



Les bonnes feuilles de l'IGA

Evaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2020 de l'Office national des forêts (ONF) – Proposition de pistes d'évolution de l'ONF dans la perspective du prochain COP

Rapport n° : 18110R

Créé en 1964, l'ONF est l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) qui gère le patrimoine, d'inégale qualité, des forêts domaniales de l'État et des forêts des collectivités territoriales, selon une triple approche : économique, environnementale et sociale.

Il souffre de défauts de gouvernance et de pilotage, les objectifs qui lui sont fixés sont parfois contradictoires, et du caractère non assuré de certains engagements de l'État (subventions et rôle d'assureur des risques de marché). Ses relations avec les communes forestières sont dégradées. Malgré un résultat net cumulé en quasi-équilibre à -5,7 M€, son endettement ne cesse de progresser, son besoin de financement est d'environ 55 M€ annuels, hors dette nouvelle et subvention d'équilibre. Son mandat doit être clarifié pour permettre de réorganiser ses fonctions support, ses ressources humaines, ses outils de gestion forestière, sa politique commerciale, ses activités concurrentielles.

Le rapport présente trois scénarios d'évolution du modèle de gouvernance et de financement pour la gestion des forêts publiques françaises.



Crédit photo : AdobeStocka

Synthèse du rapport

Créé en 1964, l'ONF est un établissement industriel et commercial. Il a succédé à l'administration des eaux et forêts comme gestionnaire des forêts domaniales de l'État et des forêts des collectivités territoriales auxquelles s'applique le « régime forestier », cela, selon une triple approche économique, environnementale et sociale. Il assure 35 % de la production de bois en France avec une propriété forestière publique particulièrement éclatée et une grande diversité de peuplements.

Il dispose d'une communauté humaine de travail d'une richesse exceptionnelle, porteuse de savoirs pluriscentenaires, qu'il est primordial de conserver, pour faire face au défi de la préservation du bien commun forestier dans un contexte de changement climatique.

Le fonctionnement de l'ONF est fragilisé par des défauts de gouvernance (tous ses membres ne sont pas nécessairement guidés par l'intérêt de l'office) et de pilotage, son COP mêle stratégie à moyen terme de l'établissement et obligations commerciales ou managériales relevant du directeur général. La multiplicité des objectifs, parfois contradictoires, est compliquée par le caractère non assuré de certains engagements de l'État – qui ne verse pas toujours les subventions qu'il est censé apporter et ne joue pas son rôle d'assureur de l'établissement face aux risques de marché - et le positionnement variable des représentants des collectivités territoriales propriétaires de forêts au regard des intérêts de l'Office.

Le manque de transparence de l'ONF quant à ses coûts de gestion et à la distinction entre ses activités liées au régime forestier et toute la variété des autres, a considérablement tendu ses relations avec les collectivités territoriales propriétaires, dont certaines contestent désormais la légitimité d'imposer un gestionnaire unique pour les forêts publiques.

La mission a rencontré des difficultés pour rassembler des données fiables permettant d'asseoir son diagnostic et de chiffrer ses propositions. Elle n'a pu utiliser le système de comptabilité analytique, excessivement complexe et peu traçable, mais les analyses – qui ont porté sur moyenne (2008-2018) et longue (1966-2018) période - ont mis en lumière des éléments structurants.

Ainsi, le résultat net de l'ONF a fluctué sur la période 2008-2018 entre +12,1 M€ (en 2016) et -14,6 M€ (en 2010). Alors que le résultat net cumulé sur 11 exercices est en quasi-équilibre à -5,7 M€, l'endettement de l'établissement ne cesse de progresser. Mais, suite à

l'application de diverses procédures et conventions comptables, ce résultat ne rend pas compte pertinemment de la performance financière de l'établissement. Le tableau de financement reconstitué par la mission a mis en lumière un besoin structurel de financement d'environ 55 M€ annuels, hors dette nouvelle et subvention d'équilibre.

La consolidation du modèle économique de l'ONF appelle une révision de son mandat, de son cadre de gouvernance et sa réorganisation interne. A minima, le mandat de l'office doit être clarifié, y compris en revenant sur certaines dispositions du code forestier qui prévoient l'intervention de l'État dans la gestion courante de l'établissement. Ces mesures permettraient à l'établissement d'engager sur plusieurs années une réorganisation sérieuse de ses fonctions support, de ses ressources humaines, de ses outils de gestion forestière, de sa politique commerciale et de ses activités concurrentielles. Les pistes identifiées par la mission doivent permettre de couvrir son besoin de financement et de commencer à résorber sa dette.

Les impacts à venir du changement climatique et la volatilité des prix du bois font peser des risques importants sur le modèle économique de l'établissement. L'organisme devra disposer d'une organisation solide et d'une garantie suffisante sur la disponibilité des ressources nécessaires à la gestion de ces aléas, pour assurer la gestion durable du patrimoine forestier public.

Le rapport présente trois scénarios d'évolution du modèle de gouvernance et de financement pour la gestion des forêts publiques françaises :

- le premier scénario consisterait à maintenir le modèle actuel de gestion pour compte propre de la forêt domaniale, et de gestion pour compte de tiers de la forêt communale en améliorant des points clés. Les risques que la volatilité des prix du bois et le changement climatique (qui impacte le coût du renouvellement de la ressource bois) font peser sur l'ONF impliquent que l'établissement soit capitalisé si ce scénario est conservé à moyen-terme (de l'ordre de 300 M€ à 400 M€). Le Conseil d'Administration devrait être réduit à 12 membres (non plus 30), présidé par un PDG, et aucun administrateur ne devrait se trouver en conflit d'intérêt avec l'Office ;

- le deuxième scénario consisterait à mettre en place un mandat de gestion des forêts domaniales sur le modèle de la gestion d'actifs pour compte de tiers. A l'instar du modèle économique des forêts communales, l'État pourrait assumer son rôle de propriétaire et confier un mandat de gestion des forêts domaniales à l'ONF. Ce mode de gestion donnerait une visibilité plus grande à l'Office sur ses ressources, et reporterait sur l'État propriétaire l'impact de la volatilité des prix du bois ainsi que le risque inhérent au changement climatique. Selon un schéma proche de celui des forêts communales actuellement gérées dans le cadre du régime forestier, le financement de l'ONF par l'État se composerait d'un versement forfaitaire, exprimé par exemple en pourcentage de la valeur de l'actif, et d'un pourcentage des recettes générées par la gestion de la forêt domaniale. La mise en place de ce scénario demande une période de transition de deux à trois ans ;
- le troisième scénario consisterait en la mise en place d'une agence nationale des forêts publiques pour la gestion du bien commun forestier. Ce scénario identifie la forêt publique comme un bien commun dont les usages par les différents acteurs locaux (forestiers, promeneurs, sportifs, chasseurs...) pourraient être régulés par une gouvernance participative et décentralisée. Les différents propriétaires publics, État et collectivités territoriales, seraient mis au même niveau de responsabilité dans les instances de gouvernance. L'intensité des actions de conservation, de gestion et de valorisation serait alors décidée en fonction de leurs coûts et des ressources et enjeux à l'échelle des massifs forestiers.

Les trois scénarios peuvent être mis en œuvre successivement dans le temps, l'application du deuxième supposant idéalement une amélioration préalable de la situation économique de l'office par application du premier.

Les principales recommandations d'amélioration relatives à la clarification du mandat, à l'amélioration de la gouvernance et du modèle économique de l'ONF ne nécessitent pas de modifier son statut juridique. En revanche, il conviendrait de modifier le code forestier pour faire de l'ONF un EPIC de droit commun, en capacité de maîtriser la gestion de ses ressources humaines.



Inspection générale
de l'administration
40 av des Terroirs de France
75012 PARIS

Directeur de la publication :
Michel Rouzeau
Rédacteur en chef :
Pascal Mathieu

© Inspection générale
de l'administration



MINISTÈRE
DE
L'INTÉRIEUR

Les recommandations-clés

1. Clarifier le mandat de l'Office national des forêts
Ses objectifs : Garantir le renouvellement des peuplements dans le contexte du changement climatique ; Maintenir la diversité des essences ou des peuplements et participer à la politique de protection de la biodiversité. Le COP serait remplacé par deux types de documents :
 - un document interne, le plan stratégique pluriannuel (3 ou 5 ans), établi par la direction de l'Office pour le seul Conseil d'Administration ;
 - des documents contractuels pluriannuels structurant les relations de l'Office avec ses « clients » : État, communes forestières, acheteurs de bois.Le contrat avec l'État ne comporterait plus d'objectifs de moyens quant à l'organisation interne de l'Office, sinon un encadrement via des plafonds de masse salariale et d'endettement ;
2. Revoir la gouvernance pour redonner des marges de manœuvre au management de l'Office ;
3. Donner à l'ONF la maîtrise de sa politique de ressources humaines ;
4. Redéfinir les relations entre l'État, l'ONF et les collectivités territoriales propriétaires de forêts ;
5. Les décisions et demandes spécifiques des ministères de tutelle impactant l'ONF devraient faire l'objet d'un chiffrage et d'une compensation ad hoc ;
6. L'Office national des forêts devrait mettre en place un plan de réorganisation sur trois à cinq ans pour réaliser des gains de productivité et améliorer son fonctionnement interne ;
7. L'activité concurrentielle de l'Office devrait être filialisée ;
8. Le risque représenté par le changement climatique devrait être couvert par de nouvelles modalités de financement ou d'organisation pour la gestion des forêts publiques françaises.

Les auteurs

Jean-Pierre Dalle | Inspecteur général de l'administration

Véronique Bied-Charreton | Inspectrice générale des finances

Samuel Berger | Inspecteur des finances

Jean-Baptiste Cuisinier | Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts au CGAAER

Claude Ronceray | Inspecteur général de l'agriculture au CGAAER

Christian Barthod | Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts au CGEDD