jours par commune le temps consacré chaque année par les agents patrimoniaux à la présentation et à la négociation des programmes de coupes et de travaux, elle retient un gain au titre du passage à la pluri-annualité de 1,5 jour par interlocuteur (38 %). Le chiffrage des gains associés à cette mesure dépend donc du nombre d'interlocuteurs de l'ONF pour la mise en œuvre du régime forestier et de l'hypothèse qui sera retenue en matière de regroupement. Les estimations réalisées par la mission figurent dans le tableau *infra*.

Tableau 7 : Estimation des gains associés à l'adoption d'un programme triennal de coupes et de travaux

	Situation actuelle	Hypothèse 1 : regroupement des forêts de moins de 500 ha dans des groupements d'au moins 1 000 ha	Hypothèse 2 : regroupement des forêts de moins de 200 ha dans des groupements d'au moins 500 ha	Hypothèse 3 : regroupement des forêts de moins de 25 ha dans des groupements gérés par les agences
Nombre d'unités de gestion (1)	13 086	2 737	5 317	11 007
Gain estimé en jours homme (2) = 1,5*(1)	19 629	4 106	7 976	16 511
Gain estimé en ETP (3) = (2) / 197	100	21	40	84
Gain estimé en M€ (4) = (2) * 478 €¹¹	9	2	4	8

Source : Mission.

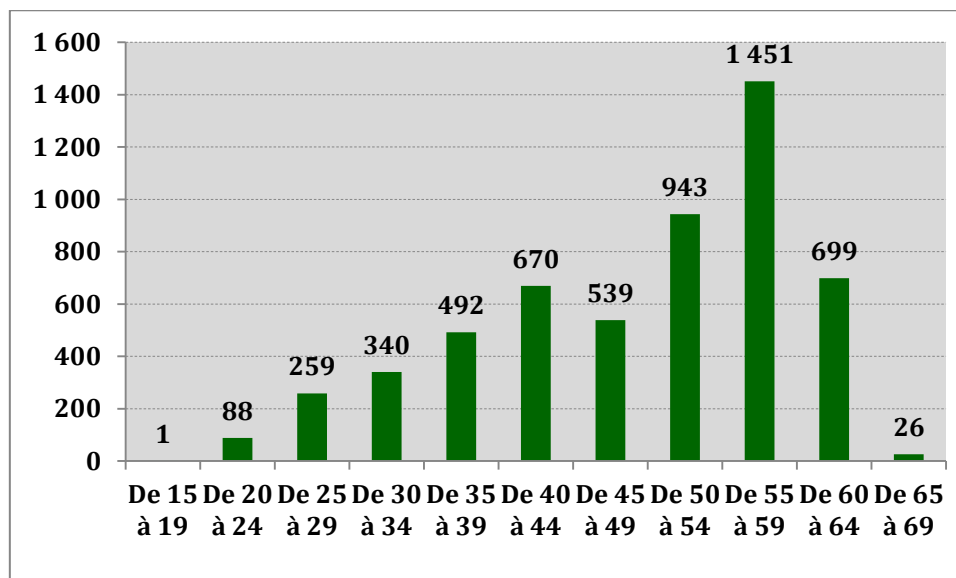
Les gains sont estimés par la mission entre 21 et 100 ETP (de 2 à 9 M€) selon les hypothèses de regroupement de la gestion des forêts des collectivités.

3. L'importance des départs à la retraite dans les années à venir offre une opportunité historique de modifier les modalités de mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités

La période 2016-2020 du prochain contrat d'objectifs et de performance (COP) sera marquée par un fort taux de départ en retraite des personnels, fonctionnaires en particulier. Le nombre total de fonctionnaires au 31 décembre 2014 est de 5 508, dont 484 (8,7 %) sont âgés de 61 ans et plus et 1 879 (34,1 %) sont âgés de plus de 56 ans (et seront donc âgés de plus de 62 ans au 31 décembre 2020). L'âge moyen de départ à la retraite, en 2014, est de 61,9 ans.

¹¹ Valorisation d'un jour homme de production tel qu'il ressort de la comptabilité analytique 2013 de l'office, i.e. le coût du régime forestier dans les forêts des collectivités (175 M€) divisé par le nombre de jours homme de production affectés à la gestion des forêts des collectivités dans les CTPF 2013 (367 024 jours homme).

Graphique 7 : Répartition des agents titulaires par classe d'âge au 31 décembre 2014 (en nombre)



Source : ONF.

L'estimation du nombre moyen annuel de départs à la retraite associée au schéma d'emploi 2015 est de 280. Entre 2016 et 2020, le nombre annuel de départs à la retraite va augmenter de 280 à 300, dont une partie importante dans le corps des TSF (de l'ordre de **150**, soit 56% des départs), mais également dans les catégories C et B administratifs d'une part et les A techniques d'autre part (plus de 50).

L'importance des départs à la retraite sur la période à venir offre une opportunité historique à l'office d'adapter les modalités de mise en œuvre du régime forestier. Le contenu en terme de métiers/profils dépendra de l'évolution des missions en terme de contenu et de degré de priorité telle que définie dans le COP.

En toutes hypothèses, cet enjeu doit s'appuyer sur des mesures d'anticipation et d'adaptation (GPRH) :

- ◆ développement de la formation BTS par alternance tant pour les emplois publics (vivier externe de TSF 1er grade, partenariat avec écoles forestières) que privés (ouvriers forestiers) ;
- ◆ formation d'adaptation à l'emploi et formation continue prenant en compte l'évolution des métiers et une analyse plus fine des compétences attendues par métier ;
- ◆ mesures de transmission des savoirs entre ancienne et jeune générations ;
- ◆ formalisation des projets individuels de parcours professionnel et leur accompagnement ;
- ◆ constitution coordonnée et structurée d'un vivier interne de RUT/RUP (en priorité, mais aussi aménagistes, ...).

ANNEXE VI

Le financement du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités

SOMMAIRE

1. HISTORIQUE DU FINANCEMENT DU RÉGIME FORESTIER DES COLLECTIVITÉS.....	1
1.1. Modalités de financement du régime forestier de 1837 à 1966.....	1
1.1.1. <i>Le système initial</i>	1
1.1.2. <i>Les évolutions de 1837 à 1919</i>	1
1.1.3. <i>L'évolution de 1919 à 1966</i>	2
1.2. Les modalités de financement à compter de la création de l'ONF.....	3
2. LES DIFFÉRENTES SOURCES DE FINANCEMENT AUJOURD'HUI.....	5
2.1. Les frais de garderie.....	6
2.1.1. <i>L'assiette</i>	6
2.1.2. <i>Les taux</i>	7
2.1.3. <i>Les modalités de recouvrement des frais de garderie</i>	8
2.2. La taxe à l'hectare.....	8
2.3. Le versement compensateur	9
3. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	9
3.1. S'assurer de l'intégration des recettes chasses même sous une forme forfaitaire dans les frais de garderie	10
3.2. Réintégrer dans le régime forestier l'ensemble des prestations de l'ONF liées à l'exploitation en bois façonné (ATDO, OET) et modifier simultanément l'assiette des frais de garderie.....	10
3.3. Augmenter les frais de garderie et la taxe à l'hectare	13
3.3.1. <i>Une augmentation généralisée mais limitée en raison du plafond que constitue le coût du secteur privé</i>	13
3.3.2. <i>Une augmentation limitée sous forme de pénalité liée au comportement des communes forestières en matière de regroupement de la gestion de leurs forêts</i>	17
3.3.3. <i>Mesures complémentaires envisageables</i>	17

1. Historique du financement du régime forestier des collectivités¹

1.1. Modalités de financement du régime forestier de 1837 à 1966

1.1.1. Le système initial

En 1827, le code forestier promulgué le 31 juillet institue un régime juridique spécial – le régime forestier - destiné à encadrer la gestion et l'exploitation des forêts de certaines personnes morales, notamment des communes et sections de communes. L'administration des eaux et forêts est en charge de mettre en œuvre le régime forestier.

Dès 1827, il a été prévu que la mise en œuvre du régime forestier s'effectuerait sans frais (articles 93 et 106 du code forestier ancien), c'est-à-dire que l'administration des eaux et forêts ne factureraient pas ses interventions au coût réel au titre du régime forestier. Toutefois, l'Etat prévoyait d'être indemnisé pour partie de cette charge financière grâce à une contribution forfaitaire des collectivités propriétaires, celles-ci étant tenues de verser à l'Etat - Eaux et Forêts - des frais d'administration de leurs forêts.

A l'époque, la charge financière correspondait essentiellement à la préparation et à la réalisation des ventes de bois, ainsi qu'au suivi des exploitations forestières. La surveillance et la police forestière était hors champ d'application puisque effectuée par des préposés communaux, agents forestiers assermentés salariés des municipalités propriétaires. Aussi parlait-on de *frais d'administration* et non de *frais de garderie*. De même, les coûts des opérations de délimitation et bornage et d'élaboration de l'aménagement étaient financés de manière spécifique. Ces contributions prenaient l'aspect de centimes additionnels à l'impôt foncier. Chaque année, la loi de finances fixait le montant total de l'impôt foncier à recouvrer au profit de l'Etat, le montant des centimes additionnels étant ajusté en conséquence.

1.1.2. Les évolutions de 1837 à 1919

La loi du 20 juillet 1837 institua une péréquation par département suite aux critiques soulignant **le caractère injuste du système, les collectivités acquittant des frais d'administration proportionnels à la surface de leurs forêts et non à leur valeur**. Cette évolution demeura insuffisante. Les critiques persistèrent, les communes du Midi considérant que le système privilégiait les communes du grand quart Nord Est de la France.

La loi du 25 juin 1841 instaura un nouveau mode de financement du régime forestier dont s'inspire notre système contemporain. Les collectivités propriétaires devaient payer au Trésor public cinq centimes par franc du prix de vente des bois adjudgés ou délivrés (affouage communal), soit 5 % des recettes tirées des ventes et délivrances des bois. Les recettes tirées des produits accessoires (loyers de chasse, loyers pour location de terrain, recettes tirées des extractions de minéraux, etc.) intégrées par la loi de 1841 dans l'assiette du calcul, furent très vite exclues (loi du 19 juillet 1845), **leur décompte ayant été considéré trop fastidieux**.

¹ Source : Jacques Liagre, chef du département juridique de l'ONF.

Annexe VI

Cette taxe, dite *taxe du vingtième* ne pouvait excéder un franc par hectare (article 14 de la loi du 14 juillet 1856 - article 106 du code forestier). Elle était censée financer toutes les opérations de *conservation* et de *régie* effectuées par les agents des eaux et forêts (frais de tournée, frais d'impression des catalogues, des ventes de bois, entretien des marteaux, tenue des assiettes de coupes, publicité des ventes, etc.) à l'exception des opérations de délimitation, bornage et élaboration des aménagements qui étaient financées spécifiquement. De même, les collectivités payaient le salaire de leurs préposés communaux en charge de la surveillance (*garderie*) des forêts².

Ce système fut assez stable jusqu'au début du XX^{ème} siècle malgré la poursuite des critiques de collectivités qui, dès le Second Empire et sous la III^{ème} République se plaignirent du poids du régime forestier, de la tutelle des eaux et forêts « *incompatible avec un régime républicain* » et de la charge financière de cette taxe du vingtième qui rapportait à l'Etat un million de francs sur un coût total pour l'administration forestière avoisinant les 5,5 millions de francs.

1.1.3. L'évolution de 1919 à 1966

La loi du 30 novembre 1919 prononça l'intégration des préposés communaux dans l'administration d'Etat des eaux et forêts (loi de domanialisation des préposés communaux). Elle mettait ainsi fin aux critiques des collectivités contestant leur obligation de rémunérer des préposés soumis en pratique aux ordres de l'administration des eaux et forêts. Cette opération conduisit à refondre le système de financement du régime forestier. Aux *frais d'administration* s'ajoutèrent alors les *frais de garderie*. Aux deux missions correspondirent alors deux systèmes de financement.

Encadré 1 : Régime fixé par la loi de 1919

Le nouveau régime instituait en effet :

- ◆ un versement annuel d'une contribution égale au montant des frais de garderie de 1914 augmenté de 50 % ;
- ◆ une augmentation des frais d'administration existants : la taxe du vingtième intégrait désormais non seulement le produit des ventes de bois et la valeur des bois délivrés mais aussi les produits accessoires dont la chasse (article 6 de la loi).

Le plafond était porté à deux francs par hectare et par an en moyenne sur une période de dix ans. Autrement dit, une commune qui avait versé 20 francs par hectare ne payait plus de frais d'administration jusqu'à la fin des dix ans en cours.

Ce régime fut étendu par décret du 21 décembre 1919 ratifié par la loi du 17 décembre 1920 aux forêts des collectivités des départements d'Alsace et de Moselle revenus à la France depuis 1918.

Le système profitait aux collectivités possédant des forêts à forts revenus, celles-ci atteignant très vite le plafond de 20 francs (en général, au bout de trois ans), ce qui les exonérait de tous frais d'administration sur les années restant à courir jusqu'à expiration des dix ans.

Dès 1922, on rencontre des difficultés. **Des possibilités de dégrèvements sont accordées aux collectivités de montagne ayant des ressources insuffisantes pour supporter ces frais et dont la soumission des forêts au régime forestier s'imposait dans l'intérêt général.** Ces dégrèvements vont se multiplier et devenir systématiques.

² Le montant des salaires était fixé par les préfets. Il s'agissait d'une dépense obligatoire pour chaque collectivité, financée par la vente des bois ou la taxe d'affouage et au besoin par des dispositions extraordinaires (article 109 du code forestier). Les receveurs municipaux avançaient les fonds aux Trésoriers Payeurs qui versaient le salaire aux préposés communaux avec une retenue effectuée pour financer les tenues vestimentaires des préposés payées par les eaux et forêts.

Annexe VI

La loi de finances du 29 avril 1926 et le décret du 5 novembre 1926 fixent la contribution (frais de garderie) à trois fois la somme payée en 1914. Pour les frais d'administration, le plafond de deux francs par hectare et par décennie est porté à 80 francs. Cette mesure modifie profondément le système et déstabilise les communes forestières à petits revenus.

En 1935, le gouvernement de Pierre Laval modifie une fois de plus le dispositif par décret-loi du 30 octobre 1935. Désormais :

- ◆ les frais de garderie sont répartis entre les collectivités propriétaires sur la base d'une quote-part fixée globalement à douze millions de francs. Celle-ci est répartie entre les collectivités au prorata des produits des ventes de l'année précédente ;
- ◆ les frais d'administration viennent en supplément, toujours sur la base de la taxe du vingtième, soit 5 % des produits principaux et accessoires de chaque forêt, sans dégrèvement possible.

Ce système était simple (deux contributions sur la base d'une même assiette : produits réels de toute nature constatés l'année précédente. Plus de dégrèvement possible. Plus de plafonnement par décennie ou par année. Fin de l'avantage donné implicitement aux collectivités « riches »). **Globalement, les contributions des collectivités se rapprochaient du coût réel pour l'Etat du service rendu par les eaux et forêts³.**

L'arrêté ministériel utile à la mise en œuvre de ce nouveau système ne fut pris que le 7 février 1940, le recouvrement des frais de garderie et d'administration des années 1936 à 1939 étant ainsi suspendu jusqu'à publication de cet arrêté.

Au cours des vingt années suivantes, le système fonctionna assez bien avec deux réévaluations intermédiaires des douze millions de francs servant à financer les *frais d'administration*⁴, pour arriver (troisième réévaluation) à 142 millions en 1957. A partir de 1957, les gouvernements successifs ne réévaluèrent plus ce montant. Ce qui correspondait en 1935 à 8,7 % des recettes des forêts des collectivités devint 0,21 % de ces recettes en 1978. Le seuil de rupture était atteint.

1.2. Les modalités de financement à compter de la création de l'ONF

Dans le même temps, entre 1964 et 1966, l'administration des eaux et forêts était réformée et, s'agissant de la mise en œuvre du régime forestier, remplacée par un établissement public industriel et commercial, l'office national des forêts (ONF) qui devait supporter sur son budget propre le coût de mise en œuvre du régime forestier.

Afin de rééquilibrer le budget de cet établissement public, le législateur a prévu (article L. 123-1 du code forestier) que l'Etat attribuerait à l'ONF un versement compensateur, subvention permettant de prendre en charge la différence entre le produit des frais d'administration et de garderie et le coût réel de mise en œuvre du régime forestier (articles L. 147-1 et L. 123-1 du code forestier).

Face à cette charge financière devenue démesurée, l'Etat décida une réorganisation du système (on peut estimer à 65,7 millions de francs le trou à combler en 1978).

³ En 1935, les douze millions de francs représentaient 8,7 % des recettes des communes forestières. S'ajoutaient les frais de garderie (5 % des recettes), soit 13,7 % des produits tirés des forêts des collectivités. Si on y ajoute l'ensemble des droits divers (timbres, enregistrements, etc.) perçus alors sur les ventes, on atteignait une ponction réelle de l'Etat sur les produits des forêts communales avoisinant les 23 %.

⁴ Soit 32,7 millions, puis 45 millions.

Annexe VI

Une première tentative fut opérée lors de la loi de finances pour 1972 (article 44) qui prévoyait un taux de prélèvement de 12 % mais fut repoussée par les parlementaires⁵. L'article 92 de la loi de finances pour 1979 (loi du 28 décembre 1979) fusionna en un seul système les anciens frais d'administration et frais de garderie, devenus désormais frais d'administration et de garderie, financés par une contribution forfaitaire globale unique. Le taux unique de perception fut porté à 10 % à compter du 1^{er} janvier 1980. Dans le même temps, l'Etat supprimait les frais d'enregistrement de 4,20 %, estimant ainsi adoucir le choc financier pour les collectivités propriétaires⁶.

Une erreur de rédaction survenue au moment du vote de la loi a conduit à écrire que cette contribution était calculée par un taux de 10 % (8,5 % pour les forêts de montagne) appliqué aux produits des ventes, déduction faite des produits d'abattage et de façonnage. Ce qui semblait donc restreindre l'assiette des frais de garderie aux seules ventes de bois. Il a fallu modifier ce texte, une opération délicate réalisée par l'article 20 - II de la loi n° 84-1209 du 29 décembre 1984 remplaçant « *du montant des produits des ventes* » par « *du montant des produits de ces forêts* ».

La modification opérée indiquait expressément que ces dispositions « *sont interprétatives de l'article 92 de la loi de finances pour 1979 n° 78-1239 du 29 décembre 1978* », précision essentielle pour ne pas inciter les communes forestières à réclamer le remboursement de la part des frais de garderie calculés entre 1979 et 1984 sur une assiette portant sur des produits autres que les ventes de bois et pour empêcher tout nouveau débat parlementaire pouvant entraîner son lot d'amendements, avec l'incertitude que cela implique quant au devenir du texte.

Le décret n° 79.333 du 19 avril 1979 pris pour l'application de l'article 92 de la loi de finances pour 1979 donnait le mode opératoire pour mettre en œuvre le calcul des frais de garderie, évoquant notamment la procédure d'estimation de la valeur des bois délivrés (affouage).

Sur ces bases, l'ONF continua à percevoir les frais d'administration et de garderie sur l'ensemble des recettes issues des forêts des collectivités sans que cela ne génère de protestation jusqu'à ce qu'à la fin des années 1990, lorsque plusieurs communes (Mont Saint-Vincent en Côte-d'Or, Verfeuil dans le Gard, Saint-Nabor en Lorraine) se mirent alors à contester la perception des frais d'administration et de garderie sur les recettes issues des exploitations de carrière.

En 1982, avec l'introduction de la TVA à l'ONF, il fut décidé que la TVA sur les frais d'administration et de garderie serait calculée en-dedans, c'est-à-dire en réalité supportée par l'ONF.

Enfin, la loi de finances pour 1996 (loi du 30 décembre 1995) a porté les taux à 12 % et 10 % au lieu de 10 % et 8,5 %. Cette loi fut votée après un vif débat entre le gouvernement et la fédération nationale des communes forestières née de l'intention du gouvernement d'augmenter considérablement le montant de la contribution des communes (un taux de 16 % fut un temps envisagé).

⁵ Information issue des débats parlementaires : intervention du sénateur Robert SCHWINT (journal officiel du Sénat, séance du 28 novembre 1978, page 3850) et surtout intervention du sénateur Christian PONCELET (même JO p. 3851).

⁶ Intervention de Pierre MEHAIGNERIE, ministre de l'Agriculture, séance du sénat 28 novembre 1978 (JO précité p. 3852).

Annexe VI

Le décret n° 96-933 du 16 octobre 1996 modifiant le décret n° 79-333 pris pour l'application de cette nouvelle disposition a été l'occasion d'interpréter plus finement encore la loi en apportant une définition plus précise de l'assiette des frais de garderie : *« tous les produits du domaine soumis au régime forestier constatés au cours de l'exercice civil précédant celui de la contribution. Le montant de ces produits, y compris la chasse, la pêche, les concessions ou conventions de toutes natures liées à l'utilisation ou l'occupation du domaine soumis, est leur montant hors taxe etc. »*.

Aux termes de cet historique, il apparaît clairement que les débats suite à la tentative d'accroître la contribution des communes sont pour partie une répétition de l'histoire.

A l'origine, les collectivités propriétaires contribuaient au financement du coût de mise en œuvre du régime forestier à la fois par :

- ◆ la prise en charge directe du coût de la surveillance (garderie) en assumant le paiement des salaires des préposés communaux,
- ◆ le paiement des dépenses extraordinaires spéciales liées aux opérations d'élaboration de l'aménagement forestier et de délimitation bornage,
- ◆ le paiement de frais d'administration à l'Etat – centime additionnel à l'impôt foncier puis taxe du vingtième.

La réforme opérée en 1919 (loi de domanialisation des préposés communaux) conduisit à un système double où l'Etat se faisait rembourser d'une part, les frais de garderie (en imposant aux collectivités le remboursement de la surveillance sur la base du coût – réévalué – de la garderie de 1914, les communes payant au prorata des produits des ventes de bois), et d'autre part, les frais d'administration calculés sur le montant des produits de la forêt.

La réforme de 1979 regroupa l'ensemble des contributions des collectivités propriétaires en un seul système - actuels frais d'administration et de garderie - avec un taux unique de contribution appliqué aux produits des forêts, l'Etat prenant à sa charge la part principale du coût du régime forestier.

2. Les différentes sources de financement aujourd'hui

Selon le rapport de la Cour des comptes, en 2012, la hausse des ventes de bois a, mécaniquement, entraîné une hausse des produits de garderie de 2,2 M€, et la création de la contribution à l'hectare, une recette nouvelle de 4,7 M€. En 2014, le versement compensateur a, cependant, été accru. Toujours selon la Cour, le complément de produits provient du rattachement au domaine fonctionnel de l'exploitation groupée, jusque-là suivie en concurrentiel patrimonial (5,8 M€), de contributions publiques (4,7 M€, principalement la quote-part du fonds national d'assurance formation des salariés des exploitations et des entreprises agricoles (FAFSEA), jusque-là suivis en « non incorporé ») et de divers autres produits anciennement suivis en « non incorporé ».

Hormis le chiffre d'affaires des ventes groupées, neutre pour l'activité sous réserve de la rémunération qu'en tire l'office, les recettes que perçoit l'office pour sa gestion de la forêt des collectivités sont très principalement constituées du versement compensateur et, plus marginalement, des frais de garderie, augmentés, depuis 2012, d'une taxe supplémentaire de deux euros par hectare géré. Le paiement des frais de garderie est une dépense obligatoire des communes.

Ces frais de garderie ne couvrent pas le coût total de la mise en œuvre du régime forestier par l'ONF dans les forêts des collectivités. C'est l'Etat qui paye la différence à l'ONF par le biais du versement compensateur calculé sur des bases qui méritent d'être étayées.

Annexe VI

La mise en œuvre par l'ONF du régime forestier dans les forêts des collectivités se fait sans facturation. L'ONF finance sur son budget propre ce coût et est indemnisé très partiellement par les frais de garderie, contribution des collectivités.

Ces frais sont assis sur les recettes nettes des charges tirées de la forêt (vente de bois, concessions⁷, loyers de chasse). L'Etat rajoute un versement compensateur représentant théoriquement la différence entre le coût réel de la gestion des forêts des collectivités et les frais de garderie payés par ces dernières, et, dans la pratique un montant inférieur, le déficit étant financé par l'excédent de la forêt domaniale et/ou une subvention d'équilibre. A noter que pour les forêts domaniales, l'Etat finance l'action de l'ONF en lui abandonnant toutes les recettes issues de ces forêts.

2.1. Les frais de garderie

2.1.1. L'assiette

L'assiette des frais de garderie est définie à l'article 113 de la loi de finances n°2011-1977 du 28 décembre 2011 qui a modifié l'article 92 de la loi du 29 décembre 1978.

Il prévoit que l'assiette est constituée de tous les « *produits des forêts des collectivités territoriales relevant du régime forestier, y compris ceux issus de la chasse, de la pêche et des conventions ou concessions de toute nature liées à l'utilisation ou à l'occupation de ces forêts, ainsi que tous les produits physiques ou financiers tirés du sol ou de l'exploitation du sous-sol. Pour les produits de ventes de bois, le montant est diminué des ristournes consenties aux acheteurs dans le cas de paiement comptant et lorsqu'il s'agit de bois façonnés, des frais d'abattage et de façonnage hors taxe* ».

Encadré 2 : Modalités de calcul de l'assiette des frais de garderie

L'assiette des frais de garderie est composée des éléments suivants :

- ◆ le prix hors taxes (HT) des bois vendus sur pied durant l'exercice civil n-1 (charges éventuelles comprises) déduction faite toutefois de l'escompte éventuel pour paiement comptant ;
- ◆ le prix HT des bois vendus façonnés durant l'exercice civil n-1, charges éventuelles comprises, mais déduction faite d'une part, des frais d'abattage et de façonnage HT, et le cas échéant, des frais de débardage HT, d'autre part de l'escompte éventuel en cas de paiement comptant ; lorsque c'est l'ONF qui assure, contre rémunération de la collectivité, la prestation de surveillance de l'abattage, du façonnage et du débardage réalisés par un prestataire exploitant, le coût de cette surveillance est à inclure dans l'ATDO exploitation ;
- ◆ le montant inclut les subventions d'exploitation perçues par les collectivités pour diminuer leur coûts nets de façonnage ;
- ◆ dans le cas de ventes groupées, le montant de la vente diminuée du pourcentage retenu par l'office pour couvrir le coût de commercialisation (1 %) ;
- ◆ la valeur des coupes et produits ligneux délivrés en nature dont l'estimation est arrêtée par le préfet du département pour l'exercice n-1 sur proposition de l'ONF, et après avis de la collectivité ;
- ◆ le prix HT des autres produits du domaine soumis au régime forestier constatés au cours de l'exercice n-1 et notamment :
 - les produits de la chasse et de la pêche ;

⁷ Produits des carrières, antennes TV, lignes électriques, installation de panneaux photovoltaïques ou d'éoliennes, etc.

Annexe VI

- les produits des concessions ou autorisations liées à l'occupation du domaine ;
- les réparations de dommages et indemnités lorsqu'elles compensent des pertes de recettes.

Le décret n°96-933 du 16 octobre 1996 prévoit que les produits servant d'assiette sont les produits constatés au cours de l'exercice précédant celui de la contribution. Le montant de ces produits est le montant hors taxes (HT).

Pour les produits issus de ventes de bois, le montant est diminué des ristournes consenties aux acheteurs dans le cas de paiements comptant et lorsqu'il s'agit de bois vendus façonnés des frais d'abattage et de façonnage HT.

Pour les produits délivrés en nature, le montant est fixé dans chaque département par le préfet sur proposition de l'office et après l'avis de la collectivité propriétaire.

Aux fins de procéder au calcul des frais de garderie, le décret n°2012-710 du 7 mai 2012 précise que les personnes morales propriétaires doivent transmettre au plus tard le 31 janvier de chaque année à l'office les montants de l'intégralité des produits et charges visés à l'article 92 de la loi du 29 décembre 1978 constatés l'année précédente. Dans la pratique, les collectivités ne transmettent pas toujours un montant exhaustif des produits notamment en ce qui concerne les concessions. La mission a eu ainsi connaissance de cas où les agents de l'ONF acceptaient une non prise en compte des concessions dans l'assiette des frais de garderie sinon « *la commune ne commandera pas de travaux à l'ONF* ».

Les frais d'abattage et de façonnage, qui sont des charges déductibles des produits des ventes de bois, peuvent être calculés forfaitairement au mètre cube sur la base de tarifs fixés annuellement par le conseil d'administration de l'ONF. Dans la pratique, l'office ne recourt pas à cette possibilité.

2.1.2. Les taux

Le niveau des frais de garderie a évolué au fil du temps. Longtemps calculés en appliquant un pourcentage aux recettes totales de la forêt, les frais de garderie sont aujourd'hui calculés en appliquant un pourcentage de 10 ou 12 %, suivant que la commune est en zone de montagne ou en zone de plaine, à l'ensemble des recettes annuelles tirées par la commune de sa forêt (ventes de bois, location de la chasse, concessions diverses octroyées à des tiers).

Les communes de montagne⁸ qui bénéficient du taux réduit de contribution en application de l'article 92 de la loi du 29 décembre 1978 sont celles énumérées dans les arrêtés pris en application des articles D. 113-14 et D. 113-17 du code rural et de la pêche maritime.

Le produit des frais de garderie toutes taxes comprises est égal au produit de l'assiette et du taux. Les frais de garderie hors taxes sont égaux au produit de l'assiette et du taux divisé par 1,20, la TVA (20 %) étant calculée « en-dedans ».

⁸ Par application du décret n°77-566 du 3 juin 1977

2.1.3. Les modalités de recouvrement des frais de garderie

Encadré 3 : Modalités de recouvrement des frais de garderie

Seuil : les frais de garderie ne sont pas facturés en-dessous d'un montant fixé à 100 € TTC.

Report : lorsque les produits de vente des bois façonnés et les frais d'exploitation correspondant ne sont pas comptabilisés sur le même exercice, il est possible de reporter un de ces éléments pour éviter d'avoir une marge négative ($VBF < FE$) ou indûment positive ($VBF >> FE$) ;

Report des frais d'exploitation d'une année sur l'autre lorsque le CA des ventes de bois façonné est nul ;

Report du CA des ventes de bois façonnés lorsque les frais d'exploitation de la même année sont nuls ;

Report de la part des frais ou du CA des ventes correspondant à des ventes de bois façonné ou à des frais qui seront connus l'année suivante par la collectivité.

2.2. La taxe à l'hectare

Après une première tentative qui a échoué en 1995 (50 FF/ha), la taxe à l'hectare a été introduite en 2012 suite aux recommandations de la mission conjointe de 2011, dans le cadre du COP 2012-2016. En effet, le chapitre II « Forêt des collectivités : poursuivre une gestion durable et multifonctionnelle » du COP prévoyait de faire évoluer la contribution des collectivités au financement du régime forestier : afin d'accompagner l'action de l'ONF en faveur de la gestion durable de la forêt publique, les collectivités propriétaires de forêts seront appelées à contribuer de façon supplémentaire au financement du régime forestier.

L'objet était de permettre une meilleure adéquation entre les coûts de gestion des forêts communales et les produits issus de ces forêts. Pour l'information de ces collectivités, les coûts complets de gestion à l'échelle de territoires forestiers pertinents devaient être présentés au sien du comité consultatif de la forêt communale.

Pour la période 2012-2016, l'engagement global des collectivités au financement du régime forestier reposait sur l'équilibre suivant :

- ◆ des frais de garderie aux taux inchangés de 12 % pour les communes de plaine et de 10 % pour les communes situées en zone de montagne ;
- ◆ une contribution à l'hectare de forêt gérée d'un montant de 2 € ;
- ◆ une contribution à l'augmentation de la récolte de bois de 200 000 m³ par an par rapport à 2010.

Il était prévu que l'Etat prenne l'initiative des dispositions législatives et réglementaires nécessaires pour clarifier l'assiette des frais actuels de garderie, créer la contribution à l'hectare et s'assurer que toutes les communes susceptibles d'en relever puissent bénéficier du régime forestier.

La taxe à l'hectare s'applique à toutes les collectivités dont les forêts sont soumises au régime forestier et sont dotées d'un document de gestion au sens de l'article L124-1⁹ du code forestier, ou pour lesquelles l'office a proposé à la personne morale propriétaire un tel document.

⁹ Présentent des garanties de gestion durable, sous réserve de la mise en œuvre effective du programme de coupes et travaux prévu, les bois et forêts gérés conformément à :

1° un document d'aménagement arrêté ;

2° un plan simple de gestion agréé ;

3° un règlement type de gestion approuvé, à condition que le propriétaire respecte celles des prescriptions mentionnées aux articles L. 122-5 et L. 313-2 qui lui sont applicables.

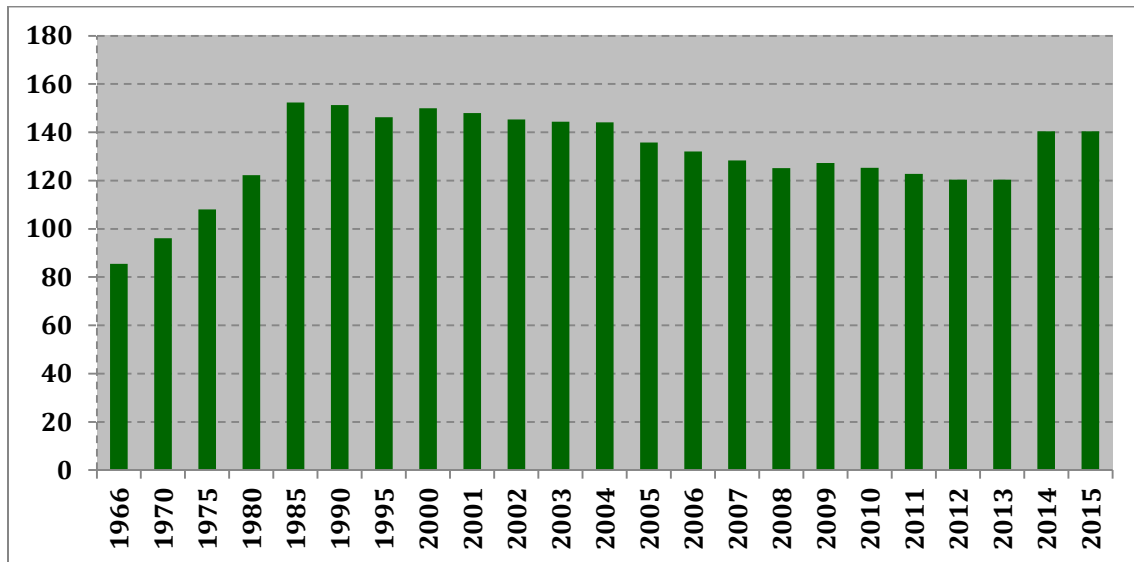
En pratique, la mission a constaté à l'occasion de déplacements terrain en région méditerranéenne que certaines communes n'acquittaient pas la taxe à l'hectare, faute pour l'ONF de leur avoir proposé un aménagement en raison du retard accumulé sur cette activité.

2.3. Le versement compensateur

Le financement du régime forestier est assuré par le versement compensateur de l'Etat versé à l'ONF en complément des frais de garderie et de la taxe à l'hectare payés par les collectivités. Ainsi, le service rendu par l'ONF ne lui est rémunéré que très partiellement par les communes forestières.

En ce qui concerne le versement compensateur, son fondement juridique figure dans la loi de finances rectificatives de 1964 et à l'article L. 223-1 du code forestier. Il a évolué de la manière décrite dans le graphique suivant de 85,5 M€¹⁰ en 1966 à 146,2 M€ en 1995¹¹. Aucun texte ne précise son mode de calcul.

Graphique 1 : Evolution du versement compensateur depuis 1966 en M€ constants 2012



Source : ONF.

Selon le rapport de la Cour des comptes de juin 2014, ce versement compensateur représente, en 2012, 78,6 % du chiffre d'affaires externe de l'activité de gestion des forêts des collectivités. Or, le versement compensateur est gelé, quand il n'est pas réduit. Depuis au moins 1999 jusqu'à 2008 inclus, le montant versé a été inférieur au montant annoncé et depuis 2003, le montant du versement compensateur ne suffit plus à équilibrer l'activité.

3. Les recommandations de la mission

La mission formule trois types de recommandations pour le financement du régime forestier des forêts des collectivités.

¹⁰ En € constants 2012.

¹¹ Source : SNUPFEN.

3.1. S'assurer de l'intégration des recettes chasses même sous une forme forfaitaire dans les frais de garderie

Sur la base des frais de garderie acquittés par les collectivités, il apparaît que 52 % de la surface des forêts des collectivités seraient sans recettes au titre de la chasse et de la pêche (ou recettes non déclarées dans les assiettes de frais de garderie). Pour les 48 % de surface de forêts des collectivités donnant lieu à des recettes au titre de la chasse et de la pêche, celles-ci atteignent, en moyenne sur les exercices 2011-2013, **21,3 M€**, soit 15,4 €/ha.

Une des difficultés importantes pour les collectivités concerne les forêts incluses dans le périmètre des associations communales de chasse agréées (ACCA). Dans son principe la gestion par les ACCA permet de regrouper en une gestion cynégétique commune des territoires appartenant à des propriétaires dispersés. Les ACCA autoriseraient une gestion plus efficace, ce qui n'est pas le cas le plus souvent. Dans ces cas, la collectivité est dépossédée de tous pouvoirs de gestion cynégétique et ne dispose pas de ressources alors qu'elle est exposée à des frais de protection des peuplements. Pourtant, la loi permet aux propriétaires de sortir du périmètre de l'ACCA et de reprendre la main sur la gestion cynégétique de sa propriété lorsque celle-ci dépasse un certain seuil de surface (en plaine : seuil de 20 à 60 ha selon les départements ; en montagne, seuil de 100 à 300 ha).

Proposition n° 1 : La mission propose pour les collectivités dont les forêts dépassent 500 ha (et qui peuvent donc faire l'objet d'une gestion cynégétique relativement indépendante) dont la situation exige un accroissement de la pression de chasse et qui qui n'utilisent pas la possibilité offerte par la loi de sortir du périmètre des associations communales de chasse agréées (*c'est le cas général, les élus ne souhaitant pas soulever des conflits avec les chasseurs intéressés par les ACCA, souvent habitants des communes concernées*) :

i) soit une majoration forfaitaire de l'assiette des frais de garderie à ce titre à hauteur de 15,4 €/ha correspondant à la moyenne constatée sur trois ans des recettes tirées de la chasse et de la pêche dans les collectivités qui les facturent ; rendement pour l'ONF estimé à environ 2 M€ ;

ii) soit une majoration de la contribution à l'hectare (par exemple : dix euros par hectare au lieu de deux euros) afin d'inciter les collectivités à sortir des ACCA.

La mission souligne néanmoins l'immense difficulté qu'il y aurait à obtenir de la part des maires la sortie de leurs forêts du périmètre des ACCA. En effet, dans la mesure où même les propriétaires privés ne sortent pas des ACCA pour ne pas s'exposer à la vindicte des chasseurs, on imagine difficilement les maires assumer une telle décision. De plus, la mission n'ignore pas l'importance des obstacles sociologiques à la mise en œuvre de cette recommandation, alors même que le montant de la contribution supplémentaire en jeu est faible.

3.2. Réintégrer dans le régime forestier l'ensemble des prestations de l'ONF liées à l'exploitation en bois façonné (ATDO, OET) et modifier simultanément l'assiette des frais de garderie

Proposition n° 1 : Suite aux constats relevés par la mission de difficulté de classement des prestations d'exploitation (tantôt en régime forestier, tantôt en concurrentiel), il est recommandé d'intégrer dans le régime forestier toutes les prestations d'exploitation en bois façonné (figurant actuellement en concurrentiel et/ou régime forestier) en contrepartie de la suppression de la déduction des frais d'exploitation de l'assiette des frais de garderie pour les collectivités.

Annexe VI

Cette mesure ne peut s'envisager qu'à recettes constantes pour l'ONF. Or, les montants étant équivalents selon les calculs de la direction commerciale bois et services (DCBS) et l'échange concernant les mêmes collectivités, il n'y a donc pas de transfert de charges. En outre, il est préférable pour l'ONF de sortir des prestations déficitaires¹² du domaine concurrentiel et de sécuriser une recette sous forme de frais de garderie plutôt que de recettes concurrentielles plus aléatoires.

La direction commerciale bois et services a produit à la mission une étude simulant le changement d'assiette des frais de garderie en passant, pour le bois façonné, aux recettes brutes au lieu des recettes nettes des frais d'exploitation.

Tableau 1 : Détail des modalités de calcul d'un changement d'assiette pour les frais de garderie

Modalités de calcul	2013	2014	2016 (objectif)
Volume vendu façonné (m ³) (1)	1 499 219	1 615 662	2 000 000 ¹³
Pourcentage de bois façonné	23	26	30
Prix unitaire des ventes de bois façonné (€/m ³) (2)	63,1	69,3	69,0
Dont contrats (m ³)	836 158	897 410	1 675 000
Prix unitaire de ventes dans les contrats (€/m ³)	54,1	59,3	59,0
Coût exploitation constaté en forêt domaniale (€/m ³) (3)	23,2	25,2	25,0
Frais de garderie théoriques bois façonné à 10% HT¹⁴ (€/m³) (4)=(2-3)*10%	3,99	4,41	4,40
Marge brute de l'ONF sur le volume de bois façonné vendu (€/m³)¹⁵ (5)	3,06	3,16	3,5
Volume vendu sur pied (m ³) (6)	5 059 304	4 581 684	4 700 000
Prix unitaire des ventes de bois sur pied (€/m ³) (7)	28,9	32,5	32,0
Dont unités de produit hors contrats (m ³)	1 028 579	912 523	300 000
Prix unitaire des ventes d'unités de produits (€/m ³)	16,3	17,3	17,0
Frais de garderie théoriques bois sur pied à 10% HT¹⁶ (€/m³) (8)=(6)*10%	2,89	3,25	3,20
Recettes brutes théoriques actuelles (9)=(4)*(1) + (5)*(1) + (8)*(6)	25 198 940	27 109 170	30 840 000
A recette ONF constante : hypothèse de taux de frais de garderie HT sur les recettes de bois brutes, sans déduction des frais de façonnage et sans rémunération de la prestation d'ATDO (10) = (9) / (1 x 2) + (6 x 7)	10,5%	10,4%	10,7%

Source : ONF.

Dans la pratique, l'assistance technique à donneur d'ordre (ATDO) exploitation représente l'essentiel des montants avec 3,5 M€ de marge brute, contre 0,9 M€ pour l'exploitation groupée et 0,1 M€ pour l'exploitation en OET. En termes de chiffre d'affaires, les montants sont différents : 5,1 M€ pour l'exploitation groupée, près de 2 M€ pour l'exploitation concurrentielle en ATDO et 3,5 M€ en ATDO exploitation. Cela revient à transférer 5,6 M€ du concurrentiel vers le régime forestier des forêts des collectivités et à convertir 5,2 M€ de chiffre d'affaires avec les charges afférentes figurant déjà dans le régime forestier des forêts des collectivités sous la forme de frais de garderie.

¹² L'existence d'un taux de marge nette très élevé sur l'ATDO exploitation est discutable.

¹³ Objectif du COP pour 2016 : 25% des volumes vendus.

¹⁴ Forêts de plaine : 12%.

¹⁵ Prestations ATDO, OET, exploitation groupée.

¹⁶ Forêts de plaine : 12%.

Annexe VI

Tableau 2 : Simulations de la marge brute pour l'ensemble des prestations exploitation en 2013

En € sauf indication contraire	Exploitation groupée (ATDO et OET)	Exploitation concurrentielle OET	Exploitation concurrentielle ATDO	TOTAL
Achats externes	-4 285 888	-332 948	-116 800	-4 735 635
Achats internes	-40 880	-1 543 284	-23 258	-1 607 422
Produits	5 262 004	1 989 313	3 683 329	10 934 646
Marge brute	935 236	113 082	3 543 329	4 591 589
Volume de bois façonné (m³)	-			1 499 219
Marge brute (€/m³)	-			3,06

Source : ONF.

Cette mesure présenterait les avantages suivants :

- ◆ acter que l'approvisionnement en bois façonné doit devenir la norme, idéalement sous forme de contrats de long terme et que les prestations réalisées à ce titre par l'ONF au profit des communes forestières font partie du régime forestier ;
- ◆ échanger des recettes figurant à la fois dans le domaine 3 (concurrentiel) et le domaine 1-FC (gestion des forêts des collectivités) pour des recettes figurant uniquement dans le domaine 1-FC (frais de garderie) ;
- ◆ maintenir la concurrence dans le domaine de l'exploitation pour la partie hors assistance technique à donneur d'ordre (ATDO).

Pour être efficace et source de simplification, cette mesure devrait s'appliquer à toutes les collectivités, qu'elles recourent ou non aux services de l'ONF dans ce domaine. La mission a demandé à l'ONF de chiffrer les montants de bois façonné dans les forêts des collectivités qui n'ont pas du tout recours à l'ONF pour l'exploitation.

Tableau 3 : Détail du volume de bois façonné sans aucune prestation de l'ONF en 2014

Délégation territoriale	Bois façonné en 2014 (m³)	Dont aucune prestation de l'ONF (m³)
Alsace	602 000	15 000
Bourgogne Champagne Ardenne	104 000	0
Centre Ouest Auvergne Limousin	56 000	0
Franche Comté	278 000	15 000
Ile-de-France Nord-Ouest	7 000	0
Lorraine	379 000	40 000 ¹⁷
Méditerranée	19 000	0
Rhône-Alpes	129 000	0
Sud-Ouest	43 000	0
TOTAL	1 617 000	70 000

Source : ONF.

Seuls 70 000 m³ de bois façonné sur un total de 1 617 000 en 2014 ne donnent lieu à aucune prestation de la part de l'ONF, sachant que sur les 40 000 m³ ainsi identifiés en Lorraine, 32 000 donnent lieu à une prestation minimale de cubage et de classement par l'ONF. Au total, ces montants représentent moins de 4 % des volumes de bois façonné. La prestation d'ATDO est effectuée dans ce cas par une entreprise de travaux forestiers (ETF) ou par l'adjoint au maire. Pour ces collectivités-là, la mesure de simplification conduit à accroître leur contribution à concurrence d'une ATDO qu'elles paient par ailleurs. Toutefois, la mission considère qu'en raison d'une part des avantages du transfert, d'autre part du faible volume concerné, les avantages l'emportent sur les inconvénients.

¹⁷ Mais prestation cubage/classement pour 32 000 m³.

Annexe VI

Il s'agit donc moins d'une mesure de simplification que d'une mesure permettant de clarifier la frontière entre le domaine concurrentiel et le régime forestier, et notamment de sortir des prestations effectuées par les agents patrimoniaux du régime concurrentiel.

Proposition n° 2 : A défaut, la mission recommande *a minima* une mesure de simplification consistant à forfaitiser la déduction des frais d'exploitation de l'assiette brute des frais de garderie. Le décret n°96-933 du 16 octobre 1996 permet déjà cette option à laquelle l'ONF n'a pas recours alors que la charge de travail relative au calcul de l'assiette nette sur la base des coûts réels est très lourde.

Le temps de travail consacré aux frais de garderie est de l'ordre d'une à deux semaines à temps complet de cadre B administratif dans chaque agence (temps moyen national), soit l'équivalent de 50 à 100 semaines de travail. Ce temps de travail élevé vient plus du délai d'attente pour disposer des informations que du temps de saisie et ce constat vaut également pour les données relatives aux concessions et à la chasse.

Par ailleurs, en cas de simplification, il convient de noter que le temps de saisie sera probablement déporté sur la saisie pour le bilan communal, puisque de ce fait, l'ONF ne pourra plus tirer les informations du module frais de garderie. Il n'est donc pas sûr qu'au final il y ait un gain de temps. En revanche, l'ONF éviterait quelques « arrangements locaux » sur le montant saisi des frais d'exploitation.

3.3. Augmenter les frais de garderie et la taxe à l'hectare

3.3.1. Une augmentation généralisée mais limitée en raison du plafond que constitue le coût du secteur privé

Selon la comptabilité analytique de l'ONF, la participation financière des collectivités à la mise en œuvre du régime forestier dans leurs forêts (frais de garderie et contribution de deux euros par hectare) représente environ 15 % du coût du régime forestier, soit en moyenne 9,4 € hors taxe par hectare géré sur les exercices 2012-2014.

Tableau 4 : Financement du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités entre 2012 et 2014

En M€ (sauf indication contraire)	2012	2013	2014
Coût net du régime forestier	169,5	175,4	ND
Frais de garderie hors taxes	23,5	20,8	24,0
Contribution de 2 € par hectare	4,7	4,6	4,8
Versement compensateur	120,4	120,4	120,4
Solde	-20,8	-29,5	ND
Participation des collectivités au financement du régime forestier (en %)	16,7	14,5	ND
Participation des collectivités au financement du régime forestier par hectare géré (en € par ha)	9,7	8,7	9,9

Source : ONF.

A titre de comparaison, les entretiens conduits par la mission avec les acteurs du secteur privé conduisent à estimer le coût de gestion des forêts privées à environ 30 € par hectare sans qu'il soit très clair si ce montant est TTC ou HT. Aussi, la participation financière des collectivités au financement du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans leurs forêts ne représenterait-il que moins d'un tiers du coût qu'elles devraient assumer si leurs forêts étaient gérées par des acteurs privés pour un niveau de prestation supérieure, ce qui laisse à penser qu'il existe des marges de manœuvre pour augmenter leur participation financière.

Annexe VI

Ce constat mérite néanmoins d'être nuancé.

La comparaison avec le coût de la gestion privée ne vaut que pour les forêts qui seraient susceptibles d'être effectivement gérées par des acteurs privés. Or, la mission a constaté qu'il n'existe pas réellement de marché dans les zones de montagne (UT de type 4) et les zones méditerranéennes (UT de type 5) dans lesquelles la prestation de gestion forestière ne serait pas suffisamment rentable.

La mission a donc simulé ce que coûterait la gestion des forêts des collectivités par des acteurs privés pour les forêts de plaines et de collines uniquement (UT de type 1 à 3). Elle a ensuite comparé ce résultat au niveau des financements apportés par les collectivités propriétaires de ces forêts à la mise en œuvre du régime forestier en moyenne sur les trois dernières années. Cette simulation est retracée dans le tableau *infra*.

Tableau 5 : Comparaison entre le coût de gestion des forêts relevant des unités territoriales 1 à 3 dans l'hypothèse où elles seraient gérées par des acteurs privés et le montant moyen de la contribution financière des collectivités à la mise en œuvre du régime forestier dans ces forêts

En M€ (sauf indication contraire)	Simulation
Surface de forêts des collectivités des UT 1 à 3 (en Mha)	1,7
<i>Coût de gestion théorique de ces forêts par des acteurs privés sous l'hypothèse d'un coût de gestion de 30 €/ha TTC (1)</i>	51,5
Frais de garderie annuels TTC acquittés par les collectivités relevant des UT de type 1 à 3 (moyenne 2012-2014)	24,1
Contribution de 2 € par hectare acquittée par les collectivités relevant des UT de type 1 à 3 (2014)	3,0
<i>Participation annuelle TTC des collectivités au financement du régime forestier pour les forêts relevant des UT de type 1 à 3 (moyenne 2012-2014) (2)</i>	27,1
Ecart (1) - (2)	24,4

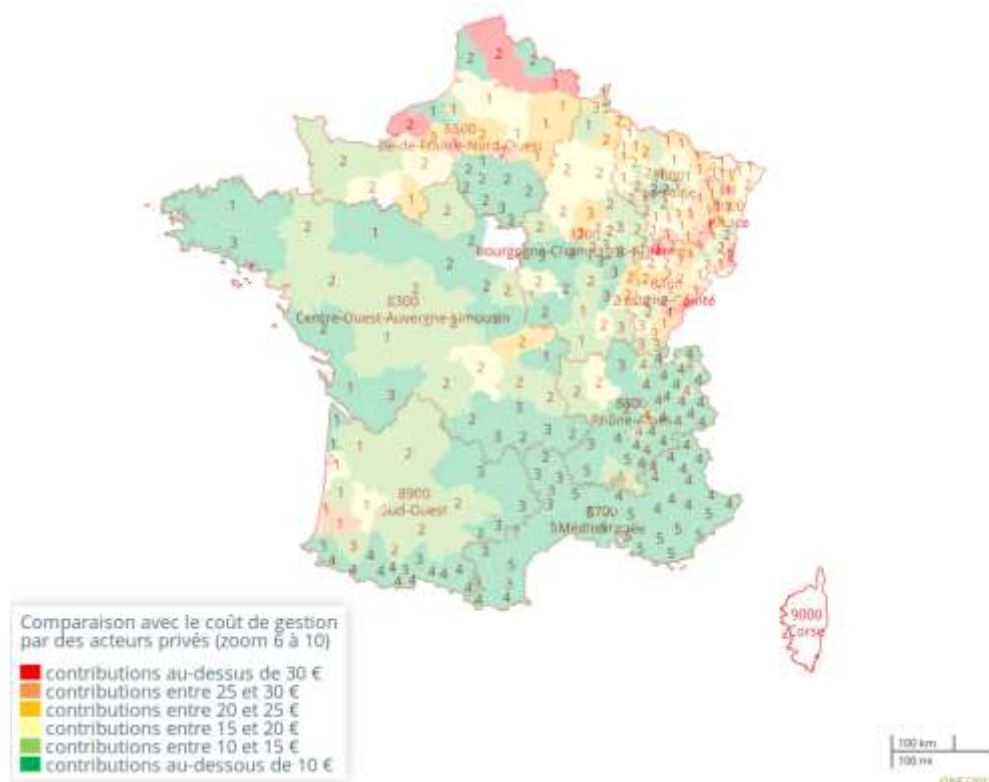
Source : Mission.

La marge de manœuvre théorique d'augmentation de la participation financière des collectivités à la mise en œuvre par l'ONF du régime forestier dans leurs forêts afin qu'elle se situe à un niveau comparable au coût qui résulterait de leur gestion par des acteurs privés est ainsi estimée par la mission à **24,4 M€** pour les forêts de plaines et de collines relevant des unités territoriales de type 1 à 3.

Cette estimation globale mérite d'être néanmoins d'être affinée en fonction de la productivité des forêts. En effet, la participation financière des collectivités est assise à plus de 80 % sur les frais de garderie, dont l'assiette reflète la potentialité de production de bois de leurs forêts (pour autant qu'elles l'exploitent) : plus les recettes tirées des forêts sont élevées, plus le montant des frais de garderie est important. La contribution financière des collectivités à la mise en œuvre du régime forestier ramenée à l'hectare de forêt géré est donc très hétérogène sur le territoire, comme le montre la carte *infra*.

Annexe VI

Graphique 2 : Cartographie de la contribution financière des collectivités TTC rapportée à l'hectare de forêt géré



Source : ONF à partir des données fournies par la mission.

Ainsi, on constate que dans onze unités territoriales sur les 322 UT métropolitaines la contribution financière des collectivités est supérieure à 30 € par hectare TTC.

La mission a estimé, selon le type d'UT, le taux de frais de garderie à partir duquel la contribution financière des collectivités serait supérieure en moyenne à 30 € par hectare TTC. Les résultats figurent dans le tableau *infra*.

Tableau 6 : Taux moyen des frais de garderie à partir duquel la contribution financière des collectivités serait supérieure à 30 € TTC, par type d'UT

Type d'UT	1	2	3
Surface de forêts des collectivités gérée (en Mha) (1)	0,6	0,7	0,4
Assiette de la contribution des 2 € par hectare (en Mha) (2)	0,5	0,6	0,3
Assiette moyenne des frais de garderie sur trois ans (en M€) (3)	101,7	85,3	24,3
Taux moyen de frais de garderie à partir duquel la contribution financière TTC des collectivités serait égale à 30 € par ha géré (en%) [30*(1) - 2*(2)]/(3)	16,9	24,3	43,8

Source : Mission.

C'est logiquement pour les forêts les plus productives qui relèvent des UT de type 1 que la marge de manœuvre est la plus faible. De plus, la rémunération des experts privés étant un pourcentage de la vente de bois, dans les forêts productives, les propriétaires paient plus que la moyenne de 30€/ha.

Pour ce type d'UT, le « taux pivot » de frais de garderie se décline par délégation territoriale de la manière suivante.

Annexe VI

Tableau 7 : « Taux pivot » de frais de garderie pour les unités territoriales de type 1 à 3 selon la délégation territoriale dont elles relèvent

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

Source : Mission.

C'est en Franche-Comté que la marge d'augmentation des taux de frais de garderie apparaît la plus réduite.

Ces simulations montrent qu'il sera en tout état de cause difficile de rapprocher la contribution financière des collectivités au niveau du coût de gestion forestière du secteur privé en jouant uniquement sur une augmentation des taux des frais de garderie, sauf à les fixer à un niveau très élevé (près de 44 % en moyenne dans les UT de type 3) en y adjoignant un mécanisme de plafonnement de la contribution.

Pour augmenter la contribution financière des collectivités à la mise en œuvre du régime forestier, la mission recommande donc d'agir sur les deux leviers (taux des frais de garderie et contribution par hectare), en prévoyant un mécanisme de plafonnement de la contribution financière globale à 30 € TTC par hectare. La mission propose à ce titre une augmentation comprise entre 0 et 10 M€ selon les efforts qui seront consentis par les collectivités pour regrouper la gestion de leurs forêts (cf. scénarios proposés dans le rapport).

La mission a simulé les gains pour l'ONF liés à une augmentation des taux de frais de garderie et/ou de la contribution à l'hectare pour l'ensemble des forêts des collectivités en fonction du niveau fixé, en plafonnant le niveau de la contribution globale à 30 € TTC par hectare.

Tableau 8 : Simulation des gains pour l'ONF liés à une augmentation des taux de frais de garderie et/ou de la contribution à l'hectare (en M€)

Taxe à l'ha Taux FG	2	3	4	5	6	7
Taux constants	0,0	2,0	4,0	6,0	8,0	9,9
+1 point	2,0	4,0	6,0	7,9	9,8	11,7
+2 points	4,0	5,9	7,8	9,7	11,6	13,5
+3 points	5,8	7,7	9,6	11,5	13,4	15,0
+4 points	7,6	9,5	11,3	13,0	14,7	16,3
+5 points	9,3	11,0	12,7	14,3	15,9	17,4
+6 points	10,6	12,3	13,9	15,5	16,9	18,4

Source : Mission.

La mission souligne néanmoins qu'une augmentation significative de la contribution financière des collectivités à la mise en œuvre du régime forestier, outre les difficultés politiques qu'elle emporte, risquerait de conduire à une diminution du montant des travaux réalisés par les collectivités dans leurs forêts pour en assurer une gestion durable : dans un contexte de réduction de la dotation globale de fonctionnement, les communes qui se trouvent dans une situation financière tendue risqueraient de compenser l'augmentation des frais de garderie et/ou de la taxe à l'hectare par une réduction des travaux prévus en forêt, qui serait préjudiciable pour l'avenir des forêts et aurait pour conséquence négative de diminuer le chiffre d'affaire réalisé à ce titre par l'ONF (domaine concurrentiel).

3.3.2. Une augmentation limitée sous forme de pénalité liée au comportement des communes forestières en matière de regroupement de la gestion de leurs forêts

Une alternative à une augmentation généralisée des frais de garderie et/ou de la taxe à l'hectare pourrait consister à utiliser ce levier pour modifier le comportement des communes forestières et les inciter à réaliser une partie de l'effort nécessaire pour réduire à terme le coût du régime forestier supporté par l'ONF.

Il s'agirait de prévoir une pénalisation financière pour les collectivités qui « ne jouent pas le jeu », en particulier, si elles refusent les propositions de la mission relatives au regroupement de la gestion de leurs forêts. Ce point est développé dans l'annexe V relative au regroupement.

3.3.3. Mesures complémentaires envisageables

Il convient également de s'interroger sur la question de taux incitatifs pour les ventes réalisées par contrats d'approvisionnement conformément à la stratégie de filière voulue par l'Etat et de taux majorés pour les ventes par adjudication.

En outre, la distinction des taux actuels entre un taux de droit commune pour les communes de plaine 12% et un taux réduit de 10% pour les communes de montagne grâce à l'intervention politique d'Edgar Faure à l'époque est discutable. En effet, avec le développement du tourisme, de nombreuses communes de montagne sont plus riches que celles de plaine (Haute-Savoie versus Haute-Marne par exemple). Toutefois, cette mesure sera difficile à obtenir.

ANNEXE VII

Méthode d'estimation du coût du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités

SOMMAIRE

1. LA MISSION A ÉLABORÉ UNE MÉTHODE ALTERNATIVE À LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE POUR ESTIMER LE COÛT DU RÉGIME FORESTIER MIS EN ŒUVRE DANS LES FORÊTS DES COLLECTIVITÉS.....	1
1.1. La mission s'est appuyée sur une actualisation de la typologie des UT élaborée, en 2010, par l'office	2
1.1.1. <i>L'ONF dispose de bases de données très riches, dont l'exploitation est néanmoins rendue difficile par une conception des systèmes d'information « en tuyaux d'orgues ».....</i>	2
1.1.2. <i>L'ONF a élaboré, en 2010, une typologie des unités territoriales en fonction de la nature des forêts gérées</i>	3
1.1.3. <i>La mission a reconstitué une base de données permettant d'actualiser la typologie des UT.....</i>	6
1.2. Les activités relevant du régime forestier des collectivités s'articulent autour de trois piliers.....	8
1.2.1. <i>Le code forestier.....</i>	8
1.2.2. <i>La charte de la forêt communale</i>	8
1.2.3. <i>La comptabilité analytique.....</i>	9
1.3. Un groupe d'experts a été réuni pour établir et valider des abaques de durée standard des activités relevant du régime forestier des collectivités.....	10
1.3.1. <i>Les experts ont proposé une quantification du temps passé par les agents de terrain pour chaque activité relevant du régime forestier, selon le type d'UT considérée</i>	10
1.3.2. <i>Des coefficients correcteurs ont été définis pour appréhender des enjeux ou des pratiques insuffisamment différenciés dans la typologie des UT.....</i>	13
1.4. La mission a choisi un échantillon d'unités territoriales représentatif de la diversité de la forêt des collectivités pour tester la cohérence des abaques	15
1.4.1. <i>L'échantillon choisi par la mission est composé des UT dédiées à plus de 90 % à la gestion des forêts des collectivités.....</i>	15
1.4.2. <i>L'échantillon ne présente pas de biais vis-à-vis de l'ensemble des autres forêts publiques relevant du régime forestier.....</i>	17
1.4.3. <i>La mission a fixé la liste de ses déplacements sur le terrain en fonction des UT figurant dans l'échantillon.....</i>	31
2. LES RÉSULTATS DES SIMULATIONS RÉALISÉES PAR LA MISSION CONFORTENT GLOBALEMENT LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE DE L'OFFICE	31
2.1. L'application du modèle élaboré par la mission sous-estime de 2,6% le temps consacré par les agents à la gestion de la forêt des collectivités dans les UT de l'échantillon	32
2.1.1. <i>La mission estime à plus de 105 600 jours homme le temps consacré par les agents à la gestion de la forêt des collectivités dans les 82 UT de l'échantillon.....</i>	32
2.1.2. <i>Les simulations réalisées par la mission sur les UT de l'échantillon conduisent globalement à une estimation inférieure de 2,6% à ce qui ressort de la comptabilité analytique 2013</i>	36

2.2. Appliqués à 24 des 51 agences de l'office, les abaques « à dire d'experts » conduisent à une estimation très proche de celle qui ressort de la comptabilité analytique de l'office.....	39
2.3. Le résultat de la simulation réalisée par la mission pour l'ensemble des forêts des collectivités est de 3,7 % supérieur à la comptabilité analytique 2013 de l'ONF	41
2.3.1. <i>La mission estime à près de 380 600 jours homme le temps consacré par les agents de l'ONF à la gestion des forêts des collectivités</i>	<i>41</i>
2.3.2. <i>Ce résultat est globalement cohérent au niveau national avec la comptabilité analytique 2013 de l'office, mais il masque des disparités territoriales et par activité.....</i>	<i>44</i>

La comptabilité analytique mise en place par l'office national des forêts (ONF) permet une estimation de la répartition des coûts des missions qui lui sont confiées en quatre catégories : gestion des forêts domaniales, gestion des forêts des collectivités, missions d'intérêt général, activités concurrentielles (cf. annexe I).

La lettre de mission précisait néanmoins que « l'évaluation du coût de la gestion des forêts des collectivités telle qu'elle ressort aujourd'hui de la comptabilité analytique fait débat » et qu'il apparaissait dès lors « nécessaire de pouvoir partager avec les communes forestières l'analyse des missions, des moyens qui leur sont affectés par l'ONF dans le cadre du régime forestier ainsi que l'évaluation de leur coût. »

La mission s'est donc attachée à définir une méthode alternative à la comptabilité analytique de l'office pour estimer le coût de gestion du régime forestier des collectivités. Cette méthode repose principalement sur la définition d'abaques « à dire d'experts » du temps passé par les agents de terrain sur les principales activités relevant du régime forestier des collectivités valorisés selon le type de forêts gérées.

Dans un deuxième temps, les résultats des simulations réalisées par la mission ont été comparés aux grilles de comptabilisation des temps des personnels fonctionnaires (CTPF) utilisées dans la comptabilité analytique de l'office pour répartir notamment la masse salariale des agents entre les différentes missions.

Les résultats obtenus par la mission sont globalement cohérents avec ceux qui ressortent de la comptabilité analytique de l'établissement.

1. La mission a élaboré une méthode alternative à la comptabilité analytique pour estimer le coût du régime forestier mis en œuvre dans les forêts des collectivités

La comptabilité analytique de l'ONF faisant l'objet de débats récurrents avec les communes forestières, il était demandé à la mission d'estimer le coût du régime forestier des collectivités selon une autre méthode.

Les clés de répartition issues des grilles de décompte des « temps passés », dont le remplissage est largement boycotté par le personnel de l'office, sont un élément structurant de la comptabilité analytique de l'établissement en ce qu'elles sont utilisées pour répartir notamment la masse salariale des agents, qui représentait, en 2013, 56 % des charges de l'établissement.

En 2011, le cabinet de conseil Atos Consulting, chargé par l'ONF d'améliorer la lisibilité de la comptabilité analytique, avait esquissé des méthodes alternatives, qui n'avaient néanmoins pas été retenues en raison des difficultés méthodologiques qu'aurait entraînées ce changement de paradigme. Elles reposaient sur deux éléments :

- ◆ « la définition de typologies de délégations territoriales (DT) ou d'agences : cela revient à modéliser des profils d'agences, chaque profil portant une proportion-type du volume de ses activités réalisées, et d'associer ensuite chaque agence à l'un de ces profils ; »
- ◆ « la définition de la durée standard d'actes métier : cela revient à identifier des actes métiers tels « une opération de martelage », « une opération de vente », etc. et à associer à chacun de ces actes une durée standard. Les temps passés sont alors reconstitués par dénombrement des actes métiers réalisés et par conversion en temps par application de la durée standard des actes. »

La mission a élaboré une méthode d'estimation du coût du régime forestier des collectivités qui s'inspire de ces principes.

Tout d'abord, la mission a cherché à caractériser les unités territoriales (UT) en charge de la gestion des forêts des collectivités afin d'établir une typologie qui permette de regrouper des entités relativement homogènes en matière d'application du régime forestier, en fonction du type de forêts gérées (forêts de plaines et de collines plus ou moins productives, forêts de montagne, forêts méditerranéennes) et de la part que représente en leur sein la gestion des forêts des collectivités versus celle des forêts domaniales.

Dans un deuxième temps, elle a réuni un groupe d'experts de l'ONF auquel elle a demandé d'établir et de valider des abaques de durées « standard » pour les principales activités relevant du régime forestier des collectivités pour chaque type d'UT.

Enfin, afin de tester la cohérence des abaques établis « à dire d'experts », la mission a comparé les résultats de ses simulations aux grilles CTPF des 82 UT dédiées à plus de 90 % à la gestion des forêts des collectivités. Les écarts ont été analysés et discutés, soit à l'occasion des déplacements effectués sur le terrain dans quinze UT relevant de dix agences, soit lors d'entretiens téléphoniques avec les directeurs de treize agences dont relevaient les UT de l'échantillon qui n'avaient pas fait l'objet de déplacements de terrain. Au total, les abaques ont été simulés sur 24¹ des 51 agences métropolitaines de l'office.

1.1. La mission s'est appuyée sur une actualisation de la typologie des UT élaborée, en 2010, par l'office

La mission s'est attachée en premier lieu à identifier, au sein des systèmes d'information de l'ONF, les champs permettant de caractériser les forêts des collectivités afin d'une part, d'établir une typologie des unités territoriales sur laquelle fonder les réflexions relatives aux durées standard d'activité, et d'autre part, d'être en mesure de définir l'échantillon d'UT représentatif mentionné dans la lettre de mission.

Cette dernière précisait en effet que « l'analyse devra s'appuyer sur des expériences de terrain au regard d'un échantillon de collectivités situées en zone de plaine, en zone de montagne, en zone méditerranéenne et en zone péri-urbaine ou tout autre échantillon jugé opportun par les inspecteurs ».

1.1.1. L'ONF dispose de bases de données très riches, dont l'exploitation est néanmoins rendue difficile par une conception des systèmes d'information « en tuyaux d'orgues »

Suite à des échanges avec les services de l'ONF, la mission a fait le constat que les informations disponibles pour caractériser les forêts des collectivités figuraient dans diverses bases de données, notamment :

- ◆ le référentiel des forêts (RDF), qui recense l'ensemble des forêts gérées par l'office (identifiant de la forêt, propriétaire, etc.) et leur surface cadastrale ;
- ◆ le logiciel qui gère les « fiches synthèse d'aménagement » (FSA) ; cette base de données recense les attributs de chaque forêt aménagée et caractérise notamment les enjeux de production, de protection, sociaux ou environnementaux qui s'attachent aux forêts des collectivités au sens des orientations nationales d'aménagement et de gestion (ONAG) ; elle présente néanmoins des discontinuités historiques vis-à-vis du logiciel précédent SER (fichier des séries forestières) et ne recense que les aménagements les plus récents (à partir de 2010) ;

¹ Simulation réalisée sur les dix agences rencontrées par la mission à l'occasion des déplacements sur le terrain, sur treize agences contactées par la mission par téléphone et sur les unités territoriales de Corse réintroduites tardivement dans l'échantillon.

Annexe VII

- ♦ l'application SAP utilisée pour les commandes, la facturation clients, la réception, les achats fournisseurs, les frais de déplacements, la comptabilité générale et analytique, les lots de chasse et de pêche, les recouvrements et les concessions ; cette application fournit en particulier les données financières relatives à une forêt comme par exemple le chiffre d'affaires dégagé par les ventes de bois selon leur mode de vente (bois sur pied, bois façonné, bois délivré, ventes aux particuliers) ou les frais de garderie facturés ;
- ♦ l'application Teck, qui permet la réalisation du devis, la programmation et le suivi des travaux en forêt (devis, commande de vente vers SAP, suivi des flux interne, saisie des temps, gestion des ouvriers communaux Alsace...) ; cette application qui a pris la suite de l'ancien logiciel DTF (Devis, Travaux, Facturation), est maintenant en vigueur sur l'ensemble du territoire depuis 2014, et permet notamment de suivre les travaux programmés et réalisés par l'ONF en forêt des collectivités.

En dépit de la richesse des données disponibles, la conception des systèmes d'information en « tuyaux d'orgues » rend difficile l'agrégation de données issues de différentes bases ou applications.

En l'absence d'un système informationnel efficace permettant d'agréger facilement les informations souhaitées, la mission s'est tout d'abord appuyée sur les travaux conduits par l'inspection générale de l'office en 2010, dans le cadre de la préparation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2016 et des réflexions sur le maillage territorial.

1.1.2. L'ONF a élaboré, en 2010, une typologie des unités territoriales en fonction de la nature des forêts gérées

L'unité territoriale (UT) constitue à l'ONF l'élément de base de son organisation territoriale. C'est donc le premier niveau d'appréhension des enjeux sociaux, économiques et environnementaux des forêts dont elle a la gestion.

L'ONF est en effet organisé en neuf délégations territoriales et cinq directions régionales (Corse, La Réunion, Guyane, Guadeloupe et Martinique), 50 agences territoriales, neuf agences travaux, neuf bureaux d'études territoriaux et plus de 300 unités territoriales comme le précise la carte suivante.

Graphique 1 : Carte de l'organisation territoriale des services de l'ONF



Source : ONF.

L'unité territoriale forme une équipe de terrain au sein de laquelle des agents patrimoniaux polyvalents ont en charge le suivi de la gestion des forêts publiques, forêts pour lesquelles ils constituent l'interlocuteur privilégié des maires dès lors qu'il s'agit de forêts communales.

Dans le cadre de la préparation du COP 2012-2016, et afin de répartir les réductions d'effectifs par délégation territoriale (DT) pour atteindre le maillage territorial cible 2016, l'ONF s'est appuyé sur les travaux de son inspection générale portant sur les indices globaux d'activité visant à analyser la charge de travail et la répartition des moyens entre chaque délégation territoriale.

Le dimensionnement du nombre d'UT pour chaque délégation territoriale reposait sur « la recherche d'un équilibre des charges de travail des UT (mix « surfaces gérées, volumes de bois mobilisés, recettes générées pour l'ONF ») avec des triages adaptés aux spécificités éco-géographiques des forêts gérées intégrant les caractéristiques (et le cas échéant, les perspectives d'évolution) des intercommunalités et/ou des territoires ».

Dans ce contexte, l'ONF a été amenée à répartir les unités territoriales selon une typologie de forêts croisant des critères géographiques et économiques, qui comporte cinq catégories :

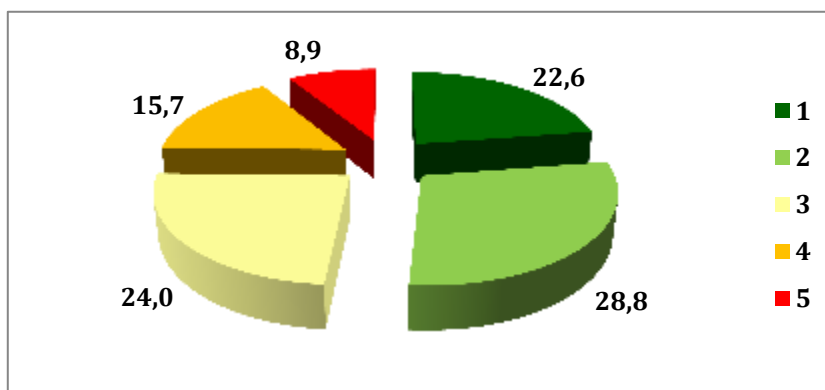
- ♦ les forêts de plaines et de collines « très productives » (type 1), pour lesquelles soit la récolte est supérieure à 6 m³/ha/an, soit la récolte est supérieure à 4 m³/ha/an et le taux de bois façonnés supérieur à 30 % (triage moyen de 1 100 à plus de 1 600 ha) ;

Annexe VII

- ◆ les forêts de plaines et de collines « moyennement productives » (type 2), pour lesquelles soit la récolte est comprise entre 4 et 6 m³/ha/an, soit la récolte est supérieure à 2 m³/ha/an et le taux de bois façonnés supérieur à 30% (triage moyen de 1 400 à plus de 2 000 ha) ;
- ◆ les forêts de plaines et de collines « peu productives » (type 3) : autres cas que les types 1 et 2 (triage moyen de 1 700 à plus de 3 000 ha) ;
- ◆ les forêts de montagne (triage moyen de 1 800 à plus de 3 500 ha) ;
- ◆ les forêts méditerranéennes (triage moyen de 2 000 à plus de 5 000 ha).

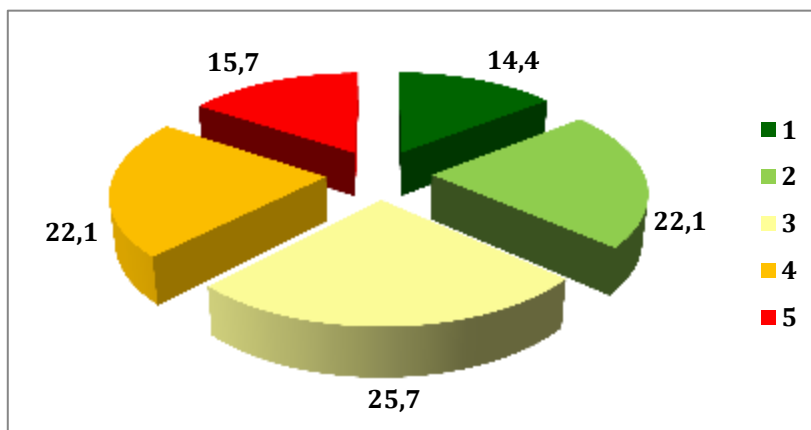
Selon cette typologie, les unités territoriales se répartissaient, en 2010, de la manière suivante.

Graphique 2 : Répartition des UT métropolitaines selon la typologie de forêts élaborée par l'ONF en 2010 (en % du nombre total d'UT)



Source : Mission à partir des données ONF.

Graphique 3 : Répartition des UT métropolitaines selon la typologie de forêts élaborée par l'ONF en 2010 (en % de la surface de forêt des collectivités gérées)



Source : Mission à partir des données ONF.

1.1.3. La mission a reconstitué une base de données permettant d'actualiser la typologie des UT

A la demande de la mission, les services de l'ONF ont été en mesure de fournir une base de données par forêt des collectivités, croisant les informations disponibles dans RDF et FSA, qui intègre notamment les champs suivants : identifiant de la forêt, surface cadastrale, propriétaire, unité territoriale chargée de sa gestion, caractérisation des enjeux de production, de protection, sociaux et environnementaux, répartition des essences (feuillus, résineux), etc. Les données relatives aux aménagements, et notamment la caractérisation des enjeux, ne sont néanmoins disponibles que pour les aménagements les plus récents (32 % de la surface des collectivités gérée) figurant dans FSA.

Afin d'actualiser la typologie des UT élaborée en 2010 par l'ONF, la mission a demandé communication de données complémentaires aux services de l'office, en particulier :

- ♦ la liste de l'ensemble des forêts gérées par l'office (forêts domaniales, autres forêts publiques soumises au régime forestier, forêts privées), leur surface et leur unité territoriale de rattachement ;
- ♦ le volume de bois mobilisé par forêt et le chiffre d'affaires dégagé selon le mode de vente (bois sur pied, bois façonné, délivrances, ventes aux particuliers) en 2013/2014.

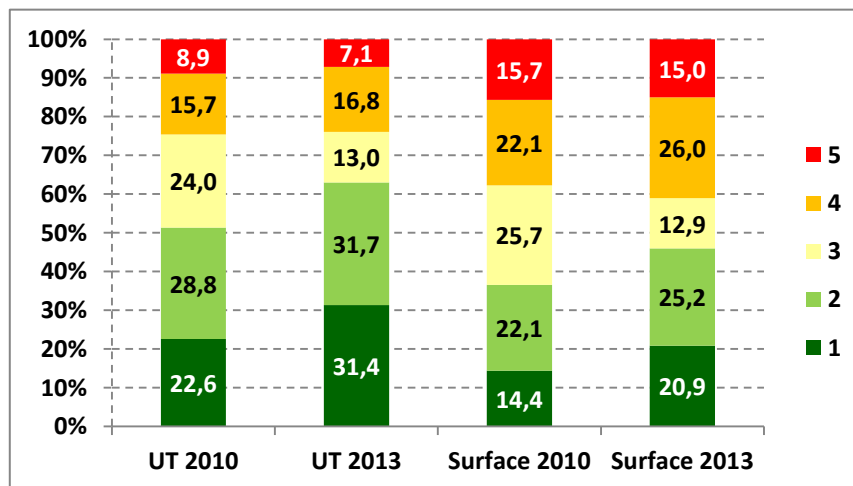
Au moment d'intégrer l'ensemble de ces informations dans une base de données unique, la mission s'est heurtée à une difficulté liée à des incohérences entre les différentes sources d'information.

Le point le plus délicat à surmonter fut de reconstituer la liste des forêts gérées par UT dans leur périmètre 2013, dans la mesure où les systèmes d'information de l'office ne permettent pas de tracer l'évolution au cours du temps du périmètre des UT. Les écarts constatés entre les différentes bases de données sur le rattachement des forêts aux UT ont été discutés avec les services de l'office et confrontés aux données disponibles au niveau local dans les 24 agences interrogées par la mission.

Une fois la base de donnée constituée, la mission a proposé à l'office une actualisation de la typologie des UT élaborée en 2010 tenant compte de l'évolution du périmètre de certaines UT et des données les plus récentes sur les volumes de bois mobilisés. Cette typologie a été ajustée et validée par les services de l'ONF, en lien avec les directeurs d'agence concernés.

L'actualisation du classement des unités territoriales en 2013 résultant de ces travaux est précisée dans le graphique suivant.

**Graphique 4 : Evolution de la répartition des UT par type entre 2010 et 2013
(en % du nombre total d'UT et en % de la surface de forêt des collectivités gérée)**



Source : Mission.

Annexe VII

Tableau 1 : Evolution de la typologie des UT entre 2010 et 2013

Type d'UT	Nombre d'UT		Surface de forêt des collectivités gérée (en million d'ha)		Ecart 2013/2010	
	2010	2013	2010	2013	Nombre d'UT	Surface
1	76	101	0,4	0,6	25	0,2
2	97	102	0,6	0,7	5	0,1
3	81	42	0,7	0,4	-39	-0,3
4	53	54	0,6	0,8	1	0,1
5	30	23	0,4	0,4	-7	0,0
TOTAL	337	322	2,8	2,9	-15	0,1

Source : Mission à partir des données de l'ONF.

Cette actualisation conduit à modifier le classement de 92 unités territoriales. Le périmètre des UT de montagne (type 4) et des UT méditerranéennes (type 5) évolue de manière marginale. Pour les UT de plaines et de collines (type 1 à 3), l'actualisation de la typologie conduit essentiellement à augmenter la part des UT très productives (type 1) et moyennement productives au détriment des UT peu productives (type 3).

Cette évolution s'explique d'une part, par l'évolution du maillage territorial de l'office (réduction de 4 % du nombre total des UT métropolitaines entre 2010 et 2013) et par la montée en charge de la part du volume de bois façonné dans le volume de bois total mobilisé (25% du bois mobilisé en forêts publiques en moyenne en 2013-2014 contre 18% en 2010).

La répartition territoriale des UT en fonction de leur type en 2013 est retracée sur la carte *infra*.

Graphique 5 : Répartition des UT par type sur le territoire métropolitain en 2013



Source : ONF à partir des données fournies par la mission.

1.2. Les activités relevant du régime forestier des collectivités s'articulent autour de trois piliers

Afin de caractériser les principales activités relevant du régime forestier des collectivités, la mission a identifié trois sources d'information : il s'agit premièrement du code forestier, deuxièmement de la charte de la forêt communale de 2003, modifiée en 2005, et troisièmement de la comptabilité analytique de l'ONF. *In fine*, la mission s'est appuyée pour ses analyses sur la décomposition du régime forestier en trois piliers d'activités tels qu'ils ressortent du code forestier.

1.2.1. Le code forestier

Divers dans ses modalités concrètes de mise en œuvre sur le territoire, le régime forestier est néanmoins un régime juridique unique, dont les grands principes figurent dans le code forestier, en particulier dans le chapitre IV « Bois et forêts des collectivités territoriales et de certaines personnes morales » du titre I^{er} du livre II.

Sans que l'ensemble des actions à mettre en œuvre par l'ONF dans le cadre de l'application du régime forestier aux forêts des collectivités ne soit précisément défini dans le code forestier, ces actions s'articulent de fait autour de trois piliers :

- ◆ **la conservation du domaine forestier des collectivités (pilier 1)**, qui regroupe essentiellement les activités de surveillance, de gestion foncière, de gestion de la chasse et de la pêche, et d'information et d'accueil du public ;
- ◆ **la planification de la gestion de ce domaine (pilier 2)**, qui repose essentiellement sur l'élaboration des documents d'aménagement ;
- ◆ **la mise en œuvre de cette planification (pilier 3)**, qui peut être décomposée en deux sous-ensembles :
 - le suivi des aménagements (pilier 3.1) avec notamment la programmation des travaux patrimoniaux ;
 - la mise en marché des bois (pilier 3.2), qui intègre l'élaboration de l'état d'assiette (programmes de coupes), la désignation des bois (opérations de « martelage »), le suivi des coupes et la commercialisation des bois.

1.2.2. La charte de la forêt communale

La charte de la forêt communale signée le 16 octobre 2003 par le directeur général de l'ONF et le président de la fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR), modifiée le 15 septembre 2005, liste 111 prestations réalisées par l'ONF pour le compte des communes forestières, en distinguant celles qui relèvent du régime forestier (74 prestations) de celles qui relèvent du domaine concurrentiel (37 prestations). L'objectif de cette charte visait précisément à redéfinir la frontière entre ces deux champs d'activité.

Les prestations relevant du régime forestier décrites dans la charte sont regroupées sous six têtes de chapitre, qui recoupent en partie les trois piliers décrits par le code forestier :

- ◆ la préservation du patrimoine forestier (pilier 1) ;
- ◆ la gestion de la faune sauvage, de la chasse et de la pêche (pilier 1) ;
- ◆ les actions d'intérêt général forestières (pilier 1) ;
- ◆ l'aménagement forestier (pilier 2) ;
- ◆ les travaux forestiers (pilier 3.1) ;
- ◆ la commercialisation des bois et la gestion des coupes (pilier 3.2).

Annexe VII

La charte détaille néanmoins les activités à des niveaux de précision qui varient fortement : certaines prestations prennent quelques minutes (comme par exemple, la communication systématique des catalogues des ventes aux associations des communes forestières et aux communes ayant des lots dans ces catalogues), d'autres des jours de travail (comme par exemple, la mise en œuvre de l'aménagement forestier) ; certaines prestations sont à l'échelle locale, d'autres régionales ou nationales.

Si ce texte apporte un éclairage utile sur le contenu concret du régime forestier, la mission a néanmoins considéré que le niveau de détail dans lequel il entre pour décrire les prestations relevant du régime forestier ne pouvait constituer une base opérationnelle pour estimer le coût du régime forestier des collectivités. Ce constat a été partagé avec la FNCOFOR et l'ONF.

1.2.3. La comptabilité analytique

La nomenclature de la comptabilité analytique retenue par l'office pour la gestion des forêts des collectivités, illustrée dans le tableau *infra*, suit une logique différente de la charte de la forêt communale et rejoint en partie la segmentation en trois piliers issue du code forestier.

Tableau 2 : Nomenclature de la comptabilité analytique relative à la gestion des forêts des collectivités

Niveau 1		Niveau 2		Niveau 3	
1-FC	Forêts des collectivités	1-FC-GE	Gestion forestière	1-FC-GEZZ	Gestion forestière (coûts indirects)
				1-FC-GEFO	Gestion foncière
				1-FC-GESU	Surveillance
				1-FC-GEPC	Chasse et pêche
				1-FC-GESA	Suivi et mise en œuvre des aménagements
		1-FC-AM	Aménagement	1-FC-AMZZ	Aménagements (coûts indirects)
				1-FC-AMAE	Elaboration des aménagements
				1-FC-AMDO	Autre étude et expertise
		1-FC-BO	Bois	1-FC-BOZZ	Bois (coûts indirects)
				1-FC-BOMA	Martelage
				1-FC-BOCO	Commercialisation et mise en vente des bois
				1-FC-BOSC	Suivi des coupes
				1-FC-BOEG	Exploitation groupée
		1-FC-AS	Activités de service public	1-FC-ASIA	Information et accueil du public
				1-FC-ASIE	Instruction des dossiers de l'Etat
		1-FC-RE	Relations clients usagers	1-FC-RECU	Relations clients usagers
		1-FC-SO	Recherche et soutien technique	1-FC-SORE	Recherche et développement national
		1-FC-MU	Produits mutualisés	1-FC-MUGA	Frais de garderie
				1-FC-MUCP	Versement compensateur

Source : ONF.

Le niveau de détail de cette nomenclature est apparu trop élevé dans le cadre de la reconstitution du coût du régime forestier et les délais impartis à la mission.

La mission a néanmoins été attentive à la bonne articulation de cette nomenclature avec celle retenue *in fine* pour reconstituer le coût du régime forestier, et ce afin de pouvoir établir des comparaisons entre les résultats obtenus *via* l'application des abaques et ceux issus de la comptabilité analytique de l'établissement.

Après examen des trois sources, la mission a décidé de proposer au groupe d'experts une liste d'activités reprenant celles du code forestier et résumées selon les trois piliers identifiés *supra*, avec une sous-division du troisième pilier en deux sous-catégories, en distinguant d'une part le suivi des aménagements et d'autre part la mise en marché des bois. Dans les délais impartis à la mission et compte tenu de la méthodologie retenue, il a semblé en effet illusoire d'aller dans un niveau de détail beaucoup plus fin.

1.3. Un groupe d'experts a été réuni pour établir et valider des abaques de durée standard des activités relevant du régime forestier des collectivités

Après avoir établi une typologie actualisée des unités territoriales de l'office en cinq catégories représentatives de la diversité des forêts gérées, permettant de constituer des groupes d'UT relativement homogènes, au sein desquels il apparaît pertinent de définir des durées « standards » pour les principales activités relevant du régime forestier, la mission a constitué au sein de l'office un groupe d'experts.

Etaient représentés au sein de ce groupe :

- ◆ l'inspection générale de l'établissement : Jacques Valeix, Christophe Gallemant ;
- ◆ le conseiller spécial du directeur général : Bernard Gamblin ;
- ◆ la direction commerciale bois et services : Alain Le Berre (directeur), Benoît Cuiller (chef du département commercial bois), Michel Béal (chef du département production) ;
- ◆ la direction forêts et risques naturels : Albert Maillet (directeur), Michel Hermeline ;
- ◆ la direction économique et financière : Philippe Helleisen (directeur), Roger Moreau ;
- ◆ la chargée de mission aux affaires communales : Muriel Mahé ;
- ◆ des délégations territoriales : Hervé Houin (DT Rhône-Alpes), Jean-Pierre Renaud (DT Alsace), Régis Michon (DT Bourgogne-Champagne-Ardenne), Bernard Ducruet (responsable finances de la DT Rhône-Alpes).

1.3.1. Les experts ont proposé une quantification du temps passé par les agents de terrain pour chaque activité relevant du régime forestier, selon le type d'UT considérée

Les travaux du groupe d'experts se sont appuyés en premier lieu sur la typologie des UT élaborée par l'ONF, en 2010, actualisée à la demande de la mission avec les données 2013 (*cf.* § 1.1.3.).

Cette typologie, qui tient compte des spécificités géographiques des forêts gérées par l'UT et du volume de bois récolté, permet de constituer des groupes d'UT relativement homogènes, au sein desquels il apparaît pertinent de définir des durées « standard » pour les principales activités relevant du régime forestier.

En effet, le régime forestier ne recouvre pas la même réalité selon qu'il s'applique à une forêt méditerranéenne (grandes surfaces peu productives avec de forts enjeux liés à la prévention des incendies), à une forêt de montagne (difficultés d'accès, saisonnalité forte des activités en fonction des conditions climatiques) ou à une forêt de plaines et de collines très productive ou peu productive.

Annexe VII

Par ailleurs, la définition de durées « standards » des différentes activités métier relevant du régime forestier pour chaque type de forêt des collectivités s'est appuyée sur la proposition de la mission de retenir une liste d'activités inspirées du code forestier et résumées selon les trois piliers identifiés plus haut, avec une sous-division du troisième pilier en deux sous-catégories (*cf.* § 1.2.1).

Pour chaque catégorie d'UT, le groupe d'experts a estimé le temps moyen passé par les agents patrimoniaux sur les principales activités du régime forestier par unité d'œuvre pertinente (millier d'hectares gérés, millier de m³ de bois mobilisé, unité de gestion, millier d'euros de travaux programmés, etc.).

Aux termes de trois réunions de réflexions et de discussions, les estimations du groupe d'experts peuvent être résumées de la manière suivante.

Annexe VII

Tableau 3 : Durées standards des activités du régime forestier mis en œuvre par les agents patrimoniaux dans les forêts des collectivités définies par le groupe d'experts

Régime forestier	Valorisation de l'activité en fonction de la typologie des UT (en jours homme par an et par unité d'œuvre)					Principales activités concernées
	1	2	3	4	5	
1. Conservation du domaine forestier des collectivités (par millier d'ha)						Surveillance du domaine, contrôle de l'état des limites, gestion foncière, gestion de la chasse et de la pêche, gestion des concessions, information et accueil du public
Agent patrimonial	10,0			12,5	15,0	
2. Planification de la gestion du domaine (par millier d'ha)						Elaboration des aménagements : description de parcelles, inventaires, appui à l'aménagiste, présentation et discussion avec le propriétaire
Agent patrimonial	10,0		7,5		5,0	
3.1. Suivi des aménagements						1 ETP = 200 jours travaillés = 170 jours de production = 57,9 k€
Programmation et suivi des travaux patrimoniaux (par k€ de travaux programmés)	4%*montant des travaux programmés/57,9*170					
Autres activités de suivi des aménagements (par unité de gestion)	1,0					
3.2. Mise en marché des bois (par millier de m³)						
Martelage (par millier de m³)	6,5	7,5			10,0	Désignation des bois
Etat d'assiette, diagnostics sylvicoles, etc. (par unité de gestion)	2,5					Elaboration du programme de coupes, présentation et discussion avec le propriétaire
Suivi des coupes (par millier de m³)	4,0	5,0	6,0	8,0	2,0	Réception, lotissement, cubage
Vente des bois sur pied (par millier de m³)	2,0					Commercialisation des bois
Vente des bois façonnés (par millier de m³)	6,0					

Source : Synthèse des travaux du groupe d'experts de l'ONF réuni par la mission.

Le groupe d'experts n'a pas jugé pertinent en revanche d'établir d'abaques pour estimer la participation des agences, des délégations territoriales et du siège à la mise en œuvre du régime forestier des collectivités. Il considère en effet que pour ces niveaux territoriaux, les grilles CTPF sont globalement fiables, compte tenu notamment de la plus grande spécialisation des agents.

Enfin, le temps passé par les responsables d'UT (RUT) à la mise en œuvre du régime forestier des collectivités est calculé de manière globale pour chaque UT par l'application d'un coefficient égal à $[1 + 1/(\text{nombre d'agents de l'UT})]$ au nombre total de jours hommes consacrés au régime forestier par les agents de l'UT.

1.3.2. Des coefficients correcteurs ont été définis pour appréhender des enjeux ou des pratiques insuffisamment différenciés dans la typologie des UT

Compte tenu de la diversité des forêts publiques relevant du régime forestier, la mission a jugé pertinent avec le groupe d'experts de corriger à la marge les abaques « standards » moyens présentés *supra* en fonction de trois critères.

1.3.2.1. L'affouage et les ventes de bois aux particuliers

L'affouage et les ventes de bois aux particuliers sont des activités consommatrices de temps pour les agents de l'office et d'inégale importance selon les territoires. L'affouage et les ventes de bois aux particuliers (dénommées petites cessions) génèrent en effet des surcoûts que le groupe d'experts a proposé d'appréhender *via* l'application d'un coefficient correcteur sur le temps passé au titre du suivi des coupes, à hauteur de 1,5 pour l'affouage et de 4 pour les ventes aux particuliers.

1.3.2.2. Les enjeux qui s'attachent aux forêts des collectivités gérées

Une réflexion a été menée sur la prise en compte des enjeux qui s'attachent aux quatre fonctions de la gestion durable des forêts (production ligneuse, écologique, sociale, protection contre les risques naturels) tels que définis dans les orientations nationales d'aménagement et de gestion pour les forêts des collectivités.

Il est possible d'approcher *via* le fichier de synthèse des aménagements (FSA), la cotation des différents enjeux qui s'attachent à une forêt : la surface de la forêt concernée est répartie en quatre catégories en fonction de l'importance de l'enjeu considéré (sans enjeu, faible, moyen, fort). D'application récente, cet indicateur n'est cependant renseigné que 28 % des forêts en nombre et 32 % en surface sur lesquelles s'appliquent les aménagements élaborés à partir de 2010.

La mission a calculé, lorsque les données sont disponibles, un indice moyen par type de forêt afin de caractériser l'importance des différents enjeux qu'elle a défini de la manière suivante : cet indice est égal à $(0 \times \text{la surface sans enjeu} + 1 \times \text{la surface avec un enjeu faible} + 2 \times \text{la surface avec un enjeu moyen} + 3 \times \text{la surface avec un enjeu fort}) / \text{la surface totale de la forêt}$.

Tableau 4 : Indices moyens représentatifs de l'importance de chaque enjeu par type d'UT

Type d'UT	Production	Ecologique	Social	Protection
1	2,37	1,26	1,31	0,16
2	2,14	1,34	1,32	0,14
3	1,60	1,44	1,22	0,32
4	0,87	1,69	1,52	1,12
5	0,69	1,79	1,55	1,00

Annexe VII

Type d'UT	Production	Ecologique	Social	Protection
Moyenne pondérée	1,45	1,53	1,41	0,63

Source : Mission à partir de FSA.

Pour la fonction de production ligneuse, cet indice atteint en moyenne 1,45 pour l'ensemble des forêts des collectivités métropolitaines, dont 2,37 pour les UT les plus productives (catégorie 1) et 0,69 pour les UT de forêts méditerranéennes (catégorie 5).

Il est considéré que les enjeux liés à cette fonction sont déjà pris en compte dans la typologie retenue, qui répartit les forêts de plaines et de collines en trois catégories en fonction du niveau de production de bois, et qui isole les forêts de montagne et méditerranéennes. Les experts ont considéré que les difficultés de production dans les zones de montagne doivent conduire à majorer de 30 % les abaques standards définis pour les catégories 1 à 3 pour la mise en marché des bois. Cette majoration a été directement prise en compte dans la grille des abaques standards (cf. *supra* 1.2.2, catégorie 4).

Pour la fonction de protection contre les risques naturels (chutes de blocs, avalanches, glissements de terrain, érosion, etc.), l'indice global atteint 0,63 pour l'ensemble des forêts des collectivités métropolitaines. Les enjeux se concentrant sur les forêts de montagne et les forêts méditerranéennes qui font l'objet de deux catégories distinctes dans la typologie retenue, il n'a pas été jugé nécessaire de prévoir de coefficient correcteur des abaques standards à ce titre.

Pour la fonction écologique (biodiversité, fonctionnalités écologiques), l'indice global atteint 1,53 pour l'ensemble des forêts des collectivités métropolitaines avec une dispersion relativement faible au sein de la typologie retenue (entre 1,26 et 1,79). Les experts ont dès lors jugé qu'il n'était pas pertinent de retenir de coefficient correcteur à ce titre.

Enfin, pour la fonction sociale (paysage et accueil du public, ressource en eau potable), l'indice global atteint un niveau comparable au précédent (1,41 pour l'ensemble des forêts des collectivités métropolitaines) avec une dispersion par type d'UT comparable (entre 1,22 et 1,55).

Néanmoins, compte tenu des contraintes qu'impose l'identification d'un enjeu social moyen ou fort sur une surface donnée, le groupe d'experts a jugé opportun de définir un coefficient correcteur global des abaques standards applicable au pilier 1, égal à 1,5 pour la part des surfaces dotées d'un enjeu social moyen et égal à 3 pour la part des surfaces dotées d'un enjeu social fort.

Lorsque la caractérisation des enjeux est renseignée, soit dans 29,9% des cas dans l'échantillon, la part des surfaces dotées d'un enjeu social moyen ou fort se décline par type d'UT de la manière suivante.

Tableau 5 : Part des surfaces dotées d'un enjeu social moyen ou fort par type d'UT calculée sur le sous-ensemble pour lequel les données existent (en %)

Type d'UT	Enjeu social moyen	Enjeu social fort
1	26,2	5,1
2	19,9	5,5
3	18,6	4,1
4	33,7	8,2
5	26,2	13,6
TOTAL	25,5	7,0

Source : Mission à partir de FSA.

1.4. La mission a choisi un échantillon d'unités territoriales représentatif de la diversité de la forêt des collectivités pour tester la cohérence des abaques

1.4.1. L'échantillon choisi par la mission est composé des UT dédiées à plus de 90 % à la gestion des forêts des collectivités

Afin de tester la cohérence des abaques de « temps passé » définis par le groupe d'experts pour les agents patrimoniaux chargés de la mise en œuvre du régime forestier des collectivités, la mission a choisi de se concentrer dans un premier temps sur un échantillon d'unités territoriales très majoritairement dédiées à la gestion de ces forêts. Ainsi, la mission a analysé un échantillon constitué d'UT dédiées à plus de 90 % à la gestion des forêts communales, soit 82 unités en France métropolitaine en 2013 (dont 30 à 100 %) représentant 38,8 % de la surface des forêts communales.

Tableau 6 : Répartition géographique des UT en fonction du pourcentage que représente la surface de forêt des collectivités dans la surface totale gérée (en nombre)

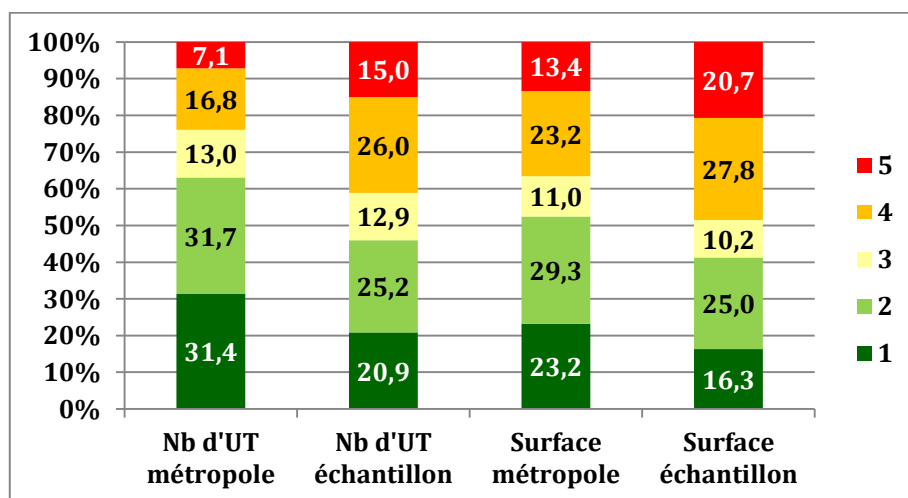
Délégation territoriale	< 40	≥ 40 et < 60	≥ 60 et < 80	≥ 80 et < 90	≥ 90 et < 100	100	TOTAL	≥ 90
Alsace	6	3	2	3	8	4	26	12
Bourgogne-Champagne								
Ardenne	5	8	14	12	3		42	3
Centre-Ouest								
Auvergne								
Limousin	18	4	1	4	4		31	4
Franche Comté	1	1	3	4	10	12	31	22
Ile-de-France								
Nord-Ouest	27	3					30	0
Lorraine	9	8	23	5	4		49	4
Méditerranée	9	11	11	2	6	1	40	7
Rhône-Alpes	2	5	6	7	14		34	14
Sud-Ouest	9	4	8	2	3	6	32	9
Corse						7	7	7
TOTAL	86	47	68	39	52	30	322	82

Source : Mission à partir des données de l'ONF.

L'échantillon de 82 UT présenté *supra* se répartit selon la typologie des UT définie précédemment de la manière suivante.

Annexe VII

Graphique 6 : Répartition comparée des UT métropolitaines et des UT de l'échantillon selon la typologie des UT en cinq catégories (en nombre et en surface)



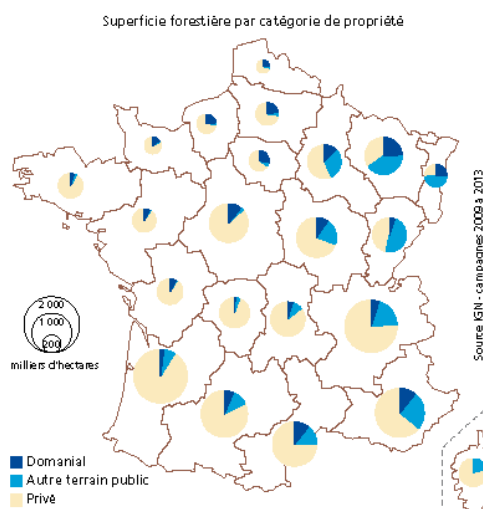
Source : Mission.

L'ensemble des catégories d'UT sont représentées dans l'échantillon d'UT dédiées à plus de 90 % à la gestion des forêts des collectivités. Les catégories 1, 2 et 3 représentent néanmoins une part moindre dans l'échantillon que dans l'ensemble des UT métropolitaines (respectivement -6,9, -4,3 et -0,8 points en surface) au profit des catégories 4 et 5 (respectivement +4,6 et +7,3 points).

Ceci s'explique pour deux raisons : d'une part, les délégations territoriales Lorraine, Bourgogne Champagne Ardenne et Ile-de-France Nord-Ouest, dans lesquelles 86 % des UT relèvent des catégories 1 et 2, sont sous-représentées dans l'échantillon car à plus forte dominante domaniale ; d'autre part, l'ensemble des UT de Corse, qui relèvent de la catégorie 5, figurent dans l'échantillon.

Le choix d'un échantillon en fonction de la part de la forêt des collectivités dans la surface totale bénéficiant du régime forestier induit mécaniquement un biais territorial compte tenu de la variation des catégories de propriété selon les régions.

Graphique 7 : Superficie forestière par catégorie de propriété

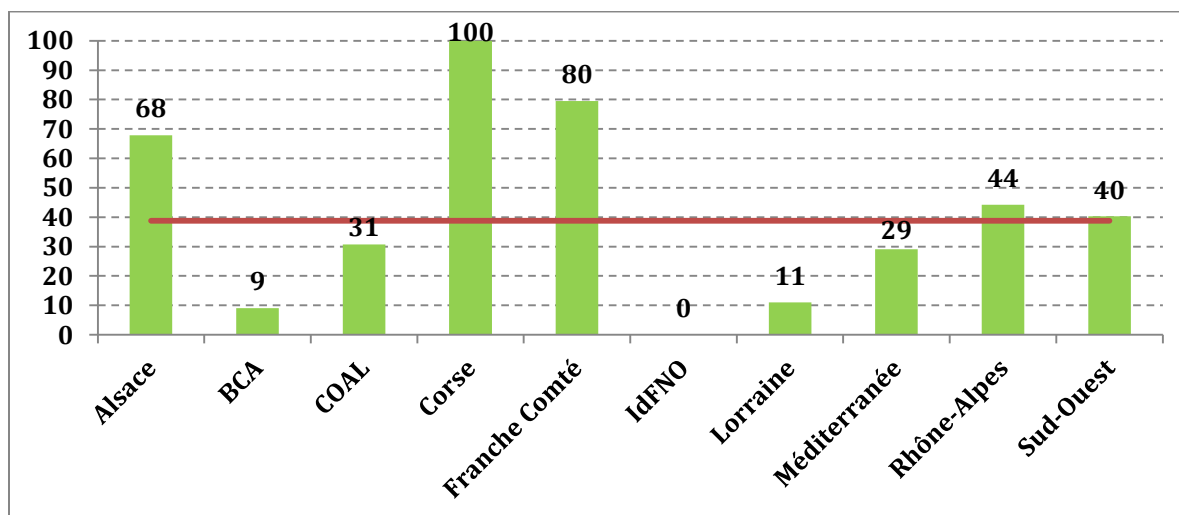


Source : IGN, campagnes d'inventaire de 2009 à 2013.

La forêt privée représente plus de 80 % de la superficie forestière dans le Sud et l'Ouest de la France. Les forêts communales et autres forêts publiques non domaniales sont importantes dans l'Est (Alsace, Lorraine, Bourgogne, Franche-Comté, etc.) et rares dans l'Ouest pour des raisons historiques. Les forêts domaniales sont bien représentées dans le grand quart Nord-Est de la France.

Ainsi, la part de la surface de forêts publiques autres que domaniales bénéficiant du régime forestier couverte par l'échantillon varie fortement d'une délégation territoriale à l'autre : elle est nulle dans la DT Ile-de-France Nord-Ouest qui se caractérise par la prédominance de forêts domaniales, mais elle atteint 100 % en Corse, l'ensemble des forêts domaniales ayant été transférées à la collectivité territoriale.

Graphique 8 : Part de la surface de forêt des collectivités couverte par l'échantillon par DT



Source : Mission.

Si l'échantillon couvre en moyenne 38,8 % de la surface de forêt des collectivités, il se caractérise par une « sur-représentation » de la Franche-Comté, de l'Alsace et de la Corse et par une « sous-représentation » de la Lorraine, de l'Ile-de-France Nord-Ouest (IdFNO) et de la Bourgogne Champagne-Ardenne (BCA).

1.4.2. L'échantillon ne présente pas de biais vis-à-vis de l'ensemble des autres forêts publiques relevant du régime forestier

A partir du fichier remis par l'ONF réalisé en croisant le « fichier de synthèse des aménagements » et le référentiel des forêts, il est possible de caractériser les forêts des collectivités relevant des UT retenues dans l'échantillon et de s'assurer que les forêts ainsi sélectionnées sont représentatives de l'ensemble des forêts communales notamment au regard des critères suivants :

- ◆ la surface des forêts ;
- ◆ la caractérisation des niveaux d'enjeu des principales fonctions de la forêt (production, écologique, sociale, protection) ;
- ◆ la dispersion des forêts ;
- ◆ la nature des essences (feuillus versus résineux) ;
- ◆ l'importance de l'affouage et des cessions aux particuliers.

Des analyses présentées *infra*, il ressort que l'échantillon retenu présente les caractéristiques suivantes :

Annexe VII

- ♦ une dispersion des forêts par classe de surfaces équivalente à celle observée au niveau national ;
- ♦ une caractérisation des niveaux d'enjeu des fonctions principales de la forêt en moyenne comparable mais avec quelques disparités dans la distribution ;
- ♦ une dispersion de la forêt communale au sein des UT plus proche de la moyenne que celle observée au niveau national ;
- ♦ une répartition des surfaces de feuillus et de résineux comparable à celle observée au niveau national ;
- ♦ une part de volume de bois délivré légèrement supérieure à celle observée au niveau national, mais une part de volume de bois cédé aux particuliers identique.

1.4.2.1. La distribution de l'échantillon par classe de surface est comparable à la distribution observée en France métropolitaine

Les forêts publiques autres que domaniales bénéficiant du régime forestier représentent plus de 15 600 forêts, qui couvrent 2,9 millions d'hectares. Les UT retenues dans l'échantillon gèrent 5 147 forêts des collectivités, qui couvrent 1,1 million d'hectares. L'échantillon porte donc sur 32,9 % des forêts et 38,8 % de la surface.

La distribution du nombre de forêts de l'échantillon par classe de surface est comparable à celle observée pour l'ensemble de la métropole, avec une légère sous-représentation des forêts de moins de 100 hectares.

Annexe VII

Tableau 7 : Répartition du nombre de forêts des collectivités par classe de surface

Classe de surface (en ha)	Nombre de forêts - métropole	Nombre de forêts - échantillon	% par classe - métropole (1)	% par classe - échantillon (2)	% cumulé par classe - métropole (3)	% cumulé par classe - échantillon (4)	Ecart par classe (2) - (1)	Ecart cumulé (4) - (3)
< 25	3 806	1 160	24,3	22,5	24,3	22,5	-1,8	-1,8
De 25 à 50	2 289	626	14,6	12,2	39,0	34,7	-2,5	-4,3
De 50 à 100	2 709	857	17,3	16,7	56,3	51,4	-0,7	-4,9
De 100 à 200	2 906	1 055	18,6	20,5	74,9	71,8	1,9	-3,0
De 200 à 500	2 641	934	16,9	18,1	91,7	90,0	1,3	-1,7
De 500 à 1 000	865	330	5,5	6,4	97,3	96,4	0,9	-0,9
≥ 1 000	428	185	2,7	3,6	100,0	100,0	0,9	0,0
TOTAL	15 644	5 147	100,0	100,0	-	-	-	-

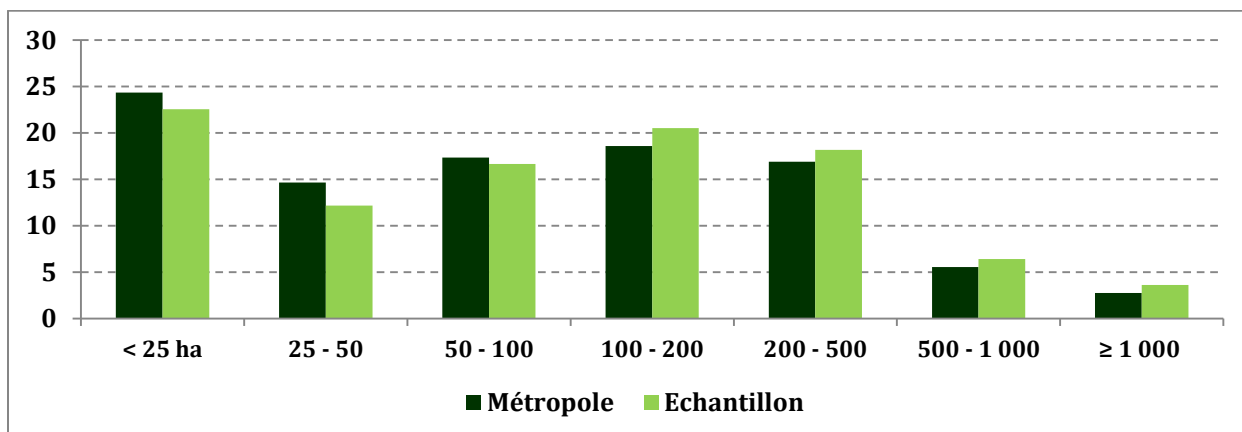
Source : Mission à partir des données de l'ONF.

Tableau 8 : Répartition de la surface de forêts des collectivités par classe de surface

Classe de surface (en ha)	Surface de forêts - métropole (en milliers d'ha)	Surface de forêts - échantillon (en milliers d'ha)	% par classe - métropole (1)	% par classe - échantillon (2)	% cumulé par classe - métropole (3)	% cumulé par classe - échantillon (4)	Ecart par classe (2) - (1)	Ecart cumulé (4) - (3)
< 25	45,9	13,4	1,6	1,2	1,6	1,2	-0,4	-0,4
De 25 à 50	84,1	23,2	2,9	2,1	4,5	3,2	-0,8	-1,2
De 50 à 100	196,8	62,8	6,8	5,6	11,2	8,8	-1,2	-2,4
De 100 à 200	415,8	151,0	14,3	13,4	25,5	22,2	-0,9	-3,3
De 200 à 500	816,1	289,5	28,0	25,6	53,5	47,8	-2,4	-5,7
De 500 à 1 000	588,6	227,5	20,2	20,1	73,7	67,9	-0,1	-5,8
≥ 1 000	764,7	362,1	26,3	32,1	100,0	100,0	5,8	0,0
TOTAL	2 911,9	1 129,4	100,0	100,0	-	-	-	-

Source : Mission à partir des données de l'ONF.

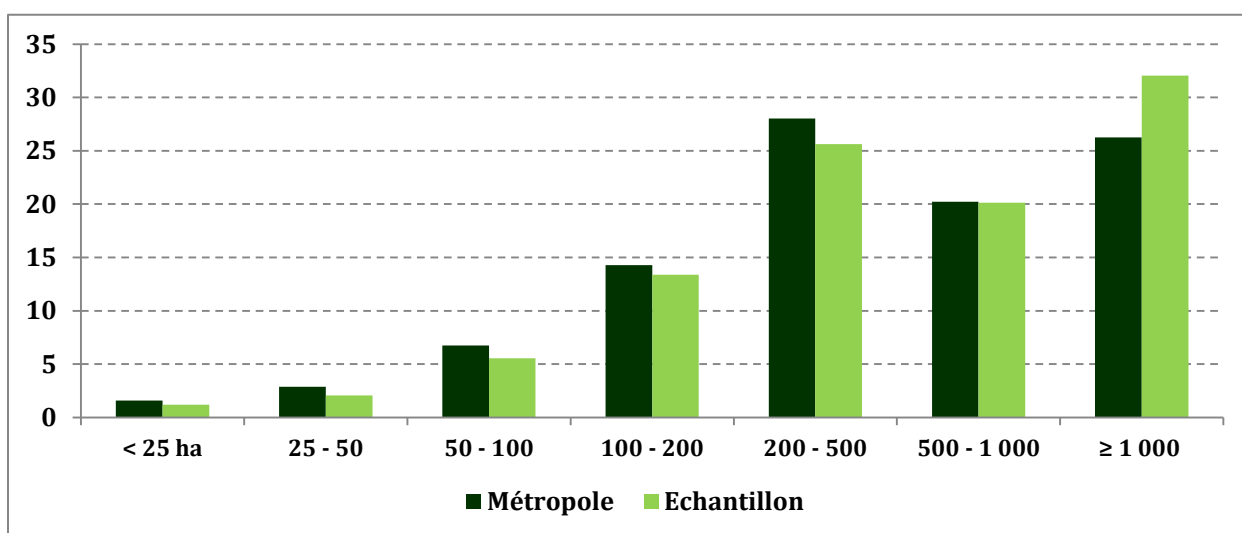
Graphique 9 : Pourcentage comparé du nombre de forêts par classe de surface en métropole et au sein de l'échantillon



Source : Mission à partir des données fournies par l'ONF.

L'échantillon comporte une part un peu plus faible de surfaces inférieures à 500 hectares.

Graphique 10 : Pourcentage de surface de forêts communales par classe de surface



Source : Mission à partir des données fournies par l'ONF.

1.4.2.2. La caractérisation des niveaux d'enjeu des fonctions principales de la forêt est en moyenne similaire mais des disparités sont à noter dans la distribution

La caractérisation des niveaux d'enjeu des principales fonctions de la forêt (production, écologique, sociale, protection) au sens des orientations nationales d'aménagement et de gestion est renseignée dans les documents d'aménagement depuis 2010. Le fichier de synthèse des aménagements permet ainsi d'obtenir cette information pour les forêts ayant fait l'objet d'un aménagement récent.

La caractérisation des enjeux est renseignée pour 28 % des forêts des collectivités en nombre et 32 % en surface. Cette proportion est légèrement supérieure dans l'échantillon (+5,0 points en surface et +1,9 point en nombre de forêts).

Annexe VII

Tableau 9 : Taux de renseignement de la caractérisation des niveaux d'enjeu des principales fonctions des forêts des collectivités

	En % du nombre de forêts		En % de la surface de forêt	
	Métropole	Echantillon	Métropole	Echantillon
Enjeux renseignés	27,6	29,5	31,9	36,9
Enjeux non renseignés	72,4	70,5	68,1	63,1

Source : Mission à partir des données FSA.

Si on construit pour chaque enjeu un indice pondéré coté 0 pour « sans objet », 1 pour « enjeu faible », 2 pour « enjeu moyen » et 3 pour « enjeu fort », on obtient en moyenne les résultats suivants.

Tableau 10 : Indices pondérés par catégorie d'enjeu

Fonction	Production	Ecologique	Sociale	Protection	Indice global
Métropole	1,5	1,5	1,4	0,6	1,3
Echantillon	1,4	1,7	1,5	0,8	1,3

Source : Mission à partir des données FSA.

Globalement, la caractérisation des enjeux est quasiment identique pour l'échantillon et l'ensemble de la forêt des collectivités lorsqu'elle est renseignée.

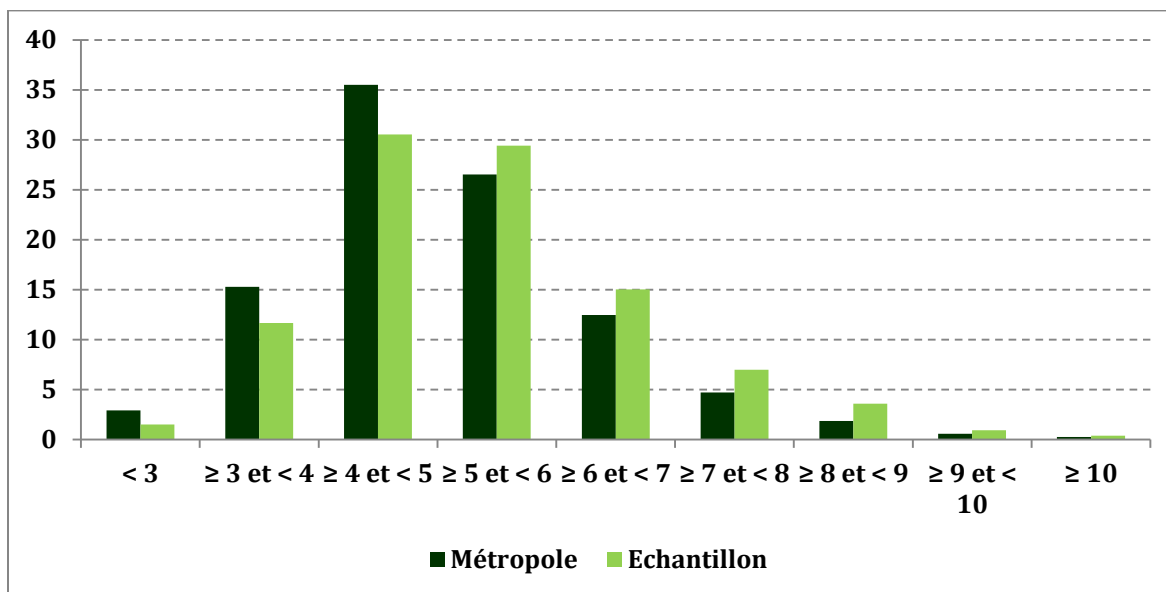
En revanche, la distribution de l'indice global pondéré présente des disparités : l'échantillon comporte relativement moins de surface avec un indice global pondéré inférieur à 5 et davantage pour les indices supérieurs à 5, comme le montrent le tableau et le graphique *infra*.

Tableau 11 : Distribution des surfaces en fonction de l'indice global pondéré lorsque les données sont disponibles

Indice global	Surface (en ha)		% de la surface par classe		Ecart par classe
	Métropole	Echantillon	Métropole	Echantillon	
< 3	27 071	6 243	2,9	1,5	-1,4
≥ 3 et < 4	141 953	48 595	15,3	11,7	-3,6
≥ 4 et < 5	329 673	127 109	35,5	30,5	-5,0
≥ 5 et < 6	246 290	122 535	26,5	29,4	2,9
≥ 6 et < 7	115 652	62 535	12,5	15,0	2,6
≥ 7 et < 8	43 550	29 001	4,7	7,0	2,3
≥ 8 et < 9	17 239	14 940	1,9	3,6	1,7
≥ 9 et < 10	5 183	3 883	0,6	0,9	0,4
≥ 10	2 246	1 548	0,2	0,4	0,1
TOTAL	928 857	416 389	100,0	100,0	0,0

Source : Mission à partir des données FSA.

Graphique 11 : Distribution des surfaces par intervalle d'indice global pondéré (en %)



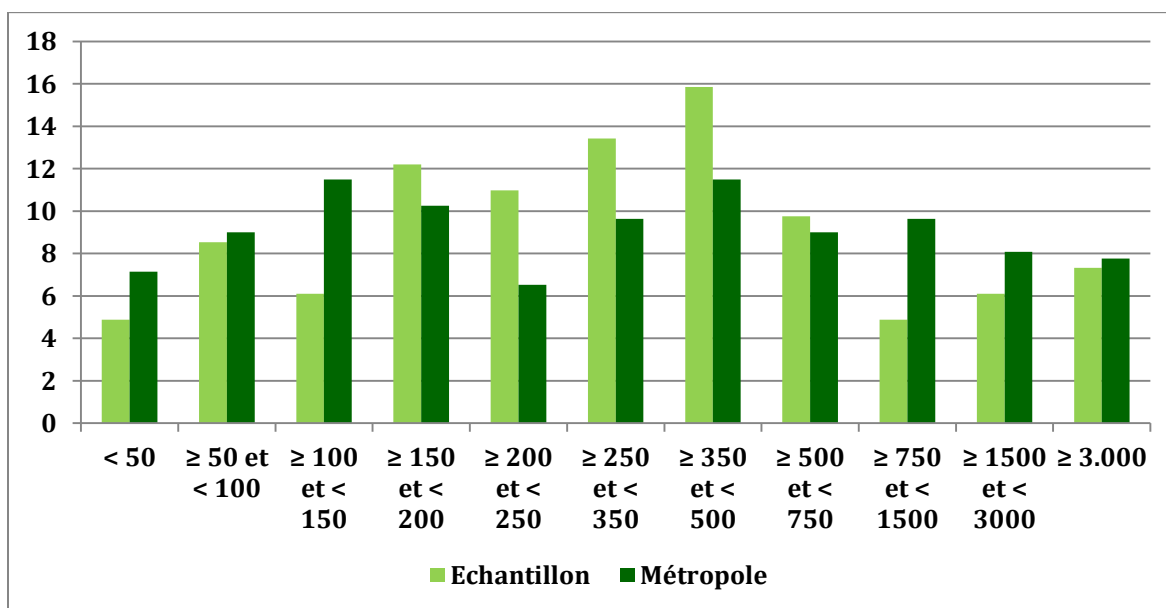
Source : Mission à partir des données de la base FSA.

1.4.2.3. La dispersion des forêts gérées par les UT retenues par l'échantillon est plus concentrée autour des valeurs moyennes observées au niveau national

Pour évaluer la dispersion des forêts gérées par une unité territoriale, la mission a calculé un indice qui rapporte la surface totale de compétence de l'UT à la surface moyenne des forêts gérées par l'UT. Plus l'indice est élevé, plus la dispersion des forêts gérées par l'UT est forte.

L'échantillon comporte des UT pour chaque classe d'indice de dispersion.

Graphique 12 : Répartition des UT par classe d'indice de dispersion (en % du nombre total des UT)



Source : Mission.

Annexe VII

La distribution des UT par classe d'indice de dispersion est relativement comparable entre l'échantillon et la métropole, avec néanmoins, dans l'échantillon, une plus forte concentration des UT dans les classes de dispersion moyennes (entre 150 et 750) et moindre pour les valeurs extrêmes.

1.4.2.4. La répartition de la surface de forêt des collectivités entre feuillus et résineux dans l'échantillon est cohérente avec celle observée en métropole

La base de données FSA donne des indications sur la nature des essences présentes dans les forêts des collectivités. Cette donnée est renseignée pour 86 % des forêts des collectivités en métropole (93 % en surface) et pour 90 % des forêts retenues dans l'échantillon (91 % en surface).

La répartition globale des surfaces de feuillus et de résineux dans l'échantillon est comparable à celle observée au niveau national.

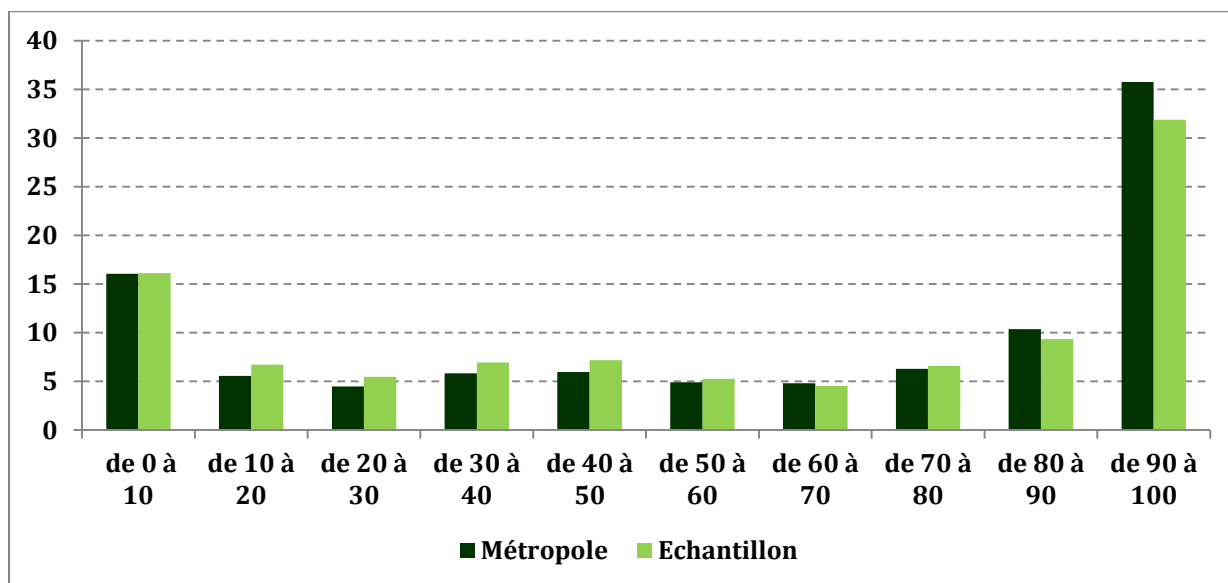
Tableau 12 : Répartition des surfaces de feuillus et de résineux

En % de la surface de forêt	Métropole	Echantillon
Feuillus	64	62
Résineux	36	38

Source : Mission à partir des données FSA.

La dispersion par classe est également comparable.

Graphique 13 : Répartition de la surface de forêt des collectivités en fonction de la part de feuillus (en %)

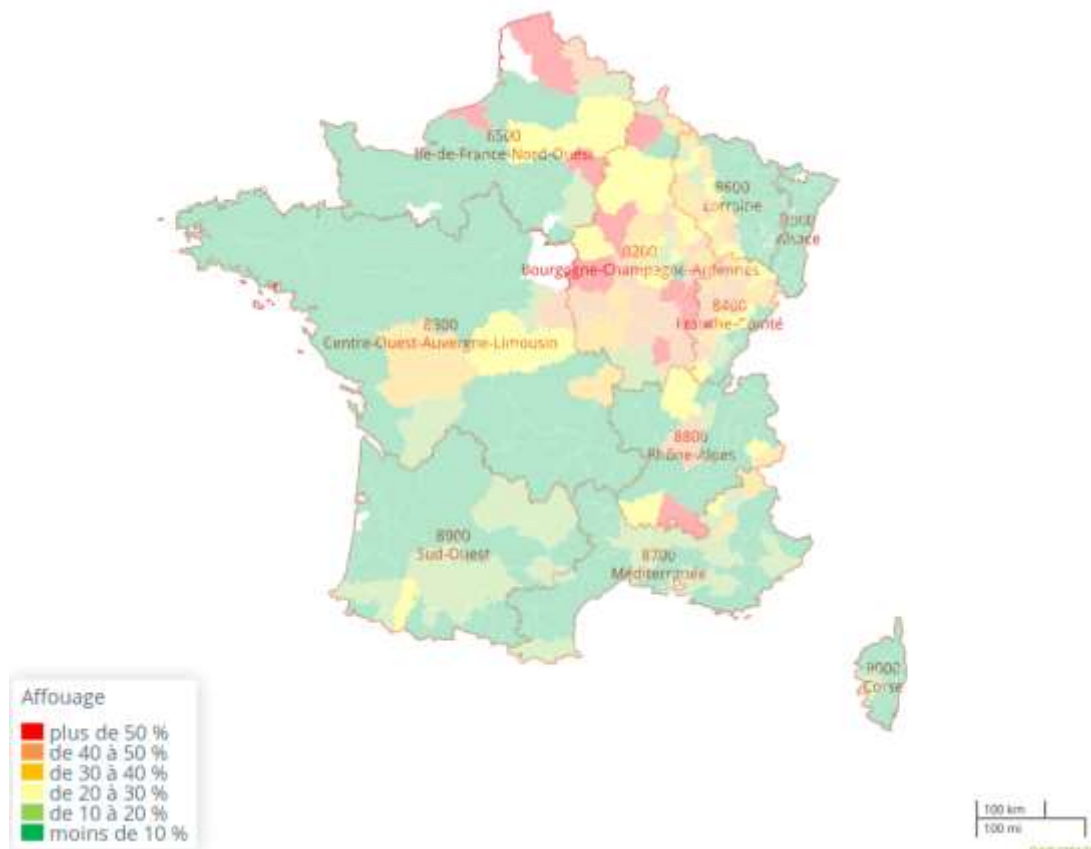


Source : Mission à partir des données de l'ONF.

1.4.2.5. Le volume de bois destiné à l'affouage représente 19,9 % du volume total de bois mobilisé dans l'échantillon contre 17,6 % en moyenne en métropole avec une distribution par UT relativement comparable

Les délivrances de bois représentent, en moyenne sur les exercices 2013 et 2014, 1,4 million de m³ dans les forêts des collectivités, soit 17,6 % de l'ensemble du bois mobilisé (en équivalent bois sur pied). La pratique de l'affouage est néanmoins très hétérogène selon les territoires. Elle existe principalement dans les délégations territoriales de Bourgogne Champagne Ardennes, Franche-Comté et Lorraine, qui concentrent à elles seules plus de 84 % du volume de bois délivré.

Graphique 14 : Cartographie de l'affouage sur le territoire en fonction de la part que représentent les délivrances de bois dans l'ensemble du volume de bois mobilisé (en %)



Source : ONF à partir des données retraitées par la mission.

Dans l'échantillon sélectionné par la mission, le volume de bois délivré représente 0,6 million de m³ dans les forêts communales, soit 19,8 % de l'ensemble du bois mobilisé (en équivalent bois sur pied), un niveau un peu plus élevé qu'au niveau national (+2,2 points).

La répartition des UT en fonction de la part que représente le volume de bois délivré dans le volume total mobilisé (en moyenne sur les exercices 2013 et 2014) par UT est la suivante.

Annexe VII

Tableau 13 : Répartition du nombre d'UT en fonction de la part que représente le bois délivré dans le volume total de bois mobilisé au sein de l'UT

Classe (en %)	Nombre d'UT		Répartition du nombre d'UT (en %)		Répartition cumulée du nombre d'UT (en %)		Ecart par classe	Ecart cumulé par classe
	Métropole	Echantillon	Métropole	Echantillon	Métropole	Echantillon		
< 5	142	31	44,1	37,8	44,1	37,8	-6,3	-6,3
≥ 5 et < 10	22	8	6,8	9,8	50,9	47,6	2,9	-3,4
≥ 10 et < 15	15	2	4,7	2,4	55,6	50,0	-2,2	-5,6
≥ 15 et < 20	15	3	4,7	3,7	60,2	53,7	-1,0	-6,6
≥ 20 et < 25	16	4	5,0	4,9	65,2	58,5	-0,1	-6,7
≥ 25 et < 30	28	8	8,7	9,8	73,9	68,3	1,1	-5,6
≥ 30 et < 40	27	10	8,4	12,2	82,3	80,5	3,8	-1,8
≥ 40 et < 50	45	15	14,0	18,3	96,3	98,8	4,3	2,5
≥ 50	12	1	3,7	1,2	100,0	100,0	-2,5	0,0
TOTAL	322	82	100	100	-	-	-	-

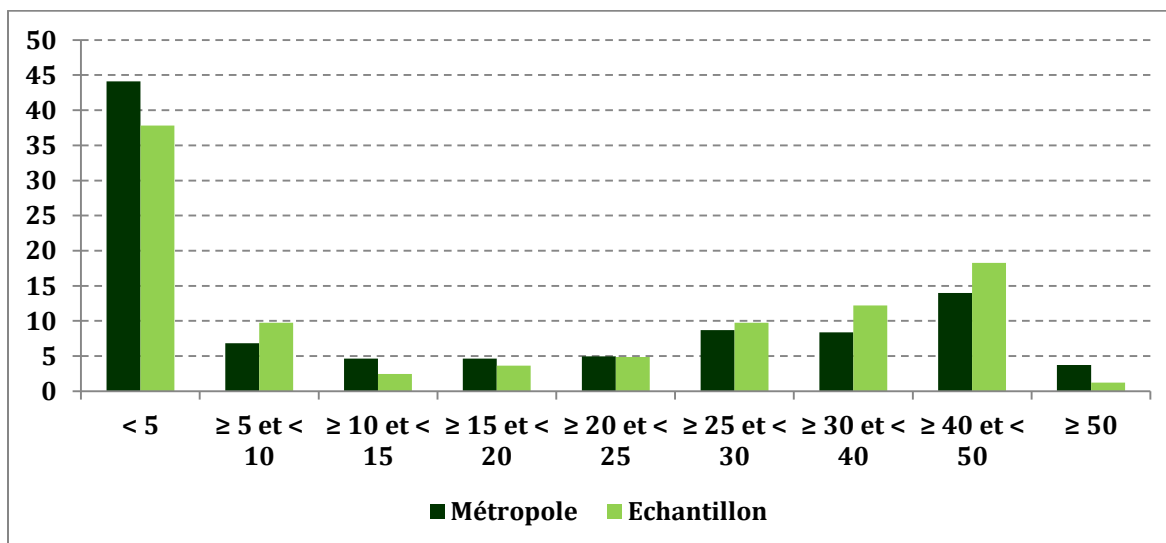
Source : Mission à partir des données de l'ONF.

Tableau 14 : Répartition du volume délivré en fonction de la classe à laquelle appartiennent les UT

Classe (en %)	Volume de bois délivré (m³)		Répartition du volume délivré (en %)		Répartition cumulée du volume délivré (en %)		Ecart par classe	Ecart cumulé par classe
	Métropole	Echantillon	Métropole	Echantillon	Métropole	Echantillon		
< 5	46 580	18 577	3,3	3,1	3,3	3,1	-0,2	-0,2
≥ 5 et < 10	43 347	23 230	3,1	3,9	6,4	7,0	0,8	0,6
≥ 10 et < 15	73 446	12 533	5,2	2,1	11,6	9,1	-3,1	-2,5
≥ 15 et < 20	108 737	32 631	7,7	5,4	19,3	14,5	-2,3	-4,8
≥ 20 et < 25	112 620	50 102	8,0	8,3	27,3	22,8	0,4	-4,5
≥ 25 et < 30	351 347	164 644	24,9	27,4	52,3	50,3	2,5	-2,0
≥ 30 et < 40	444 888	241 159	31,6	40,2	83,8	90,5	8,6	6,6
≥ 40 et < 50	88 194	38 853	6,3	6,5	90,1	96,9	0,2	6,8
≥ 50	139 373	18 448	9,9	3,1	100,0	100,0	-6,8	0,0
TOTAL	1 408 531	600 179	100	100	-	-	-	-

Source : Mission à partir des données de l'ONF.

Graphique 15 : Répartition comparée du nombre d'UT en fonction de l'importance de l'affouage dans l'échantillon et en métropole

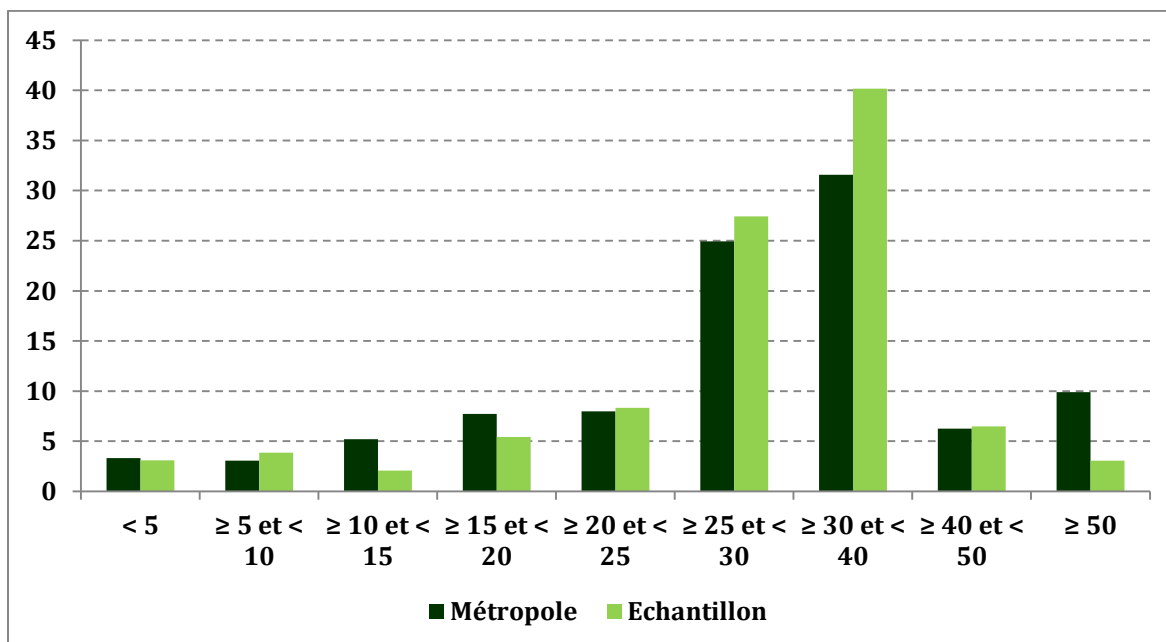


Source : Mission à partir des données de l'ONF.

Toutes les classes d'UT sont représentées dans l'échantillon, selon une distribution comparable à celle observée au niveau national.

La répartition du volume de bois délivré par classe d'UT est retracée dans le tableau 14 *supra*.

Graphique 16 : Répartition comparée du volume de bois délivré par classe d'UT dans l'échantillon et en métropole (en %)

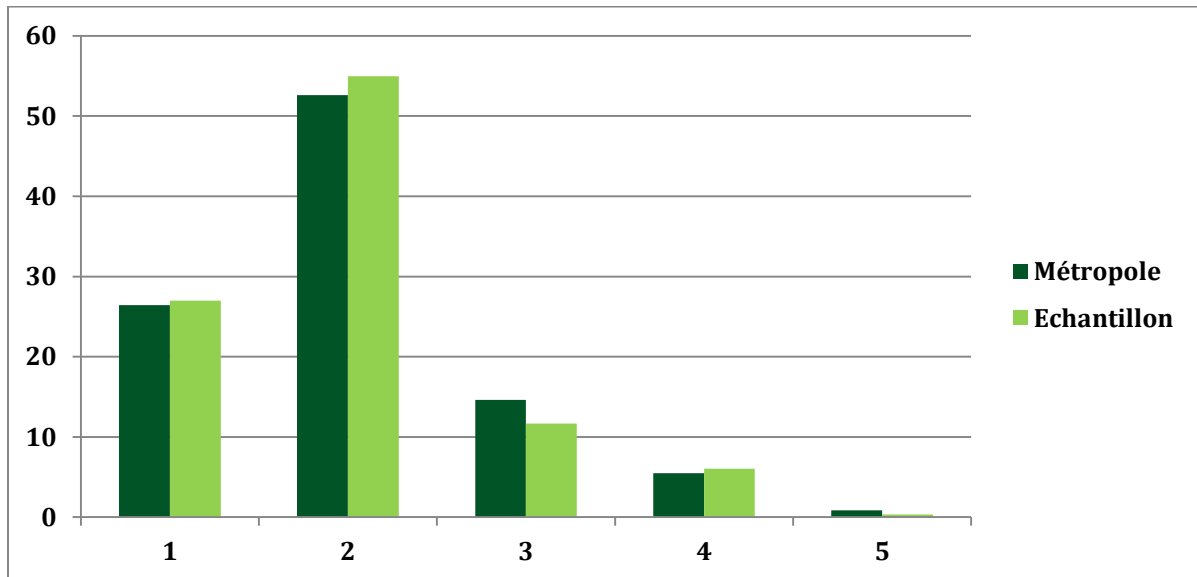


Source : Mission à partir des données de l'ONF.

La répartition du volume de bois délivré en fonction de la classe à laquelle appartiennent les UT est comparable dans l'échantillon à celle observée au niveau national. Les UT dans lesquelles l'affouage représente entre 30 et 40 % du volume total mobilisé pèsent cependant davantage dans l'échantillon qu'au niveau national (+8,6 points) au détriment des UT dans lesquelles l'affouage représente plus de 50 % du volume de bois mobilisé (-6,8 points).

Ces écarts sont beaucoup plus réduits lorsque l'on compare la répartition de l'ensemble du bois délivré par type d'UT, dans l'échantillon et en métropole.

Graphique 17 : Répartition comparée du volume de bois délivré par type d'UT dans l'échantillon et en métropole (en %)



Source : Mission à partir des données de l'ONF.

Les UT de type 2 délivrent relativement plus d'affouage dans l'échantillon qu'en métropole (+2,3 points) au détriment des UT de type 3 (-2,9 points), les autres catégories délivrant une part d'affouage très comparable au niveau observé en métropole.

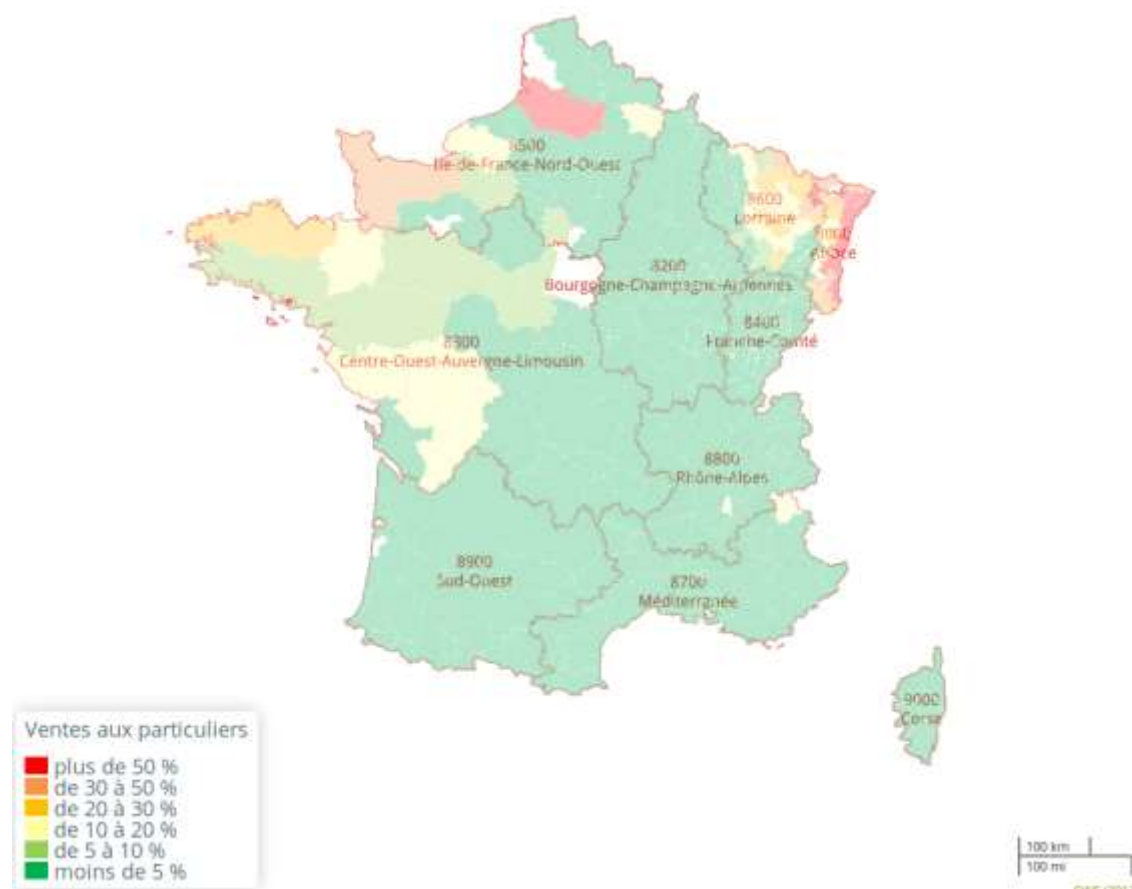
1.4.2.6. Le volume de bois vendu aux particuliers représente environ 6 % du volume total de bois mobilisé dans l'échantillon et en métropole

Les ventes de bois aux particuliers n'étant pas identifiées en tant que telles par l'ONF dans les différents modes de vente, le volume de bois vendu aux particuliers est estimé à partir du montant du chiffre d'affaires hors taxe généré à ce titre en 2013 et 2014 retranscrit dans l'application SAP, avec l'hypothèse d'un coût moyen de 15 € par stère.

Les ventes de bois aux particuliers représentent en moyenne sur les exercices 2013 et 2014, 0,5 million de m³ dans les forêts des collectivités, soit 5,8 % de l'ensemble du bois mobilisé (en équivalent bois sur pied). Cette pratique est néanmoins très hétérogène selon les territoires. Elle existe principalement dans les délégations territoriales d'Alsace et de Lorraine, qui concentrent à elles seules plus de 84 % du volume de bois vendu aux particuliers.

Annexe VII

Graphique 18 : Cartographie des ventes de bois aux particuliers sur le territoire en fonction de la part qu'elles représentent dans l'ensemble du volume de bois mobilisé (en %)



Source : ONF à partir des données retraitées par la mission.

Dans l'échantillon sélectionné par la mission, le volume de bois vendu aux particuliers représente 0,2 million de m³ dans les forêts communales, soit 6,1 % de l'ensemble du bois mobilisé (en équivalent bois sur pied), un niveau comparable à celui observé au niveau national (+0,3 point).

La répartition des UT en fonction de la part que représente le volume de bois vendu aux particuliers dans le volume total qu'elles mobilisent (en moyenne sur les exercices 2013 et 2014) est la suivante.

Annexe VII

Tableau 15 : Répartition du nombre d'UT en fonction de la part que représente le bois vendu aux particuliers dans le volume total de bois mobilisé

Classe (en %)	Nombre d'UT		Répartition du nombre d'UT (en %)		Répartition cumulée du nombre d'UT (en %)		Ecart par classe	Ecart cumulé par classe
	Métropole	Echantillon	Métropole	Echantillon	Métropole	Echantillon		
< 5	254	68	78,9	82,9	78,9	82,9	4,0	4,0
≥ 5 et < 10	13	3	4,0	3,7	82,9	86,6	-0,4	3,7
≥ 10 et < 15	12	2	3,7	2,4	86,6	89,0	-1,3	2,4
≥ 15 et < 20	10	1	3,1	1,2	89,8	90,2	-1,9	0,5
≥ 20 et < 25	3	1	0,9	1,2	90,7	91,5	0,3	0,8
≥ 25 et < 30	8	1	2,5	1,2	93,2	92,7	-1,3	-0,5
≥ 30 et < 40	2	1	0,6	1,2	93,8	93,9	0,6	0,1
≥ 40 et < 50	12	2	3,7	2,4	97,5	96,3	-1,3	-1,2
≥ 50	8	3	2,5	3,7	100,0	100,0	1,2	0,0
TOTAL	322	82	100,0	100,0	-	-	-	-

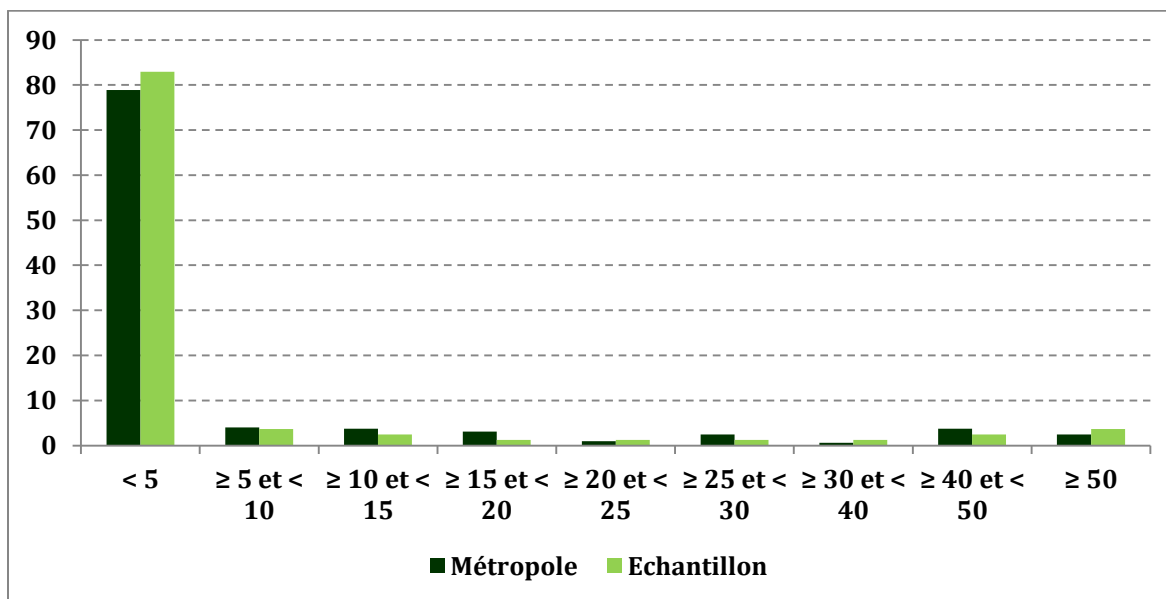
Source : Mission à partir des données de l'ONF.

Tableau 16 : Répartition du volume vendu aux particuliers en fonction de la classe à laquelle appartiennent les UT

Classe (en %)	Volume de bois vendu aux particuliers (en m ³)		Répartition du volume vendu aux particuliers (en %)		Répartition cumulée du volume vendu aux particuliers (en %)		Ecart par classe	Ecart cumulé par classe
	Métropole	Echantillon	Métropole	Echantillon	Métropole	Echantillon		
< 5	61 011	30 068	13,2	16,4	13,2	16,4	3,2	3,2
≥ 5 et < 10	35 973	18 248	7,8	9,9	21,0	26,3	2,1	5,3
≥ 10 et < 15	59 456	14 453	12,9	7,9	33,9	34,2	-5,0	0,3
≥ 15 et < 20	74 912	13 429	16,2	7,3	50,1	41,5	-8,9	-8,6
≥ 20 et < 25	23 922	9 232	5,2	5,0	55,2	46,5	-0,2	-8,7
≥ 25 et < 30	56 334	10 800	12,2	5,9	67,4	52,4	-6,3	-15,0
≥ 30 et < 40	22 050	15 515	4,8	8,4	72,2	60,8	3,7	-11,4
≥ 40 et < 50	21 395	5 289	4,6	2,9	76,8	63,7	-1,8	-13,1
≥ 50	107 089	66 692	23,2	36,3	100,0	100,0	13,1	0,0
TOTAL	462 142	183 725	100	100	-	-	-	-

Source : Mission à partir des données de l'ONF.

Graphique 19 : Répartition comparée du nombre d'UT en fonction de l'importance des ventes de bois aux particuliers dans l'échantillon et en métropole

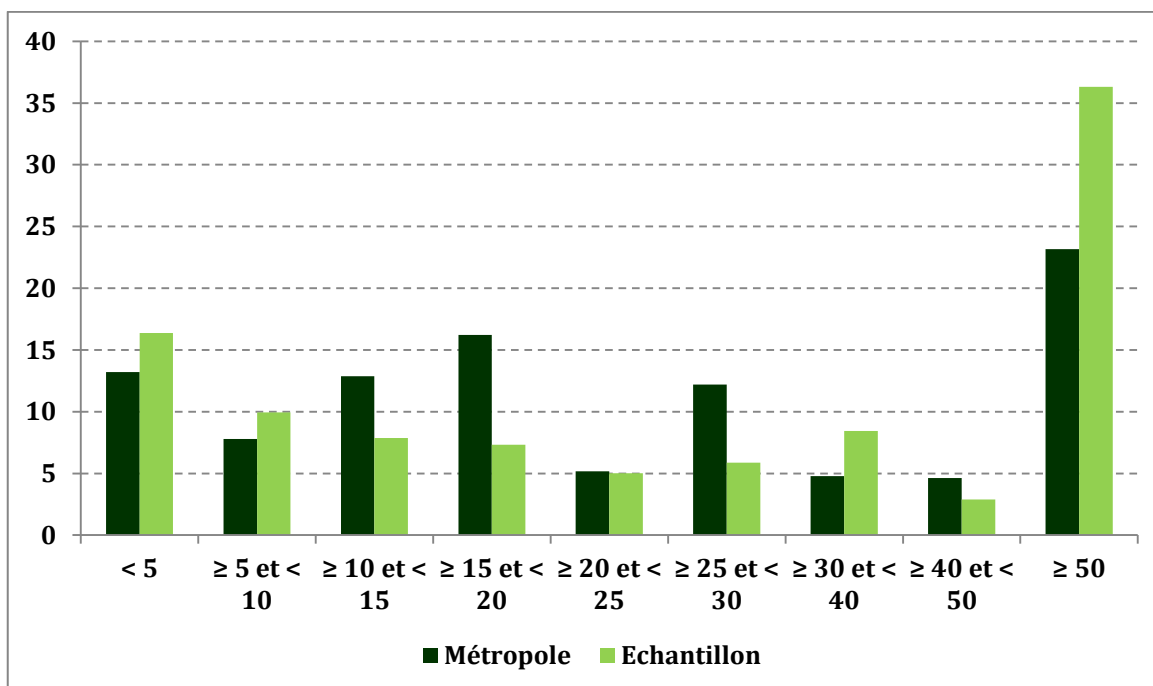


Source : Mission à partir des données de l'ONF.

Toutes les classes d'UT sont représentées dans l'échantillon, selon une distribution comparable à celle observée au niveau national. Pour 78,9 % des UT (respectivement 82,9 % dans l'échantillon), le volume de bois vendu aux particuliers représente moins de 5 % du volume de bois mobilisé.

La répartition du volume de bois vendu aux particuliers par classe d'UT est retracée dans le tableau 16 *supra*.

Graphique 20 : Répartition du volume de bois vendu aux particuliers par classe d'UT (en %)



Source : Mission à partir des données fournies par l'ONF.

Annexe VII

Les UT dans lesquelles les ventes de bois aux particuliers représentent plus de 50 % du volume total mobilisé pèsent davantage dans l'échantillon qu'au niveau national (+13,1 points), ce qui s'explique par la « sur-représentation » au sein de l'échantillon des UT alsaciennes.

1.4.3. La mission a fixé la liste de ses déplacements sur le terrain en fonction des UT figurant dans l'échantillon

Sur la base de l'échantillon de 82 UT dédiées à plus de 90% à la gestion des forêts des collectivités, la mission a sélectionné un nombre plus limité d'UT réparties entre les cinq catégories de forêts pour faire l'objet de déplacements de terrain, comme l'y invitait la lettre de mission.

Tableau 17 : Liste des déplacements effectués par la mission

Agence	UT	Type d'UT (2010)	Type d'UT (2013)
Nord-Alsace	Hatten-Strasbourg	2	2
Schirmeck	Haute Brûche	1	1
Haute-Marne	Marne	2	3
	Val de Meuse	3	2
Montagnes d'Auvergne	Est Cantal	3	2
	Ouest Cantal	3	3
Doubs	Besançon	3	1
	Maîche	1	1
Vosges Ouest	Mirecourt-Dompaire	3	1
	Rambervillers	2	1
Bouches-du-Rhône Vaucluse	Etoile calanques	5	5
	Alpilles collines provençales	5	5
Haute-Savoie	Faucigny	4	4
Savoie	Albertville	4	4
Landes Nord-Aquitaine	Dax	1	1

Source : Mission.

Les déplacements ont eu lieu courant février et début mars (semaine du 2 février : Franche-Comté, semaine du 16 février : Bourgogne Champagne Ardenne et Auvergne, semaine du 23 février : Lorraine et Alsace, semaine du 2 mars : Méditerranée, Rhône-Alpes ; semaine du 9 mars : Aquitaine).

2. Les résultats des simulations réalisées par la mission confortent globalement la comptabilité analytique de l'office

Afin de tester la robustesse des temps standards établis « à dire d'experts » pour estimer le coût du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités, la mission a tout d'abord simulé l'application de ces abaques sur les unités territoriales relevant de l'échantillon sélectionné, soit 82 UT dédiées à plus de 90 % à la gestion de la forêt communale relevant de 24 agences.

Elle a ensuite étendu le périmètre de la simulation à l'ensemble des UT de ces 24 agences, quelle que soit la part que représente la gestion de la forêt communale au sein de chacune d'elle.

Enfin, comme demandé par la lettre de mission, la mission a simulé l'application du modèle à l'ensemble de la forêt des collectivités et comparé les résultats avec ceux qui ressortent de la comptabilité analytique 2013 de l'office.

2.1. L'application du modèle élaboré par la mission sous-estime de 2,6% le temps consacré par les agents à la gestion de la forêt des collectivités dans les UT de l'échantillon

2.1.1. La mission estime à plus de 105 600 jours homme le temps consacré par les agents à la gestion de la forêt des collectivités dans les 82 UT de l'échantillon

La mission a simulé dans un premier temps l'application du modèle aux 82 UT retenues dans l'échantillon. Pour ce faire, elle a tout d'abord rassemblé, à partir des bases de données de l'ONF et des données recueillies lors de ces déplacements sur le terrain, les caractéristiques des forêts gérées par chaque UT nécessaires pour établir cette simulation. Les sources des données utilisées se déclinent de la manière suivante :

- ◆ **Type d'UT** : actualisation par la mission de la typologie établie par l'ONF en 2010 ;
- ◆ **Nombre d'agents dans chaque UT (2013)** : fichier fourni par l'ONF au titre de l'actualisation de la typologie des UT établie en 2010 ;
- ◆ **Surface et nombre des forêts des collectivités gérées par l'UT (2013)** : situation figurant dans le référentiel des forêts (RDF) au 2 janvier 2014, actualisée par la mission, en cas de discordances des sources d'information relatives au périmètre des forêts gérées par chacune des UT, lors des déplacements sur le terrain ou lors des entretiens avec les directeurs d'agence concernés ;
- ◆ **Volume total de bois mobilisé (respectivement délivré, façonné, vendu aux particuliers) dans chaque UT** : données 2013 et 2014 fournies par l'ONF pour chaque forêt (en volume et en chiffre d'affaires HT) ; la mission a retenu dans ses simulations une moyenne des données « bois » sur les deux exercices afin de lisser les effets conjoncturels sur la production et le chiffre d'affaires bois ;
- ◆ **Montant des travaux programmés par l'ONF dans chaque UT** : données 2014 issues de la nouvelle application de suivi des travaux (« Teck ») déployée sur l'ensemble du territoire depuis cette date ;
- ◆ **Part des surfaces de forêts des collectivités dotées d'un enjeu social moyen ou fort** : données qui figurent dans le fichier de synthèse des aménagements (FSA), mais qui ne sont renseignées que pour environ 30% des forêts en nombre et en surface ; la mission a considéré que les données renseignées constituaient une approximation satisfaisante sur le périmètre de chaque UT ;
- ◆ **Nombre d'unités de gestion** : à partir des données figurant dans le référentiel des forêts, qui précisent pour chaque forêt, le type de forêt (communale, sectionale, etc.), l'appartenance de la forêt à un regroupement de la gestion forestière (syndicat intercommunal de gestion forestière, syndicat mixte de gestion forestière, etc.) et le propriétaire, la mission a estimé pour chaque UT le nombre d'interlocuteurs de l'UT pour la gestion des forêts des collectivités de la manière suivante :

Tableau 18 : Estimation du nombre d'unités de gestion pour les forêts des collectivités

	Nombre de forêts des collectivités gérées	Nombre de forêts non sectionales n'appartenant pas à un regroupement (1)	Nombre de regroupements (2)	Nombre de communes dont relèvent les forêts sectionales n'appartenant pas à un regroupement (3)	Nombre d'unités de gestion (1) + (2) + (3)
TOTAL	15 644	11 814	276	996	13 086

Source : Mission à partir des données de l'ONF.

Annexe VII

Pour éviter de surestimer de façon trop importante le temps consacré par les agents à la gestion des forêts des collectivités dans les territoires qui concentrent la majeure partie des forêts sectionales (Auvergne en particulier), la mission a retenu dans l'estimation du nombre d'unités de gestion le nombre des communes dont relèvent ces sections ou le groupement auquel elles appartiennent.

Dans un deuxième temps, la mission a simulé l'application des temps standards établis par le groupe d'experts, pour chaque UT de l'échantillon, de la manière suivante.

Tableau 19 : Simulation réalisée par la mission – exemple de l'UT de Besançon

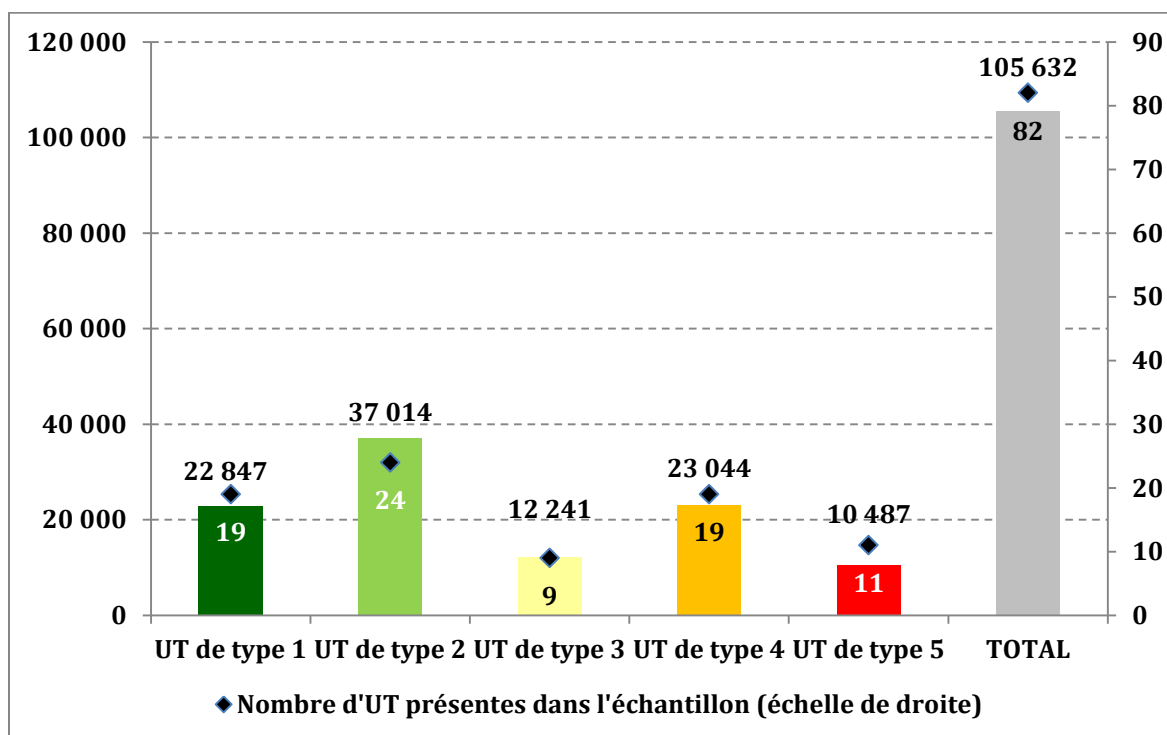
En jours homme par an (sauf indication contraire)	UT de Besançon
Caractéristiques de l'UT	
Type d'UT	1
Nombre d'agents (1)	9
Surface de forêt des collectivités gérée (en milliers d'ha) (2)	10,5
Volume total de bois mobilisé (équivalent bois sur pied) en milliers de m ³ (3)	48,7
Montant des travaux programmés (en milliers d'euros) (4)	455,3
Nombre d'unités de gestion (5)	72
Volume de bois façonné (équivalent BSP) en milliers de m ³ (6)	14,8
Part de bois façonné dans le volume total de bois mobilisé (en %) (7) = (6)/(3)	30,4
Volume de bois délivré en milliers de m ³ (8)	15,9
Part du bois délivré dans le volume total de bois mobilisé (en %) (9) = (8)/(3)	32,6
Volume de bois vendu aux particuliers en milliers de m ³ (10)	2,2
Part du bois vendu aux particuliers dans le volume total (en %) (11) = (10)/(3)	4,6
Part de la surface avec un enjeu social moyen (en %) (12)	19,6
Part de la surface avec un enjeu social fort (en %) (13)	1,3
Simulation des « abaques à dire d'experts »	
Conservation du domaine forestier : 10 jours homme par millier d'ha (14) = 10*(2)	105
Planification de la gestion de ce domaine : 10 jours homme par millier d'ha 10*(2)	105
Programmation des travaux : 4% du montant de travaux programmés en k€/57,9 k€ correspondant au coût moyen annuel d'un ETP * 170 jours homme de production pour 1 ETP 4%*(4)/57,9*170	53
Autres activités de suivi des aménagements (bilans, état d'assiette, etc.) : 3,5 jours homme par unité de gestion 3,5*(5)	252
Martelage : 6,5 jours homme par millier de m ³ 6,5*(3)	316
Suivi des coupes : 4 jours homme par millier de m ³ (15) = 4*(3)	195
Vente des bois sur pied : 2 jours homme par millier de m ³ 2*[(3)-(6)]	68
Vente des bois façonnés : 6 jours homme par millier de m ³ 6*(6)	89
Correction au titre de l'affouage : suivi de coupes majoré de 50% (15)*(9)*0,5	32
Correction au titre des cessions aux particuliers : suivi de coupes multiplié par 4 (15)*(11)*3	27
Correction au titre des enjeux sociaux moyens (conservation du domaine majoré de 50%) et forts (conservation du domaine multiplié par 3) (14)*[(12)*0,5 + (13)*2]	13
Participation du responsable d'UT (sous-total*1/nombre d'agents)	157
TOTAL	1 413

Source : Mission.

Cette méthode, appliquée aux 82 UT figurant dans l'échantillon, conduit la mission à estimer à **105 632** le nombre de jours homme consacrés par les agents à la gestion des forêts des collectivités dans ces UT (cf. graphe *infra*).

Annexe VII

Graphique 21 : Estimation du temps consacré par les agents des UT de l'échantillon à la gestion des forêts des collectivités, par type d'UT (en nombre de jours homme)



Source : Mission.

Ces résultats sont déclinés par UT de manière plus détaillée dans les tableaux suivants.

Tableau 20 : Estimation du temps consacré par les agents à la gestion des forêts des collectivités dans les UT de type 1 figurant dans l'échantillon (en nombre de jours homme)

UT de type 1 figurant dans l'échantillon	Estimation du nombre de jours homme consacrés à la gestion des forêts des collectivités
UT de Haslach	134
UT de Haute Brûche	204
UT de Piémont	219
UT de Kaysersberg	1 087
UT de Munster	1 323
UT de Doller - Basse Lague	1 229
UT du Sundgau	1 318
UT de Saint-Amarin	1 184
UT Rambervillers	1 220
UT Lamarche	1 329
UT Mirecourt-Dompaire	1 200
UT Maîche	1 601
UT Pontarlier-Morteau	1 442
UT Besançon	1 413
UT Lure	1 342
UT Montbeliard - Pont-de-Roide	1 869
UT Jussey	1 542
UT Luxeuil-les-Bains	1 593
UT de Dax	1 599
TOTAL	22 847

Source : Mission.

Annexe VII

Tableau 21 : Estimation du temps consacré par les agents à la gestion des forêts des collectivités dans les UT de type 2 figurant dans l'échantillon (en nombre de jours homme)

UT de type 2 figurant dans l'échantillon	Estimation du nombre de jours homme consacrés à la gestion des forêts des collectivités
UT de Hatten-Strasbourg	1 903
UT de Colmar - Rouffach	1 473
UT de Sélestat	1 619
UT de la Thur	1 315
UT d'Aix-en-Othe	1 209
UT du Val de Meuse	1 160
UT de Livradois Forez	1 640
UT Est Cantal	1 827
UT de Baume-les-Dames	1 737
UT de Bouclans - Roulans	1 658
UT de Loue-Lison	1 998
UT de Dole	1 802
UT de Poligny	1 520
UT de Saint-Laurent	1 557
UT de Saulnot	1 493
UT de Dampierre-Salon	1 472
UT de Rioz	1 817
UT de Vesoul	1 735
UT de Saint-Loup Vauvillers	1 696
UT de Gray-Gy	1 847
UT de Neufchâteau	1 345
UT Plaine et coteaux	1 261
UT de la Loire	1 293
UT du Rhône	633
TOTAL	37 014

Source : Mission.

Tableau 22 : Estimation du temps consacré par les agents à la gestion des forêts des collectivités dans les UT de type 3 figurant dans l'échantillon (en nombre de jours homme)

UT de type 3 figurant dans l'échantillon	Estimation du nombre de jours homme consacrés à la gestion des forêts des collectivités
UT de la Marne	1 640
UT Ouest Cantal	1 287
UT Margeride Livradois	1 337
UT de Lons	1 608
UT d'Orgelet	1 549
UT de Saint-Claude	1 505
UT du Bugey - Bresse - Dombes	1 088
UT d'Oloron - Monein	1 340
UT de Bayonne Saint-Palais	886
TOTAL	12 241

Source : Mission.

Tableau 23 : Estimation du temps consacré par les agents à la gestion des forêts des collectivités dans les UT de type 4 figurant dans l'échantillon (en nombre de jours homme)

UT de type 4 figurant dans l'échantillon	Estimation du nombre de jours homme consacrés à la gestion des forêts des collectivités
UT de Bonneville	883
UT de Taninges	1 043
UT de Thonon	1 215
UT du Pays de Gex	1 200

Annexe VII

UT de type 4 figurant dans l'échantillon	Estimation du nombre de jours homme consacrés à la gestion des forêts des collectivités
UT du Haut Bugey	2 119
UT du Bugey	1 567
UT de Grenoble	1 052
UT d'Albertville	892
UT du Beaufortin Val d'Arly	873
UT de Chambéry	1 397
UT de la Haute Tarentaise	775
UT de la Haute vallée de l'Adour	1 145
UT la Haute Vallée des Nestes	1 045
UT de Laruns-Nay	1 510
UT de Bedous-Arette	1 119
UT de Mauléon - Saint-Jean-Pied-de-Port	915
UT du Queyras Guillestrois	1 204
UT des Paillons à la Roya	1 179
UT de Nice Mercantour	1 910
TOTAL	23 044

Source : Mission.

Tableau 24 : Estimation du temps consacré par les agents à la gestion des forêts des collectivités dans les UT de type 5 figurant dans l'échantillon (en nombre de jours homme)

UT de type 5 figurant dans l'échantillon	Estimation du nombre de jours homme consacrés à la gestion des forêts des collectivités
UT Garrigues Rhône	1 323
UT des Alpilles collines provençales	991
UT Etoile calanques	677
UT de la Côte bleue Sainte-Victoire	753
UT de Calvi - Bastia	1 282
UT de Vivario - Corte	812
UT d'Ajaccio - Vico	1 199
UT de Ghisoni - Fiumorbo	841
UT de Taravo	879
UT d'Alta Rocca	993
UT de Niolu - Aitone	736
TOTAL	10 487

Source : Mission.

2.1.2. Les simulations réalisées par la mission sur les UT de l'échantillon conduisent globalement à une estimation inférieure de 2,6% à ce qui ressort de la comptabilité analytique 2013

2.1.2.1. Comparaison des simulations réalisées par la mission et des CTPF par type d'UT

La comparaison des simulations réalisées par la mission avec les résultats tels qu'ils ressortent de la comptabilité analytique de l'office nécessite des retraitements.

Tout d'abord, le niveau de remplissage des grilles de comptabilisation des temps des personnels fonctionnaires (CTPF) est hétérogène : quatre des 51 agences de l'office (Schirmeck, Colmar, Nord Alsace, Bourgogne Est) fournissent un CTPF global pour l'agence, sans distinguer la contribution de chacune des UT. Les UT de l'échantillon qui relèvent de ces agences (UT de type 1 : Haslach, Haute Brûche, Piémont, Kayserberg, Munster ; UT de type 2 : Hatten-Strasbourg, Colmar, Sélestat) ont donc été exclues du périmètre de la comparaison.

Annexe VII

Par ailleurs, lors de ses discussions avec les directeurs des 24 agences relevant de l'échantillon, la mission a été amenée à corriger à la marge les grilles CTPF pour rendre la comparaison plus pertinente :

- ◆ le directeur de l'agence du Jura a retraité la grille CTPF 2013 pour neutraliser une spécificité d'organisation locale qui conduisait à décompter intégralement dans le périmètre des UT le temps passé par les adjoints des responsables d'UT à l'élaboration des aménagements alors que ces derniers exercent à mi-temps des fonctions d'aménagiste qui relèvent en principe du périmètre des services de l'agence (basculement de 564 jours homme des UT sur l'agence) ;
- ◆ certaines agences ont par ailleurs indiqué à la mission que les grilles CTPF 2013 étaient peu fiables en raison du large boycott du remplissage des grilles par les agents ; elles ont recommandé à la mission de retenir pour la comparaison les grilles CTPF 2014, qui leur semblaient davantage refléter la réalité du temps consacré par les agents à la gestion des forêts des collectivités (Haute-Marne, Hautes-Alpes, Bouches du Rhône, Mulhouse).

Sous ces hypothèses, la simulation réalisée par la mission sur les UT relevant de l'échantillon (hors les huit UT pour lesquelles les CTPF ne sont pas détaillés par UT, soit 74 UT au lieu de 82) est globalement de **2,6 % inférieure** à ce qui ressort de la comptabilité analytique de l'office. La répartition selon le type d'UT est détaillée dans le tableau *infra*.

Tableau 25 : Comparaison de la simulation réalisée par la mission sur 74 UT de l'échantillon avec les CTPF 2013 (ou 2014)

	Type d'UT					TOTAL
	1	2	3	4	5	
Nombre d'UT de l'échantillon	14	21	9	19	11	74
Simulation réalisée par la mission (en jours homme)	19 880	32 018	12 241	23 044	10 487	97 669
CTPF 2013 (ou 2014) en jours homme	20 367	32 348	12 180	23 607	11 739	100 242
Ecart simulation/CTPF (en %)	-2,4	-1,0	0,5	-2,4	-10,7	-2,6

Source : Mission.

Les résultats obtenus sur les UT dédiées à plus de 90% à la gestion des forêts des collectivités sont globalement cohérents avec ceux qui ressortent de la comptabilité analytique de l'office. Il est à noter que les durées standards établies par le groupe d'experts sous-estiment un peu plus largement le temps consacré par les agents à la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités de type méditerranéen que dans les autres cas.

2.1.2.2. Comparaison des simulations réalisées par la mission et des CTPF, par type d'UT et par pilier du régime forestier

Afin d'affiner la comparaison des durées standard retenues par les experts avec les chiffres issus de la comptabilité analytique de l'office, la mission a tenté de rapprocher les « abaques » établis par le groupe d'experts des CTPF exprimés en jours homme par an et par unité d'œuvre.

Cette comparaison nécessite néanmoins des retraitements, car la nomenclature de la comptabilité analytique ne coïncide pas exactement avec les trois piliers identifiés par la mission et utilisés par le groupe d'experts pour élaborer les abaques.

Annexe VII

Ainsi, dans la comptabilité analytique, les activités de suivi des aménagements sont comptabilisées sur une ligne unique (1-FC-GESA) tandis qu'elles relèvent de trois lignes distinctes dans les abaques établis par les experts (programmation des travaux ; autres activités de suivi des aménagements ; élaboration de l'état d'assiette et diagnostics sylvicoles), dont l'une dépend du montant des travaux programmés par l'UT, et les deux autres du nombre d'unités de gestion gérées par l'UT.

Pour faciliter les comparaisons, la mission a donc :

- ◆ regroupé sur une ligne unique l'élaboration de l'état d'assiette et les autres activités de suivi des aménagements (3,5 jours homme par unité de gestion) ;
- ◆ formulé une hypothèse pour décomposer la ligne 1-FC-GESA de la comptabilité analytique en deux lignes, dont l'une dépendrait du montant des travaux programmés et l'autre du nombre d'unités de gestion.

Enfin, la mission a réintégré :

- ◆ la participation des responsables d'UT sur chaque pilier, à concurrence du poids de chacun d'eux dans le total ;
- ◆ les coefficients correcteurs sur chacune des lignes sur lesquelles ils portent (enjeux sociaux : pilier 1 « conservation du domaine forestier » ; affouage et cessions aux particuliers : pilier 3.2.2 « suivi des coupes »).

Les résultats sont détaillés dans le tableau *infra*.

Tableau 26 : Comparaison des temps passés par activité selon la méthode d'estimation : abaques « à dire d'experts » versus CTPF exprimés en jours homme par an et par unité d'œuvre

En jours homme par an et par unité d'œuvre	Type d'UT				
	1	2	3	4	5
Abaques « à dire d'experts »					
Pilier 1 : Conservation du domaine (GEFO, GESU, GPEC, ASIA, ASIE, RECU) (par millier d'ha)	12,6	12,9	13,3	19,8	24,4
Pilier 2 : Planification de la gestion (AMAE, AMDO) (par millier d'ha)	11,2	11,3	8,6	8,6	5,8
Pilier 3.1.1 : Programmation des travaux (par k€)	0,132	0,132	0,134	0,134	0,137
Pilier 3.1.2 : Autres activités de suivi des aménagements (par unité de gestion)	3,9	3,9	4,0	4,0	4,1
Pilier 3.2.1 : Martelage (BOMA) (par millier de m ³)	7,3	8,5	8,6	8,6	11,7
Pilier 3.2.2 : Commercialisation des bois (BOSC, BOEG, BOCO) (par millier de m ³)	9,8	9,7	10,5	13,2	5,0
CTPF 2013 (ou 2014)					
Pilier 1 : Conservation du domaine (GEFO, GESU, GPEC, ASIA, ASIE, RECU) (par millier d'ha)	13,0	10,7	9,4	12,8	27,3
Pilier 2 : Planification de la gestion (AMAE, AMDO) (par millier d'ha)	11,9	9,0	7,7	11,7	4,8
Pilier 3.1.1 : Programmation des travaux (par k€)	0,459	0,549	0,266	0,777	0,207
Pilier 3.1.2 : Autres activités de suivi des aménagements (par unité de gestion)	3,7	3,2	3,2	3,5	1,6
Pilier 3.2.1 : Martelage (BOMA) (par millier de m ³)	7,3	8,5	8,6	8,5	33,0
Pilier 3.2.2 : Commercialisation des bois (BOSC, BOEG, BOCO) (par millier de m ³)	7,5	9,1	12,8	13,4	52,1

Source : Mission.

Annexe VII

S'agissant des opérations de martelage, les abaques « à dire d'experts » ont été calés sur les résultats des CTPF pour les UT de type 1 à 4 considérant que, s'agissant d'opérations collectives très bien identifiées, le décompte des temps passés par les agents sur ces activités est robuste. Pour les UT de type 5, l'application d'un nombre de jours homme par millier de m³ mobilisé trouve moins bien à s'appliquer compte tenu de la faiblesse des volumes de bois récoltés dans ce type de forêts (importance des coûts fixes).

Les deux méthodes conduisent également à une estimation comparable du temps consacré par les agents aux opérations de commercialisation des bois dans les UT de type 1 à 4. Pour les UT méditerranéennes, la mission dresse le même constat que précédemment.

S'agissant de l'élaboration des aménagements, les abaques « à dire d'experts » sont proches des résultats des CTPF avec néanmoins un écart significatif sur les UT de montagne (11,7 jours homme par millier d'hectare géré dans les CTPF contre 8,6 dans les abaques).

Les abaques « à dire d'experts » surestiment en revanche le temps consacré par les agents à la conservation du domaine par rapport à ce qui ressort des CTPF. Cet écart peut s'expliquer notamment par l'imputation sur cette ligne du coefficient correcteur au titre des enjeux sociaux qui peut, dans certains cas, entraîner des distorsions significatives.

Enfin, les estimations relatives aux activités de suivi des aménagements sont difficiles à comparer compte tenu des difficultés méthodologiques exposées *supra*. Des entretiens conduits par la mission sur le terrain ou avec les directeurs des agences relevant de l'échantillon, il apparaît que c'est probablement l'une des lignes les moins fiables des CTPF pour deux raisons : d'une part, elle regroupe des activités très diverses exercées par un grand nombre d'agents et d'autre part, elle sert souvent de variable d'ajustement des activités qui n'ont pas été classées ailleurs. Globalement, les abaques « à dire d'experts » sous-estiment probablement le temps consacré par les agents à cette activité.

2.2. Appliqués à 24 des 51 agences de l'office, les abaques « à dire d'experts » conduisent à une estimation très proche de celle qui ressort de la comptabilité analytique de l'office

La mission a simulé dans un deuxième temps l'application des abaques « à dire d'experts » à l'ensemble des agences, dont relèvent les 82 UT de l'échantillon, soit 24 agences sur les 51 que compte l'office (hors DOM), regroupant plus de la moitié des UT métropolitaines (166 sur un total de 322) et responsables de la gestion de 65% de la surface de forêt des collectivités. Les résultats sont détaillés dans le tableau *infra*.

Tableau 27 : Comparaison de la simulation réalisée par la mission et des CTPF sur les 24 agences figurant dans l'échantillon

Agence	Simulation	CTPF	Ecart	Observation
	En nombre de jours homme par an		En %	
Schirmeck	6 552	5 850	12,0	CTPF 2013
Colmar	9 439	9 683	-2,5	
Mulhouse	8 267	8 230	0,4	CTPF 2014 transmis par l'agence (8 187 jours dans la consolidation nationale transmise par le siège)
Vosges Ouest	13 703	12 568	9,0	
Doubs	18 466	19 430	-5,0	CTPF 2013
Nord Franche-Comté	11 035	11 508	-4,1	
Vesoul	14 518	16 002	-9,3	
Landes Nord-Aquitaine	9 911	7 132	39,0	

Annexe VII

Agence	Simulation	CTPF	Ecart	Observation
	En nombre de jours homme par an		En %	
Nord-Alsace	7 310	7 004	1,6	CTPF 2013 + 1 440 jours indûment imputés sur la forêt domaniale (forêt indivise de Haguenau)
Aube-Marne	7 201	6 806	5,8	CTPF 2013
Haute-Marne	13 132	15 135	-13,2	CTPF 2014
Montagnes d'Auvergne	14 081	11 017	27,8	CTPF 2013
Jura	15 794	16 843	-6,2	CTPF 2013
Hautes-Pyrénées	7 991	7 965	0,3	
Ain-Loire-Rhône	10 044	10 627	-5,5	
Pyrénées Atlantiques	8 188	8 948	-8,5	
Hautes-Alpes	6 622	6 994	-5,3	CTPF 2014 transmis par l'agence (7 273 jours dans la consolidation nationale transmise par le siège)
Alpes maritimes	8 779	8 097	8,4	CTPF 2013
Haute-Savoie	8 617	8 740	-1,4	
Isère	8 382	7 690	9,0	
Savoie	9 701	11 809	-17,9	
Hérault Gard	5 876	4 314	36,2	CTPF 2014 transmis par l'agence (6 646 jours dans la consolidation nationale transmise par le siège)
Bouches-du-Rhône Vaucluse	5 621	6 526	-13,9	
Corse	10 325	11 097	-6,9	CTPF 2013
TOTAL	239 556	240 012	-0,2	

Source : Mission.

Les simulations réalisées par la mission sont en général comparées aux CTPF 2013 sauf :

- ◆ pour les agences de Mulhouse, Haute-Marne, Hautes-Alpes et Bouches du Rhône Vaucluse, qui ont indiqué à la mission que les CTPF 2014 reflétaient davantage la réalité du temps consacré par les agents à la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités ; les chiffres qui figurent dans le tableau *supra* sont ceux transmis à la mission par ces agences ; la mission note des écarts avec la consolidation des CTPF 2014 transmise par le siège ;
- ◆ pour l'agence de Nord-Alsace : le tableau *supra* intègre 1 440 jours supplémentaires au-delà de ce qui figure dans le CTPF 2013 compte tenu des informations transmises à la mission par le délégué territorial d'Alsace : « *Par convention et depuis longtemps, le temps CTPF des agents de l'UT de Haguenau (RUT compris) était affecté à 100% à la forêt domaniale alors que travaillant à 100% sur la forêt indivise, on aurait dû affecter 50% de leur temps à la forêt domaniale et 50% de leur temps à la forêt des collectivités. [...] Il convient de « rajouter » 1 440 jours homme aux 5 564 jours comptés pour cette agence sur la gestion des forêts des collectivités.* »

Globalement, l'écart entre les simulations réalisées par la mission et les CTPF s'élève à 0,2 % pour les 24 agences figurant dans l'échantillon, le modèle appliqué à l'ensemble des UT de ces agences, y compris celles dédiées à moins de 90 % à la gestion des forêts des collectivités, conduisant à un écart plus réduit que celui constaté sur les seules UT de l'échantillon. Le modèle surestime probablement le temps consacré par les agents à la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités dans les UT plus largement consacrées à la gestion de la forêt domaniale.

Cette cohérence d'ensemble masque néanmoins des disparités entre les agences : les simulations sont de 39 % supérieures aux CTPF pour l'agence Landes Nord Aquitaine et de 18% inférieures pour l'agence de Savoie. L'hétérogénéité des résultats observée au niveau local peut s'expliquer par plusieurs facteurs :

- ◆ les abaques établis par le groupe d'experts distinguent cinq catégories de forêts, qui ne permettent pas d'appréhender l'hétérogénéité des modalités de mise en œuvre du régime forestier au plan local ; à titre d'illustration, le temps consacré par les agents à la gestion des forêts des collectivités dans les forêts très productives du quart nord-est est manifestement plus important que dans les forêts très productives des Landes, qui se caractérisent par la prédominance du pin maritime à la sylviculture plus simple ;
- ◆ pour des forêts homogènes, il peut en outre exister des écarts de productivité entre les équipes des unités territoriales ;
- ◆ enfin, les modalités de remplissage des grilles de comptabilisation des temps des personnels fonctionnaires diffèrent selon les territoires en fonction de l'importance du taux de boycott de la part des personnels : remplissage par le directeur de l'agence, remplissage par les responsables d'UT, consolidation des grilles remplies par les agents avec des ajustements pour ceux qui ne les remplissent pas, etc. Les grilles CTPF présentent donc elles aussi des fragilités au niveau local.

La mission considère donc que les abaques élaborés par le groupe d'experts constituent un outil pertinent pour contre-expertiser la comptabilité analytique au niveau national, mais qu'ils n'ont en revanche pas vocation à être utilisés pour simuler le temps passé par les agents sur une activité donnée dans une UT donnée. Comme les CTPF, l'outil perd en précision à mesure que son périmètre d'application se réduit.

2.3. Le résultat de la simulation réalisée par la mission pour l'ensemble des forêts des collectivités est de 3,7 % supérieur à la comptabilité analytique 2013 de l'ONF

2.3.1. La mission estime à près de 380 600 jours homme le temps consacré par les agents de l'ONF à la gestion des forêts des collectivités

Après avoir confronté aux CTPF la simulation du modèle dans les UT les plus largement dédiées à la gestion des forêts des collectivités, la mission a appliqué les abaques à l'ensemble des forêts des collectivités métropolitaines.

Les durées standards définies par le groupe d'experts pour chaque activité du régime forestier permettent de simuler le temps consacré à la gestion des forêts des collectivités par les agents patrimoniaux des unités territoriales. S'agissant de la contribution des services des agences, des délégations territoriales et du siège à la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités, la mission a retenu les chiffres qui figurent dans les CTPF. Le groupe d'experts a en effet considéré que pour ces différents échelons, la comptabilité analytique de l'office est plus fiable qu'au niveau le plus déconcentré (UT).

Dans les cas où les CTPF étaient globalisés au niveau de l'agence (sans distinguer la contribution des UT de celle des services de l'agence), la mission a procédé aux retraitements exposés *supra* (cf. § 2.1.2.1).

Les résultats sont retracés dans le tableau *infra*.

Annexe VII

Tableau 28 : Simulation réalisée par la mission pour l'ensemble des forêts des collectivités

En jours homme par an (sauf indication contraire)	Modalités de calcul	Type d'UT					France (hors DOM)
		1	2	3	4	5	
Caractéristiques des UT							
Nombre d'agents	(1)	959	924	360	488	188	2 918
Surface de forêt des collectivités gérée (en milliers d'ha)	(2)	607	732	376	758	438	2 912
Volume total de bois mobilisé (équivalent bois sur pied) en milliers de m³	(3)	3 136	2 820	982	914	132	7 985
Montant des travaux programmés (en milliers d'euros)	(4)	32 241	31 542	10 910	19 043	12 373	106 108
Nombre d'unités de gestion	(5)	3 196	4 761	2 192	1 939	998	13 086
Volume de bois façonné (équivalent BSP) en milliers de m³	(6)	1 118	300	100	174	4	1 696
Part de bois façonné dans le volume total de bois mobilisé (en %)	(7) = (6)/(3)	36	11	10	19	3	21
Volume de bois délivré en milliers de m³	(8)	372	741	206	77	12	1 409
Part du bois délivré dans le volume total de bois mobilisé (en %)	(9) = (8)/(3)	12	26	21	8	9	18
Volume de bois vendu aux particuliers en millier de m³	(10)	319	118	12	12	1	462
Part du bois vendu aux particuliers dans le volume total (en %)	(11) = (10)/(3)	10	4	1	1	1	6
Part de la surface avec un enjeu social moyen (en %)	(12)	26	20	19	34	26	26
Part de la surface avec un enjeu social fort (en %)	(13)	5	5	4	8	14	7
Nombre d'unités territoriales	(14)	101	102	42	54	23	322
Simulation des « abaques à dire d'experts »							
Conservation du domaine forestier : 10/12,5/15 jours homme par millier d'ha, selon le type d'UT*	(15) = abaques*(2)	6 071	7 324	3 760	9 479	6 566	33 200
Conservation du domaine forestier : CTPF agences	CTPF 2013	12 486					12 486
Conservation du domaine forestier : CTPF DT	CTPF 2013	3 094					3 094
Planification de la gestion de ce domaine : 10/7,5/5 jours homme par millier d'ha, selon le type d'UT*	abaques*(2)	6 071	7 324	2 820	5 687	2 189	24 091
Planification de la gestion de ce domaine : CTPF agences	CTPF 2013	34 051					34 051
Planification de la gestion de ce domaine : CTPF DT	CTPF 2013	2 730					2 730
Programmation des travaux : 4% du montant de travaux programmés en k€/57,9 k€ correspondant au coût moyen annuel d'un ETP * 170 jours homme de production pour 1 ETP*	4%*(4)/57,9*170	3 786	3 704	1 281	2 237	1 453	12 462

Annexe VII

En jours homme par an (sauf indication contraire)	Modalités de calcul	Type d'UT					France (hors DOM)
		1	2	3	4	5	
Autres activités de suivi des aménagements (bilans, état d'assiette, etc.) : 3,5 jours homme par unité de gestion*	3,5*(5)	11 186	16 664	7 672	6 787	3 493	45 801
Suivi des aménagements : CTPF agences	CTPF 2013	14 498					14 498
Suivi des aménagements : CTPF DT	CTPF 2013	2 656					2 656
Martelage : 6,5/7,5/10 jours homme par millier de m ³ , selon le type d'UT*	abaques*(3)	20 387	21 153	7 363	6 855	1 321	57 078
Suivi des coupes : de 2 à 8 jours homme par millier de m ³ selon le type d'UT*	(16) = abaques*(3)	12 546	14 102	5 890	7 312	264	40 114
Vente des bois sur pied : 2 jours homme par millier de m ³ *	2*[(3)-(6)]	4 038	5 041	1 763	1 480	256	12 578
Vente des bois façonnés : 6 jours homme par millier de m ³ *	6*(6)	6 705	1 798	602	1 044	26	10 175
Commercialisation des bois : CTPF agences	CTPF 2013	24 976					24 976
Commercialisation des bois : CTPF DT	CTPF 2013	1 633					1 633
Correction au titre de l'affouage : suivi de coupes majoré de 50%*	(16)*(9)*0,5	744	1 853	618	308	12	3 536
Correction au titre des cessions aux particuliers : suivi de coupes multiplié par 4*	(16)*(11)*3	3 829	1 769	219	295	4	6 116
Correction au titre des enjeux sociaux moyens (conservation du domaine majoré de 50%) et forts (conservation du domaine multiplié par 3)*	(15)*[(12)*0,5+(13)*2]	1 415	1 528	654	3 154	2 647	9 398
Participation du responsable d'UT (sous-total des lignes « * »*nombre d'UT/nombre d'agents)*	Sous-total des lignes « * »*(14)/(1)	8 089	9 082	3 810	4 941	2 230	28 152
TOTAL UT (somme des lignes « * »)	(17)	84 868	91 340	36 451	49 579	20 460	282 699
TOTAL agences (somme des lignes « CTPF agences »)	(18)	86 012					86 012
TOTAL DT (somme des lignes « CTPF DT »)	(19)	10 114					10 114
TOTAL siège (donnée globale transmise par le siège)	(20)	1 757					1 757
TOTAL	(17)+(18)+(19)+(20)	380 582					380 582

Source : Mission.

La mission estime ainsi à 380 582 jours homme le temps consacré par les agents de l'ONF à la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités.

2.3.2. Ce résultat est globalement cohérent au niveau national avec la comptabilité analytique 2013 de l'office, mais il masque des disparités territoriales et par activité

La simulation réalisée par la mission pour l'ensemble des forêts des collectivités est de 3,7% supérieure au résultat qui ressort de la comptabilité analytique de l'office en 2013, qui s'élève sur un périmètre comparable, à 367 024 jours homme².

Ce résultat est donc globalement cohérent, au niveau national, avec l'estimation qui ressort de la comptabilité analytique de l'office.

Des écarts bien plus significatifs peuvent apparaître lorsque les comparaisons sont effectuées aux niveaux des UT voire des agences (cf. *supra* § 2.1 et 2.2), l'outil élaboré par la mission avec le groupe d'experts n'ayant pas l'ambition de modéliser le comportement de chaque UT mais bien d'estimer le coût global du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités comme demandé par la lettre de mission.

Cet écart global masque également des disparités lorsque l'on compare les résultats obtenus sur les différents piliers du régime forestier. Afin de faciliter la comparaison de la simulation réalisée par la mission avec la comptabilité analytique de l'office, la mission a retenu les correspondances suivantes :

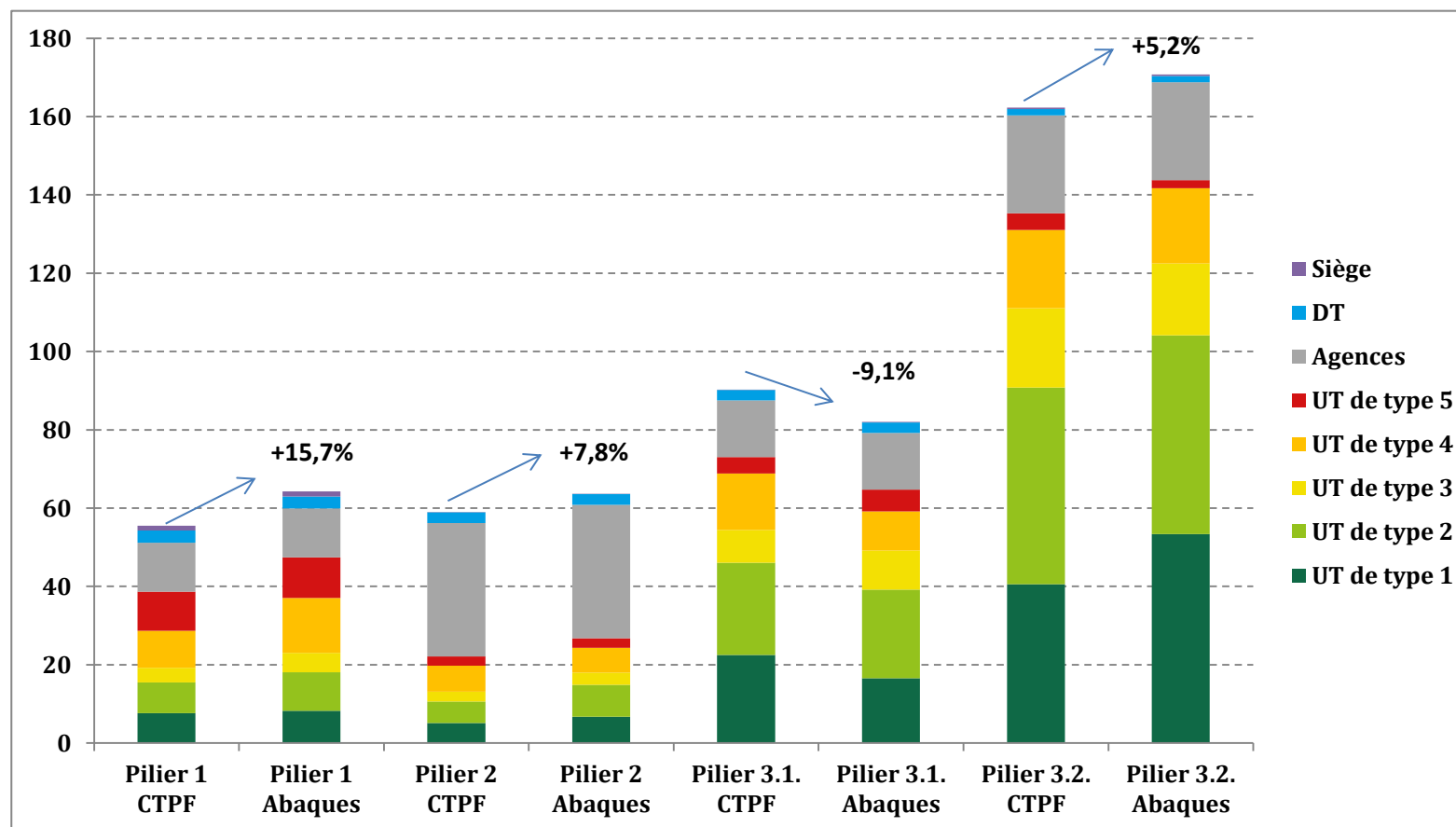
- ◆ le pilier 1 « conservation du régime forestier » regroupe, au sens de la comptabilité analytique de l'office, la gestion foncière (1-FC-GEFO), la gestion de la chasse et de la pêche (1-FC-GEPC), la surveillance (1-FC-GESU), l'information et l'accueil du public (1-FC-ASIA), l'instruction des dossiers de l'Etat (1-FC-ASIE) ;
- ◆ le pilier 2 « planification de la gestion de ce domaine » regroupe l'élaboration des aménagements (1-FC-AMAE) et la réalisation d'autres études et expertises (1-FC-AMDO) ;
- ◆ le pilier 3.1 « mise en œuvre des aménagements » retrace le suivi des aménagements (1-FC-GESA) au sens de la comptabilité analytique de l'office, en particulier la programmation des coupes et des travaux ;
- ◆ le pilier 3.2 « commercialisation des bois » regroupe les opérations de martelage (1-FC-BOMA), le suivi des coupes (1-FC-BOSC), l'exploitation groupée (1-FC-BOEG) et la commercialisation des bois (1-FC-BOCO).

Selon cette typologie, les résultats obtenus sont retracés dans le graphique *infra*.

² Chiffre hors DOM (173 jours homme) et hors imputation des jours homme au titre des coûts indirects qui représentaient, en 2013, 23 134 jours. Au total, le nombre de jours homme (DOM et coûts indirects compris) consacrés à la gestion des forêts des collectivités s'élevaient, dans la comptabilité analytique 2013, à 390 331 jours.

Annexe VII

Graphique 22 : Nombre de jours homme consacrés, en 2013, aux différents piliers du régime forestier tels qu'estimés par la mission d'une part, et dans les CTPF d'autre part, pour l'ensemble des forêts des collectivités (en milliers de jours)



Source : Mission.

Annexe VII

Les temps standards établis par le groupe d'experts conduisent globalement à surestimer tous les piliers du régime forestier (entre +5,2 % pour le pilier 3.2 et +15,7% pour le pilier 1), à l'exception du pilier 3.1 consacré au suivi des aménagements, pour lequel la mission avait en effet déjà relevé dans les comparaisons établies au niveau des UT, la difficulté à simuler à travers deux lignes (programmation des travaux d'une part, et les autres activités d'autre part) la diversité des activités que recouvre le code analytique 1-FC-GESA, qui constitue souvent, selon les informations recueillies par la mission à travers les déplacements sur le terrain et les entretiens téléphoniques conduits avec les directeurs d'agence, une variable de « bouclage » du CTPF.

PIÈCES JOINTES

LISTE DES PIÈCES JOINTES

PIÈCE JOINTE 1 : Lettre de mission

PIÈCE JOINTE 2 : Liste des personnes rencontrées

PIÈCE JOINTE 3 : Présentation des conclusions de la mission

PIÈCE JOINTE 1

Lettre de mission

**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE**

LA DIRECTRICE DU CABINET

**MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS**

LA DIRECTRICE DU CABINET

**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT**

LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le - 9 JAN. 2015

Madame le Chef de l'Inspection
Générale des Finances,

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Environnement et du
Développement Durable,

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de
l'Agriculture et des Espaces Ruraux,

Objet : Mission conjointe sur le régime forestier

Dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2015, il a été décidé d'anticiper d'un an la négociation d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'Etat, l'Office National des Forêts (ONF) et la Fédération nationale des communes forestières. Ce nouveau COP devra être en application au 1er janvier 2016.

Le code forestier confie à l'ONF la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts domaniales et celles des collectivités. Ce régime auquel les communes forestières ont rappelé leur attachement, apporte une garantie de gestion multifonctionnelle durable des forêts publiques en intégrant dans une même dynamique les dimensions économiques, écologiques et sociales.

La comptabilité analytique mise en place par l'ONF permet une présentation de la répartition des coûts des missions qui lui sont confiées en quatre grandes catégories : gestion des forêts domaniales, missions d'intérêt général, gestion des forêts des collectivités, activités concurrentielles.

Le coût de la gestion des forêts des collectivités est un élément important du résultat de l'Office ; or, l'évaluation de ce coût telle qu'elle ressort aujourd'hui de cette comptabilité analytique fait débat.

Il apparaît donc nécessaire de pouvoir partager avec les communes forestières l'analyse des missions, des moyens qui leur sont affectés par l'ONF dans le cadre du régime forestier ainsi que l'évaluation de leur coût.

Aussi, nous souhaitons qu'une mission d'appui au Président du Conseil d'administration de l'ONF soit confiée à l'inspection générale des finances (IGF), au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur ce sujet.

Elle devra notamment, en s'appuyant sur la charte de la forêt communale, faire l'inventaire des missions relevant de la mise en œuvre du régime forestier en forêt communale, évaluer les moyens nécessaires à ces missions et en préciser le coût réel et complet pour l'ONF.

Elle comparera le résultat de cet inventaire et de ces évaluations avec la situation actuelle telle qu'elle ressort de la comptabilité analytique de l'Office.

Lorsque cela s'avèrera pertinent, une comparaison pourra être faite avec le coût de prestations de même nature réalisées par des opérateurs intervenant en forêt privée.

L'étude fera également apparaître d'une part le coût direct de chaque prestation relevant actuellement du régime forestier et d'autre part, l'ensemble des coûts indirects rattachés.

Elle s'attachera également à distinguer les charges variables et les charges fixes afin d'obtenir une estimation du point mort de la gestion des collectivités.

Enfin, elle donnera une évaluation du besoin de financement en investissements nécessaires à la préservation et au renouvellement de leur patrimoine forestier.

Afin de tenir compte des différences de situation entre les massifs forestiers, l'étude devra s'appuyer sur des expériences de terrain au regard d'un échantillon des collectivités situées en zones de plaine, en zone de montagne, en zone méditerranéenne et en zone péri-urbaine ou tout autre échantillon jugé opportun par les inspecteurs. Les départements d'outre-mer n'entrent pas dans le champ de cette étude et feront l'objet d'un traitement spécifique.

La mission s'appuiera sur les services de l'Etat, de l'ONF, de la Fédération nationale des communes forestières et du Centre National de la Propriété Forestière.

Les conclusions, accompagnées de propositions, devront être rendues pour la fin du mois de janvier prochain.

Élisabeth BORNE

Philippe MAUGUIN

Claire WAYSAND

PIÈCE JOINTE 2

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE.....	1
2. CABINET DU PREMIER MINISTRE.....	1
3. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT	1
4. MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE.....	2
5. MINISTÈRES FINANCIERS	2
6. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES.....	2
7. OFFICE NATIONAL DES FORÊTS	3
7.1. Siège.....	3
7.2. Délégations territoriales, agences, unités territoriales	4
7.2.1. <i>Franche-Comté</i>	4
7.2.2. <i>Bourgogne, Champagne-Ardenne</i>	4
7.2.3. <i>Centre Ouest Auvergne Limousin</i>	5
7.2.4. <i>Lorraine</i>	5
7.2.5. <i>Alsace</i>	6
7.2.6. <i>Rhône-Alpes</i>	6
7.2.7. <i>Méditerranée</i>	7
7.2.8. <i>Sud-Ouest</i>	8
7.3. Représentants des personnels.....	8
7.3.1. <i>Au siège</i>	8
7.3.2. <i>A l'occasion des déplacements de la mission sur le terrain</i>	9
8. REPRÉSENTANTS DES COMMUNES FORESTIÈRES ET AUTRES ÉLUS.....	9
8.1. Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR)	9
8.2. A l'occasion du déplacement de la mission en Franche-Comté	10
8.3. A l'occasion du déplacement de la mission en Bourgogne, Champagne-Ardenne	10
8.4. A l'occasion du déplacement de la mission en Auvergne	11
8.5. A l'occasion du déplacement de la mission en Lorraine	12
8.6. A l'occasion du déplacement de la mission en Alsace	13
8.7. A l'occasion du déplacement de la mission en Bouches-du-Rhône/Vaucluse	14
8.8. A l'occasion du déplacement de la mission en Rhône-Alpes	14
8.9. A l'occasion du déplacement de la mission en Aquitaine	14
9. ACTEURS PRIVÉS DE LA GESTION FORESTIÈRE	15
10. REPRÉSENTANTS DE LA FILIÈRE BOIS	15

1. Présidence de la République

- ◆ Philippe VINÇON, conseiller agriculture, développement rural et pêche

2. Cabinet du Premier ministre

- ◆ Marie GUITTARD, conseillère agriculture et pêche

3. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

- ◆ Cabinet du ministre
 - Philippe MAUGUIN, directeur de cabinet
 - Stéphane LE MOING, directeur adjoint de cabinet
 - Patrick FALCONE, conseiller chargé du développement durable et de la forêt
 - Elodie LEMATTE, conseillère chargée des finances, de l'emploi et de la protection sociale agricole
- ◆ Secrétariat général
 - Valérie METRICH-HECQUET, secrétaire générale
 - Philippe AUZARY, adjoint au chef du service des affaires financières, sociales et de la logistique
 - Rémi CARDINET, adjoint au chef du bureau du budget et des opérateurs
 - Florian CIROUX, bureau du budget et des opérateurs
- ◆ Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), ancienne direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT)
 - Catherine GESLAIN-LANÉELLE, directrice générale
 - Véronique BORZEIX, sous-directrice « filières forêt-bois, cheval et bioéconomie »
 - Nathalie BARBE, adjointe à la sous-directrice
 - Jean-Christophe LEGRIS, chargé de mission au sein du bureau du foncier et des établissements publics
 - Edith MERILLON, chef du bureau réglementation et opérateurs forestiers
- ◆ Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture, et des espaces ruraux (CGAAER)
 - Guy FRADIN, président de la section « Forêts, eaux et territoires »
- ◆ Service des affaires juridiques :
 - Annick BIOLLEY-COORNAERT, sous-directrice du droit de l'administration, de la concurrence et des procédures juridiques communautaires
 - Rodolphe JAYET-GENDROT, chef de bureau du droit financier, des contrats publics et de la concurrence
- ◆ François MOREAU, directeur du collège de formation des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF) Paris Tech, ancien chef du service de la forêt, de la ruralité et du cheval

4. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

- ◆ Cabinet du ministre
 - Vincent JECHOUX, conseiller en charge de la biodiversité, des paysages et de l'agro-écologie
 - Hélène PESKINE, conseillère transition énergétique, climat, éco-mobilité, bâtiment durable
- ◆ Direction de l'eau et de la biodiversité
 - Laurent ROY, directeur
 - Jose RUIZ, sous-directeur des espaces naturels
 - Pierre COMMENVILLE, adjoint au sous-directeur des espaces naturels
 - Sabine MORAUD, chargée de mission forêt
 - Stéphanie ANTOINE, chef de bureau
- ◆ Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)
 - Anne-Marie LEVRAUT, présidente de la commission permanente des ressources naturelles

5. Ministères financiers

- ◆ Cabinet du secrétaire d'Etat au budget
 - François DESMADRYL, conseiller budgétaire
 - Vincent CRISTIA, conseiller budgétaire
- ◆ Direction du budget
 - Alexandre KOUTCHOUK, sous-directeur de la 7^{ème} sous-direction
 - Pierre LANOË, chef du bureau agriculture (7 BA)
- ◆ Contrôle général économique et financier
 - Philippe LÉVÊQUE, contrôleur général économique et financier de l'ONF
- ◆ Direction des affaires juridiques, sous-direction du droit public, du droit européen et du droit international
 - Mohammed BOUZAR, chef de bureau du droit européen et international
 - Alexandra CUISINIEZ, rédactrice

6. Secrétariat général des affaires européennes

- ◆ Secteur agriculture, alimentation, pêche (AGRAP)
 - Frédéric MICHEL, chef de secteur
 - Cécile GRINEVALD, adjointe au chef de secteur
- ◆ Secteur marché intérieur, consommateurs, concurrence, aides d'Etat, armement (MICA)
 - Catherine LAFFONT DEL CARDAYRE, adjointe au chef de secteur

7. Office national des forêts

7.1. Siège

- ◆ Présidence
 - Jean-Yves CAULLET, président du conseil d'administration
 - Adrien MIANOWSKI, chef de cabinet
- ◆ Direction générale
 - Pascal VINÉ, directeur général
 - Olivier SOULÈRES, chef de l'inspection générale puis directeur général par intérim
 - Geneviève REY, directrice générale adjointe chargée des relations institutionnelles et de la coordination du réseau territorial
 - Patrick SOULÉ, directeur général adjoint chargé du pilotage de l'activité et des ressources
 - Bernard GAMBLIN, conseiller spécial du directeur général
 - Jacques LIAGRE, chef du département juridique
 - Jean-Paul TRAN THIET, avocat conseil (White & Case)
 - Philippe LERAY, agent comptable principal de l'ONF
 - Muriel MAHE, chef de la mission « affaires communales »
 - Nicolas IPPOLITO, chef de projet « informationnel communal »
- ◆ Inspection générale
 - Jacques VALEIX
 - Christophe GALLEMANT
- ◆ Direction économique et financière
 - Philippe HELLEISEN, directeur
 - Henri LEFEVRE, conseiller « modernisation financière » auprès du directeur
 - Roger MOREAU, chef du département finances et performances
 - Daniel PERRON, chef de la mission prospective économique
- ◆ Direction des ressources humaines
 - Dominique BOUTHIER, directeur
 - Virginie VEAU, adjointe au directeur, chef du département pilotage et gestion
- ◆ Direction commerciale bois et service
 - Alain LE BERRE, directeur
 - Michel BEAL, adjoint au directeur, chef du département production
 - Benoît CUIILLIER, chef du département commercial bois
 - Michel WALESACK, responsable national de la maîtrise d'ouvrage du système d'information géographique
 - Loïck L'HARIDON, responsable de l'assistance à maîtrise d'ouvrage Séquoia Teck et contrôle de gestion
 - Maryline TARDIT, responsable clients collectivités et relation clients
- ◆ Direction des forêts et des risques naturels
 - Albert MAILLET, directeur
 - Michel HERMELINE, chef de la mission « pilotage et valorisation du système d'information »

Pièce jointe 4

- Jean-Marie MICHON, chargé de mission traitement et valorisation des données techniques au sein de la mission « pilotage et valorisation du système d'information »
- Régis BIBIANO, expert national aménagement forestier au sein du département de la gestion durable et multifonctionnelle des forêts
- ◆ Direction des systèmes d'information
 - Laurent JUBAN, chef du département solutions métier

7.2. Délégations territoriales, agences, unités territoriales

7.2.1. Franche-Comté

- ◆ Délégation territoriale de l'ONF pour la Franche-Comté
 - Frédéric KOWALSKI, délégué territorial
 - Jean-François BOQUET, adjoint au délégué territorial
- ◆ Agence du Doubs
 - Eric DUBOIS, directeur
 - Pascal REMOUSSENARD, chef du service bois
 - Bruno ARRIGONI, service forêt, responsable du pôle « aménagements forestiers »
 - Philippe PROUDHON, chef du service appui travaux
- ◆ Unité territoriale de Besançon
 - Benjamin MOUS, responsable de l'unité territoriale
 - Stéphane LOCATELLI, technicien forestier responsable du triage d'Auxon
 - Samuel HUGUES, technicien forestier responsable du triage de Recologne
- ◆ Unité territoriale de Maîche
 - Jean-Marc BROCARD, responsable de l'unité territoriale
 - Hervé FUSTER, technicien forestier responsable du triage de Maîche
- ◆ Agence du Jura
 - Etienne DELANNOY, directeur (entretien téléphonique)
- ◆ Agence de Vesoul
 - Christophe COLETTE, directeur (entretien téléphonique)
- ◆ Agence de Nord Franche-Comté
 - François ROLLIN, directeur (entretien téléphonique)

7.2.2. Bourgogne, Champagne-Ardenne

- ◆ Délégation territoriale de l'ONF pour la Bourgogne, Champagne-Ardenne
 - Régis MICHON, délégué territorial
- ◆ Agence de Haute-Marne
 - Stéphane LE GOASTER, chargé de mission auprès du directeur général, ancien directeur
 - Jean-Claude TISSAUX, adjoint au directeur de l'agence, chef de service forêt
 - Régis ANGLARET, chef de service bois
 - Pascal GALLET, chef de service appui travaux

Pièce jointe 4

- Lysiane MOUSSU, secrétaire générale
- ◆ Unité territoriale du Val de Meuse
 - Damien ROZE, agent patrimonial
 - Patrick GURY, agent patrimonial
 - Thomas JOLY, apprenti
- ◆ Unité territoriale de la Marne
 - Jonathan PITAUD, responsable de l'unité territoriale
 - Olivier CHAZE, agent patrimonial
- ◆ Agence d'Aube-Marne
 - Xavier ROUSSET, directeur (entretien téléphonique)

7.2.3. Centre Ouest Auvergne Limousin

- ◆ Délégation territoriale de l'ONF pour le Centre Ouest, l'Auvergne et le Limousin
 - Yves DUCOS, délégué territorial
- ◆ Agence Montagnes d'Auvergne
 - Jean-Louis RIFFAUD, directeur de l'agence Montagnes d'Auvergne
 - Pierre CASSAN, secrétaire général
 - Hervé CAROFF, responsable du service appui travaux
 - Christelle BALLUT, responsable du service forêt
 - Jacqueline CHARLES, responsable du service aménagement montagne
 - Christophe DUPUY, responsable de l'antenne bois d'Aurillac pour le territoire Limousin et Montagnes d'Auvergne
- ◆ Unité territoriale Ouest Cantal
 - François MONTAGNON, responsable de l'unité territoriale
 - Gérard MARTINEZ, agent patrimonial
- ◆ Unité territoriale Est Cantal
 - Yves PRAT, responsable de l'unité territoriale
 - Thibault VALLÉE, agent patrimonial

7.2.4. Lorraine

- ◆ Délégation territoriale de l'ONF pour la Lorraine
 - Jean-Marc GERNIGON, délégué territorial
- ◆ Agence Vosges Ouest
 - Paul HETT, directeur
 - Olivier SEVELEDER, responsable du service bois
 - Claude CHARTON et Marie GAILLOT, service travaux développement
 - Jean-Baptiste ROUILLON, responsable du service forêt
 - Eric GLEIZE, responsable de l'atelier départemental des Vosges « système d'information géographique »
 - Jean-Michel FREBILLOT, responsable des services généraux
- ◆ Unité territoriale de Rambervillers
 - Nicolas FLON, responsable de l'unité territoriale

Pièce jointe 4

- Hervé CUNAT, agent patrimonial
- Jean-Paul HENRY, agent patrimonial
- ◆ Unité territoriale de Mirecourt-Dompaire
 - Bernard DAVILLER, responsable de l'unité territoriale
 - Laurent MATHIEU, agent patrimonial
 - Philippe LEVEQUE, agent patrimonial
 - Benoît DEBETHUNE, agent patrimonial stagiaire
- ◆ Agence de Metz
 - Jacques BECKEL, directeur

7.2.5. Alsace

- ◆ Délégation territoriale de l'ONF pour l'Alsace
 - Jean-Pierre RENAUD, délégué territorial
- ◆ Agence de Schirmeck
 - Béatrice LONGECHAL, directrice
 - Christiane PREISEMANN, responsable des services généraux
 - Frédérique de la GORCE, responsable du service bois
 - Denis MOURON, responsable du service forêt – appui travaux
- ◆ Unité territoriale de Haute-Brûche
 - Francis MEISTER, responsable de l'unité territoriale
 - Frédéric PREISEMANN, agent patrimonial responsable du triage de Colroy-la-Roche
 - Sébastien BACH, agent patrimonial responsable du triage de Plaine et coordinateur main d'œuvre du SIVU de Saint-Blaise
- ◆ Agence Nord-Alsace
 - Denis DAGNEAUX, directeur
 - Hubert JAKOB, responsable du secrétariat général
 - Cédric FICHT, responsable du service forêt
 - Julien PRINET, responsable du service bois
 - Florian BALAND, responsable du service travaux
- ◆ Unité territoriale de Hatten-Strasbourg
 - Pierre SCHNEIDER, responsable de l'unité territoriale
 - Christian BURR, agent patrimonial responsable du triage de Hatten
- ◆ Agence de Colmar
 - Etienne ZAHND, directeur (entretien téléphonique)
- ◆ Agence de Mulhouse
 - Eric MARQUETTE, directeur (entretien téléphonique)

7.2.6. Rhône-Alpes

- ◆ Délégation territoriale de l'ONF pour Rhône-Alpes
 - Hervé HOUIN, délégué territorial
 - François-Xavier NICOT, adjoint au délégué territorial

Pièce jointe 4

- Bernard DUCRUET, responsable finances
- Olivier FERRY, responsable commercial bois et services
- Hervé NEMOZ-RAJOT, responsable du service des ressources humaines
- ◆ Agence de Haute-Savoie
 - Jean-François LAFITTE, directeur
 - Claude LEBAHY, chef du service forêt
 - Henri BELLIER, chef du service bois
 - Jérémie CHAUVIRAY, secrétaire général
- ◆ Unité territoriale du Faucigny
 - Danièle CHAPPAZ, responsable de l'unité territoriale
 - Alan MICHAUT, agent patrimonial
- ◆ Agence de Savoie
 - Claude BARTHELON, directeur
 - Didier CHARON, chef du service forêt
 - Patrice AVIAS, chef du service bois
 - Claire JUSTIN, secrétaire général
- ◆ Unité territoriale d'Albertville
 - Guillaume PONTUS, responsable de l'unité territoriale
 - Eric PULVIN, agent patrimonial
 - Julien BENARD, agent patrimonial
- ◆ Agence Ain, Loire, Rhône
 - Bernard BONNICI, directeur (entretien téléphonique)
- ◆ Agence de l'Isère
 - Jean-Yves BOUVET, directeur (entretien téléphonique)

7.2.7. Méditerranée

- ◆ Agence interdépartementale des Bouches-du-Rhône/Vaucluse
 - Hervé LLAMAS, directeur
 - Philippe BOURDENET, responsable du service forêt-bois
 - Dominique NOUVELLON, responsable du pôle aménagement
- ◆ Unité territoriale des Alpilles collines provençales
 - Thierry MAMALET, responsable de l'unité territoriale
 - Serge ABBES, agent patrimonial
 - Terry SAUZEDE, agent patrimonial
- ◆ Unité territoriale Etoiles Calanques
 - Olivier FERREIRA, responsable de l'unité territoriale
 - Jérôme FREYDIER, agent patrimonial
 - Elisabeth CORDI, agent patrimonial
- ◆ Agence des Alpes maritimes et du Var
 - Jean-Loup BURTIN, directeur (entretien téléphonique)
- ◆ Agence des Hautes-Alpes
 - Françoise DECAIX, directrice (entretien téléphonique)
- ◆ Agence Hérault-Gard

Pièce jointe 4

- Nicolas KARR, directeur (entretien téléphonique)

7.2.8. Sud-Ouest

- ◆ Agence des Landes Nord-Aquitaine
 - François BONNET, directeur de l'agence des Landes Nord Aquitaine
 - François RETEAU, chef de service foncier aménagement
 - Jean-Lou MEUNIER, chef de service forêt, sylviculture, travaux, reconstitution
 - Dominique PASTUSZKA, chef de service bois
- ◆ Unité territoriale de Dax
 - Jean-Baptiste SCHNEIDER, responsable de l'unité territoriale
 - Nicolas HARRIBEY, agent patrimonial
 - Patrick REMAZEILLES, agent patrimonial
- ◆ Agence des Pyrénées Atlantiques
 - Yves BEAGUE, directeur (entretien téléphonique)
- ◆ Agence des Hautes Pyrénées
 - Eric CONSTANTIN, directeur (entretien téléphonique)

7.3. Représentants des personnels

7.3.1. Au siège

- ◆ Philippe BERGER, SNUPFEN-SOLIDAIRES
- ◆ Philippe CANAL, SNUPFEN-SOLIDAIRES
- ◆ Pascal LECLERCQ, CGT-Forêt
- ◆ Nadia LE CHENADEC, CGT-Forêt
- ◆ Gilles VAN PETEGHEM, EFA-CGC
- ◆ Jean-Marc BREZARD, EFA-CGC
- ◆ Marc COULON, SNPA-FO
- ◆ Gilles MAILLEY, SNPA-FO
- ◆ Laurent DELANNOY, SNTF-FO
- ◆ François OLIVER, SNTF-FO
- ◆ Michel ABLANCOURT, Génération Forêts-UNSA
- ◆ Franck DORE, Génération Forêts-UNSA
- ◆ Hervé DUBOIS, Génération Forêts-UNSA
- ◆ Olivier SUTER, FNAF-CGT
- ◆ David DRUESNE, FNAF-CGT
- ◆ Didier HILBERT, CFTC-AGRI
- ◆ Eloi SCHNEIDER, CFTC-AGRI
- ◆ Alain MACEL, FGA-CFDT
- ◆ Jean-François DAVIGNON, FGA-CFDT
- ◆ Pierre USSON, FGA CFDT
- ◆ Frédéric CHINY, FGA CFDT
- ◆ Alain THUOT, FO-Forêt

Pièce jointe 4

- ◆ Cyril DUFOUR, FO-Forêt
- ◆ Michel SCHUTZ, EFA-CGC
- ◆ Sylvain PENNET, EFA-CGC
- ◆ Jean-Philippe HAEUSSLER, secrétaire du CCHSCT

7.3.2. A l'occasion des déplacements de la mission sur le terrain

- ◆ Franche-Comté
 - Jean-François LAVALETTE, CGT forêts
 - Gilles MAILLEY, SNPA-FO
 - Sylvain VERNIER, FO – ouvriers
 - Pascal REMOUSSENARD, EFA-CGC
 - Véronique BARRALON, SNUPFEN
 - François CHANAL, SNUPFEN
- ◆ Lorraine
 - Denis LAGNEAUX, SNUPFEN
 - Jean-Christophe TOUSSAINT, CGT
 - Fabien WIRTH, SNTF-FO
 - Frédéric STEINBACH, EFA-CGC
- ◆ Sud-Ouest
 - Corinne LARENAUDIE, UNSA génération forêts
 - Jean-Luc PIGEASSOU, SNU solidaire
 - François RETEAU, EFA-CGC
 - Christian PAUGAM, SNTF-FO
- ◆ Rhône-Alpes
 - Patrick SEGUIN, CGT PEF
 - Pierre USSON, CFDT OF
 - Nicolas BASTIDES, SNUPFEN Solidaires PEF
 - Stéphane RICHARD, SNTF FO PEF
 - Pierre MACABIÈS, EFA-CGC PEF

8. Représentants des communes forestières et autres élus

8.1. Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR)

- ◆ Dominique JARLIER, président
- ◆ Yves LESSARD, conseiller du président
- ◆ Alain LESTURGEZ, directeur général
- ◆ Françoise ALRIC, directrice adjointe
- ◆ Dominique de LA ROCHETTE, déléguée aux relations extérieures et à la communication
- ◆ Pierre GRANDADAM, 1^{er} vice-président, président de l'union régionale des communes forestières d'Alsace
- ◆ Jacky FAVRET, vice-président, président de l'union régionale des communes forestières de Franche-Comté

Pièce jointe 4

- ♦ Jean-Pierre MICHEL, vice-président, président de l'union régionale des communes forestières de Champagne-Ardenne
- ♦ Francis CROS, vice-président, président de l'union régionale des communes forestières du Languedoc-Roussillon
- ♦ Nello BROGLIO, vice-président, 1^{er} vice-président de l'union régionale des communes forestières de Provence-Alpes-Côte d'Azur, président de l'association départementale des communes forestières du Var
- ♦ Marie-Louise HARALAMBON, secrétaire du bureau de la fédération, présidente déléguée de l'union régionale des communes forestières de Lorraine
- ♦ Michel CASTAN, membre du bureau, président de l'union régionale des communes forestières d'Aquitaine
- ♦ Philippe CANOT, membre du bureau, président de l'association départementale des communes forestières des Ardennes

8.2. A l'occasion du déplacement de la mission en Franche-Comté

- ♦ Anne-Catherine LOISIER, membre du bureau de la fédération, présidente de l'union régionale des communes forestières de Bourgogne, présidente de l'association départementale des communes forestières de Côte-d'Or, maire de Saulieu, sénatrice
- ♦ François MAIRE DU POSET, vice-président de l'association départementale des communes forestières de Côte-d'Or, maire de Leuglay
- ♦ Jacques CHOSSAT de MONTBURON, vice-président de l'association départementale des communes forestières de Côte-d'Or, maire de Pagny-le-Château
- ♦ François PERRIN, vice-président de l'association départementale des communes forestières de Côte-d'Or, maire de Bonnencontre
- ♦ Jacques HUMBERT, président de l'association départementale des communes forestières de Saône-et-Loire, maire adjoint de Boyer
- ♦ Jacky FAVRET, président de l'union régionale des communes forestières de Franche-Comté, président de l'association départementale des communes forestières de Haute-Saône, maire de Blondefontaine,
- ♦ Michel BOURGEOIS, président de l'association départementale des communes forestières du Jura, maire d'Entre-deux-Monts
- ♦ Christian COUTAL, président de l'association départementale des communes forestières du Doubs, conseiller municipal de la-Longeville
- ♦ Jean-Marie SAILLARD, maire de Les Villedieu
- ♦ Christian FAIVRE, adjoint « Forêt, agriculture, station d'épuration et environnement » au maire de Le Russey
- ♦ Michelle CHENET, 4^{ème} adjointe au maire de Charquemont
- ♦ Daniel PERRIN, maire de Mouthe

8.3. A l'occasion du déplacement de la mission en Bourgogne, Champagne-Ardenne

- ♦ Jean-Pierre MICHEL, président de l'union régionale des communes forestières de Champagne-Ardenne
- ♦ Michel BERTHELMOT, président délégué de l'association départementale des communes forestières de Haute-Marne

Pièce jointe 4

- ◆ Patrick DEMANGEOT, membre de l'association départementale des communes forestières de Haute-Marne
- ◆ Suzanne COEURDASSIER, maire de Provençères-sur-Meuse, présidente du syndicat intercommunal de gestion forestière du Val de Meuse
- ◆ Gérard PROLONGE, président du syndicat intercommunal de gestion forestière de la région Auberive
- ◆ Jean-Claude LAUMONT, maire de Germainvilliers
- ◆ Annie BECUS, maire de Champigneulles-en-Bassigny
- ◆ Jean-Claude BRAYER, maire d'Iloud
- ◆ Bruno MONGEOT, adjoint au maire d'Iloud
- ◆ Gilles DESNOUVEAUX, maire de Reynel
- ◆ Guy SIMMONNOT, maire de Millières
- ◆ Hubert LUCOT, responsable de la commission des bois de la commune de Millières
- ◆ Patrice COLLIN, adjoint au maire de Forcey
- ◆ Michel ORY, conseiller municipal de la commune de Forcey
- ◆ Jean-Pierre HUMBLLOT, premier adjoint au maire d'Epizon
- ◆ Jean-Marie MATHEY, responsable de la commission bois de la commune d'Epizon
- ◆ Denis SIMON, conseiller municipal de la commune d'Epizon
- ◆ Antoine AJDNIK, conseiller municipal de la commune d'Epizon
- ◆ Hugues MASSAUX, premier adjoint au maire de Domremy-Landéville
- ◆ Marc RAGOT, responsable de la commission bois de la commune de Domremy-Landéville
- ◆ Xavier NOEL, adjoint au maire de Domremy-Landéville

8.4. A l'occasion du déplacement de la mission en Auvergne

- ◆ Françoise ALRIC, présidente du syndicat mixte de gestion forestière de Celles
- ◆ Laure FERRIER, co-directrice de l'union régionale des communes forestières d'Auvergne-Limousin
- ◆ Fabienne GARNERIN, présidente de l'association interdépartementale des communes forestières du Limousin
- ◆ Jacques TERRACOL, maire d'Arfeuilles, président de l'association départementale des communes forestières de l'Allier
- ◆ Nicole VIGUES, présidente de l'association départementale des communes forestières du Cantal, maire de Laveissière
- ◆ Serge DUMAZEL, conseiller municipal de la commune de Chaudes Aigues
- ◆ Daniel GUYDIER, conseiller municipal de la commune de Saint-Genès Champanelle
- ◆ Serge CHARBONNEL, conseiller municipal de la commune de Saint-Genès Champanelle
- ◆ Jean-Marc BOUDOU, maire de Védrières Saint-Loup
- ◆ Albert HUGON, maire de Clavières, vice-président de la communauté de communes Pays de Saint-Flour Margeride

8.5. A l'occasion du déplacement de la mission en Lorraine

- ◆ Jean-Claude HUMBERT, président de l'union régionale des communes forestières de Lorraine, président de l'association départementale des communes forestières de Meuse, maire de Hannonville-sous-les-Côtes
- ◆ Marie-Louise HARALAMBON, présidente déléguée de l'union régionale des communes forestières de Lorraine, présidente de l'association départementale des communes forestières de Meurthe-et-Moselle, maire de Favières
- ◆ Michaël WEBER, vice-président de l'union régionale des communes forestières de Lorraine, président de l'association des communes forestières de Moselle, vice-président du conseil régional de Lorraine, maire de Woelfling-les-Sarreguemines.
- ◆ René MAILLARD, secrétaire de l'union régionale des communes forestières de Lorraine, président de l'association des communes forestières vosgiennes, maire de Landaville
- ◆ Yves BASTIEN, vice-président de l'association des communes forestières vosgiennes, vice-président de l'union régionale des communes forestières de Lorraine, maire de Fays
- ◆ Arnaud APERT, vice-président de l'association des communes forestières de Meuse, adjoint au maire de Mognéville
- ◆ Jean-Marie CAMPILLO, administrateur de l'association des communes forestières de Meuse, adjoint au maire de Riaville
- ◆ Gérard COULY, administrateur de l'association des communes forestières de Meuse, maire de Saint-Maurice-sous-les Côtes
- ◆ Joël KLEIN, administrateur de l'association des communes forestières de Meuse, administrateur de l'Union régionale des communes forestières de Lorraine, maire de Broussey-Raulécourt
- ◆ Xavier COLIN, vice-président de l'association des communes forestières de Meurthe et Moselle, administrateur de l'union régionale des communes forestières de Lorraine, maire de Pierre la Treiche
- ◆ Gérard FALCONNET, secrétaire de l'association des communes forestières de Meurthe et Moselle, administrateur de l'union régionale des communes forestières de Lorraine, adjoint au maire de Eulmont
- ◆ Denis FOURRIERE, administrateur de l'association des communes forestières de Meurthe-et-Moselle, adjoint au maire de Mandres-aux-Quatre-Tours
- ◆ Alain GODARD, administrateur de l'association des communes forestières de Meurthe et Moselle, maire de Gemonville
- ◆ Jean HINZELIN, administrateur de l'association des communes forestières de Meurthe et Moselle, adjoint au maire de Blénod-les-Toul
- ◆ Philippe LANVIN, administrateur de l'association des communes forestières de Meurthe et Moselle, administrateur de l'union régionale des communes forestières de Lorraine, maire de Preutin-Higny
- ◆ Gilbert MARCHAL, administrateur de l'association des communes forestières de Meurthe et Moselle, maire de Gezainville
- ◆ Marcel AMPS, vice-président de l'association des communes forestières de Moselle, administrateur de l'union régionale des communes forestières de Lorraine, maire de Marimont-les-Benestroff
- ◆ Daniel GENSON, vice-président de l'association des communes forestières de Moselle, administrateur de l'union régionale des communes forestières de Lorraine, adjoint au maire de Vittoncourt
- ◆ Henri BOGUET, administrateur de l'association des communes forestières de Moselle, adjoint au maire de Fontoy

Pièce jointe 4

- ◆ Jean-François COUROUVE, administrateur de l'association des communes forestières de Moselle, conseiller municipal de Ancy sur Moselle
- ◆ Mireille REGENT, vice-présidente de l'association des communes forestières vosgiennes, administrateur de l'union régionale des communes forestières de Lorraine, maire d'Attigneville
- ◆ Serge ALEM, vice-président de l'association des communes forestières vosgiennes, administrateur de l'union régionale des communes forestières de Lorraine, maire de Ban de Sapt
- ◆ Jacques AUBRY, secrétaire de l'association des communes forestières vosgiennes, maire de Damas aux Bois
- ◆ Roger COLIN, trésorier de l'association des communes forestières vosgiennes, maire de Hadol
- ◆ Daniel MALE, administrateur du bureau de l'association des communes forestières vosgiennes, conseiller municipal de Etival-Clairefontaine
- ◆ Claude PHILIPPE, administrateur du bureau de l'association des communes forestières vosgiennes, maire de Harmonville
- ◆ Claudine L'HOTE, maire de Dompierre
- ◆ Bruno HUGUENIN, maire de Padoux
- ◆ Sandrine GEORGE, maire de Girecourt sur Durbion
- ◆ Gérard MARULIER, premier vice-président de la communauté de communes du secteur de Dompierre, maire de Harol
- ◆ Pascal AUBRY, maire de Pierrefitte
- ◆ François MARTIN, maire de Madonne et Lamerey
- ◆ Jean-Marie HARAUX, président d'honneur de l'association départementale des communes forestières vosgiennes
- ◆ Delphine NICOLAS, directrice de l'union régionale des communes forestières de Lorraine
- ◆ Guillaume DAVID, chargé de mission à l'union régionale des communes forestières de Lorraine
- ◆ Marilyne FOURNIER, chargée de mission à l'union régionale des communes forestières de Lorraine
- ◆ Agnès TAVARES, attachée à l'association des communes forestières vosgiennes
- ◆ Angélique DESCHASCAUX, en service civique à la mairie d'Eulmont
- ◆ Damien PARMENTIER, directeur général adjoint du conseil général des Vosges

8.6. A l'occasion du déplacement de la mission en Alsace

- ◆ Pierre GRANDADAM, président de l'union régionale des communes forestières d'Alsace, maire de Plaine
- ◆ Emile FLUCK, vice-président de l'union régionale des communes forestières d'Alsace, président de l'association départementale des communes forestières du Bas-Rhin, maire de Colroy-la-Roche
- ◆ Jean-Louis BATT, membre du comité directeur de l'union régionale des communes forestières d'Alsace, maire de Lutzelhouse
- ◆ Mona GARANDEL, chargée de mission de l'union régionale des communes forestières d'Alsace
- ◆ François FENNINGER, maire de Hatten

8.7. A l'occasion du déplacement de la mission en Bouches-du-Rhône/Vaucluse

- ◆ Michel GRAMBERT, président de l'union régionale des communes forestières de Provence-Alpes-Côte d'Azur
- ◆ Jérôme BONNET, directeur de l'union régionale des communes forestières de Provence-Alpes-Côte d'Azur
- ◆ Christian DELAVET, président de l'association départementale des communes forestières des Bouches du Rhône

8.8. A l'occasion du déplacement de la mission en Rhône-Alpes

- ◆ Union régionale des communes forestières de Rhône-Alpes
 - Roger VILLIEN, président
 - Emmanuel SERRE, vice-président de l'association départementale des communes forestières de l'Isère
 - Régine MILLET, trésorière de l'association départementale des communes forestières de l'Isère
 - Jacques DEPARNAY, président de l'association départementale des communes forestières de l'Ain
- ◆ Association départementale des communes forestières de Savoie
 - Georges COMMUNAL, vice-président
 - Jacky DEMMONAZ, vice-président
 - Jacqueline SCHENKL, secrétaire de l'association
 - Raymond MULLER, trésorier
 - Denis BLANQUET, membre du conseil d'administration
- ◆ André VAIRETTO, maire de Notre Dame des Millères
- ◆ Association départementale des communes forestières de Haute-Savoie
 - René POUCHOT, président
 - Georges ARNAUD, secrétaire
- ◆ Jean-Bernard CHALLAMEL, représentant de la commune de Thônes
- ◆ Jacky DUNAND, représentant de la commune de La Rivière Enverse

8.9. A l'occasion du déplacement de la mission en Aquitaine

- ◆ Union régionale des communes forestières (URCOFOR) d'Aquitaine
 - Michel CASTAN, président, président de l'association départementale des communes forestières des Pyrénées Atlantiques
 - Pierre DARMANTE, maire d'Arjuzanx, ancien président
 - Jean-Luc DUBROCA, délégué URCOFOR, maire d'Arengosse
 - Dominique RAT, délégué suppléant URCOFOR
- ◆ Association départementale des communes forestières des Landes
 - Marc DUCOM, président, maire d'Ychoux
 - Frédéric BERTRAND, vice-président, adjoint au maire d'Escource
 - Gérard FABRE, trésorier, maire d'Arue
- ◆ Didier HERVE, responsable du syndicat mixte du Haut-Béarn et de l'institution patrimoniale du Haut-Béarn

Pièce jointe 4

- ◆ David TOURREUIL, responsable de la commission syndicale du Pays de Soule

9. Acteurs privés de la gestion forestière

- ◆ Centre national de la propriété forestière (CNPF)
 - Thomas FORMERY, directeur général
- ◆ Société forestière de la caisse des dépôts et consignations (CDC)
 - Gilles SEIGLE, président directeur général
 - Max PENNEROUX, directeur général adjoint
 - Sébastien DIAZ, adjoint au directeur de l'agence d'Aquitaine
- ◆ Compagnie nationale des ingénieurs et experts forestiers et des experts bois (CNIEFEB)
 - Philippe GOURMAIN, président
 - Sylvestre COUDERT, vice-président
- ◆ Union de la coopération forestière française (UCFF)
 - Cyril LE PICARD, président
 - Julien BLUTEAU, secrétaire général
- ◆ Alliance forêts bois
 - Jean-Denis CRUSE, directeur commercial
- ◆ Unisylva
 - Christophe BERNARD, directeur technique et ressources humaines
- ◆ Forêts et bois de l'Est
 - Alain JACQUET, directeur général
- ◆ Provence forêt
 - Sandrine FISNOT, directrice administrative et financière
 - Sébastien DROCHON, responsable de secteur
- ◆ Experts forestiers
 - Jean-Noël MESPLEDE, expert forestier et géomètre expert, gérant de la société Dunes (Aquitaine)
 - Nicolas LUIGI, expert forestier (Méditerranée)

10. Représentants de la filière bois

- ◆ Fédération nationale du bois (FNB)
 - Philippe SIAT, président
- ◆ Forêt privée de France
 - Antoine de Ponton d'Amécourt, président

PIÈCE JOINTE 3

Présentation des conclusions de la mission

Le régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités

Présentation des conclusions de la mission IGF-CGAAER-CGEDD



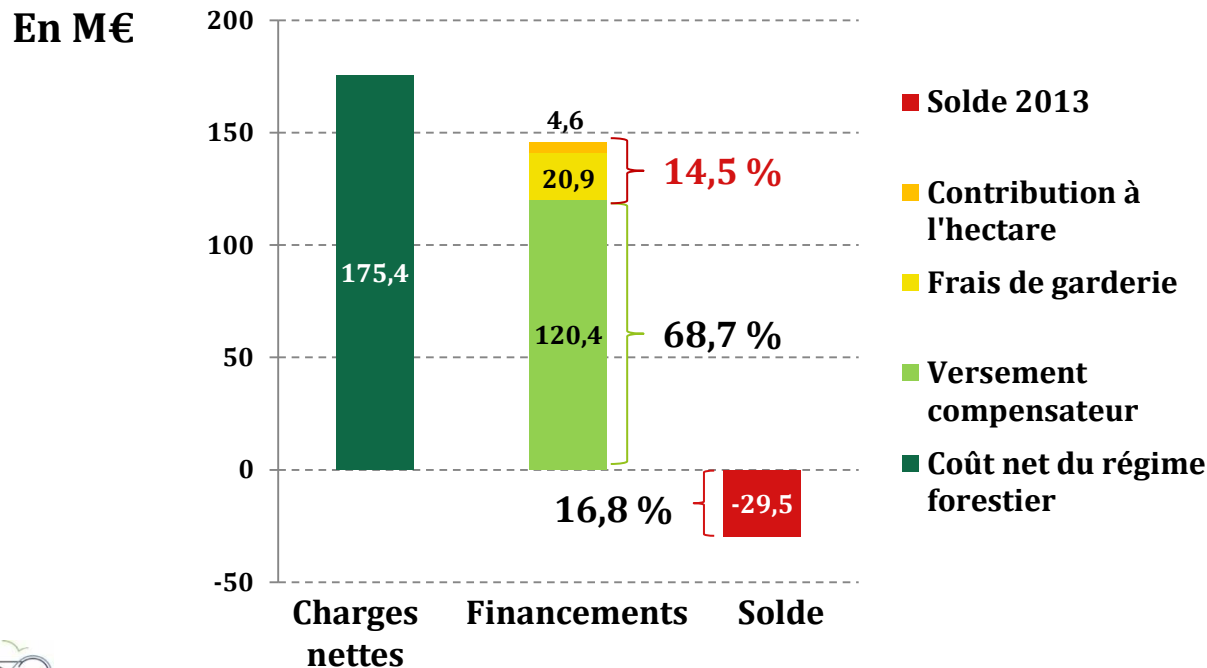
Sommaire

- ❑ **Constats et objectifs fixés par la lettre de mission**
- ❑ **Niveau d'investissement des collectivités dans leurs forêts**
- ❑ **Estimation du coût du régime forestier :**
 - **Méthode retenue par la mission**
 - **Résultats : rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique**
- ❑ **Comparaison du coût du régime forestier et des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière**
- ❑ **Recommandations :**
 - **Contexte de la négociation du COP 2016-2020**
 - **« Boîte à outils »**
 - **Réduire le coût du régime forestier**
 - **Augmenter la participation financière des collectivités**
- ❑ **Scénarios**

Constats

- ❑ En 2013, la comptabilité analytique de l'office affichait, pour la gestion des forêts des collectivités, **un solde négatif de près de 30 M€**
- ❑ Coût net complet de la gestion des forêts des collectivités : **175 M€ en 2013**
- ❑ Les collectivités contribuaient à hauteur de **14,5%** au financement de ce coût *via* les frais de garderie et la contribution à l'hectare

Décomposition du coût de gestion par l'ONF des forêts des collectivités et de ses modalités de financement



Objectifs fixés par la lettre de mission

- ❑ **Estimer le coût du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités :**
 - *« Faire l'inventaire des missions relevant de la mise en œuvre du régime forestier en forêt communale »*
 - *« Evaluer les moyens nécessaires à ces missions et en préciser le coût réel et complet pour l'ONF »*
 - *Comparer « le résultat de cet inventaire et de ces évaluations avec la situation actuelle telle qu'elle ressort de la comptabilité analytique de l'office »*

- ❑ **Comparer les résultats avec le coût de prestations de même nature réalisées par des opérateurs intervenant en forêt privée**

- ❑ **Evaluer le besoin de financement en investissements nécessaires à la préservation et au renouvellement de leur patrimoine forestier**

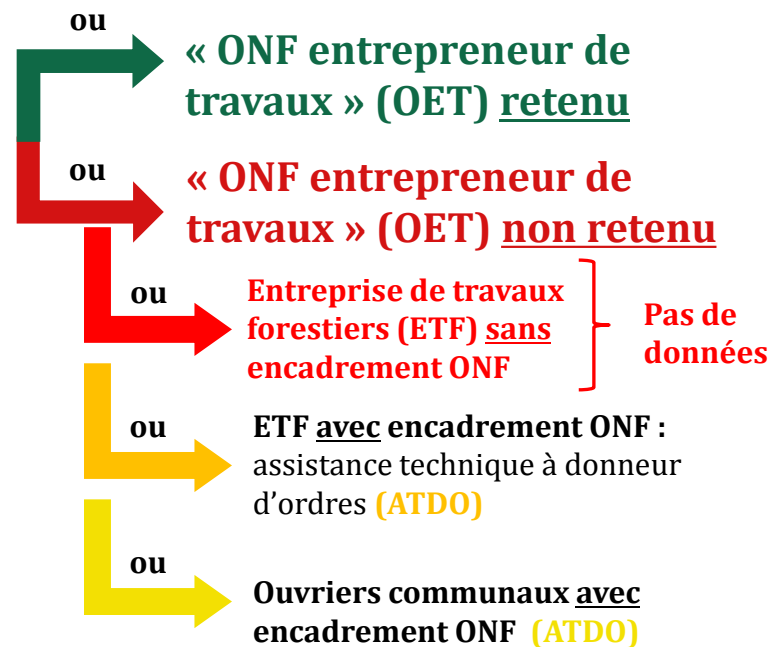
Sommaire

- ❑ **Constats et objectifs fixés par la lettre de mission**
- ❑ **Niveau d'investissement des collectivités dans leurs forêts**
- ❑ **Estimation du coût du régime forestier :**
 - **Méthode retenue par la mission**
 - **Résultats : rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique**
- ❑ **Comparaison du coût du régime forestier et des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière**
- ❑ **Recommandations :**
 - **Contexte de la négociation du COP 2016-2020**
 - **« Boîte à outils »**
 - **Réduire le coût du régime forestier**
 - **Augmenter la participation financière des collectivités**
- ❑ **Scénarios**

Niveau d'investissement des collectivités dans leurs forêts :

des difficultés méthodologiques non résolues par la mission

- ❑ L'augmentation du taux de réinvestissement des collectivités en forêt présenterait l'avantage d'assurer l'avenir de la forêt et la conséquence positive d'augmenter le CA concurrentiel de l'ONF ➡ **un scénario « gagnant-gagnant »**
- ❑ Une difficulté méthodologique majeure : **l'exhaustivité des données**
 - Les travaux relèvent du secteur concurrentiel (cf. schéma ci-contre).
 - Donc, en l'absence de bilan communal (projet informatique relationnel et entrepôt de données), l'ONF ne dispose pas de l'exhaustivité des données...
 - ... dès lors qu'il n'existe aucun transfert de données automatiques entre la DGFIP et l'ONF (open data).
 - Les budgets communaux transmis, à la demande de la mission, par la FNCOFOR ne permettent pas de reconstituer une information fiable et exhaustive.
 - Enfin, les données dont dispose l'ONF sont marquées par une rupture de séries statistiques en 2014 (changement d'application).



Sommaire

- ❑ **Constats et objectifs fixés par la lettre de mission**
- ❑ **Niveau d'investissement des collectivités dans leurs forêts**
- ❑ **Estimation du coût du régime forestier :**
 - **Méthode retenue par la mission**
 - **Résultats : rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique**
- ❑ **Comparaison du coût du régime forestier et des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière**
- ❑ **Recommandations :**
 - **Contexte de la négociation du COP 2016-2020**
 - **« Boîte à outils »**
 - **Réduire le coût du régime forestier**
 - **Augmenter la participation financière des collectivités**
- ❑ **Scénarios**

Estimation du coût du régime forestier (1/9)

« La comptabilité analytique de l'ONF fait débat »

❑ En dépit des améliorations apportées par l'ONF en 2012, le coût de la gestion des forêts des collectivités tel qu'il ressort de la comptabilité analytique reste **contesté** par les communes forestières

❑ **Fragilités de la comptabilité analytique :**

- Place importante de la collecte des temps des fonctionnaires (CTPF) pour la répartition des coûts directs et indirects, qui est **massivement boycottée** depuis 2007
- Répartition des coûts indirects incomplète jusqu'en 2012, compte tenu de l'importance du « non incorporé »

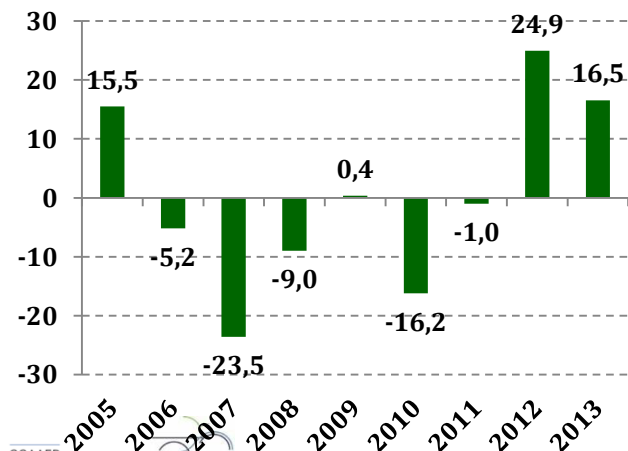
+ fiable

⇒ **A partir de 2012 : modification des clés de répartition des coûts indirects** davantage orientées « métier »

+ sincère

⇒ **A partir de 2012 : réintégration du « non incorporé »** mais reconstitution d'un « hors activité »

Montant net du « non incorporé » entre 2005 et 2013 (en M€)



Modalités de réintégration du « non incorporé »

« Non incorporé »	Impact sur le solde (en M€)	Règle d'affectation depuis 2012
Démarche commerciale	-1,4	Intégrée dans l'activité concurrentielle
Surcoût net du CAS pension	-23,5	Intégré à chaque domaine d'activité au prorata de la masse salariale PEF
Subvention d'équilibre	31,0	Intégrée à la gestion de la forêt domaniale
Autres « non incorporé » (vente d'immeubles, annulation de charges sur exercices antérieurs, etc.)	charges : 26,2 produits : 25,2	Intégrés au domaine d'activité concerné

Estimation du coût du régime forestier (2/9)

Principes de la méthode retenue par la mission

Elaboration des outils

- ❑ Caractérisation des unités territoriales (UT) en fonction du type de forêts gérées pour constituer des groupes homogènes d'UT
- ❑ Définition des principales activités relevant du régime forestier (RF)
- ❑ Elaboration d'abaques « à dire d'experts » du temps passé par les agents de terrain sur les principales activités du régime forestier en fonction du type de forêts gérées

Vérification *Tests sur échantillon*

- ❑ Comparaison des abaques et des grilles de comptabilisation des temps des personnels fonctionnaires (CTPF) pour un échantillon d'UT représentatif des forêts des collectivités

Résultats

- ❑ Utilisation des abaques pour simuler le coût du RF pour l'ensemble des forêts des collectivités

Estimation du coût du régime forestier (3/9)

Caractérisation des unités territoriales en fonction du type de forêts gérées (1/3)

- ❑ Compte tenu de la difficulté à faire communiquer les bases de données de l'ONF, conçues en « tuyaux d'orgue », ...

Référentiel des forêts (RDF)

Fiches synthèse d'aménagement (FSA)

Logiciel comptable SAP

« Suivi des travaux » Teck

- ❑ ... la mission s'est appuyée sur la typologie des UT élaborée par l'ONF en 2010

Forêts de plaines et de collines : UT de types 1 à 3

UT « très productives » Type 1

- Récolte > 6 m³/ha/an
- Récolte > 4 m³/ha/an et taux de bois façonnés (BF) > 30 %

UT « moyennement productives » Type 2

- Récolte comprise entre 4 et 6 m³/ha/an
- Récolte > 2 m³/ha/an et taux de bois façonnés (BF) > 30 %

UT « peu productives » Type 3

- Autres cas

Forêts de montagne : UT de type 4

Forêts méditerranéennes : UT de type 5

Estimation du coût du régime forestier (4/9)

Caractérisation des unités territoriales en fonction du type de forêts gérées (2/3)

- ❑ Actualisation de la typologie 2010 en constituant une base de données unique (données 2013-2014)

Référentiel des forêts (RDF)

- **Caractérisation des enjeux**
- Données disponibles pour 28% des forêts des collectivités en nombre et 32% en surface

Fiches synthèse d'aménagement (FSA)

- **Surface cadastrale**
- **Propriétaire** (forêt domaniale, communale, sectionale, privée, etc.)
- **UT de rattachement** (périmètre 2013)

BDD reconstituée par la mission

- **Montant des travaux programmés par UT**
- Données 2014

Logiciel comptable SAP

- **CA et volume de bois mobilisé** (BSP, BF, délivré) en moyenne en 2013 et 2014
- **CA ventes de bois aux particuliers**

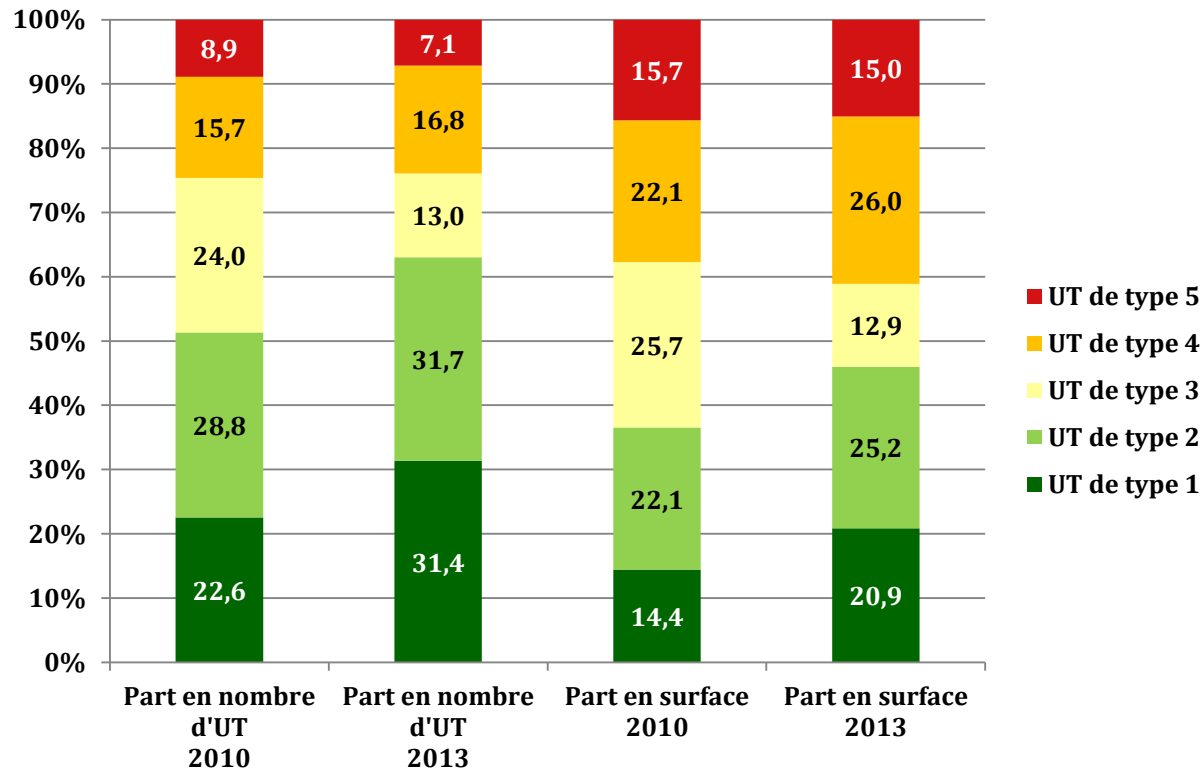
« Suivi des travaux » Teck

Estimation du coût du régime forestier (5/9)

Caractérisation des unités territoriales en fonction du type de forêts gérées (3/3)

- ❑ Résultats de l'actualisation de la typologie des UT réalisée par la mission et validée par l'ONF

Comparaison de la répartition des UT par type en fonction du millésime des données
(2010 versus 2013)
(% en nombre et en surface)



Estimation du coût du régime forestier (6/9)

Définition des principales activités relevant du régime forestier

Code forestier

Un régime juridique unique avec des modalités concrètes de mise en œuvre différenciées

- **Pilier 1** : Conservation du domaine forestier des collectivités

- **Pilier 2** : Planification de la gestion de ce domaine

- **Pilier 3** : Mise en œuvre de cette planification
- 3.1 : Programmation des travaux et autres activités de suivi des aménagements
- 3.2 : Mise en marché des bois

Charte de la forêt communale

(2003 modifiée en 2005)

- Chapitre 2 : La préservation du patrimoine forestier
- Chapitre 6 : La gestion de la faune sauvage, de la chasse et de la pêche
- Chapitre 7 : actions d'intérêt général forestières

- Chapitre 3 : L'aménagement forestier

- Chapitre 5 : Les travaux forestiers

- Chapitre 4 : La commercialisation des bois et la gestion des coupes

- Partage RF/concurrentiel
- 111 prestations dont 74 relevant du RF => pas opérationnel

Comptabilité analytique pour la forêt des collectivités

Gestion forestière (GE)

- 1-FC-GEFO : gestion foncière
- 1-FC-GEPC : chasse et pêche
- 1-FC-GESU : surveillance

Activités de service public

Elaboration des aménagements (AM)

- 1-FC-AMAE : élaboration des aménagements
- 1-FC-AMDO : autre étude et expertise
- 1-FC AMZZ : aménagements

Gestion forestière (GE)

- 1-FC-GESA : suivi des aménagements

Mobilisation des bois (BO)

- 1-FC-BOMA : martelage
- 1-FC-BOSC : suivi des coupes
- 1-FC-BOEG : exploitation groupée
- 1-FC-BOCO : commercialisation des bois
- 1-FC-BOZZ : Bois

1-FC-GEZZ

Estimation du coût du régime forestier (7/9)

Elaboration d'abaques à « dire d'experts »

Valorisation de l'activité en fonction de la typologie des UT (en JH/an/unité d'œuvre)	1	2	3	4	5	Coefficients correcteurs
1. Conservation du domaine forestier (par millier d'ha)	10,0			12,5	15	
2. Planification de la gestion de ce domaine (par millier d'ha)	10,0		7,5		5,0	
3.1. Suivi des aménagements						Enjeux sociaux : • moyens : *1,5 • forts : *3
Programmation et suivi des travaux patrimoniaux (par k€ programmé avec 1 ETP = 57,9 k€ = 170 JH)	(4% * montant des travaux programmés / 57,9) * 170					
Autres activités de suivi des aménagements (par unité de gestion)	1					
3.2. Mise en marché des bois						• Affouage : * 1,5 • Ventes aux particuliers : * 4 
Etat d'assiette, diagnostics sylvicoles, etc. (par unité de gestion)	2,5					
Martelage (par millier de m³)	6,5	7,5			10,0	
Suivi des coupes (par millier de m³)	4,0	5,0	6,0	8,0	2,0	
Vente des bois sur pied (par millier de m³)	2,0					
Vente des bois façonnés (par millier de m³)	6,0					

Participation des responsables d'UT estimée globalement = $1 / (1 + \text{nombre d'agents de l'UT})$

Estimation du coût du régime forestier (8/9)

Choix d'un échantillon d'UT représentatif des forêts des collectivités (1/2)

Objectifs

Fixer les lieux de déplacement de la mission sur le terrain

Tester la robustesse des abaques établis à « dire d'experts »

Choix d'un échantillon d'UT :

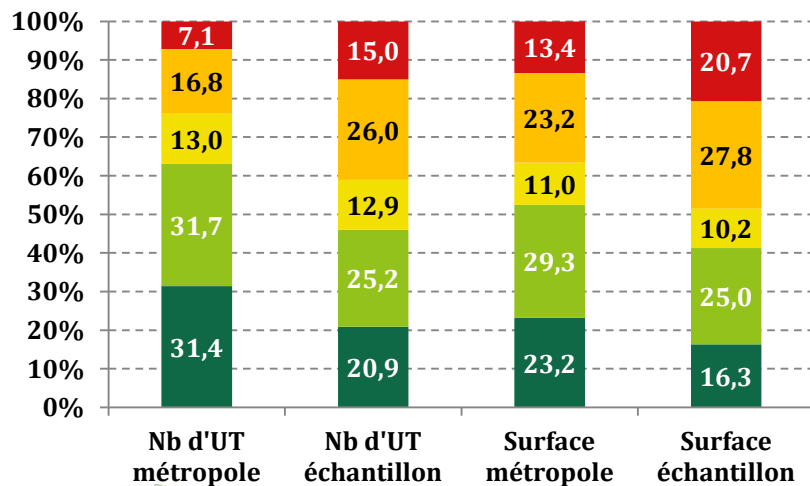
82 UT dédiées à plus de 90% à la gestion des forêts des collectivités relevant de **24 agences**

Vérification de la représentativité de l'échantillon

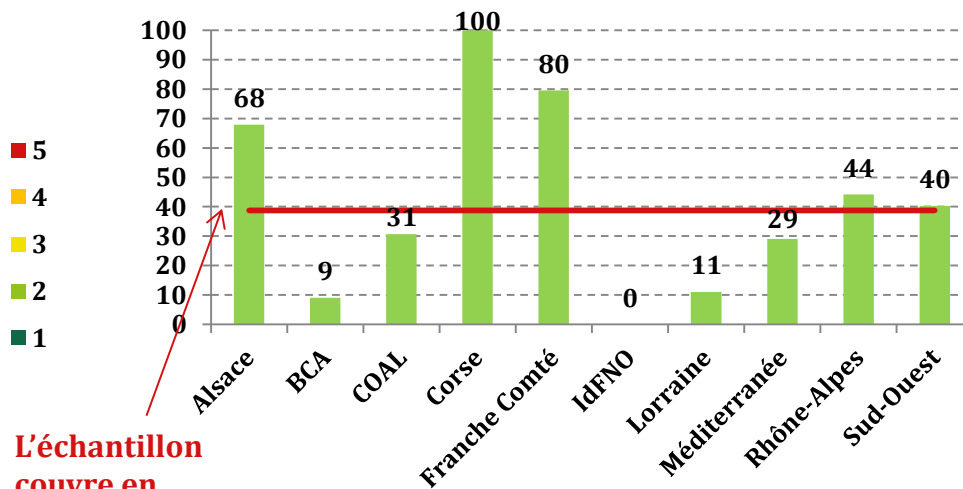
Représentativité de l'échantillon

Un biais territorial lié au mode de sélection de l'échantillon

Répartition comparée des UT par type (% en nombre et en surface)



Part de la surface de forêt des collectivités couverte par l'échantillon par DT (en %)



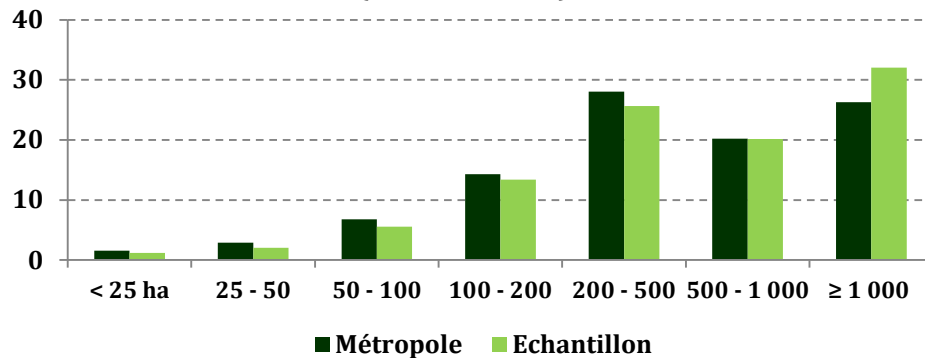
L'échantillon couvre en moyenne 39% de la surface

Estimation du coût du régime forestier (9/9)

Choix d'un échantillon d'UT représentatif des forêts des collectivités (2/2)

■ Un échantillon représentatif de la diversité des forêts des collectivités

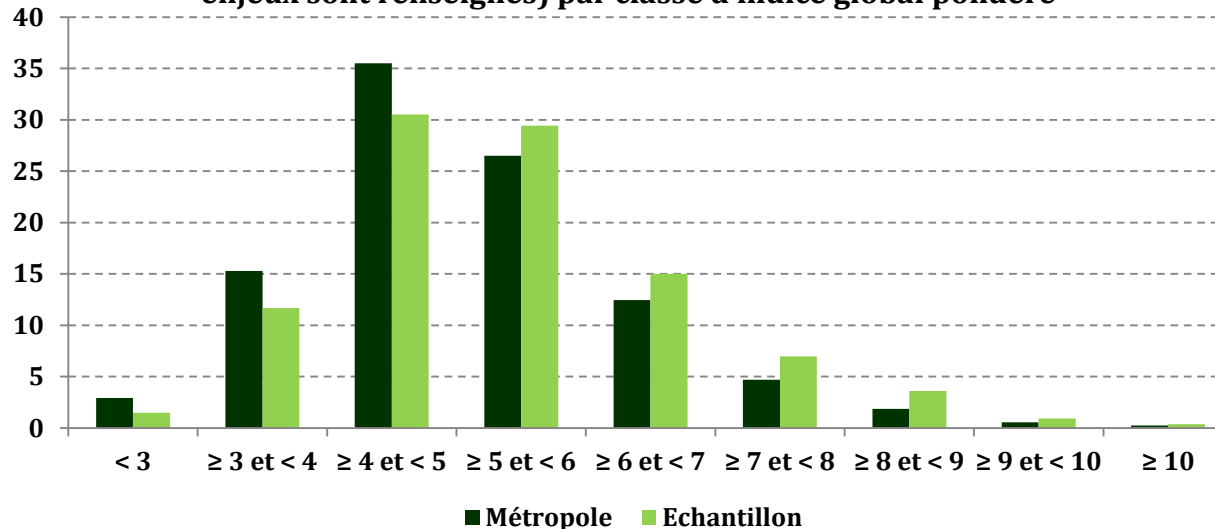
Répartition comparée des forêts par classe de surface
(% en surface)



Répartition comparée des surfaces de feuillus et de résineux (% en surface)

En % de la surface de forêts	Métropole	Echantillon
Feuillus	64	62
Résineux	36	38

Caractérisation des enjeux : répartition comparée de la surface (pour laquelle les enjeux sont renseignés) par classe d'indice global pondéré



Sommaire

- ❑ **Constats et objectifs fixés par la lettre de mission**
- ❑ **Niveau d'investissement des collectivités dans leurs forêts**
- ❑ **Estimation du coût du régime forestier :**
 - **Méthode retenue par la mission**
 - **Résultats : rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique**
- ❑ **Comparaison du coût du régime forestier et des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière**
- ❑ **Recommandations :**
 - **Contexte de la négociation du COP 2016-2020**
 - **« Boîte à outils »**
 - **Réduire le coût du régime forestier**
 - **Augmenter la participation financière des collectivités**
- ❑ **Scénarios**

Rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique (1)

Comparaison par type d'UT

Périmètres successifs de rapprochement de la simulation des abaques avec les CTPF 2013



Comparaison des simulations réalisées à partir des abaques et des CTPF 2013, pour les **82 UT appartenant à l'échantillon** (sauf 8 pour lesquelles les CTPF ne sont pas détaillés au niveau des UT)

Type d'UT	1	2	3	4	5
Nombre d'UT présentes dans l'échantillon	14	21	9	19	11
Simulation à partir des abaques (en nombre total de jours homme)	19 880	32 018	12 241	23 044	10 487
CTPF 2013 ou 2014 (en nombre total de jours homme)	20 367	32 348	12 180	23 607	11 739
Ecart abaques / CTPF (en %)	-2,4	-1,0	0,5	-2,4	-10,7



Un résultat globalement cohérent avec la comptabilité analytique

Rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique (2)

Comparaison par agence

Comparaison des simulations réalisées à partir des abaques et des CTPF, pour l'ensemble des UT des 24 agences figurant dans l'échantillon

Agence	Abaques	CTPF	Ecart
	En nombre de jours homme par an		En %
Schirmeck	6 552	5 850	12,0
Colmar	9 439	9 683	-2,5
Mulhouse	8 267	8 230	0,4
Vosges Ouest	13 703	12 568	9,0
Doubs	18 466	19 430	-5,0
Nord Franche-Comté	11 035	11 508	-4,1
Vesoul	14 518	16 002	-9,3
Landes Nord-Aquitaine	9 911	7 132	39,0
Nord-Alsace	7 310	7 004	1,6
Aube-Marne	7 201	6 806	5,8
Haute-Marne	13 132	15 135	-13,2
Montagnes d'Auvergne	14 081	11 017	27,8
Jura	15 794	16 843	-6,2
Hautes-Pyrénées	7 991	7 965	0,3
Ain-Loire-Rhône	10 044	10 627	-5,5
Pyrénées Atlantiques	8 188	8 948	-8,5
Hautes-Alpes	6 622	6 994	-5,3
Alpes maritimes	8 779	8 097	8,4
Haute-Savoie	8 617	8 740	-1,4
Isère	8 382	7 690	9,0
Savoie	9 701	11 809	-17,9
Hérault Gard	5 876	4 314	36,2
Bouches-du-Rhône Vaucluse	5 621	6 526	-13,9
Corse	10 325	11 097	-6,9
TOTAL	239 556	240 012	-0,2

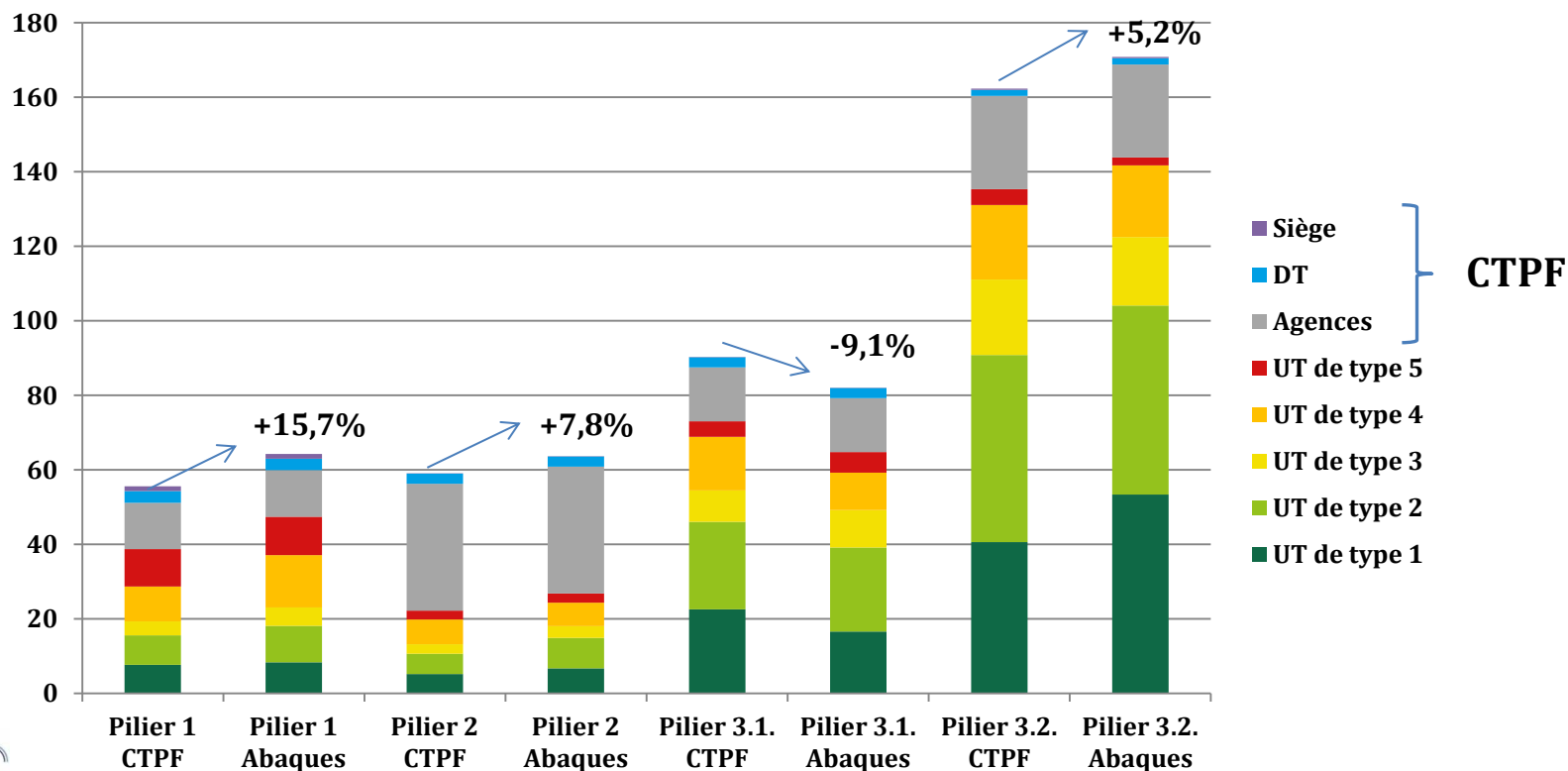
- Un résultat globalement cohérent avec la comptabilité analytique, qui masque néanmoins des disparités entre les agences

Rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique (3)

Simulation réalisée pour l'ensemble des forêts des collectivités

- Globalement, le temps consacré au régime forestier des collectivités (coûts directs) est estimé à **380.633 jours homme** *via* la simulation des abaques à l'ensemble des forêts des collectivités contre **367.024 jours homme** dans les CTPF 2013 (+3,7%).

Nombre de jours homme consacrés, en 2013, aux différents piliers du RF :
comparaison des CTPF et de la simulation des abaques pour l'ensemble des forêts (en milliers de jours)



Sommaire

- ❑ **Constats et objectifs fixés par la lettre de mission**
- ❑ **Niveau d'investissement des collectivités dans leurs forêts**
- ❑ **Estimation du coût du régime forestier :**
 - **Méthode retenue par la mission**
 - **Résultats : rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique**
- ❑ **Comparaison du coût du régime forestier et des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière**
- ❑ **Recommandations :**
 - **Contexte de la négociation du COP 2016-2020**
 - **« Boîte à outils »**
 - **Réduire le coût du régime forestier**
 - **Augmenter la participation financière des collectivités**
- ❑ **Scénarios**

Comparaison du coût du régime forestier au secteur privé (1)

Méthode

- ❑ Entretiens avec les acteurs de gestion forestière appartenant au secteur privé : experts forestiers, coopératives, société forestière de la CDC
- ❑ Estimation des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière :
 - **Tarif global** : 30 € par hectare (ratio entre le CA et la surface de forêts gérée)
 - **Déclinaison par type de prestation** :
 - **Forfait au titre de la gestion administrative** (foncier, démarches administratives, programmation des actions, discussions avec le propriétaire, etc.) : **15 € par ha en moyenne**
 - **Elaboration d'un plan simple de gestion** (produit d'appel qui ne couvre pas, en général, les coûts exposés par les acteurs privés) : **25 € par ha aménagé en moyenne**
 - **Vente et désignation des coupes** : **7 à 10%** du produit HT des ventes pour le bois sur pied ; **2 à 5 points de plus** pour les ventes de bois façonnés
- ❑ Simulation des tarifs du secteur privé appliqués aux UT pour lesquelles il existe un marché
 - UT de plaines et de collines (1 à 3) : marché concurrentiel
 - UT de montagne et méditerranéennes (4 et 5) : très peu d'acteurs privés

Comparaison du coût du régime forestier au secteur privé (2)

Simulation

Type d'UT	1	2	3	4	5	TOTAL
Surface (en millier d'ha)	607	732	376	758	438	2 912
CA HT bois sur pied (en k€)	49 057	61 661	17 185	17 072	1 635	146 611
CA HT bois façonné (en k€)	69 513	18 147	5 083	8 766	97	101 607

☐ Méthode globale

Coût de la gestion forestière

1,7 M ha
pour les UT 1 à 3

*

30 € / ha
pour les UT 1 à 3

=

51,5 M€

☐ Méthode par prestation (en M€)

**Gestion administrative
(15 €/ha)**

9,1

11,0

5,6

25,7

**Plans simples de gestion
(25€/ha)**

1,0

1,2

0,6

2,9

**Vente et désignation des
coupes (9% BSP ; 13% BF)**

13,5

7,9

2,2

23,6

TOTAL

23,6

20,1

8,5

52,2

**PM : contribution TTC des
collectivités**

12,6

11,1

3,4

27,1

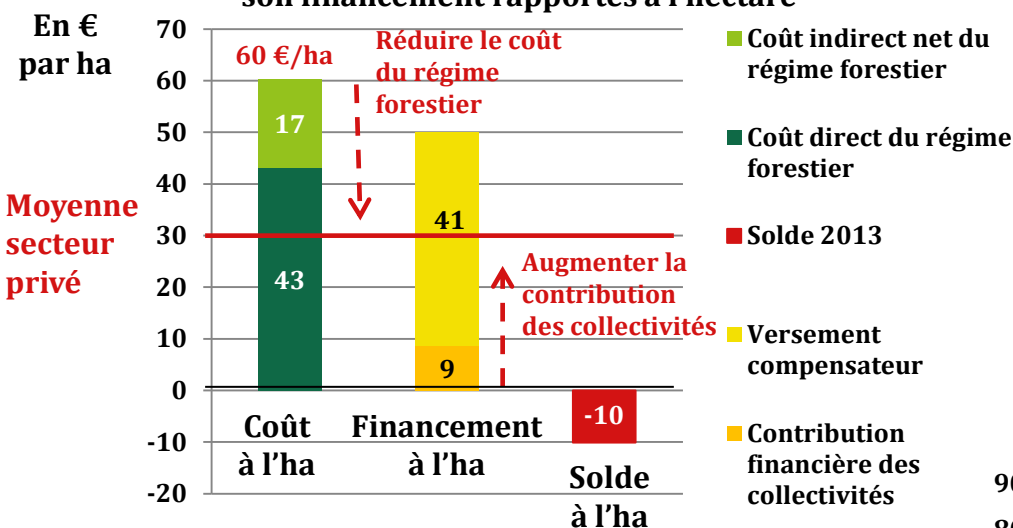
➔ **Un écart d'environ 25 M€**

Comparaison du coût du régime forestier au secteur privé (3)

Résultats

- Le coût complet net de la gestion des forêts des collectivités s'élève à 60 € par hectare (comptabilité analytique 2013)

Décomposition du coût du régime forestier et de son financement rapportés à l'hectare



A financement de l'Etat inchangé, leviers pour rétablir l'équilibre :

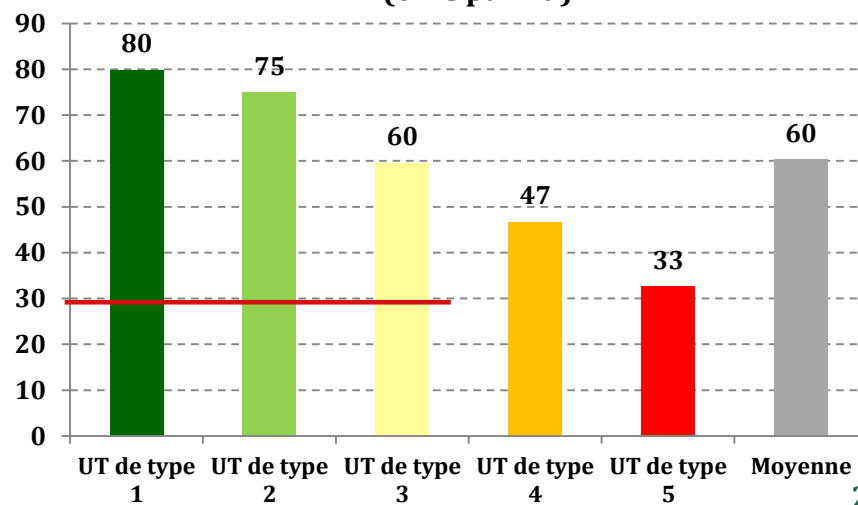
- ⇒ Réduire le coût du régime forestier
- ⇒ Augmenter la contribution financière des collectivités

- Un coût différencié selon le type d'UT

- de 60 à 80 € par ha pour les UT de type 1 à 3...
- ... contre 30 € par ha en moyenne dans le secteur privé

Moyenne secteur privé

Coût du régime forestier à l'ha, par type d'UT (en € par ha)



Sommaire

- ❑ **Constats et objectifs fixés par la lettre de mission**
- ❑ **Niveau d'investissement des collectivités dans leurs forêts**
- ❑ **Estimation du coût du régime forestier :**
 - **Méthode retenue par la mission**
 - **Résultats : rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique**
- ❑ **Comparaison du coût du régime forestier et des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière**
- ❑ **Recommandations :**
 - **Contexte de la négociation du COP 2016-2020**
 - **« Boîte à outils »**
 - **Réduire le coût du régime forestier**
 - **Augmenter la participation financière des collectivités**
- ❑ **Scénarios**

Contexte de la négociation du COP 2016-2020

Trois acteurs aux objectifs contradictoires

ETAT



Rétablir l'équilibre du financement du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les collectivités :

- en maintenant les effectifs (au moins à court terme)
- en maintenant la dérogation relative au recrutement de personnel de droit public dans l'EPIC
- sans augmenter la participation financière de l'Etat
- sans protestation sociale au sein de l'ONF
- sans protestation des communes forestières

Négociation de la
répartition des efforts
entre les acteurs

ONF

Un établissement qui peine à tirer les conséquences du changement de contexte ...

- baisse des recettes bois
- contrainte de finances publiques
- contrainte communautaire

... et à faire appliquer les consignes : « L'AP travaille pour la forêt, puis pour le maire, et enfin pour l'ONF », « un siège mou et faible », qui devrait renforcer sa ligne managériale (siège, DT, DA, RUT, AP)

FNCOFOR



« Ne pas payer 1 € de plus » :

- en maintenant les effectifs d'AP sur le terrain (70% des effectifs consacrés au RF)
- en ne faisant porter les efforts que sur les charges de « structure » de l'office
- en ne touchant pas aux « petits » travaux forestiers patrimoniaux réalisés par l'ONF SANS supporter le déficit inhérent à ce type d'activités du domaine concurrentiel

Contexte de la négociation du COP 2016-2020

Une clarification nécessaire de la frontière RF/concurrentiel

- ❑ **La porosité de la frontière RF/concurrentiel se manifeste à la fois à travers la complexité des règles qui la définissent et dans leur mise en œuvre.**
- ❑ **Des règles peu lisibles...**
 - **Des activités de même nature classées, selon les cas, en RF ou en concurrentiel :**
 - Par exemple, l'ATDO ou l'OET exploitation figurent, en comptabilité analytique, dans le régime forestier (comptes 1-FC-BOEG) pour *l'exploitation groupée*, dans le domaine concurrentiel dans les autres cas (comptes 3-CP-CEBO)
 - **Des activités relevant du régime forestier, qui font paradoxalement l'objet d'une facturation :**
 - *Ventes groupées* : rémunération de l'ONF de 1% alors que l'organisation et la réalisation des ventes relèvent du RF (article 16 de la charte)
 - *Exploitation groupée* : rémunération à hauteur de 3 € le m³, qui figure dans le RF
- ❑ **... qui posent des difficultés de mise en œuvre par les agents compte tenu de l'intrication de certaines activités (exploitation des bois)**
 - Exploiter des bois, surveiller le déroulement de l'exploitation, contrôler le respect des peuplements voisins, s'assurer de la qualité des opérations d'abattage, façonnage, débardage, trier les bois, etc. : **des activités qui forment techniquement un tout mais juridiquement qui relèvent de deux univers juridiques distincts**, le régime forestier (contrôle/surveillance) et le régime conventionnel (valorisation des produits par une ATDO) ;
 - **Confusion renforcée dans le cas de l'ATDO exploitation** : l'AP assure à la fois la surveillance des coupes (RF) et l'encadrement des travaux (ATDO), ce qui n'est pas le cas en OET exploitation (surveillance : AP ; encadrement des travaux : conducteur de travaux).

Contexte de la négociation du COP 2016-2020

Une clarification nécessaire de la frontière RF/concurrentiel

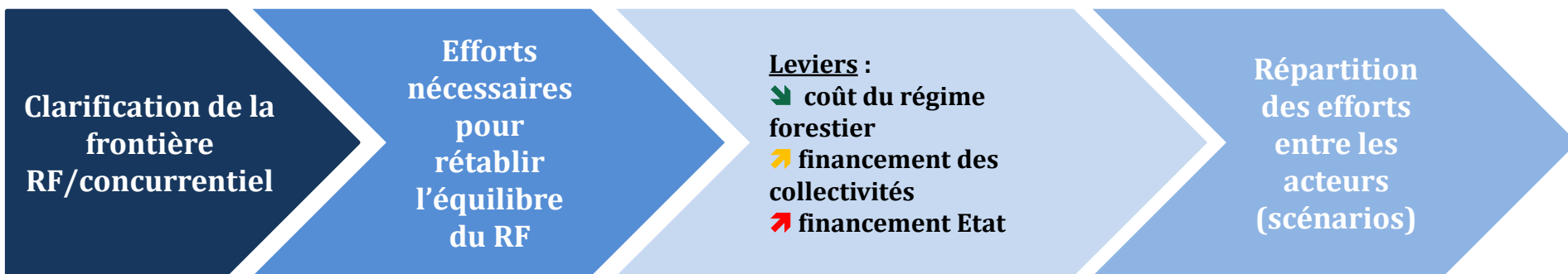
❑ Une application des règles hétérogène en fonction des agents :

- Des prestations relevant théoriquement du secteur conventionnel sont financées par le régime forestier :
 - Menus travaux ou tâches effectuées par les agents patrimoniaux (règlement de problèmes de voisinage liés à des arbres, demandes d'explicitation de la complexité administrative, cessions non facturées, tâches relatives à l'affouage non facturées, etc.) ;
 - Etudes relatives à la desserte ou des coupes par câble en zones de montagne
- L'identification des coûts du conventionnel est en général minorée :
 - Minoration du temps passé par les agents sur les activités concurrentielles :
« internalisation » de la contrainte par les agents ou « normage » des CTPF par les agences/DT
 - Ordre de grandeur : environ 1 ETP/agence
- Transfert de charges automatique entre le régime conventionnel et le régime forestier dès lors que l'activité conventionnelle fluctue :
 - A effectifs constants, si l'activité conventionnelle baisse, le temps consacré au régime forestier sera plus élevé et *vice versa*
 - Une situation inhérente à la polyvalence des agents et à leur statut de fonctionnaire
 - Des plans d'actions de rééquilibrage du concurrentiel dans certaines DT, qui conduisent à transférer des postes du domaine concurrentiel vers le régime forestier

Contexte de la négociation du COP 2016-2020

Une clarification nécessaire de la frontière RF/concurrentiel

- ❑ La clarification de la frontière entre le régime forestier et le domaine concurrentiel :
 - **une première étape nécessaire** pour évaluer l'ampleur du déséquilibre de la gestion des forêts des collectivités...
 - ... qui se heurte néanmoins à des **difficultés méthodologiques importantes**
- ❑ Méthode retenue par la mission :



- Des recommandations essentiellement qualitatives sur la clarification de la frontière RF/concurrentiel
- Des recommandations ciblées sur le rétablissement de l'équilibre de la gestion des forêts des collectivités, à périmètre constant

Sommaire

- ❑ **Constats et objectifs fixés par la lettre de mission**
- ❑ **Niveau d'investissement des collectivités dans leurs forêts**
- ❑ **Estimation du coût du régime forestier :**
 - **Méthode retenue par la mission**
 - **Résultats : rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique**
- ❑ **Comparaison du coût du régime forestier et des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière**
- ❑ **Recommandations :**
 - **Contexte de la négociation du COP 2016-2020**
 - **« Boîte à outils »**
 - **Réduire le coût du régime forestier**
 - **Augmenter la participation financière des collectivités**
- ❑ **Scénarios**

« Boîte à outils »

❑ Les leviers pour rétablir l'équilibre du financement du régime forestier

Réduire les dépenses :
modifier les modalités de mise en œuvre du
RF par l'ONF dans les collectivités

- Regrouper la gestion des forêts des collectivités
- Et/ou adapter les aménagements aux enjeux
- Réduire la fréquence des négociations avec les propriétaires
- Rationaliser les modes de vente de bois les plus coûteux (affouage, « petites » cessions)

Augmenter les recettes :
augmenter la participation
financière des collectivités

- Sanction financière en cas de « non regroupement »
- Augmentation générale *via* les frais de garderie et/ou la taxe à l'hectare
- *PM : mise en œuvre d'un mécanisme d'incitation à l'augmentation de l'investissement des collectivités dans leurs forêts*

En cas d'action insuffisante sur ces leviers, risque d'augmentation de la participation de l'Etat (voulue ou subie) au financement du RF

Sommaire

- ❑ **Constats et objectifs fixés par la lettre de mission**
- ❑ **Niveau d'investissement des collectivités dans leurs forêts**
- ❑ **Estimation du coût du régime forestier :**
 - **Méthode retenue par la mission**
 - **Résultats : rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique**
- ❑ **Comparaison du coût du régime forestier et des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière**
- ❑ **Recommandations :**
 - **Contexte de la négociation du COP 2016-2020**
 - **« Boîte à outils »**
 - **Réduire le coût du régime forestier**
 - **Augmenter la participation financière des collectivités**
- ❑ **Scénarios**

Réduire le coût du régime forestier

Comptabilité analytique 2013	Coûts directs	Coûts indirects	TOTAL	Principaux leviers identifiés		
Coût de la gestion forestière	54,5 M€ <i>dont 88% de masse salariale</i>	17,5 M€ <i>dont 53% de masse salariale</i>	72,0 M€ <i>dont 79% de masse salariale</i>	41,0%	25 € <i>par ha géré</i>	<i>Réduire le nombre de d'interlocuteurs et la fréquence des rencontres</i>
Coût des aménagements	21,2 M€ <i>dont 82% de masse salariale</i>	9,4 M€ <i>dont 52% de masse salariale</i>	30,6 M€ <i>dont 73% de masse salariale</i>	17,4%	184 € <i>par ha aménagé</i>	<i>Adapter les aménagements aux enjeux</i>
Commercialisation des bois	49,7 M€ <i>dont 91% de masse salariale</i>	23,2 M€ <i>dont 52% de masse salariale</i>	72,9 M€ <i>dont 79% de masse salariale</i>	41,6%	29% <i>du CA HT</i>	<i>Rationaliser les modes de vente les plus coûteux</i>
TOTAL	125,3 M€ <i>dont 88% de masse salariale</i>	50,0 M€ <i>dont 52% de masse salariale</i>	175,4 M€ <i>dont 78% de masse salariale</i>		60 € <i>par ha géré</i>	
	71,5%	28,5%				
						
		Réduire les coûts indirects				

Réduire le coût du régime forestier

Regrouper la gestion des forêts des collectivités

Constats

- **Un très fort morcellement des forêts des collectivités** : plus de 15 600 forêts, une surface moyenne de 186 ha, dont moins de 3% est regroupée dans des syndicats de gestion
- **Des coûts de transaction élevés** liés à la dispersion de ces forêts, essentiellement supportés par l'ONF

Recommandation

- **Modification des modalités de mise en œuvre du RF, qui passe par un regroupement de la gestion des forêts des collectivités** (à défaut, pénalisation financière) dans des syndicats de gestion forestière
- **Option 1** : en privilégiant le critère de proximité géographique (regroupements au niveau des UT)
- **Option 2** : en privilégiant le critère de taille des forêts (regroupement au niveau de l'agence)

Estimation du gain

- **Méthode** : utilisation des abaques « à dire d'experts » et des informations fournies localement par les agences (Schirmeck, Haute-Marne, Vosges Ouest)
- **Gain estimé à 4 jours par propriétaire** => économie qui varie selon le degré de regroupement de la gestion des forêts des collectivités

+ / -

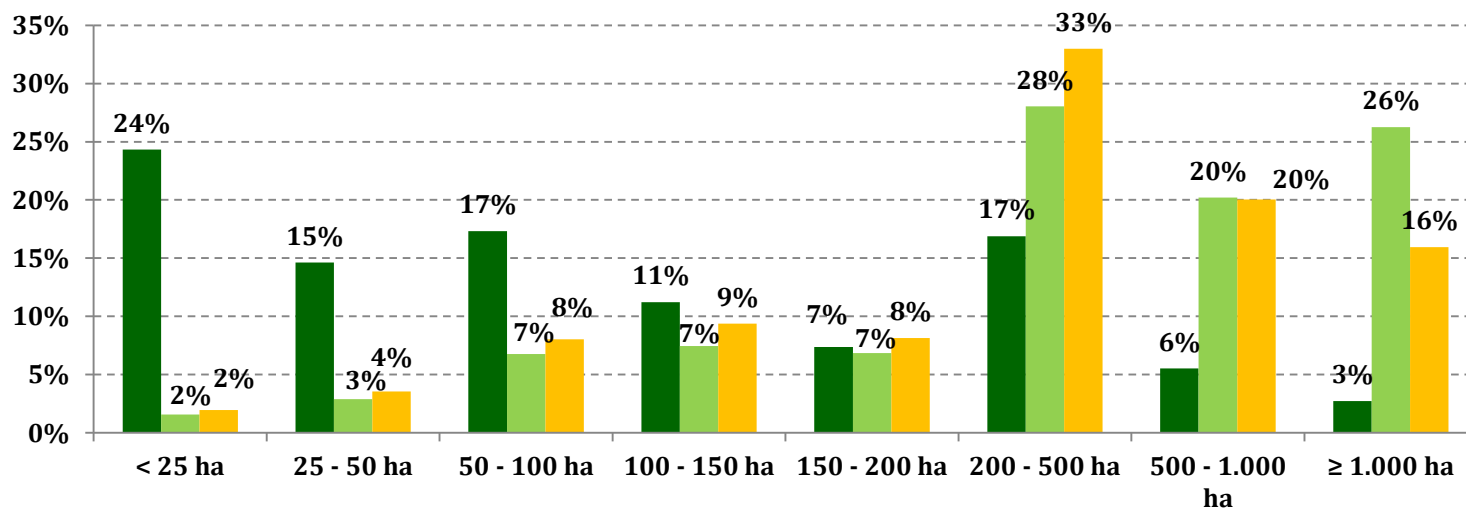
- Mutualiser les risques et disposer d'unités de gestion viables dans l'avenir, capables de peser sur la structuration de la filière (approvisionnement de la filière facilité)
- Amélioration de l'efficacité de la gestion des forêts des collectivités liée à l'augmentation de la surface moyenne des espaces gérés
- Faible appétence des propriétaires pour les structures de regroupement (*« sentiment d'être dépossédé de sa forêt »*)

Regrouper la gestion des forêts des collectivités

Constats

- ❑ **Un morcellement communal et infra-communal important, lié notamment à l'héritage historique des forêts sectionales** : près d'un quart des forêts des collectivités ont une surface inférieure à 25 ha et représentent 2% de la surface (*cf. graphique infra*)
- ❑ **Une utilisation très modeste des dispositifs de regroupement existants** : 276 syndicats de gestion forestière fin 2013, qui regroupent la gestion de 1 147 forêts, représentant 3,5% de la surface totale
- ❑ **Une dispersion préjudiciable à une gestion efficiente des espaces naturels** (approvisionnement de la filière, biodiversité), **coûteuse pour l'ONF**

Répartition des forêts des collectivités par classe de surface
(% par classe en nombre, en surface et en volume de bois mobilisé)



- Répartition du nombre de forêt des collectivités par classe
- Répartition de la surface de forêt des collectivités par classe
- Répartition du volume de bois mobilisé en forêt des collectivités par classe

Regrouper la gestion des forêts des collectivités

Recommandation 1

- ❑ Changer les modalités de mise en œuvre du régime forestier, en incitant très fortement les collectivités à regrouper la gestion de leurs forêts
- ❑ Sanctionner financièrement les collectivités qui refusent de regrouper la gestion de leurs forêts

■ Option 1 : proximité géographique

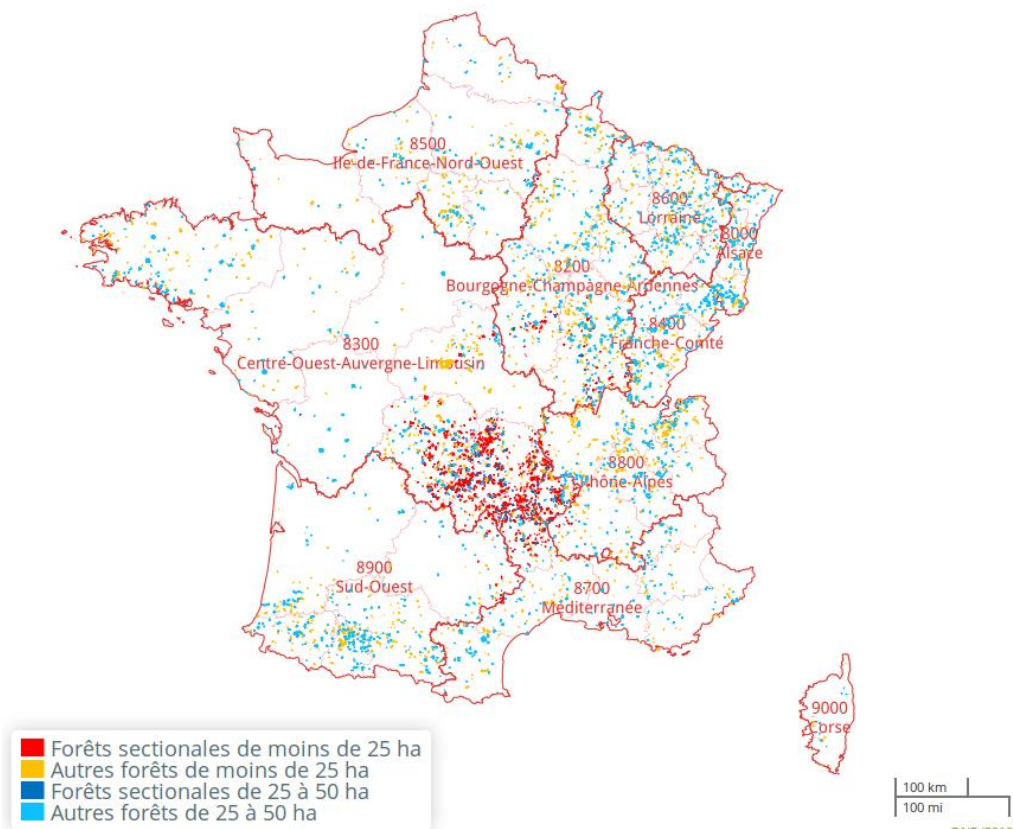
- A. Regrouper la gestion des forêts de **moins de 500 ha** dans des syndicats de gestion forestière d'au moins **1 000 ha**
- B. Regrouper la gestion des forêts de **moins de 200 ha** dans des syndicats de gestion forestière d'au moins **500 ha**
- Tailles critiques suffisantes pour envisager des regroupements dans le périmètre des UT

■ Option 2 : surface des forêts

- Regrouper la gestion des forêts de **moins de 25 ha** dans des syndicats gérés par les agences
- Un regroupement par agence sauf exception (ex : Montagnes d'Auvergne)

- En l'absence de regroupement, pénalité financière appliquée à la collectivité (cf. slide 47)

Localisation des forêts des collectivités de moins de 25 et 50 ha non regroupées



Réduire le coût du régime forestier

Adapter les aménagements aux enjeux

Constats

- **Aménagements** : un outil conçu pour la gestion des forêts domaniales (1 300 ha en moyenne), très coûteux en forêts communales (186 ha en moyenne)
- Coût à l'hectare aménagé : **184 €** en 2013 contre **152 €** en forêts domaniales
- Des améliorations dans l'adaptation des aménagements aux enjeux (aménagements simples, cadrage des inventaires) qui restent **insuffisantes pour réduire significativement les coûts**

Recommandation

- **Adapter les aménagements aux enjeux** : RTG pour les surfaces de moins de 25 ha, équivalent d'un PSG entre 25 et 500 ha, aménagement simple entre 500 et 1 000 ha, aménagement standard au-delà de 1 000 ha

Estimation du gain

- **Méthode** : estimation à « dire d'experts » du temps passé pour chaque catégorie d'aménagement
- **Gain qui dépend des modalités de regroupement de la gestion des forêts des collectivités** => plus les surfaces à aménager sont importantes, plus le gain réalisé est faible par rapport à la situation actuelle. **A regroupement inchangé**, gain estimé entre **160 et 190 ETP (16,1 et 17,6 M€ en coûts complets)**

+ / -

- En l'absence de regroupement de la gestion des forêts des collectivités, les coûts de transaction liés à la dispersion des forêts communales sont supportés par l'ONF => **la mesure fait porter l'ajustement sur l'ONF**
- Difficultés rencontrées par le siège pour développer les aménagements simples et simplifier les inventaires
=> **résistance des agents à faire évoluer leurs pratiques**
- **Réduction des coûts** d'élaboration des aménagements en préservant l'impératif de gestion durable des forêts



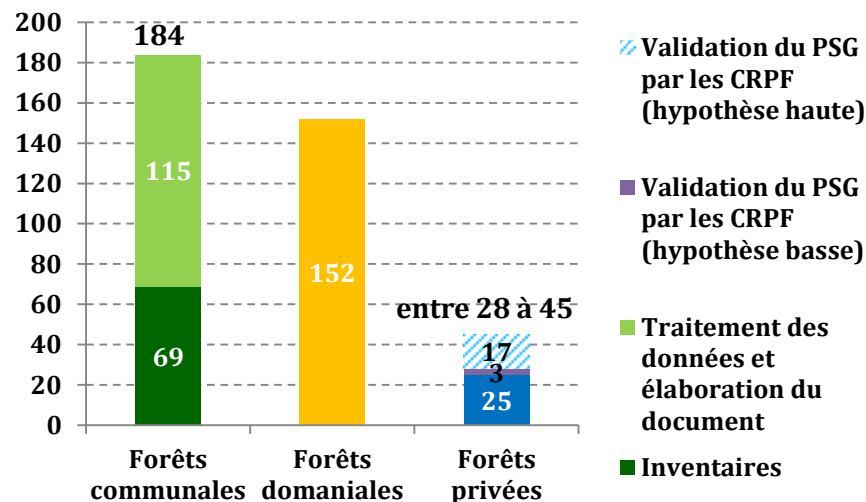
Adapter les aménagements aux enjeux

Constats

❑ Des aménagements coûteux en forêts communales

- **184 €/ha** contre 152 €/ha en forêts domaniales et entre 28 et 45 €/ha en forêts privées (hors inventaires)
- **37%** de coûts imputables au « terrain » avec des **inventaires quasi-systématiques**
- **Un outil adapté à la forêt domaniale** (moyenne 1.300 ha) et non aux forêts des collectivités (moyenne 186 ha)
- **Des coûts non suivis et non maîtrisés**

Coût par hectare aménagé, selon le type de forêts, en 2013 (en €/ha)



❑ Une évolution engagée...

- **Création de deux catégories d'aménagement** : simples et standards
- **Cadrage des inventaires** : adaptation des méthodes d'inventaires aux enjeux
- **Informatisation de la saisie des données d'inventaires**

❑ ... qui reste insuffisante

- **Un règlement type de gestion, prévu par le code forestier, mais pas mis en œuvre**
- **Un périmètre d'application des aménagements simples trop restreint** (cf. verbatim ci-contre) **et insuffisamment économe**
- **De nouvelles règles qui peinent à s'imposer** (résistance des agents, outils de pilotage inadaptés)

Verbatim:

« L'aménagement simple, ce n'est pas simple du tout »

« On ne peut pas aménager sans inventaires à l'ONF »

« Il faudrait déjà appliquer la note de cadrage »

« Au Baden Württemberg peu enclin au laxisme, il n'y a pas d'inventaire en dessous de 500 ha »

Adapter les aménagements aux enjeux

Recommandation 2

- ❑ Adapter le contenu des aménagements et les inventaires en fonction des enjeux de la forêt
- ❑ Créer deux nouvelles catégories d'aménagement pour les surfaces inférieures à 500 ha (*cf. tableau*)
- ❑ Limiter l'application des aménagements simples et standards actuels aux surfaces supérieures à 500 ha et en réduire le coût (au maximum, coût de l'hectare aménagé en forêt domaniale)

Recommandation de la mission en matière d'élaboration des aménagements

Type d'aménagement	Catégorie de surface (ha)	Catégorie d'enjeu	Standard de temps/coût	Inventaire
RTG	< 25	Aucun enjeu particulier (hors bois) considéré dans ce type de surface	3 jours homme	Non
Aménagement adapté aux moyennes surfaces	25 à 500	Aucun enjeu particulier (hors bois) considéré dans ce type de surface	6 à 18 jours homme	Non
Aménagement adapté aux surfaces intermédiaires	500 à 1.000	Enjeux particuliers possible	Au maximum, coût standard en forêt domaniale – 20% (aménagement simple)	Oui possible placettes temporaires limitées aux parcelles qui feront probablement partie du groupe de régénération
Aménagement adapté aux grandes surfaces	> 1.000	Enjeux particuliers possible	Au maximum, coût standard en forêt domaniale	Oui possible placettes temporaires éventuellement placette permanentes pour parcelles irrégulières

Adapter les aménagements aux enjeux

Estimation des gains

❑ Méthode :

- Répartition des forêts des collectivités par classe de surface en tenant compte des regroupements
=> l'estimation du gain réalisé dépend du degré de regroupement de la gestion des forêts des collectivités
- Durée moyenne des aménagements estimée, en 2015, à 17 ans (passage de la durée des aménagements de 15 à 20 ans en 2010)
- Application des temps/coûts standards estimés par la mission à « dire d'experts » pour chaque catégorie d'aménagement avec, pour la référence à la forêt domaniale, une hypothèse haute correspondant au coût par hectare aménagé constaté en 2013 et une hypothèse basse correspondant à la moyenne 2012-2013
- Valorisation des jours homme (JH) à partir des données de la comptabilité analytique 2013 : 478 € dans l'hypothèse basse (coût journalier net global) ; 518 € (coût journalier net « aménagement ») dans l'hypothèse haute

Estimation du coût d'élaboration des aménagements selon les modalités proposées par la mission, à regroupement inchangé

Classe de surface (en ha)	Surface annuelle à aménager (en ha)	Nombre annuel de forêts à aménager	Valorisation (en JH/forêt pour les surfaces < 500 ha) (en €/ha pour les surfaces ≥ 500 ha)		Coût en M€		Coût par hectare aménagé en €/ha	
			Hypothèse haute	Hypothèse basse	Hypothèse haute	Hypothèse basse	Hypothèse haute	Hypothèse basse
< 25	2 414	199	3	3	308 997	285 179	128	118
≥ 25 et < 50	4 562	124	6	6	403 335	372 245	88	82
≥ 50 et < 100	10 885	149	7	7	557 821	514 823	51	47
≥ 100 et < 150	12 205	99	8	8	433 822	400 382	36	33
≥ 150 et < 200	11 328	66	10	10	330 294	304 834	29	27
≥ 200 et < 500	47 976	155	13	13	1 057 828	976 287	22	20
≥ 500 et < 1000	35 463	52	122	108	4 312 252	3 829 960	122	108
≥ 1000	46 455	26	152	135	7 061 134	6 271 402	152	135
TOTAL	171 288	869	-	-	14 465 484	12 955 113	84	76



Gain, à regroupement inchangé, entre 158 et 187 ETP (de 16,1 à 17,6 M€ en coûts complets), soit une réduction par 2 du coût actuel des aménagements

Faire adopter par le propriétaire un programme triennal de coupes et de travaux

Recommandation 3

Constats

- Plus de 15 600 forêts des collectivités dont seulement 1 150 appartiennent à 276 syndicats de gestion => **un nombre d'interlocuteurs très élevé (14 773 dont 2 683 forêts sectionales)**
- Une négociation annuelle des programmes de coupes et de travaux prévus à l'aménagement avec les propriétaires, qui mobilisent de plus en plus les agents
- La LAAF exige des maires une motivation de leur refus de coupes prévues à l'aménagement

Recommandation

- **Faire adopter par les propriétaires des programmes de coupes et de travaux pluriannuels (3 ans)** pour réduire significativement le temps consacré par les agents à les convaincre d'appliquer les aménagements

Estimation du gain

- **Méthode** : utilisation des abaques « à dire d'experts » et des informations fournies localement par les agences (Schirmeck, Haute-Marne, Vosges Ouest)
- **Gain estimé entre 1 et 2 jours par propriétaire** => économie dont le montant dépend des modalités de regroupement de la gestion des forêts des collectivités. A regroupement inchangé, économie d'environ **2 ETP par agence**

+ / -

- Obligation pour les propriétaires de gérer cette pluri-annualité dans leurs budgets annuels
- Effort partagé entre l'ONF et les communes forestières
- Gains de productivité sur la mise en œuvre des aménagements



Réduire le coût du régime forestier

Rationaliser la pratique de l'affouage et supprimer les cessions aux particuliers

Constats

- **Enjeux** : 1,4 Mm³ pour l'affouage, 0,5 Mm³ pour les cessions aux particuliers pour 8 Mm³ mobilisé en FC
- Des pratiques concentrées dans le **quart Nord-Est** de la France (Alsace, Lorraine, BCA, Franche-Comté)...
- ... **porteuses de risques** (sécurité, fraude), et **coûteuses pour l'ONF**

Recommandation

- **Rationaliser la pratique de l'affouage** : le limiter à des coupes de bois façonné, exploitées par un professionnel et délivrées à la commune dans le cadre du plan de coupes établi pour l'aménagement
- **Supprimer les cessions aux particuliers** (instruction interne à l'ONF)

Estimation du gain

- **Méthode** : utilisation des abaques « à dire d'experts » et des informations fournies localement par les agences les plus concernées (Doubs, Schirmeck, Haute-Marne, Vosges Ouest)
- **Affouage** : -42 ETP (-3,9 M€ en coûts complets)
- **Cessions aux particuliers** : -30 ETP (2,9 M€ en coûts complets)

+ / -

- Les agents et les maires sont très attachés à l'affouage et aux « petites » cessions (rôle social et sylvicole)
- Effort partagé entre l'ONF et les communes forestières
- Limite les risques en termes de sécurité et de fraude
- Optimiser le temps des agents patrimoniaux en les mobilisant sur des tâches correspondant à leur qualification



Rationaliser la pratique de l'affouage

Recommandation 4

L'affouage : un héritage de l'Ancien Régime auquel les maires et les agents sont attachés....

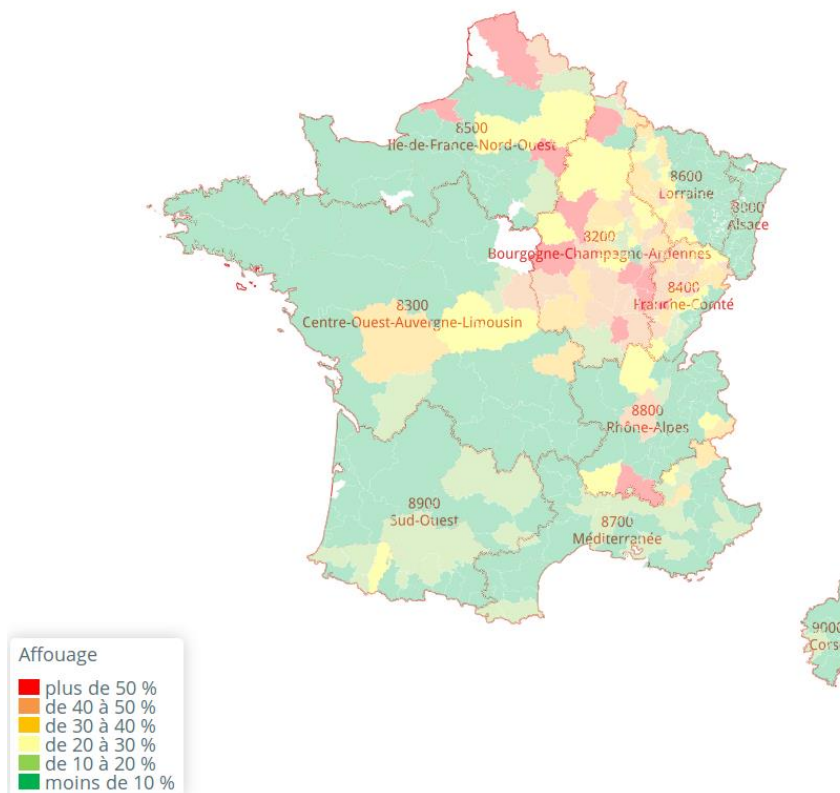
- ❑ **Enjeu** : 17,5% du volume bois mobilisé dans les forêts des collectivités
- ❑ **Pratique très concentrée** : 84% des volumes de bois délivrés dans les délégations territoriales de Lorraine, Bourgogne Champagne Ardenne et Franche-Comté
- ❑ **Difficultés** : sécurité des affouagistes, fraude, temps de travail consacré par les agents de ONF

Recommandation : limiter l'affouage à des coupes de bois façonné, exploitées par un professionnel et délivrées à la commune

Gains :

- ❑ « **Dire d'experts** » : +50% sur la surveillance des coupes (+3 500 JH, soit +2,5 JH/1000 m³), cohérent avec les données de l'agence du Doubs
- ❑ **Lorraine et BCA (48% affouage)** : réduction par 3 du temps passé sur la surveillance des coupes (soit +10 JH/1000 m³)
- ❑ **Estimation de la mission** : +6 JH/1000 m³, soit -42 ETP (-3,9 M€)

Cartographie de la pratique de l'affouage en fonction de la part que représente le volume de bois délivré dans le volume total mobilisé dans chaque unité territoriale



Supprimer les cessions aux particuliers

Recommandation 5

Les cessions aux particuliers où quand l'épicerie supplante le marché de gros....

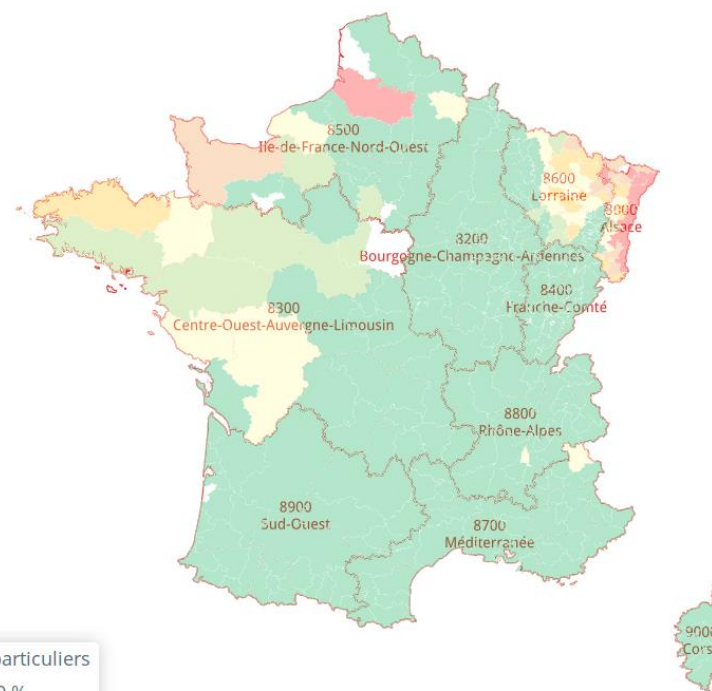
- ❑ **Enjeu** : 5,8% du volume bois mobilisé dans les forêts des collectivités
- ❑ **Pratique très concentrée** : 84% des ventes aux particuliers dans les délégations territoriales d'Alsace et de Lorraine
- ❑ **Difficultés** : sécurité des cessionnaires, temps de travail consacré par les agents de ONF

Recommandation : supprimer les ventes de bois aux particuliers

Gains :

- ❑ **« Dire d'experts »** : multiplication par 4 du temps consacré à la surveillance des coupes (+6 000 JH, soit +13 JH/1 000 m³), cohérent avec les informations fournies localement par les agences de Schirmeck (Alsace) et de Vosges Ouest (Lorraine)
- ❑ **Estimation de la mission** : -30 ETP (-2,9 M€)

Cartographie des ventes aux particuliers en fonction de la part qu'elles représentent dans le volume total mobilisé dans chaque unité territoriale



Ventes aux particuliers

- plus de 50 %
- de 30 à 50 %
- de 20 à 30 %
- de 10 à 20 %
- de 5 à 10 %
- moins de 5 %

100 km
100 mi
CNE 2013

Sommaire

- ❑ **Constats et objectifs fixés par la lettre de mission**
- ❑ **Niveau d'investissement des collectivités dans leurs forêts**
- ❑ **Estimation du coût du régime forestier :**
 - **Méthode retenue par la mission**
 - **Résultats : rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique**
- ❑ **Comparaison du coût du régime forestier et des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière**
- ❑ **Recommandations :**
 - **Contexte de la négociation du COP 2016-2020**
 - **« Boîte à outils »**
 - **Réduire le coût du régime forestier**
 - **Augmenter la participation financière des collectivités**
- ❑ **Scénarios**

Augmenter la participation financière des collectivités

Constats

- Contribution financière des collectivités à la mise en œuvre du RF : **32 M€ TTC** en moyenne sur 2012-2014 (27,6 M€ HT), soit environ 15% du coût du RF
- Une contribution moyenne à l'hectare de 11 € TTC (**15 €** pour les UT de type 1 à 3) contre un coût de gestion moyen dans le secteur privé de **30 €**

Recommandation

- **Option 1** : appliquer une pénalité financière aux collectivités qui refusent de regrouper la gestion de leurs forêts (60 €/ha pour les forêts de moins de 25 ha ; 30 €/ha pour les forêts de 25 à 100 ha ; 20 €/ha pour les forêts de 100 à 500 ha)
- **Option 2** : à défaut de regroupement significatif de la gestion des forêts des collectivités, augmenter les frais de garderie et/ou la taxe à l'hectare

Estimation du gain

- **Option 1** : dépend du comportement adopté par les collectivités (entre 0 et 35 M€)
- **Option 2** : la mission recommande une augmentation de **10 M€** dans le scénario le moins exigeant en matière de regroupement (moins de 25 ha uniquement) et nulle dans le scénario le plus exigeant

+ / -

- A défaut d'économies substantielles sur le coût du régime forestier, cette mesure permettrait de contribuer au financement du RF
- Risque que les collectivités réduisent le montant des travaux en forêts

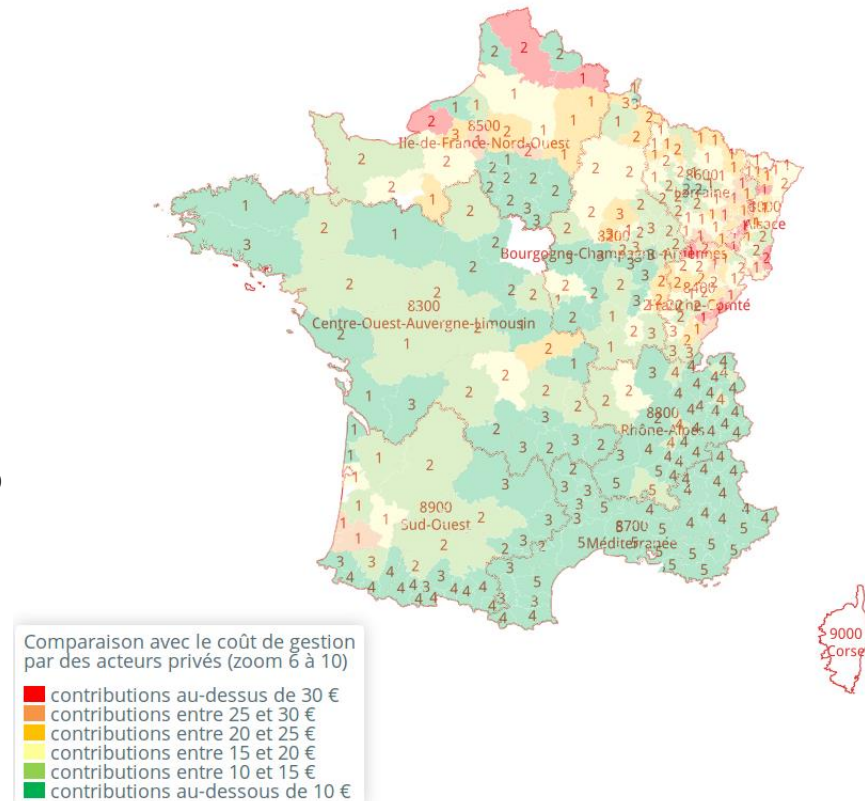


Augmenter la participation financière des collectivités

Constats

- ❑ En moyenne, les frais de garderie acquittés par les collectivités se sont élevés à 27,2 M€ TTC sur les exercices 2012-2014, auxquels s'ajoutent, depuis 2012, la contribution de 2 € par hectare (4,8 M€ en 2014) => **32 M€**, soit environ **11 €/ha**
- Une grande hétérogénéité territoriale
- Dans les régions les plus productives, contribution des collectivités proche du coût du secteur privé (26 €/ha en Franche-Comté)
- Dans les UT de type 1 à 3, taux pivot de FG permettant d'atteindre une contribution de 30 €/ha respectivement de **17%, 24% et 44%** (contre 12% aujourd'hui)
- **Risque de réduction du montant des travaux réalisés en forêt** en cas de forte augmentation de la contribution financière

Contribution financière des collectivités au financement du RF (en €/ha)



Augmenter la participation financière des collectivités

Recommandation 6

- ❑ **Option 1** : appliquer une pénalité financière aux collectivités qui refusent le regroupement de la gestion de leurs forêts selon le barème suivant :

Surface	Moins de 25 ha	De 25 à 100 ha	Plus de 100 ha
Pénalité financière (en €/ha)	60	30	20

- ❑ **Option 2** : en l'absence de regroupement significatif de la gestion des forêts des collectivités, augmentation de leur participation financière au financement du RF *via* une augmentation des frais de garderie et/ou de la taxe à l'hectare

Gain pour l'ONF d'une augmentation des frais de garderie et/ou de la taxe à l'hectare (en M€)

Contribution à l'hectare (en €/ha)/ Taux des frais de garderie (en %)	2	3	4	5	6	7
Taux constants	0,0	2,0	4,0	6,0	8,0	9,9
13/11	2,0	4,0	6,0	7,9	9,8	11,7
14/12	4,0	5,9	7,8	9,7	11,6	13,5
15/13	5,8	7,7	9,6	11,5	13,4	15,0
16/14	7,6	9,5	11,3	13,0	14,7	16,3
17/15	9,3	11,0	12,7	14,3	15,9	17,4
18/16	10,6	12,3	13,9	15,5	16,9	18,4

Sommaire

- ❑ **Constats et objectifs fixés par la lettre de mission**
- ❑ **Niveau d'investissement des collectivités dans leurs forêts**
- ❑ **Estimation du coût du régime forestier :**
 - **Méthode retenue par la mission**
 - **Résultats : rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique**
- ❑ **Comparaison du coût du régime forestier et des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière**
- ❑ **Recommandations :**
 - **Contexte de la négociation du COP 2016-2020**
 - **« Boîte à outils »**
 - **Réduire le coût du régime forestier**
 - **Augmenter la participation financière des collectivités**
- ❑ **Scénarios**

Quatre scénarios

- ❑ Une opportunité de réformer la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités liée à l'importance des départs à la retraite dans les années à venir (environ 300 départs par an sur la période 2016-2020)
- ❑ Quatre scénarios en fonction de la répartition des efforts entre les acteurs :
 - **Un socle commun** : rationalisation de la pratique de l'affouage, suppression des ventes de bois aux particuliers, adoption par les propriétaires de programmes triennaux de coupes et de travaux
 - **Trois hypothèses de regroupement** de la gestion des forêts des collectivités/adaptation des aménagements aux enjeux

« Open bar »	« Amélioration » -356 ETP (-45 M€)	« Eclaircie » -398 ETP (-44 M€)	« Conversion » -358 ETP (-34 M€)
Scénario « tendanciel » Pas d'évolution structurelle, ni pour l'ONF, ni pour les collectivités (maintien des effectifs) Risque que l'Etat joue <i>in fine</i> le rôle de financeur en dernier ressort	En l'absence d'effort majeur de regroupement de la gestion des forêts des collectivités, l'ONF adapte significativement la mise en œuvre du RF aux enjeux Les collectivités voient leur contribution augmenter de 10 M€	Effort d'adaptation de la mise en œuvre du RF aux enjeux de la part de l'ONF Effort mesuré de regroupement de la gestion des forêts de la part des collectivités (moins de 200 ha) Les collectivités voient leur contribution augmenter de 5 M€	Effort significatif de regroupement de la gestion des forêts de la part des collectivités (moins de 500 ha) Pas d'augmentation de leur contribution financière Optimisation de la mise en œuvre du RF par l'ONF dans un environnement « simplifié »
Approvisionnement de la filière bois et gestion de la biodiversité : -	Approvisionnement de la filière bois et gestion de la biodiversité : +	Approvisionnement de la filière bois et gestion de la biodiversité : ++	Approvisionnement de la filière bois et gestion de la biodiversité : +++



Quatre scénarios

« Open bar »

Maintien des effectifs

Risque que l'ajustement porte *in fine* sur l'Etat

« Amélioration »
-356 ETP (-45 M€)

« Eclaircie »
-398 ETP (-44 M€)

« Conversion »
-358 ETP (-34 M€)

Rationaliser les modes de vente de bois les plus coûteux
(affouage, « petites » cessions) : -72 ETP (-7 M€)

Faire adopter par le propriétaire un programme triennal de coupes et de travaux

-84 ETP (- 8 M€)

-40 ETP (-4 M€)

-21 ETP (-2 M€)

Inciter les collectivités à regrouper la gestion de leurs forêts

Moins de 25 ha
-42 ETP (- 4 M€)

Moins de 200 ha
-158 ETP (-15 M€)

Moins de 500 ha
-210 ETP (-20 M€)

Sanction financière des collectivités en cas de « non regroupement » de la gestion de leurs forêts

Adapter les aménagements aux enjeux et en réduire les coûts

Trois catégories :
-158 ETP (- 16 M€)

Trois catégories :
-128 ETP (-13 M€)

Deux catégories :
-55 ETP (-6 M€)

Augmentation générale de la contribution financière des collectivités

10 M€

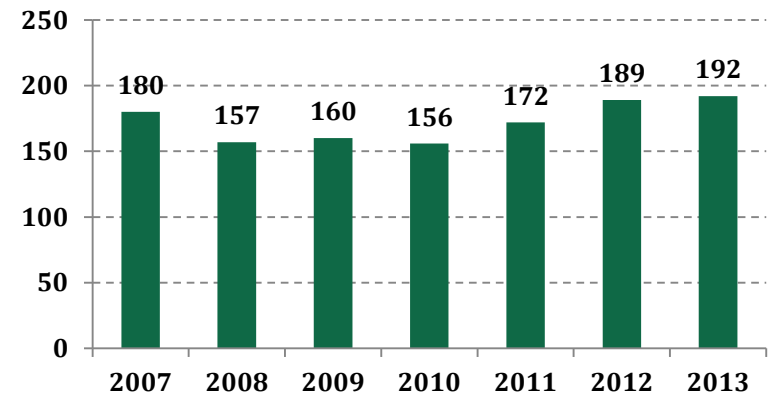
5 M€

Réduire les coûts indirects

Constats

- ❑ **Economies proposées par la mission chiffrées en « jours homme » puis valorisés en coûts complets (478 €/jour en 2013), ce qui suppose de réduire les coûts indirects à mesure que les effectifs diminuent**
- ❑ **Une réduction justifiée par :**
 - **Des charges indirectes élevées à l'ONF (193 M€ bruts en 2013 ; 168 M€ nets) et en progression**
 - **Un taux de charges indirectes élevé par rapport à d'autres établissements**

Evolution des charges indirectes (en M€)



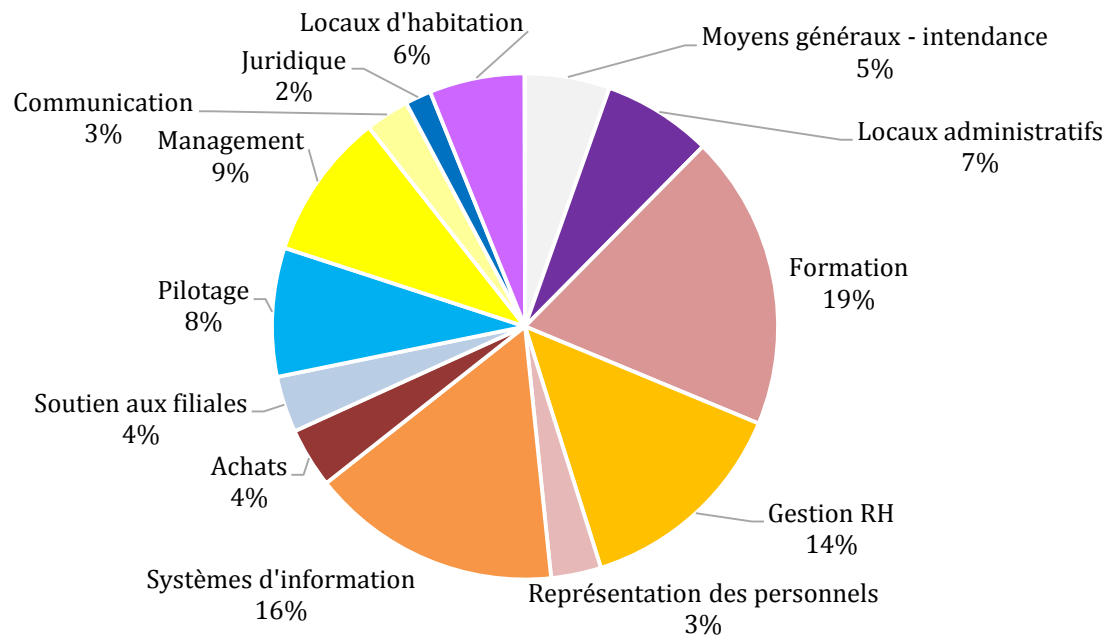
Etablissement	ONF (2013)	France Agrimer (2010)	IGN (2014)	EFS (2010)	AFD (2008)	Acteur privé gestion forestière (2014)
Taux de charges indirectes (en %)	28,5 pour la gestion des forêts des collectivités	18	21	13	24	14

Réduire les coûts indirects

Constats

- ❑ **Les charges indirectes imputées sur la gestion des forêts des collectivités représentent :**
 - **30 % des charges indirectes de l'ONF (58 M€ bruts en 2013 ; 50 M€ nets)**
 - **28,5 % du coût net de la gestion des forêts des collectivités**
- ❑ **La décomposition de ces charges a été reconstituée par l'ONF à la demande de la mission**

Soutien FC 2013 = 57,3 M€



Réduire les coûts indirects

Recommandation 7

- ❑ **Ressources humaines (259 postes, dont 119 en DG et 140 en DT et agences) :**
 - Mettre en place le SIRH,
 - Fusionner les instances représentatives du personnel (modèle VNF),
 - Fusionner les 14 conventions collectives des ouvriers forestiers
- ❑ **Formation (6% de la masse salariale) :**
 - Céder le campus de Velaine-en-Haye (coût d'investissement à venir évité de 5 M€)
- ❑ **Systèmes d'information :**
 - Arrêter la politique d'informatisation en silos et privilégier l'informationnel d'entreprise et les logiciels intégrés
- ❑ **En méthode :**
 - **Chiffrer les gains** (aucun chiffrage n'a été produit à la mission) et impliquer systématiquement la direction financière dans l'analyse des politiques de réduction des coûts indirects