

Synthèse des rapports sur la forêt, l'ONF et la filière bois

**JL.Bianco (1998), J. Puech (2009),
H. Gaymard (2010) et JY. Caillet (2013)**

À l'heure où se prépare le sommet de la terre qui aura lieu à Paris fin 2015,

À l'heure où le régime forestier, reconnu d'intérêt général par la commission européenne, est remis en cause dans son financement et par voie de conséquence dans son périmètre,

À l'heure où l'État élabore le prochain contrat pluri annuel de l'ONF et s'apprête à statuer sur l'avenir du service public forestier, il est utile de revenir sur les expertises produites ces dernières années sur ces sujets.

À ce titre les rapports rendus à la Présidence de la République par Messieurs Bianco, Puech, Gaymard et Caillet, tous anciens ministres et/ou présidents du conseil d'administration de l'ONF méritaient d'être relus pour en extraire les convergences qui ne peuvent qu'éclairer le contexte actuel et l'avenir.

Morceaux choisis...

Sur la politique forestière et le rôle de l'État...

Le rôle important et reconnu de l'État : en gérant un secteur important de forêts publiques et en encadrant de longue date les droits des propriétaires privés pour assurer la conservation des forêts, le rôle historique des États dans les pays européens s'est révélé dans l'ensemble positif pour la gestion durable avant même que l'expression existe. Quelles que soient les lacunes et les défaillances de la gestion publique, elles ne doivent pas nous faire oublier que le marché est généralement

aveugle, ou au mieux myope, quand il s'agit du long terme (*Rapport Bianco page 57*).

Quel est ce cap ?

1) Garder une politique forestière nationale

Certes, les forêts sont diverses et il faut assouplir, diversifier, déconcentrer. Mais les orientations stratégiques ne peuvent être fixées qu'à l'échelle nationale (*Rapport Bianco page 27*).

Financement de la politique forestière par l'État : l'investissement en question

Investir pour promouvoir l'emploi

Il existe pourtant peu de secteurs économiques où le potentiel d'emploi soit aussi élevé par franc investi. Or, la France consacre quatre à dix fois moins d'argent public à sa forêt que les autres pays européens. Au total, j'affirme qu'il est peu de secteurs aujourd'hui où l'argent supplémentaire investi dans la production, le loisir ou l'environnement soit aussi créateur d'emplois.

Il est urgent que les pouvoirs publics et la société dans son ensemble en prennent conscience (*Rapport Bianco pages 3 et 29*).

L'exploitation durable et multifonctionnelle de la forêt est par nature une source importante d'emplois qualifiés non délocalisables (*Rapport Caillet page 51*).

Investir pour défendre la forêt et encore l'emploi...qui ont toujours besoin de l'être

Dans le cas particulier de la France, les difficultés du Fonds forestier national n'ont pas été compensées par le budget de l'État qui a au contraire subi des réductions importantes. La baisse sensible des investissements en forêt est très préoccupante. Dans le même temps le désengagement financier de l'État pose des questions graves pour la défense des forêts contre l'incendie et pour la restauration des terrains en montagne.

Bref, il existe en France une grave crise du financement forestier. Nous dépensons beaucoup moins, en fonds publics, que tous les pays comparables. Et pourtant, l'enjeu en termes d'emploi est capital. La filière forêt-bois représente 500 000 emplois, qui pourraient être facilement accrus par une dépense publique relativement modeste et judicieusement orientée (*rapport Bianco page 19*).

Investir pour protéger les personnes et les biens...

Pour les terrains domaniaux, la situation budgétaire se dégrade sur le long terme, alors que la responsabilité de l'État est en jeu envers les personnes et les biens exposés. Les crédits annuels destinés aux travaux d'entretien et aux

investissements sont irréguliers (entre 28 millions et 60 millions en francs courants), avec des augmentations après les catastrophes, suivies d'une baisse rapide (*rapport Bianco page 101*).

Investir pour notre climat...

Alors même que les attentes de la société sont croissantes vis à vis de la forêt, lutte contre l'effet de serre, utilisation des bois matériau et énergie, l'État a réduit son administration forestière depuis une vingtaine d'années tant au niveau central, que régional et

départemental. Sans exclure ni redéploiements ni efforts de productivité, il serait illusoire de vouloir augmenter de 50 % la récolte sans des moyens financiers et humains accrus (*rapport Puech page 54*).

Investir pour sécuriser l'approvisionnement de la filière...

Les propriétés les plus importantes, souvent les mieux choisies, et aussi gérées d'une façon rationnelle pour une productivité optimale, sortent leur épingle du jeu grâce aux investissements antérieurs, mais pour combien de temps ?

Il en est de même globalement pour la forêt publique, tout au moins dans sa partie exploitable, mais là aussi il faut veiller à ne pas rompre un équilibre à long terme. À cet égard, les

remerciements adressés par les professionnels à l'ONF lors de son conseil d'administration de décembre 2012 pour avoir fourni du bois à l'aval au cours de l'année 2012, malgré des prix bas, sont significatifs de cet adossement du secteur aval sur une faible rémunération de la production forestière. Plus le financement des travaux forestiers et des replantations est précaire, plus il y a un risque de déséquilibre sur la ressource (*rapport Caulet pages 24 et 49*).

Or les tempêtes de 1999 et de 2009 ont gravement endommagé le cycle forestier tant au plan biologique qu'économique, tandis que la modification des financements publics aux travaux forestiers (suppression du Fond Forestier National...), rendait plus difficile la décision d'investir.

Poursuivre l'investissement en forêt en mettant les capacités d'investir à l'abri des fluctuations de court terme des marchés et des aléas climatiques pour optimiser et rendre accessible une ressource qui doit rester durable et multifonctionnelle, conduire dans le temps ses adaptations à l'évolution du climat pour garantir sur le long terme la fourniture d'une matière première (*rapport Caullet pages 17 et 22*).

Pour investir l'État dispose d'un outil qui a fait ses preuves : le régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts publiques

Le régime forestier outil de péréquation et de solidarité...

Il faut souligner que ce système a le grand mérite de garantir une péréquation et une solidarité entre les territoires : la qualité de la gestion est

indépendante de la richesse des forêts et c'est là un atout majeur du régime forestier (*rapport Bianco page 70*).

Pour mettre en œuvre le régime forestier et garantir le long terme, le service public...

Dans ce cas précis, la logique de concurrence paraît inadéquate, même si certains se plaignent du coût des interventions de l'Office. Sans qu'on puisse la chiffrer, la polyvalence de l'Office et de ses agents permet une économie par rapport à ce que coûterait une multiplicité d'interventions spécialisées sur un même milieu.

Surtout, elle garantit une cohérence et une vision à long terme qui ne serait pas assurée dans un autre système, c'est bien là le fondement du régime forestier " dans l'intérêt supérieur de la nation " comme le définit Francis Meyer. Enfin, la grande majorité des communes est attachée à la pérennisation de ce régime (*rapport Bianco page 71*).

Le service public c'est l'Office national des forêts ...

L'ONF garant de la cohérence des politiques publiques dans l'espace forestier public :

Au-delà de son rôle clé comme acteur des filières bois, l'ONF est un gestionnaire d'espaces forestiers ou non (espaces dunaires,...), et comme acteur public, doit être l'intégrateur de toutes les politiques publiques menées sur les espaces dont la gestion lui est confiée.

Ce rôle intégrateur donne de la cohérence et de la lisibilité à l'action publique, permet de s'inscrire dans la modernisation de l'action publique en évitant les doublons, voire les rivalités entre services dépositaires d'une part de l'autorité publique, et justifie également une allocation de ressources publiques entrant dans le modèle socio-

économique de l'établissement public (*rapport Caullet page 42*).

C'est grâce aux 7000 6000* fonctionnaires et aux 3000 ouvriers forestiers, contractuels de droit privé, passionnés par leur métier, investis par

...un ONF à la pointe de l'action

La forêt publique domaniale d'État ou communale, doit jouer tout son rôle pour la mise en œuvre d'une politique en matière de forêt et de bois. L'Office national des forêts, qui a la responsabilité de la gestion de cet espace remarquable se trouve donc naturellement en pointe de l'action.

...un ONF assurant la gestion du patrimoine public et les missions d'intérêt général

Il faut assurer ce qui demeurera la base de l'activité de l'Office : la gestion des forêts publiques et les missions traditionnelles d'intérêt général. C'est

...un ONF soutenant la filière forêt bois

La filière-bois française dispose d'atouts certains : la qualité et la diversité des ressources, issues d'une gestion sylvicole éprouvée, pratiquée notamment par l'ONF en forêts publiques, mais aussi sur une partie importante de la forêt privée... et la capacité de l'ONF et des communes forestières à jouer un rôle d'entraînement dans une nouvelle politique forestière, pour peu qu'on leur en donne les moyens (*rapport Bianco pages 33 et 37*).

Le seul poste excédentaire de la filière est celui des bois non transformés, preuve de notre potentiel en matière de

leur mission, que l'Office est un outil d'excellence au service de la Forêt française (*rapport Gaymard page 6*).

**actualisation : depuis le propos d'H. Gaymard, 1 000 emplois de fonctionnaires ont été détruits à l'ONF.*

Cette institution est riche de son histoire et de sa tradition, de la compétence de ses agents, elle se doit d'incarner l'optimisation moderne de la gestion multifonctionnelle de la forêt, de jouer son rôle d'avant-garde technique et économique pour contribuer à relever les défis de la filière. Cet objectif doit se traduire dans le modèle socio-économique de l'Office (*rapport Caullet page 42*).

essentiellement une question de moyens accordés par l'État (*rapport Bianco page 71*).

performance sylvicole (*rapport Caullet page 22*).

L'ONF a su apporter depuis la preuve de son efficacité dans la structuration de l'offre de bois notamment par la passation de contrats d'approvisionnement pluriannuels indispensables à la modernisation de la filière. C'est un levier puissant dans les mains de l'État pour impulser des orientations ou expérimenter l'indispensable intégration de la forêt dans le développement économique de la filière (*Rapport Puech page 13*).

...un ONF pour contribuer au progrès technique forestier

La création du département des recherches techniques de l'ONF a été une initiative particulièrement judicieuse et son positionnement actuel mérite d'être consolidé, même s'il est illusoire de vouloir mettre à la charge de l'ONF une responsabilité financière plus forte.

Sa place stratégique dans le réseau RENECOFOR (réseau national de suivi à long terme des écosystèmes forestiers), dans la conservation des ressources génétiques forestières et dans le GIP ECOFOR mérite d'être soulignée (*rapport Bianco page 106*).

Un ONF administration forestière en Outre mer...

Il convient de souligner par ailleurs le déficit financier de gestion des forêts soumises des départements d'Outre-mer. En 1996, le déficit enregistré par l'Office national des forêts est estimé à 82,2 millions de francs et s'est accru de 15 % par rapport à 1995. L'Office assure, outre la gestion des forêts soumises, les

missions de service forestier, qui ne lui sont pas rémunérées, et qui sont en métropole celles des directions départementales et régionales de l'agriculture et de la forêt. Cette question mérite examen (*rapport Bianco page 93*).

La force de l'ONF : un maillage territorial... sans équivalent dans notre pays

L'ONF dispose d'un atout considérable : avec 13 000 9 000* agents dont 80 % sur le territoire de communes de moins de 10 000 habitants, il couvre pratiquement tout le territoire (*rapport Bianco page 69*).

De tout temps, la présence d'agents sur le terrain a constitué une force de l'ONF, pour sa compétence, pour son efficacité, pour ses relations avec les élus. Ces appréciations gardent toute leur pertinence aujourd'hui (*rapport Gaymard page 47*).

De nombreux maires sont très impliqués, avec l'ONF, dans la gestion et la valorisation de leur forêt communale et assurément ce lien privilégié entre l'Office et chacune des 11 000 communes forestières doit être maintenu au quotidien sur le terrain. (*rapport Gaymard page 36*).

*actualisation : depuis le propos de J.L.Bianco, 4 000 emplois ont été détruits à l'ONF.

Une préconisation hélas toujours d'actualité :

Stabiliser le réseau de terrain des agents de l'ONF en forêt communale, fondé sur les unités territoriales, sur la base d'organigrammes territoriaux explicites et prévisionnels stables. En contrepartie de cet engagement, les frais de garderie acquittés par les communes pourraient être majorés d'une contribution

supplémentaire* basée sur la superficie des forêts gérées (*rapport Gaymard page 6*).

*fait depuis 2012 : 2 € par ha aménagé soit une contribution supplémentaire de 5 M€ correspondant à une augmentation de 20 % de la contribution des communes.

L'Office national des forêts est donc formidable mais comme tout service public reste... un Organisme Nécessitant Financement. Qu'en est-il ?

Un principe général de financement...

A l'avenir, le principe devrait être que l'institution (Europe ou État français) qui impose une prescription normative ou environnementale, en assure ou au

moins en définit le financement. Par analogie avec le principe "pollueur-payeur", c'est le principe "prescripteur-payeur" (*rapport Bianco page 11*).

Une définition légale du financement :

Article L223-1 du Code forestier

Les ressources de l'Office national des forêts doivent permettre de faire face à l'ensemble des charges d'exploitation et d'équipement correspondant aux missions qui lui sont confiées. Elles comprennent, en particulier :

1° Les produits des bois et forêts de l'État mentionnés au 1° du I de l'article L. 211-1 ainsi que le produit des réparations, restitutions, dommages-intérêts, recettes d'ordre et produits divers afférents à ces bois et forêts ;

2° Les frais de garderie et d'administration fixés dans les conditions prévues par l'article L. 224-1 et versés par les collectivités et autres personnes morales mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1 ;

3° Une subvention du budget général dans le cas où le montant des ressources prévues à l'article L.224-1 n'atteindrait pas la valeur réelle des dépenses de l'office résultant de ses interventions de conservation et de régie dans les bois et forêts de ces collectivités et autres personnes morales ;

4° Les produits des ventes de lots groupés mentionnés à l'article L. 214-8, sous réserve de la distribution à chaque collectivité de la part des produits nets encaissés qui lui revient. D'autres catégories de ressources définies par décret pourront être affectées à l'établissement.

Des financements définis mais orientés à la baisse...avec des conséquences

Sources de financement prépondérantes de l'ONF : ventes de bois des forêts domaniales et versement compensateur de l'État.

Problème : ces deux sources de financement sont structurellement orientées à la baisse...

Le cas des ventes de bois :

Les prix du bois baissent régulièrement depuis une vingtaine d'années de 1 % à 1,5 % par an en francs constants. Un accroissement des volumes récoltés de l'ordre de 1,5 % par an en forêt domaniale et de 2 % en forêt communale n'a pu que maintenir la recette à peu près stable en francs constants (*Rapport Bianco page 72*).

La diminution constante de la part des ventes de bois dans le financement du fonctionnement de l'ONF illustre la fragilité à terme de ce marché dont le fonctionnement n'est pas sans rappeler celui des marchés agricoles

traditionnels, très bien caractérisés par les marchés aux bestiaux, sur lesquels les maquignons faisaient les prix. (*rapport Caullet page 24*).

En forêt domaniale, l'ONF se trouve dans la situation de financer l'essentiel de l'accueil et de l'entretien sur les recettes tirées de la vente du bois, ce qui n'est pas une position tenable à long terme (*rapport Bianco page 65*).

Concevoir l'équilibre budgétaire de l'ONF autour du développement de la recette " bois " est une impasse (*rapport Caullet page 42*).

Le cas du versement compensateur :

Les conditions d'un équilibre financier durable pour l'Office sont simples à définir. Elles constituent la base impérative d'un Contrat de Plan qui soit sérieux pour les années 1999-2003.

1) Remettre à niveau le versement compensateur

On oublie trop facilement que le versement compensateur est une obligation fixée par le code forestier (article L. 123-1).

On doit considérer la logique de cette disposition : l'État attend de l'intervention de l'Office dans les forêts communales un résultat d'intérêt général, qui n'est pas précisé autrement que par référence au régime forestier, et pour lequel il paye. Aujourd'hui, nous aurions tendance à définir le résultat

attendu comme devant être conforme à une gestion durable et assurant notamment un équilibre local entre la production de bois et d'autres produits, la protection de l'environnement et la satisfaction de demandes récréatives et sociales variées. Il est possible de préciser cette définition et de mieux cerner le périmètre des exigences de l'État vis à vis des forêts des collectivités, il n'est cependant pas contestable que l'État a une responsabilité sur elles et un devoir financier envers l'Office. Que ce devoir soit donc rempli. (*rapport Bianco page 73*).

Versement compensateur : ce mode de financement intimement lié au régime forestier est issu de l'histoire, il constitue le ciment qui scelle un dispositif, qui est

une pièce maîtresse de la gestion durable de la forêt. N'ayons aucun doute sur le fait que sa remise en cause, même partielle scellerait l'écroulement de la construction existante, du moins dans sa partie communale. Il convient alors de résister à la tentation, renforcée en

période de rigueur budgétaire, de mettre en cause la contribution de l'État qui représente 42 € HT/an par hectare communal géré. L'État est invité à garantir le montant du versement compensateur à son niveau actuel. (rapport Gaymard pages 14 et 39).

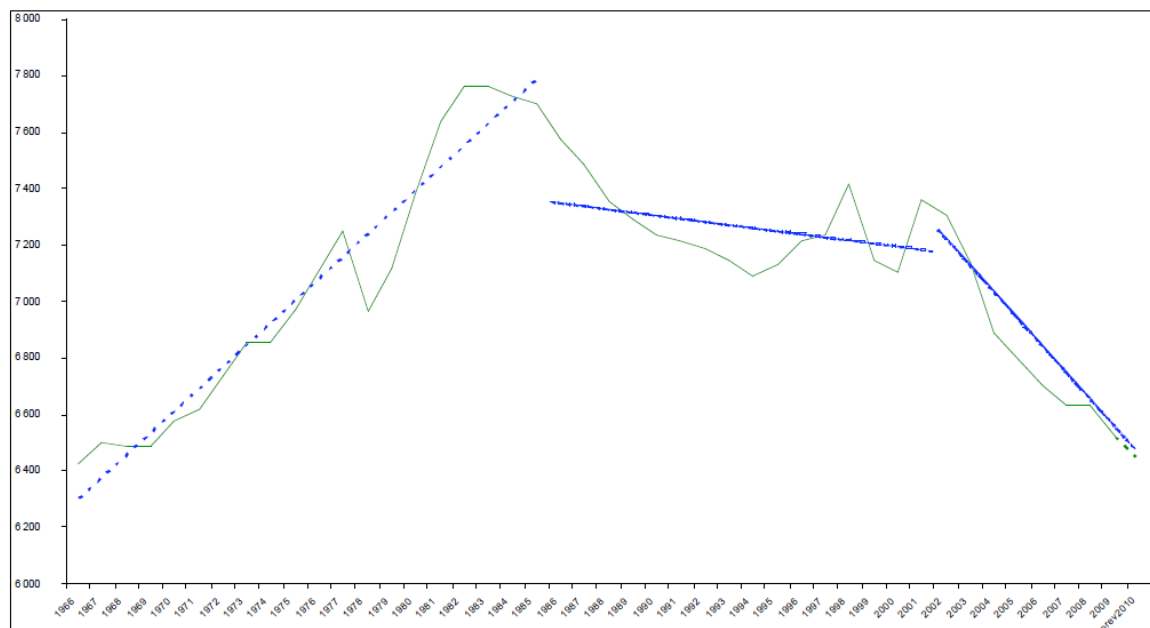
Conséquence pour les personnels, la forêt, les communes, l'intérêt général...

Pour éviter d'inutiles traumatismes, la direction générale a procédé à une baisse progressive des effectifs de terrain au fur et à mesure des départs en retraite des agents. Cette approche a indéniablement des avantages, mais présente l'inconvénient de donner aux

maires et aux agents le sentiment d'une réduction continue et sans fin du réseau de terrain.

Cette approche a manifestement atteint ses limites (rapport Gaymard page 46).

ONF effectifs fonctionnaires de 1966-2010 (rapport Gaymard page 66).



Des financements en baisse et... une bombe : le CAS pensions

L'ONF supporte depuis 2006 des charges sociales en très forte croissance dues au doublement des cotisations patronales acquittées pour la retraite des fonctionnaires lesquels représentent les 2/3 de ses effectifs soit 10.000 salariés au total.

Le taux de cotisations patronales pour la pension des dits fonctionnaires est passée de 33 % en 2006 à 62.5 % en 2010, puis 67.0 % en 2011 soit pour l'exercice 2010, 94.1 M€ (+45.7 M€) à comparer par exemple aux 214 M€ du chiffre d'affaires de bois.

Aucune entreprise publique ou privée ne serait en mesure de supporter une telle modification des règles du jeu. Pour les administrations de l'État, cette majoration a été compensée par un simple jeu d'écriture.

L'existence de fonctionnaires dans l'EPIC ONF a simplement été « oubliée ». Depuis cette décision l'État compense chaque année à contre cœur cette charge supplémentaire, par divers expédients dont la négociation laborieuse mine la confiance des acteurs (*rapport Gaymard page 44*).

D'autant que tous ont bien compris par ailleurs que le doublement, s'il n'était plus compensé, du taux de la part patronale des cotisations retraites des fonctionnaires, entraînerait un surcoût

unitaire de chaque emploi de + 20%. Mécaniquement à ressources inchangées (frais de garderie et versement compensateur) la menace est très sérieuse de devoir baisser brutalement à due concurrence de -20 % les effectifs consacrés à ces tâches et ce dès la première année.

Il s'agirait là d'une mise en cause brutale de l'organisation laborieusement acquise, qui aurait indéniablement comme conséquence une rupture de confiance entre les élus, l'État, l'ONF et les personnels de l'Établissement.

La construction même du régime forestier communal en serait vraisemblablement affectée de manière irréversible. (*rapport Gaymard page 40*)

Le CAS pensions : une question politique à régler donc... d'urgence

Si cette question du CAS pensions n'est pas réglée de manière satisfaisante, l'Établissement ONF, non seulement ne sera pas en mesure de jouer le rôle moteur qui est attendu de lui, mais verra son existence même remise en cause par une décision exogène malencontreuse,

sur laquelle il n'a aucune prise et qui ne lui était pas destinée. Il s'agit là de la proposition la plus importante du présent rapport, qui conditionne tout le reste. Sa solution est de nature politique et constitue un préalable à toutes les autres. (*rapport Gaymard page 44*).

Avenir de l'ONF et du service public forestier : un préalable et une piste

Le préalable

La stabilité de l'environnement institutionnel est un préalable, car la crainte, fondée ou non, d'un changement permanent déstabilise les acteurs, et peut les distraire de leur mission. Il convient donc de réaffirmer clairement que le changement de statut de l'Office n'est pas à l'ordre du jour, non plus que son démembrement, ce qu'ont pu laisser

supposer parfois certaines spéculations intellectuelles mal cadrées et mal à propos. Le statut d'établissement public industriel et commercial permet toutes les souplesses de gestion, pour un Office chargé d'une mission de service public, multifonctionnelle, pour le compte de l'État et des Communes Forestières (*rapport Gaymard page 5*).

La piste : la rémunération des aménités sociales et environnementales

Négociier, au-delà du versement compensateur, le paiement à l'ONF des services non marchands (environnement, loisirs) selon le principe prescripteur-payeur. Ainsi, la contribution de l'ONF à des actions à finalité environnementale définie (Natura 2000, gestion de réserves intégrales ou opérations spécifiques sur des milieux ou des espèces protégées) devrait-elle faire l'objet de contrats avec le ministère chargé de l'environnement* (*rapport Bianco page 74*)

**si le financement de missions d'intérêt général spécifiques (biodiversité, risques naturels...) a progressé depuis le propos de J.L.Bianco, il est à ce jour très loin de rémunérer le travail effectivement réalisé par l'ONF. Certaines aménités parmi les plus importantes, pour les citer le CO2 et l'eau, sont même maintenues à l'écart de toute discussion.*

Ainsi, le financement de l'Office doit être à l'image de la valorisation des productions multifonctionnelles de la forêt et rechercher notamment au-delà de la valorisation du bois sous ses diverses formes, celles des différentes aménités sociales et environnementales. Concevoir l'équilibre budgétaire de l'ONF autour du développement de la recette "bois" est une impasse. Se replier sur une vision patrimoniale exclusive dépendante des seuls financements de l'État serait tout aussi réducteur et sclérosant.

De même, l'Office doit pouvoir être l'un des acteurs des politiques menées grâce au fonds stratégique et donc bénéficier à juste concurrence des surfaces concernées des financements afférents. (*rapport Caullet page 42*).

Conclusion :

De nombreux rapports tous concordants ont été établis sur la forêt depuis 30 ans, mais sans jamais aboutir, faute d'une vraie volonté politique (*rapport Puech page 6*).

Au nom des personnels de l'ONF et plus largement des acteurs et des citoyens amoureux de la forêt, le SNUPFEN appelle de tous ses vœux, de toutes ses forces une véritable volonté politique.

Que les enjeux portés par la forêt soient appréciés à leur juste valeur et que le service public forestier, tellement réduit depuis des décennies, soit pérennisé par des décisions adaptées dans l'intérêt général.

Le SNUPFEN Solidaires demande au gouvernement de confirmer politiquement et financièrement l'Office national des forêts comme un outil majeur de sa politique forestière.