

Le régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités

Présentation des principales conclusions de la mission réalisée par

IGF: Hélène Pelosse, Marie Astrid Ravon-Berenger

CGAAER: Max Magrum

CGEDD: Claire Hubert



Contexte de la négociation du COP 2016-2020

Trois acteurs aux objectifs contradictoires

ETAT



Rétablir l'équilibre du financement du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les collectivités :

- en maintenant les effectifs (au moins à court terme)
- en maintenant la dérogation relative au recrutement de personnel de droit public dans l'EPIC
- sans augmenter la participation financière de l'Etat
- sans protestation sociale au sein de l'ONF
- sans protestation des communes forestières

Négociation de la
répartition des efforts
entre les acteurs

ONF

Un établissement qui peine à tirer les conséquences du changement de contexte ...

- baisse des recettes bois
- contrainte de finances publiques
- contrainte communautaire

... et à faire appliquer les consignes : « L'AP travaille pour la forêt, puis pour le maire, et enfin pour l'ONF »,

FNCOFOR



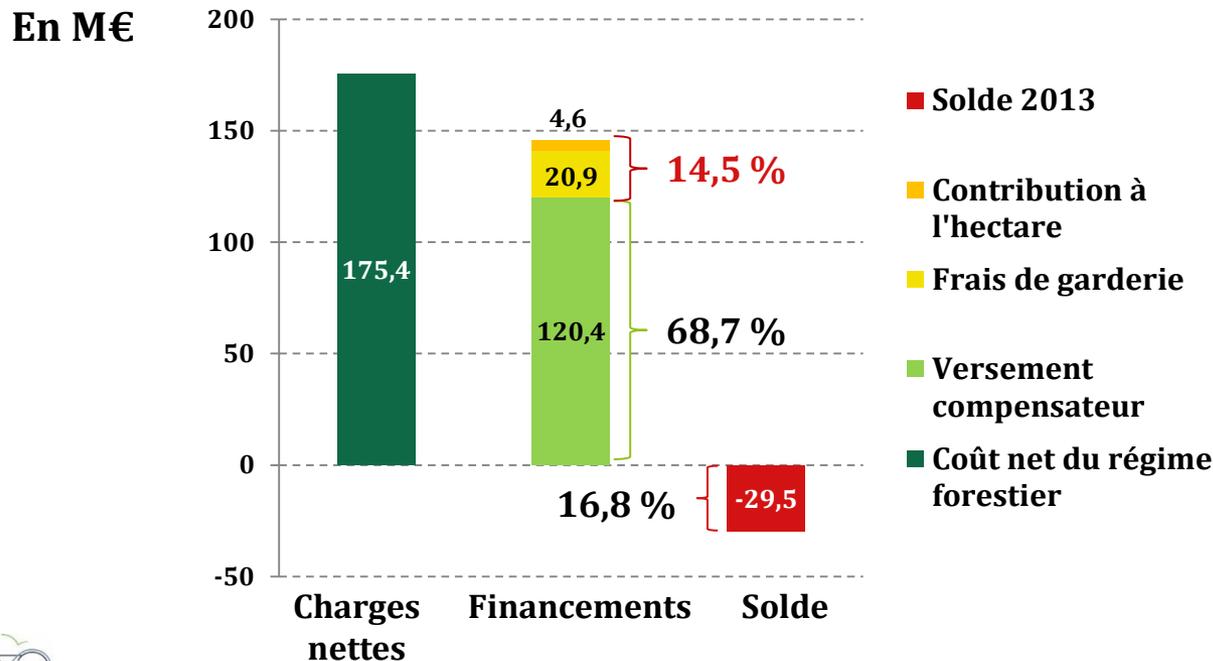
« Ne pas payer 1 € de plus » :

- en maintenant les effectifs d'AP sur le terrain (70% des effectifs consacrés au RF)
- en ne faisant porter les efforts que sur les charges de « structure » de l'office
- en ne touchant pas aux « petits » travaux forestiers patrimoniaux réalisés par l'ONF SANS supporter le déficit inhérent à ce type d'activités du domaine concurrentiel

Constats

- ❑ En 2013, la comptabilité analytique de l'office affichait, pour la gestion des forêts des collectivités, **un solde négatif de près de 30 M€**
- ❑ Coût net complet de la gestion des forêts des collectivités : **175 M€ en 2013**
- ❑ Les collectivités contribuaient à hauteur de **14,5%** au financement de ce coût *via* les frais de garderie et la contribution à l'hectare

Décomposition du coût de gestion par l'ONF des forêts des collectivités et de ses modalités de financement



Objectifs fixés par la lettre de mission en préparation du contrat d'objectif

- ❑ **Estimer le coût du régime forestier mis en œuvre par l'ONF dans les forêts des collectivités :**
- ❑ **Comparer les résultats avec le coût de prestations de même nature réalisées par des opérateurs intervenant en forêt privée**
- ❑ **Evaluer le besoin de financement en investissements actuel et celui nécessaire à la préservation et au renouvellement du patrimoine forestier des forêts des collectivités**

Sommaire

- ❑ **Constats et objectifs fixés par la lettre de mission**
- ❑ **Niveau d'investissement des collectivités dans leurs forêts (pas traité dans cet exposé)**
- ❑ **Estimation du coût du régime forestier :**
 - **Méthode retenue par la mission**
 - **Résultats : rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique**
- ❑ **Comparaison du coût du régime forestier et des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière**
- ❑ **Recommandations :**
 - **« Boîte à outils »**
 - **Réduire le coût du régime forestier**
 - **Augmenter la participation financière des collectivités**
- ❑ **Scénarios**

Sommaire

- ❑ **Constats et objectifs fixés par la lettre de mission**
- ❑ **Niveau d'investissement des collectivités dans leurs forêts**
- ❑ **Estimation du coût du régime forestier :**
 - **Méthode retenue par la mission**
 - **Résultats : rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique**
- ❑ **Comparaison du coût du régime forestier et des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière**
- ❑ **Recommandations :**
 - **« Boîte à outils »**
 - **Réduire le coût du régime forestier**
 - **Augmenter la participation financière des collectivités**
- ❑ **Scénarios**

Estimation du coût du régime forestier

« La comptabilité analytique de l'ONF fait débat »

- ❑ la comptabilité analytique de l'ONF reste **contestée par les communes forestières**
- ❑ **Fragilités de la comptabilité analytique :**

- **Place importante de la collecte des temps des fonctionnaires (CTPF)** pour la répartition des coûts directs et indirects, qui est **massivement boycottée depuis 2007**
- **Répartition des coûts indirects** incomplète jusqu'en 2012, compte tenu de l'importance du « non incorporé »

+ fiable

⇒ *A partir de 2012* : modification des clés de répartition des coûts indirects davantage orientées « métier »

+ sincère

⇒ *A partir de 2012* : réintégration du « non incorporé » mais reconstitution d'un « hors activité »

Estimation du coût du régime forestier (2/9)

Principes de la méthode retenue par la mission

Elaboration des outils

- ❑ Caractérisation des unités territoriales (UT) en fonction du type de forêts gérées pour constituer des groupes homogènes d'UT
- ❑ Définition des principales activités relevant du régime forestier (RF)
- ❑ Elaboration d'abaques « à dire d'experts » du temps passé par les agents de terrain sur les principales activités du régime forestier en fonction du type de forêts gérées

Vérification *Tests sur échantillon*

- ❑ Comparaison des abaques et des grilles de comptabilisation des temps des personnels fonctionnaires (CTPF) pour un échantillon d'UT représentatif des forêts des collectivités

Résultats

- ❑ Utilisation des abaques pour simuler le coût du RF pour l'ensemble des forêts des collectivités

Estimation du coût du régime forestier

Caractérisation des unités territoriales en fonction du type de forêts gérées

- ❑ les bases de données de l'ONF utilisées

Référentiel des forêts (RDF)

Fiches synthèse d'aménagement (FSA)

Logiciel comptable SAP

« Suivi des travaux » par l'ONF en 2010

Forêts de plaines et de collines : UT de types 1 à 3

UT « très productives » Type 1

- Récolte > 6 m³/ha/an
- Récolte > 4 m³/ha/an et taux de bois façonnés (BF) > 30 %

UT « moyennement productives » Type 2

- Récolte comprise entre 4 et 6 m³/ha/an
- Récolte > 2 m³/ha/an et taux de bois façonnés (BF) > 30 %

UT « peu productives » Type 3

- Autres cas

Forêts de montagne : UT de type 4

Forêts méditerranéennes : UT de type 5

Estimation du coût du régime forestier

Caractérisation des unités territoriales en fonction du type de forêts gérées

- ❑ Actualisation de la typologie 2010 en constituant une base de données unique (données 2013-2014)

Référentiel des forêts (RDF)

- **Surface cadastrale**
- **Propriétaire** (forêt domaniale, communale, sectionale, privée, etc.)
- **UT de rattachement** (périmètre 2013)

Logiciel comptable SAP

- **CA et volume de bois mobilisé** (BSP, BF, délivré) en moyenne en 2013 et 2014
- **CA ventes de bois aux particuliers**

BDD reconstituée par la mission

- **Caractérisation des enjeux**
- Données disponibles pour 28% des forêts des collectivités en nombre et 32% en surface

- **Montant des travaux programmés par UT**
- Données 2014

Fiches synthèse d'aménagement (FSA)

« Suivi des travaux » Teck

Estimation du coût du régime forestier

Définition des principales activités relevant du régime forestier

Code forestier

Un régime juridique unique avec des modalités concrètes de mise en œuvre différenciées

- **Pilier 1** : Conservation du domaine forestier des collectivités

- **Pilier 2** : Planification de la gestion de ce domaine

- **Pilier 3** : Mise en œuvre de cette planification
- 3.1 : Programmation des travaux et autres activités de suivi des aménagements
- 3.2 : Mise en marché des bois

Charte de la forêt communale

(2003 modifiée en 2005)

- Chapitre 2 : La préservation du patrimoine forestier
- Chapitre 6 : La gestion de la faune sauvage, de la chasse et de la pêche
- Chapitre 7 : actions d'intérêt général forestières

- Chapitre 3 : L'aménagement forestier

- Chapitre 5 : Les travaux forestiers

- Chapitre 4 : La commercialisation des bois et la gestion des coupes

- Partage RF/concurrentiel
- 111 prestations dont 74 relevant du RF => pas opérationnel

Comptabilité analytique pour la forêt des collectivités

Gestion forestière (GE)

- 1-FC-GEFO : gestion foncière
- 1-FC-GEPC : chasse et pêche
- 1-FC-GESU : surveillance

Activités de service public

Elaboration des aménagements (AM)

- 1-FC-AMAE : élaboration des aménagements
- 1-FC-AMDO : autre étude et expertise
- 1-FC AMZZ : aménagements

Gestion forestière (GE)

- 1-FC-GESA : suivi des aménagements

Mobilisation des bois (BO)

- 1-FC-BOMA : martelage
- 1-FC-BOSC : suivi des coupes
- 1-FC-BOEG : exploitation groupée
- 1-FC-BOCO : commercialisation des bois
- 1-FC-BOZZ : Bois

1-FC-GEZZ

Estimation du coût du régime forestier

Elaboration d'abaques à « dire d'experts »

Valorisation de l'activité en fonction de la typologie des UT (en JH/an/unité d'œuvre)	1	2	3	4	5
1. Conservation du domaine forestier (par millier d'ha)	10,0		12,5		15
2. Planification de la gestion de ce domaine (par millier d'ha)	10,0		7,5		5,0
3.1. Suivi des aménagements					
<i>Programmation et suivi des travaux patrimoniaux</i> (par k€ programmé avec 1 ETP = 57,9 k€ = 170 JH)	<i>(4% * montant des travaux programmés / 57,9) * 170</i>				
<i>Autres activités de suivi des aménagements</i> (par unité de gestion)	1				
3.2. Mise en marché des bois					
<i>Etat d'assiette, diagnostics sylvicoles, etc.</i> (par unité de gestion)	2,5				
<i>Martelage</i> (par millier de m ³)	6,5	7,5		10,0	
<i>Suivi des coupes</i> (par millier de m ³)	4,0	5,0	6,0	8,0	2,0
<i>Vente des bois sur pied</i> (par millier de m ³)	2,0				
<i>Vente des bois façonnés</i> (par millier de m ³)	6,0				

Coefficients correcteurs



Enjeux sociaux :

- moyens : *1,5
- forts : *3

• **Affouage :**
* 1,5

• **Ventes aux particuliers :**
* 4



Participation des responsables d'UT estimée globalement = 1/(1+nombre d'agents de l'UT)

Estimation du coût du régime forestier

Choix d'un échantillon d'UT représentatif des forêts des collectivités

❑ Objectifs

Fixer les lieux de déplacement de la mission sur le terrain

Tester la robustesse des abaques établis à « dire d'experts »

Choix d'un échantillon d'UT :

82 UT dédiées à plus de 90% à la gestion des forêts des collectivités relevant de **24 agences**

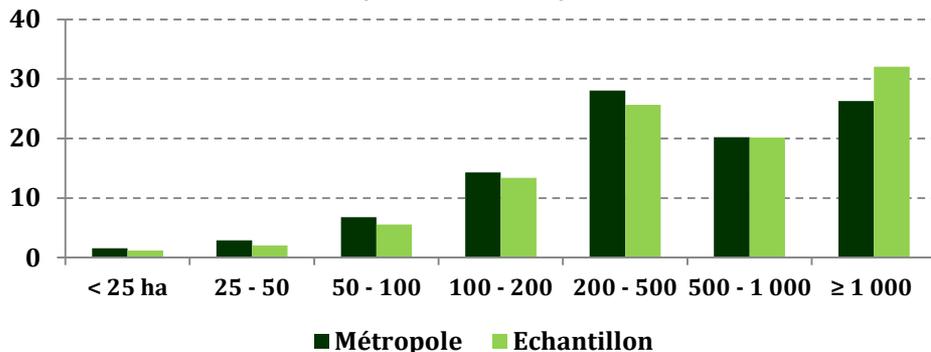
Vérification de la représentativité de l'échantillon

Estimation du coût du régime forestier (9/9)

Choix d'un échantillon d'UT représentatif des forêts des collectivités (2/2)

- Un échantillon représentatif de la diversité des forêts des collectivités

Répartition comparée des forêts par classe de surface (% en surface)



Répartition comparée des surfaces de feuillus et de résineux (% en surface)

En % de la surface de forêts	Métropole	Echantillon
Feuillus	64	62
Résineux	36	38

Sommaire

- ❑ **Constats et objectifs fixés par la lettre de mission**
- ❑ **Niveau d'investissement des collectivités dans leurs forêts**
- ❑ **Estimation du coût du régime forestier :**
 - **Méthode retenue par la mission**
 - **Résultats : rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique**
- ❑ **Comparaison du coût du régime forestier et des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière**
- ❑ **Recommandations :**
 - **« Boîte à outils »**
 - **Réduire le coût du régime forestier**
 - **Augmenter la participation financière des collectivités**
- ❑ **Scénarios**

Rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique

Comparaison par type d'UT

Périmètres successifs de rapprochement de la simulation des abaques avec les CTPF 2013



Comparaison des simulations réalisées à partir des abaques et des CTPF 2013, pour les **82 UT appartenant à l'échantillon** (sauf 8 pour lesquelles les CTPF ne sont pas détaillés au niveau des UT)

Type d'UT	1	2	3	4	5
Nombre d'UT présentes dans l'échantillon	14	21	9	19	11
Simulation à partir des abaques <i>(en nombre total de jours homme)</i>	19 880	32 018	12 241	23 044	10 487
CTPF 2013 ou 2014 <i>(en nombre total de jours homme)</i>	20 367	32 348	12 180	23 607	11 739
Ecart abaques / CTPF (en %)	-2,4	-1,0	0,5	-2,4	-10,7

Un résultat globalement cohérent avec la comptabilité analytique

Rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique

Comparaison par agence

Comparaison des simulations réalisées à partir des abaques et des CTPF, pour l'ensemble des UT des 24 agences figurant dans l'échantillon

Agence	Abaques	CTPF	Ecart
	En nombre de jours homme par an		En %
Schirmeck	6 552	5 850	12,0
Colmar	9 439	9 683	-2,5
Mulhouse	8 267	8 230	0,4
Vosges Ouest	13 703	12 568	9,0
Doubs	18 466	19 430	-5,0
Nord Franche-Comté	11 035	11 508	-4,1
Vesoul	14 518	16 002	-9,3
Landes Nord-Aquitaine	9 911	7 132	39,0
Nord-Alsace	7 310	7 004	1,6
Aube-Marne	7 201	6 806	5,8
Haute-Marne	13 132	15 135	-13,2
Montagnes d'Auvergne	14 081	11 017	27,8
Jura	15 794	16 843	-6,2
Hauts-Pyrénées	7 991	7 965	0,3
Ain-Loire-Rhône	10 044	10 627	-5,5
Pyrénées Atlantiques	8 188	8 948	-8,5
Hautes-Alpes	6 622	6 994	-5,3
Alpes maritimes	8 779	8 097	8,4
Haute-Savoie	8 617	8 740	-1,4
Isère	8 382	7 690	9,0
Savoie	9 701	11 809	-17,9
Hérault Gard	5 876	4 314	36,2
Bouches-du-Rhône Vaucluse	5 621	6 526	-13,9
Corse	10 325	11 097	-6,9
TOTAL	239 556	240 012	-0,2

- Un résultat globalement cohérent avec la comptabilité analytique, qui masque néanmoins des disparités entre les agences

Rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique

Simulation réalisée pour l'ensemble des forêts des collectivités

L'estimation du temps consacré au régime forestier des collectivités (coûts directs) :

380.633 jours homme *via* la simulation des abaques à l'ensemble des forêts des collectivités

367.024 jours homme dans les CTPF 2013

(+3,7%).

Sommaire

- ❑ **Constats et objectifs fixés par la lettre de mission**
- ❑ **Niveau d'investissement des collectivités dans leurs forêts**
- ❑ **Estimation du coût du régime forestier :**
 - **Méthode retenue par la mission**
 - **Résultats : rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique**
- ❑ **Comparaison du coût du régime forestier et des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière**
- ❑ **Recommandations :**
 - **Contexte de la négociation du COP 2016-2020**
 - **« Boîte à outils »**
 - **Réduire le coût du régime forestier**
 - **Augmenter la participation financière des collectivités**
- ❑ **Scénarios**

Comparaison du coût du régime forestier au secteur privé

Méthode

- ❑ Entretiens avec les acteurs de gestion forestière appartenant au secteur privé : experts forestiers, coopératives, société forestière de la CDC
- ❑ Estimation des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière :
 - **Tarif global** : 30 € par hectare (ratio entre le CA et la surface de forêts gérée)
 - **Déclinaison par type de prestation** :
 - **Forfait au titre de la gestion administrative** (foncier, démarches administratives, programmation des actions, discussions avec le propriétaire, etc.) : **15 € par ha en moyenne**
 - **Elaboration d'un plan simple de gestion** (produit d'appel qui ne couvre pas, en général, les coûts exposés par les acteurs privés) : **25 € par ha aménagé en moyenne**
 - **Vente et désignation des coupes** : **7 à 10%** du produit HT des ventes pour le bois sur pied ; **2 à 5 points de plus** pour les ventes de bois façonnés
- ❑ Simulation des tarifs du secteur privé appliqués aux UT pour lesquelles il existe un marché
 - UT de plaines et de collines (1 à 3) : marché concurrentiel
 - UT de montagne et méditerranéennes (4 et 5) : très peu d'acteurs privés

Comparaison du coût du régime forestier au secteur privé (2)

Simulation

Type d'UT	1	2	3	4	5	TOTAL
Surface (en millier d'ha)	607	732	376	758	438	2 912
CA HT bois sur pied (en k€)	49 057	61 661	17 185	17 072	1 635	146 611
CA HT bois façonné (en k€)	69 513	18 147	5 083	8 766	97	101 607

☐ Méthode globale

Coût de la gestion forestière

1,7 M ha
pour les UT 1 à 3

*

30 € / ha
pour les UT 1 à 3

=

51,5 M€

☐ Méthode par prestation (en M€)

Gestion administrative
(15 €/ha)

9,1

11,0

5,6

25,7

Plans simples de gestion
(25€/ha)

1,0

1,2

0,6

2,9

Vente et désignation des coupes
(9% BSP ; 13% BF)

13,5

7,9

2,2

23,6

TOTAL

23,6

20,1

8,5

52,2

PM : contribution TTC des collectivités

12,6

11,1

3,4

27,1

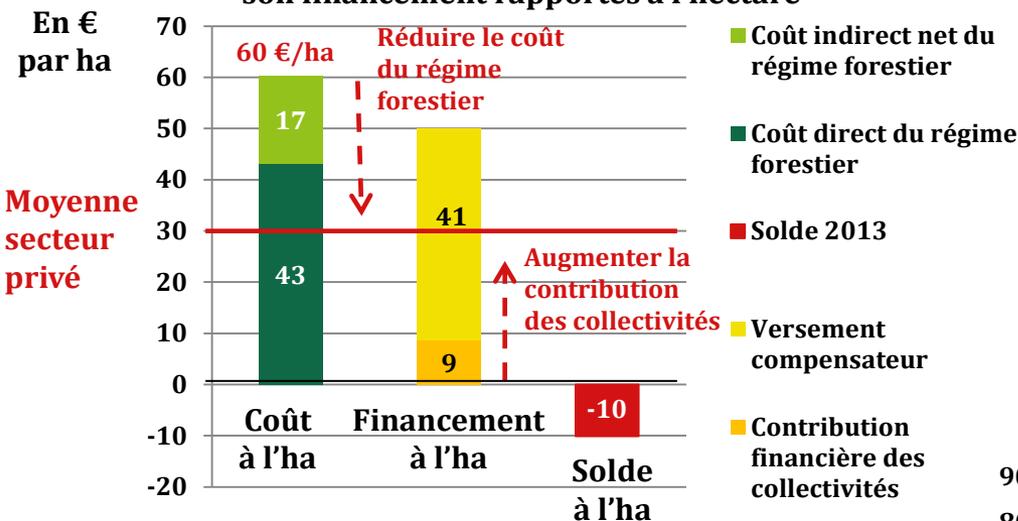
➔ Un écart d'environ 25 M€

Comparaison du coût du régime forestier au secteur privé (3)

Résultats

- Le coût complet net de la gestion des forêts des collectivités s'élève à 60 € par hectare (comptabilité analytique 2013)

Décomposition du coût du régime forestier et de son financement rapportés à l'hectare

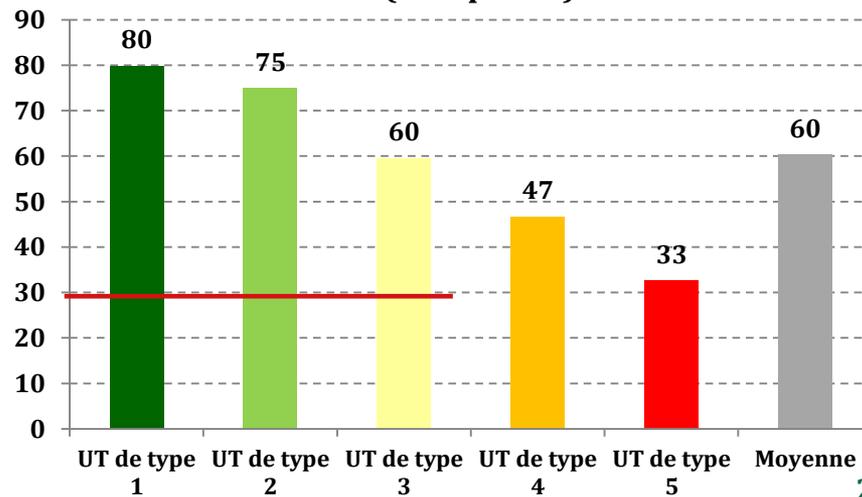


- Un coût différencié selon le type d'UT

- de 60 à 80 € par ha pour les UT de type 1 à 3...
- ... contre 30 € par ha en moyenne dans le secteur privé

Moyenne secteur privé

Coût du régime forestier à l'ha, par type d'UT (en € par ha)



Sommaire

- ❑ **Constats et objectifs fixés par la lettre de mission**
- ❑ **Niveau d'investissement des collectivités dans leurs forêts**
- ❑ **Estimation du coût du régime forestier :**
 - **Méthode retenue par la mission**
 - **Résultats : rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique**
- ❑ **Comparaison du coût du régime forestier et des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière**
- ❑ **Recommandations :**
 - **« Boîte à outils »**
 - **Réduire le coût du régime forestier**
 - **Augmenter la participation financière des collectivités**
- ❑ **Scénarios**

« Boîte à outils »

❑ Les leviers pour rétablir l'équilibre du financement du régime forestier

Réduire les dépenses :
modifier les modalités de mise en œuvre du RF par l'ONF dans les collectivités

• Regrouper la gestion des forêts des collectivités

• Et/ou adapter les aménagements aux enjeux

• Réduire la fréquence des négociations avec les propriétaires

• Rationaliser les modes de vente de bois les plus coûteux (affouage, « petites » cessions)

Augmenter les recettes :
augmenter la participation financière des collectivités

• Sanction financière en cas de « non regroupement »

• Augmentation générale *via* les frais de garderie et/ou la taxe à l'hectare

• *PM : mise en œuvre d'un mécanisme d'incitation à l'augmentation de l'investissement des collectivités dans leurs forêts*

En cas d'action insuffisante sur ces leviers, risque d'augmentation de la participation de l'Etat (voulue ou subie) au financement du RF

Réduire le coût du régime forestier

Comptabilité analytique 2013	Coûts directs	Coûts indirects	TOTAL			Principaux leviers identifiés
Coût de la gestion forestière	54,5 M€ <i>dont 88% de masse salariale</i>	17,5 M€ <i>dont 53% de masse salariale</i>	72,0 M€ <i>dont 79% de masse salariale</i>	41,0%	25 € <i>par ha géré</i>	<i>Réduire le nombre de d'interlocuteurs et la fréquence des rencontres</i>
Coût des aménagements	21,2 M€ <i>dont 82% de masse salariale</i>	9,4 M€ <i>dont 52% de masse salariale</i>	30,6 M€ <i>dont 73% de masse salariale</i>	17,4%	184 € <i>par ha aménagé</i>	<i>Adapter les aménagements aux enjeux</i>
Commercialisation des bois	49,7 M€ <i>dont 91% de masse salariale</i>	23,2 M€ <i>dont 52% de masse salariale</i>	72,9 M€ <i>dont 79% de masse salariale</i>	41,6%	29% <i>du CA HT</i>	<i>Rationaliser les modes de vente les plus coûteux</i>
TOTAL	125,3 M€ <i>dont 88% de masse salariale</i>	50,0 M€ <i>dont 52% de masse salariale</i>	175,4 M€ <i>dont 78% de masse salariale</i>		60 € <i>par ha géré</i>	
	71,5%	28,5%				
	Réduire les coûts indirects					

Réduire le coût du régime forestier

Regrouper la gestion des forêts des collectivités

Constats

- **Un très fort morcellement des forêts des collectivités** : plus de 15 600 forêts, une surface moyenne de 186 ha, dont moins de 3% est regroupée dans des syndicats de gestion
- **Des coûts de transaction élevés** liés à la dispersion de ces forêts, essentiellement supportés par l'ONF

Recommandation

- **Modification des modalités de mise en œuvre du RF, qui passe par un regroupement de la gestion des forêts des collectivités** (à défaut, pénalisation financière) dans des syndicats de gestion forestière
- **Option 1** : en privilégiant le critère de proximité géographique (regroupements au niveau des UT)
- **Option 2** : en privilégiant le critère de taille des forêts (regroupement au niveau de l'agence)

Estimation du gain

- **Méthode** : utilisation des abaques « à dire d'experts » et des informations fournies localement par les agences (Schirmeck, Haute-Marne, Vosges Ouest)
- **Gain estimé à 4 jours par propriétaire** => économie qui varie selon le degré de regroupement de la gestion des forêts des collectivités

+ / -

- Mutualiser les risques et disposer d'unités de gestion viables dans l'avenir, capables de peser sur la structuration de la filière (approvisionnement de la filière facilité)
- Amélioration de l'efficacité de la gestion des forêts des collectivités liée à l'augmentation de la surface moyenne des espaces gérés
- Faible appétence des propriétaires pour les structures de regroupement (« sentiment d'être dépossédé de sa forêt »)

Regrouper la gestion des forêts des collectivités

Recommandation 1

- ❑ Changer les modalités de mise en œuvre du régime forestier, en incitant très fortement les collectivités à regrouper la gestion de leurs forêts
- ❑ Sanctionner financièrement les collectivités qui refusent de regrouper la gestion de leurs forêts

■ Option 1 : proximité géographique

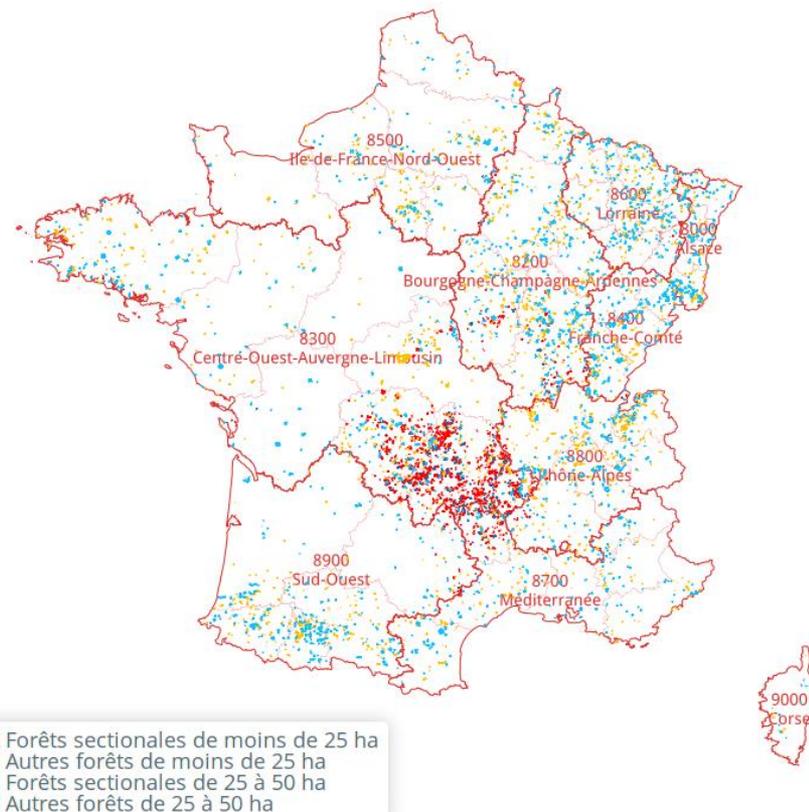
- A. Regrouper la gestion des forêts de **moins de 500 ha** dans des syndicats de gestion forestière d'au moins **1 000 ha**
- B. Regrouper la gestion des forêts de **moins de 200 ha** dans des syndicats de gestion forestière d'au moins **500 ha**
- Tailles critiques suffisantes pour envisager des regroupements dans le périmètre des UT

■ Option 2 : surface des forêts

- Regrouper la gestion des forêts de **moins de 25 ha** dans des syndicats gérés par les agences
- Un regroupement par agence sauf exception (ex : Montagnes d'Auvergne)

- En l'absence de regroupement, pénalité financière appliquée à la collectivité (cf. slide 47)

Localisation des forêts des collectivités de moins de 25 et 50 ha non regroupées



Réduire le coût du régime forestier

Adapter les aménagements aux enjeux

Constats

- **Aménagements** : un outil conçu pour la gestion des forêts domaniales (1 300 ha en moyenne), très coûteux en forêts communales (186 ha en moyenne)
- Coût à l'hectare aménagé : **184 €** en 2013 contre **152 €** en forêts domaniales
- Des améliorations dans l'adaptation des aménagements aux enjeux (aménagements simples, cadrage des inventaires) qui restent **insuffisantes pour réduire significativement les coûts**

Recommandation

- **Adapter les aménagements aux enjeux** : RTG pour les surfaces de moins de 25 ha, équivalent d'un PSG entre 25 et 500 ha, aménagement simple entre 500 et 1 000 ha, aménagement standard au-delà de 1 000 ha

Estimation du gain

- **Méthode** : estimation à « dire d'experts » du temps passé pour chaque catégorie d'aménagement
- **Gain qui dépend des modalités de regroupement de la gestion des forêts des collectivités** => plus les surfaces à aménager sont importantes, plus le gain réalisé est faible par rapport à la situation actuelle. **A regroupement inchangé**, gain estimé entre **160 et 190 ETP (16,1 et 17,6 M€ en coûts complets)**

+ / -

- En l'absence de regroupement de la gestion des forêts des collectivités, les coûts de transaction liés à la dispersion des forêts communales sont supportés par l'ONF => **la mesure fait porter l'ajustement sur l'ONF**
- Difficultés rencontrées par le siège pour développer les aménagements simples et simplifier les inventaires => **résistance des agents à faire évoluer leurs pratiques**
- **Réduction des coûts** d'élaboration des aménagements en préservant l'impératif de gestion durable des forêts



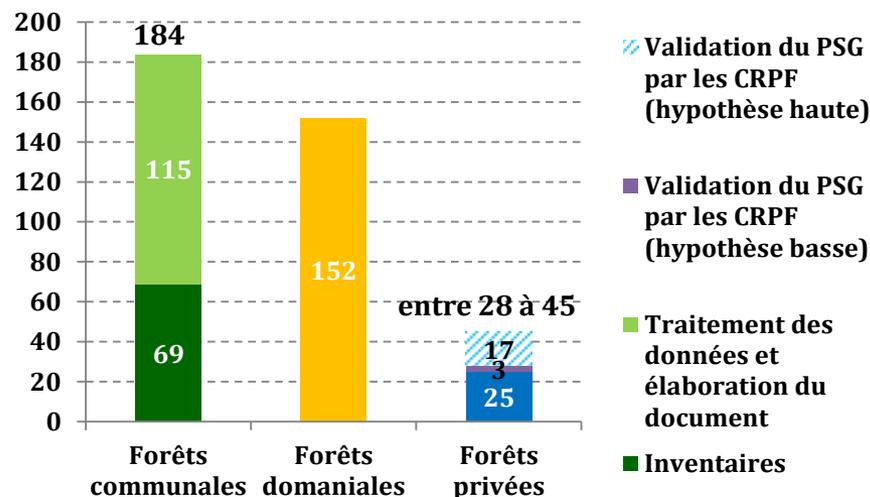
Adapter les aménagements aux enjeux

Constats

❑ Des aménagements coûteux en forêts communales

- **184 €/ha** contre 152 €/ha en forêts domaniales et entre 28 et 45 €/ha en forêts privées (hors inventaires)
- **37%** de coûts imputables au « terrain » avec des **inventaires quasi-systématiques**
- **Un outil adapté à la forêt domaniale** (moyenne 1.300 ha) et non aux forêts des collectivités (moyenne 186 ha)
- **Des coûts non suivis et non maîtrisés**

Coût par hectare aménagé, selon le type de forêts, en 2013 (en €/ha)



❑ Une évolution engagée...

- **Création de deux catégories d'aménagement** : simples et standards
- **Cadrage des inventaires** : adaptation des méthodes d'inventaires aux enjeux
- **Informatisation de la saisie des données d'inventaires**

❑ ... qui reste insuffisante

- **Un règlement type de gestion, prévu par le code forestier, mais pas mis en œuvre**
- **Un périmètre d'application des aménagements simples trop restreint** (cf. verbatim ci-contre) et **insuffisamment économe**
- **De nouvelles règles qui peinent à s'imposer** (résistance des agents, outils de pilotage inadaptés)

Verbatim:

« L'aménagement simple, ce n'est pas simple du tout »
« On ne peut pas aménager sans inventaires à l'ONF »
« Il faudrait déjà appliquer la note de cadrage »
« Au Baden Württemberg peu enclin au laxisme, il n'y a pas d'inventaire en dessous de 500 ha »

Adapter les aménagements aux enjeux

Recommandation 2

- ❑ Adapter le contenu des aménagements et les inventaires en fonction des enjeux de la forêt
- ❑ Créer deux nouvelles catégories d'aménagement pour les surfaces inférieures à 500 ha (cf. tableau)
- ❑ Limiter l'application des aménagements simples et standards actuels aux surfaces supérieures à 500 ha et en réduire le coût (au maximum, coût de l'hectare aménagé en forêt domaniale)

Recommandation de la mission en matière d'élaboration des aménagements

Type d'aménagement	Catégorie de surface (ha)	Catégorie d'enjeu	Standard de temps/coût	Inventaire
RTG	< 25	Aucun enjeu particulier (hors bois) considéré dans ce type de surface	3 jours homme	Non
Aménagement adapté aux moyennes surfaces	25 à 500	Aucun enjeu particulier (hors bois) considéré dans ce type de surface	6 à 18 jours homme	Non
Aménagement adapté aux surfaces intermédiaires	500 à 1.000	Enjeux particuliers possible	Au maximum, coût standard en forêt domaniale - 20% (aménagement simple)	Oui possible placettes temporaires limitées aux parcelles qui feront probablement partie du groupe de régénération
Aménagement adapté aux grandes surfaces	> 1.000	Enjeux particuliers possible	Au maximum, coût standard en forêt domaniale	Oui possible placettes temporaires éventuellement placette permanentes pour parcelles irrégulières

Adapter les aménagements aux enjeux

Estimation des gains

☐ Méthode :

- Répartition des forêts des collectivités par classe de surface en tenant compte des regroupements
=> l'estimation du gain réalisé dépend du degré de regroupement de la gestion des forêts des collectivités
- Durée moyenne des aménagements estimée, en 2015, à 17 ans (passage de la durée des aménagements de 15 à 20 ans en 2010)
- Application des temps/coûts standards estimés par la mission à « dire d'experts » pour chaque catégorie d'aménagement avec, pour la référence à la forêt domaniale, une hypothèse haute correspondant au coût par hectare aménagé constaté en 2013 et une hypothèse basse correspondant à la moyenne 2012-2013
- Valorisation des jours homme (JH) à partir des données de la comptabilité analytique 2013 : 478 € dans l'hypothèse basse (coût journalier net global) ; 518 € (coût journalier net « aménagement ») dans l'hypothèse haute

**Gain, à regroupement inchangé,
entre 158 et 187 ETP (de 16,1 à 17,6
M€ en coûts complets), soit
une réduction par deux du coût
actuel des aménagements**

Faire adopter par le propriétaire un programme triennal de coupes et de travaux

Recommandation 3

Constats

- Plus de 15 600 forêts des collectivités dont seulement 1 150 appartiennent à 276 syndicats de gestion => **un nombre d'interlocuteurs très élevé (14 773 dont 2 683 forêts sectionales)**
- Une négociation annuelle des programmes de coupes et de travaux prévus à l'aménagement avec les propriétaires, qui mobilisent de plus en plus les agents
- La LAAF exige des maires une motivation de leur refus de coupes prévues à l'aménagement

Recommandation

- **Faire adopter par les propriétaires des programmes de coupes et de travaux pluriannuels (3 ans)** pour réduire significativement le temps consacré par les agents à les convaincre d'appliquer les aménagements

Estimation du gain

- **Méthode** : utilisation des abaques « à dire d'experts » et des informations fournies localement par les agences (Schirmeck, Haute-Marne, Vosges Ouest)
- **Gain estimé entre 1 et 2 jours par propriétaire** => économie dont le montant dépend des modalités de regroupement de la gestion des forêts des collectivités. A regroupement inchangé, économie d'environ **2 ETP par agence**

+ / -

- Obligation pour les propriétaires de gérer cette pluri-annualité dans leurs budgets annuels ■
- Effort partagé entre l'ONF et les communes forestières +
- Gains de productivité sur la mise en œuvre des aménagements +

Réduire le coût du régime forestier

Rationaliser la pratique de l'affouage et supprimer les cessions aux particuliers

Constats

- **Enjeux** : 1,4 Mm³ pour l'affouage, 0,5 Mm³ pour les cessions aux particuliers pour 8 Mm³ mobilisé en FC
- Des pratiques concentrées dans le **quart Nord-Est** de la France (Alsace, Lorraine, BCA, Franche-Comté)...
- ... **porteuses de risques** (sécurité, fraude), et **coûteuses pour l'ONF**

Recommandation

- **Rationaliser la pratique de l'affouage** : le limiter à des coupes de bois façonné, exploitées par un professionnel et délivrées à la commune dans le cadre du plan de coupes établi pour l'aménagement
- **Supprimer les cessions aux particuliers** (instruction interne à l'ONF)

Estimation du gain

- **Méthode** : utilisation des abaques « à dire d'experts » et des informations fournies localement par les agences les plus concernées (Doubs, Schirmeck, Haute-Marne, Vosges Ouest)
- **Affouage** : -42 ETP (-3,9 M€ en coûts complets)
- **Cessions aux particuliers** : -30 ETP (2,9 M€ en coûts complets)

+ / -

- Les agents et les maires sont très attachés à l'affouage et aux « petites » cessions (rôle social et sylvicole)
- Effort partagé entre l'ONF et les communes forestières
- Limite les risques en termes de sécurité et de fraude
- Optimiser le temps des agents patrimoniaux en les mobilisant sur des tâches correspondant à leur qualification



Rationaliser la pratique de l'affouage

Recommandation 4

L'affouage : un héritage de l'Ancien Régime auquel les maires et les agents sont attachés....

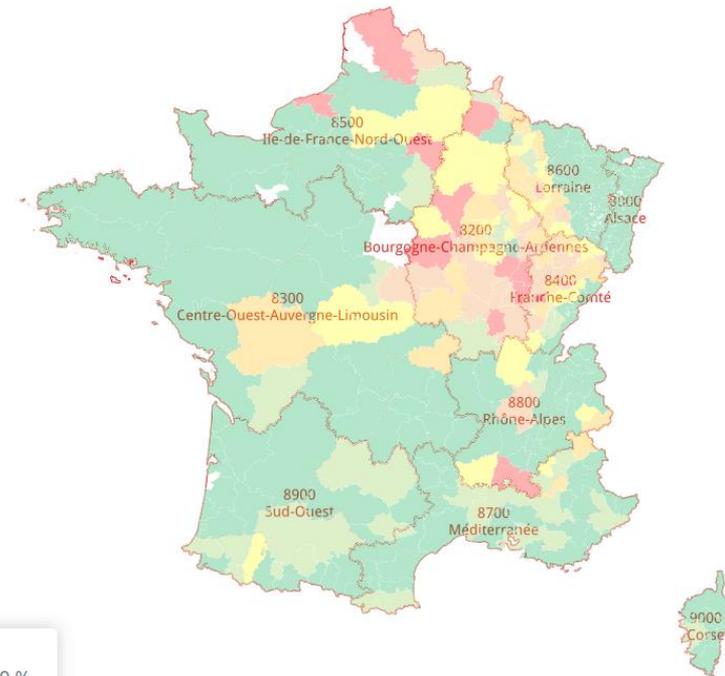
- ❑ **Enjeu** : 17,5% du volume bois mobilisé dans les forêts des collectivités
- ❑ **Pratique très concentrée** : 84% des volumes de bois délivrés dans les délégations territoriales de Lorraine, Bourgogne Champagne Ardenne et Franche-Comté
- ❑ **Difficultés** : sécurité des affouagistes, fraude, temps de travail consacré par les agents de ONF

Recommandation : limiter l'affouage à des coupes de bois façonné, exploitées par un professionnel et délivrées à la commune

Gains :

- ❑ « **Dire d'experts** » : +50% sur la surveillance des coupes (+3 500 JH, soit +2,5 JH/1000 m³), cohérent avec les données de l'agence du Doubs
- ❑ **Lorraine et BCA (48% affouage)** : réduction par 3 du temps passé sur la surveillance des coupes (soit +10 JH/1000 m³)
- ❑ **Estimation de la mission** : +6 JH/1000 m³, soit -42 ETP (-3,9 M€)

Cartographie de la pratique de l'affouage en fonction de la part que représente le volume de bois délivré dans le volume total mobilisé dans chaque unité territoriale



100 km
100 mi

Sommaire

- ❑ **Constats et objectifs fixés par la lettre de mission**
- ❑ **Niveau d'investissement des collectivités dans leurs forêts**
- ❑ **Estimation du coût du régime forestier :**
 - **Méthode retenue par la mission**
 - **Résultats : rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique**
- ❑ **Comparaison du coût du régime forestier et des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière**
- ❑ **Recommandations :**
 - **« Boîte à outils »**
 - **Réduire le coût du régime forestier**
 - **Augmenter la participation financière des collectivités**
- ❑ **Scénarios**

Augmenter la participation financière des collectivités

Constats

- Contribution financière des collectivités à la mise en œuvre du RF : **32 M€ TTC** en moyenne sur 2012-2014 (27,6 M€ HT), soit environ 15% du coût du RF
- Une contribution moyenne à l'hectare de 11 € TTC (**15 €** pour les UT de type 1 à 3) contre un coût de gestion moyen dans le secteur privé de **30 €**

Recommandation

- **Option 1** : appliquer une pénalité financière aux collectivités qui refusent de regrouper la gestion de leurs forêts (60 €/ha pour les forêts de moins de 25 ha ; 30 €/ha pour les forêts de 25 à 100 ha ; 20 €/ha pour les forêts de 100 à 500 ha)
- **Option 2** : à défaut de regroupement significatif de la gestion des forêts des collectivités, augmenter les frais de garderie et/ou la taxe à l'hectare

Estimation du gain

- **Option 1** : dépend du comportement adopté par les collectivités (entre 0 et 35 M€)
- **Option 2** : la mission recommande une augmentation de **10 M€** dans le scénario le moins exigeant en matière de regroupement (moins de 25 ha uniquement) et nulle dans le scénario le plus exigeant

+ / -

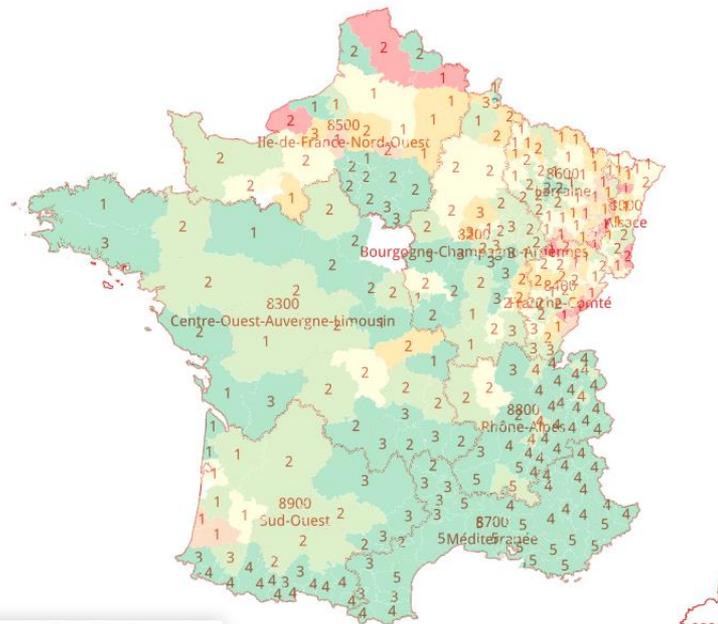
- A défaut d'économies substantielles sur le coût du régime forestier, cette mesure permettrait de contribuer au financement du RF 
- Risque que les collectivités réduisent le montant des travaux en forêts 

Augmenter la participation financière des collectivités

Constats

- ❑ En moyenne, les frais de garderie acquittés par les collectivités se sont élevés à 27,2 M€ TTC sur les exercices 2012-2014, auxquels s'ajoutent, depuis 2012, la contribution de 2 € par hectare (4,8 M€ en 2014) => **32 M€**, soit environ **11 €/ha**
- Une grande hétérogénéité territoriale
- Dans les régions les plus productives, contribution des collectivités proche du coût du secteur privé (26 €/ha en Franche-Comté)
- Dans les UT de type 1 à 3, taux pivot de FG permettant d'atteindre une contribution de 30 €/ha respectivement de **17%**, **24%** et **44%** (contre 12% aujourd'hui)
- Risque de réduction du montant des travaux réalisés en forêt en cas de forte augmentation de la contribution financière

Contribution financière des collectivités au financement du RF (en €/ha)



Comparaison avec le coût de gestion par des acteurs privés (zoom 6 à 10)

- contributions au-dessus de 30 €
- contributions entre 25 et 30 €
- contributions entre 20 et 25 €
- contributions entre 15 et 20 €
- contributions entre 10 et 15 €
- contributions au-dessous de 10 €

100 km
100 mi

Sommaire

- ❑ **Constats et objectifs fixés par la lettre de mission**
 - ❑ **Niveau d'investissement des collectivités dans leurs forêts**
 - ❑ **Estimation du coût du régime forestier :**
 - **Méthode retenue par la mission**
 - **Résultats : rapprochement des abaques et de la comptabilité analytique**
 - ❑ **Comparaison du coût du régime forestier et des tarifs pratiqués par les acteurs privés en matière de gestion forestière**
 - ❑ **Recommandations :**
 - **« Boîte à outils »**
 - **Réduire le coût du régime forestier**
 - **Augmenter la participation financière des collectivités**
- ❑ **Scénarios**

Quatre scénarios

- ❑ Une opportunité de réformer la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités liée à l'importance des départs à la retraite dans les années à venir (environ 300 départs par an sur la période 2016-2020)
- ❑ Quatre scénarios en fonction de la répartition des efforts entre les acteurs :
 - **Un socle commun** : rationalisation de la pratique de l'affouage, suppression des ventes de bois aux particuliers, adoption par les propriétaires de programmes triennaux de coupes et de travaux
 - **Trois hypothèses de regroupement** de la gestion des forêts des collectivités/adaptation des aménagements aux enjeux

« Open bar »

Scénario « tendanciel »

Pas d'évolution structurelle, ni pour l'ONF, ni pour les collectivités (maintien des effectifs)

Risque que l'Etat joue *in fine* le rôle de financeur en dernier ressort

Approvisionnement de la filière bois et gestion de la biodiversité : -

« Amélioration » -356 ETP (-45 M€)

En l'absence d'effort majeur de regroupement de la gestion des forêts des collectivités, l'ONF adapte significativement la mise en œuvre du RF aux enjeux

Les collectivités voient leur contribution augmenter de 10 M€

Approvisionnement de la filière bois et gestion de la biodiversité : +

« Eclaircie » -398 ETP (-44 M€)

Effort d'adaptation de la mise en œuvre du RF aux enjeux de la part de l'ONF

Effort mesuré de regroupement de la gestion des forêts de la part des collectivités (moins de 200 ha)

Les collectivités voient leur contribution augmenter de 5 M€

Approvisionnement de la filière bois et gestion de la biodiversité : ++

« Conversion » -358 ETP (-34 M€)

Effort significatif de regroupement de la gestion des forêts de la part des collectivités (moins de 500 ha)

Pas d'augmentation de leur contribution financière

Optimisation de la mise en œuvre du RF par l'ONF dans un environnement « simplifié »

Approvisionnement de la filière bois et gestion de la biodiversité : +++



Quatre scénarios

« Open bar »

« Amélioration »
-356 ETP (-45 M€)

« Eclaircie »
-398 ETP (-44 M€)

« Conversion »
-358 ETP (-34 M€)

Maintien des effectifs

Rationaliser les modes de vente de bois les plus coûteux (affouage, « petites » cessions) : -72 ETP (-7 M€)

Faire adopter par le propriétaire un programme triennal de coupes et de travaux

-84 ETP (- 8 M€)

-40 ETP (-4 M€)

-21 ETP (-2 M€)

Inciter les collectivités à regrouper la gestion de leurs forêts

Moins de 25 ha
-42 ETP (- 4 M€)

Moins de 200 ha
-158 ETP (-15 M€)

Moins de 500 ha
-210 ETP (-20 M€)

Sanction financière des collectivités en cas de « non regroupement » de la gestion de leurs forêts

Adapter les aménagements aux enjeux et en réduire les coûts

Trois catégories :
-158 ETP (- 16 M€)

Trois catégories :
-128 ETP (-13 M€)

Deux catégories :
-55 ETP (-6 M€)

Augmentation générale de la contribution financière des collectivités

10 M€

5 M€

Réduire les coûts indirects

recommandation

- ❑ **Economies proposées par la mission chiffrées en « jours homme » puis valorisés en coûts complets (478 €/jour en 2013), ce qui suppose de réduire les coûts indirects à mesure que les effectifs diminuent**
- ❑ **Une réduction justifiée par :**
 - **Des charges indirectes élevées à l'ONF (193 M€ bruts en 2013 ; 168 M€ nets) et en progression**
 - **Un taux de charges indirectes élevé par rapport à d'autres établissements**

Des propositions variées portant sur le Système intégré des ressources humaines , la fusion des instances , le centre de formation de Velaine....