



## **COMMUNICATION**

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

**OFFICE NATIONAL DES FORETS**

Septembre 2009

## SOMMAIRE

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

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

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

**PARTIE III : Les finances de l'ONF hypothéquées..... 46**

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

## INTRODUCTION

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

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

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

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

### Éléments sur la forêt française et l'ONF

Avec 15,71 millions d'hectares, la forêt<sup>1</sup> française couvre 28,6 % du territoire national. Il s'agit essentiellement de forêt de production<sup>2</sup>, soit 14,97 millions d'hectares de forêt où l'exploitation du bois est possible (sans présumer de la rentabilité économique de l'exploitation). Ceci représente 95 % de la superficie forestière française.

---

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

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

En France métropolitaine, le volume de bois sur pied<sup>3</sup> de la forêt de production est de 2,41 milliards de mètres cubes, soit un volume moyen à l'hectare de 161 mètres cubes. Le volume de bois sur pied de la forêt française en forêt privée est de 1,7 milliard de mètres cubes, soit 71 % du volume total de bois sur pied. Celui des forêts des collectivités publiques représente 431 millions de mètres cubes et celui des forêts domaniales 268 millions de mètres cubes.

La France totalise 101,1 millions de mètres cubes (Mm<sup>3</sup>) de production brute annuelle<sup>4</sup> hors peupleraie. Le rapport entre la production brute annuelle et le volume sur pied est de 4,2 % en moyenne. Avec 74,6 Mm<sup>3</sup>, la forêt privée contribue à 74 % de la production brute annuelle de la forêt française.

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

En 2008, l'établissement a mobilisé<sup>5</sup>, 12,98 Mm<sup>3</sup> de bois dont 5,8 Mm<sup>3</sup> en forêt domaniale et 7,2 Mm<sup>3</sup> en forêts des collectivités, dont 1,4 Mm<sup>3</sup> au titre de l'affouage.

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

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

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

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

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

---

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

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

<sup>5</sup> Le volume de bois mobilisé est le volume de bois désigné et mis en vente.

<sup>6</sup> Source : rapport de développement durable/rapport de gestion 2008.

Ce rapport se compose de trois parties :

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

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

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

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

Comme le montre le tableau ci-après qui retrace l'évolution du résultat analytique de l'établissement<sup>7</sup>, les produits de l'ONF, d'un montant de 775,2 M€ en 2007, avant la crise de 2008, proviennent pour presque les deux tiers (65,25 %) de la gestion de la forêt publique, notamment de la forêt domaniale. Les résultats tirés de la gestion de cette forêt compensent les pertes constatées sur toutes les autres activités de l'office.

### Répartition analytique du résultat de l'ONF

(milliers €)

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

Source : ONF, bilan analytique 2007

La présente partie analyse successivement :

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

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



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

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

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

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

#### **1. Un plafonnement des volumes depuis dix ans**

##### **a. La stagnation de la production**

Sur 30 ans<sup>8</sup>, la progression des volumes mobilisés a été de 43 % en forêt domaniale et de 40 % en forêt des collectivités.

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

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

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

---

<sup>8</sup> Moyenne de la période 2003-2007 comparée à la moyenne de la période 1966-1980.

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

### Volumes mobilisés dans les forêts publiques de 1999 à 2008

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

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

Source : ONF, DTCEB, 2009

On doit constater cependant d'importantes variations.

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

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

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

Au delà des volumes mobilisés, sur la période retenue par le bilan patrimonial des forêts domaniales établi par l'ONF (1995-2004), les volumes moyens offerts et vendus, tous modes de vente et toutes catégories de produits confondus, ont été respectivement de 7 360 000 m<sup>3</sup> et 6 567 000 m<sup>3</sup>, soit un taux moyen d'invendus de 11 %<sup>9</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Un redressement des recettes depuis 2003 interrompu en 2008

#### Ventes de bois domaniaux<sup>10</sup>

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

Source : ONF

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 5. Un renouvellement des méthodes de commercialisation

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

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

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

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

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

En 2007, la part du bois vendu sous contrat d'approvisionnement s'était élevée à 1,57 million de m<sup>3</sup> dont 930 000 m<sup>3</sup> en provenance des forêts domaniales, soit une progression de 23 % par rapport à 2006, et 640 000 m<sup>3</sup> en forêts des collectivités, soit une progression de 47 % par rapport à 2006.

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

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

**Part des volumes vendus en contrats d'approvisionnement  
dans les ventes totales (en m<sup>3</sup> eqBSB)**

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

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

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

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

**Coût de gestion comparé des forêts domaniales et des collectivités**

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

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

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

<sup>11</sup> Bois d'œuvre.

<sup>12</sup> Bois d'industrie.

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

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

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

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

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

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

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

#### Décomposition du coût de gestion des forêts par hectare

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

Source : ONF et Cour

Quelques constatations s'en dégagent :

- le coût par hectare de la gestion forestière est plus important pour les forêts domaniales que pour celles des collectivités. Ceci est dû sans doute en partie à une intensité de gestion plus élevée puisqu'il est récolté 3,5 m<sup>3</sup>/ha de bois en forêts domaniales contre 2,4 m<sup>3</sup>/ha en forêts des collectivités. C'est aussi le coût de la gestion forestière qui a le plus rapidement dérivé ;
- il en est de même du coût de la mobilisation des bois, supérieur à celui des collectivités et qui a augmenté deux fois plus vite ;
- le coût des aménagements est moins élevé dans les forêts domaniales que dans les forêts des collectivités et il est resté pratiquement stable sur les trois années considérées. Le grand nombre des forêts en collectivités explique que les aménagements forestiers y sont plus coûteux qu'en forêts domaniales<sup>17</sup> ;
- en revanche, les activités d'intérêt général forestier représentent une charge plus élevée dans les premières en raison notamment des missions d'accueil du public et de protection de la nature. Sur les trois années concernées, c'est leur évolution qui a permis de limiter la croissance du coût global de gestion par hectare.

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



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

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

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

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

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

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

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

Alors que quelques millions de mètres cubes de bois produits par la forêt domaniale et la forêt communale, chaque année, ne sont effectivement pas récoltés, la forêt publique pourrait sans doute apporter une contribution supplémentaire. Mais il semble qu'elle soit presque marginale, en tout cas pour la forêt domaniale. En 2004, la récolte s'élevait à 6,6 millions m<sup>3</sup> pour la forêt domaniale et 7,9 millions m<sup>3</sup> pour les forêts communales, soit 14,5 millions m<sup>3</sup> au total. « Les travaux des Assises de la forêt ont conduit à envisager une offre en forêt potentiellement mobilisable dans des conditions compatibles avec la gestion durable de 12 Mm<sup>3</sup> en 2012 et plus de 20 Mm<sup>3</sup> en 2020 pour fournir le bois matériau et énergie nécessaires à l'atteinte des objectifs du Grenelle » (conférence de presse, Assises de la forêt, 16 janvier 2008).

Il a été estimé que la forêt publique pourrait apporter une contribution à hauteur de 20 % des 20 millions m<sup>3</sup> en 2020 qui ont été demandés après le Grenelle de l'environnement et les Assises de la forêt, soit une récolte de 4 millions m<sup>3</sup> supplémentaires par rapport à la période de référence 2002-2006. Autrement dit, la récolte future devrait s'élever à 7,5 millions m<sup>3</sup> pour la forêt domaniale et 11 millions m<sup>3</sup> pour les forêts communales, soit 18,5 millions m<sup>3</sup> au total. Cette ambition paraît optimiste au regard des objectifs assignés dans les indicateurs d'activité et de performance du contrat Etat-ONF 2007-2011. En effet, s'agissant du volume annuel de bois vendu

provenant de forêts domaniales, la cible visée se situe entre 6,8 et 7,5 millions m<sup>3</sup>. S'agissant du volume de bois vendu provenant de forêts des collectivités, la cible visée se situe à 8,4 millions m<sup>3</sup> en 2011. Dans le meilleur des cas, le total s'élèverait à 15,9 millions m<sup>3</sup> en 2011.

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

Une telle extension des surfaces exploitées devrait surmonter les réticences de l'opinion publique qui confond souvent exploitation des forêts et déforestation. Mais surtout le rendement décroissant de nouvelles surfaces forestières appelle une meilleure valorisation des produits pour assurer la rentabilité de l'exploitation ainsi que le maintien du capital forestier (régénération et replantation). Le prix du bois et la nature de l'offre joueront un rôle décisif en la matière. Les efforts de l'ONF pour la commercialisation de plaquettes forestières vont en ce sens<sup>18</sup>.

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

Le cadre réglementaire de la biodiversité propre à l'ONF est ancien. La dernière instruction interne en la matière remontait à 1993 ; elle a dû être adaptée en 2009<sup>19</sup> pour tirer les conséquences :

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

Pour l'instant, parmi les mesures extrêmement diverses<sup>20</sup> de protection d'espèces ou d'habitats qui peuvent avoir un impact sur l'exploitation forestière, le débat s'est principalement noué entre l'ONF et le ministère chargé de l'environnement sur la question des îlots de vieux bois, composés des îlots de vieillissement<sup>21</sup> et des îlots de

---

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

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

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

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

sénescence<sup>22</sup>, qui peuvent conduire à retarder de 30 à 40 ans l'effort de renouvellement sur les surfaces concernées (donc à différer une partie de la production) et peuvent diminuer la surface forestière productive de près de 10 %.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### **A. UNE DÉGRADATION ATTENDUE**

#### **1. Les données de l'équilibre actuel**

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

Les frais de garderie résultent de l'application d'un taux forfaitaire de 12 % en règle générale aux ventes de bois des collectivités<sup>23</sup>.

---

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

Le versement compensateur<sup>24</sup>, conformément à son appellation, constitue une variable d'ajustement destinée à combler à l'échelle nationale la différence globale entre les charges du régime forestier et les frais de garderie.

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

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

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

Source : ONF, Bilan analytique 2007, septembre 2008

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : ONF

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

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

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

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

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

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

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

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

## **B. LA QUESTION DE L'ÉVOLUTION DU RÉGIME**

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

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

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

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

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

Il n'appartient pas à la Cour de déterminer a priori ce que doit être le partage global des charges du régime forestier entre l'État et les collectivités locales, partage qui relève d'une décision fondamentalement politique. Toutefois, outre les tensions financières précédemment analysées, on ne peut manquer de relever que les frais de garderie tels qu'ils sont calculés aujourd'hui entraînent une certaine inégalité entre collectivités. Leur montant est, pour une commune, sans rapport avec sa capacité contributive et les prestations de l'office. Il est, par ailleurs, étroitement lié aux options d'exploitation et de vente qu'elle aura retenues : la charge pesant sur une commune sera d'autant plus élevée qu'elle aura une politique active d'exploitation commerciale de sa forêt (mais ses recettes seront également plus élevées). Inversement, une commune qui négligera une telle exploitation – à supposer qu'elle soit possible – mais qui bénéficiera de prestations de l'office au titre du régime forestier, sera relativement favorisée. Ceci ne va pas dans le sens d'une meilleure mobilisation de la ressource forestière telle que l'a recommandée le Président de la République<sup>25</sup>.

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

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

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

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

Source : ONF, bilan analytique 2007

<sup>25</sup> Discours d'Urmatt, 10 mai 2009.



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

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

S'agissant des collectivités bénéficiant du régime forestier, les prestations de services sylvicoles (appelées communément « travaux ») et, dans une moindre mesure, la direction et l'encadrement de ceux-ci, constituent l'essentiel des prestations. Celles-ci se situent dans le prolongement du régime forestier<sup>26</sup> et l'on peut supposer qu'elles s'adressent à une clientèle relativement stable et peut-être même, d'une certaine manière, assez largement captive. Ceci explique aussi que les expertises et services, prestations d'ingénierie forestière figurant déjà dans le régime forestier, soient relativement peu importantes.

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

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

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

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

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

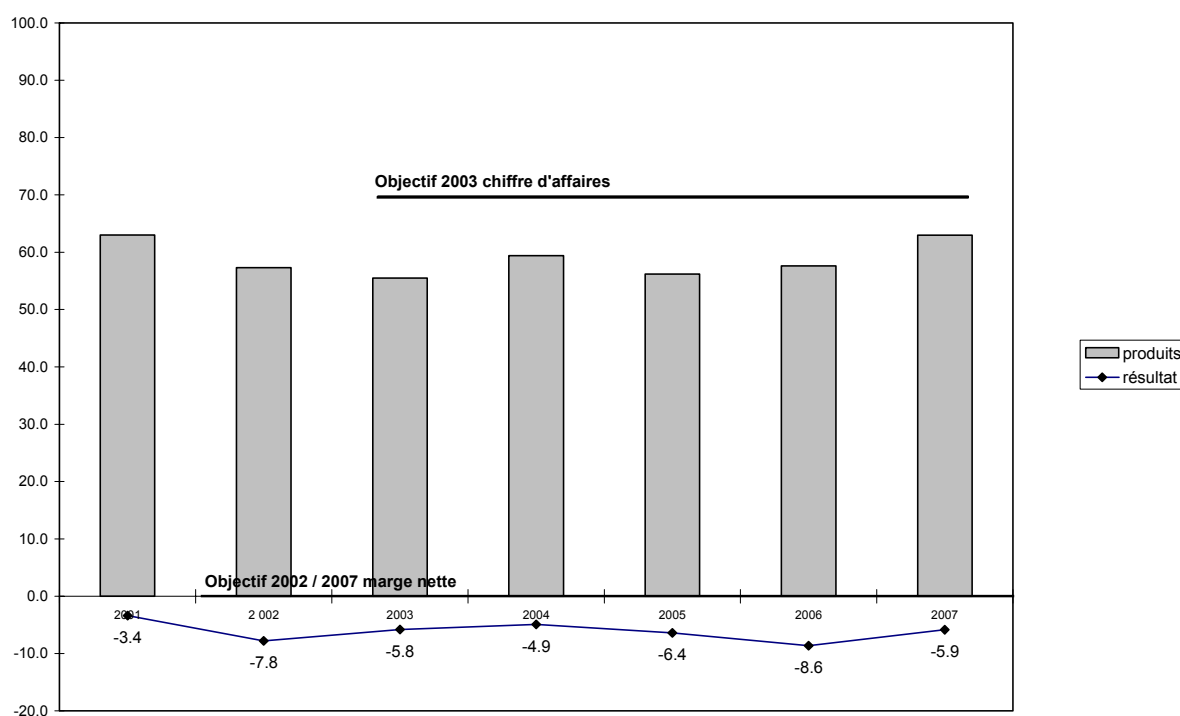
---

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Cependant :

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

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

Les missions dites d'intérêt général (MIG) sont des actions dont des personnes publiques (État, collectivités) ont confié l'exécution à l'office, en vue de la satisfaction de besoins d'intérêt général<sup>27</sup>. Elles concourent à un produit total de 67,8 M€ en 2007. Elles présentent la même année un déficit (produits – charges analytiques) de 12 M€, qui ne revêt cependant pas une signification claire du fait de la diversité des activités exercées, répondant ou non au principe de couverture des coûts complets.

---

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

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

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

Source : ONF ; bilan analytique 2007

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- le mauvais dimensionnement de certaines missions d'intérêt général par rapport aux moyens alloués. Ainsi, selon les indications de l'office, l'appui à la gestion de crise en matière de prévention des risques en montagne « souffre d'une insuffisance de financements notoire et place par ailleurs les services RTM dans des situations très délicates puisqu'ils ne peuvent pas limiter leur intervention à une journée seulement<sup>28</sup> [...] que cette crise soit gérée par un préfet ou un maire ».

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

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

---

<sup>28</sup> Durée maximale d'intervention financée prévue en réunion interministérielle du 23 août 2006

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

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

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

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

###### **a. Un personnel hétérogène**

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

###### *Les personnels fonctionnaires*

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

Les agents fonctionnaires de l'office appartiennent à neuf corps de toutes catégories (A, B, C), à dominante technique ou administrative. Les personnels techniques représentent plus des trois quarts des effectifs de fonctionnaires. Les corps techniques représentés au sein de l'ONF sont les suivants : les ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts (IGREF), les ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement<sup>29</sup>(IAE), les cadres techniques (CATE), les techniciens supérieurs forestiers (TSF), les techniciens opérationnels (TO), les chefs de district forestier (CDF). Les corps des TO et des CDF regroupent les agents patrimoniaux, agents forestiers de terrain implantés dans l'ensemble des territoires au sein d'unités territoriales, qui constituent les plus petits échelons géographiques de l'office. A titre d'illustration, à la direction territoriale Franche-Comté, sur 575 ETP fonctionnaires, on compte 317 agents patrimoniaux composant les unités territoriales et 40 responsables d'unités territoriales.

---

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

*Les autres agents de l'office et les positions particulières*

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

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

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

b. Une gestion lourde et coûteuse

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

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

- la distinction entre fonctionnaires et ouvriers forestiers se retrouve à tous les niveaux d'organisation et de gestion ; elle est considérée par les responsables de l'office comme un facteur majeur de complexité et de lourdeur ;
- de nombreux statuts coexistent et l'organisation de la gestion des ressources humaines à l'office suit largement une approche par statut et corps ;
- le fonctionnement de l'office repose sur de larges délégations de pouvoir aux directeurs territoriaux et est de ce fait très déconcentré, ce qui conduit par exemple à la présence de gestionnaires des ressources humaines pour les différentes catégories de personnels dans chaque direction territoriale ou encore à la déclinaison au niveau territorial des instances paritaires de concertation.

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

---

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

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

c. Un dialogue social difficile

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

d. Un système d'information insuffisant

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

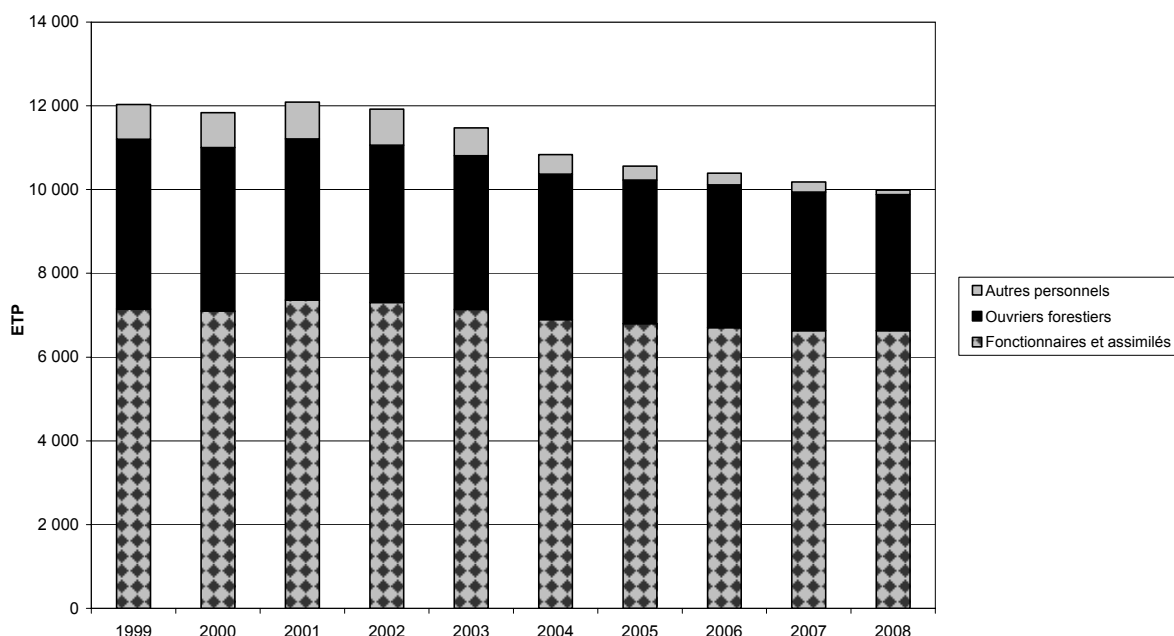
### **1. La maîtrise des effectifs de l'office**

La période sous revue a été marquée par des réductions significatives des effectifs de l'office, qui s'élèvent à 9 987 ETP en 2008 contre 12 031 ETP en 1999. L'évolution des effectifs moyens mensuels en équivalent temps plein (ETP) fait apparaître une réduction de 7,2 % des effectifs de fonctionnaires et assimilés<sup>31</sup> (6630 ETP en 2008) et de 20 % des effectifs d'ouvriers forestiers (3246 ETP en 2008). Le graphique ci-après illustre cette évolution.

---

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

## Évolution des effectifs de l'office de 1999 à 2008



Source : ONF et Cour

Une politique de diminution des effectifs a été mise en place après les tempêtes de 1999<sup>32</sup>, dans le but de limiter les pertes, dans un contexte où les recettes étaient dépendantes d'un marché du bois en pleine crise. Les efforts ont été poursuivis plus récemment, de façon à améliorer la productivité et la performance de l'établissement. Cette évolution des effectifs de l'office contraste avec « l'augmentation continue des effectifs des opérateurs » de l'Etat<sup>33</sup>. L'ONF a été efficace dans la réduction de ses effectifs pendant la période sous revue tenant les engagements des contrats d'objectif 2001-2006 et 2007-2011 et allant même au-delà certaines années.

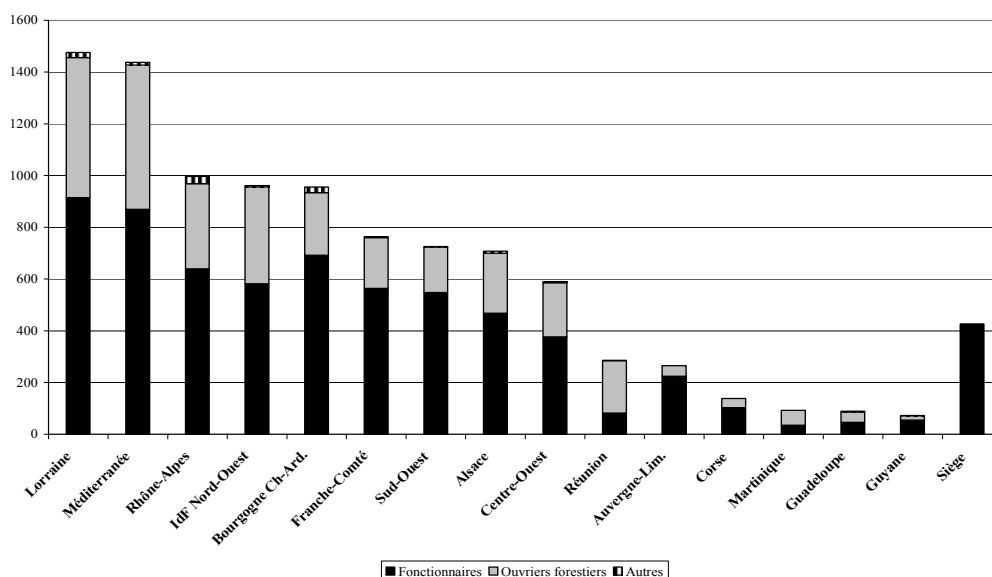
## 2. La répartition territoriale des personnels

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

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

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

## Répartition territoriale des effectifs de l'ONF en 2008



Source : ONF ; retraitements Cour

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

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

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

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

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

### **3. Une masse salariale néanmoins en augmentation**

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

#### **a. Des mesures catégorielles massives décidées en 2001**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **1. La diminution du nombre des échelons territoriaux**

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

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

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

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

## **2. La réorganisation des structures locales**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Des contraintes financières « hors contrat » bien plus significatives, intervenues courant 2008, s'ajoutent à ce cadrage. On notera que peu de ces mesures relèvent de la RGPP<sup>34</sup>.

### **a. Le « choc » des retraites**

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Source : ONF

**b. La reprise du bâti domanial par l'ONF**

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

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

L'ONF avait, en son temps, exprimé son intérêt pour la cession de l'immobilier domanial par l'Etat moyennant un prix symbolique et avait proposé en contrepartie d'en vendre une partie en partageant la plus-value correspondante entre l'Etat d'une part et l'entretien de son patrimoine immobilier global d'autre part. Mais des raisons juridiques et d'opportunité, notamment développées dans un rapport conjoint de l'IGF et du CGAAER<sup>35</sup>, se sont opposées à la mise en œuvre de cette proposition.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

d. Le transfert du siège à Compiègne

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

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

L'estimation du coût de construction du bâtiment, sur la base de 7 500 m<sup>2</sup> SHON et 700 m<sup>2</sup> de surfaces annexes, comprendrait :

- le coût des travaux proprement dits : 1 800 € HT / m<sup>2</sup> SHON, en valeur novembre 2008 ;
- les honoraires et études : 24 % du coût estimatif des travaux ;
- l'assurance dommage d'ouvrage, l'estimation prévisionnelle des révisions, les coûts d'aménagement intérieur et de mobilier estimés à 1 500 € par poste de travail.

Compte tenu de ces hypothèses, l'enveloppe financière prévisionnelle du projet ressortirait à 26,3 M€ HT, soit 31,5 M€ TTC. Mais le coût des mesures d'accompagnement pour les personnels transférant leur lieu de travail de Paris à Compiègne n'était pas pris en compte, pas plus que le coût du déménagement ni divers autres surcoûts<sup>36</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'IFN et le ministère de l'agriculture interprètent la décision du CMPP<sup>37</sup> comme la confirmation d'un accord intervenu préalablement, qui aurait acté le déménagement à Orléans.

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

---

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

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

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

---

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

## **PARTIE III : LES FINANCES DE L'ONF HYPOTHÉQUÉES**

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

## B. UNE TRÉSORERIE FRAGILE

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

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

Source : ONF

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

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

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

### Emprunts et découverts de l'ONF de 1999 à 2008

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

Source : ONF et Cour des Comptes



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

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

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

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

Source : ONF

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

**Tableau de financement de l'ONF de 2003 à 2008**

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

Source : ONF

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

**Les investissements de l'ONF de 2006 à 2008**

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

Source : ONF

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

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

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

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

Source : ONF

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

**II. LES RÉSULTATS DE L'OFFICE : UN REDRESSEMENT EPHEMERE****A. LE COMPTE DE RÉSULTAT : DES ALÉAS SUR LES PRODUITS ET UNE GRANDE RIGIDITÉ DES CHARGES**

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

## 1. Les produits

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

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

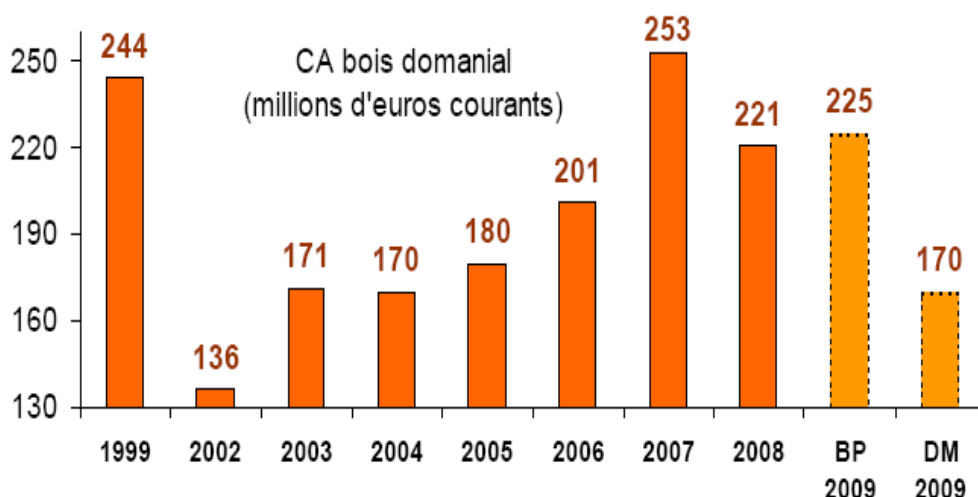
En 2008, les produits du domaine et produits fabriqués se sont répartis comme suit :

**Montants des produits du domaine et produits fabriqués en 2008**

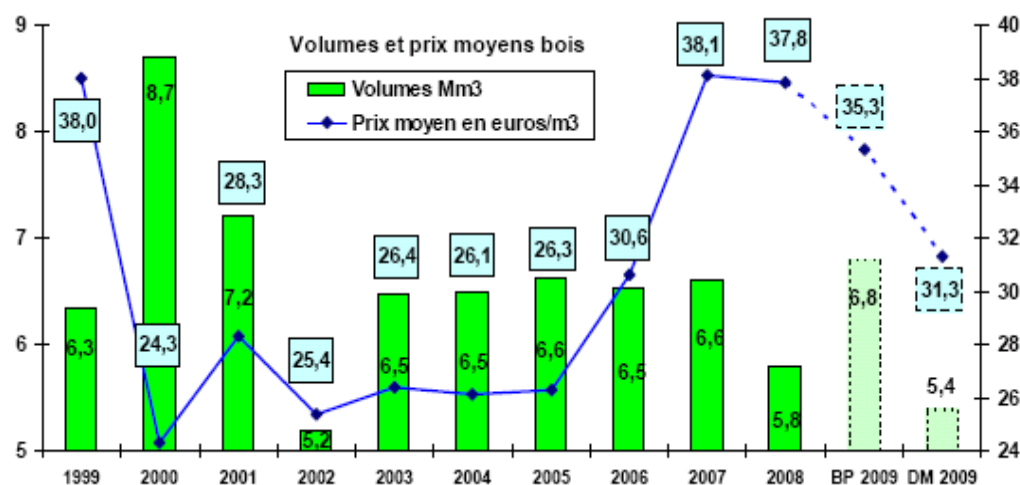
<b>Intitulé</b>	<b>Montant</b>	<b>Pourcentage de répartition</b>
Bois sur pied	136 762 867,63	60,8 %
Bois façonné	83 942 825,33	37,3 %
Vente d'autres produits ligneux	145 708,84	0,06 %
Produits du domaine non ligneux	210 676,81	0,09 %
Graines et plants	1 047 360,12	0,4 %
Ouvrages et publications	89 917,99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

Source : ONF

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



Source : ONF



Source : ONF

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

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

## 2. Les charges

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

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

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

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

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

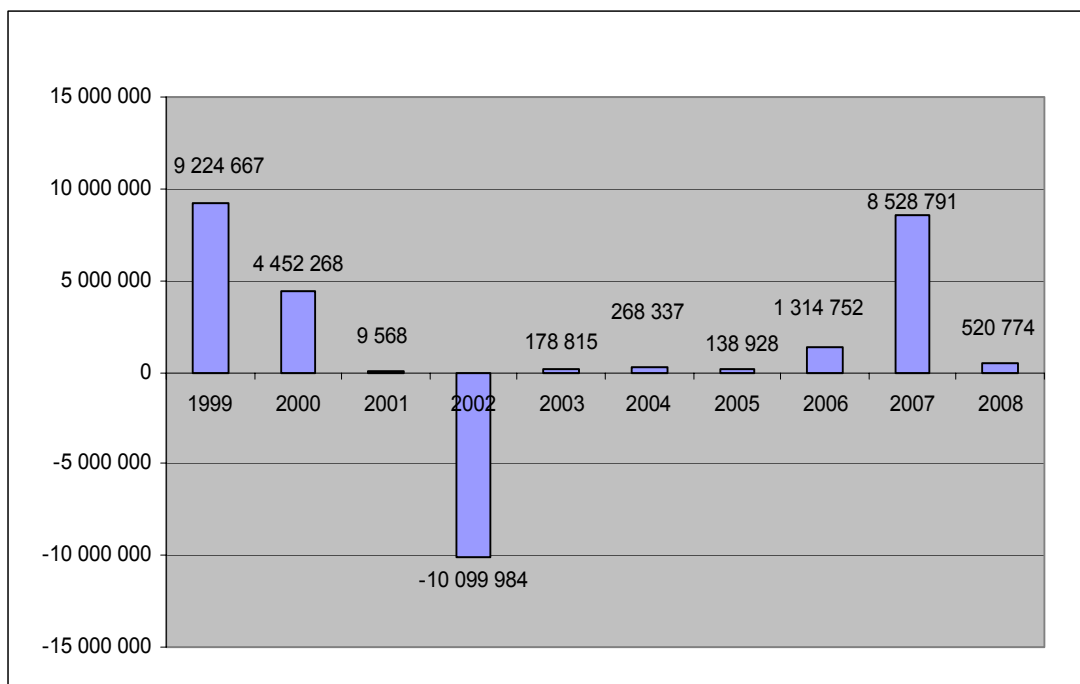
Le résultat net de l'office a enregistré une forte baisse entre 2000 et 2002 suite à la tempête de 1999, passant de 9 224 666 € à – 10 099 984 €. Un redressement a été réalisé en 2003 et 2004, notamment grâce à la subvention de fonctionnement attribuée par le ministère chargé de l'agriculture durant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

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

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

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

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



En €, source ONF

### III. LE RENVERSEMENT DE 2008 ET LES PERSPECTIVES POUR 2009

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

##### 1. L'année 2008

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Tableau de financement résumé**

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

Source : ONF

## 2. Le budget primitif 2009

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

Il prévoyait des comptes à l'équilibre avec une progression des produits et des charges de 2,7 % par rapport aux prévisions d'exécution 2008<sup>39</sup>, assez proches globalement de l'exécution effective. Cet équilibre était obtenu :

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

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

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

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

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

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

---

<sup>40</sup> Fonctionnaires hors pensions civiles : +4,57 %



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

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

#### *Les prévisions de recettes*

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

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

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

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

#### *Les réductions de charges*

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

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

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

#### *La participation de l'État*

Cette participation devrait être composée de deux éléments :

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

#### *L'ajustement final par les mouvements de provisions*

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

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

Pour limiter la dégradation de la trésorerie de l'office, l'État a par ailleurs accepté de reporter en 2010 un versement de 29,2 M€ dû au titre de la contribution de l'établissement pour 2007 aux charges de retraite des fonctionnaires<sup>42</sup>.

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

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

---

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

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

## Compte de résultat prévisionnel résumé de 2009

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

Source : ONF et Cour