

Cour des comptes



SEPTIÈME CHAMBRE

Troisième section

RB 70546

RAPPORT PARTICULIER

(articles L. 143 et R. 143-1 du code des juridictions financières)

OFFICE NATIONAL DES FORÊTS

exercices 2009 à 2012

Juin 2014

Sommaire

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| SYNTHÈSE | 4 |
| INTRODUCTION..... | 6 |
| PARTIE I : LES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ONF | 6 |
| I. LES COMPTES DE L'ONF..... | 6 |
| A. Les produits et les charges | 6 |
| 1. Des produits variés mais insuffisants..... | 6 |
| 2. Des charges salariales à maîtriser | 8 |
| B. L'analyse du bilan | 9 |
| 1. Le poids des forêts domaniales dans l'actif immobilisé | 9 |
| 2. L'actif circulant | 10 |
| 3. Passif : des emprunts lourds de conséquence..... | 11 |
| II. LES INDICATEURS FINANCIERS DE L'ONF..... | 13 |
| A. Le résultat n'a été positif qu'en 2011..... | 13 |
| B. La situation de l'ONF est délicate..... | 14 |
| PARTIE II : LES ACTIVITÉS DE L'ONF..... | 16 |
| I. LA GESTION SOUS CONTRAINTE D'UN PATRIMOINE IMPORTANT ET PRODUCTIF | 17 |
| A. L'importance des forêts publiques..... | 17 |
| B. L'opposition sociale à la récolte des arbres | 17 |
| C. La charge des mesures environnementales | 17 |
| D. Les incertitudes du marché du bois..... | 19 |
| E. Les moyens d'une politique commerciale..... | 19 |
| II. LA RECHERCHE D'UN ACCROISSEMENT DES PRODUITS DE LA GESTION DE LA FORÊT DOMANIALE | 20 |
| A. Les ventes de bois : ressource principale, irrégulière et déclinante | 20 |
| B. La recherche d'une augmentation de la récolte..... | 21 |
| C. Deux objectifs particuliers de la politique de vente non dénués d'inconvénients..... | 22 |
| D. Des évolutions divergentes attendues pour les recettes accessoires | 24 |
| E. Des charges croissantes..... | 25 |
| III. L'IMPLICATION DES COLLECTIVITÉS DANS LE RÉÉQUILIBRAGE DE LA GESTION DE LEURS FORÊTS | 25 |
| A. Un principe d'équilibre financier..... | 25 |
| B. Un déficit accru..... | 26 |
| C. La poursuite et le développement des actions engagées avec les collectivités propriétaires..... | 27 |
| IV. UN RETOUR AU PRINCIPE DU PRESCRIPTEUR PAYEUR POUR LES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (MIG)..... | 28 |
| A. L'ONF, un prestataire cofinanceur | 28 |
| B. Le retour au financement par les donneurs d'ordre | 28 |
| C. La persistance d'actions en partie à la charge de l'Office..... | 29 |
| V. UNE SÉLECTION PLUS RIGOREUSE DES ACTIVITÉS CONCURRENTIELLES | 30 |
| A. Un déficit persistant et irrégulier | 30 |
| B. La volonté d'agir dans le secteur concurrentiel | 31 |
| C. Une activité en régression..... | 32 |
| D. Au deuxième semestre 2013 : une reprise en main..... | 32 |
| PARTIE III : LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE L'OFFICE | 34 |
| I. DES EFFECTIFS EN BAISSÉ DONT L'OFFICE NE RETIRE PAS LE BÉNÉFICE | 34 |

| | | |
|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| A. | Une masse salariale en augmentation | 34 |
| B. | Des effectifs en baisse..... | 34 |
| II. | UNE GESTION DÉCONCENTRÉE CONSOMMATRICE D’EFFECTIFS..... | 36 |
| III. | UNE ABSENCE DE SYSTÈME D’INFORMATION RESSOURCES HUMAINES (SIRH) | 37 |
| IV. | LES CARACTÉRISTIQUES DES AGENTS DE L’ONF..... | 37 |
| A. | Une moyenne d’âge élevée | 37 |
| B. | La gestion des fins de carrière des ouvriers forestiers par de coûteux dispositifs..... | 38 |
| C. | Un audit socio-organisationnel en réponse à une situation sociale dégradée..... | 39 |
| D. | Une application du régime indemnitaire perfectible..... | 39 |
| PARTIE IV : LE PILOTAGE DE L’ONF..... | | 41 |
| I. | LA GOUVERNANCE | 41 |
| A. | Le conseil d’administration représente des intérêts divers | 41 |
| B. | Les communes forestières prennent plus de poids dans la gouvernance de l’établissement | 42 |
| II. | UN CONTRAT D’OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE NON RÉALISÉ | 42 |
| A. | La feuille de route de l’ONF..... | 42 |
| B. | Le contenu du contrat..... | 42 |
| 1. | Le contrat 2007-2011..... | 42 |
| 2. | Le contrat d’objectifs et de performance 2012-2016 | 43 |
| 3. | Une résolution votée le 27 juin 2013 par le conseil d’administration qui ne modifie rien après les mauvais résultats de 2012..... | 44 |
| III. | LES PRINCIPAUX OUTILS DE PILOTAGE DE L’ONF | 46 |
| A. | L’indicateur global d’activité (IGA)..... | 46 |
| B. | Une comptabilité analytique largement perfectible | 46 |
| 1. | Un chantier ancien | 46 |
| 2. | Des améliorations mais une rubrique hors activité qui dénature les résultats..... | 47 |
| C. | L’outil teck sequoia..... | 48 |
| IV. | L’IMMOBILIER DE L’ONF | 48 |
| A. | Un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) à mettre en œuvre | 49 |
| 1. | Le SPSI | 49 |
| 2. | Les éléments budgétaires du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI)..... | 49 |
| 3. | Un bail emphytéotique irréalisable et abandonné | 49 |
| 4. | Les modalités de rétrocession des recettes des ventes | 50 |
| B. | Des opérations chaotiques..... | 51 |
| 1. | L’arboretum des Barres | 51 |
| 2. | Le parc industriel de Haye | 51 |
| C. | Un budget de cessions surévalué..... | 52 |
| V. | L’ACTIVITÉ RECHERCHE DE L’ONF | 52 |
| A. | Une recherche en partie sous-traitée | 52 |
| B. | Une première évaluation de la recherche de l’ONF..... | 53 |
| VI. | DES INVESTISSEMENTS QUI MOBILISENT LE CAPITAL DE L’OFFICE QUI EN MANQUE..... | 54 |
| A. | Des filiales qui ne sont pas au cœur du métier de l’ONF, qui mobilisent du capital et dont l’activité ne rapporte rien à l’ONF | 54 |
| 1. | Les montants..... | 54 |
| 2. | Les filiales à l’étranger | 55 |
| 3. | Les filiales en France | 56 |
| B. | ONF – Huttopia, une opération exotique | 56 |
| C. | Le fonds stratégique Bois..... | 58 |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS | | 59 |
| ANNEXE..... | | 61 |

SYNTHÈSE

L'Office national des forêts (ONF) est un établissement industriel et commercial (ÉPIC) doté d'un comptable public. Créé en 1966, il a un statut dérogatoire lui permettant d'employer des agents fonctionnaires qui représentent les deux tiers de son personnel. Placé sous la cotutelle des ministères chargés, respectivement, de la forêt, de l'écologie et du budget, il est, notamment et principalement, investi de la mise en œuvre du régime forestier, ensemble des règles de gestion définies par le nouveau code forestier et applicable aux forêts appartenant à l'État, aux collectivités territoriales ou à des établissements publics. Ce régime concerne également un certain nombre de terrains non boisés tels que les périmètres de restauration de terrain en montagne ou les zones de dunes du littoral. Les missions de l'ONF sont regroupées en quatre activités : gestion des forêts domaniales, gestion des forêts des collectivités, mise en œuvre de missions d'intérêt général et réalisation de prestations de service.

Un contrat pluriannuel, le contrat d'objectifs et de performances (COP), passé entre l'État et l'ONF, détermine les orientations de gestion et les programmes d'actions de l'établissement, les moyens de leur mise en œuvre, les obligations de service public procédant du régime forestier, les missions d'intérêt général qui sont confiées à l'ONF, ainsi que l'évaluation des moyens nécessaires à leur accomplissement. Les exercices sous revue s'échelonnent sur deux COP successifs, 2007-2011 et 2012-2016, le second COP ayant été co-signé par le président de la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) aux côtés de l'État et de l'ONF, concrétisant ainsi la montée en puissance de cette fédération dans la gouvernance de l'établissement.

Au 31 décembre 2012, outre le siège, l'organisation territoriale de l'ONF comprenait principalement 9 directions territoriales, 5 directions régionales (outre-mer), 50 agences territoriales, 11 agences spécialisées (travaux et études), 336 unités territoriales et 56 unités de productions. Le COP en vigueur a figé ce dispositif à l'horizon de 2016 avec un objectif de 310 unités territoriales, alors même que la réduction des effectifs pourrait conduire à devoir réexaminer ce maillage.

Pour réaliser ses missions, l'ONF dispose à la fin des exercices sous revue (2009-2012) de 9 279 ETPT (- 475 ETPT par rapport à 2009), dont 5 578 ETPT fonctionnaires, 2 993 ETPT ouvriers forestiers et 569 ETPT contractuels.

L'ONF possède un fort taux d'encadrement pour ces agents aux multiples statuts. Pour autant, l'établissement n'a toujours pas mis en place de système informatique de gestion des ressources humaines, rendant ainsi celle-ci plus lourde et moins réactive. Les coûts des services supports et de soutien pourraient être réduits et leurs effectifs et structures en conséquence.

En contrepartie de la baisse des effectifs, de nombreuses revalorisations statutaires ont été consenties. Les agents ont ainsi obtenu une revalorisation du corps de catégorie B et un repyramidage, conduisant à ce que leurs fonctions ne soient plus désormais en adéquation avec leur statut. Les ouvriers forestiers ont pu bénéficier d'un dispositif de cessation anticipée d'activité qui concerne, sur la période 2004-2019, 642 agents pour un coût estimé par l'Office à 73,7 M€ soit une moyenne de 115 000 € par bénéficiaire. L'ONF a mis en place en 2012 un nouveau dispositif moins coûteux. S'agissant du régime indemnitaire, il ne permet pas véritablement de récompenser les meilleurs agents, la modulation restant, d'une manière générale, modeste.

De manière plus globale, l'établissement pourrait privilégier les recrutements de droit commun d'un ÉPIC pour tous les emplois qui ne relèvent pas des missions de police sur le terrain.

L'activité de l'ONF conduit à un résultat net qui varie de -12,2 M€ à - 0,93 M€ sur la période, mais ces chiffres sont peu représentatifs de la réalité dès lors que l'État apporte en fin d'exercice des secours sous diverses formes, comme par exemple, à la fin de 2012, 47 M€ de remboursement de TVA sur le versement compensateur ou, encore, une subvention d'équilibre de 45 M€. La comptabilité analytique, nécessaire pour le pilotage de l'établissement et la justification du non-subventionnement des activités concurrentielles par les activités régaliennes, devrait être sensiblement améliorée.

L'ONF, en raison de sa trésorerie négative, a dû rehausser, à deux reprises au cours de la période sous revue, le niveau de ses autorisations d'emprunt à court terme jusqu'à la somme très importante de 400 M€ pour pouvoir fonctionner. Sans les interventions de l'État en fin d'exercice 2012, l'ONF n'aurait pas été en mesure de payer ses agents. La situation est donc très préoccupante. Elle commande à l'ONF de se désengager de ses filiales qui ne correspondent pas à sa vocation et à ses moyens et du fonds stratégique Bois, de réduire fortement ses dépenses de recherche hors développement technique qui ne correspondent pas à sa mission principale, et de céder l'Arboretum des Barres et le campus de Velaine dès lors que ses besoins de formation ne connaîtraient pas une augmentation sensible.

Les quatre activités de l'ONF sont, hors subventions, déficitaires. Sauf pour les missions d'intérêt général, dont les règles de financement viennent d'être modifiées, les déficits s'aggravent.

Les difficultés de l'Office, dans la gestion de son activité, s'expliquent notamment par les incertitudes du marché du bois, la baisse des cours, le coût de contraintes environnementales et le développement de réticences sociales à l'exploitation économique de la forêt.

Diverses évolutions sont possibles, dont certaines déjà prises en compte par le dernier COP.

La récolte de bois pourrait être accrue, ainsi que le recommande le COP.

L'amélioration de la politique commerciale, déjà engagée, la réduction des coûts, notamment ceux de la gestion de la forêt des collectivités, par une meilleure définition de ce qui incombe au régime forestier et la mise en œuvre de diverses méthodes de regroupement des forêts et de leur gestion, le recentrage des activités concurrentielles sur les seules opérations rentables, un financement plus exhaustif des diverses missions de service public sont autant de pistes d'amélioration du résultat.

Enfin, sans méconnaître leur intérêt, la vente de bois façonné, les contrats d'approvisionnement et le recours à la sous-traitance que l'ONF promeut pourraient être réexaminés.

INTRODUCTION

La Cour des comptes a contrôlé les comptes et la gestion de l'Office national des forêts (ONF), établissement public industriel et commercial doté d'un comptable public, pour les exercices 2009 à 2012.

La Cour est compétente pour contrôler ses comptes et sa gestion en application des articles L. 111-1, L. 111-3 et L. 133-1 du code des juridictions financières.

PARTIE I : LES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ONF

I. LES COMPTES DE L'ONF

A. LES PRODUITS ET LES CHARGES

Le récapitulatif des charges et produits figure dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 1 : Charges et produits de l'ONF de 2009 à 2012 en €

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Charges d'exploitation (1) | 698 930 030,76 | 724 599 162,12 | 782 139 308,42 | 803 433 814,87 |
| Charges financières | 797 598,21 | 1 072 367,47 | 2 912 709,84 | 2 522 183,19 |
| Charges exceptionnelles | 6 507 237,38 | 7 721 197,74 | 7 455 868,21 | 18 851 151,90 |
| Impôts taxes et versements assimilés | | -4 106,00 | | |
| Imposition forfaitaire annuelle | | | 110 000,00 | 110 000,00 |
| crédit d'impôt recherche | -1 147 170,00 | -1 059 439,00 | -1 168 549,00 | -982 268,00 |
| TOTAL CHARGES | 705 087 696,35 | 732 329 182,33 | 791 449 337,47 | 823 934 881,96 |
| Produits d'exploitation | 674 861 001,94 | 706 266 676,63 | 777 595 269,09 | 765 200 123,33 |
| Produits financiers | 192 696,85 | 155 954,79 | 159 485,01 | 123 138,71 |
| Produits exceptionnels | 17 830 829,58 | 11 247 232,59 | 14 819 419,41 | 57 680 954,68 |
| TOTAL PRODUITS | 692 884 528,37 | 717 669 864,01 | 792 574 173,51 | 823 004 216,72 |
| Résultat | -12 203 167,98 | -14 659 318,32 | 1 124 836,04 | -930 665,24 |

Source : comptes financiers de l'ONF

(1) Les impôts et taxes hors IFA sont compris dans les charges d'exploitation.

1. Des produits variés mais insuffisants

En 2012, les ressources de l'ONF sont composées à hauteur de 93 % de produits d'exploitation, alors que sur le reste de la période sous revue ils représentaient environ 98 %.

Les produits financiers restent marginaux et la variation 2012 des produits exceptionnels est conjoncturelle.

a. Le chiffre d'affaires 2012

En 2012, le chiffre d'affaires s'élève à 588,11 M€ et ses principales composantes sont les suivantes :

- les ventes de bois sur pied et façonnés ;
- les autres produits du domaine (ventes de mobilier de bois, de graines et de divers articles et produits réalisés par l'ONF) ;
- le produit des activités conventionnelles (travaux effectués par l'ONF pour le compte de l'État et des collectivités) ;
- les études et services (opérations hors des forêts publiques où l'ONF intervient en qualité de prestataire de services) ;
- les prestations diverses et la garderie (loyers de chasse et de pêche, loyers immeubles bâtis ou non, diverses prestations de maîtrise d'ouvrage ou de services, garderie des forêts, dont le versement compensateur). Ce dernier prévu à hauteur de 122 M€(HT) dans le COP 2001-2006, puis de 120,401 M€ (HT) dans le COP 2007-2011, a été maintenu à ce niveau lors de la mise en œuvre du COP 2012-2016 ;
- les bracelets de chasse et autres marchandises ;
- les produits des activités annexes (regroupant notamment le coût des personnels mis à disposition d'autres organismes publics, dont le domaine national de Chambord).

b. Les autres produits d'exploitation

Les autres produits d'exploitation sont passés de 166,47 M€ en 2009 à 177,09 M€ en 2012 (en retrait par rapport à 2011) et comprennent :

- la production stockée (bois façonnés, matières premières, fournitures de chantier, graines, plants, etc.) qui a diminué au cours de la période sous revue en raison de la baisse des stocks de bois façonnés et des stocks de la tempête Klaus ;
- les stocks de travaux en cours, en légère augmentation en raison des travaux réalisés dans le cadre de l'exploitation groupée, qui étaient comptabilisés en 2011 en produits à recevoir ;
- la production immobilisée, qui enregistre pour l'essentiel la valorisation des travaux d'investissement réalisés en forêt domaniale. Ces investissements sont amortis sur 15 ans ;
- les subventions d'exploitation, qui s'élèvent à 84,42 M€ en 2012 et comprennent une subvention d'équilibre du ministère chargé de la forêt de 45 M€ en 2012 ;
- les autres produits de gestion courante qui enregistrent, notamment, le produit des ventes groupées de bois pour la part concernant les collectivités propriétaires.

c. Des produits exceptionnels fluctuants et des produits financiers marginaux

Les produits financiers restent marginaux. Les produits exceptionnels 2012 sont essentiellement composés du remboursement de la TVA acquittée au titre des années 2010 et 2011 sur le versement compensateur, ce dernier ayant été placé hors champ d'application de la TVA. Ce remboursement s'est élevé à 47,2 M€

En 2012, les produits des cessions d'actifs n'ont pas été à la hauteur des prévisions dans la mesure où la vente des maisons forestières a été interrompue dans l'attente de la sécurisation du cadre juridique par une mesure introduite en loi de finances initiale (LFI) 2013.

2. De charges salariales à maîtriser

Au cours de la période sous revue, les charges de l'ONF ont augmenté de 16,86 %, malgré un plan de redressement initié en juillet 2009. Les principaux postes de dépenses sont les charges de personnel et les charges externes.

a. Des charges de personnel prépondérantes

La masse salariale est passée de 461 M€ en 2009 à 471 M€ en 2012, alors que les effectifs ont diminué de 475 ETPT sur la même période.

La masse salariale des fonctionnaires a été affectée par le poids du versement au compte d'affectation spéciale pensions (CAS pensions) de 8,7 M€ sur la période 2009-2011, mais également par la politique de revalorisation catégorielle et de repyramidage engagée par l'Office.

La masse salariale des ouvriers forestiers a également augmenté en 2010 et 2011 en raison :

- en 2010, de nouvelles conventions collectives signées localement et du développement des interventions des agences travaux ;
- en 2011, de la hausse des heures supplémentaires votées au budget, d'un changement de méthode comptable et de la constitution d'une charge à payer de 1,1 M€ pour les primes de résultat des ouvriers.

L'augmentation des charges sociales, les repyramidages et les revalorisations de certains corps de fonctionnaires ou autres n'ont pas permis à l'Office de tirer profit des réductions d'effectifs réalisées durant la période sous revue.

L'Office ne s'est pas engagé dans un véritable pilotage de sa masse salariale.

b. Les charges exceptionnelles et les charges financières

Les taux d'intérêt étant restés bas durant la période sous revue, les charges financières (2,52 M€ en 2012) ont pu être contenues alors que l'Office contractait de nouveaux emprunts.

La situation de la trésorerie, négative sur la période 2009-2012, a causé des frais financiers, autres que des intérêts, dont le montant s'élève à 5,6 M€ (dont 2,13 M€ en 2012).

Le principal poste des charges exceptionnelles concerne la cessation anticipée d'activité dont bénéficient les ouvriers forestiers âgés de plus de 55 ans. En 2012, cette

charge s'élève à 16,8 M€ en raison de 124 départs d'agents. Ce dispositif mis en place depuis 2004 a pris fin en 2011, mais de nombreux dossiers restaient à traiter en 2012.

B. L'ANALYSE DU BILAN

Le tableau ci-après détaille la composition du bilan.

Tableau n° 2 : Bilan de l'ONF de 2009 à 2012 en €

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Immobilisations incorporelles | 9 250 367,45 | 10 974 074,34 | 8 225 669,67 | 9 968 249,35 |
| Immobilisations corporelles | 9 615 625 545,99 | 9 665 744 700,44 | 9 714 047 796,38 | 9 735 130 797,82 |
| Immobilisations financières | 24 440 214,45 | 31 247 252,09 | 31 721 599,29 | 31 611 889,03 |
| <i>Total actif immobilisé</i> | <i>9 649 316 127,89</i> | <i>9 707 966 026,87</i> | <i>9 753 995 065,34</i> | <i>9 776 710 936,20</i> |
| Stocks et en cours | 14 171 286,64 | 17 518 508,59 | 18 819 407,33 | 20 335 635,75 |
| Créances diverses | 187 772 854,29 | 169 850 606,50 | 187 425 788,88 | 183 237 347,72 |
| Disponibilités | 745 446,23 | 1 030 308,73 | 6 446 995,26 | 1 459 956,60 |
| Comptes de régularisation | 12 006 474,90 | 13 787 396,94 | 246 935,44 | 392 619,40 |
| <i>Total actif circulant</i> | <i>205 159 688,06</i> | <i>202 186 820,76</i> | <i>212 939 126,91</i> | <i>205 425 559,47</i> |
| TOTAL ACTIF | 9 854 475 815,95 | 9 910 152 847,63 | 9 966 934 192,25 | 9 982 136 495,67 |
| Capitaux propres | 9 562 386 070,24 | 9 548 974 213,47 | 9 533 691 498,62 | 9 427 043 399,08 |
| Provisions pour risques et charges | 4 805 818,02 | 5 397 949,15 | 4 935 190,40 | 8 087 312,40 |
| Dettes | 287 283 927,69 | 355 780 685,02 | 428 307 503,23 | 435 083 533,94 |
| TOTAL PASSIF | 9 854 475 815,95 | 9 910 152 847,64 | 9 966 934 192,25 | 9 982 136 495,67 |

Source : comptes financiers de l'ONF

1. Le poids des forêts domaniales dans l'actif immobilisé

La valorisation des forêts domaniales à hauteur de 9,39 milliards d'euros permet à l'ONF de présenter un solide haut de bilan.

Cette valorisation a été établie en 2006, à l'exception des forêts des DOM, dont notamment celle de Guyane, qui restent inscrites pour 1 € symbolique.

L'actif immobilisé a progressé au cours de la période du contrat 2007-2011 ainsi qu'en 2012, en raison principalement de l'immobilisation des travaux forestiers et des ajustements de surface réalisés sur le référentiel des forêts domaniales.

a. Des immobilisations corporelles

Les immobilisations¹ appartenant à l'ONF en 2012, soit 112 M€, se composent de terrains (3,17 %), de constructions et agencements (41,32 %) et de matériels et outillages industriels et agencements (21,06 %).

¹ Hors immobilisations en cours.

Les immobilisations appartenant à l'État comprennent principalement les forêts domaniales déjà mentionnées, les travaux en forêt domaniale, les maisons forestières et divers bâtiments remis par l'État en dotation.

b. Les immobilisations incorporelles

Elles correspondent aux licences de diverses applications de gestion et à des prestations de développement d'applications métier.

En 2012, sur les 9,97 M€ de ce poste, 5,23 M€ correspondent à la part restant à amortir sur l'investissement relatif au progiciel de gestion et de comptabilité « Sequoia ».

c. Des immobilisations financières relativement stables

Elles sont composées essentiellement des participations dans la société ONF Participations et la société d'économie mixte (SEM) Pont d'Espagne. Les variations de ce poste correspondent en 2010 à l'augmentation de capital d'ONF Participations et à la cession de titres des Sciages de Bourbon à ONF Participations et, en 2011 et 2012, à une dépréciation des titres d'ONF Participations.

Après une diminution en 2010, due à la suppression des prêts automobiles, les prêts au personnel ont augmenté en 2011 et 2012 en raison d'une hausse des prêts sociaux.

2. L'actif circulant

a. Les stocks et en cours

Les stocks ont augmenté au cours de la période sous revue, en particulier en 2010, en raison des bois façonnés, mis sous eaux et retirés du marché à la suite de la tempête Klaus dans le Sud-Ouest.

Les comptes « en cours de production » ont été créés en 2010 pour enregistrer les matières premières et fournitures ainsi que les autres approvisionnements stockés dans les agences travaux.

Le compte « travaux en cours sur convention » est passé de 0,52 M€ en 2011 à 2,69 M€ en 2012 en raison d'un changement d'enregistrement comptable : en 2011, les travaux ont été comptabilisés en produits à recevoir, et, en 2012, ils font l'objet d'une production stockée.

Le stock d'autres produits finis comporte essentiellement le stock de graines et plants produits, le stock d'ouvrages édités par l'ONF et le stock de mobilier bois.

Le compte « stock de marchandises » concerne les bracelets de chasse et articles promotionnels, ainsi que les articles achetés pour être revendus.

b. Les créances diverses

Le montant des restes à recouvrer augmente durant la période sous revue malgré les relances du réseau des agences comptables. En 2011, le réseau comptable a procédé à l'établissement de 19 861 relances (lettres de rappels, titres exécutoires, etc.) et de 256 saisines d'huissiers. Les dossiers les plus complexes ont donné lieu à des courriers spécifiques adressés en recommandé ainsi qu'à des relances effectuées en liaison avec les services ordonnateurs.

En 2012, une opération de recensement des créances des exercices 2008 et antérieurs, pour lesquelles les perspectives de recouvrement sont faibles, a été engagée afin de pouvoir établir un bilan exhaustif et procéder à un apurement exceptionnel de ces créances. Cet apurement devrait permettre à l'agence comptable de se concentrer sur les actions de recouvrement à enjeux.

L'ONF classe ses débiteurs en deux grandes catégories :

- Les débiteurs privés et billets à ordre dont le montant s'élève à 93,91 M€ en 2009, à 117,42 M€ en 2011 et à 109,2 M€ en 2012. Les ventes de bois couvertes par des billets à ordre ne présentent pratiquement pas de risques de recouvrement, car les paiements sont réalisés en général par virement. Le reste des créances fait l'objet, selon leur ancienneté et les difficultés de recouvrement, d'une provision pour dépréciation ;
- Les débiteurs publics sont comptabilisés pour un montant de 53,19 M€ en 2009 et de 49,71 M€ en 2012. Ces créances sont plus difficiles à recouvrer et font l'objet de nombreuses contestations de la part des collectivités publiques débitrices. Des provisions ont été faites à hauteur de 2,30 M€ en 2009 pour 32 dossiers estimés, de 3,07 M€ en 2010 pour 36 dossiers estimés, de 2,67 M€ en 2011 pour 77 dossiers et de 3,25 M€ en 2012 pour 130 dossiers.

Depuis 2011, les règles de provisionnement ont été modifiées à la demande des commissaires aux comptes afin de mieux prendre en compte les niveaux de risque, en particulier des clients publics.

3. Passif : des emprunts lourds de conséquence

a. Les capitaux propres

En application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et des normes comptables relatives aux actifs de l'État, l'ONF a inscrit, au 31 décembre 2006, les forêts domaniales à son bilan pour 9 384,7 M€ avec une contrepartie en capitaux propres.

En 2012, le report à nouveau est négatif et s'établit à - 29 M€. En 2011, les commissaires aux comptes ont fait remarquer que les charges constatées d'avance, comptabilisées au 31 décembre 2010, ont été annulées en contrepartie du report à nouveau, pour 13,5 M€. S'agissant d'une correction d'erreur, cette annulation aurait dû être enregistrée en charge dans le compte de résultat de l'exercice clos le 31 décembre 2011.

b. Les provisions réglementées

Provision pour renouvellement de la forêt domaniale

Depuis l'inscription des forêts domaniales au bilan (immobilisation en actif), certains travaux effectués dans ces forêts prennent eux aussi la qualification d'immobilisations (travaux structurants et porteurs de revenus futurs, tels les plantations, la construction de routes, etc.) et sont amortis sur 15 ans.

Ces immobilisations de travaux, qui étaient précédemment comptabilisées en charges, augmentent le résultat de l'exercice soumis à l'impôt sur les sociétés. Cette situation devrait perdurer tant que les amortissements n'équilibreront pas les

immobilisations, soit jusqu'à la quinzième année suivant ce changement de méthode de comptabilisation.

C'est pourquoi le ministre chargé du budget a autorisé l'ONF, par courrier du 11 juillet 2006, à constituer une provision « pour renouvellement de la forêt domaniale » déductible fiscalement.

Compte tenu de la dotation aux amortissements pratiquée annuellement sur les travaux immobilisés, la provision est reprise par quinzième.

Dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance pour la période 2012-2016, le montant théorique de la provision pour renouvellement a été fixé à 87 M€ soit environ 17 M€ par an en moyenne, correspondant au montant moyen annuel des travaux immobilisables constatés en exécution du contrat État-ONF 2002-2006.

Le montant cumulé de cette provision s'est élevé à 29 M€ en 2011 et à 37,38 M€ en 2012.

Provisions pour reconstitution à la suite des événements climatiques

Cette provision a pour objectif de ne pas faire porter sur un seul exercice les charges générées par des événements climatiques exceptionnels, mais de les anticiper. C'est une façon pour l'ONF de « s'auto-assurer », les forêts domaniales n'ayant pas d'assurance spécifique.

Chaque événement climatique exceptionnel donne lieu à une décision du directeur général qui précise le lieu, la date et la nature de l'événement, ainsi que le montant des travaux nécessaires à la reconstitution et donc éligibles au financement par reprise sur la provision.

Le montant cumulé de cette provision s'est élevé à 11,69 M€ en 2012.

c. Les provisions pour risques et charges

Les nouvelles règles de provisionnement des créances clients mises en place en 2010 ont été adoptées en 2011 (provisionnement de certaines créances à hauteur de 30 % et suppression du seuil de 10 000 € HT pour les créances des débiteurs publics), entraînant une augmentation de ce poste en 2012.

d. Les dettes

Les principales dettes de l'ONF consistent en des emprunts qui, en 2012, représentent 53,87 % du total des dettes alors qu'en 2009, ils n'en représentaient que 31,41 %.

En 2012, les emprunts auprès des établissements de crédit s'élèvent à 230 M€ (90 M€ en 2009).

La capacité d'autofinancement est structurellement insuffisante pour financer les investissements, ce qui oblige l'ONF à recourir aux emprunts bancaires depuis 2007.

Pour faire face à la dégradation de la trésorerie, un premier marché a été passé en 2007 afin de contracter trois emprunts auprès de la BNP (50 M€), du Crédit Agricole d'Île-de-France (50 M€) et de Dexia (60 M€).

Le deuxième marché de 2009 a été conclu dans une conjoncture plus difficile en raison de la crise financière de 2008 et donc à des taux plus élevés (Crédit Agricole d'Île-de-France pour 80 M€).

En 2011, le montant des emprunts s'élève à 156,6 M€ dont 60 M€ auprès de Dexia, 91,6 M€ auprès du Crédit Agricole et 15 M€ auprès de la BNP.

À deux reprises, le conseil d'administration a autorisé l'augmentation de la capacité d'emprunt de l'Office, une première fois en permettant le doublement de cette capacité par une délibération du 12 mars 2009 (augmentation de 160 M€ à 320 M€) et une seconde fois par une délibération du 7 décembre 2011 faisant passer cette capacité à 400 M€

En 2012, de nouveaux emprunts ont été contractés en raison de l'arrivée à l'échéance des financements précédents. Deux nouveaux emprunts à moyen terme pour une durée de cinq ans ont été contractés en novembre 2012, à l'issue d'un appel d'offres, pour 95 M€ avec le Crédit Agricole d'Île-de-France et 50 M€ avec HSBC.

Les établissements bancaires ont, par ailleurs, proposé de recourir à un emprunt à plus long terme pour des raisons de cohérence au regard des besoins financiers de l'ONF et d'opportunité de marchés. Cette possibilité n'a pas été retenue par l'Office.

Le choix de l'Office d'opter pour des produits à court ou moyen terme a, d'ailleurs, été avisé au regard de la situation des marchés financiers durant la période sous revue. Il ne préjuge cependant pas de nouveaux contrats à passer en 2014, si les taux d'intérêt venaient à remonter.

À ces emprunts, il convient d'ajouter celui de 10 M€ souscrit auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour faire face à des difficultés de fin d'année.

L'agence comptable centrale et le secrétariat général gèrent quotidiennement les tirages sur ces emprunts en fonction des paiements à effectuer.

Cette gestion journalière reflète la situation financière tendue de l'Office qui ne recourt pas à l'emprunt uniquement pour des projets d'investissements structurants mais pour assurer son fonctionnement quotidien.

L'ONF doit se fixer comme objectif prioritaire la stabilisation et, à terme, la réduction de son endettement.

II. LES INDICATEURS FINANCIERS DE L'ONF

A. LE RÉSULTAT N'A ÉTÉ POSITIF QU'EN 2011

Tableau n° 3 : Évolution du résultat en €

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------------|----------------|----------------|---------------|----------------|
| Résultat d'exploitation | -24 069 028,82 | -18 332 485,49 | -4 544 039,33 | -38 233 691,54 |
| Résultat financier | -604 901,36 | -916 412,68 | -2 753 224,83 | -2 399 044,48 |
| Résultat exceptionnel | 11 323 592,20 | 3 526 034,85 | 7 363 551,20 | 38 829 802,78 |
| Résultat avant impôt | -13 350 337,98 | -15 722 863,32 | 66 287,04 | -1 802 933,24 |
| Résultat net | -12 203 167,98 | -14 659 318,32 | 1 124 836,04 | -930 665,24 |

Source : comptes financiers de l'ONF

Le résultat d'exploitation est négatif pour tous les exercices et diminue particulièrement en 2012 en raison de l'augmentation des dotations aux provisions

(renouvellement de la forêt domaniale et provision pour risques et charges), combinée à une baisse du chiffre d'affaires.

Le résultat financier est négatif durant la période sous revue et se dégrade en 2011 du fait du coût des intérêts et des encours bancaires, ainsi que de l'augmentation des escomptes accordés.

Le résultat exceptionnel est en nette augmentation en 2011 en raison de la vente des maisons forestières de l'État et de la part de 85 % du produit de la vente rétrocédée à l'ONF. En 2012, il s'élève à 38,83 M€ en raison du remboursement par l'État de la TVA sur le versement compensateur.

B. LA SITUATION DE L'ONF EST DÉLICATE

a. Le fonds de roulement (FR), le besoin en fonds de roulement (BFR) et la trésorerie

Tableau n° 4 : Évolution du FR, du BFR et de la trésorerie en €

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|
| FDR | 18 359 257,31 | -20 073 347,50 | -48 235 126,23 | 20 780 919,37 |
| BFR | 115 776 419,38 | 91 120 930,89 | 85 891 879,73 | 75 876 610,41 |
| Trésorerie | -97 417 162,07 | -111 194 278,39 | -134 127 005,96 | -55 095 691,04 |

Source : comptes financiers de l'ONF

De 2009 à 2011, la structure financière a poursuivi sa dégradation, le fonds de roulement est passé de 18,4 M€ en fin d'exercice 2009 à -48,2 M€ en fin d'exercice 2011. Cette baisse est imputable à la diminution des capitaux propres à la suite du changement de méthode de capitalisation de la cessation d'activité et du deuxième acompte de 10 M€ versé au titre de la convention-cadre relative à la mise en œuvre du bail emphytéotique.

Le redressement de 2012 semble conjoncturel et s'explique à la fois par le changement du régime de TVA du versement compensateur, par le remboursement des deux avances consenties par le ministère de l'agriculture dans le cadre de l'abandon du projet de bail emphytéotique et par le recours à l'emprunt.

Au cours de la période sous revue, le besoin en fonds de roulement diminue en raison du ralentissement de l'exploitation. Il reste contenu grâce à la réduction moyenne des délais de paiement des clients de l'ONF et aux ventes de bois façonnés basées sur des contrats d'approvisionnement à durée de règlement plus courte que les ventes de bois sur pied.

La trésorerie reste négative au cours de la période sous revue.

b. La capacité d'autofinancement et le tableau de financement

Tableau n° 5 : Évolution de la CAF en €

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------|----------------|---------------|---------------|---------------|
| CAF | -23 650 354,96 | 13 684 284,04 | 30 860 383,57 | 47 647 072,94 |

Source : comptes financiers de l'ONF

La capacité d'autofinancement, après avoir été négative en 2009, a progressé au cours de la période sous revue, mais elle reste insuffisante pour financer les investissements propres (84 M€ en 2011, 85 M€ en 2012) ce qui oblige l'ONF à recourir aux emprunts bancaires.

Les investissements effectués par l'ONF depuis 2009 en forêts départemento-domaniales de La Réunion ont été élargis en 2010 aux travaux départemento-domaniaux des autres DOM et aux forêts affectées. Les autres investissements portent principalement sur le renouvellement du parc informatique et de la flotte de véhicules.

Le tableau de financement sous forme d'emplois et ressources figurant ci-dessous traduit les opérations ayant un impact sur les principales masses financières du bilan.

Tableau n° 6 : Variation du FDR en €

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Ressources | 40 210 500,19 | 57 253 617,30 | 73 522 000,00 | 158 148 000,00 |
| Emplois | 95 659 477,46 | 95 686 222,11 | 101 684 000,00 | 89 132 000,00 |
| Variation du FDR | -55 448 977,27 | -38 432 604,81 | -28 162 000,00 | 69 016 000,00 |

Source : comptes financiers de l'ONF

La ressource nette dégagée en 2012 bénéficie de trois facteurs favorables : le remboursement, par l'État, des sommes versées au titre du bail emphytéotique, la valorisation de la CAF par le remboursement exceptionnel de TVA et les emprunts à moyen terme.

Hormis ces éléments exceptionnels, le tableau de financement présente une situation préoccupante dans la mesure où les investissements ne peuvent être autofinancés à long terme.

PARTIE II : LES ACTIVITÉS DE L'ONF

Le code forestier réserve à l'État la détermination de la politique forestière. Au sein de cette politique, les bois et forêts publics relevant du régime forestier satisfont de manière spécifique à des besoins d'intérêt général. Le code fixe à l'ONF, chargé de la gestion des forêts publiques, un objectif de gestion multifonctionnelle et durable. Cet objectif de gestion est traduit en quatre fonctions par les directives nationales d'aménagement et de gestion des forêts domaniales (DNAG), dans les orientations nationales d'aménagement et de gestion des forêts des collectivités (ONAG), comme par le contrat d'objectifs et de performance (COP), conclu entre l'État, les communes forestières et l'ONF. Ces quatre fonctions sont valables pour toutes les forêts publiques. Il s'agit de la production ligneuse, de la fonction écologique, de la fonction sociale, de la protection contre les risques naturels.

Dans ce cadre, l'ONF est chargé de la mise en œuvre du régime forestier et des obligations de service public qui en découlent, telles qu'elles sont déterminées par le COP, de la gestion et de l'équipement des bois et forêts de l'État, des missions d'intérêt général qui lui sont confiées par l'État dans le COP, des travaux de fixation des dunes qu'il gère. Ce sont ses quatre missions obligatoires. Il peut, par ailleurs, accepter, à titre facultatif, des missions complémentaires de trois ordres : contribuer, dans certains cas, au maintien en zone de revitalisation rurale de services au public ne relevant pas de ses compétences, accomplir au bénéfice de personnes publiques ou privées des opérations de gestion, d'études, d'enquêtes et de travaux, vendre des bois façonnés. Ces missions sont elles-mêmes regroupées en quatre activités : gestion des forêts domaniales, gestion des forêts des collectivités, mise en œuvre de missions d'intérêt général, réalisation de prestations de service.

Abstraction faite des concours exceptionnels de l'État, et compte tenu des évolutions de la comptabilité analytique, le résultat de chacune de ces quatre activités se dégrade : elles sont toutes déficitaires en 2012.

Cette situation peut s'expliquer, en partie, par les incertitudes du marché du bois et la baisse des cours, le coût des contraintes environnementales et les résistances que suscite l'exploitation économique de la forêt. Elle nécessite des corrections dont certaines sont déjà envisagées ou mises en œuvre : accroissement de la récolte, amélioration de la politique commerciale, réduction des coûts, nouvelles recettes.

I. LA GESTION SOUS CONTRAINTES D'UN PATRIMOINE IMPORTANT ET PRODUCTIF

A. L'IMPORTANCE DES FORÊTS PUBLIQUES

La surface forestière française a atteint, en 2007, 16,7 millions d'hectares (ha) ; elle était de 8 millions d'ha en 1789, 10 millions en 1830, 10 millions en 1900 et 11 millions en 1950. Les forêts domaniales couvrent 1,8 million d'ha. Elles représentent 10,8 % de la surface forestière et 9,46 % de la surface boisée. Si l'on y ajoute les forêts des collectivités, ce sont 28,2 % de la surface forestière et 24,9 % de la surface boisée que gère l'ONF.

Le volume de bois sur pied des forêts domaniales était estimé en 2007 à 266 Mm³, soit 11,12 % du stock national, et celui des forêts des collectivités à 425 Mm³, soit 17,77 % du stock national. L'ONF dispose donc de 29 % du stock national de bois sur pied, part en diminution, puisqu'elle représentait, en 1981, avec 608 Mm³, 35 % du volume total de bois sur pied.

La comparaison entre la production annuelle et les prélèvements annuels par classe de propriété montre que, si les forêts privées représentent près des 3/4 de la production, elles fournissent un peu moins des 2/3 des prélèvements. En conséquence, les forêts publiques apportent, au total, 25,3 % de la production française et 34 % de la récolte. Les seules forêts domaniales apportent 10 % de la production et 15,1 % de la récolte.

L'OPPOSITION SOCIALE À LA RÉCOLTE DES ARBRES

Les DNAG, comme les ONAG, fixent un objectif d'augmentation de la production, tant dans les forêts domaniales que dans les forêts des collectivités. Cette orientation figure dans les deux COP successifs de la période sous revue. Mais, comme le relève le COP 2012-2016, « force est de constater que l'acte consistant à prélever du bois en forêt est aujourd'hui plus questionné que par le passé ». La méfiance du public devant une gestion mercantile de la forêt, qui conduirait à la surexploiter, entraînerait la remise en cause de l'exploitation même de la forêt. Cette même réticence a été constatée au sein des personnels de l'Office.

Cette méfiance influence les décisions de gestion et les pratiques de l'ONF. L'ONF a, en effet, pris en compte cette évolution dans son COP 2012-2016 et met en place des comités de concertation locaux et des actions vers le public pour mieux expliquer ses objectifs et ses règles de gestion. L'organisation de débats publics préconisés par le récent rapport sur les nouveaux défis des bois et forêts pourrait utilement compléter ce dispositif.

LA CHARGE DES MESURES ENVIRONNEMENTALES

Des contraintes sociales et environnementales non rémunérées viennent peser sur la gestion des forêts domaniales et des collectivités.

Sans les doubles comptes qui résulteraient de multiples classements, les 3/4 des surfaces boisées des forêts domaniales se trouvent sous un statut de protection environnementale. S'y ajoutent des enjeux au regard de la fonction sociale : 10 % des surfaces boisées représentent à ce titre un enjeu fort, 34 % un enjeu reconnu. Environ 20 % des forêts domaniales sont sous influence urbaine et 30 % sont potentiellement

soumis à une forte pression touristique. 34 % des surfaces sont fortement fréquentés par le public et 38 %, objet d'une fréquentation moyenne ; 7 752 km de voies forestières, soit 25 % du réseau, sont ouverts à la circulation publique. Enfin, 2 % de la surface sont dotés d'un statut de protection pour la ressource en eau potable.

Les données concernant les forêts des collectivités révèlent aussi une contrainte importante : 47 % de la surface présente un enjeu écologique élevé, 3 % sont placés sous statut de protection réglementaire forte, 4 % de la surface sont consacrés au maintien de vieux bois ; 44 % de la surface présentent un enjeu social significatif, 20 % sont des forêts péri-urbaines et 33 % sont situés à proximité immédiate de zones touristiques ; 17 % ont vocation de protection contre les risques naturels.

Lorsque les contraintes pèsent uniformément sur l'ensemble des forêts, elles peuvent être considérées comme coût de gestion. En revanche, la question d'une compensation par la puissance publique de sujétions spéciales se pose pour le cas des éléments particuliers, localisés, qui entraînent pour les propriétaires des biens concernés des pertes de recettes ou des charges de gestion plus importantes. Dans certains cas (zones de protection renforcée, actions ciblées), des possibilités de compensation existent. Elles sont rarement mises en œuvre. Il apparaît considéré comme « normal » que les forêts domaniales, voire, dans une moindre mesure, les forêts communales, contribuent à l'effort environnemental imposé, quel qu'en soit l'impact sur leur équilibre général. Mis à part les travaux touristiques et certaines missions d'intérêt général (MIG)², ces contraintes ne donnent pas lieu, ou très faiblement, à compensation.

Interrogé sur le poids financier des contraintes environnementales, l'ONF les a estimées à 20 M€ Il a, néanmoins, fait valoir que les études économiques d'évaluation des coûts liés aux mesures de préservation de la biodiversité étaient très peu développées et plus réduites encore celles concernant l'évaluation des services rendus à la société par la biodiversité.

La constitution d'une MIG « environnement » pour formaliser et rémunérer ces actions, lorsqu'elles sont imposées par l'État à l'ONF et en ce qu'elles dépassent les obligations communes à tout acteur, public ou privé, en matière de développement durable ou de préservation de la biodiversité, a été envisagée à plusieurs reprises dans les études récentes sur l'ONF. Le COP 2012-2016 a ainsi prévu la création d'une MIG « biodiversité » et d'une MIG « prévention des risques ». Le rapport de présentation du budget 2012 fait état pour ces MIG de montants budgétés de 2,4 M€ pour la première et 4 M€ pour la seconde. Plus largement, le COP 2012-2016 prévoit que soit recherchée la valorisation économique de certains services environnementaux, assurés dans le cadre de la gestion durable multifonctionnelle, et que soit envisagé, dans le cas d'une plus-value apportée par la gestion forestière, un mode de paiement pour service éco-systémique, mesure que pourrait porter la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF). Sans préjudice de la possibilité de trouver des financements hors budget de l'État, la formalisation de missions déjà assumés par l'Office, éventuellement sous la forme de MIG nouvelles, conventionnées et financées spécifiquement, peut être neutre pour le budget de l'État, dès lors que celui-ci accorde une subvention à l'Office pour

² Sont concernées par ces compensations : biodiversité (limitée aux réserves biologiques, aux plans nationaux en faveur d'espèces particulièrement menacées, à la valorisation des compétences de l'ONF dans le domaine de la gestion des dunes littorales), restauration des terrains en montagne (RTM), dunes littorales, défense des forêts contre l'incendie (DFCI).

équilibrer ses comptes et que la rémunération de ces missions nouvellement formalisées vient réduire cette subvention d'équilibre. Cette formalisation peut avoir l'avantage de permettre ensuite de décliner cette mission avec les collectivités locales et d'obtenir leur contribution. Elle permettra aussi à l'Office de mieux justifier le coût des missions de service public qu'il assume et, partant, de mieux justifier la compensation financière qu'il en obtient de l'État. Actuellement, la compensation ne s'effectue qu'*a posteriori*, dans le cadre des subventions d'équilibre versées par l'État pour boucler le budget de l'établissement. Elle devrait s'effectuer *a priori*, sur la base d'une comptabilité analytique performante, qui n'existe pas à ce jour.

D. LES INCERTITUDES DU MARCHÉ DU BOIS

Les 2/3, environ, des produits d'exploitation de l'Office dépendent du marché du bois, dont 30 %³ de la vente du bois des forêts domaniales.

Chronologiquement, les prix du bois étaient historiquement très élevés à la suite des chocs pétroliers de 1973 et 1979. Les cours ont été affectés par les tempêtes de la fin de 1999, dont les nombreux chablis ont saturé le marché pendant quelques années, puis par la crise économique actuelle (chute en 2009, après une bonne année 2007 et rechute partielle en 2012).

Les cours du bois présentent donc depuis 1999, et notamment depuis 2007, une forte instabilité, variable selon les secteurs économiques concernés.

En temps normal, les influences de tous ces secteurs jouent, à un instant donné, dans des sens qui peuvent se compenser. En revanche, lors de grandes crises comme la crise économique actuelle ou celle liée aux ouragans de la fin de 1999, tous les secteurs sont touchés ensemble. À moyen terme, selon l'ONF et le ministère chargé de la forêt, le bois en général, qu'il soit bois d'œuvre, bois d'industrie (matériaux renouvelables) ou bois énergie (énergie renouvelable), devrait faire l'objet d'une demande française, européenne et mondiale en hausse. De fait, l'année 2013 a été caractérisée par un redressement important des cours.

E. LES MOYENS D'UNE POLITIQUE COMMERCIALE

L'ONF a inscrit ses activités de vente de bois et ses activités concurrentielles dans une démarche commerciale qui vise à mieux connaître le marché, les clients et, pour les activités concurrentielles, la concurrence. Il a ainsi répondu à l'une des observations formulées par la Cour lors de son précédent contrôle.

L'ONF estime ne pas pouvoir mettre en place un outil prospectif qui permettrait d'anticiper l'évolution du prix du bois. Il dispose néanmoins d'informations récentes sur les marchés du bois et réalise un tableau de conjoncture, actualisé chaque mois, qui donne des orientations, complétées par des informations provenant des clients. Ce corpus lui apporte une visibilité accrue de l'évolution des marchés, au moins sur le court terme, et l'aide à définir sa stratégie commerciale. L'ONF participe à l'observatoire économique mis en place par France Bois Forêt en 2009 et aux réunions d'échange avec les autres acteurs de l'amont ; il contribue au suivi de l'évolution des prix du bois confié

³ (sauf en 2009 : 23 %)

au service de la statistique et de la prospective (SSP) du ministère chargé de l'agriculture depuis 2011. Il est, depuis 1999, en contacts fréquents avec ses homologues européens directement ou au sein du réseau EUSTAFOR (*European State Forest Association*).

L'Office a su identifier, en son sein, des acteurs et des outils pour améliorer sa connaissance du marché. Toutefois, interrogé sur d'éventuelles pratiques de parangonnage qui pourraient résulter des contacts établis avec les structures étrangères, l'Office n'a produit aucune étude, malgré plusieurs demandes.

La connaissance de la clientèle a également été améliorée. Ainsi, pour chaque exercice, le chiffre d'affaires bois global est analysé par client, en forêt domaniale, en forêt des collectivités et toutes forêts publiques confondues. Plusieurs typologies des clients « bois » de l'ONF ont été établies par l'Office : selon l'activité principale de l'entreprise, selon l'importance des achats de bois passant par l'ONF (en chiffre d'affaires ou en volume), selon l'origine géographique des acheteurs, avec notamment la part des acheteurs étrangers.

II. LA RECHERCHE D'UN ACCROISSEMENT DES PRODUITS DE LA GESTION DE LA FORÊT DOMANIALE

A. LES VENTES DE BOIS : RESSOURCE PRINCIPALE, IRRÉGULIÈRE ET DÉCLINANTE

Les produits de l'activité « forêt domaniale » ont représenté sur la période, sauf en 2009 (46 %), la moitié des produits de l'ONF issus du total de ses activités « forêts domaniales », « forêts des collectivités », « missions d'intérêt général » et « concurrentiel », en excluant les « non-incorporés » et les « services internes ».

Ces produits ont baissé par rapport à l'année précédente, en 2008 (- 6 %) et en 2009 (- 13 %), avant de croître en 2010 (+ 11,7 %) et en 2011 (+ 16,6 %) ; ils se sont stabilisés en 2012 (361 M€ chiffre retraité des conséquences de la modification de la comptabilité analytique : affectation de la subvention d'équilibre et transfert des activités touristiques et environnementales) et restent encore, ainsi, légèrement inférieurs à leur niveau de 2007 (363 M€). Si l'on ne tient compte que du chiffre d'affaires externe (en excluant par conséquent le chiffre d'affaires interne, la production immobilisée, la production stockée, les subventions non affectées), le niveau de 2012 (290 M€) reste bien inférieur à celui de 2007 (312 M€), et même à celui de 2011 (305 M€). Il marque, cependant, un progrès au regard de ceux de 2008 et 2010 (284 M€ et 286 M€) et plus encore de celui de 2009 (222 M€). Ces évolutions sont dues, pour l'essentiel, aux variations du produit des ventes de bois.

Les ventes de bois représentent, en effet, à elles seules, plus de la moitié des produits des forêts domaniales, et, si l'on ne tient compte que du chiffre d'affaires externe du domaine, elles en constituent environ les trois quarts. Elles sont complétées des produits de la pêche et de la chasse et de celui des concessions, en légère progression. Les autres postes significatifs (travaux forestiers, travaux touristiques et gestion forestière) résultent principalement de travaux immobilisés.

À la seule lecture des comptes analytiques, la gestion de la forêt domaniale est excédentaire sur toute la période. Cet excédent se réduit. Il passe, en effet, de 59 M€ en 2007 à 24,5 M€ en 2012. La tendance à la baisse est régulière, 2009 marquant une chute momentanée. Le résultat de l'activité « forêts domaniales » serait, cependant,

devenu déficitaire en 2012 sans la réorganisation de la comptabilité analytique qui a conduit à y affecter la subvention d'équilibre (44,86 M€). Cette évolution est inquiétante.

B. LA RECHERCHE D'UNE AUGMENTATION DE LA RÉCOLTE

Un objectif d'accroissement de la récolte a été prévu dans les deux contrats d'objectifs et de performance (COP) successifs. Le COP 2007-2011 prévoyait une augmentation du volume mis sur le marché à un niveau compris entre 6,8 Mm³ et 7,5 Mm³. Cette augmentation devait être obtenue par la dynamisation de la sylviculture (adaptation au changement climatique, forêts moins denses, espèces à croissance plus rapide, rajeunissement des peuplements, etc.), par la mise en exploitation de peuplements sous-exploités, vieillissants ou peu accessibles, grâce à la hausse des prix et par une décapitalisation raisonnée de peuplements en sur-maturité dont la qualité se dégrade ou ne répond pas à l'évolution de la demande. Le COP 2012-2016 prévoit une optimisation de la récolte en stabilisant le stock sur pied à son niveau de 2012.

Ces objectifs de volume de récolte n'ont pas été atteints. Tout en relevant l'impact de la crise économique et de la baisse de la demande qui s'en est suivie, le rapport annuel de performance 2007-2011 de l'ONF reconnaît que les volumes offerts ont été insuffisants ; son estimation des marges de progression au regard de l'accroissement naturel reste prudente au regard de la différence de 1,9 Mm³ relevée entre production et prélèvement, puisque le volume optimal de récolte est estimé à 6,8 Mm³ pour les forêts domaniales, marquant ainsi une augmentation de 0,9 Mm³ par rapport à la récolte moyenne constatée sur les années 2007-2012.

Le rapport de performance fait porter la responsabilité de cette insuffisance de la récolte à la crise économique, aux gels de surface dus aux objectifs environnementaux (îlots de sénescence et réserve biologique intégrale). Or, sur ce dernier point, et sans vouloir méconnaître l'impact des objectifs environnementaux, selon le bilan patrimonial des forêts domaniales hors DOM, si les réserves biologiques intégrales couvraient 14 000 ha, les réserves biologiques intégrales boisées ne couvraient que 10 800 ha, et les îlots de sénescence, 11 800 ha (sur un total de 117 400 ha en sénescence). Ce ne sont donc, au total, que 22 600 ha sur 1,5 M ha boisés de forêts domaniales qui ont été retirés de la production au titre des zones mentionnées. De plus, pour certaines d'entre elles, elles ont été installées dans des zones sans enjeu de production.

Ce rapport considère également que l'objectif était trop ambitieux au regard de l'accroissement naturel. Il apparaît, cependant, que la récolte en forêt domaniale reste inférieure à l'accroissement biologique, même réduit de la mortalité.

L'argument de l'ONF selon lequel, le stock sur pied restant constant, la mobilisation de la ressource en bois doit être considérée comme bonne, peut être relativisé. La référence au stock sur pied, en effet, n'est pas la plus pertinente, car les données disponibles ne prennent pas en compte la période la plus récente ni l'impact des tempêtes de 1999 et 2009.

Le Rapport de développement durable (RDD) pour 2009 explique l'insuffisance de la production par l'impact de la crise, mais mentionne aussi que l'ONF a refusé de vendre des chênes en raison de prix insuffisants et que, si le secteur de la construction a permis aux résineux et aux bois d'industrie de mieux résister, la part du bois importé dans ce secteur reste forte. Le rapport sur *le modèle économique de l'ONF* du Conseil

général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de l'inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), de janvier 2011, a estimé que la décision de ne pas « brader » le chêne avait réduit, en 2009, le produit des ventes de bois de 12,6 M€

Le *RDD 2010* fait état des difficultés de commercialisation, en France, des bois d'œuvre feuillus (hêtre particulièrement) et de leur dépendance à l'exportation. Cette explication est reprise par le *RDD 2011*.

Cependant, de façon générale, l'insuffisance de la demande n'est pas alléguée pour justifier d'une impossibilité d'accroître la production. Les différences entre volumes récoltés et volumes commercialisés ne sont pas significatives. L'examen de la balance commerciale ne montre pas de tension particulière sur la satisfaction de la demande. De 2009 à 2011, les exportations de bois brut ont notablement progressé, puis baissé en 2012. Enfin, sans préjudice du solde excédentaire de ces deux produits, la France a importé, en 2012, pour 54 M€ de conifères (grumes et trituration) et pour 20 M€ de feuillus tempérés (grumes et trituration), bois qu'elle produit.

Les enseignements tirés, notamment, des tempêtes de 1999 conduisent à envisager des peuplements forestiers en moyenne moins denses, moins âgés et moins hauts. Simultanément, la dynamisation de la sylviculture permet d'obtenir d'aussi gros bois dans une période plus courte et diminue ainsi les risques de dépréciation ou de perte. De même, pour l'essentiel, la demande porte désormais sur des bois de moindre diamètre. Il résulte de cet ensemble de facteurs que le temps de production en est réduit et la possibilité de récolte accrue. Outre ces considérations générales, la récolte en forêt domaniale peut également être dynamisée dans certaines situations particulières : récolte de peuplements sous-exploités, vieillissants ou peu accessibles, dont l'exploitation devient économiquement rentable, grâce à l'évolution des prix et de nouveaux débouchés, notamment pour le bois énergie ; récolte raisonnée de peuplements dont la qualité des produits se dégrade ou ne répond pas à l'évolution de la demande.

Enfin, malgré le temps long dans lequel s'inscrivent toutes les décisions en matière forestière, l'accent devrait être mis sur les essences les plus demandées (résineux).

Malgré l'incertitude des cours, la récolte d'un volume accru entraînera une augmentation des produits de la vente de bois, qui peut être estimée, selon les hypothèses, entre un minimum de 25 M€ et un maximum de 40 M€

Accroître les volumes récoltés est, à la fois, une possibilité physique et commerciale, un objectif contractuel, la conséquence pratique des nouvelles méthodes de sylviculture et une ressource potentielle nécessaire.

Faire de l'augmentation de la récolte une priorité de l'Office devra se traduire par sa prise en compte dans le dispositif de prévision de récolte et, notamment, dans les aménagements forestiers.

C. DEUX OBJECTIFS PARTICULIERS DE LA POLITIQUE DE VENTE NON DÉNUÉS D'INCONVÉNIENTS

L'ONF recourt à quatre modes de vente : la vente en bloc et sur pied, la vente sur pied à la mesure, la vente de bois façonnés en bloc, la vente de bois façonnés à la mesure.

L'ONF se fixe pour objectif de développer les ventes de bois façonnés comme porteurs d'une valeur ajoutée supérieure.

Parallèlement à ces modes de ventes, l'ONF développe la pratique des contrats d'approvisionnement.

Le contrat d'approvisionnement est négocié de gré à gré, et les bois sont vendus à la mesure, généralement en bois façonnés. D'une durée de quelques mois à plusieurs années, il peut comporter plusieurs tranches. Le prix de chaque tranche est ferme, mais révisable. Les produits livrables en contrats d'approvisionnement sont les bois d'œuvre de résineux et de hêtre, tous les bois d'industrie. Selon l'ONF, ces contrats d'approvisionnement permettent aux entreprises de disposer des produits bois recherchés et de bénéficier d'une garantie d'approvisionnement, en qualité et en quantité, de réduire fortement les coûts de prospection, de bénéficier de prix garantis à une tarification équitable. Ils permettent aussi à l'ONF de bénéficier d'une sécurité en cas de baisse des prix et de la demande. Malgré le risque qu'induisent ces contrats de limiter les profits à attendre de hausses des cours, l'Office estime qu'ils lui restent bénéfiques à terme.

La progression des ventes de gré à gré, et particulièrement celles de bois façonnés ou à la mesure, qui en résulte pour partie, s'est accompagnée d'une réduction corrélative de la part des ventes publiques. La répartition qui, en 1997, était de 80 %-20 %, en faveur des ventes publiques est désormais équilibrée à 50 %-50 %.

Le COP 2007-2011 prévoyait que la part des ventes en contrat d'approvisionnement des bois des forêts domaniales devait atteindre, en 2011 (dernière année du contrat), 35 % du volume total vendu. Le COP 2012-2016 fixe un objectif de 40 % du volume de bois vendu (hors bois de chêne) en contrat d'approvisionnement. En 2011, le taux de contractualisation des volumes vendus, variable selon les essences, s'est établi, en moyenne, à 27,7 %. En 2012, il a régressé à 26,9 %. L'objectif n'a donc pas été atteint.

L'ONF s'est également fixé pour objectif d'accroître la part des bois façonnés dans le total des bois qu'il vend. La façon donne, en effet, une valeur ajoutée plus importante au bois vendu. Cet objectif a été atteint entre 2010 et 2012, la part des bois façonnés dans le chiffre d'affaires est, en effet, passée de 38,5 % à 46,8 %, puis à 47,2 %, pour une part des volumes vendus passée de 27,7 % à 31,7 %, puis à 33,9 %. La part de la valeur ajoutée des bois façonnés dans la valeur ajoutée des bois vendus est passée, dans le même temps, de 28,4 % à 36,5 %, puis à 36,6 %.

Malgré la demande formulée à l'Office, la répartition des bénéfices des ventes de bois en forêt domaniale entre les deux modes de commercialisation n'a pas été produite. Il est, certes, possible de calculer qu'en 2012, pour une différence de valeur ajoutée au m³ de 3,8 € la quasi-totalité des 2 Mm³ commercialisés en bois façonné ont produit une valeur ajoutée supérieure de 7,6 M€ à ce qu'elle aurait été s'ils avaient été commercialisés en bois sur pied. Mais, à défaut de savoir si la commercialisation de bois façonnés est plus coûteuse pour l'Office (en personnel, études, etc. - hors charges externes), il n'est pas, là non plus, possible d'apprécier l'intérêt réel pour l'Office du choix préférentiel de vendre des bois façonnés. L'Office devra sur ce point améliorer sa comptabilité analytique.

Cependant, selon une étude réalisée par Capgemini et présentée au comité de direction de l'Office au début de 2013, le profit financier tiré par l'Office du bois façonné serait, pour l'année 2011, inférieur à celui du bois sur pied. « Le chiffre

d'affaires au m³ pour le bois sur pied (29,55 €) » avait été légèrement supérieur à « la marge unitaire au m³ du bois façonné, hors coûts indirects (28,97 €) ». En 2011, un m³ vendu sur pied a été légèrement plus profitable qu'un m³ vendu façonné.

D'autre part, et sous la réserve, apportée par l'Office, d'une comparabilité limitée à des assortiments équivalents d'essence et de qualité, l'écart des valeurs ajoutées par m³ entre bois sur pied et bois façonné se réduit, ce qui serait dû au choix de développer le bois façonné par un recours exclusif à des prestations externes auprès d'entreprises de travaux forestiers « dans une optique de maximisation de la marge nette globale⁴ ». De même, les prix du bois sur pied ont été plus stables sur la période 2010-2012 (29 €/m³ chaque année) que les prix du bois façonné (49 €/m³, 57 €/m³, 51 €/m³).

Ces désavantages seraient compensés par des perspectives de développement et de rentabilité accrue, supérieures à celles du bois sur pied et par l'intérêt que présente pour la filière un plus grand investissement dans cette production, où l'ONF ne représente actuellement que 6 % des volumes commercialisés.

D. DES ÉVOLUTIONS DIVERGENTES ATTENDUES POUR LES RECETTES ACCESSOIRES

Les produits de la chasse, de la pêche et des concessions progressent régulièrement. Avec un total de l'ordre de 60 M€, ils représentent à peu près 20 % du chiffre d'affaires externe des forêts domaniales.

La contractualisation des baux de pêche a eu lieu à la fin de l'année 2005 pour une période de 12 ans à partir du 1^{er} janvier 2006. La contractualisation a porté sur environ 330 baux de pêche, particulièrement en zone de montagne, et génère une recette annuelle de l'ordre de 300 000 € au niveau national.

L'ONF exploite la chasse essentiellement dans le cadre de baux pluriannuels. Ces baux sont conclus en principe après adjudications publiques, même si des locations amiables sont possibles dans certains cas. Le renouvellement des baux de chasse en forêt domaniale se pratique de façon périodique sur un rythme de 12 ans. La dernière adjudication a eu lieu en 2004. Les baux alors conclus prendront fin pour la plupart le 31 mars 2016. Les prélèvements qui résultent de la chasse restent inférieurs à l'accroissement naturel du gibier. Ils permettent néanmoins de lutter contre la pression qu'exerce le gibier sur le milieu forestier, dont le coût est estimé de 15 à 20 M€/an.

Les recettes globales générées par les seules adjudications sont de 31,5 M€, correspondant à un prix moyen de location de 33 €/ha comparable à celui des adjudications précédentes. Le prochain renouvellement général, en 2016, pourrait enregistrer une pression à la baisse des baux, due principalement à la poursuite de la baisse du nombre de chasseurs. Les recettes de la chasse, qui approchent, au total, 45 M€, pourraient donc régresser. Cette baisse de la recette brute pourrait être compensée, selon l'ONF, par la mise en place de nouvelles modalités de location qui amélioreraient la maîtrise de la population du grand gibier et permettraient de réduire les surcoûts de protection ou de reconstitution des peuplements forestiers.

⁴ Cf. synthèse financière du RDD 2011.

Les recettes des concessions domaniales marquent une progression que l'ONF attribue à une politique active de renégociations avec les concessionnaires et d'ouverture à la concurrence. Elles sont, en effet, passées de 13 à 18 M€ entre 2007 et 2013. Elles n'étaient que de 9,3 M€ en 2003. Elles sont constituées, pour leur plus grande part, de recettes sur les bâtiments, les campings (22 %), les carrières (11 %), les réseaux de transport d'énergie électrique et les équipements de télécommunications (relais hertziens, fibres optiques, stations télécoms, etc.). L'ONF estime que cette progression devrait se poursuivre.

E. DES CHARGES CROISSANTES

Retraitées, comme les produits, des conséquences de la modification de la comptabilité analytique, les charges 2012 s'établissent à 353,6 M€; elles marquent une progression de 31 M€ par rapport à 2011.

Deux postes expliquent principalement cette progression (pour 21,5 M€) : les travaux forestiers : + 18,6 M€ (hors progression de la masse salariale), l'élaboration des aménagements : + 2,9 M€ (hors progression de la masse salariale). Ils correspondent à l'objectif du nouveau COP, « ambitieux en matière de travaux patrimoniaux » et traduisent donc l'augmentation des travaux en forêt. Ces travaux avaient été fortement réduits en 2009, dans le cadre d'un plan d'économie, et progressent depuis lors. L'Office a néanmoins estimé qu'ils étaient inférieurs à ce qu'ils devraient être : ils se sont, en effet, établis au-dessous de 65 M€ par an en moyenne pour la période 2007-2012, alors que le besoin minimal est estimé à 80 M€.

Sur la période 2007-2012, les charges ont progressé de 30 % et les produits de 16 %, ce qui correspond à la dégradation du solde de l'activité. La part des charges d'exploitation des bois dans le total des charges tend à augmenter, conséquence de l'augmentation des ventes de bois façonnés.

La forte différence qui persiste entre les coûts de gestion de la forêt domaniale (86 €/ha en 2012) et ceux de la gestion de la forêt des collectivités (60,8 €/ha) tient, selon l'Office, en premier lieu, aux charges cynégétiques, puis à la gestion des concessions et, enfin, aux missions d'accueil du public. Le bilan analytique ne permet pas de confirmer cette analyse : il n'inscrit, par exemple, en 2012, que 220 000 € de charges pour la chasse et la pêche et 250 000 € pour les concessions. L'Office devra donc améliorer sur ce point sa comptabilité analytique.

| |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Recommandation n°1. Respecter les objectifs de production en volume qui sont fixés par les autorités de tutelle. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

III. L'IMPLICATION DES COLLECTIVITÉS DANS LE RÉÉQUILIBRAGE DE LA GESTION DE LEURS FORÊTS

A. UN PRINCIPE D'ÉQUILIBRE FINANCIER

Chargé de la mise en œuvre du régime forestier, l'ONF est rémunéré pour cette prestation par le versement de frais de garderie et d'administration, exclusifs de toute autre rémunération. Cette rémunération est fixée à 12 % du montant hors taxe des

produits de ces forêts (10 % pour les communes de montagnes), complétés, depuis le 1^{er} janvier 2012, d'une contribution de 2 € par hectare.

Au cas où ces ressources ne couvrent pas la valeur réelle des dépenses de l'Office dans les bois et forêts en question, une subvention du budget général est accordée : le versement compensateur.

L'ONF perçoit, de plus, des frais sur les ventes groupées de bois qu'il effectue pour le compte des collectivités. Ces frais s'élèvent à 1 % des sommes recouvrées.

B. UN DÉFICIT ACCRU

Le déficit, pour l'ONF, de la gestion des forêts des collectivités s'est aggravé sur la période, passant de 3,5 M€ à 20,8 M€

Hormis le chiffre d'affaires des ventes groupées, neutre pour l'activité sous réserve de la rémunération qu'en tire l'Office, les recettes que perçoit l'Office pour sa gestion de la forêt des collectivités sont très principalement constituées du versement compensateur et, plus marginalement, des frais de garderie, augmentés, depuis 2012, d'un versement communal supplémentaire de 2 € par hectare géré. Ce versement compensateur représente, en 2012, 78,6 % du chiffre d'affaires externe de l'activité. Or le versement compensateur est bloqué, quand il n'est pas réduit. Depuis au moins 1999 jusqu'à 2008 inclus, le montant versé a été inférieur au montant annoncé. Depuis 2003, le montant du versement compensateur ne suffit plus à équilibrer l'activité.

Les frais de garderie sont proportionnels au produit hors taxes des forêts gérées. La plus grande part de ces produits provient des ventes de bois ; les frais encaissés dépendent donc des prix et volumes concernés et ne correspondent pas nécessairement aux charges supportées par l'Office. Une commune qui ne souhaite pas vendre de bois ne paiera rien à l'Office et bénéficiera, néanmoins, de ses prestations. C'est pourquoi a été créée par la loi de finances pour 2012 la contribution annuelle de 2 € par hectare de terrains relevant du régime forestier et dotés d'un document de gestion, déjà mentionnée, que les collectivités territoriales doivent acquitter au bénéfice de l'Office national des forêts. En 2012, la hausse des ventes de bois a, mécaniquement, entraîné une hausse des produits de garderie de 2,2 M€ et la création de la contribution à l'hectare, une recette nouvelle de 4,7 M€. En 2014, le versement compensateur a, cependant, été accru. La direction du budget estime qu'il est sans doute temps de revoir le partage de l'effort financier entre l'État et les collectivités locales, produit net important concerné par les collectivités locales (après paiement des frais de garderie et des services commandés à l'ONF), qu'apportait le produit de 123 M€ en 2012.

Le complément de produits provient du rattachement au domaine fonctionnel de l'exploitation groupée, jusque-là suivie en concurrentiel patrimonial (5,8 M€), de contributions publiques (4,7 M€, principalement la quote-part du Fonds national d'assurance formation des salariés des exploitations et des exploitations et entreprises agricoles (FAFSEA), jusque-là suivis en « non incorporé ») et de divers autres produits anciennement suivis en « non incorporé ».

Les charges de gestion des forêts des collectivités, ventes groupées incluses, ont crû de 146 M€ à 226 M€ soit une progression de 54,6 %, supérieure à celle des produits. Elles se répartissent, pour leur quasi-totalité, entre masse salariale, achats internes et charges de fonctionnement. Les achats internes ont évolué entre 2,20 % et 3,25 % du total. Les charges de fonctionnement ont crû de 18 % à 38 %. Elles sont très principalement constituées des charges de mobilisation des bois et, dans une moindre

mesure, des charges de gestion forestière. Cette évolution traduit l'importance croissante de la sous-traitance en forêt des collectivités. Corrélativement, la part de la masse salariale s'est réduite de 78 % à 58 %.

L'activité « forêt des collectivités » est la seule pour laquelle les bilans analytiques rendent compte des effectifs employés sous la forme d'un nombre reconstitué d'ETP global affecté au soutien « management » et à la production ; malgré plusieurs demandes, la ventilation annuelle par activité des ETP, par catégorie et niveau d'employés n'a cependant pas été produite, ni pour cette activité, ni pour les autres. L'évolution des effectifs totaux affectés à l'activité « forêt des collectivités » est irrégulière : ils progressent fortement entre 2007 et 2008, se réduisent en 2009 et 2010, progressent à nouveau en 2011 pour se stabiliser en 2012. Dans le même temps, la part consacrée au soutien se réduit à l'avantage de celle consacrée à la production.

C. LA POURSUITE ET LE DÉVELOPPEMENT DES ACTIONS ENGAGÉES AVEC LES COLLECTIVITÉS PROPRIÉTAIRES

Les objectifs de récolte fixés par le COP 2007-2011 ont été atteints. Néanmoins, le volume moyen annuel récolté sur la période 2007-2012 (soit 7,7 Mm³) est de 5,5 Mm³ inférieur à l'accroissement biologique. Comme dans le cas des forêts domaniales, et pour des motifs semblables, une augmentation de la récolte annuelle dans les forêts des collectivités apparaît comme possible. Le COP 2012-2016 prévoit d'accroître la récolte pour approcher la stabilisation en moyenne du stock sur pied : 9,3 Mm³/ an à l'échéance 2016, soit 200 000 m³/an en plus par rapport à 2010, et de 10 à 11 Mm³ en 2020. Cette prévision d'augmentation de la récolte, qu'il serait sans doute souhaitable d'accélérer, la laissera, en 2016 et encore en 2020, toutes choses égales par ailleurs, à un niveau bien inférieur à l'accroissement naturel, même compte tenu de la mortalité (0,9 Mm³/an). Pour mémoire, tout accroissement des ventes des collectivités de 1 Mm³ apporte, à l'Office, une recette supplémentaire de 3 M€

Les forêts concernées par le régime forestier, en métropole, sont nombreuses et de tailles variées. Le grand nombre de forêts et le grand nombre de propriétaires compliquent l'élaboration des plans d'aménagement. La petite taille des forêts complique et renchérit la gestion, l'exploitation et la commercialisation des bois.

Le développement souhaité des « ventes groupées » et de « l'exploitation groupée » permettrait d'alléger une part des contraintes qui résultent du morcellement. D'autre part, l'État, l'Office national des forêts et la Fédération nationale des communes forestières se sont engagés, dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance 2012-2016, à travailler sur des solutions de regroupement de la gestion des forêts communales, par la création d'établissements publics de coopération intercommunale. Ces mesures pourraient aider à maîtriser la hausse des coûts de la gestion des bois, de leur mobilisation et de l'élaboration des aménagements, constatée à l'étude des charges.

Le contenu exact des prestations qui incombent à l'ONF pour la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités ressort de manière peu détaillée des dispositions du code forestier. La charte de la forêt communale en donne une nomenclature. L'ONF et le ministère chargé des forêts estiment cette définition suffisante. Toutefois, le contenu détaillé des actions qui relèvent du régime forestier, tant en ce qui concerne la mission de gestion des forêts des collectivités qu'en ce qui concerne les missions d'intérêt général, devrait être précisé. Les adaptations de ce contenu aux enjeux - au demeurant déjà constatées, actuellement, sur le terrain - et les conditions de l'évaluation des actions pourraient également être définies.

Ces trois ordres de mesures (récolte, regroupement et redéfinition) ne peuvent être envisagés sans une bonne coopération avec les collectivités propriétaires. Elles sont, en effet, maîtresses de la quantité de la récolte, largement décisionnaires en ce qui concerne les regroupements et les modes de récolte, partenaires incontournables comme bénéficiaires, donneurs d'ordre ou clientes des prestations du régime forestier. De nombreuses mesures ont été prises depuis dix ans qui vont dans le sens d'un tel partenariat.

IV. UN RETOUR AU PRINCIPE DU PRESCRIPTEUR PAYEUR POUR LES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (MIG)

A. L'ONF, UN PRESTATAIRE CO-FINANCEUR

Le COP 2007-2011 prévoyait que les MIG confiées par l'État à l'ONF feraient l'objet de conventions pour un montant total égal à leur base 2006 en euros constants et que ces conventions préciseraient la part de financement de l'État et la part de l'ONF, croissante (de 0 % en 2006 à 54 % en 2011). Ce choix s'est traduit par une aggravation du déficit des MIG (État et toutes MIG) qui a doublé entre 2007 et 2011, passant de 12 M€ à 24 M€ et équivalant, en 2011, au tiers des charges de l'activité.

Le co-financement des MIG État assumé par l'Office n'est pas la seule origine du déficit de l'activité pour l'Office. Il supporte, en effet, également, la part non subventionnée par l'Europe des projets complexes, essentiellement la rémunération des fonctionnaires et assimilés, qu'il s'agisse du personnel directement affecté à la réalisation de ces projets ou des coûts de soutien administratif, particulièrement lourds. De même, les interventions patrimoniales intègrent le fonds d'intervention pour l'environnement et le développement durable constitué par l'Office et destiné aux directions territoriales de l'Office qui n'enregistre pas de produits extérieurs. Enfin, une part du sous-financement tient aux difficultés de l'Office, d'une part, à déterminer précisément le coût complet de ses prestations et, d'autre part, à le facturer à ses donneurs d'ordre. Enfin, la prise en charge des « Chablis Klaus », pour les forêts communales et privées, intégrée dans l'activité patrimoniale, à la demande de l'État, mais non compensée, entraîne également une charge pour l'Office.

La réduction du déficit à 10 M€, observée en 2012, tient aux modifications de la comptabilité analytique (transfert des activités touristiques) qui ont induit une forte diminution du format de l'activité et à l'abandon du cofinancement des MIG État par l'Office.

B. LE RETOUR AU FINANCEMENT PAR LES DONNEURS D'ORDRE

Le COP 2012-2016 prévoit que les MIG confiées à l'ONF soient financées par l'État sur la base de conventions spécifiques.

Pour ce faire, la notion de MIG a été précisée. Le domaine fonctionnel des MIG regroupe désormais toutes les activités d'intérêt général qui s'exercent hors du domaine concurrentiel. Il distingue les MIG, nationales ou locales, intégralement financées (ou qui devraient l'être) par les donneurs d'ordre, des actions d'intérêt général (qui peuvent être cofinancées par l'ONF). Toute autre prestation commandée et financée par un client est désormais suivie en concurrentiel.

Simultanément, comme également prévu dans le COP, l'Office met en place un dispositif qui lui permet de mieux apprécier le coût de ses prestations. Cependant, le bilan analytique 2012, tel qu'il a été produit, ne fait pas la distinction entre les MIG et les actions d'intérêt général. Cette distinction permettrait de regrouper, d'une part, les missions qui doivent être financées par les donneurs d'ordre et, d'autre part, les actions, qui peuvent être cofinancées par l'Office et d'en apprécier l'équilibre.

C. LA PERSISTANCE D' ACTIONS RESTÉES EN PARTIE À LA CHARGE DE L'OFFICE

Le retour au principe du financement au coût complet, par l'État, dans le COP 2012-2016, a permis le rééquilibrage de l'activité « MIG nationales + surveillance phytosanitaire », même si prises individuellement, trois MIG restent déficitaires (surveillance phytosanitaire, RTM et gestion des domaines).

Outre ces trois MIG nationales⁵, d'autres missions restent déficitaires. Les « projets complexes », d'initiatives internationales ou autres, restent structurellement déficitaires (3,3 M€), pour les causes déjà évoquées, notamment, du non remboursement des traitements de fonctionnaires par l'Union européenne. La mission « insertion » présente un déficit de presque 2 M€ Pour ce qui est des conventions locales, la mission « Chablis Klaus », en réalité sur l'initiative de l'État, présente un déficit supérieur à 1 M€ L'ONF explique, néanmoins, que l'activité en question devrait être équilibrée sur l'ensemble de son déroulement. La mission défense des forêts contre l'incendie présente également un déficit : 0,7 M€ Diverses missions spécifiques locales, regroupées, eu égard à leur nombre et à la variété de leurs natures, constituent un déficit de plus de 3 M€

Selon le même bilan analytique 2012, la ventilation des coûts du siège constitue l'une des origines du déficit (pour 1,4 M€ sur les seules missions locales). Cette analyse tend à confirmer que, pour les missions locales au moins, la facturation au coût complet n'est pas encore une réalité. Sur ce point, l'Office indique qu'au-delà des seuls coûts du siège, c'est l'imputation de l'ensemble des coûts de structure qui reste encore perfectible, malgré la réforme de la comptabilité analytique de 2012.

Si l'on se réfère à la redéfinition du secteur, toutes les missions d'intérêt général devraient être financées à leur coût complet par les donneurs d'ordre (État ou collectivités), seules les actions d'intérêt général pourraient être cofinancées par l'ONF.

Or, nonobstant ce principe de remboursement au coût complet, pour certaines MIG nationales (surveillance phytosanitaire, DFCI, etc.), l'État estime que l'ONF est redevable d'une partie de la prestation au titre du régime forestier et impose donc une réfaction sur le prix qu'il verse au titre de la MIG. L'ONF affecte la totalité des dépenses à la MIG, mais n'opère pas de transfert financier du régime forestier vers l'activité MIG, qui reste ainsi déficitaire.

D'autre part, l'Office se trouve soumis aux règles des donneurs d'ordre locaux. Le même principe de réfaction pour prestations partiellement incluses dans le régime forestier peut être imposé par les services déconcentrés de l'État ou les collectivités, la détermination de certains remboursements peut être forfaitisée, une partie de la base de

⁵ L'une de ces trois MIG nationales, celle des domaines, a désormais disparu comme MIG.

la dépense exclue des remboursements, ou le remboursement plafonné (règlements européens, des collectivités, etc.).

Si le principe de la réfaction pour prestations déjà partiellement incluses dans le régime forestier apparaît admissible, les forfaitisations, limites de base de remboursement et plafonnements ne devraient pas être pratiqués pour les MIG, que l'ONF accomplit en application de la loi et qui doivent être financées au coût complet. En revanche, ces règles de forfaitisation, limitation de base et plafonnement sont recevables dans les interventions à caractère d'intérêt général auxquelles l'Office participe ou dont il prend l'initiative. Dans cette hypothèse, cependant, l'ONF doit être sélectif et ne pas accepter de missions déficitaires qui ne soient réellement compensées par un autre intérêt (gestion des réserves naturelles, etc.).

L'Office fait, en outre, valoir que les donneurs d'ordre de MIG ne s'inscrivent pas réellement dans une relation client-fournisseur avec l'Office : qu'ils vérifient le détail des coûts d'exécution et ajustent à la baisse leurs paiements lorsque l'Office a, par un effort de productivité interne, réussi à assurer une prestation à moindre coût que prévu au devis initial, qu'en revanche, ils laissent les surcoûts à la charge de l'Office.

L'Office souligne, néanmoins, que 2012 est l'année de mise en place d'un nouveau système ; il considère que l'usage l'améliorera. Un retour d'expérience est prévu en 2014.

V. UNE SÉLECTION PLUS RIGOUREUSE DES ACTIVITÉS CONCURRENTIELLES

A. UN DÉFICIT PERSISTANT ET IRRÉGULIER

Les activités concurrentielles distinguent les travaux patrimoniaux des collectivités, en complément du régime forestier, et les prestations de service pour « protéger, gérer et valoriser le patrimoine naturel ». Au titre de la première catégorie, l'ONF effectue pour le compte des communes et autres collectivités publiques, des travaux sylvicoles et d'exploitation en forêt. Ces travaux sont des interventions commandées par les collectivités sur la base du programme de travaux, proposé par l'ONF au titre du régime forestier, pour permettre l'application de l'aménagement forestier. Pour ce qui est de la seconde catégorie, l'ONF propose ses savoir-faire aux gestionnaires d'espaces naturels et, notamment, aux élus des collectivités, aux gestionnaires d'emprises ou encore de sites privés. Parallèlement à cet axe d'analyse, fonction de la destination de l'activité vendue, est distingué un autre axe, fonction du type de produit vendu, selon quatre familles : produits finis, travaux, études et services (y compris expertises), maîtrise d'œuvre (y compris assistance technique à donneur d'ordre).

Les deux activités, patrimoniale et de service, se soldent par des déficits. Le déficit des activités concurrentielles, en 2012, soit 19 M€, constitue plus du quart (27 %) du déficit total recalculé de l'Office (70 M€).

Les produits finis sont excédentaires, sauf en 2011, où apparaît un léger déficit ; mais leur poids est marginal. Les travaux, qui représentent environ les trois quarts des produits, sont également généralement excédentaires, sauf en 2010 et 2012. Les deux autres sous-secteurs par activité sont déficitaires, sauf la maîtrise d'œuvre en 2012. C'est l'activité « expertise et services » du sous-secteur « concurrentiel services » qui constitue, sur l'ensemble de la période, la principale source de déficit.

Cette situation de déficit n'est pas nouvelle. Depuis 2001, le secteur des activités concurrentielles a accumulé un déficit de 106 M€ dont l'ONF supporte le financement.

Interrogé sur la situation des activités concurrentielles de l'Office au regard du droit communautaire, le ministère chargé des finances a estimé que le fait que les subventions versées à l'ONF au titre du régime forestier bénéficient à l'ensemble des activités de l'Office, y compris ses activités concurrentielles, ne respecte pas les exigences posées par la Commission européenne. Effectivement, les activités concurrentielles d'un opérateur qui exerce également des missions de service d'intérêt économique général (SIEG) et des activités non économiques ne doivent pas recevoir de financements publics. De même, la compensation des coûts des activités non économiques et des missions de SIEG ne doit pas servir à financer les activités concurrentielles. Or les pertes de l'activité concurrentielle sont supportées par le produit de la forêt domaniale et les autres recettes de l'Office, notamment les subventions d'équilibre. Les activités concurrentielles déficitaires doivent être réputées vendues à perte et portant atteinte aux règles de la concurrence. Les activités non économiques et les SIEG de l'Office bénéficient d'une surcompensation, et cette surcompensation constitue une aide irrégulière.

L'ONF doit veiller à ce que ses activités concurrentielles s'exercent en conformité avec la réglementation communautaire et ne soient pas déficitaires.

B. LA VOLONTÉ D'AGIR DANS LE SECTEUR CONCURRENTIEL

Les prestations de services ou activités concurrentielles représentent, en 2012, 12,74 % du total des charges et 10,84 % du total des produits de l'Office. Les activités concurrentielles concernent plus de 15 000 clients, mais le chiffre d'affaires est concentré sur quelques-uns d'entre eux. Six grands comptes représentent à eux seuls 8 % du chiffre d'affaires, 118 clients apportent un chiffre d'affaires supérieur à 100 000 €, et moins de 1 % des clients – les plus importants – représentent, avec 32,3 M€, 27 % du chiffre d'affaires annuel. D'autre part, 71 % du chiffre d'affaires est réalisé avec les collectivités et, marginalement, l'État.

L'Office estime que ces activités sont complémentaires de ses autres missions ; qu'elles contribuent à son progrès technique et à sa performance, en lui permettant de maintenir une capacité d'intervention technique et d'innovation, d'entendre et de prendre en compte les attentes de la société et des donneurs d'ordre, de développer le rayonnement, l'image de modernité et l'ancrage de l'ONF ; qu'elles l'aident à maintenir son maillage territorial en finançant une part des charges de structures et en offrant des emplois « de bonne qualité » en zone rurale. Les COP successifs et le conseil d'administration du 27 juin 2013 ont affirmé que ces activités dites concurrentielles constituaient un objectif de développement de l'ONF.

Depuis 2011, une stratégie marketing et commerciale a été développée pour favoriser le retour à l'équilibre des activités concurrentielles. Reposant sur un constat des atouts et des faiblesses de l'Office, elle met l'accent sur les prestations de service et vise une marge nette positive, par un meilleur pilotage des activités, une tarification plus rigoureuse, une réduction des coûts et un recentrage sur les activités rentables. Quatre plans d'action ont été mis en place sur les clients, les prestations, l'organisation commerciale et la communication.

C. UNE ACTIVITÉ EN RÉGRESSION

Au-delà des résultats déficitaires et des défauts, déjà relevés lors de précédents contrôles, qui sous-tendent et justifient les axes et les actions de la stratégie de l'Office dans le domaine des activités concurrentielles, les résultats de la comptabilité analytique confirment que cette activité n'atteint pas les objectifs fixés.

La répartition des charges marque une grande stabilité malgré l'intégration, chaque année, du coût croissant du CAS pension et, en 2012, de celui de la cessation anticipée d'activités des ouvriers forestiers. Le patrimonial et le service sont à peu près égaux, l'activité « travaux » est, de loin, la plus importante (autour de 65 %), suivie par l'activité « expertise et service » (autour de 21 %), puis par la maîtrise d'œuvre, en réduction, passée de plus de 11 % à moins de 8 % et, enfin, loin derrière, l'activité « produits finis », à moins de 2 %.

La période marque une tendance à la baisse des charges des activités concurrentielles, passées, dans leur ensemble, en 2012 (avec 129 M€) à 94,68 % de ce qu'elles étaient en 2007. La tendance à la baisse a plus affecté les activités patrimoniales - en raison de la baisse des recettes que les collectivités tirent de leurs ventes de bois - que les activités de service. De même, les activités de travaux, puis d'expertise et de service sont celles qui ont le plus baissé.

La répartition des produits (110 M€ en 2012) des activités concurrentielles n'est pas très différente de celle des charges. Logiquement, la part des travaux est plus importante dans les produits que dans les charges et les produits tirés de l'activité commerciale sont presque nuls, puisqu'ils sont comptabilisés en concurrentiel, services ou patrimonial.

Sur la période, les produits (- 12,2 %) ont baissé plus que les charges (- 5,4 %). L'ONF en impute la responsabilité à la crise économique. Cette situation est identique pour le sous-secteur « concurrentiel service », pris en particulier, alors que les charges et les produits du sous-secteur « concurrentiel patrimonial » ont baissé de même façon (- 20 % environ). Le déficit du concurrentiel service s'est donc accru, tandis que celui du concurrentiel patrimonial se réduisait. 2011 et 2012 sont des années atypiques pour des raisons opposées : en 2011, les produits ont fortement augmenté (+ 8,05 %), tandis que les charges baissaient (- 1,26 %), et en 2012, alors que les produits baissaient (- 11,74 %), les charges progressaient (+ 2,18 %). Il semble qu'en 2011, les saisies de charges de personnel puissent être la cause de la particularité. Pour 2012, en revanche, le bilan analytique ne donne pas d'explication, se limitant à souligner « des évolutions surprenantes dans les agences travaux, sauf dans l'agence travaux sud-ouest, avec de fortes hausses de charges directes contre de fortes diminutions du chiffre d'affaires facturé », marquant, là encore, le caractère perfectible de la comptabilité analytique. Sur ce dernier point, une amélioration a, toutefois, été constatée avec l'intégration de l'activité commerciale à ce secteur.

D. AU DEUXIÈME SEMESTRE 2013 : UNE REPRISE EN MAIN

La délibération du conseil d'administration de l'ONF du 27 juin 2013 réaffirme que le COP constitue bien le cadre de l'action de l'établissement pour les années à venir, exprime son attachement aux missions de l'ONF (y compris dans le champ concurrentiel) souhaite, lorsque qu'elle reste compatible avec l'activité patrimoniale et apporte une marge opérationnelle suffisante, la réponse à des marchés de travaux et services sur les métiers de l'ONF. Elle subordonne l'intervention de l'ONF dans le

domaine concurrentiel à l'existence d'une marge opérationnelle et à la compatibilité avec l'activité patrimoniale.

Diverses mesures d'application ont été diligentées, telles que le lancement d'une réflexion sur la maîtrise des charges de structures, la décision de n'accepter que les commandes qui dégagent une marge opérationnelle (ou solde direct) supérieure à 15 %, des actions qui permettent d'atteindre ce taux, l'arrêt des prestations d'un montant inférieur à 500 € le préalable d'un avis du siège pour tout contrat supérieur à 150 000 €, la fixation d'un objectif de marge de 10 % pour le patrimonial et de 5 % pour le service, la mise en œuvre de stratégies travaux et études pour améliorer la rentabilité des structures de production et la formulation de propositions pour redimensionner les bureaux d'études en fonction de leur marché potentiel, etc.

Ces directives pratiques devraient conduire à une mise en œuvre active et impérative de la stratégie définie.

PARTIE III : LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE L'OFFICE

I. DES EFFECTIFS EN BAISSÉ DONT L'OFFICE NE RETIRE PAS LE BÉNÉFICE

A. UNE MASSE SALARIALE EN AUGMENTATION

La masse salariale, 471 M€ en 2012, représente 60 % des charges de l'établissement. Elle a augmenté de 2,09 % entre 2008 et 2012 en raison, principalement, de l'augmentation des charges sociales, en particulier des cotisations versées au compte CAS pensions pour les retraites des personnels fonctionnaires et de revalorisations statutaires.

Tableau n° 7 : Comparaison de la masse salariale 2009/2012

| | 2009 | 2012 | Évolution |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-----------|
| ETPT | 9 754 | 9 279 | -4,9% |
| Masse salariale (€) | 461 400 000 | 471 000 000 | 2,1% |
| Masse salariale hors CAS (€) | 371 700 000 | 373 000 000 | 0,3% |
| Masse salariale/ETPT (€) | 47 304 | 50 760 | 7,3% |
| Masse salariale hors CAS/ETPT (€) | 38 107 | 40 198 | 5,5% |

Source : réponse de l'ONF

B. DES EFFECTIFS EN BAISSÉ

Les effectifs de l'ONF, exprimés en ETPT et en moyenne annuelle, sont passés de 9 754 en 2009 à 9 279 au 31 décembre 2012 :

- les effectifs de fonctionnaires ont baissé de 7,36 %, passant de 6 022 à 5 578 ;
- les effectifs des ouvriers forestiers ont diminué de 4,10 %, passant de 3 121 à 2 993 ;
- les effectifs des fonctionnaires assimilés (contractuels) ont augmenté de 24,31 % passant de 457 à 569.

Le deux COP prévoyaient une diminution des effectifs de 1,5 % par an et cet objectif, sur la période considérée, a donc été atteint. Cette baisse significative des

effectifs n'a eu, en revanche, que peu d'impact sur la masse salariale qui est restée stable hors contribution au CAS pension, en raison de l'importance des mesures catégorielles et indemnitaires décidées au cours de cette même période.

Ces effectifs comportent 68 % de fonctionnaires et assimilés et 30 % d'ouvriers forestiers. Le code forestier (article L. 222-6) offre la possibilité à l'Office de disposer de personnels relevant du statut de la fonction publique, contrairement aux règles de droit commun des établissements publics à caractère industriel et commercial.

Les agents fonctionnaires de l'ONF relèvent de neuf corps administratifs et techniques différents au sein desquels les corps techniques représentent plus des trois quarts des effectifs et sont en grande majorité des corps de catégorie B.

Les statuts des corps de fonctionnaires de l'ONF ont été revus en 2003 et représentent une avancée statutaire pour les agents, dans la mesure où ces textes ont entraîné la disparition des personnels techniques de catégorie C et permis la promotion de la moitié des techniciens supérieurs forestiers dans le corps de catégorie A des cadres techniques.

Les missions des agents ayant bénéficié de promotions sont restées identiques : ainsi des agents techniciens de catégorie B assurent désormais des missions, telles que le martelage ou l'accueil du public, qui ne devraient pas relever d'un corps d'encadrement intermédiaire.

Par ailleurs, l'ONF s'est inscrit dans le cadre du nouvel espace statutaire (NES) des fonctionnaires de catégorie B, mis en place dans toute la fonction publique dans le cadre d'un engagement du Gouvernement de revaloriser la grille indiciaire de ces corps. L'Office s'est inscrit dans cette démarche, dans la mesure où le ministère chargé de l'agriculture s'y était également engagé.

Le dispositif du NES a été mis en place pour les personnels administratifs en avril 2012 et a été achevé en 2013 pour les personnels techniques.

En année pleine, le passage au NES représente un surcoût annuel estimé à 5,32 M€ soit à 919 000 € pour les corps administratifs (environ 650 agents concernés) et à 4,4 M€ pour les corps techniques (environ 3 600 agents concernés).

Les autres agents de l'Office relèvent de l'article L. 222-7 du code forestier et du décret n° 2005-1779 pris en application de cet article.

Ces dispositions concernent les ouvriers forestiers, les contractuels de droit public ou de droit privé et diverses autres catégories de personnels (emplois aidés, personnels d'entretien, volontaires civils à l'aide technique et volontaires du service civique).

L'ONF dispose à titre dérogatoire de nombreux corps de fonctionnaires spécifiques, qui pèsent lourdement sur ses effectifs. Dans le cadre des départs naturels de ces derniers au cours des prochaines années, l'Office pourrait envisager de ne plus recruter dans le cadre de concours ou de détachement, mais dans les conditions du droit commun des ÉPIC pour tous les emplois qui ne relèvent pas de missions de police sur le terrain.

| |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Recommandation n°2. Privilégier les recrutements de droit commun des ÉPIC pour tous les emplois qui ne relèvent pas des missions de police sur le terrain.</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

II. UNE GESTION DÉCONCENTRÉE CONSOMMATRICE D'EFFECTIFS

L'ONF est organisé de façon matricielle. Le siège comprend une agence comptable principale, une inspection générale, un secrétariat général, une direction des systèmes d'information, une direction de la communication, une direction des affaires communales et trois directions métier.

Sur le terrain, la politique et l'activité de l'ONF sont mises en œuvre par 9 directions territoriales (DT) et 5 directions régionales (DR).

C'est au niveau des directions territoriales que sont réunis les métiers, les supports et les soutiens.

Les directions territoriales disposent également d'une agence travaux et d'un bureau d'études.

L'activité sur le terrain est animée par les agences territoriales auxquelles sont confiés des secteurs géographiques très divers tant en superficie qu'en caractéristiques naturelles.

L'ONF a revu son organisation territoriale au cours de la période sous revue.

Dans le COP, l'ONF s'engage à définir un maillage territorial cible à l'horizon de 2016 de 300 à 310 unités territoriales en métropole.

L'Office a fait le choix d'une gestion spécifique où l'on retrouve toutes les fonctions de soutien tant au niveau central qu'au niveau territorial.

La direction des ressources humaines (DRH) de l'ONF (siège) comprend sept départements et une mission regroupant 162 agents ; elle définit et met en œuvre la politique de l'Office en ce domaine mais assure également une grande partie des actes de gestion des fonctionnaires ainsi que ceux relatifs aux contractuels alors que la gestion des ouvriers forestiers est totalement déconcentrée.

Chaque DT et DR comporte une DRH, dont l'organisation est calquée sur celle du siège et dont les effectifs totaux s'élèvent à 158 agents.

Les gestionnaires locaux et nationaux des ressources humaines sont donc au nombre de 320, ce qui représente un indicateur agents affectés en ressources humaines rapporté à l'effectif au 31 décembre 2012 de 3,50 %. Ce même indicateur est de 2,10 % au ministère de l'agriculture (RAP 2012).

D'autres fonctions support sont également présentes au sein des services déconcentrés : ainsi chaque direction territoriale dispose d'une direction financière, et chaque agence départementale de services fonctionnels où sont assurées des tâches administratives et comptables.

À titre d'exemple, la direction territoriale de Franche-Comté comporte au 31 décembre 2012, 593 agents, et celles du Sud-ouest 612 agents.

Le nombre d'agents affectés dans les services « soutien » (RH, finances services fonctionnels) relevant de la DT Franche-Comté s'élève à 82 et ceux relevant de la DT Sud-ouest à 196, soit un ratio de 13,83 % agents affectés dans des fonctions de soutien dans la première DT et de 32,03 % dans la seconde.

Du fait de son organisation déconcentrée, l'Office consacre de nombreux personnels aux fonctions de soutien dans les services territoriaux ; une rationalisation

des moyens des fonctions supports doit être envisagée et les écarts territoriaux doivent être corrigés.

À la suite de la résolution du 27 juin 2013, l'ONF a souhaité préserver sa capacité opérationnelle de terrain ; il s'est engagé à diminuer, pour la période 2014-2016, les effectifs dédiés à la gestion des ressources humaines d'environ 10 % à 12 % et s'est inscrit dans une trajectoire de réduction des effectifs qui portera plus significativement sur les personnels de soutien.

III. UNE ABSENCE DE SYSTÈME D'INFORMATION RESSOURCES HUMAINES (SIRH)

Durant la période sous revue, l'ONF disposait d'une base informatique nationale pour le personnel fonctionnaire, lui permettant de suivre la carrière et les mobilités des agents, et de deux autres bases, gérées par chaque DR et DT, permettant d'assurer la gestion administrative et de traiter la paye des ouvriers forestiers.

Ainsi, pour obtenir une restitution globale de données relatives aux personnels de l'Office tous statuts confondus, plusieurs extractions doivent être réalisées, ce qui multiplie les risques d'erreurs lors de la consolidation des chiffres.

En 2008, l'ONF a décidé d'engager une refonte complète de son SIRH pour se doter d'un système unique comportant des modules mobilité, gestion de la paye, formation, gestion du temps, ainsi qu'un module responsabilité sociale de l'entreprise.

Le déploiement de cette base unique initialement prévue pour 2009 a été repoussé à plusieurs reprises et l'ONF a confié une mission à une société prestataire de service pour effectuer le bilan de l'existant et émettre des préconisations d'ordre stratégique.

Cet audit a conclu à la nécessité de poursuivre le travail entrepris mais a pointé des dysfonctionnements liés au pilotage et à l'organisation du projet, tels que l'absence de schéma directeur global et la nécessité de compléter certaines définitions des besoins.

Le déploiement de la base est prévu en juillet 2014 pour les personnels fonctionnaires et assimilés, puis en fin d'année 2014, pour les personnels ouvriers forestiers. Ce retard important est pénalisant pour l'ONF.

L'ONF a pris des engagements fermes pour que ce dossier soit traité avant la fin du contrat d'objectifs et de performance 2012-2016.

IV. LES CARACTÉRISTIQUES DES AGENTS DE L'ONF

A. UNE MOYENNE D'ÂGE ÉLEVÉE

La proportion des agents de plus de 50 ans est élevée à l'ONF, en particulier parmi les fonctionnaires (51,13 % des corps techniques et 50,03 % des corps administratifs).

L'ancienneté moyenne des agents de l'ONF, quel que soit leur statut, est de 20 ans en 2009, 19,11 ans en 2010 et 20,3 ans en 2011.

Si l'on rapporte l'ancienneté à l'ensemble des agents de l'ONF, 22,96 % de l'effectif est en fonction depuis plus de 31 ans.

B. LA GESTION DES FINS DE CARRIÈRE DES OUVRIERS FORESTIERS PAR DE COÛTEUX DISPOSITIFS

Le coût du dispositif de gestion des fins de carrières des ouvriers forestiers mis en place depuis 2003 sous forme de départs anticipés à la retraite est estimé par l'Office à 122,6 M€ pour 1 298 agents sur la période 2004-2021.

Un premier dispositif de cessation anticipée d'activité a été mis en place sur la période 2003-2011. Il repose sur le principe d'une rupture du contrat de travail entre 55 et 64 ans, suivie du versement d'une rente jusqu'à la date de la retraite à taux plein du bénéficiaire. Cette rente est versée par une compagnie d'assurance (CNP Assurance) qui assure également le paiement des charges sociales correspondantes.

Depuis sa mise en place en 2004, 642 ouvriers forestiers ont bénéficié de la CAA, dont 331 au cours de la période sous revue. Ce dispositif continuera à produire ses effets jusqu'en 2019, alors que le dernier bénéficiaire est rentré dans le dispositif en 2012, car, bien que ce dernier ait pris fin en 2011, de nombreux dossiers en instance avant le terme du dispositif ont été traités en 2012.

Le coût total du dispositif de CAA (rentes et cotisations) est estimé par l'Office à 73,7 M€ sur la période de 2004 à 2019 pour 642 agents, soit en moyenne un coût de 115 000 € par bénéficiaire.

Ce dispositif a été remplacé en septembre 2013 par la cessation progressive d'activité (CPA), dont les modalités ont fait l'objet de discussions avec les partenaires sociaux sur la répartition entre le temps travaillé et la rémunération. Il devrait perdurer jusqu'en 2021 et concerner 656 agents, selon l'Office.

Dans le cadre de la CPA, les ouvriers forestiers continuent à travailler à temps partiel (de 70 % à 50 % selon leur âge d'entrée dans le dispositif). Ils bénéficient alors d'une rémunération couplée à une allocation leur permettant de disposer d'un revenu variant de 90 % à 95 % de la rémunération à temps complet.

Le coût total réel de l'allocation versée au titre du temps non travaillé est évalué à 48,9 M€ hors évolution du régime de retraite, jusqu'en 2021.

Si l'Office ne réembauche pas de nouveaux ouvriers forestiers pour pallier les départs au titre de la CPA, cette mesure doit mener à une baisse de la masse salariale, étant donné que les salariés en bénéficiant ne seront comptabilisés qu'à hauteur de leur temps partiel (le reste de leur rémunération étant constitué d'une allocation).

Toutefois, afin de compenser le volume de travail perdu par la réduction du temps travaillé, l'ONF pourrait recruter des ouvriers forestiers « juniors », dont le coût en masse salariale initiale est moindre.

Ces réembauches restent, certes, facultatives, mais si elles sont intégralement réalisées sur la période du COP 2012-2016, le coût total du dispositif s'élèvera à 11,7 M€ (coût des embauches compensatrices de 17 M€ - économie du dispositif de CPA de 5,3 M€), sans tenir compte des revalorisations salariales des ouvriers forestiers « juniors ».

En tout état de cause, l'ONF n'aura que deux solutions pour assurer son fonctionnement : le recrutement de nouveaux agents ou l'appel à la sous-traitance, ce qui, en termes financiers, aura des conséquences.

Toutefois, le dispositif de CPA est moins onéreux que celui de CAA ; le coût moyen total d'un ouvrier forestier en CPA est de 75 000 € (48,9 M€ pour 656 ouvriers),

contre 115 000 € (73,7 M€ pour 642 ouvriers) pour les ouvriers forestiers ayant bénéficié du programme 2004-2011 de la CAA, soit un coût moindre de 35 %.

La politique de diminution des effectifs ouvriers par des dispositifs de gestion des fins de carrière des ouvriers représente un coût considérable pour l'Office et devra faire l'objet d'un suivi rigoureux, afin de ne pas connaître de dérives tant en termes de recrutements que de sous-traitance.

C. UN AUDIT SOCIO-ORGANISATIONNEL EN RÉPONSE À UNE SITUATION SOCIALE DÉGRADÉE

Les réformes engagées par l'ONF ont conduit à l'émergence d'une situation sociale tendue, qui a entraîné la direction de l'établissement à réaliser un audit socio-organisationnel en 2012.

Il a mis en évidence « un malaise social profond et multifactoriel », dont les principales problématiques sont liées aux réductions d'effectifs qui s'accompagnent d'une augmentation de la charge de travail, de l'abandon de certaines missions de service public, d'une opposition à la politique de coupe de bois, de la fragilisation de populations ouvrières et d'interrogations sur l'avenir de l'Office.

À l'issue de l'audit, le cabinet de consultants a émis des recommandations sur la base de 11 chantiers prioritaires allant, entre autres, de la clarification du rôle et de l'activité de l'agent patrimonial au renforcement du rôle de management de proximité et à l'amélioration des procédures d'achats et de systèmes d'information.

Au vu de cet éclairage, l'ONF a engagé en 2013 une négociation avec les organisations syndicales qui a abouti en octobre de cette année à un protocole qui doit donner aux personnels un projet d'avenir clair et de long terme dans lequel ils pourront se projeter.

Ce projet paraît *a priori* intéressant, mais son caractère ambitieux et général peut laisser perplexe alors qu'il a vocation à se déployer dans un cadre contraint par le temps, le COP 2012-2016, et que la principale organisation syndicale de l'établissement n'y a pas adhéré.

D. UNE APPLICATION DU RÉGIME INDEMNITAIRE PERFECTIBLE

Les primes et indemnités représentent en 2011 27 % du salaire des fonctionnaires et 32,5 % du salaire des ouvriers.

Le régime indemnitaire est issu du décret n° 2005-1784 du 30 décembre 2005 et de son arrêté d'application du même jour (modifié par arrêté du 14 décembre 2011).

Quelques années après la mise en place de ce nouveau régime indemnitaire l'ONF devrait s'engager dans une démarche de clarification et de réactualisation des règles d'attribution de certaines primes.

La prime spéciale et de résultat (PSR) peut varier de 75 % à 150 % d'un montant de référence fixé par arrêté.

La PSR est appliquée de manière différenciée pour l'encadrement et pour les autres personnels.

La modulation mise en place par l'Office repose sur un dispositif complexe comportant, pour l'encadrement supérieur, quatre critères (ventes de bois, activités

conventionnelles, gestion durable des forêts publiques et solde financier), auxquels peuvent se rajouter des critères sectoriels, et qui sont subdivisés en sous-critères ; la modulation concernant les autres agents est calculée à partir de trois critères de poids égal (critère individuel, c'est-à-dire l'appréciation sur l'atteinte des objectifs individuels ; critère de contribution de l'agent aux résultats de l'équipe comportant lui-même deux sous-critères pour les personnels de terrain, des sous-critères à identifier localement pour les personnels administratifs ; un critère de contribution de l'agent aux résultats de la structure).

Quel que soit le statut, une note de service annuelle arrêtant les taux de référence et l'amplitude de modulation limite volontairement cette dernière dans une fourchette allant de 500 € pour les grades les moins élevés à 3 000 € pour les plus élevés (alors que le décret permet respectivement une amplitude de 2 396 € et de 11 066 €).

Cette limitation empêche la PSR de jouer pleinement son rôle de levier managérial.

La prime de grade de sujétion et d'emploi (PGSE), allouée à tous les personnels fonctionnaires de l'ONF, peut être modulée en fonction du corps et du grade de l'agent, selon la manière de servir et selon les sujétions liées à l'emploi ou lorsqu'ils sont affectés dans des zones géographiques dont l'attractivité insuffisante affecte les conditions d'exercice des fonctions.

Un arrêté de 2005 fixe le taux moyen de cette prime. Des notes de service de l'Office introduisent la possibilité de majoration dans trois cas.

Les personnels en service en Guyane appelés à assurer des missions en forêt amazonienne impliquant un ou plusieurs découchés hors hôtellerie bénéficient d'une majoration de cette prime par décision du directeur général du 1^{er} janvier 2008 prise en application de l'article 2 du décret de 2005.

Ensuite, les personnels affectés à la défense des forêts contre l'incendie (DFCI) bénéficient également d'une majoration de la PGSE au titre de la contrainte que représente cette mission ; une note à l'attention du directeur territorial Méditerranée du 2 novembre 2006 fixe le nombre total des agents pouvant bénéficier d'une majoration. Cette note, qui concerne 287 agents de la zone défense sud (Méditerranée, Rhône-Alpes et Corse), n'a pas été réactualisée depuis 2006.

Enfin, les personnels affectés en région parisienne bénéficient d'une majoration de la PGSE au titre de la vie chère sur la base d'une mention dans le courrier du 2 novembre 2006 relatif à la DFCI indiquant « le besoin actuel du siège en majoration non pondéré est inférieur à 250 [...] ».

Les règles d'attribution de la PSR mériteraient d'être revues afin de refléter la reconnaissance des mérites individuels, et les bases de majoration de la PGSE attribuées dans le cadre d'affectations géographiques particulières (Guyane, DFCI et région parisienne) pourraient être clarifiées.

L'attribution de l'indemnité de continuité de service versée, en application de l'article 8 du décret n° 2005-1784, lorsqu'un fonctionnaire est désigné pour assurer une continuité de service sur un poste vacant, temporairement ou non, repose sur une circulaire de l'Office du 26 avril 2007.

La liste des emplois y ouvrant droit, qui est établie par référence à la cartographie des métiers de l'ONF est très large et devrait laisser place à un dispositif reposant sur des bases resserrées.

L'indemnité mensuelle de contrainte administrative (IMCA) est appelée à évoluer dans le cadre du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement. La mise en œuvre de cette réforme devrait permettre d'ouvrir une réflexion sur les logements attribués dans le cadre du logement par utilité de service ou par nécessité de service.

PARTIE IV : LE PILOTAGE DE L'ONF

I. LA GOUVERNANCE

A. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION REPRÉSENTE DES INTÉRÊTS DIVERS

L'Office national des forêts est doté d'un conseil d'administration dont la composition est fixée par décret.

Pendant la période sous revue et jusqu'au 21 mars 2013 le conseil d'administration de l'ONF était présidé par M. Hervé Gaymard, parlementaire et ancien ministre chargé de la forêt. Depuis cette date, il est présidé par M. Jean-Yves Caullet, également parlementaire.

La base légale de l'indemnité de fonction du président du conseil d'administration n'a pas été précisée au cours de la période 2009-2012, alors que ce point avait déjà été soulevé dans le précédent rapport de la Cour.

Il comprend deux vice-présidents : les deux titulaires actuels étant, respectivement, le président de la Fédération nationale des communes forestières et le président de la Fédération nationale du bois (FNB).

Par ailleurs, y siègent également le représentant du Premier ministre, deux membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes ou de l'inspection générale des finances, trois représentants du ministère chargé de la forêt, deux représentants du ministère chargé de l'économie et des finances, un représentant du ministère chargé du redressement productif, deux représentants du ministère chargé de l'écologie, un représentant du ministère chargé de l'égalité des territoires, un représentant du ministère de l'intérieur, et, outre le président de la FNCOFOR, trois autres représentants des communes forestières, sept représentants des personnels de l'établissement et une représentante de France Nature Environnement (FNE) au titre de la protection de la nature.

L'ONF a donc la particularité de comprendre dans son conseil d'administration cinq représentants de ses clients que sont les communes forestières et la FNB. Cette particularité n'est pas sans poser des difficultés.

L'ONF est leur fournisseur, et son conseil d'administration se prononce sur des sujets stratégiques dont les fondamentaux de l'équilibre économique de l'établissement, comme les prix de ses prestations et fournitures et les délais de paiement.

S'agissant des délais de paiement, par exemple, le représentant de la FNB tend à relativiser, dans ses interventions pendant les séances du conseil d'administration, l'importance du respect de la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008, qui plafonne à 45 jours fin de mois ou 60 jours à compter de la date

d'émission de la facture le délai de paiement entre les entreprises et, par conséquent, du paiement à l'ONF par ces dernières d'une partie de ses prestations ou fournitures. Toutefois, l'ONF est parvenu à valider à la fin de 2013 un nouvel échéancier de paiement, plus favorable à ses intérêts, par ses acheteurs de bois.

Par ailleurs, les effectifs et le maillage territorial sont deux composantes essentielles de la stratégie de l'ONF qui doivent s'adapter aux nécessités. Or les communes forestières sont très attentives à ce que les agents de l'ONF restent en nombre dans les forêts communales, non seulement pour y réaliser leur travail, mais également pour assurer une présence dans les massifs. Les représentants des personnels au conseil d'administration ne le sont pas moins.

B. LES COMMUNES FORESTIÈRES PRENNENT PLUS DE POIDS DANS LA GOUVERNANCE DE L'ÉTABLISSEMENT

Au cours du contrat d'objectifs et de performance 2007-2011 (COP 2007-2011), l'ONF et la FNCOFOR se sont dotés d'une instance commune, la Commission nationale de la forêt communale à laquelle a été adossé le Comité national des ventes de bois mis en place en 2005.

Le COP État-ONF-FNCOFOR 2012-2016 poursuit cette démarche et la consolide en mettant en place le Comité consultatif de la forêt communale créé par le conseil d'administration de l'ONF le 20 avril 2011 et dont il est précisé qu'il « débattrait des choix stratégiques liés à la gestion de la forêt communale, notamment la recherche et développement, la formation et la comptabilité analytique et rendra compte [...] au conseil d'administration de l'ONF ».

Le COP État-ONF-FNCOFOR 2012-2016 a été co-signé, pour la première fois, par les communes forestières, attestant ainsi de leur montée en puissance dans la gouvernance de l'établissement.

II. UN CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE NON RÉALISÉ

A. LA FEUILLE DE ROUTE DE L'ONF

En vertu de l'article L. 221-3 du code forestier, un contrat pluriannuel passé entre l'État et l'Office national des forêts détermine :

- les orientations de gestion et les programmes d'actions de l'établissement public, ainsi que les moyens de leur mise en œuvre ;
- les obligations de service public procédant de la mise en œuvre du régime forestier ;
- les missions d'intérêt général qui lui sont confiées par l'État, ainsi que l'évaluation des moyens nécessaires à leur accomplissement.

La période sous revue (2009–2012) s'étale sur deux contrats successifs : le contrat État-ONF 2007-2011 et le contrat État-ONF-FNCOFOR 2012-2016.

B. LE CONTENU DU CONTRAT

1. Le contrat 2007-2011

- Les objectifs du COP 2007-2011

Beaucoup d'objectifs mentionnés sont plus des actions à mener que de véritables objectifs, même si pour quelques-uns des chiffres sont mentionnés des objectifs : « traduire la dynamisation de la sylviculture dans les aménagements forestiers en intégrant le changement climatique », « développer le bois énergie et les « valeurs carbone » pour lutter contre l'effet de serre », etc.

Il y est demandé que l'ONF poursuive la réorganisation de son activité « travaux » (création d'agences travaux et mutualisation) au profit des communes forestières pour dégager une marge nette positive, adapter et standardiser de manière accrue ses prestations, et maîtriser l'évolution de ses tarifs.

Concernant le volet de la performance, il était spécifié que chacune des activités de l'ONF devait dégager un résultat net positif dès 2007 et viser à dégager une hausse de la valeur ajoutée de 10 % par an. Sur le plan de la productivité, il était demandé à l'ONF de l'améliorer en forêt domaniale et, en liaison avec les communes forestières, en forêt communale, pour se développer dans des domaines nouveaux.

Enfin, sur l'équilibre général, il était demandé à l'ONF de « maintenir un résultat net positif sur toute la période du contrat, compte tenu du respect par l'État de ses engagements financiers, l'ensemble devant [avoir permis] le financement des travaux en forêt, y compris les travaux de reconstitution post-tempête de décembre 1999, le financement des missions d'intérêt général confiées à l'ONF par l'État selon une quote-part fixée et la constitution d'une provision réglementée déductible fiscalement, celle-ci devant permettre à l'ONF de faire face à ses engagements à court et à long terme en matière de renouvellement et de reconstitution de la forêt ».

- une réalisation du contrat 2007-2011 en dessous des objectifs

Sur les 34 objectifs que comporte le contrat, 15 n'ont pas été atteints : notamment, le taux annuel de progression de la valeur ajoutée des activités de diversification, la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), le rapport de la valeur ajoutée sur la masse salariale, la performance financière nette et l'autofinancement des investissements.

Au terme du préambule du rapport annuel de performance, l'ONF précise que le suivi des 34 indicateurs du contrat « a été riche d'enseignement et a permis de mieux préparer le contrat 2012-2016 qui a été signé le 19 octobre 2011 par l'État, l'ONF et la FNCOFOR ». Pour autant, dès la première année de la mise en œuvre de ce nouveau contrat, soit 2012, les résultats de l'ONF ont été très en dessous des objectifs fixés.

2. Le contrat d'objectifs et de performance 2012-2016

Ce COP est plus « étoffé » que le précédent (57 pages contre 10) et plus précis d'une manière générale.

Toutefois, certains objectifs n'en sont toujours pas : c'est le cas, par exemple, de l'action « restaurer l'équilibre sylvo-cynégétique partout où cela est nécessaire » pour laquelle l'objectif affiché est « la réalisation au minimum d'une réunion annuelle à chacun des niveaux (national, territorial et local) », qui n'est qu'un moyen, d'ailleurs peu ambitieux, alors que l'accroissement exponentiel des populations d'ongulés met à mal l'équilibre sylvo-cynégétique et a des conséquences économiques importantes, tant pour l'ONF que pour les communes forestières.

- Une première année du nouveau contrat 2012-2016 largement en retrait par rapport aux objectifs pourtant fixés à la fin de l'année 2011

Un groupe de travail réunissant les signataires du contrat d'objectifs et de performance 2012-2016 (ONF, FNCOFOR, ministère chargé de la forêt, ministère chargé de l'écologie, ministère chargé du budget) dans le cadre d'un travail sur la « sécurisation du modèle économique de l'Office National des Forêts » a rédigé un rapport d'étape au terme de la première année de mise en œuvre du contrat.

L'ONF indique que les données financières du COP 2012-2016 avaient été préparées pendant l'année 2011, au cours de laquelle le PIB a connu une croissance de 2 % (- 3,1 % en 2009, 1,7 % en 2010). Finalement, la croissance du PIB en 2012 a été nulle. La Cour s'interroge sur la pertinence de prendre en compte l'évolution du PIB, déjà fragile, pour construire le budget de l'ONF, alors que les recettes de l'ONF dépendent du marché du bois qui connaît depuis de nombreuses années des difficultés, même en phase de croissance du PIB. Prendre comme base prévisionnelle le PIB ne peut que conduire à un budget trop optimiste comme le montrent les chiffres ci-dessous.

Pour l'essentiel, le déséquilibre important par rapport au budget prévisionnel provient d'une baisse significative des produits sur les recettes propres de l'ONF sur trois postes :

- - 33 M€ sur le chiffre d'affaires Bois que l'ONF impute à la conjoncture économique avec à la fois un effet volume et un effet prix ;
- - 28,4 M€ sur le concurrentiel ;
- - 17,4 M€ sur les cessions d'actifs.

Le manque à gagner de 33 M€ sur les 252 M€ budgétés du chiffre d'affaires Bois, soit 13,1 %, illustre, au-delà des difficultés intrinsèques à un tel exercice de prévision, un optimisme initial exagéré.

De la même façon, le manque à gagner de 28,4 M€ sur les 134,5 M€ du chiffre d'affaires des activités concurrentielles, soit 21,1 %, atteste du même optimisme.

Enfin, s'agissant des cessions d'actifs, alors qu'elles étaient inscrites pour 21,5 M€ au budget 2012, elles ont été inférieures de 17,4 M€ en raison de la sécurisation du cadre juridique de la vente des maisons forestières par une disposition juridique en LFI 2013. Il est regrettable qu'il ait fallu attendre le courant de l'année 2012 pour s'interroger sur la faisabilité juridique des cessions immobilières par l'ONF.

3. Une résolution votée le 27 juin 2013 par le conseil d'administration qui ne modifie rien après les mauvais résultats de 2012

L'année 2012, premier exercice du nouveau COP, ayant à la fois montré le décalage entre les objectifs fixés à l'ONF et ses résultats, et l'incapacité de l'établissement, dans les conditions actuelles, à redresser sa situation, le conseil d'administration de l'établissement, dans sa séance du 27 juin 2013, a adopté une résolution présentée comme fondamentale.

Dans cette résolution, le conseil d'administration « réaffirme son attachement aux missions de l'établissement et [à son] modèle économique », « confirme que le contrat d'objectifs et de performance 2012-2016 constitue le cadre de l'action de l'établissement dans les années à venir » et « rappelle que la gestion durable et multifonctionnelle des forêts publiques et des espaces naturels associés constitue la mission première de l'ONF ».

La Cour s'interroge sur le « modèle économique » recherché dès lors que l'ONF ne parvient pas à atteindre l'équilibre financier en fin d'année et qu'il ne le fait qu'avec les secours exceptionnels mais récurrents de l'État.

Sur le fonctionnement de l'établissement, le conseil d'administration « estime nécessaire [de l']optimiser », « souligne l'importance du maillage territorial dont le format sera stabilisé autour de 310 unités territoriales (hors DOM) » et « demande en conséquence une application différenciée du taux de réduction des effectifs de - 1,5 % par an en ETPT fixé dans le COP 2012-2016, qui restera apprécié au niveau national et sera modulé au bénéfice des effectifs présents dans les unités territoriales et les unités de production. Le total des effectifs présents dans les unités de production tiendra compte également du niveau d'activité économique des agences travaux ».

En dehors d'une application différenciée du taux de réduction des effectifs, ce point n'apporte pas d'élément nouveau par rapport au COP 2012-2016, si ce n'est qu'il confirme que le nombre d'unités territoriales est figé au terme du contrat : c'est un handicap dans la mesure où il faut pouvoir adapter l'outil de l'ONF aux réalités.

S'agissant des personnels et des effectifs, le conseil d'administration y indique que, conformément au COP 2012-2016 et en cohérence avec l'objectif de rétablissement de l'équilibre financier de l'établissement, il « souhaite que les mesures annoncées en faveur des personnels soient rapidement mises en œuvre, en particulier la cessation progressive d'activité pour les ouvriers et le nouvel espace statutaire pour les agents techniques de catégorie B, et que des parcours professionnels diversifiés soient mis en place pour les personnels de l'ONF, et tout particulièrement pour les ouvriers forestiers ».

Il est abusif d'indiquer que les mesures annoncées en faveur des personnels, dont la cessation progressive d'activité pour les ouvriers et le nouvel espace statutaire, sont en cohérence avec l'objectif de rétablissement de l'équilibre financier de l'établissement. Ces mesures sont coûteuses, y compris sur le long terme pour le nouvel espace statutaire, et l'État a été contraint d'apporter, en fin d'année 2012, 58 M€ sans lesquels l'équilibre financier de l'ONF n'était pas assuré.

Dans la conclusion de cette résolution, le conseil d'administration :

- prend acte, malgré les moyens déployés et les actions menées, de la fragilité de l'équilibre financier de l'établissement ;
- estime indispensable que les engagements pris par les signataires du COP 2012-2016 soient strictement respectés ;
- estime indispensable que les efforts envisagés par l'État, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2014, s'accompagnent d'efforts partagés de l'Office et de ses partenaires, pour ne pas compromettre les objectifs de gestion durable des forêts publiques et de stabilisation des besoins de financement de l'Office.

Finalement, la résolution, qui se voulait fondamentale et prise à la suite des mauvais résultats de l'ONF dès le premier exercice du nouveau COP 2012-2016, ne décide rien de nouveau pour prendre en compte cet écart important entre le budget prévisionnel et le réalisé.

Le statut d'ÉPIC dérogatoire de l'ONF, c'est-à-dire employant un grand nombre de fonctionnaires, allié à un cours du bois très bas et durablement bas, rendent particulièrement difficile l'équilibre du résultat de l'établissement.

III. LES PRINCIPAUX OUTILS DE PILOTAGE DE L'ONF

A. L'INDICATEUR GLOBAL D'ACTIVITÉ (IGA)

Toutes les structures de l'ONF ne sont pas facilement comparables entre elles pour diverses raisons qui peuvent tenir à la nature de leurs fonctions, à leur implantation géographique ou à d'autres facteurs qui les différencient.

Dans le but d'appliquer une réduction différenciée des effectifs, l'ONF a élaboré un « indicateur global d'activité », outil d'aide à la décision, associé à l'évolution des soldes territoriaux et régionaux sur la période 2008-2010 et à la comparaison du maillage territorial par UT aux standards arrêtés au plan national par grand type de formation.

Cet outil IGA est le même pour les 9 DT et la DR Corse et il existe un outil IGA adapté pour les DR ultramarines.

Il prend en compte, notamment :

- les clés de ventilation des coûts indirects utilisées par la comptabilité analytique ;
- les coûts complets.

Cet outil, élaboré par l'ONF, est intéressant dans la mesure où il permet de comparer, toutes choses égales par ailleurs, les directions entre elles dans leur globalité. Le résultat qu'il donne permet d'avoir un élément de base pour appliquer les réductions d'effectifs de façon différenciée, afin de ramener le nouvel IGA, obtenu pour la structure concernée, après réduction des effectifs, avec les mêmes chiffres d'affaires et les mêmes surfaces, au plus près de l'IGA pris comme référence.

L'outil possède ses limites qui tiennent à la pondération décidée pour chacun des paramètres (surface, type de massifs, etc.), mais, dès lors que ces choix ont fait l'objet d'un processus itératif entre la direction de l'ONF et les DT, ils sont relativement partagés et acceptés.

B. UNE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE LARGEMENT PERFECTIBLE

1. Un chantier ancien

La comptabilité analytique de l'ONF est l'un des outils de pilotage de l'établissement. Celle-ci s'appuie maintenant sur le logiciel SAP, l'un des standards du marché, déployé par l'établissement en 2007.

Elle a commencé à être mise en œuvre à compter de 1993.

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

2. **Des améliorations mais une rubrique hors activité qui dénature les résultats**

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

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

De surcroît, l'application d'une unique clé relative au temps pour les charges de soutien avait un effet trop simplificateur, et c'est la raison pour laquelle un cabinet mandaté par l'ONF lui a préconisé d'utiliser de nouvelles clés de ventilation fondées sur des références physiques et adaptées à la nature des charges à ventiler.

Ces clés supplémentaires sont un progrès, mais il reste que la CTPF (collecte des temps des personnels fonctionnaires) est le moyen unique d'affectation de la masse salariale des personnels fonctionnaires et assimilés ; et, en conséquence, la fiabilisation de ces déclarations est une condition indispensable à une comptabilité analytique de qualité.

Il est apparu nécessaire à l'ONF d'introduire une catégorie « hors activité » pour y recueillir les opérations exceptionnelles, donc non reconductibles, et sans lien avec l'année en cours. Par exemple, pour l'année 2012, ont été placés dans cette nouvelle catégorie :

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

S'agissant du remboursement du trop-perçu de TVA sur le versement compensateur, il convient de préciser que l'ONF a certes payé la TVA sur les activités concernées, mais le versement compensateur qu'il a obtenu pour ces activités était augmenté de la TVA.

L'ONF a précisé qu'il venait d'obtenir de l'État le remboursement de cette même TVA pour l'exercice 2007, d'un montant de 23 M€, remboursement qui n'est pas plus justifié que pour les exercices 2010 et 2011. L'ONF se garde la possibilité du même remboursement pour les deux derniers exercices concernés, à savoir 2008 et 2009, quand il aura besoin de cette ressource et avant la prescription. Il aurait dû restituer ces remboursements de TVA à l'État puisque, pendant toute la durée du COP 2007-2011, soit cinq années durant, la dotation au titre du versement compensateur comprenait la TVA : ces opérations se soldent donc, de fait, par une subvention supplémentaire d'environ 115 M€

Il ne devrait pas y avoir de catégorie « hors activité » pour une comptabilité analytique aussi incontestable que possible, ou, à tout le moins, elle ne devrait pas être

le réceptacle analytique de sommes dont l'importance conduit à relativiser grandement les résultats de chacune des activités de l'établissement.

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

C. L'OUTIL TECK SEQUOIA

Cet outil informatique a pour finalité de prendre en charge toutes les données nécessaires à la gestion opérationnelle des activités, travaux, études et services.

Il a été déployé pour la première fois en 2011 au sein de la DT Bourgogne - Champagne-Ardenne, représentant alors environ 8 % du chiffre d'affaires. 2012 a vu ce déploiement étendu à la DT Île-de-France - Nord-Ouest et à la DT Lorraine ; et 2013 à la DT Rhône-Alpes et à la DT Centre-Ouest - Auvergne - Limousin. Et 2014 devrait connaître la poursuite de ce déploiement à l'ensemble des autres directions.

Cet outil a eu quelques difficultés lors de son développement et continue à connaître de nouvelles versions au fur et à mesure du retour d'expérience réalisé par les directions territoriales qui en ont été dotées.

À ce jour, 2 000 agents de l'ONF utilisent ce logiciel qui permet :

- de valoriser le coût direct et indirect d'une prestation pour chiffrer les devis des activités concurrentielles ;
- d'utiliser des barèmes de moyens et des rendements (par exemple : définir un taux de marge) ;
- d'associer à ces prestations chiffrées de façon prévisionnelle les achats réels et les moyens utilisés en interne par les structures de production.

Il était urgent que l'ONF se dote enfin d'un outil lui permettant d'élaborer ses prix.

| |
|------------------------------------------------------------------------------------|
| Recommandation n°3. Achever la mise en place de la comptabilité analytique. |
|------------------------------------------------------------------------------------|

IV. L'IMMOBILIER DE L'ONF

À la création de l'ONF, l'ancien patrimoine immobilier de l'administration des eaux et forêts a été attribué au nouvel établissement public. Une partie de ce parc lui a été remise en toute propriété et une autre partie, construite sur le sol forestier domanial, a fait l'objet de remises en dotation.

Ultérieurement, l'ONF a construit, pour les besoins de ses activités, au cours des 40 dernières années, environ 600 bâtiments sur sol domanial, à proximité ou non de ces immeubles remis en dotation.

A. UN SCHEMA PLURIANNUEL DE STRATEGIE IMMOBILIERE (SPSI) A METTRE EN ŒUVRE

1. Le SPSI

L'ONF possède un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), fruit d'un travail commun entre les services de la direction financière, la direction des ressources humaines et un cabinet privé.

Ce SPSI, réalisé en 2011, a porté sur plus de 5 700 bâtiments regroupés sur plus de 3 700 sites immobiliers, recensés à la fin de l'année 2010. Ces chiffres témoignent de l'importance des enjeux qui en découlent. Ce schéma a été approuvé par le conseil d'administration le 7 décembre 2011, après avoir obtenu un avis favorable de la part de France Domaine et du ministère chargé de la forêt.

Si le nombre de bâtiments est élevé, leur surface moyenne est faible (159 mètres carrés de surface utile brute en moyenne), car le parc comporte un grand nombre de petits bâtiments (garages, granges, etc.), annexes aux maisons forestières et aux immeubles de bureaux. Ces petits édifices qui représentent un tiers des bâtiments gérés mais seulement 10 % de la surface utile brute contribuent à renchérir les coûts globaux de maintenance du parc immobilier.

Enfin, le parc est ancien et l'isolement des bâtiments en forêt favorise la dégradation de ceux-ci. L'ajustement du nombre de bâtiments au plus près des besoins des activités de l'établissement est nécessaire.

Les grandes orientations de ce SPSI sont :

- une intégration de la politique immobilière au contrat État-ONF 2012-2016 ;
- une rationalisation des surfaces et des bâtiments occupés en cohérence avec les effectifs ;
- une diminution pérenne du coût de l'immobilier ;
- un autofinancement des projets, les cessions devant financer les investissements.

2. Les éléments budgétaires du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI)

La politique immobilière a été intégrée dans le contrat État-ONF 2012-2016. Ce contrat prévoit notamment 70 M€ de recettes au titre des rétrocessions sur les produits des ventes de biens domaniaux ou des cessions des biens en pleine propriété de l'Office. Le taux de rétrocession des biens domaniaux est de 80 %. Le budget 2012 prévoyait 21,5 M€ de recettes de cessions immobilières sur l'exercice. L'exercice 2012 s'est soldé par un écart négatif de 17,4 M€ par rapport aux recettes budgétées.

3. Un bail emphytéotique inapplicable et abandonné

Pour l'ensemble de ces bâtiments domaniaux, l'État proposait la mise en place d'un bail emphytéotique de cinquante ans afin que l'Office dispose de droits réels sur ces bâtiments.

Ce projet de bail entre l'État et l'ONF a fait l'objet d'une convention-cadre signée le 27 juillet 2009 : selon celle-ci, l'ONF devait payer 50 M€ (le « bouquet ») au ministère chargé de la forêt sur un échancier de cinq années et devait s'acquitter

chaque année d'un loyer équivalent à 3 % de la valeur estimée du parc, diminué d'une décote de 20 % « pour prise en bloc », assorti d'un taux d'actualisation de 1 % à partir de la sixième année après la signature du bail.

L'ONF avait versé 20 M€ à titre d'avance sur ces 50 M€ prévus initialement.

Ce projet, encore inscrit dans le SPSI, a été abandonné par l'État en raison de l'impossibilité pour l'État de louer des bâtiments domaniaux à des opérateurs tout en leur demandant d'assumer les charges du propriétaire et en raison, également, de difficultés d'ordre comptable. La direction générale des finances publiques a donc retiré son projet et cet abandon a été acté par le conseil d'administration de l'établissement dans sa séance du 12 décembre 2012. Il est surprenant que cette impossibilité n'ait été détectée qu'aussi tardivement, compte tenu de l'implication de services spécialisés comme France Domaine. Les 20 M€ d'avances versés par l'ONF lui ont été remboursés.

Au surplus, la situation financière de l'ONF rendait d'emblée ce projet irréaliste. Il aurait fallu, en effet, comme dans une cession, procéder notamment à l'inventaire des 3 000 immeubles concernés, faire procéder à des audits techniques « amiante », « plomb », « termites », « efficacité énergétique » et à un acte notarié pour chacun d'entre eux : les délais pour cet ensemble d'opérations et les coûts rendaient cela impossible pour France Domaine et l'ONF.

4. Les modalités de rétrocession des recettes des ventes

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'ONF approuvé par le conseil d'administration lors de sa séance du 7 décembre 2011 prévoit, conformément à la politique immobilière de l'État, que le financement des dépenses immobilières nécessaires sera assuré par le produit des cessions des biens devenus inutiles à la gestion forestière.

Après l'adoption de son SPSI, l'ONF s'est rendu compte que le support juridique de ces ventes était fragile, et un article modifiant le code général de la propriété des personnes publiques a été intégré dans la loi de finances pour 2013 afin de sécuriser le dispositif.

Cet article rend désormais possible l'aliénation d'un immeuble relevant du patrimoine immobilier de l'État situé sur un terrain mentionné au 1^o de l'article L. 211-1 du code forestier, ainsi que de son terrain d'assiette, s'il satisfait aux conditions suivantes :

- il ne présente pas d'utilité pour atteindre les objectifs de gestion durable des bois et forêts conformément au code forestier ;
- il est desservi par l'une des voies mentionnées aux articles L. 111-1 et L. 161-1 du code de la voirie routière ou par un chemin forestier ouvert à la circulation publique.

Par ailleurs, l'ONF a saisi l'occasion de cette loi de finances pour faire autoriser la cession par l'État « de la zone d'activité économique incluse [...] du plan local d'urbanisme de la commune de Verlaine-en-Haye (Meurthe-et-Moselle).

Une nouvelle convention, remplaçant la précédente qui instituait le bail emphytéotique, a été signée le 31 décembre 2012 par la représentante du ministre chargé du budget, le représentant du ministre chargé de la forêt et le directeur général de l'ONF. Cette convention précise l'utilisation des produits de ces cessions.

B. DES OPÉRATIONS CHAOTIQUES

La mise en œuvre de la politique immobilière de l'ONF a connu quelques opérations complexes sur lesquelles l'avis de l'ONF n'a pas toujours été favorable. Le projet de vente du siège parisien et de son déménagement à Compiègne a été abandonné.

1. L'arboretum des Barres

L'ONF a été fortement incité à intégrer dans son patrimoine immobilier des ensembles dont il n'avait pas besoin et dont l'entretien est coûteux. C'est le cas de l'arboretum des Barres (Nogent-sur-Vernisson).

Le domaine des Barres était géré par trois établissements : l'inventaire forestier national, l'École nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF) et le Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (Cemagref), devenu depuis 2012 l'Irstea.

Outre qu'il est inutile à l'ONF, et même si le fonctionnement de ce site est pris en charge dans le cadre d'une MIG, cet ensemble nécessite des investissements pour des réfections d'urgence qui ne font l'objet d'aucune compensation financière. L'ONF est très clair dans son SPSI en concluant de la sorte : « si aucune aide publique complémentaire n'était apportée et si la rentabilisation d'ensemble de ce site s'avérait de ce fait impossible, la cession intégrale devrait être envisagée ». Le transfert de cet ensemble à l'ONF est un exemple d'opération immobilière décidée sans aucun travail prospectif.

La Cour estime que l'ONF doit se séparer de cet ensemble enclavé qui lui a été attribué par le ministère chargé de la forêt sans demande de l'établissement.

2. Le parc industriel de Haye

Ce parc correspond à une ancienne base de l'OTAN. Il comprend 3 zones :

- la zone d'activités économiques de 263 hectares ;
- la zone de loisirs comprenant une surface boisée de 233 hectares ;
- le campus de l'ONF qui s'étend sur 20 hectares.

S'agissant de la zone d'activités économiques, elle ne correspond plus aux besoins de l'ONF et nécessite des investissements lourds de remise en état à très court terme selon l'ONF. L'établissement souhaite donc la céder à une collectivité pour ce qui concerne le bâti et, pour ce qui concerne les espaces boisés, compte tenu du caractère inaliénable lié au statut de forêt domaniale, les échanger contre des parcelles périurbaines ou « d'un intérêt environnemental majeur ». La Cour constate que le caractère inaliénable est considéré avec une certaine souplesse par la loi de finances pour 2013 : « Les bois et forêts de l'État ne peuvent être échangés qu'avec des biens de même nature, après accord du ministre chargé des forêts » et plus encore « Est autorisée la cession par l'État de la zone d'activité économique incluse dans la zone UX du plan local d'urbanisme de la commune de Velaine-en-Haye (Meurthe-et-Moselle) ».

Le campus de Velaine-en-Haye a été construit pour les besoins de formation interne à l'ONF et, en particulier, pour former les nombreuses promotions de personnels techniques et administratifs recrutés jusqu'à la fin des années 1990. Actuellement, les contingents de recrutement ont beaucoup diminué et la formation permanente se fait

pour l'essentiel dans les directions territoriales, plus près des lieux de résidence des agents.

En conséquence, l'ONF se retrouve à la tête d'un campus très largement surdimensionné et coûteux qui possède notamment une capacité de 165 lits et 12 salles de cours. L'ONF estime l'utilisation de cet ensemble pour ses propres besoins à un mois maximum dans l'année et indique qu'avec les locations à d'autres organismes, pour mieux faire face aux charges, il atteint un taux d'occupation de 40 %. L'ensemble est manifestement surdimensionné par rapport aux besoins de l'Office.

L'ONF, en réponse à la Cour, a fait valoir une augmentation du taux d'occupation du site, compte tenu des flux très importants de départs à la retraite dans les années à venir, lesquels nécessiteraient d'importants efforts de formation.

Si le taux d'occupation n'augmente pas rapidement et de façon significative, notamment avec d'autres organismes du ministère chargé de l'agriculture, la cession du site devrait être envisagée.

C. UN BUDGET DE CESSIONS SURÉVALUÉ

L'ONF bénéficie de la rétrocession de 80 % du prix des ventes des immeubles domaniaux via le ministère chargé de la forêt, qui perçoit le prix des ventes sur un compte d'affectation spéciale. Les ventes se sont élevées à 1,81 M€ en 2010 et à 3,28 M€ en 2011, soit à un niveau relativement modeste même s'il est en augmentation.

D'une manière générale, les ventes affichées dans le budget sont supérieures à la réalité. Si effectivement, pour ce qui concerne 2012, l'ONF s'est rendu compte tardivement avec France Domaine d'une incertitude juridique, le budget de l'ONF avait prévu 21,5 M€ de cessions sur l'exercice, alors que seuls 4,66 M€ ont été enregistrés au titre des cessions d'immeubles ONF (et 2,34 M€ au titre de cession de biens domaniaux qui restent acquis à l'État et ne donnent pas lieu à rétrocession en vertu de la convention tripartite France Domaine-MAAF-ONF du 31 décembre 2012).

Parallèlement à ces ventes, l'ONF procède à des acquisitions, à des constructions ou à des prises de locations. S'agissant de l'évolution des surfaces, 14 000 mètres carrés de surface utile brute ont été libérés en 2011 et 5 300 mètres carrés de surface utile brute ont été acquis, soit une diminution de 8 700 mètres carrés en 2011 correspondant à une baisse de 1,2 % de la surface recensée dans le SPSI. Le niveau de surface utile nette par agent s'établit à 17,08 mètres carrés, encore assez loin de l'objectif de 12 mètres carrés.

V. L'ACTIVITÉ RECHERCHE DE L'ONF

A. UNE RECHERCHE EN PARTIE SOUS-TRAITÉE

L'ONF dispose d'un département Recherche et développement (R&D) rattaché à la direction technique et commerciale Bois (DTCB) dont la mission est de conduire des projets de recherche au service des grands enjeux de la gestion durable des forêts publiques.

À la suite d'une évaluation externe réalisée en 2009, les quatre axes prioritaires de recherche de l'ONF ont été définis comme suit :

- adapter la gestion au changement climatique ;
- accroître la disponibilité de la biomasse pour les produits bois et l'énergie ;
- conforter les bases de la gestion durable multifonctionnelle ;
- développer des produits et procédés innovants pour des marchés et demandes sociales en évolution.

Pour réaliser cette recherche, l'ONF entretient notamment un partenariat qui s'appuie sur des conventions-cadre avec plusieurs organismes de recherche scientifique et technologique : l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), l'Irstea⁶, AgroParisTech, FCBA⁷, le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) ; et il contractualise avec leurs laboratoires. Il anime, dans ce cadre, le réseau RENECOFOR (Réseau national de suivi à long terme des écosystèmes forestiers) qui a pour mission de détecter d'éventuels changements à long terme dans le fonctionnement d'une grande variété d'écosystèmes forestiers et de comprendre les raisons de ces changements.

Les effectifs consacrés à la recherche et développement au sein de l'ONF sont passés de 25 en 2009 à 53 en septembre 2010, du fait de la réorganisation conduisant le département Recherche et développement à englober les équipes « chargées de progrès technique » dans les directions territoriales, puis à 75 en janvier 2013 en raison du transfert par l'État à l'ONF de ses pépinières expérimentales.

Ces pépinières, qui regroupaient 22 agents, dépendaient auparavant des directions régionales de l'agriculture et se situent à Guémené-Penfao (44), Peyrat-le-Château (87) et Aix-en-Provence (13), cette dernière devant déménager vers le site de Cadarache. L'ensemble des 3 sites représente 100 hectares dont 56 hectares occupés par les pépinières proprement dites. Créées entre 1947 et 1968, elles ont reçu une vocation de recherche et développement tardivement en 1999, lors de la dissolution du Fonds forestier national (FFN). Il s'agit d'un transfert de plus dont a bénéficié l'ONF de la part de l'État sans en avoir le besoin. Même si le fonctionnement de ces pépinières est assuré dans le cadre d'une MIG, l'attribution de celles-ci à l'établissement ne répond à aucune logique ni demande de l'établissement.

B. UNE PREMIÈRE ÉVALUATION DE LA RECHERCHE DE L'ONF

Le département Recherche et développement rédige un rapport d'activité annuel, réunit le comité scientifique de l'ONF et a fait réaliser pour la première fois en 2010 une évaluation de son système de recherche et développement par une commission d'évaluation externe.

À cette occasion, la commission a regretté qu'une évaluation chiffrée des moyens budgétaires alloués à la recherche et développement n'ait pu lui être communiquée. Cette exigence, qui est légitime en temps normal, l'est encore davantage en période de difficultés économiques comme celle que connaît l'ONF. En théorie, la

⁶ (Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture)

⁷ (Institut technologique Forêt Cellulose Bois-construction Ameublement)

comptabilité analytique de l'ONF devrait pouvoir fournir ces chiffres ; or l'ONF n'a fourni à la Cour que ceux qui concernent globalement les « activités de service public et recherche », pour lesquelles, en 2012, le total des charges était de 21,88 M€ et celui des produits de 4,9 M€

S'agissant des faiblesses liées à l'organisation, la commission avait souligné un système dual de responsabilité (central-local) complexe, générateur de flou et de pertes de charges ; qu'un tiers des agents du réseau R & D se consacraient en partie à d'autres tâches et que la partie développement dérivait vers la fonction production. Elle a également souligné la faible taille des équipes et, notamment, la multiplicité des commanditaires.

Au total, la commission a insisté sur la nécessité de disposer d'une stratégie de recherche et développement claire et explicite, pouvant se décliner en programme de travail.

L'ONF doit réduire drastiquement ses dépenses en matière de recherche hors développement technique, activité qu'il n'a pas les moyens de maintenir au niveau actuel, qui ne correspond pas à ses missions principales et qui peut être exercée par des organismes de recherche existants.

Recommandation n°4. Réduire les dépenses de recherche hors développement technique de l'ONF qui ne correspondent pas à ses missions principales.

VI. DES INVESTISSEMENTS QUI MOBILISENT LE CAPITAL DE L'OFFICE QUI EN MANQUE

A. DES FILIALES QUI NE SONT PAS AU CŒUR DU MÉTIER DE L'ONF, QUI MOBILISENT DU CAPITAL ET DONT L'ACTIVITÉ NE RAPPORTE RIEN À L'ONF

1. Les montants

Au 31 décembre 2012, le groupe ONF détenait 25 filiales et participations, dont 19 filiales qui entraient dans le périmètre de consolidation à cette date.

L'ensemble représentait, au 31 décembre 2012, 21,2 M€ de ressources correspondant à 15 M€ de capital social, 5,8 M€ en compte d'associé et 0,4 M€ de capacité d'autofinancement.

ONF énergie est très peu bénéficiaire et comporte un risque, notamment en raison des créances clients : pour y faire face, cette filiale a souscrit un contrat d'assurance. ONF International est juste à l'équilibre mais comporte des risques, notamment dans sa filiale brésilienne.

À cette date, quatre entités, sans capital pour trois d'entre elles, sont portées directement par l'ONF. Il s'agit :

- la SEM Pont d'Espagne : créée en 1994 au capital de 15 000 €; elle porte l'investissement dans un téléphérique sur le site de Pont d'Espagne (cirque de Gavarnie), situé dans des terrains domaniaux intéressant l'ONF, au titre des activités touristiques développées en partenariat avec la commune de Cauterets ;

- le GEIE FORESPIR : structure de coopération transfrontalière entre la France et l'Espagne, destinée à contribuer à développer les activités économiques de ses membres ;
- le GIE SFA (Semences forestières améliorées) : constitué avec une entreprise privée pour la production et la vente de semences forestières génétiquement améliorées, issues des vergers à graines créés par l'État ;
- le GIP ECOFOR : créé en 1993, ce GIP a pour mission de susciter, structurer, mettre en œuvre, animer et valoriser des programmes collectifs de recherche portant sur le fonctionnement et la gestion des écosystèmes tempérés et tropicaux.

L'ONF indique que ces entités ont une vocation économique ou institutionnelle. La Cour s'interroge sur l'intérêt d'un investissement, aussi modeste soit-il, dans un téléphérique. Ces entités sont détenues directement par l'ONF. Les autres filiales, qui étaient détenues auparavant directement par l'ONF, le sont désormais par ONF participations, créée le 21 février 2008.

2. Les filiales à l'étranger

Les engagements de l'ONF à l'étranger sont détenus par ONF International, filiale d'ONF participations et correspondent à :

- ONF Andina : plantations ;
- ONF Brasil : gestion durable des forêts ;
- ONF Sylvafrica : aménagement de territoires ;
- ONF Conosur : bioénergies ;
- ONF Cameroun : changement climatique.

L'ONF présente ONF International comme une entité qui serait devenue au fil des années « un bureau d'études reconnu, notamment pour ses compétences en matière de gestion de la forêt tropicale et de changement climatique ». ONF International intervient soit directement, soit via une de ses filiales. La Cour s'interroge sur cette logique qui conduit à monopoliser des ressources rares en des territoires éloignés sans la moindre garantie. Ces interrogations sont renforcées par le fait que, selon l'ONF, la conjoncture de long terme n'est pas favorable pour la gestion des forêts naturelles, la concurrence est vive sur tous les marchés et renforcée par l'arrivée des expertises des pays émergents et qu'il y a obligation de « se réinventer pour se différencier et créer de la valeur ajoutée ».

ONF Andina, par exemple, a été créé en Colombie sous forme de succursale (donc sans personnalité juridique propre), parce qu'il s'agissait de gérer un projet. Ce projet est terminé, mais ONF International a maintenu cette succursale au motif qu'il existe peu d'expertise de ce type en Colombie. D'autres projets ont été depuis lors relancés.

ONF Conosur (Chili) s'est spécialisée dans des projets de gestion des aires protégées (île de Pâques, notamment). La question de la fermeture de ONF Conosur était posée dès 2010, faute de financement ; or elle existe encore. Cette société a gagné un nouveau contrat portant sur l'île de Pâques avec un expert bénéficiaire d'un contrat local.

ONF Brasil a pour objet unique de réaliser et de gérer la plantation d'arbres qui, sous le nom de « puits de carbone biologique », est financée par un grand groupe automobile français. L'objectif de ce groupe était de mener une opération de communication en matière de lutte contre la déforestation et les émissions de gaz à effet de serre.

ONF Sylvafrica est spécialisée dans l'assistance technique en gestion forestière auprès du secteur privé dans le bassin du Congo.

L'ONF doit céder ces filiales, le bilan coûts/avantages n'étant pas favorable à l'Office.

3. Les filiales en France

À côté d'ONF International, l'ONF a créé ONF Énergie (différent du réseau ONF Énergie Bois) pour marquer, selon l'établissement, sa volonté de s'investir dans la filière bois énergie, « secteur stratégique au regard des enjeux d'équilibre du marché du bois, de développement des énergies renouvelables et de lutte contre le réchauffement climatique ».

À travers cette filiale, l'ONF a des parts significatives dans 12 sociétés.

Les investissements d'ONF Énergie dans neuf petites entreprises de « bois bûche » varient de 0,297 M€ environ à 0,052 M€ pour des parts variant de 66,6 % à 24 % de leur capital et un investissement total de 1,231 M€

La FNCOFOR est elle-même actionnaire d'ONF Énergie à hauteur de 7 %.

ONF Participations possède, en outre, environ 8 % dans la société PROCETHOL 2G qui travaille dans la mise au point d'un processus de production de biocarburant, de 20 % de Sciages de Bourbon SA, une scierie de la Réunion, et de 3,55 % de Brassac Industries SAS, dont il ne peut se séparer puisque l'associé ne veut pas racheter les titres d'ONF Participations.

Les ressources de l'ONF étant rares, la Cour considère qu'il n'a pas les moyens de conserver ces quelques filiales, non rentables pour la plupart, tissu modeste n'ayant pas démontré ses effets bénéfiques sur la filière bois forêt et encore moins pour l'ONF. L'ONF n'a pas vocation à maintenir ici ou là quelques petites entreprises dans le domaine du bois bûche ou du granulé bois.

L'ONF doit céder au plus tôt ces filiales.

B. ONF – HUTTOPIA, UNE OPÉRATION EXOTIQUE

L'ONF, à travers ses filiales ONF Participations et ONF Investissements, s'est lancé dans une opération visant à créer sur une parcelle domaniale un camp de vacances composé de cabanes en bois, exploité par un couple de professionnels spécialisés dans l'exploitation de camps de vacances ou camping tant en France qu'au Québec, fondateurs en 1999 et actionnaires principaux de la société Huttopia SA.

Cette société exploite un certain nombre de campings sous sa propre marque, sous la marque Indigo, dont certains correspondent à des concessions octroyées par l'ONF comme il le fait avec d'autres opérateurs.

Le conseil de surveillance d'ONF Participations, en vue de créer un camp forestier en forêt de Lanmary (agglomération de Périgueux) sur une parcelle de

19 hectares, ouvert en juillet 2013, a décidé d'investir dans deux sociétés créées entre l'ONF et la société Huttopia, l'une chargée de l'investissement, l'autre de l'exploitation.

L'ONF est largement majoritaire dans la société d'investissement, mais le siège de cette société se trouve à l'adresse de la société Huttopia. Le président de la société d'investissement au sein de laquelle l'ONF est majoritaire est tout aussi curieusement le fondateur et dirigeant de Huttopia SA. La logique du contrôle par le capital aurait voulu que le dirigeant de cette filiale soit un membre de l'ONF. L'ONF a indiqué que le changement de président aurait lieu avant le 30 juin 2014.

En février 2013, un bail emphytéotique d'une durée de 30 ans a été signé entre France Domaine et ONF Participations pour la jouissance de cette parcelle. La jouissance du bail est apportée en nature à la société ONF Lanmary Huttopia, laquelle a accordé un bail commercial à la société Huttopia ONF pour l'exploitation du camping.

Les montants financiers au sein de la société ONF Lanmary Huttopia (société d'investissement) ont été portés aux niveaux suivants, et la part de Huttopia SA dans la société d'investissement est passée de 50,0 % à 4,8 % : soit en investissements, 3,1 M€ financés sous forme de :

- Capital : 0,29 M€;
- Compte d'associés : 0,26 M€;
- Prêts long terme : 2,38 M€;
- Subventions : 0,2 M€

L'ONF a donc apporté la majorité des investissements nécessaires à la construction du camp et la jouissance du lieu à travers le bail emphytéotique signé entre ONF Investissements et France Domaine. La société Huttopia possède la majorité des parts au sein de la société d'exploitation du camp au motif qu'exploiter de tels camps serait son métier et qu'elle aurait des références dans ce domaine. En conséquence, tous les risques sont portés par le groupe ONF dans cette opération et la SA Huttopia exploite simplement les installations mises à sa disposition.

Le déséquilibre de la prise de risque entre les deux partenaires est surprenant, même si Huttopia SA s'est portée garante financièrement du respect du budget d'investissement. L'ONF a fait valoir que cette parcelle de forêt domaniale ne rapportait rien auparavant. Outre la question de l'état des installations, au terme du bail emphytéotique, se pose celle des garanties fournies à l'ONF en cours de bail, une fois tous les investissements faits.

Le ministère chargé de la forêt a émis avec réticence un avis favorable le 15 octobre 2012 en indiquant qu'il attachait « un caractère exceptionnel à cet accord », qu'il souhaitait « disposer d'un bilan précis de la rentabilité de ce projet avant d'envisager le développement d'autres installations comprenant un tel montage financier » et qu'il lui semblait « que les concessions en forêt domaniale doivent continuer à être privilégiées pour l'exploitation de campings ».

Enfin, cette mobilisation de capital dans une opération nouvelle et risquée intervient dans une période où l'ONF est conduit à solliciter régulièrement les concours de l'État. L'ONF associe son nom, qui est reconnu, à celui d'une entreprise privée qu'il ne maîtrise pas à travers les marques ONF Lanmary Huttopia et Huttopia ONF. L'appellation ONF est un bien public ; donner l'autorisation qu'elle soit associée à une

marque privée dans un but lucratif, du moins pour la partie privée, tant que les investissements n'auront pas été amortis par l'ONF, est très contestable.

L'ONF doit se désengager au plus tôt de cette opération qui est sans rapport avec son objet principal et conserver ses ressources pour lui-même.

C. LE FONDS STRATÉGIQUE BOIS

Ce fonds en faveur de la filière bois a été annoncé par le Président de la République lors de son discours d'Urmatt (Bas-Rhin), le 19 mai 2009. Ce fonds a été constitué à hauteur de 20 M€ pour une moitié par l'ONF et la Caisse des dépôts, et pour l'autre moitié, par le Crédit Agricole SA et le groupe Eiffage. Ces 20 M€ étant composés d'une contribution égale pratiquement à 5 M€ de chacun des contributeurs, 50,001 % de la somme de 20 millions d'euros revient aux investisseurs privés et les 49,999 % aux investisseurs publics. Selon l'annonce faite par le Président de la République, ce fonds a été programmé pour correspondre à un investissement total de 100 M€. Pourtant à ce stade, seuls 20 M€ ont été investis dans ce fonds.

Pour qu'ONF Participations puisse participer à ce fonds, son capital a été augmenté de 10 M€ par l'ONF dans la perspective où le fonds ne devait pas en rester à 20 M€ mais atteindre 100 M€. L'ONF a indiqué à la Cour qu'il ne participerait pas aux autres tranches.

| |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Recommandation n°5. Céder les participations de l'ONF dans ses filiales françaises, étrangères et dans le fonds stratégique Bois, participations dont le bilan coût/avantage est défavorable à l'Office.</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

LISTE DES RECOMMANDATIONS

La Cour recommande à l'Office national des forêts de :

Recommandation n° 1 : Respecter les objectifs de production en volume fixés par les autorités de tutelle.

Recommandation n° 2 : Privilégier les recrutements de droit commun des ÉPIC pour tous les emplois qui ne relèvent pas des missions de police sur le terrain.

Recommandation n° 3 : Achever la mise en place de la comptabilité analytique.

Recommandation n° 4 : Réduire les dépenses de recherche hors développement technique de l'ONF qui ne correspondent pas à ses missions principales.

Recommandation n° 5 : Céder les participations de l'ONF dans ses filiales françaises, étrangères et dans le fonds stratégique Bois, participations dont le bilan coût/avantage est défavorable à l'Office.

ANNEXE

ÉVOLUTION DU RÉSULTAT DE 2009 À 2012

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Charges d'exploitation | | | | |
| <i>Achat et variation de stocks</i> | | | | |
| Achats | 92 393 742,05 | 102 453 370,48 | 116 126 894,61 | 111 116 724,68 |
| Variation de stocks marchandises | 791 656,10 | 335 742,79 | 131 368,37 | -187 950,73 |
| <i>Autres charges externes</i> | | | | |
| Services extérieurs | 30 250 833,08 | 28 225 147,06 | 29 772 980,92 | 30 933 280,93 |
| Autres services extérieurs | 23 833 672,08 | 21 991 469,71 | 24 394 211,14 | 25 613 564,01 |
| Impôts taxes et versements assimilés | 44 739 357,82 | 42 630 902,57 | 43 990 920,12 | 56 066 146,47 |
| <i>Charges de personnel</i> | | | | |
| Traitements salaires primes indemnités | 308 894 513,65 | 312 324 603,51 | 312 486 168,39 | 307 901 312,22 |
| Charges de sécurité sociale | 147 185 373,62 | 149 740 129,05 | 155 771 082,73 | 157 763 109,63 |
| Autres charges sociales | 5 253 048,55 | 5 101 131,75 | 5 799 437,77 | 5 362 738,56 |
| Autres charges de personnel | 33 145,83 | 7 236,37 | 3 845,15 | 1 779,79 |
| <i>Autres charge de gestion courante</i> | 14 542 353,86 | 25 157 521,79 | 49 828 782,25 | 48 500 490,55 |
| <i>Dotation aux amortissements</i> | | | | |
| Dotation aux amortissements | 29 403 493,02 | 33 810 966,85 | 38 079 088,17 | 41 441 821,69 |
| Dotations aux provisions pour risques et charges d'exploitation | 171 383,00 | 1 341 932,00 | 3 967 952,27 | 15 463 997,00 |
| Dotation aux provisions pour stock et en cours | 153 701,10 | 141 888,51 | 106 181,22 | 758 566,08 |
| Dotation aux provisions pour dépréciation des créances | 1 283 757,00 | 1 337 119,68 | 1 680 395,31 | 2 698 233,99 |
| | 698 930 030,76 | 724 599 162,12 | 782 139 308,42 | 803 433 814,87 |
| Charges financières | | | | |
| Charges financières | 660 908,76 | 820 047,14 | 2 030 495,34 | 2 135 105,25 |
| Escomptes accordés | 136 689,45 | 252 320,33 | 232 519,50 | 190 077,94 |
| Dotation aux provisions pour risques et charges financiers | | | 649 695,00 | 197 000,00 |
| | 797 598,21 | 1 072 367,47 | 2 912 709,84 | 2 522 183,19 |
| Charges exceptionnelles | | | | |
| Sur opérations de gestion | 4 533 940,06 | 6 092 046,51 | 6 433 450,91 | 17 204 620,16 |
| Valeur comptable des éléments d'actif cédés | 1 111 038,50 | 374 663,99 | 431 588,50 | 697 737,71 |
| Autres charges exceptionnelles | 862 258,82 | 669 974,11 | 590 828,80 | 660 301,24 |
| dotation aux provisions pour risques et charges | | 584 513,13 | | 288 492,79 |
| | 6 507 237,38 | 7 721 197,74 | 7 455 868,21 | 18 851 151,90 |
| Impôts taxes et versements assimilés | | -4 106,00 | | |
| IFA | | | 110 000,00 | 110 000,00 |
| Crédit d'impôt recherche | -1 147 170,00 | -1 059 439,00 | -1 168 549,00 | -982 268,00 |
| TOTAL CHARGES | 705 087 696,35 | 732 329 182,33 | 791 449 337,47 | 823 934 881,96 |
| Produits d'exploitation | | | | |
| Vente de bois domaniaux et ventes groupées | 156 289 151,14 | 218 400 616,95 | 235 895 733,95 | 214 241 177,80 |
| Ventes de bois ONF | 1 017 963,00 | 2 170 578,43 | 86 376,37 | 757 071,17 |
| Autres produits ligneux issus de la FD | 111 019,44 | 151 300,76 | 127 620,28 | 88 748,39 |

| | | | | |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Autres produits du domaine | 3 296 986,15 | 2 768 008,01 | 2 190 633,58 | 3 049 425,20 |
| Travaux (mission d'entrepreneurs) | 95 391 993,95 | 84 658 231,10 | 94 250 205,12 | 95 261 332,61 |
| Etudes et services (expertise) | 16 786 841,91 | 16 722 882,70 | 17 893 518,64 | 27 853 793,70 |
| Prestations diverse et garderie | 227 985 036,11 | 229 013 553,96 | 235 885 541,82 | 239 185 819,56 |
| Bracelets de chasse et autres marchandises | 3 904 654,81 | 3 455 207,77 | 4 277 935,90 | 4 026 146,73 |
| Produit des activités annexes | 3 608 047,71 | 3 385 867,96 | 3 595 550,97 | 3 645 821,10 |
| <i>sous total A - chiffre d'affaires net</i> | 508 391 694,22 | 560 726 247,64 | 594 203 116,63 | 588 109 336,26 |
| Variation de la production stockée | 6 954 902,08 | 3 671 152,15 | 1 396 559,82 | 1 998 662,55 |
| Production immobilisée | 22 206 685,02 | 38 732 375,39 | 38 475 463,84 | 41 916 024,34 |
| Subvention d'exploitation | 86 032 324,56 | 78 520 649,43 | 91 267 587,42 | 84 415 921,65 |
| Autres produits de gestion courante | 11 876 305,89 | 19 057 112,04 | 43 346 199,94 | 43 049 175,05 |
| Reprises sur amortissement des immobilisations | 18 751,28 | 1 524,50 | 45 734,70 | 136 441,87 |
| Reprise sur provisions pour risques et charges | 39 380 338,89 | 5 557 615,48 | 8 860 606,74 | 5 574 561,61 |
| <i>Sous total B Autres produits d'exploitation</i> | 166 469 307,72 | 145 540 428,99 | 183 392 152,46 | 177 090 787,07 |
| Total des produits d'exploitation | 674 861 001,94 | 706 266 676,63 | 777 595 269,09 | 765 200 123,33 |
| Produits financiers | | | | |
| Revenus des participations | 105,42 | 42 277,22 | 35,92 | 5,76 |
| Revenus de prêts et autres créances | 27 859,98 | 35 275,29 | 39 620,07 | 43 345,48 |
| Produit net sur cession de VMP | 1 153,58 | 23,49 | 25,46 | 0,00 |
| Autres produits financiers | 72 926,87 | 969,56 | 119 803,56 | 0,00 |
| Reprise sur provision pour dépréciation d'éléments financiers | 90 651,00 | 77 409,23 | | 79 787,47 |
| <i>total des produits financiers</i> | 192 696,85 | 155 954,79 | 159 485,01 | 123 138,71 |
| Produits exceptionnels | | | | |
| Sur opérations de gestion | 12 236 442,68 | 4 307 905,70 | 1 698 885,09 | 1 243 698,55 |
| Cession d'éléments d'actifs | 3 273 266,25 | 2 263 710,79 | 3 473 696,26 | 3 862 087,30 |
| Subvention d'investissements virée résultat | 271 415,39 | 469 171,10 | 1 140 964,71 | 1 300 123,03 |
| Autres produits exceptionnels | 1 513 568,47 | 3 250 985,07 | 6 850 404,02 | 49 180 147,53 |
| Reprises de provision pour reconstruction sur evt climatique | 536 136,79 | 955 459,93 | 1 655 469,33 | 2 094 898,27 |
| <i>total produits exceptionnels</i> | 17 830 829,58 | 11 247 232,59 | 14 819 419,41 | 57 680 954,68 |
| TOTAL PRODUITS | 692 884 528,37 | 717 669 864,01 | 792 574 173,51 | 823 004 216,72 |
| Résultat | -12 203 167,98 | -14 659 318,32 | 1 124 836,04 | -930 665,24 |