

*Le Premier Ministre*

Paris, le 22 AOUT 2014

1123 / 14 / SG

à

Monsieur le Premier président  
de la Cour des comptes

Objet : Rapport particulier de la Cour des comptes relatif aux comptes et à la gestion de l'Office national des forêts pour les exercices 2009 à 2012.

Suite au contrôle opéré par la Cour des comptes sur les comptes et la gestion de l'Office national des forêts (ONF) pour les exercices 2009 à 2012, la Cour des comptes a produit un rapport que vous m'avez adressé.

J'ai pris connaissance avec un grand intérêt de vos recommandations. Le Gouvernement partage le souci de la Cour, qui fixe comme priorité le désendettement de l'Office, dans le cadre de cette vision globale des objectifs de gestion de la forêt publique et des considérations sociales nécessaires à leur bonne atteinte, répondant aux conclusions de l'audit socio-organisationnel mené au sein de l'établissement en 2012.

Les missions d'intérêt général (MIG) prévues par l'article L. 221-3 du code forestier, dans leur ensemble, reposent sur l'idée que les compétences présentes à l'ONF, du fait de ses missions de mise en œuvre du régime forestier, peuvent être mobilisées au bénéfice d'autres politiques de l'État avec une efficacité et une efficacité meilleure que si ces compétences devaient être développées par d'autres structures. Les MIG confiées par l'État à l'ONF, financées au coût complet par les ministères porteurs des politiques concernées, s'inscrivent dans ce principe et visent des actions allant au-delà de la mise en œuvre du régime forestier.

Ces recommandations appellent de ma part les observations suivantes.

**1) Respecter les objectifs de production en volume fixés par les autorités de tutelle**

Le Gouvernement partage la volonté d'atteindre les objectifs de mobilisation de la ressource en bois dans le respect des volumes programmés au sein du contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'établissement pour la période 2012-2016 et des coupes prévues dans les documents d'aménagement. Cette ambition ne doit cependant pas occulter les aléas qui pèsent sur les opérations de coupes (aléas climatiques, difficultés d'accès aux ressources, fluctuations du marché...).

En 2013 en forêt domaniale, le volume de bois récolté a progressé de 0,4 Mm<sup>3</sup> par rapport à 2012, atteignant 6,3 Mm<sup>3</sup>, niveau proche de l'objectif du COP. Il s'agit donc de poursuivre les efforts engagés.

En revanche, la situation dans les forêts des collectivités est différente. Comme la Cour l'a remarqué, les collectivités territoriales, propriétaires de près des deux tiers des forêts publiques, peuvent choisir de ne pas effectuer de coupes alors même que les aménagements forestiers qu'elles approuvent le prévoient. L'ONF ne maîtrise donc pas les volumes mobilisés par les forêts des collectivités, ce qui rend difficile le pilotage de l'ensemble de la ressource de bois disponible à la vente.

Une disposition du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt devrait toutefois permettre d'améliorer cet état de fait, en introduisant l'obligation pour les collectivités ne respectant pas leur programme de coupes d'en donner la justification auprès du représentant de l'État.

Par ailleurs, l'engagement de mobiliser plus de bois a été pris par la Fédération Nationale des Communes Forestières (FNCOFOR) dans le COP 2012-2016. L'État s'attachera à rappeler cet engagement.

## **2) Privilégier les recrutements de droit commun des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) pour tous les emplois qui ne relèvent pas des missions de police sur le terrain**

Les missions de surveillance, de constatation des infractions et de verbalisation, d'encadrement des travaux d'exploitation doivent être exercées par des fonctionnaires. La mise en œuvre du régime forestier dans les forêts publiques, qui est au cœur des activités de l'ONF intègre ces fonctions, mais aussi des missions par exemple de commercialisation du bois. Elle recouvre ainsi une diversité de missions interagissant les unes avec les autres, qui permettent de répondre aux besoins de la société tout en garantissant la gestion durable de ces forêts.

Dans ce contexte, le législateur a considéré que la mise en œuvre du régime forestier devait être confiée à un établissement public industriel et commercial (EPIC) dérogoire habilité à recruter et employer à la fois des fonctionnaires, en position normale d'activité, et des personnels de droit privé.

L'ONF doit pouvoir s'adapter aux évolutions et à la multiplicité des fonctions qui lui incombent, ce qui plaide pour la polyvalence et la diversité de ses personnels.

C'est le sens du cadre législatif et réglementaire des recrutements de l'ONF. Ainsi, l'article L. 222-6 du code forestier prévoit que les agents de l'ONF sont régis par des statuts particuliers pris en application de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Le décret n° 2005-1779 du 30 décembre 2005 pris pour l'application de l'article L. 122-4 du code forestier précise les situations dans lesquelles les personnels de droit privé et de droit public peuvent être employés, selon que leurs fonctions participent à une mission de service public administratif ou non.

## **3) Achever la mise en place de la comptabilité analytique**

La comptabilité analytique de l'ONF a été revue pour l'exercice 2012. L'Office s'attache désormais à ventiler la totalité de ses charges indirectes qui figuraient auparavant pour partie en charges non incorporées (cotisations de pensions civiles).

Le Gouvernement approuve les recommandations de la Cour notamment sur la nécessité de mieux séparer les missions d'intérêt général, qui ne concernent que des actions allant au-delà de la mise en œuvre du régime forestier, effectuées pour le compte de l'État sur la base de conventions nationales, payées à coûts complets, et les actions d'intérêt général, qui appuient la mise en œuvre des missions de l'ONF et ne bénéficient que d'une contribution des structures concernées.

La révision de la comptabilité analytique de l'ONF doit lui permettre de mieux identifier le coût des activités d'intérêt général qu'il accepte d'assumer en partenariat avec d'autres organismes, au-delà de la mise en œuvre du régime forestier, et ainsi mieux justifier les compensations qu'il peut en attendre de la part des organismes concernés, au regard du rapport coût/bénéfice de ces services pour l'établissement.

#### **4) Réduire les dépenses de recherche hors développement technique de l'ONF qui ne correspondent pas à ses missions principales**

L'étendue de l'espace forestier (4,7 millions d'hectares) dont l'ONF est chargé, et l'importance et la diversité des enjeux, aussi bien économiques, environnementaux que sociaux attachés à sa gestion, justifient l'importance pour l'établissement des études et travaux de recherche ou d'innovation susceptibles d'améliorer son expertise, ses visions prospectives, sa capacité à faire face aux nouveaux défis de la forêt (notamment les conséquences du changement climatique), bref ses compétences, ses outils ou ses moyens d'intervention. Ces activités sont donc partie intégrante de la satisfaction des besoins opérationnels de l'Office.

Les ressources affectées par l'ONF à ces activités de recherche-développement ne sont pas exorbitantes (largement moins de 1 % de ses moyens humains), grâce aux partenariats qu'il a su développer avec des organismes de recherche ou de développement, notamment au sein du GIP ECOFOR ou du RMT A FORCE.

Ainsi, les activités de recherche-développement et d'innovation de l'ONF restent modestes à son échelle tout en constituant le fondement de ses interventions futures. Elles doivent, par conséquent, garder toute leur place au sein de l'établissement.

Ces partenariats, en dehors de leur utilité pour la mise en œuvre des missions de l'établissement, permettent de valoriser la connaissance qu'il a de l'ensemble des forêts publiques pour la compréhension du fonctionnement des écosystèmes forestiers et des pressions qui s'y exercent, dans des actions communes avec des organismes de recherche et de développement, ce qui fournit notamment un éclairage utile à la conduite des politiques publiques qui y sont liées.

Les pépinières, quant à elles, même si elles sont opérationnellement rattachées pour des raisons de synergie aux activités de recherche et développement de l'ONF, font l'objet d'un financement par le *ministère* de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF), s'agissant d'une mission d'intérêt général et ne peuvent pas être analysées comme une charge non financée de l'ONF.

Cependant, en cohérence avec l'observation de la Cour, un examen attentif des travaux de recherche en vue d'écarter ceux qui pourraient, le cas échéant, ne pas être réellement utiles à l'exercice actuel ou futur de ses missions ou qui ne correspondraient pas à une mission d'intérêt général, sera demandé à l'Office.

**5) Céder les participations de l'ONF dans ses filiales françaises, étrangères et dans le fonds stratégique Bois, participations dont le bilan coût/avantages est défavorable à l'Office**


Le COP 2012-2016 a prévu que l'ONF adopte en matière de prise de participations, une stratégie adaptée à la structuration de la filière bois et de la filière bois énergie.

Dans le contexte de fragilité de l'équilibre financier global de l'établissement, la situation des filiales doit faire l'objet d'un examen précis. Les ministères de tutelle de l'ONF sont donc attentifs à ce que l'établissement maîtrise ses besoins de trésorerie et assure la rentabilité de ses filiales.

Il est important de noter que les filiales bois-énergie de l'ONF ont été créées afin de mieux structurer une filière de production dans un contexte de développement de la demande et dans une stratégie visant à valoriser les sous-produits de l'ONF. En contribuant à structurer la filière bois-énergie, elles ont permis et permettent toujours d'améliorer la rémunération offerte aux producteurs, dont, bien entendu, l'ONF. L'ONF ne prend plus, dorénavant, de nouvelles participations dans les filiales de bois bûches.

Un recouvrement des fonds propres engagés dans ces participations est envisagé à moyen terme, en fonction des opportunités de cession qui se présenteraient.

L'ONF avait également apporté une participation à la première génération du fonds stratégique bois ; il ne la reconduira pas pour la génération suivante de ce fonds.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'M' followed by the name 'VALLS' in a smaller, more legible script.

Manuel VALLS