

N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 10

AGRICULTURE :

FORÊT

Rapporteur spécial : M. PASCAL TERRASSE

Député

SOMMAIRE

	Pages
L'EVOLUTION DES CREDITS EN 2005	7
INTRODUCTION	9
I.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	11
A.– UN PROGRAMME « FORET » QUI REpond PARTIELLEMENT AU PRINCIPE DE BUDGETISATION PAR FINALITE	12
1.– La budgétisation par finalité.....	12
<i>a) Le rôle des missions</i>	13
<i>b) La structuration en programmes et actions</i>	13
2.– Un programme « Forêt » cohérent mais incomplet.....	14
B.– UN SYSTEME DE MESURE DE LA PERFORMANCE PERFECTIBLE	17
1.– Les objectifs.....	18
2.– Les indicateurs.....	20
C.– LA DETERMINATION DU PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS, UNE DEMARCHE QUI APPELLE DES PROLONGEMENTS	20
1.– Les enjeux des plafonds d'autorisation d'emplois.....	20
2.– Un décompte des emplois rattachés au programme « Forêt » imparfait.....	22
D.– LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DU PROGRAMME « FORET », UNE EXPERIMENTATION INTERESSANTE	23
1.– Le budget opérationnel de programme, cadre de gestion de chaque programme.....	24
2.– Le programme « Forêt », objet d'expérimentation en 2005	25
3.– L'ONF, organisme pilote pour la mise en œuvre de la LOLF.....	26
II.– LA BAISSSE CONTINUE DES CREDITS CONSACRES A LA FORET	29
A.– UNE GESTION FORTEMENT CONTRAINTE EN 2003 ET EN 2004	29
1.– L'exécution en 2003	29
2.– L'exécution en 2004	31
B.– UN BUDGET DECEVANT POUR 2005	32

III.– L’OFFICE NATIONAL DES FORETS	35
1.– Les engagements du contrat d’objectifs	35
2.– Une restructuration en profondeur	36
3.– Le redressement des comptes	39
a) <i>La subvention exceptionnelle d’équilibre</i>	39
b) <i>Le versement compensateur</i>	40
c) <i>Les travaux sur conventions</i>	42
4.– La démarche qualité	42
IV.– LA PRODUCTION FORESTIERE	45
A.– PREMIER BILAN DU PLAN TEMPETE	45
1.– Les mesures de première urgence.....	46
a) <i>Évaluer les dégâts et rétablir les accès aux massifs forestiers</i>	46
b) <i>Mobiliser rapidement les bois abattus</i>	46
c) <i>Élargir les rayons d’approvisionnement des industries</i>	46
d) <i>Favoriser le stockage de longue durée</i>	47
e) <i>La mobilisation des professionnels et des services de l’administration</i>	47
f) <i>Prévention et veille phytosanitaires</i>	47
g) <i>L’attention particulière accordée aux communes forestières</i>	47
h) <i>Une fiscalité aménagée</i>	48
2.– La reconstitution des forêts sinistrées, priorité actuelle	48
3.– Le bilan des prêts bonifiés.....	49
B.– DES CREDITS INSUFFISANTS POUR SOUTENIR LA PRODUCTION FORESTIERE	51
V.– LA PREVENTION DES RISQUES ET LA PROTECTION DE LA FORET	55
A.– UNE ACTION DECISIVE	55
B.– DES CREDITS EN BAISSSE	56
VI.– ORIENTATION ET VALORISATION DE LA FILIERE FORET-BOIS	59
A.– UNE FILIERE EN CRISE.....	59
1.– Un potentiel de croissance important.....	59
2.– ...entravé par des faiblesses structurelles	60
B.– UN SOUTIEN DISPERSÉ ET INSUFFISANT.....	61
C.– POUR UNE VERITABLE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DU BOIS-ENERGIE	64
EXAMEN EN COMMISSION	67

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre.

À cette date, la quasi-totalité des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

Votre Rapporteur spécial remercie les services du ministère, en particulier, ceux de la sous-direction de la Forêt et du bois, pour la rapidité avec laquelle les réponses ont été apportées au questionnaire budgétaire. Néanmoins, votre Rapporteur spécial regrette de n'avoir pu obtenir d'éléments d'information plus précis sur l'exécution du plan tempête et, de manière plus générale, sur l'évolution des crédits consacrés à l'investissement forestier.

L'EVOLUTION DES CREDITS EN 2005

– Les crédits consacrés à la forêt s'inscrivent en forte baisse : les crédits de paiement s'établissent à 323 millions d'euros, contre 346 millions d'euros en 2004, ce qui représente une diminution de 6,7 %, tandis que les autorisations de programme passent de 339 à 315 millions d'euros, soit une contraction de 7 %.

– Si la baisse des crédits de paiement est importante pour les dépenses ordinaires (– 5 %), elle est encore plus forte pour les dépenses en capital (– 10 %), les deux catégories de dépenses s'élevant respectivement à 225 et 98 millions d'euros.

– Les crédits destinés à l'ONF s'élèvent à 144,71 millions d'euros, en très légère baisse (– 3,5 %) par rapport à 2004. Toutefois, cette diminution recouvre deux réalités différentes : la disparition de la subvention exceptionnelle et une légère contraction du versement compensateur, qui s'élève à 144,71 millions d'euros, contre 150 millions d'euros finalement votés en 2004.

– L'ensemble des crédits consacrés à la production forestière diminuent de 11 % pour s'établir à 79 millions d'euros et les autorisations de programme passent de 83 millions d'euros à 70 millions d'euros, ce qui représente une baisse de près de 16 %. Les crédits d'investissement baissent de 9,5 %, pour atteindre 73 millions d'euros. Cette évolution présente deux risques : le non respect des engagements pris dans le cadre du plan tempête et une forte diminution, voire une absence de crédits, pour financer les autres opérations nécessaires à la production forestière, comme le boisement ou l'amélioration des peuplements forestiers.

– Les crédits destinés à la protection de la forêt et à la prévention des risques diminuent de 50 à 48 millions d'euros en crédits de paiement (– 4 %) et sont globalement stables en autorisations de programme (48 millions d'euros).

– Les dotations affectées au développement et aux organismes de la filière forêt-bois s'établissent à 41 millions d'euros (soit une contraction de près de 5 %), tandis que les crédits d'investissement destinés à la modernisation de la filière enregistrent une chute spectaculaire (– 31 %), pour s'élever à 3,95 millions d'euros. Les autorisations de programme diminuent également fortement (– 33 %) et s'établissent à 4,13 millions d'euros.

INTRODUCTION

« *La forêt est une chance pour la France* »⁽¹⁾.

En effet, la filière forêt-bois représente un secteur économique important doté d'un potentiel de croissance fort (elle génère un chiffre d'affaires de l'ordre de 70 milliards d'euros) et un formidable gisement d'emplois (plus de 475.000 emplois sont concernés, auxquels pourraient s'ajouter 100.000 emplois supplémentaires). En outre, la forêt apporte une contribution capitale à la conservation de la diversité biologique, à la protection des sols, à la lutte contre l'effet de serre, à la qualité des paysages et, plus généralement, à l'amélioration du cadre de vie et constitue, par là même, un déterminant essentiel du respect par la France de ses engagements internationaux souscrits en matière environnementale. Enfin, le public s'y rend de plus en plus nombreux, témoignant par là même de son attachement à la forêt.

Mais, si la forêt constitue bien une chance pour la France, tant sur le plan économique qu'environnemental et social, elle souffre d'un certain nombre de paradoxes, mis en évidence par Dominique Juillot dans son rapport « *La filière bois française : la compétitivité, enjeu du développement durable* ». Ainsi, sur le plan économique, alors que les marchés se développent, en particulier au niveau international, les entreprises françaises connaissent de nombreuses difficultés et le déficit commercial s'aggrave. De même, bien que la forêt française soit vaste (elle occupe 27 % du territoire) et riche, les approvisionnements des entreprises de transformation sont difficiles.

Une politique ambitieuse pour la forêt suppose avant tout des moyens financiers adaptés. Or, alors que la France consacre à la forêt 4 à 10 fois moins d'argent public que les pays européens comparables, le projet de budget pour 2005 s'inscrit en forte baisse. Ainsi, les crédits de paiement s'établissent à 323 millions d'euros, contre 346 millions d'euros en 2004, ce qui représente une diminution de 6,7 %, tandis que les autorisations de programme passent de 339 à 315 millions d'euros, soit une réduction de 7 %.

Seuls semblent épargnés, et encore dans une relative mesure, les crédits destinés à la protection de la forêt et à la prévention des risques, qui s'élèvent à près de 48 millions d'euros, contre 50 millions d'euros en 2004, en crédits de paiement. Les autorisations de programme sont globalement stables, à 48 millions d'euros.

(1) Rapport remis par Jean-Louis Bianco au Premier ministre le 25 août 1998.

L'évolution des crédits d'investissement consacrés à la production forestière est, en revanche, particulièrement inquiétante. En effet, de 81 millions d'euros prévus en loi de finances pour 2004, les crédits de paiement devraient diminuer de 9,5 % pour s'établir à 73 millions d'euros en 2005, tandis que les autorisations de programme devraient passer de 83 millions d'euros à 70 millions d'euros, soit une baisse de près de 16 %. Alors que le Gouvernement assure respecter, en moyenne, les engagements pris dans le cadre du plan tempête, le versement annuel de 91,5 millions d'euros (incluant le cofinancement communautaire) ne sera vraisemblablement pas possible en 2005, et ce, alors que les besoins vont atteindre un point culminant. La baisse des crédits est d'autant plus préoccupante que s'ajoutent désormais aux dégâts causés par les tempêtes de 1999 ceux résultant de la sécheresse de l'été 2003. En outre, si la reconstitution apparaît effectivement comme une priorité, celle-ci ne doit pas être réalisée au détriment des autres investissements forestiers, essentiels pour le développement de l'ensemble de la filière forêt-bois. Or, le Gouvernement semble avoir abandonné toute politique d'investissement forestier digne de ce nom.

De même le soutien accordé par le Gouvernement aux acteurs de la filière se réduit comme peau de chagrin. Les crédits consacrés au développement et aux organismes de la filière diminuent ainsi de près de 5 % pour s'établir à 41 millions d'euros, tandis que les crédits d'investissement destinés à la modernisation de la filière connaissent une chute spectaculaire, qu'il s'agisse des crédits de paiement (- 31 %) ou des autorisations de programme (- 33 %), pour s'élever, respectivement à 3,95 millions d'euros et 4,13 millions d'euros.

Avant d'analyser plus précisément l'évolution des crédits consacrés à la forêt, votre Rapporteur spécial s'attachera plus particulièrement à étudier, à la veille de l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, les modalités de sa mise en œuvre au niveau du programme « Forêt », qui fera d'ailleurs l'objet, en 2005, d'une expérimentation globale de gestion des crédits selon les principes posés par la loi organique.

Enfin, votre Rapporteur spécial tient à remercier pour leur précieuse collaboration :

– Notre collègue sénateur M. Gaillard, Président de la Fédération nationale des communes forestières et M. Dereix, Directeur général ;

– M. Drège, Directeur général de l'ONF ;

– M. Plauche-Gillon, Président de la Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs ;

– M. Verneret, Directeur de la Fédération nationale du bois ;

– M. Vieux, Président du syndicat départemental des propriétaires forestiers du département de l'Ardèche ;

– et MM. Franquin et Chanal, Secrétaire général et Secrétaire national du SNUPFEN, syndicat le plus représentatif du personnel de l'ONF.

I.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Votée pour moderniser le cadre de la gestion publique et renouveler le sens de l'autorisation parlementaire et la portée du contrôle des dépenses de l'État par les représentants de la Nation, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances modifie profondément le contenu, la procédure d'adoption et les conditions d'exécution du budget.

L'ensemble des dispositions organiques seront, pour la première fois, applicables à la loi de finances pour 2006. 2005, dernière année avant le basculement dans le nouveau dispositif, constitue donc une année décisive pour la mise en œuvre de la loi organique.

L'année 2004 a été principalement consacrée à l'élaboration de la nouvelle présentation du budget et du dispositif de mesure de la performance, le Parlement ayant été associé à ces deux étapes essentielles.

Ainsi, la nouvelle architecture budgétaire, après avoir été présentée par le Gouvernement le 21 janvier, a été soumise à l'avis de l'Assemblée nationale et du Sénat ⁽¹⁾. Un certain nombre des propositions formulées par les assemblées ont été retenues dans la maquette finalement présentée en conseil des ministres le 16 juin dernier.

Les travaux de définition du dispositif de mesure de la performance ont également commencé. En particulier, un guide méthodologique de la performance, élaboré en association avec le Parlement, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes, a été diffusé auprès des administrations cet été. Les avant-projets annuels de performance (PAP) qui accompagnent le projet de loi de finances pour 2005 présentent les objectifs et indicateurs retenus par les ministères.

Enfin, les nouvelles normes comptables de l'État, inspirées des règles applicables aux entreprises, ont été publiées en juillet dernier.

L'examen du projet de loi de finances pour 2005, le dernier à être présenté et voté selon les principes posés par l'ordonnance du 2 janvier 1959, donne l'occasion d'une présentation « à blanc » du budget, conformément aux dispositions de l'article 66 de la loi organique. Les objectifs et les indicateurs de performance de chaque programme sont présentés à titre de préfiguration des projets annuels de performance.

(1) Avis rendus par l'Assemblée nationale le 27 avril 2004 et par le Sénat le 5 mai 2004. Les propositions de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, constituée au sein de la Commission des finances, figurent dans son rapport d'information de mai 2004 intitulé « Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique » (rapport n° 1554).

2005 devrait notamment être consacrée :

- à l'élaboration des documents de politiques transversales, qui doivent coordonner les objectifs des politiques à caractère interministériel ;
- à la définition des référentiels applicables aux plafonds d'autorisations des emplois ;
- à la détermination du périmètre des futurs budgets opérationnels de programme et à la désignation de leurs responsables ;
- aux expérimentations de gestion selon les principes posés par la loi organique ;
- à la mise en place de la réforme du contrôle financier.

La collaboration entre le Gouvernement et le Parlement devrait se poursuivre, en particulier s'agissant de la détermination des objectifs et des indicateurs devant figurer dans les projets et rapports annuels de performance.

Dans la mesure où la mise en œuvre de la loi organique entre dans son ultime phase préparatoire, la plus importante avant le basculement définitif dans le nouveau système, et où les enjeux de cette réforme sont essentiels pour le Parlement, votre Rapporteur spécial entend accorder une attention toute particulière à l'examen du nouveau programme « Forêt » qui justifie la création du présent rapport spécial. Ce programme, regroupant l'ensemble des crédits consacrés à la forêt et à la filière bois, hors dépenses de personnel, sera en effet le seul, au sein de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », à faire intégralement l'objet d'une expérimentation de gestion des crédits selon les principes posés par la loi organique.

A.— UN PROGRAMME « FORET » QUI REpond PARTIELLEMENT AU PRINCIPE DE BUDGETISATION PAR FINALITE

Si le programme « Forêt » illustre bien le principe de budgétisation par finalité posé par la loi organique, il ne permet pas, en revanche, de refléter le coût complet de la politique forestière.

1.— La budgétisation par finalité

En présentant les crédits en missions, programmes et actions, la loi organique définit un nouveau cadre budgétaire, qui substitut à l'actuel regroupement par nature de dépenses (classement des crédits par titre) un regroupement par finalité des politiques publiques (ventilation des crédits par destination).

a) Le rôle des missions

La mission relève « *d'un ou de plusieurs services d'un ou de plusieurs ministères* » et forme « *un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ».

Premier niveau de la future architecture, la mission a été conçue pour identifier les politiques de l'État et permettre une gestion interministérielle de certaines d'entre elles.

Les missions sont essentielles pour le Parlement :

– elles serviront d'unités de vote. De la définition des missions découleront le sens et la portée de la seconde partie des lois de finances. En votant les crédits d'une mission, il s'agira d'autoriser la mise en œuvre d'une politique publique ;

– elles constituent les unités au sein desquelles s'exercera le droit d'amendement que la loi organique ouvre à l'initiative parlementaire. Elles formeront en effet des enveloppes à l'intérieur desquelles, en déposant des amendements redéployant les crédits entre programmes, les parlementaires pourront proposer de modifier l'allocation des moyens.

b) La structuration en programmes et actions

Unités de spécialité des crédits, les programmes constituent le cadre d'exécution du budget. Ils ont été créés de manière à substituer à la spécialisation par nature de dépense actuellement en vigueur une spécialisation par destination de dépense. Obligatoirement ministériels, ils seront, à titre indicatif, déclinés en actions qui formeront le troisième niveau de la nomenclature. Ils seront, également à titre indicatif, ventilés par nature de dépense.

Le calibrage des programmes détermine l'importance de la souplesse de gestion offerte aux ministres pour remplir les objectifs qui leur sont fixés. Les programmes formeront en effet des enveloppes totalement fongibles (le ministre sera libre de changer la ventilation prévisionnelle du programme entre les actions qui le composent et de modifier sa répartition par nature de dépense), sous réserve de ne pas dépasser les crédits de personnel qui constitueront un plafond (mécanisme de la fongibilité dite « asymétrique »).

La loi organique a conçu le programme en privilégiant une structuration autour d'actions aux finalités homogènes et clairement définies. Le programme est ainsi défini comme le regroupement de « *crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ». La détermination des programmes induit donc un découpage des crédits en fonction des finalités poursuivies.

2.– Un programme « Forêt » cohérent mais incomplet

Le programme « Forêt » fait partie des quatre programmes composant la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ». Il devrait s'élever à 325 millions d'euros en crédits de paiement et 312 millions d'euros en autorisations de programme (montants inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005). Toutefois, seuls 321 millions d'euros en crédits de paiement sont regroupés au sein du chapitre 59-02, créé spécialement en vue de l'expérimentation et dédié au programme « Forêt ».

En effet, les dépenses de personnel (de l'ordre de 4 millions d'euros) ne figurent pas dans ce chapitre, ni d'ailleurs, les crédits du cofinancement communautaire, qui demeurent inscrits au chapitre 61-83.

Au-delà des spécificités de l'expérimentation, votre Rapporteur spécial regrette que les personnels qui assurent des missions forestières et qui relèvent des DDAF d'une part, des DRAF et de l'administration centrale d'autre part, soient rattachés respectivement aux programmes « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural » et « Soutien des politiques de l'agriculture ». L'absence de prise en compte des dépenses du personnel administratif dans le programme « Forêt », alors que, par exemple, celui-ci est bien identifié au niveau central au sein de la sous-direction de la forêt et du bois, ne permet pas d'appréhender le coût complet de la politique forestière.

La création de ce programme répond néanmoins à la logique du découpage par finalités et devrait permettre d'identifier plus clairement les crédits consacrés à la forêt, ce qui, jusqu'à présent, n'était pas possible à la lecture du bleu budgétaire, même si la présentation d'un agrégat « Gestion durable de la forêt » avait constitué un premier progrès en matière de lisibilité.

Le programme « Forêt » comprend quatre actions :

- développement économique de la filière forêt-bois (31 millions d'euros),
- gestion du patrimoine forestier public (154 millions d'euros),
- amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt privée (92 millions d'euros),
- prévention des risques et protection de la forêt (48 millions d'euros).

La première action concerne la compétitivité de la filière bois, en amont comme en aval. Les deux actions suivantes portent, pour l'une, sur la gestion du patrimoine forestier public (forêts de l'État et des collectivités territoriales) assurée par l'ONF, et, pour l'autre, sur la gestion des forêts privées, ce qui suppose notamment des actions en faveur de la réduction du morcellement et de la mise en place d'une gestion efficace. Enfin, la dernière action recouvre les activités de préservation des fonctions naturelles de protection des sols et de régulation du régime des eaux de la forêt, ainsi que la protection de la forêt contre les incendies.

Ce découpage apparaît cohérent au vu des missions et des objectifs assignés à la politique forestière, qui doit assurer un équilibre entre les fonctions économiques, écologiques et sociales de la forêt. Il tient également compte des spécificités du secteur, en particulier de la distinction entre forêt publique et forêt privée.

Toutefois, dans la mesure où l'intitulé de la troisième action s'apparente davantage à un objectif qu'à une action, il serait peut-être plus logique de le restreindre à « gestion et organisation de la forêt privée ».

Le tableau suivant présente la correspondance entre l'ancienne et la nouvelle nomenclature.

PROGRAMME FORET – CORRESPONDANCE DE NOMENCLATURE

Nomenclature 2004		Nomenclature 2005		Actions
31-02-30 31-15-92 31-90-30 32-92-10 32-97-10 33-90-20 33-91-20	Dépenses de personnel	31-02-30 31-15-92 31-90-30 32-92-10 32-97-10 33-90-20 33-91-20	Dépenses de personnel (4 millions d'euros)	Développement économique de la filière forêt-bois (31 millions d'euros)
36-22-41 37-11-42 44-92-10 44-92-20 44-92-30 61-45-60 61-45-70 61-45-80	Inventaire forestier national Forêt et aménagement rural : information, animation Sauvegarde de l'espace forestier. Crédits non déconc. Sauvegarde de l'espace forestier. Crédits déconc. FFN : orientation et valorisation de la filière bois Investissements filière bois non éligibles au FEOGA-G Investissements filière bois éligibles au FEOGA-G Actions incitatives et expérimentation	59-02-10	Développement économique de la filière forêt-bois (27 millions d'euros)	
44-42-20 44-92-10 44-92-70 44-92-80 61-45-40 61-45-50	Prêts bonifiés à la forêt Sauvegarde de l'espace forestier. Crédits non déconc. ONF –Versement compensateur ONF –Subvention exceptionnelle Investissements forestiers éligibles au FEOGA-G Investissements forestiers non éligibles au FEOGA-G	59-02-20	Gestion du patrimoine public forestier (154 millions d'euros)	Gestion du patrimoine public forestier (154 millions d'euros)
37-11-42 44-42-20 44-92-10 44-92-20 44-92-30 61-45-40 61-45-50 61-45-80	Forêt et aménagement rural : information, animation Prêts bonifiés à la forêt Sauvegarde de l'espace forestier. Crédits non déconc. Sauvegarde de l'espace forestier. Crédits déconc. FFN : orientation et valorisation de la filière bois Investissements forestiers éligibles au FEOGA-G Investissements forestiers non éligibles au FEOGA-G Actions incitatives et expérimentation	59-02-30	Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt privée (92 millions d'euros)	Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt privée (92 millions d'euros)
35-92-10 35-92-80 35-92-90 37-11-42 44-92-20 51-92-90 61-02-10 61-45-40 61-45-50 61-45-80 61-45-90	Protection de la forêt méditerranéenne Sauvegarde espace forest. Crédits non déconc. Sauvegarde espace forest. Crédit déconc. Forêt et aménagement rural : information, animation Sauvegarde de l'espace forestier. Crédits déconc. Travaux et sauvegarde du domaine Conservatoire de la forêt méditerranéenne Investissements forestiers éligibles au FEOGA-G Investissements forestiers non éligibles au FEOGA-G Actions incitatives et expérimentation Travaux et acquisitions : solde des opérations antérieures au 31-12-99	59-02-40	Prévention des risques et protection de la forêt (48 millions d'euros)	Prévention des risques et protection de la forêt (48 millions d'euros)

Source : ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

B.– UN SYSTEME DE MESURE DE LA PERFORMANCE PERFECTIBLE

La loi organique a certes pour objectif de clarifier l'autorisation parlementaire mais également de moderniser la gestion publique, en particulier en promouvant un système de gestion par la performance. Il s'agit ainsi de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

La loi organique du 1^{er} août 2001 oblige en effet les gestionnaires à s'engager sur des objectifs et à rendre compte de leurs résultats. Cette obligation se concrétisera, tous les ans et pour chaque programme, par la production de deux documents :

– en annexe au projet de loi de finances, un projet annuel de performance comprendra une description des engagements du ministre concerné, orientée vers une évaluation pluriannuelle et réalisée à partir des éléments constitutifs du programme (présentation des actions du programme, de leurs coûts, de leurs objectifs et de leurs résultats) ;

– en annexe au projet de loi de règlement, un rapport annuel de performance donnera un compte rendu de la performance du programme (rappel des objectifs, des résultats attendus, des indicateurs choisis et des coûts prévus et présentation des résultats obtenus et des coûts effectifs).

Dans cette perspective, un guide méthodologique intitulé « *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs* » a été élaboré par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, en association avec le Parlement, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes. Il permet de fournir un référentiel commun à tous les acteurs de l'élaboration et de l'exécution des lois de finances. Il présente tout d'abord la démarche qui doit être suivie dans l'élaboration des objectifs et des indicateurs, puis les modalités de pilotage des administrations. En effet, les objectifs définis lors du vote du budget ont vocation à être relayés dans chaque service.

Au regard des principes posés, les objectifs et indicateurs proposés par le ministère en charge de la forêt ne sont pas pleinement satisfaisants.

OBJECTIFS ET INDICATEURS ASSOCIES AU PROGRAMME « FORET »

Objectif	Accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité économique de la filière bois	Améliorer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier	Dynamiser la gestion des forêts privées	Développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt
Indicateur 1	Évolution de la valeur ajoutée de la branche « sylviculture et exploitations forestières »	Surfaces de forêts avec aménagement forestier	Surfaces forestières privées relevant d'un plan simple de gestion rapportée à la surface théorique pouvant relever d'un tel plan	Taux d'extinction des feux de forêt « naissants »
Indicateur 2	Pourcentage de bois récolté par rapport à l'accroissement biologique annuel			

Source : avant-projet annuel de performance.

1.- Les objectifs

Les objectifs proposés se fondent sur une véritable réflexion stratégique sur la politique forestière et s'inscrivent bien dans une perspective pluriannuelle. On ne peut leur reprocher de ne pas prendre en compte la stratégie des autres programmes de la mission, dans la mesure où la politique forestière est distincte des autres dimensions de la mission. Compte tenu de la vision synthétique que doit donner le projet annuel de performance, il n'est en effet pas nécessaire de faire apparaître les liens entre forêt et agriculture.

Ces objectifs présentent en outre l'avantage d'être en nombre limité (la Direction de la réforme budgétaire avait fixé un maximum de 10 objectifs par programme), et de retracer les aspects essentiels du programme. En particulier, ils correspondent bien aux actions du programme.

Enfin, ils sont mesurables par des indicateurs chiffrés.

En revanche, ils présentent trois défauts majeurs.

En premier lieu, ils ne proposent pas une grille de lecture de la performance à partir des trois types de critères retenus dans le guide :

– l'efficacité socio-économique, qui évalue l'impact final des actions sur l'environnement économique ou social et correspond au point de vue du citoyen;

– la qualité du service rendu à l'utilisateur ;

– l'efficacité de la gestion des ressources, qui rapporte les produits des activités de l'État aux moyens consommés et reflète le point de vue du contribuable.

En effet, les objectifs proposés présentent l'inconvénient de ne renseigner qu'une dimension du système de mesure de la performance, celle relative à l'efficacité socio-économique. La qualité du service rendu à l'utilisateur et l'efficacité de la gestion sont complètement ignorées.

Certes, la politique forestière présente un certain nombre de spécificités, dont il est difficile de rendre compte au travers d'un nombre restreint d'objectifs et d'indicateurs quantifiables. Néanmoins, la mesure de l'amélioration de l'efficacité de la dépense, qui est la principale finalité de la mise en œuvre du dispositif, ne pourra être réalisée au travers de seuls objectifs relatifs à l'efficacité socio-économique.

Il peut s'avérer que, pour des raisons spécifiques au domaine étudié, il n'y ait pas lieu de définir d'objectif relatif à la qualité du service rendu à l'utilisateur, ce qui est néanmoins rare pour des services de l'État. La politique forestière se prête certainement plus difficilement que d'autres à la définition d'objectifs de qualité de service. Toutefois, un tel objectif pourrait, par exemple, être défini en ce qui concerne la gestion des forêts privées, activité pour laquelle des enquêtes de satisfaction auprès des usagers pourraient avoir un sens.

En revanche, il n'est pas acceptable qu'aucun objectif ne soit fixé en matière d'efficacité de la gestion, dans la mesure où des crédits sont nécessairement mobilisés. L'absence d'objectif d'efficacité est d'autant plus surprenante qu'il existe un contrat d'objectifs entre l'État et l'ONF, dont le ministère aurait pu s'inspirer.

Par ailleurs, certains objectifs mériteraient d'être précisés. Ainsi, le premier objectif se décompose en réalité en deux objectifs, auxquels sont d'ailleurs associés deux indicateurs bien distincts. Afin de renforcer la clarté du projet annuel de performance, cet objectif pourrait être scindé en deux : améliorer le potentiel de production biologique de la forêt et améliorer la compétitivité économique de la filière. De même, l'objectif 4 pourrait simplement s'intituler « protection de la forêt », ce qui semble inclure assez naturellement la prévention des incendies.

En dernier lieu, les objectifs gagneraient à être davantage structurés, en distinguant en particulier les fonctions économiques, sociales et environnementales de la forêt. Ainsi, la dimension « gestion durable » apparaît tantôt au niveau des objectifs, tantôt au niveau des indicateurs, sans que cela semble particulièrement justifié. La dimension environnementale n'apparaît d'ailleurs pas de manière très claire.

Les commentaires accompagnant les objectifs pourraient également être davantage organisés. Par exemple, celui relatif au premier objectif constitue une sorte d'inventaire à la Prévert des actions à mener, alors que celles-ci pourraient être regroupées et présentées de manière logique, ce qui faciliterait la compréhension du document.

2.– Les indicateurs

Le nombre d'indicateurs associés aux objectifs correspond aux principes fixés par la Direction de la réforme budgétaire, puisqu'un ou deux indicateurs renseignent chaque objectif. Ils présentent également l'avantage d'être disponibles à intervalles réguliers, pérennes et fiables.

Mais tous ne sont pas satisfaisants.

En particulier, certains d'entre eux ne sont pas pertinents, dans la mesure où ils ne renseignent pas suffisamment l'objectif auxquels ils sont associés. Il s'agit en particulier de l'indicateur « surfaces de forêts avec aménagement forestier », qui s'avère être très précis par rapport à l'objectif 2, dont l'intitulé est assez général. Il devrait être complété par au moins un autre indicateur. De même, il serait intéressant de compléter l'indicateur « taux d'extinction des feux de forêt naissants » par un indicateur portant sur les autres dimensions de la politique de protection de la forêt (protection des sols, de la biodiversité...).

Mais surtout, de trop nombreux indicateurs sont de simples indicateurs d'activité et non de véritables indicateurs de performance. Il en va ainsi des indicateurs « surfaces de forêts avec aménagement forestier » associé à l'objectif 2 et « surfaces forestières privées relevant d'un plan simple de gestion rapportée à la surface théorique pouvant relever d'un tel plan » associé à l'objectif 3. Les résultats de ces indicateurs peuvent progresser du simple fait de l'augmentation des moyens qui y sont consacrés sans qu'ils traduisent une amélioration dans l'utilisation des crédits : ils ne permettent pas de porter un jugement sur la politique mise en œuvre.

Enfin, malgré les commentaires les accompagnant, les indicateurs proposés ne sont pas toujours compréhensibles. C'est le cas, par exemple, de l'indicateur « surfaces de forêts avec aménagement forestier », dont on ne peut saisir le sens, à moins d'être un spécialiste du secteur. Or, un des objectifs fixés aux projets annuels de performance est d'être lisible par tout citoyen.

C.– LA DETERMINATION DU PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS, UNE DEMARCHE QUI APPELLE DES PROLONGEMENTS

Compte tenu des enjeux que représente la définition des plafonds d'autorisation des emplois, la solution retenue par le ministère, en application des principes posés par la Direction de la réforme budgétaire, n'est pas pleinement satisfaisante.

1.– Les enjeux des plafonds d'autorisation d'emplois

L'article 7 de la loi organique prévoit d'assortir les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de plafonds d'autorisation des emplois (PAE) rémunérés par l'État, spécialisés par ministère. Ces plafonds décomptent chaque

emploi, calculé en équivalents temps plein, indépendamment de la catégorie à laquelle il se rattache. Ainsi, l'ouverture des crédits de personnel sera complétée par une limitation du nombre d'emplois que ces crédits sont autorisés à financer. Cependant, à la différence des crédits spécialisés par programme, cette limitation jouera au niveau du ministère, la ventilation des emplois entre les programmes d'un même ministère et, a fortiori, le détail des emplois de chaque programme n'ayant qu'une valeur indicative.

Les plafonds d'autorisation d'emplois incluront l'ensemble des agents employés par l'État, quel que soit leur statut (titulaire, contractuel, vacataire ou intérimaire), ce qui représente une avancée significative par rapport au dispositif actuel.

L'objectif des plafonds d'autorisation d'emplois est, d'une part, de rétablir le sens de l'autorisation parlementaire en passant d'un vote sur des flux d'emplois théoriques à un vote sur un stock global d'effectifs réels et, d'autre part, d'assouplir la gestion des effectifs, en laissant chaque ministre libre de redéployer des emplois au sein du plafond qui lui est attribué.

Cependant, la qualité de l'information fournie aux parlementaires et la portée des plafonds d'autorisation d'emplois dépendront de l'interprétation donnée à la notion d'emplois rémunérés par l'État.

Alors que les travaux préparatoires à la LOLF montrent clairement la volonté du législateur de couvrir les emplois rémunérés à partir du budget de l'État, quel que soit l'employeur, la conception retenue par la Direction de la réforme budgétaire est beaucoup plus restrictive. En effet, celle-ci retient le principe selon lequel seuls sont pris en compte les agents de l'État dont la rémunération est imputée sur le titre II. Par conséquent, la définition du périmètre des PAE repose sur le critère du lien juridique (l'État est-il l'employeur ?) et non sur le critère du lien financier (l'État assure-t-il le financement de la rémunération ?). Les PAE se limiteront donc aux personnels dont l'État est l'employeur direct, à l'exclusion des agents employés par d'autres personnes, même s'ils sont rémunérés à partir d'une subvention de l'État.

Cette interprétation présente l'inconvénient majeur de priver de nombreux PAE de leur portée, par le biais de débudgétisations. Pour les politiques qui ne sont pas directement mises en œuvre par les services de l'État mais par des opérateurs extérieurs, l'emploi public continuera en effet à échapper à l'autorisation parlementaire.

En outre, l'exclusion des emplois des établissements publics risque de priver les gestionnaires de l'outil de maîtrise des dépenses de personnel que constitue un plafond fixé en loi de finances. Il est donc impératif que soit instauré, pour les politiques de l'État menées par des opérateurs, un dispositif de suivi spécifique.

2.– Un décompte des emplois rattachés au programme « Forêt » imparfait

L'évaluation du nombre des emplois rémunérés à partir du budget du ministère pour le programme « Forêt » communiquée par le ministère est présentée dans le tableau suivant.

EMPLOIS FINANÇÉS À PARTIR DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA FORÊT DANS LE BUDGET DU MINISTÈRE AU 31 JUILLET 2004

(en équivalents temps plein)

	Titulaires	Contractuels	Vacataires	Intérimaires	Autres	Total
Nombre d'agents directement employés	89					89
Nombre d'agents employés par les établissements publics placés sous la tutelle du ministère	75	16				91
Nombre d'agents employés par les organismes subventionnés par le ministère ⁽¹⁾			13			13
Total						193

(1) Associations, fondations, mutuelles, groupements d'intérêt public...

Source : ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Ces emplois correspondent, d'une part, aux personnels de l'Inventaire forestier national (IFN) et, d'autre part, aux ouvriers des pépinières.

L'IFN, qui est un établissement public administratif, compte 91 emplois budgétés en 2004 (75 titulaires et 16 contractuels). Ces agents sont gérés et payés par le ministère, puis remboursés par l'Inventaire. Par ailleurs, le ministère met à la disposition de l'IFN 89 emplois. Les autres emplois de l'IFN (postes fonctionnels et contractuels) sont gérés et payés directement par l'établissement.

Les ouvriers des pépinières sont rémunérés à partir d'une subvention inscrite à l'article 92 du chapitre 31-15 intitulé « sauvegarde de l'espace forestier ».

Se fondant sur le découpage retenu entre les différents programmes de la mission et sur l'interprétation restrictive donnée par la Direction de la réforme budgétaire de l'article 7 de la loi organique, le ministère chargé de l'agriculture a choisi d'inclure dans le plafond d'emplois correspondant au programme « Forêt » uniquement les personnels de l'Inventaire forestier national (IFN) et les ouvriers des pépinières.

PLAFOND D'EMPLOIS ASSOCIÉ AU PROGRAMME « FORET »

(en équivalents temps plein)

	Titulaires	Ouvriers	Plafond
Programme « Forêt »	89	13	102

Source : ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Le découpage retenu par le Gouvernement a en effet pour conséquence que les personnels qui assurent des missions forestières et qui relèvent des DDAF d'une part, des DRAF et de l'administration centrale d'autre part, sont inscrits respectivement dans les programmes « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural » et « Soutien des politiques de l'agriculture ». Il sera seulement rendu compte de leur activité au titre du programme « Forêt » ex post, via les données issues du contrôle de gestion.

Par ailleurs, seuls sont décomptés au sein du plafond d'emplois les 89 emplois mis par le ministère à la disposition de l'IFN et les 13 emplois des ouvriers des pépinières.

Suivant la logique retenue par la Direction de la réforme budgétaire, les effectifs actuellement gérés et payés pour le compte d'autres ministères, les effectifs gérés et payés pour le compte d'établissements publics sous tutelle (comme pour l'IFN) et les effectifs gérés et non payés pour le compte d'établissements publics sous tutelle (comme pour l'ONF) ne figurent pas dans le plafond.

Compte tenu des effectifs de l'ONF (7.000 fonctionnaires en équivalent temps plein pour une masse salariale de 300 millions d'euros) et de leur importance dans la mise en œuvre de la politique forestière, il est regrettable que ceux-ci ne soient pas pris en compte. Certes, les ressources de l'ONF, qui est un EPIC, proviennent en grande part des produits du domaine (environ 32 % du total), des activités conventionnelles et annexes (22 %) et des frais de garderie. Néanmoins, l'État verse des subventions non négligeables (près de 250 millions d'euros en 2003, soit 37 % du total), notamment par le biais du versement compensateur. Votre Rapporteur spécial insiste par conséquent sur la nécessité d'instaurer, en particulier dans le cas de l'ONF, un dispositif de suivi des emplois et de maîtrise de la masse salariale, qui serait retracé dans les documents budgétaires. La convention d'objectifs État-ONF constitue une première étape dans ce sens.

D.– LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DU PROGRAMME « FORET », UNE EXPERIMENTATION INTERESSANTE

La modernisation de la gestion publique constitue un des objectifs de la loi organique. Elle suppose une plus grande liberté d'action et une responsabilisation des gestionnaires, à tous les niveaux. La mise en place des budgets opérationnels de programme et l'instauration de dialogues de gestion en sont les principaux instruments. À cet égard, l'expérimentation globale dont doit faire l'objet le programme « Forêt » sera riche d'enseignement, l'ONF ayant déjà une forte expérience en matière de gestion par la performance.

1.– Le budget opérationnel de programme, cadre de gestion de chaque programme

Les programmes ont vocation à être déclinés, au niveau des services et des opérateurs chargés de les mettre en œuvre, en « budgets opérationnels de programme » (BOP). Ces budgets constitueront le cadre dans lequel s'exercera, sur le terrain, la fongibilité des crédits.

Les budgets opérationnels de programme

Rattaché à un seul programme, un budget opérationnel de programme (BOP) est structuré autour de deux volets indissociables : d'une part les actions composant le programme considéré et les crédits qui les financent, d'autre part les objectifs et les indicateurs qui en mesurent les résultats. La déclinaison des objectifs et des indicateurs du programme pourra être complétée par des objectifs complémentaires, notamment afin de tenir compte des particularités et des priorités locales.

Chaque BOP présentera une programmation des actions et des moyens par type de dépenses (plan annuel de gestion des effectifs, répartition des dispositifs d'intervention, programmation des équipements).

Les moyens financiers associés à cette programmation seront détaillés dans un budget prévisionnel. Sa mise en œuvre effective sera décrite dans un schéma d'organisation de l'exécution financière.

Le BOP devrait être élaboré et mis en œuvre par un même responsable, désigné par le responsable de programme. Il pourra confier la réalisation des actions programmées au sein du BOP à des unités opérationnelles, c'est-à-dire des services de l'État au niveau central ou déconcentré.

Après son approbation par le « pilote » central, le BOP devrait être soumis au visa du contrôleur financier qui vérifiera notamment l'inscription des dépenses inéluctables. Afin d'alléger les mises à disposition des crédits, l'approbation du BOP pourrait valoir notification.

La mise en place des BOP suppose l'instauration d'un véritable dialogue de gestion à deux niveaux, d'une part entre le responsable de programme et le responsable de budget opérationnel, et, d'autre part, entre le responsable de budget opérationnel et les unités opérationnelles.

Au niveau déconcentré par exemple, les services devront définir avec le responsable du programme sa déclinaison locale, rappeler les résultats obtenus, proposer des résultats cibles, expliquer les opérations envisagées et justifier les crédits demandés. A l'issue de ce dialogue, le responsable national du programme fixera l'enveloppe budgétaire mise à disposition de chaque service dont la responsabilité sera accrue. Plus précisément, le dialogue de gestion devrait comprendre quatre étapes :

- la définition et la communication du cadre général de gestion opérationnelle, par le responsable de programme ;
- l'élaboration d'un projet de BOP, par le responsable de BOP ;
- l'approbation du BOP, par le responsable de programme et la mise à disposition des crédits ;
- le compte-rendu de gestion opérationnelle, par le responsable de budget opérationnel.

Le dialogue de gestion devrait donc permettre une confrontation, à l'occasion d'un processus d'échanges, entre les objectifs du programme et les moyens disponibles, les besoins et les modes d'exécution retenus par les services en charge de sa mise en œuvre.

2.- Le programme « Forêt », objet d'expérimentation en 2005

Par lettre en date du 25 juin 2004 adressée à l'ensemble des ministres, le secrétaire d'État au Budget et à la réforme budgétaire a souligné l'importance de *« tester de façon très significative dès 2005 la mise en oeuvre des programmes, et tout particulièrement leur déclinaison en budgets opérationnels de programme »*. Ces expérimentations doivent porter sur les objectifs et indicateurs de gestion, la gestion globalisée des moyens et la fongibilité asymétrique, les plafonds d'emplois en équivalents temps plein, la gestion en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et, enfin la justification au premier euro.

Ainsi, en 2005, chaque administration devra tester plusieurs de ces nouveaux dispositifs, tant au niveau central que déconcentré, et chaque programme devra être expérimenté, en tout ou partie. Au total, 65 programmes seront concernés, soit près des 2/3 d'entre eux, ce qui représentera 28 milliards d'euros de crédits et visera plus de 500 services et 600.000 agents.

Certaines expérimentations porteront davantage sur les dépenses de personnel (globalisation des crédits de personnel, de fonctionnement et d'intervention, inscrits sur des chapitres en 39), d'autres sur les interventions (globalisation des dépenses d'intervention et des subventions d'investissement dans des chapitres en 69).

Sont également prévues des expérimentations globales, c'est-à-dire portant sur des crédits de plusieurs natures (personnel, fonctionnement, interventions et investissement). Les dotations budgétaires correspondantes sont inscrites sur un chapitre en 59, pour une gestion en autorisations de programme (préfigurant la gestion en autorisations d'engagement) et en crédits de paiement. Ce type d'expérimentation doit permettre de tester dès 2005 la mise en œuvre du nouveau cadre budgétaire dans les services déconcentrés. Le futur programme « Forêt » relève de cette dernière catégorie.

Il a ainsi été créé un chapitre 59-02, qui regroupe la quasi-totalité des crédits concernant la forêt, à l'exception toutefois des dépenses de personnel et des crédits du chapitre 61-83 relevant du cofinancement communautaire. Les moyens de l'administration centrale et des services déconcentrés du ministère en charge de l'agriculture affectés à la mise en œuvre du programme « Forêt » sont en effet retracés dans le programme « Soutien des politiques de l'agriculture » et dans l'action support du programme « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural ».

Ainsi, le ministère va tester, au niveau d'un programme considéré dans son ensemble, la gestion globalisée des moyens, fondée sur la nouvelle nomenclature, et la gestion en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Des BOP devraient être en outre élaborés au profit des échelons régionaux dans le cadre de dialogues de gestion avec l'administration centrale.

Cette expérimentation devrait permettre d'identifier et de résoudre les difficultés techniques et organisationnelles qui pourront se poser quant à :

- la programmation des crédits, l'élaboration des BOP, la détermination des niveaux et des modes de décision en matière de fongibilité des crédits, et la définition des modalités du dialogue de gestion ;

- la généralisation du raisonnement en engagements de paiement, et non plus seulement en trésorerie.

En revanche, compte tenu du champ retenu, elle ne permettra pas d'aborder véritablement la question de la maîtrise des effectifs et de la masse salariale.

Si le responsable du programme « Forêt » est le Directeur général de la Forêt et des affaires rurales, sa mise en œuvre sera assurée par les services centraux et déconcentrés du ministère ainsi que par l'Office national des forêts.

Il est prévu que la mise en œuvre des BOP s'appuiera sur les outils actuellement utilisés pour le suivi des autorisations de programme et des opérations budgétaires d'investissement, qui doivent toutefois faire l'objet d'aménagements en lien avec les services du ministère de l'Économie et des finances, ainsi que sur les outils du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), qui est l'organisme payeur d'une part significative des crédits du programme « Forêt ».

3.– L'ONF, organisme pilote pour la mise en œuvre de la LOLF

Les opérateurs de l'État seront rattachés au programme auquel ils contribuent et se verront assigner des objectifs et des indicateurs de performance en relation avec leur activité spécifique et la stratégie du programme.

Ils bénéficieront de la fongibilité des crédits à l'intérieur des enveloppes de subventions pour charge de service public qui leur seront attribuées. Ils seront également soumis à un plafond d'emplois en équivalents temps plein.

Ils devront rendre des comptes à l'État sur l'utilisation de ces crédits et sur leurs résultats. D'ailleurs, les projets et rapports annuels de performance feront état de leur contribution aux programmes, d'une part, en consolidant les coûts et les emplois et, d'autre part, en rendant compte de leur participation à l'atteinte des objectifs du programme.

Au sein du programme « Forêt », l'ONF, établissement public à caractère industriel et commercial qui joue un rôle majeur dans la politique forestière, a été retenu comme organisme pilote dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Ce choix est notamment justifié par l'expérience acquise par l'Office dans sa démarche de gestion orientée vers la performance.

En effet, le contrat d'objectifs conclu entre l'État et l'ONF pour la période 2001-2006, s'inscrit parfaitement dans la logique de modernisation de la gestion publique initiée par la LOLF.

Tout d'abord, le contrat, comme la LOLF, substitue à une logique de moyens une logique de résultats : les moyens financiers et humains alloués en 2003 sont directement liés au niveau de production. De plus, le contrat fixe des objectifs assortis d'indicateurs chiffrés correspondant aux critères d'efficacité socio-économique, de qualité du service rendu et d'efficacité de la gestion, préfigurant ainsi les principes posés par le guide méthodologique de la performance.

En outre, le contrat est décliné à tous les échelons de l'organisme, avec comme principes directeurs une plus grande autonomie et une plus grande responsabilisation des acteurs. Des tableaux de bord, nationaux et locaux, permettent un pilotage de l'activité et un dialogue de gestion a été instauré. Un retour sur expérience a déjà été réalisé et pris en compte dans l'élaboration des contrats d'objectifs 2004, qui correspondent à la déclinaison annuelle des contrats pluriannuels initiaux.

Enfin, la démarche qualité engagée par l'ONF et récompensée par une triple certification s'inscrit parfaitement dans l'esprit de la LOLF.

Fort de son expérience, l'ONF peut prendre une part active à la mise en œuvre de la LOLF.

Tout d'abord, l'ONF va adopter, dès 2005, une présentation par destination de son budget, avec les indicateurs de performance associés.

L'ONF peut également fournir facilement aux ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement les indicateurs nécessaires à la présentation des programmes ministériels auxquels il participe (programmes « Forêt » et « Gestion des milieux et biodiversité »).

Il convient d'ailleurs de souligner que l'ONF a adopté une comptabilité analytique exhaustive par grandes activités dès 1993 et qu'elle dispose de nombreux outils de pilotage, utiles en matière de contrôle de gestion.

Ensuite, l'établissement s'est engagé à conforter sa démarche contractuelle avec l'État et, notamment, à clarifier le financement des missions de service public et d'intérêt général en identifiant le paiement des prestations commandées.

Parallèlement à la réorganisation en cours du système d'information comptable de l'État, du réseau des comptables publics et des processus de contrôle de la dépense publique, l'ONF met en place un réseau d'agents comptables secondaires. L'année 2003 a permis l'installation d'un deuxième agent comptable secondaire auprès de la direction territoriale de Centre-Ouest. Cette réorganisation favorisera la modernisation et la simplification des procédures financières au sein de l'établissement.

À travers la volonté de construire un bilan patrimonial du domaine public, affichée dans la LOLF, la réforme en cours pourrait enfin conduire à mieux évaluer et valoriser le patrimoine remis en gestion à l'Office, qu'il s'agisse de bâti ou de non bâti.

II.- LA BAISSSE CONTINUE DES CREDITS CONSACRES A LA FORET

Après avoir connu deux baisses consécutives ainsi qu'une gestion particulièrement difficile en 2003 et en 2004, les crédits de la forêt apparaissent de nouveau en diminution dans le projet de loi de finances pour 2005, faisant douter de la volonté du ministre d'en faire une priorité de son action.

A.- UNE GESTION FORTEMENT CONTRAINTE EN 2003 ET EN 2004

Compte tenu des impératifs budgétaires et de la nécessité de maîtriser les dépenses publiques, la gestion des crédits de la forêt a été particulièrement contrainte en 2003 et en 2004.

1.- L'exécution en 2003

La dotation consacrée à la politique forestière fixée par la loi de finances pour 2003 s'est élevée à 366 millions d'euros en crédits de paiement et 107 millions d'euros en autorisations de programme. Si la gestion des crédits de la forêt a été particulièrement contrainte, les engagements de l'État dans le cadre du plan tempête ont été respectés.

Les principaux mouvements de gestion sont les suivants.

S'agissant des dépenses ordinaires, les crédits consacrés à la protection de la forêt méditerranéenne, assurant la rémunération des ouvriers forestiers rapatriés d'Afrique du Nord (OFRAN) et des personnes auxiliaires de protection de la forêt méditerranéenne (APFM), inscrits en loi de finances initiale pour 8,54 millions d'euros sur l'article 10 du chapitre 35-92 ont fait l'objet d'une annulation de 1,71 million d'euros, ce qui a nécessité un redéploiement interne de 0,54 million d'euros pour couvrir ces dépenses incompressibles, qui se sont élevées au total à 7,37 millions d'euros.

La dotation de 8,57 millions d'euros votée en loi de finances initiale, à l'article 80 du chapitre 35-92, en faveur principalement de la restauration des terrains en montagne (RTM) et des patrouilles de défense contre les incendies, a fait l'objet d'une annulation à hauteur de 1,71 million d'euros, ce qui a rendu nécessaire un redéploiement interne de 0,60 million d'euros qui, ajoutés à 0,18 million d'euros de report, ont permis de couvrir les dépenses incompressibles de personnel du service RTM, qui se sont élevées à 7,63 millions d'euros.

L'article 90 du chapitre 35-92, consacré à l'entretien des ouvrages domaniaux de protection contre les risques naturels en montagne, a été doté de 8,26 millions d'euros en loi de finances initiale. Compte tenu d'une annulation de 0,91 million d'euros, de transferts de 1,14 million d'euros et de reports de 0,30 million d'euros, ce sont finalement 6,51 millions d'euros qui ont pu être mobilisés, soit un montant inférieur au niveau minimum de 8,26 millions d'euros fixé par la mission de l'Ingénieur général Charry.

L'ensemble des crédits du chapitre 35-92 ont été utilisés à hauteur de 94,4 %.

Initialement doté de 2,88 millions d'euros, l'article 10 du chapitre 44-92, consacré à la sauvegarde de l'espace forestier, a fait l'objet d'une annulation de 0,3 million d'euros, ce qui a nécessité un transfert depuis l'article 20, pour atteindre 3,17 millions d'euros, correspondant à un montant de dépenses incompressibles. L'article 20 du chapitre 44-92, qui regroupe les aides aux organismes de gestion en commun et à l'adaptation de la filière forêt-bois, avait été doté, en loi de finances initiale, de 17 millions d'euros. Après transfert vers l'article 10 et redéploiement vers l'article 80, 13,77 millions d'euros ont finalement été disponibles. L'ajustement a été réalisé au détriment des contrats de plan État-région. Doté de 32 millions d'euros, l'article 30 du chapitre 44-92, consacré aux subventions versées aux organismes de la filière forêt-bois, a fait l'objet d'une annulation de 3,52 millions d'euros et d'un redéploiement de crédits, si bien que, *in fine*, 26,69 millions d'euros ont pu être mobilisés. La subvention exceptionnelle à l'ONF (article 80 du chapitre 44-92) initialement prévue à hauteur de 25 millions d'euros a fait l'objet d'un abondement de 35 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2003, afin de respecter les engagements de l'État. Le taux d'utilisation des crédits sur l'ensemble du chapitre (79,2 %) pourrait être amélioré.

S'agissant des dépenses en capital, le chapitre 61-02 « conservatoire de la forêt méditerranéenne » a reçu 11 millions d'euros en loi de finances initiale. Il a fait l'objet d'annulations pour un montant de 0,36 millions d'euros et de mouvements de transferts et de répartitions à hauteur de 9,8 millions d'euros, ce qui a porté l'ensemble des crédits disponibles à 0,84 million d'euros, qui n'ont par ailleurs pas été consommés. Dans la mesure où ces crédits sont, comme les années précédentes, répartis dans leur quasi-totalité sur d'autres chapitres, cette ligne budgétaire représente un « chapitre réservoir », ce qui nuit à la sincérité de la présentation du budget. Ces crédits devraient en effet être répartis dès la loi de finances initiale.

Le chapitre 61-45, qui sert à financer tous les investissements forestiers ainsi que les subventions d'investissement aux entreprises de la filière, a été doté initialement de 97,5 millions d'euros. Après des reports de 18 millions d'euros, des répartitions de 2,7 millions d'euros, une annulation de 23 millions d'euros et une ouverture de crédits de 2 millions d'euros en loi de finances rectificative, les crédits disponibles se sont élevés à 97,7 millions d'euros. Si les engagements du plan tempête ont pu être respectés, le lancement de la plupart des opérations de recherche et développement a dû être reporté d'un an. Les crédits ouverts sur ce chapitre ont été consommés à hauteur de 95 %.

2.– L'exécution en 2004

345 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts pour la forêt en loi de finances initiale pour 2004. 109 millions d'euros étaient destinés à des dépenses en capital, qui bénéficiaient en outre de 339 millions d'euros en autorisations de programme.

Au 30 juin 2004, les principales évolutions étaient les suivantes.

Au sein du chapitre 35-92, les crédits consacrés à la protection de la forêt méditerranéenne, dotés de 6,46 millions d'euros en loi de finances initiale, ont bénéficié de reports à hauteur de 0,23 million d'euros et d'un transfert de 1,11 million d'euros, afin de prendre en charge le coût des patrouilles spéciales de surveillance incendies de l'ONF. Ceux affectés à la RTM, à la lutte contre les incendies et à l'entretien des parcelles non encore productives des vergers à graines de l'État, se sont élevés à 8,56 millions d'euros en loi de finances initiale et ont bénéficié de reports pour un montant de 0,99 million d'euros. Après transfert, le montant disponible était de 8,32 millions d'euros, intégralement consacrés au paiement de la convention RTM de 2004 et aux soldes des arriérés dus au titre des conventions RTM antérieures. Le montant disponible ne permet pas par conséquent de prendre en compte le coût du service RTM correspondant aux missions réalisées pour le compte d'autres départements ministériels. Initialement dotée de 7,80 millions d'euros, l'article relatif au financement de l'entretien des ouvrages domaniaux de protection contre les risques naturels en montagne a fait l'objet d'un gel de 0,88 million d'euros.

L'article 41 du chapitre 36-22, correspondant au fonctionnement de l'Inventaire forestier national, a reçu une dotation de 6,22 millions d'euros en loi de finances initiale. 0,10 million d'euros ont été gelés, portant la subvention à 6,12 millions d'euros, soit une baisse de 3,2 % par rapport à la dotation nette de 2003, obligeant cet établissement public à poursuivre un plan d'économies rigoureux.

Le chapitre 44-92 a reçu une dotation initiale de 196 millions d'euros. L'article 10, relatif à la sauvegarde de l'espace forestier, s'est vu attribué 2,8 millions d'euros par la loi de finances initiale ; il a dû être abondé de 0,36 million d'euros en provenance de l'article 20 afin de faire face à des dépenses inéluctables. Les crédits destinés aux aides aux organismes de gestion en commun et à l'adaptation de la filière forêt-bois, inscrits à l'article 20, s'élevaient initialement à 12,66 millions d'euros. Après différents mouvements de gestion, le montant disponible était de 12,60 millions d'euros en juin 2004. L'article 30, regroupant les crédits finançant les subventions à divers organismes de la filière, a été doté de 30,90 millions d'euros. Mais ces crédits ont fait l'objet d'un gel à hauteur de 3,5 millions d'euros. Par conséquent, un transfert a dû être opéré depuis l'article 20, pour porter le montant disponible à 28,16 millions d'euros, notamment afin de permettre la création de 30 emplois supplémentaires dans les Centres régionaux de la propriété forestière. L'article 70, relatif au versement

compensateur, a été doté de 125 millions d'euros en loi de finances initiale, soit une diminution de 14 % par rapport à 2003. Aussi, afin de répondre aux besoins, cette ligne a bénéficié de 20 millions d'euros de reports issus du vote de la loi de finances rectificative pour 2003. Le montant disponible est donc similaire à celui de l'année précédente. La subvention exceptionnelle à l'ONF, inscrite à l'article 80, a été prévue à hauteur de 25 millions d'euros en loi de finances initiale.

Initialement doté de 3,67 millions d'euros, l'article 90 du chapitre 51-92, a bénéficié d'un report de 2 millions d'euros issus du vote de la loi de finances rectificative pour 2003 justifié par l'ampleur des incendies de l'été 2003 et a fait l'objet d'un gel de crédits. Au total, un peu plus de 5 millions d'euros étaient disponibles.

Le chapitre 61-45, doté de 95,8 millions d'euros en crédits de paiement et de 86,6 millions d'euros en autorisations de programme par la loi de finances initiale, a fait l'objet d'un gel de crédits touchant l'ensemble de ses articles. En particulier, l'article 40, principalement dédié au plan tempête, doté de 71 millions d'euros en autorisations de programme, a été touché par le gel à hauteur de 22 millions d'euros.

Les crédits de la forêt ont par ailleurs été fortement touchés par les annulations opérées par le décret du 9 septembre 2004. Ainsi, le chapitre 44-92 a vu ses crédits annulés à hauteur de 9,4 millions d'euros, soit 4,8 % de sa dotation initiale. Cette annulation aura notamment pour conséquence une diminution du montant de la subvention exceptionnelle versée à l'ONF.

Sur le chapitre 51-92, dont l'essentiel des crédits sont consacrés à la forêt, 1,1 million d'euros de crédits de paiement ont été annulés (près de 30 % de la dotation initiale) et 0,5 million d'euros d'autorisations de programme (12,5 %). 0,84 million d'euros de crédits de paiement ont été annulés sur l'article relatif au conservatoire de la forêt méditerranéenne (9 % de la dotation initiale) et, enfin, 8,9 millions d'euros en crédits de paiement (plus de 9 % de la dotation initiale) et 27,7 millions d'euros en autorisations de programme (32 %) ont été annulés sur le chapitre 61-45.

B.— UN BUDGET DECEVANT POUR 2005

Les crédits destinés à la forêt et à la filière bois diminuent fortement : les crédits de paiement s'établissent à 323 millions d'euros, contre 346 millions d'euros en 2004, ce qui représente une baisse de 6,7 %, tandis que les autorisations de programme passent de 339 à 315 millions d'euros, soit une diminution de 7 %.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits de paiement entre 2004 et 2005.

ÉVOLUTION DES CREDITS POUR LA FORET EN 2005

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	évolution (en %)
Actions en faveur de la forêt	65,51	62,31	- 4,9
dont :			
– Dépenses directes de l'État (fonctionnement pépinières, service national de RTM et patrouilles forestières - DFCI)	19,15	18,29	- 4,5
– Subvention et intervention (orientation et valorisation de la filière bois)	46,36	44,02	- 5,0
Charges de bonification du plan chablis	8,28	5,06	- 42,7
Versement compensateur ONF et subvention d'équilibre ONF	150,00	144,71	- 3,5
Inventaire forestier national	6,22	5,99	- 3,7
Protection de la forêt méditerranéenne	6,46	6,45	- 0,1
Total dépenses ordinaires	236,47	224,52	- 5,1
Forêts : reboisement, équipement, acquisitions, travaux hors prévention des risques	81,15	73,46	- 9,5
Forêts : prévention des risques, protection	10,52	8,12	- 22,8
Conservatoire de la forêt méditerranéenne	9,50	9,98	+ 5,1
Modernisation de la filière bois	5,71	3,95	- 30,8
Forêt : actions incitatives et expérimentations	2,20	2,50	+ 13,6
Total dépenses en capital	109,07	98,01	- 10,1
Total crédits de paiement	345,54	322,53	- 6,7

Source : ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Si la baisse des crédits de paiement est importante pour les dépenses ordinaires (- 5 %), elle est encore plus forte pour les dépenses en capital (- 10 %). Cette évolution inquiète tout particulièrement votre Rapporteur spécial, compte tenu des difficultés auxquelles est confronté le secteur forestier, tout particulièrement depuis les tempêtes de 1999, dont les séquelles seront vraisemblablement aggravées par la sécheresse de l'été 2003.

La réduction des dépenses de fonctionnement concerne tant l'administration forestière que les établissements publics et organismes forestiers de développement. Ainsi, la dotation versée à l'Inventaire forestier national diminue de 3,7 %, pour s'établir à 5,99 millions d'euros. Cette baisse va contraindre l'établissement à poursuivre sa politique de réduction de ses charges et de ses investissements. Les crédits destinés à l'orientation et à la valorisation de la filière bois, et plus particulièrement au soutien des organismes forestiers de développement, diminuent également fortement (- 5 %), alors que, dans le même temps, de nouvelles missions sont confiées à certains d'entre eux, en particulier les Centres régionaux de la propriété forestière, et que le Gouvernement entend mettre l'accent sur la promotion et l'amélioration de la qualité des produits.

Par ailleurs, les crédits destinés à l'ONF passent de 150 à 144,71 millions d'euros. Cette diminution recouvre en réalité deux évolutions différentes. D'une part, aucune subvention exceptionnelle n'est prévue, contrairement à l'année

dernière. D'autre part, si le montant du versement compensateur augmente par rapport à celui inscrit en loi de finances initiale pour 2004, en réalité, il diminue par rapport à celui finalement prévu pour 2004, dont le montant avait été corrigé en collectif de fin d'année pour être porté à 150 millions d'euros. Par conséquent, la dotation prévue pour 2005 s'inscrit en légère baisse (– 3,5 %) par rapport à 2004, contrairement aux engagements pris par l'État.

En revanche, les crédits de fonctionnement relatifs à la protection de la forêt devraient être globalement stables, qu'il s'agisse de ceux affectés à la lutte contre les incendies, et plus particulièrement à la protection de la forêt méditerranéenne, qui assurent notamment le financement de la rémunération des ouvriers forestiers rapatriés d'Afrique du Nord et des personnes auxiliaires de la forêt méditerranéenne (6,45 millions d'euros), ou de ceux dédiés au service de restauration des terrains en montagne.

La chute (– 42,7 %) des crédits correspondant aux charges de bonification du plan chablis est normale : ces prêts voient désormais leurs encours et, par conséquent, les intérêts et charges de bonification qui y sont attachés, diminuer de manière importante.

Votre Rapporteur spécial s'inquiète de la forte baisse des crédits destinés aux travaux investissement, tant pour la production forestière que pour le soutien aux entreprises d'exploitation et de première transformation du bois. La contraction des crédits d'investissement destinés à la protection de la forêt est également préoccupante. Certes, les contraintes budgétaires sont fortes, il n'en demeure pas moins que l'ampleur de la réduction des crédits consacrés aux investissements, qui constituent les dépenses d'avenir, conduit à s'interroger sur la volonté du Gouvernement de mener une politique forestière digne de ce nom.

Les crédits d'investissement destinés à la production forestière diminuent en effet de 9,5 %. Cette évolution présente deux risques : une baisse des crédits consacrés aux opérations de reconstitution des parcelles forestières consécutives aux tempêtes de 1999 et une forte diminution, voire une absence de crédits, pour financer les autres opérations nécessaires à la production forestière, comme le boisement ou l'amélioration des peuplements forestiers.

Les crédits consacrés à la modernisation de la filière bois connaissent une chute spectaculaire : ils passent de 5,71 millions d'euros en 2004 à 3,95 millions d'euros en 2005, soit une baisse de près de 30 %. Les autorisations de programme diminuent de 6,08 millions d'euros à 4,13 millions d'euros (– 33 %).

Enfin, le montant des crédits affectés à la protection des forêts, en particulier à la prévention des incendies et à la restauration des terrains en montagne, passe de 20 millions d'euros à 18 millions d'euros s'agissant des crédits de paiement (– 10 %), mais reste globalement stables pour les autorisations de programme.

III.– L’OFFICE NATIONAL DES FORETS

Établissement public comprenant près de 11.000 employés (en équivalents temps plein), l’ONF gère 4,5 millions d’hectares de forêts et d’espaces boisés en métropole, se répartissant en 1,8 million d’hectares de forêts domaniales et 2,7 millions d’hectares de forêts relevant du régime forestier, et 8 millions d’hectares dans les DOM. L’ONF propose également des prestations de services aux collectivités territoriales et aux clients privés en gestion d’espaces naturels (expertise, travaux). Enfin, l’Office commercialise un volume de bois qui s’est élevé, en 2003, à 13,8 millions de m³, dont 6,5 millions provenant de forêts domaniales.

L’ONF s’est engagé depuis 2001 dans une démarche contractuelle orientée vers le respect des principes de gestion durable des forêts et la recherche de la performance.

Un contrat d’objectifs a ainsi été conclu avec l’État pour la période 2001-2006. Aux termes de ce contrat, l’ONF doit, d’une part, redéfinir ses missions dans ses différents domaines d’activité afin de répondre aux attentes de l’État, des collectivités et de la société et, d’autre part, assainir sa situation financière gravement fragilisée par les tempêtes de la fin de l’année 1999, ce qui suppose en particulier la réalisation de gains de productivité importants grâce à la modernisation de son organisation et le développement de nouvelles activités rentables, dans les domaines de l’expertise et de la gestion des espaces naturels.

1.– Les engagements du contrat d’objectifs

L’ONF s’est lancé dans une démarche de gestion multifonctionnelle et durable, d’amélioration de la qualité de ses prestations et de renforcement de l’efficacité de sa gestion, déclinée dans chacun de ses domaines d’activité.

S’agissant de la gestion de la forêt domaniale, l’ONF s’est en particulier engagé à réviser les aménagements forestiers (120.000 hectares chaque année), à reconstituer les forêts dévastées par les tempêtes de décembre 1999 (55.000 hectares avaient été détruits), à assurer le renouvellement des peuplements et l’entretien des infrastructures et, enfin, à contribuer aux besoins d’approvisionnement de la filière bois, notamment par la dynamisation des sylvicultures.

Pour la gestion des forêts des collectivités, l’Office s’est également engagé à entreprendre ou réviser les aménagements forestiers (150.000 hectares par an) et à reconstituer les forêts détruites par les tempêtes (74.000 hectares). Il doit aussi conseiller les communes pour la mise en marché de leurs bois dans la perspective d’un approvisionnement régulier de la filière.

L'Office est en outre en charge de missions d'intérêt général, réalisées pour le compte de l'État ou des collectivités publiques dans le cadre de conventions. Elles portent notamment sur la prévention des risques naturels spécifiques à la montagne, la défense des forêts contre les incendies et la protection des dunes domaniales. Elles concernent également la protection de la biodiversité, la lutte contre l'effet de serre ou encore le développement de la filière bois-énergie. Enfin, il revient à l'Office d'assurer une mission d'accueil du public en forêt.

Le développement des activités contractuelles nationales et internationales de l'Office doit par ailleurs permettre de répondre aux demandes nouvelles exprimées par la société, contribuer à l'équilibre financier de l'établissement et valoriser le savoir-faire des personnels de l'ONF.

S'agissant de la situation financière de l'organisme, l'État s'est engagé à garantir son équilibre budgétaire jusqu'en 2006, afin de lui permettre de retrouver les capacités de son développement. En contrepartie, l'établissement doit recréer les conditions d'un équilibre financier durable et moderniser son mode d'organisation et ses méthodes de travail. Ces évolutions reposent sur la responsabilisation des acteurs, ce qui suppose d'accroître la qualification et l'autonomie de tous les agents, d'alléger les structures et les niveaux hiérarchiques, et, enfin, de mettre en place des procédures plus souples et plus simples.

2.- Une restructuration en profondeur

Afin de répondre aux engagements souscrits dans le contrat d'objectifs, l'ONF s'est lancé dans une vaste réforme de son organisation et de ses méthodes de gestion, ainsi que dans une politique de réduction de ses effectifs.

Tout d'abord, l'établissement s'est doté, depuis septembre 2002, d'une nouvelle organisation territoriale fondée sur les principes d'une réduction des échelons hiérarchiques et d'une plus grande autonomie reconnue au niveau du terrain.

L'ONF comprend ainsi 5 directions régionales et 10 directions territoriales (contre 25 directions régionales précédemment) regroupant 67 agences en charge de plus de 500 unités territoriales et spécialisées. L'ONF possède par ailleurs un service spécialisé dans la restauration des terrains en montagne (RTM) présent dans 11 départements.

La direction territoriale située au niveau régional ou interrégional assure le pilotage territorial de l'activité, en coordination avec la direction générale. En liaison avec la direction territoriale, l'agence organise et conduit les activités dans le cadre de la stratégie régionale. L'unité de niveau opérationnel est chargée des actions de production.

La mise en place de cette nouvelle organisation s'est accompagnée du développement d'un management par objectif décliné à chaque niveau d'intervention.

Une démarche contractuelle, s'inscrivant dans la mise en œuvre du contrat État-ONF, a ainsi été engagée entre la direction générale de l'ONF et les directions territoriales selon une logique de négociation d'objectifs et de moyens alloués pour les réaliser. Cette démarche, qui vise à améliorer les performances économiques et techniques de l'établissement, est ensuite déclinée à chaque niveau (agences et unités territoriales ou spécialisées) jusqu'au plus près du terrain, auprès du personnel assurant la production de l'ONF. Des tableaux de bord nationaux et locaux permettent le pilotage de l'activité.

Par ailleurs, l'ONF procède depuis 2001 à une restructuration de ses effectifs, conformément aux engagements pris dans le cadre du contrat d'objectifs qui fixe le nombre moyen d'équivalents temps plein de fonctionnaires à 6.775 en 2006.

L'évolution des effectifs des personnels fonctionnaires depuis 2000 est retracée dans le tableau ci-dessous :

EFFECTIFS DES PERSONNELS FONCTIONNAIRES

(en équivalents temps plein)

	2000	2001	2002	2003
Personnel technique et administratif (fonctionnaires et assimilés)	7.103,2	7.205,7	7.234,1	7.052,6

Source : ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Les effectifs d'ouvriers forestiers se situent, en moyenne, à 3.336 équivalents temps plein (ETP) en 2003, contre 3.511 ETP en 2002 (- 5 %). Un dispositif de cessation anticipée d'activité spécifique a été mis en place en accord avec les partenaires sociaux en 2004. Il comporte deux volets :

- une cessation anticipée et volontaire d'activité pour les ouvriers forestiers âgés d'au moins 55 ans au 31/12/2003 ;
- le versement d'une rente équivalente à ce que les intéressés toucheront au moment de la liquidation de leur retraite.

Sur les 360 ouvriers forestiers potentiellement visés par le dispositif, 102 en ont effectivement bénéficié. Compte tenu des difficultés rencontrées par les organismes sociaux pour reconstituer les carrières des ouvriers, une demande de prolongement de ce dispositif est actuellement à l'étude. 50 à 70 personnes supplémentaires pourraient être concernées.

Par ailleurs, 113 ouvriers forestiers sont partis dans le cadre de dispositifs nationaux.

Les autres catégories de personnels correspondent, en moyenne annuelle, à environ 1.090 contrats.

Il s'agissait notamment, à la fin de l'année 2003 :

- d'emplois aidés tels que les « contrats emplois consolidés »—CEC (570) ou les emplois-jeunes (13) ;
- d'apprentis (47) ;
- d'auxiliaires de protection de la forêt méditerranéenne (180).

Pour ces derniers, embauchés dans le cadre de CEC, un dispositif spécifique de sortie est prévu : ils ont vocation à être transformés en contrats à durée indéterminée par anticipation, au bout de trois ans, l'aide de l'État devant toutefois être maintenue pendant les deux années restantes.

Enfin, sur les 90 emplois-jeunes créés au départ, 30 ont été consolidés en contrats à durée indéterminée.

Les charges de personnels sont désormais maîtrisées : leur augmentation est passée de 3,6 % entre 1999 et 2000 à 0,8 % entre 2002 et 2003.

Parallèlement à la réorganisation de l'établissement, une réforme statutaire des personnels fonctionnaires, mise en place en 2003, a conduit à la rénovation des statuts des personnels des corps de catégorie B et C de la filière technique et de catégorie C de la filière administrative. Fondée sur la requalification des personnels et la revalorisation des rémunérations, cette réforme a pour objet d'améliorer l'efficacité générale de l'établissement grâce à une meilleure adéquation entre les fonctions et les statuts. Elle devrait permettre à l'ONF d'accroître de manière sensible son dynamisme et sa compétitivité, tout en maintenant un niveau de présence satisfaisant dans les forêts domaniales et communales et en renforçant les liens de ses agents avec les communes forestières.

Cette réforme statutaire a déjà permis la promotion ou l'avancement de 2.698 fonctionnaires des catégories B et C en 2003, soit plus de 40 % d'entre eux. Son impact financier a été évalué à 6,8 millions d'euros pour 2004.

Conscient de la nécessité d'adapter la structure des emplois aux besoins de l'organisme, votre Rapporteur spécial s'inquiète toutefois des risques de dérive de la politique de requalification menée au sein de l'ONF : elle ne doit pas aboutir à des créations de postes d'encadrement requérant un niveau de qualification élevé, au détriment des postes de terrain.

En effet, alors que l'objectif assigné à l'ONF est, entre autres, celui d'une réduction de ses charges salariales, la création de postes de catégories supérieures, par définition davantage rémunérés que les postes opérationnels, ne semble pas répondre à cette exigence.

En outre, votre Rapporteur tient à rappeler que la présence sur le terrain est essentielle dans le secteur forestier. Ce besoin risque d'être d'autant plus fort que le projet de loi relatif aux territoires ruraux, actuellement examiné par le Parlement, prévoit de confier de nouvelles missions à l'ONF, en particulier celle de concourir à l'exercice de missions de service public dans les zones rurales et de montagne où il demeure le seul opérateur public présent. Il pourrait ainsi contribuer au maintien de services de proximité (comme la distribution du courrier ou de médicaments auprès des populations des zones de montagne en cas d'enneigement, la prévention des risques naturels ou, encore, la participation à des opérations de sauvetage des biens et des personnes), par convention avec d'autres personnes morales chargées de missions de service public, notamment au sein des maisons des services publics.

3.- Le redressement des comptes

Les tempêtes de décembre 1999 ont durablement altéré le potentiel productif des forêts domaniales, privant ainsi l'Office national des forêts d'une partie importante des recettes nécessaires à son financement et ne lui permettant plus dès lors d'assurer son équilibre financier de façon autonome.

C'est dans ce contexte que l'établissement s'est engagé à rétablir l'équilibre de ses comptes en 2006 grâce à une dynamisation des sylvicultures et à une démarche d'amélioration des performances dans tous les domaines. En contre partie, l'État a pris l'engagement de compenser le déficit de gestion des forêts domaniales consécutif aux tempêtes de 1999 et de garantir l'équilibre budgétaire de l'organisme jusqu'en 2006.

Même si la situation financière de l'Office reste préoccupante, les efforts déployés depuis 2002, tant en terme de gains de productivité et de réduction des effectifs que de diversification des activités contractuelles, devraient lui permettre de retrouver l'équilibre financier dès 2005.

a) La subvention exceptionnelle d'équilibre

Après avoir connu un déficit de 90 millions d'euros en 2002, l'ONF a enregistré des pertes à hauteur de 60 millions d'euros en 2003, en diminution d'un tiers, ce qui correspondait à l'objectif fixé. Suivant les engagements du contrat d'objectifs, l'État a versé une subvention d'équilibre exceptionnelle de 75 millions d'euros en 2002 et de 60 millions d'euros en 2003 (25 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale, complétés par 35 millions d'euros en loi de finances rectificative).

L'amélioration du résultat en 2003 a été obtenue essentiellement grâce à une augmentation du chiffre d'affaires (notamment due à l'augmentation du volume des ventes de bois du domaine, les prix restant très bas – ainsi, le prix moyen du mètre cube de bois vendu en forêt publique, toutes essences et catégories confondues, est de 26,4 euros en 2003 contre 38 euros en moyenne entre 1996 et 1999) et à une réduction globale des charges.

Pour 2004, l'engagement pris par l'ONF était de réduire son déficit à 25 millions d'euros, l'État devant, pour sa part, verser une subvention exceptionnelle d'un montant correspondant.

Selon les premiers résultats disponibles, il semblerait que, malgré une conjoncture toujours défavorable, l'ONF puisse atteindre son objectif. En revanche, alors que 25 millions d'euros avaient été votés au titre de la subvention exceptionnelle en loi de finances initiale pour 2004, votre Rapporteur s'interroge sur la volonté réelle du Gouvernement de respecter ses engagements. En effet, 5 millions d'euros ont été annulés par décret en date du 9 septembre 2004. Si aucune mesure rectificative n'est prise en collectif de fin d'année, la subvention d'équilibre effectivement versée à l'ONF n'aura été que de 20 millions d'euros. Votre Rapporteur condamne l'attitude du Gouvernement, qui ne respecte pas ses engagements, alors que l'ONF a, pour sa part, profondément modifié son organisation et consenti à des sacrifices, afin de réaliser des gains de productivité, et semble en passe d'atteindre son objectif de ramener son résultat déficitaire de 90 millions d'euros à une situation d'équilibre financier en 5 ans.

L'ONF s'est engagé à rétablir une situation financière en équilibre en 2005 et, compte tenu des efforts déployés jusqu'à présent, l'Office devrait pouvoir atteindre cet objectif. Par conséquent, il n'est pas prévu de subvention d'équilibre exceptionnelle dans le projet de loi de finances pour 2005. Cependant, si l'ONF semble sur la voie d'un retour à l'équilibre, ce redressement demeure toujours soumis aux évolutions du marché du bois, notamment en termes de prix. Or, selon les informations fournies à votre Rapporteur spécial, les résultats des ventes d'automne, qui constituent une part déterminante des ressources de l'ONF (cela représente en particulier 40 % du total des ventes réalisées en une année), s'annoncent décevants. Votre Rapporteur insiste par conséquent sur la nécessité pour le Gouvernement de tenir l'engagement qu'il a pris de dresser un bilan de la situation financière de l'ONF après les ventes d'automne, afin d'évaluer le besoin éventuel d'une subvention d'équilibre. Ce bilan apparaît d'autant plus nécessaire que la situation de l'Office reste fragile, sa trésorerie étant fortement négative et le niveau des travaux en forêts domaniales demeurant insuffisant.

b) Le versement compensateur

En application du code forestier, la gestion des forêts communales est assurée par l'ONF. Couvrant 2.700.000 hectares, les 11.000 forêts communales font ainsi l'objet d'actions diverses de la part de l'ONF : surveillance générale, élaboration et application de l'aménagement forestier, préparation de la récolte des bois et mise en vente des produits, surveillance des exploitations des coupes des bois, programmation annuelle et surveillance des travaux.

Le financement de la gestion des forêts communales par l'ONF est assuré, d'une part, par les communes elles-mêmes, par les « frais de garderie », et, d'autre part, par une subvention spécifique de l'État, le « versement compensateur ».

Les frais de garderie versés par les communes forestières correspondent à un pourcentage de l'ensemble des produits que les communes tirent de leurs forêts (bois, chasse, concessions...). Ce pourcentage est fixé à 10 % pour les forêts situées dans les communes ou parties de communes classées en zone de montagne et à 12 % pour les autres. Principalement assis sur les ventes de bois, ils sont relativement faibles (16,2 millions d'euros hors taxe en 2003), et ce, d'autant plus que le marché n'est pas porteur.

Afin de couvrir l'écart entre le coût de la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités et les frais de garderie, qui sont loin de correspondre aux dépenses engagées, une subvention du budget général de l'État, le versement compensateur, est attribuée à l'ONF. Le contrat d'objectifs prévoit que le versement compensateur sera maintenu, jusqu'en 2006, « *proche de la stabilité en euros constants* ».

Les frais de garderie et le versement compensateur ont évolué comme suit depuis 2000.

FRAIS DE GARDERIE ET VERSEMENT COMPENSATEUR

(en millions d'euros)

	compte financier	compte financier	compte financier	compte financier	prévision
	2000	2001	2002	2003	2004
Frais de garderie (hors taxe)	25,5	24,0	17,6	16,2	17,2
Versement compensateur (hors taxe)	121,5	122,0	122,0	121,2	121,2

Source : ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Le montant des frais de garderie encaissés par l'ONF est en nette diminution depuis 2002, conséquence de la baisse des ventes de bois dans les forêts des collectivités provoquée par les tempêtes de décembre 1999, tandis que le versement compensateur demeure stable sur la période (121,2 millions d'euros en 2003 hors taxe, soit 145 millions d'euros TTC).

Votre Rapporteur spécial s'étonne que ce montant apparaisse déterminé de manière forfaitaire autour de 145 millions d'euros, alors que selon les principes fixés initialement, il devrait s'élever à environ 152 millions d'euros.

Si, en loi de finances initiale pour 2004, seulement 125 millions d'euros avaient été ouverts, rompant ainsi avec l'objectif de stabilité, 20 millions d'euros supplémentaires ont été votés en loi de finances rectificative pour 2003. L'engagement de l'État de verser un montant proche de la stabilité, soit 145 millions d'euros, a donc finalement été respecté.

Dans le projet de loi de finances pour 2005, le montant du versement compensateur s'élève à 144,71 millions d'euros, ce qui correspond à une augmentation purement optique par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2004 (125 millions d'euros), puisque ces crédits ont été complétés en

collectif de fin d'année, pour atteindre 145 millions d'euros. En réalité, on assiste à une légère baisse du versement compensateur, qui passe de 145 millions d'euros à 144,71 millions d'euros, dont la justification échappe à votre Rapporteur.

c) Les travaux sur conventions

Outre ses actions menées en application du régime forestier, l'ONF fournit des prestations dans le cadre de conventions. Elles donnent lieu à un financement spécifique, qui doit couvrir le coût complet des moyens mis en oeuvre.

Le chiffre d'affaires réalisé sur l'ensemble des activités conventionnelles s'est élevé à 138,7 millions d'euros en 2003. La part respective des collectivités publiques (59,4 millions d'euros) et des autres clients publics ou privés (58,6 millions d'euros) est d'environ 43 %, tandis que celle de l'État (20,6 millions d'euros) est légèrement supérieure à 14 %.

Si l'Office national des forêts offre aujourd'hui à ses clients, publics et privés, une large gamme de prestations dans le domaine de la gestion des patrimoines naturels (traitement du paysage, protection de la ressource en eau, prévention des risques naturels, chartes forestières de territoire), ainsi que dans le domaine des loisirs nature (accueil du public, animations en espaces naturels), les conventions signées avec l'État portent plus particulièrement sur des missions d'intérêt général. Elles concernent notamment la prévention des risques naturels spécifique à la montagne, la défense des forêts contre les incendies et la protection des dunes domaniales.

À cet égard, votre Rapporteur tient à souligner que, si les engagements de paiement figurant dans les conventions relatives à la défense contre les incendies et aux dunes domaniales sont honorés, il n'en va pas de même pour celles relatives à la restauration des terrains en montagne, où les délais de paiement atteignent un an et demi. Ainsi, le retard de paiement est actuellement estimé à plus d'une dizaine de millions d'euros, ce qui contribue, bien entendu, aux problèmes de trésorerie de l'ONF. Cette situation n'est pas acceptable.

4.- La démarche qualité

Le 27 octobre 2003, l'ONF s'est vu reconnaître par le cabinet LRQA (Lloyd's Register Quality Assurance), accrédité par le COFRAC, les certifications ISO 9001 et ISO 14001, devenant ainsi le premier organisme public français à obtenir cette double certification sur l'ensemble du territoire, et pour toutes ses activités.

Conduite par trois auditeurs, la procédure de certification s'est déroulée en deux temps : une première phase de « revue documentaire » puis un audit réalisé sur le terrain. Cette démarche trouve aujourd'hui son prolongement dans un audit de suivi, conduit selon une procédure allégée, qui devrait aboutir à un premier audit de renouvellement en 2006.

Les deux certifications obtenues par l'ONF apportent des garanties complémentaires.

La norme ISO 9001 récompense une démarche ayant comme priorité la satisfaction des clients et valide le système qualité de l'ONF. Cette certification signifie que l'Office garantit à ses clients un produit conforme à un cahier des charges, préalablement défini avec eux, respectant notamment un triple engagement en matière d'ouverture, de dialogue et d'efficacité.

Pour sa part, la certification ISO 14001 atteste que les pratiques de l'ONF sont conformes à la réglementation environnementale et contribuent à une gestion durable des forêts et des milieux naturels.

Par ailleurs, l'ONF s'est engagé, aux côtés de l'ensemble des acteurs de la filière bois-forêt, dans une démarche de certification de gestion forestière durable, adossée au processus des conférences pan-européennes sur la protection des forêts et plus particulièrement aux critères adoptés en 1993 à Helsinki. Ainsi, l'ensemble des forêts domaniales ont été certifiées PEFC (Pan European Forest Certification ou Programme européen des forêts certifiées) en décembre 2003.

À la différence des certifications ISO, qui valident des démarches « universelles », la certification PEFC s'applique au seul domaine de la gestion forestière. Elle garantit que le propriétaire et l'organisme en charge de la gestion forestière mettent en œuvre une gestion durable des forêts, en s'appuyant sur un certain nombre de procédures et de référents.

IV.– LA PRODUCTION FORESTIERE

La plus grande partie de la forêt française a vocation à produire du bois d'œuvre de qualité, dans le cadre d'une gestion durable, assurant la conservation de la diversité biologique et le maintien des potentialités des sols.

L'effort engagé depuis 1947 en faveur de la production forestière a permis de boiser ou de reboiser plus de 2,2 millions d'hectares, portant le taux de boisement à plus de 27 % (contre 33 % en Europe).

Cet effort doit être accentué afin de permettre aux industries de la filière de disposer des matières premières nécessaires à leurs activités et de contribuer à la lutte contre l'effet de serre. La production doit évoluer en termes quantitatifs, mais également qualitatifs, ce qui suppose l'amélioration de la qualité des peuplements existants.

Or, au vu de l'évolution des crédits consacrés à la production forestière, votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'existence même d'une volonté politique du Gouvernement en la matière. Les crédits consacrés aux investissements forestiers depuis 2000, qu'ils proviennent de l'État ou du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole section garantie (FEOGA-G), sont en effet, dans leur quasi-totalité, mobilisés pour la reconstitution des forêts sinistrées. Il n'existe donc plus de véritable politique d'investissement forestier autre que celle en faveur de la reconstitution.

Si la reconstitution apparaît effectivement comme une priorité, compte tenu de l'ampleur des dégâts causés par les tempêtes de 1999, celle-ci ne doit pas être réalisée au détriment des autres investissements forestiers, essentiels pour le développement de l'ensemble de la filière forêt-bois.

A.– PREMIER BILAN DU PLAN TEMPETE

Face à l'ampleur des dégâts causés par les tempêtes qui ont traversé le territoire métropolitain de la France les 25, 26 et 28 décembre 1999 (47 millions de m³ de bois touchés), un plan national pour la forêt française a été mis en place au cours du premier semestre de l'année 2000.

Étalé sur 10 ans, ce plan comporte des mesures exceptionnelles en faveur de l'ensemble des acteurs de la filière forêt-bois. Dans un premier temps, il a visé à aider les opérateurs à dégager, transporter, stocker et commercialiser les bois abattus. Aujourd'hui, il a pour objectif principal de soutenir le nettoyage et la reconstitution des parcelles forestières détruites.

1.– Les mesures de première urgence

a) Évaluer les dégâts et rétablir les accès aux massifs forestiers

La première priorité a consisté en l'évaluation des dégâts. 3,05 millions d'euros ont ainsi été consacrés à la réalisation, par l'Inventaire forestier national, d'un inventaire cartographique détaillé. Parallèlement, les travaux de déblaiement des accès, nécessaires à l'évaluation des dégâts et au lancement des opérations d'exploitation, ont été menés. Ainsi, en 2000 et 2001, 13 millions d'euros ont été nécessaires pour dégager près de 16.000 km de routes et de pistes forestières.

b) Mobiliser rapidement les bois abattus

Pour faciliter l'exploitation et le transport des bois abattus, puis pour les stocker dans de bonnes conditions, il a été nécessaire d'ouvrir des pistes forestières, de créer des places de dépôt, des aires de stockage des grumes par voie humide et des aires de stockage à sec des bois de trituration. 30 millions d'euros ont été consacrés à ces actions en 2000. A partir de 2001, cette mesure a été intégrée à l'aide au nettoyage et à la reconstitution des parcelles. 1.200 km de routes et de pistes ont bénéficié de ces aides et 1.300 places de dépôt ont été installées.

Par ailleurs, l'acquisition de matériels d'exploitation a nécessité la mobilisation de 33 millions d'euros en 2000 et 2001. 9,6 millions d'euros ont été délégués en 2002 et seulement 3 millions d'euros en 2003, en raison de besoins moins importants et de la régulation budgétaire. En outre, les matériels achetés en 1999 et 2000 ont bénéficié d'un amortissement accéléré pour tenir compte de l'usure plus importante due à l'exploitation des chablis.

Enfin, des prêts bonifiés au taux de 1,5 % ont été mis en place pour la sortie des bois. Ils permettent de financer des coûts d'exploitation des chablis plus élevés qu'en temps normal. Réalisables jusqu'au 31 décembre 2001, ces prêts se sont élevés à 323 millions d'euros. Les principaux bénéficiaires en ont été les propriétaires privés et les exploitants forestiers, les collectivités locales ne représentant que 9 % du total.

c) Élargir les rayons d'approvisionnement des industries

Afin de désengorger les régions sinistrées et de faciliter l'expédition vers les lieux de stockage et de transformation, des aides forfaitaires ont été versées aux opérateurs pour le transport des bois par voie routière ou fluviale. Ces aides, qui ont pris fin le 31 décembre 2001, se sont élevées à 158 millions d'euros.

Une convention a également été signée avec la SNCF pour faciliter le transport par voie ferroviaire des bois abattus. Une aide au m³ transporté a ainsi été mise en place jusqu'au 31 décembre 2001, dont le coût global s'est élevé à 39 millions d'euros.

Au total, près de 30 millions de m³ ont bénéficié de ces aides, qui ont eu un effet incitatif déterminant sur les décisions d'achat de bois dans des régions éloignées et ont permis d'utiliser des bois chablis en lieu et place de coupes indemnes, préservant ainsi cette ressource pour l'avenir.

d) Favoriser le stockage de longue durée

Tout d'abord, des subventions d'aide à la création d'aires de stockage ont été versées pour un montant de 18 millions d'euros en 2000, permettant la réalisation d'installations d'une capacité potentielle cumulée d'environ 7 millions de m³.

Ensuite, des prêts bonifiés au taux de 1,5 % ont été mis en place pour financer les coûts de fonctionnement des stockages de longue durée. Réalisables jusqu'au 31 décembre 2001, ces prêts, d'un montant de 370 millions d'euros, ont plus particulièrement concerné les propriétaires privés et les exploitants forestiers, le poids des prêts accordés aux collectivités locales ne représentant que 5,3 % du total.

Enfin, une subvention de 3,05 euros par tonne a été attribuée pour tout transport de bois vers une installation de stockage de longue durée, afin de tenir compte des frais de rupture de charge.

e) La mobilisation des professionnels et des services de l'administration

Les effectifs techniques des centres régionaux de la propriété forestière, des coopératives forestières, des organismes de gestion en commun et des structures professionnelles et interprofessionnelles ont été renforcés : 230 emplois ont été financés pendant 3 ans pour un coût total de près de 32 millions d'euros.

En outre, 1,8 million d'euros ont permis de renforcer les effectifs des services déconcentrés de l'État chargés d'instruire les dossiers d'aides.

f) Prévention et veille phytosanitaires

Une enveloppe de 15,2 millions d'euros sur cinq ans avait été prévue, afin de remédier aux problèmes sanitaires liés à l'important volume de bois à terre, mais moins de 10 millions d'euros ont été délégués.

Si les besoins, finalement moins importants, ont pu être satisfaits, la recrudescence des attaques de scolytes au cours de l'été 2003 a rendu nécessaire la réactivation des dispositifs de lutte en 2004.

g) L'attention particulière accordée aux communes forestières

Un dispositif spécifique a été mis en place pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale propriétaires de forêts, comprenant, d'une part, des prêts bonifiés pour les reports de coupes (64 millions d'euros) et, d'autre part, des aides exceptionnelles versées aux communes dont les budgets avaient été particulièrement affectés par la baisse des ressources issues de la forêt (plus de 50 millions d'euros entre 2000 et 2004).

h) Une fiscalité aménagée

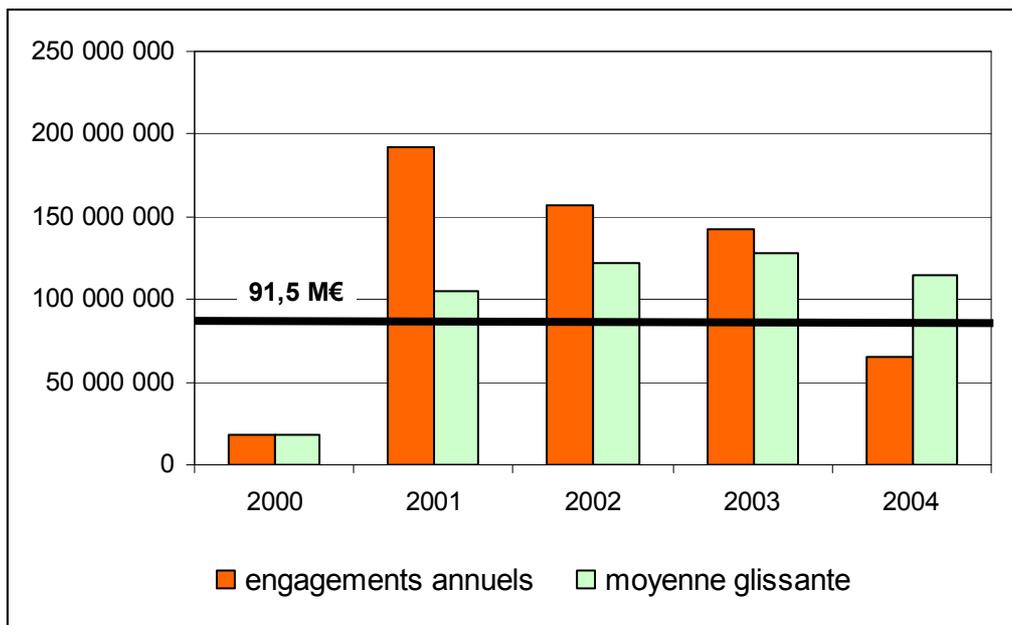
Outre les crédits directement affectés au soutien des acteurs de la filière, diverses mesures fiscales ont été prises en leur faveur : baisse du taux de TVA portant sur les travaux forestiers réalisés au profit d'exploitants agricoles à 5,5 %, déduction des charges du revenu forestier sous certaines conditions, dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties en 1999 et 2000 puis modification des bases cadastrales, suppression des droits de mutation à titre onéreux jusqu'au 31 décembre 2004 et, enfin, assouplissement des régimes fiscaux de faveur pour les mutations à titre gratuit et l'impôt de solidarité sur la fortune.

2.- La reconstitution des forêts sinistrées, priorité actuelle

La mesure de nettoyage et de reconstitution des parcelles forestières représente la mesure la plus importante du plan tempête tant en termes d'enveloppe financière qu'en termes de bénéficiaires de l'aide, puisqu'elle a été ouverte à tous les propriétaires de forêts, publics et privés, de plus d'un hectare. 914 millions d'euros ont été programmés sur 10 ans.

Comme le montre le tableau ci-dessous, qui retrace les financements consacrés aux opérations de nettoyage et de reconstitution en tenant compte du cofinancement communautaire de 40 % accordé à ces opérations dans le cadre du plan national de développement rural, l'engagement d'un versement annuel moyen de 91,5 millions d'euros a été respecté jusqu'à présent.

ÉVOLUTION DES CREDITS ENGAGES POUR LA RECONSTITUTION DES FORETS SINISTRES PAR LES TEMPETES DE 1999



Source : CNASEA.

Si l'engagement de l'État sur la période considérée est respecté en moyenne, il apparaît rompu en 2004. En effet, seuls 80 millions d'euros ont été versés en 2004, y compris le cofinancement communautaire (32 millions d'euros). Ainsi, le Gouvernement, n'a consacré que 48 millions d'euros à la reconstitution des parcelles sinistrées.

Cette insuffisance des crédits en faveur de la reconstitution des forêts sinistrées a des conséquences particulièrement dommageables pour les acteurs de la filière forêt-bois et l'avenir même de la forêt.

Tout d'abord, la réduction des crédits intervient alors que les engagements de travaux vont atteindre un point culminant. En effet, une fois le dégagement des parcelles réalisé, les opérations de reconstitution connaîtront une intensité maximale entre 2004 et 2006, avant de diminuer progressivement, suivant le rythme de dégagement des plantations. Des phénomènes de file d'attente risquent de se créer.

Cette évolution apparaît d'autant plus condamnable que, si les travaux de reconstitution ne sont pas lancés en temps voulu, leurs coûts de mise en œuvre seront beaucoup plus élevés car des travaux de déblaiement et de nettoyage plus importants seront nécessaires.

En outre, comment les différents acteurs de la filière peuvent-ils gérer leurs activités correctement s'ils sont victimes d'à-coups aussi importants dans le versement des subventions ? Le cas des pépiniéristes, qui doivent anticiper de 2 à 3 ans leurs semis pour répondre à la demande de plants de la part des reboiseurs, est, à cet égard, révélateur. Comment peuvent-ils s'adapter à la demande si celle-ci, fortement influencée par les subventions de l'État, est aussi erratique ?

Enfin, dans la mesure où le cofinancement communautaire est de l'ordre de 40 %, la réduction des moyens consacrés par le Gouvernement français à la reconstitution des parcelles a pour corollaire une perte immédiate de crédits en provenance du FEOGA-G.

3.- Le bilan des prêts bonifiés

Une enveloppe de 1.837 millions d'euros de prêts bonifiés au taux de 1,5 % a été ouverte en 2000, afin de financer :

– les coûts de sortie (enveloppe de 709 millions d'euros consommée à hauteur de 32,6 %) et de stockage des bois issus de chablis (838,5 millions d'euros consommés à hauteur de 39,6 %) ;

– le gel ou le report de coupes de bois déjà vendues ou prévues à la vente par les communes forestières (152,5 millions d'euros consommés à hauteur de 42,1 %) ;

- les besoins des pépiniéristes forestiers pour la reconstitution des forêts sinistrées (7,5 millions d’euros consommés à hauteur de 43,1 %) ;
- les besoins de l’ONF (130 millions d’euros).

Les prêts destinés au financement de la sortie et du stockage des bois font l’objet d’un cofinancement communautaire à hauteur de 40 % dans le cadre du règlement de développement rural et sont soumis aux règles applicables à la section garantie du FEOGA.

3.089 prêts ont pu être réalisés en 2000 et 2001, pour un montant de 722,2 millions d’euros, soit 39,5% de l’enveloppe totale. Des difficultés de mise en œuvre ont été rencontrées au niveau local, dues notamment à une mauvaise diffusion de l’information, à la lenteur de la mise en place des commissions régionales, à l’hétérogénéité des bénéficiaires et à la complexité de la procédure administrative, mais également à une certaine réticence de la part des banques.

Plus de 90 % du montant des prêts accordés ont été destinés au financement de la sortie et du stockage des bois issus de chablis et les prêts ont été concentrés dans les régions les plus touchées : Lorraine, Franche-Comté, Rhône-Alpes et Aquitaine.

Le tableau suivant retrace l’évolution des crédits affectés aux prêts bonifiés.

CREDITS AFFECTES AUX PRETS BONIFIES

(en millions d’euros)

	2001	2002	2003	2004
Dotation inscrite en loi de finances	45,75	25,91	28,00	8,28
Dépenses de bonification effectives	6,37	22,98	22,18	14,92

Source : ministère de l’Agriculture, de l’alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

En 2001, une dotation de 45,74 millions d’euros avait été inscrite en loi de finances initiale. Compte tenu du faible taux de consommation des enveloppes, dû à une réalisation des prêts (39,5 % de l’enveloppe) inférieure à celle prévue et au délai de mise en place du dispositif, 30,49 millions d’euros ont été annulés en loi de finances rectificative. Les dépenses de bonification effectives se sont établies à 6,37 millions d’euros, le chapitre présentant une sous-exécution de 8,88 millions d’euros.

En 2002, alors que 25,91 millions d’euros avaient été inscrits en loi de finances initiale, les dépenses de bonification se sont élevées à 22,98 millions d’euros. L’intégralité de la dotation n’a pu être utilisée en raison du retard pris dans la certification de certaines factures présentées par les banques par le CNASEA. Par conséquent, le différentiel, 2,94 millions d’euros, a été viré au profit des prêts bonifiés destinés à l’agriculture.

En 2003, 28 millions d'euros étaient prévus en loi de finances initiale, tandis que les dépenses de bonification se sont élevées à 22,18 millions d'euros. Comme en 2002, l'intégralité de la dotation n'a pu être utilisée à cause du retard pris dans la certification de certaines factures par le CNASEA. Cette sous-exécution de 5,81 millions d'euros a conduit à un virement au bénéfice des prêts à l'agriculture au sein du chapitre 44-42. Par la suite, le report de charges des dépenses 2003 sur l'exécution 2004 s'est traduit par un virement inverse du même montant, afin de permettre les paiements relatifs au règlement du solde des factures de 2001 et de 2002 certifiées tardivement par le CNASEA.

En 2004, la dotation en loi de finances initiale était de 8,28 millions d'euros. Les besoins de dépenses sont actuellement estimés à 14,92 millions d'euros, faisant ainsi apparaître une insuffisance de crédits de 6,64 millions d'euros. Ces besoins se décomposent de la façon suivante :

- le paiement, par acomptes calculés sur la base de factures antérieures, de la part nationale des charges de bonification en 2004 (7,15 millions d'euros) ;
- la régularisation des opérations de 2001 à 2003 (6,38 millions d'euros) ;
- le règlement en 2004 du solde des charges de l'année 2003, après certification par le CNASEA (1,39 million d'euros).

Ces prévisions correspondent uniquement à la part nationale. Le cofinancement communautaire par le FEOGA-G, versé directement au CNASEA, est estimé à 7,09 millions d'euros, dont 3,71 millions pour le paiement des acomptes au titre de 2004, 3,09 millions pour le solde des charges 2001 et 2002 et la régularisation des acomptes 2003, et 0,29 million pour le solde des charges 2003.

L'écart entre la dotation inscrite en loi de finances initiale pour 2004 et les besoins prévisionnels s'explique par un report de charges de l'exercice 2003 sur 2004. En effet, les dépenses liées au solde des charges des années 2001 et 2002, qui auraient dû être effectuées en 2003, ont été reportées en 2004, en raison du retard pris par le CNASEA dans la certification des factures correspondantes.

B.– DES CREDITS INSUFFISANTS POUR SOUTENIR LA PRODUCTION FORESTIERE

L'ensemble des crédits consacrés à la production forestière (crédits d'investissement et charges de bonification) devraient s'élever à 79 millions d'euros en 2005 contre 89 millions d'euros en 2004, ce qui représente une baisse de plus de 11 % pour les crédits de paiement, tandis que les autorisations de programme diminuent de 83 millions d'euros à 70 millions d'euros, soit une réduction de près de 16 %.

Votre Rapporteur spécial dénonce cette baisse qui présente plusieurs dangers pour l'avenir de la forêt. En effet, dans la mesure où ils subissent une diminution importante, les crédits d'investissement risquent d'être exclusivement consacrés aux opérations de reconstitution consécutives aux tempêtes de 1999, au détriment d'autres opérations, comme le boisement ou l'amélioration des peuplements forestiers, pourtant nécessaires à la production forestière. Il n'y a plus de politique d'investissement forestier digne de ce nom.

En outre, la politique de reconstitution des parcelles sinistrées est incohérente : les crédits prévus diminuent alors que les besoins sont actuellement les plus élevés.

Les dépenses en capital destinées au reboisement, à l'équipement et aux acquisitions enregistrent ainsi une contraction de 9,5 %, pour s'établir à un peu plus de 73 millions d'euros en crédits de paiement, tandis que les autorisations de programme s'élèvent à 63 millions d'euros, en baisse de près de 13 %.

Plus de 71 millions d'euros (et 59 millions d'euros en autorisations de programme), correspondant aux investissements éligibles au FEOGA-G, devraient être consacrés au nettoyage et à la reconstitution des forêts sinistrées, ainsi qu'à la réalisation des investissements courants nécessaires à la préservation et à l'amélioration du capital forestier (boisement, en particulier des terres agricoles, amélioration des peuplements forestiers...). Il s'agit notamment d'honorer les engagements figurant dans le plan de développement rural national, en particulier ceux inscrits dans les contrats de plan État-régions.

Si ces crédits sont en baisse par rapport à 2004, leur niveau devrait rester compatible avec les engagements pris par l'État en matière de nettoyage et de reconstitution dans le cadre du plan tempête. La part qui sera consacrée, en programmation, au plan tempête n'est toutefois pas encore arbitrée. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial auprès du ministère, elle pourrait se situer entre 80 et 100 % des crédits inscrits, 80 % correspondant à la clé de répartition utilisée en 2004. Par conséquent, les crédits consacrés aux opérations de reconstitution après tempête pourraient se situer dans une fourchette allant de 58 à 71 millions d'euros en crédits de paiement et de 48 à 59 millions d'euros en autorisations de programme. Ainsi, avec le cofinancement communautaire, les engagements se situeraient entre 80 et 98 millions d'euros. Votre Rapporteur spécial tient à rappeler la nécessité que le Gouvernement honore son engagement de consacrer, chaque année, 91,5 millions d'euros à la reconstitution des forêts sinistrées, et ce, d'autant plus que les besoins sont actuellement les plus forts.

Par ailleurs, 2 millions d'euros en crédits de paiement et un peu plus de 3 millions d'euros en autorisations de programme devraient être consacrés au financement des investissements forestiers dans les régions d'objectif 1 (DOM, Corse, Hainaut et TOM), de ceux inéligibles au cofinancement du FEOGA-G, ainsi qu'à l'aide exceptionnelle aux pépiniéristes forestiers.

L'évolution des crédits consacrés à l'investissement forestier apparaît d'autant plus préoccupante que s'ajoutent désormais aux dégâts causés par les tempêtes de 1999 ceux résultant de la sécheresse de l'été 2003, qui a en particulier entraîné l'échec de nombreuses plantations de reconstitution après tempête. En effet, si l'estimation des dégâts n'est pas encore définitive, il apparaît que les jeunes peuplements ont été les plus touchés par l'épisode climatique de 2003.

En outre, il ressort des estimations précédemment réalisées que les crédits consacrés à des opérations d'investissement autres que celles de reconstitution seront au maximum de 15 millions d'euros, en crédits de paiement comme en autorisations de programme, ce qui est très nettement insuffisant au regard des besoins actuels.

S'agissant des dépenses ordinaires, les crédits mobilisés pour les charges de bonification du plan chablis, qui font partie du plan tempête, diminuent de 8,8 millions d'euros à 5 millions d'euros, soit une baisse de plus de 40 %. Cette diminution correspond à la réduction importante de l'encours des prêts bonifiés et, par conséquent, des intérêts et charges de bonification qui y sont liés. En effet, ces prêts, mis en place jusqu'au 31 décembre 2001 pour une durée de 2 à 6 ans avec un différé d'amortissement de 2 à 3 ans, voient désormais leur encours diminuer de manière importante. D'ici à 2007, l'ensemble des prêts consentis dans le cadre de cette mesure devraient d'ailleurs être totalement amortis. Les prévisions de dépenses pour 2005 se répartissent, d'une part, en 0,98 million d'euros destinés au règlement du solde des factures de 2004 et, d'autre part, en 4,08 millions d'euros pour le règlement des acomptes versés aux établissements de crédit au titre des charges supportées en 2005.

V.- LA PREVENTION DES RISQUES ET LA PROTECTION DE LA FORET

Dans le contexte de rigueur budgétaire actuel, seul le volet relatif à la protection de la forêt apparaît moins touché, même si l'ensemble des crédits qui y sont consacrés enregistrent une contraction de 4 %.

A.- UNE ACTION DECISIVE

La politique de prévention des risques et de protection de la forêt comporte trois volets : la protection des forêts contre les incendies, la restauration des terrains en montagne et la protection des dunes.

Si la lutte directe contre les incendies de forêt relève principalement du ministère de l'Intérieur, la politique de prévention des feux de forêts est mise en œuvre par le ministère en charge de l'agriculture, en liaison avec le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Écologie et du développement durable, les collectivités territoriales et les propriétaires forestiers. Elle concerne essentiellement la zone méditerranéenne et le Sud-Ouest, pour toutes les forêts, formations subforestières, landes, maquis et garrigues. Les actions poursuivies dans ce domaine visent plus particulièrement :

– la prévention, par l'information du public, la réalisation et l'entretien d'équipements spécifiques (création de points d'eau, de tours de guet, de voies d'accès), le débroussaillage et, enfin, la surveillance des massifs et l'intervention rapide sur feux naissants. Ces actions sont notamment confiées aux forestiers-sapeurs et aux ouvriers forestiers rapatriés d'Afrique du Nord, ainsi qu'aux agents de l'État et de l'Office national des forêts, en particulier les auxiliaires de protection de la forêt méditerranéenne ;

– la reconstitution de la forêt (par replantation ou par accru naturel), ce qui nécessite la réalisation d'études sur les essences introduites ou les essences indigènes adaptées et les méthodes de gestion permettant d'améliorer la résistance aux incendies. Ces recherches sont notamment confiées à l'INRA et au Cemagref ;

– le développement d'une stratégie spécifique de prévention des grands feux, qui représentent l'essentiel du bilan des superficies sinistrées. Elle a pour objet de développer les capacités d'autodéfense de la forêt grâce à un aménagement équilibré du territoire rural, associant agriculture et forêt. Elle recouvre deux volets : le développement du pâturage en forêt et la mise en place d'un réseau de coupures vertes, agricoles ou pastorales.

En 2004, 31 millions d'euros ont été consacrés à la protection des forêts contre les incendies.

La restauration des terrains en montagne (RTM), qui concerne 11 départements, vise à protéger les sols montagnards contre l'érosion et à régulariser le régime des eaux torrentielles afin d'assurer la sécurité des populations. Elle suppose des travaux de reboisement et de reverdissement d'une part et la réalisation et l'entretien d'ouvrages d'art d'autre part. L'État est seul responsable de cette politique dans les 380.000 hectares acquis dans les zones les plus dégradées. En revanche, en aval de ces zones, la politique de RTM est mise en œuvre en association étroite avec les collectivités locales. Le vieillissement des ouvrages de génie civil et le besoin de travaux importants pour la remise aux normes et l'entretien posent des problèmes de plus en plus préoccupants dans le domaine de l'État.

Le secteur de la RTM a bénéficié d'un budget d'environ 18 millions d'euros en 2004. Votre Rapporteur spécial regrette que, faute de crédits suffisants, la politique de la forêt de montagne se limite à sa dimension curative, alors qu'une action préventive apparaît plus que nécessaire.

Enfin, la fixation et la protection des dunes sur le littoral maritime de l'Océan atlantique et de la Manche doit apporter une réponse à l'érosion marine, éolienne et anthropique, qui est très active en France. 1,25 million d'euros y ont été consacrés en 2004, essentiellement sur des terrains domaniaux.

B.– DES CREDITS EN BAISSSE

Dans le présent projet de budget, l'ensemble des crédits consacrés à la protection de la forêt et à la prévention des risques s'élèvent à près de 48 millions d'euros, contre 50 millions d'euros en 2004 en crédits de paiement et sont globalement stables en autorisations de programme (48 millions d'euros).

Les crédits affectés à la protection de la forêt méditerranéenne, qui assurent la rémunération des ouvriers forestiers rapatriés d'Afrique du Nord et des personnes auxiliaires de protection de la forêt méditerranéenne, sont stables (6,45 millions d'euros). Après virement en cours de gestion, cette ligne budgétaire devrait également prendre en charge le coût des patrouilles spéciales de surveillance incendies de l'ONF.

Les crédits affectés aux forestiers-sapeurs sont stables (6,40 millions d'euros) tandis que les crédits d'études et d'animation destinés à la protection de la forêt diminuent de 0,31 à 0,28 million d'euros.

Les crédits consacrés aux travaux d'entretien des espaces forestiers baissent légèrement, puisqu'ils passent de 16,36 millions d'euros à 16,32 millions d'euros. Les crédits non déconcentrés (8,54 millions d'euros) permettent essentiellement le financement du service de RTM, notamment les salaires des personnels, mais également l'entretien des parcelles non encore productives des vergers à graines de l'État. Si ces crédits sont globalement stables, il convient de souligner que, comme les années précédentes, leur montant ne permettra pas de

prendre en compte le coût du service de RTM correspondant aux missions réalisées pour le compte d'autres départements ministériels, qui s'élève à environ 1,79 million d'euros par an. Les crédits déconcentrés (7,78 millions d'euros) assurent le financement de l'entretien des ouvrages domaniaux de protection contre les risques naturels en montagne.

S'agissant des dépenses en capital, les crédits de paiement consacrés à la protection de la forêt enregistrent une forte baisse (-10 %) et passent de 20 millions d'euros à 18 millions d'euros en 2005, tandis que les autorisations de programme restent à peu près stables (19 millions d'euros). Toutefois, la diminution des crédits de paiement recouvre des évolutions divergentes.

En particulier, les crédits consacrés au conservatoire de la forêt méditerranéenne augmentent de 9,5 millions d'euros en 2004 à 9,98 millions d'euros en 2005 en crédits de paiement, tandis que les autorisations de programme passent de 9,5 à 10 millions d'euros. Ils ont pour objet de financer des actions de sensibilisation de prévention des incendies de forêts pour réduire le nombre de départs de feu, de permettre l'équipement des massifs forestiers en réalisant des pistes, des débroussailllements et des points d'eau et, enfin, de rendre la forêt moins combustible, en aménageant des coupures dans les massifs sensibles et en faisant évoluer les peuplements forestiers pour les rendre moins vulnérables au feu. L'augmentation de 5 % des crédits de paiement par rapport à 2004 correspond en fait à une baisse sensible par rapport aux 11 millions d'euros qui ont été effectivement consacrés en 2004 aux actions regroupées sous le vocable «conservatoire de la forêt méditerranéenne». En effet, dotée de 9,50 millions d'euros en loi de finances initiale, la ligne budgétaire dédiée à ces actions avait bénéficié de 1,50 million d'euros supplémentaires grâce aux crédits ouverts en loi de finances rectificatives pour 2003 afin de tenir compte des aléas climatiques survenus au cours de l'été 2003.

Par ailleurs, plus de 8 millions d'euros de crédits de paiement (en baisse de 23 % par rapport à 2004) et 9 millions d'euros en autorisations de programme (soit une diminution de plus de 9 % par rapport à 2004) devraient être consacrés aux investissements en matière de prévention des risques et de protection de la forêt. Ils seront affectés aux investissements relatifs à la lutte contre les incendies et à la RTM éligibles au FEOGA-G à hauteur de 2 millions d'euros et aux investissements forestiers non éligibles au FEOGA-G pour 3 millions d'euros. Pour leur part, les crédits consacrés aux travaux de sauvegarde du domaine en matière de RTM, de défense contre l'incendie ou de stabilisation des dunes passeront de 3,66 millions d'euros à 3,19 millions d'euros en crédits de paiement et de 3,86 millions d'euros à 3,20 millions d'euros en autorisations de programme. Cette forte baisse (-13 % dans le premier cas, -17 % dans le second) devrait conduire à différer des travaux dans les dunes domaniales pour maintenir une priorité d'action en matière de défense contre l'incendie et de restauration des terrains en montagne.

VI.- ORIENTATION ET VALORISATION DE LA FILIERE FORET-BOIS

La France fait partie des pays à fort potentiel pour les industries du bois. Le développement de la filière forêt-bois apparaît d'autant plus nécessaire que les enjeux sont importants tant en termes d'activité économique (les 40.000 entreprises du secteur réalisent un chiffre d'affaires de l'ordre de 70 milliards d'euros) et d'emplois (plus de 475.000 personnes) que de gestion durable.

A.- UNE FILIERE EN CRISE

Si la filière forêt-bois dispose d'atouts certains, comme la diversité de ses ressources et les bonnes perspectives d'approvisionnement à moyen et long terme, elle souffre de faiblesses structurelles, notamment son insuffisante intégration, qui entravent son potentiel de croissance.

1.- Un potentiel de croissance important...

Alors que le commerce mondial du bois et de ses produits dérivés ne cesse de se développer, la France occupe, selon les secteurs, les rangs de 4^e au 16^e producteur mondial.

PLACE ET PART DE LA PRODUCTION FRANÇAISE EN 2002

Production	Rang européen <i>(part de la France dans la production totale des 25 pays de l'Union européenne)</i>	Rang mondial <i>(part de la France dans la production mondiale)</i>
sciages feuillus	1° (59 %)	9° (3 %)
sciages résineux	5° (10 %)	9° (3 %)
feuilles de placage	3° (8 %)	16° (1 %)
panneaux de particules	2° (11 %)	4° (5 %)
panneaux de fibres	5° (8 %)	10° (3 %)
contreplaqués	2° (14 %)	10° (1 %)
pâte à papier	3° (7 %)	11° (2 %)
papier-carton	4° (11 %)	9° (3 %)

Source : FAO.

Mais, alors qu'elle possède des ressources en bois importantes (elle se situe au 3^e rang européen pour la superficie de ses forêts), la France est le 9^e pays consommateur de bois et de produits dérivés et le déficit de la balance du commerce extérieur du secteur, majoritairement dû aux secteurs des pâtes, papiers et cartons (1,24 milliard d'euros) et de l'ameublement (1,23 milliard d'euros), est élevé (3,17 milliards d'euros en 2003).

Paradoxalement, si le commerce mondial des produits forestiers ne cesse de se développer, une ressource abondante et la proximité de marchés actifs en bois et fibres ne suffisent pas à assurer aux produits français le meilleur positionnement sur ces marchés.

Ainsi, avec un prélèvement annuel d'environ 36 millions de m³, la récolte demeure très largement inférieure à l'accroissement biologique (85 millions de m³). Les objectifs de gestion durable et multifonctionnelle des forêts autorisent des niveaux beaucoup plus ambitieux de récolte et de valorisation des produits.

Si les industries du bois ont fait l'objet, au cours des quinze dernières années, d'une vague importante d'investissements dans les industries lourdes (papier et panneaux) et d'un vaste mouvement de modernisation et de restructuration dans les scieries, la compétitivité de la filière bois doit être renforcée. En effet, son potentiel de croissance est fort, la demande mondiale en bois et produits dérivés élevée et le secteur du bâtiment et de l'ameublement en plein essor en France. La compétitivité de la filière doit d'autant plus être améliorée que la concurrence se fait de plus en plus vive au niveau mondial, notamment de la part des ex-pays de l'Est, de pays d'Amérique latine comme le Brésil, de la Nouvelle-Zélande ou de la Chine.

Or, la filière forêt-bois française présente un certain nombre de faiblesses auxquelles il convient de remédier.

2.- ...entravé par des faiblesses structurelles

Tout d'abord, l'approvisionnement des industries est handicapé par la dispersion de la ressource forestière, due au grand nombre de propriétaires (État, communes (10.000), établissements de coopération intercommunale, départements et plus de 3,5 millions de propriétaires privés) et au morcellement des parcelles. La dispersion des gisements de la matière première bois multiplie en effet les coûts de prospection, d'exploitation et de transport. Elle s'accompagne d'une diversité des essences et des modes sylvicoles, qui peut s'avérer préjudiciable pour l'approvisionnement.

D'une manière générale, les coûts de transport sont beaucoup trop élevés et augmentent de manière inquiétante. Or, le transport constitue un facteur essentiel de compétitivité : il représente une part importante du coût de la matière première bois (15 % pour les bois d'œuvre et 30 % pour les bois de trituration) et du coût de revient du produit fini (50 à 60 % pour les scieries, 40 % pour la production de pâtes et entre 30 et 35 % pour la production de panneaux). S'agissant du transport par chemin de fer, qui représente 5 % du transport de bois, la réorganisation du fret par la SNCF se traduit par la fermeture de nombreuses gares expéditrices de bois (à terme, il ne resterait plus qu'une cinquantaine des 207 gares bois) et une forte augmentation des tarifs (5 % en février puis 18 % en juillet). Une telle politique conduit nécessairement au développement du transport par route, beaucoup plus polluant. Celui-ci représente actuellement l'essentiel du

mode d'acheminement des bois en France. Or, il connaît également des difficultés. D'une part, la hausse continue du prix des carburants renchérit les coûts de transport. D'autre part, l'autorisation de circulation des camions de transport de bois ronds de plus de 40 tonnes, prévue par la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001, connaît un retard préjudiciable dans sa mise en œuvre. En outre, il revient aux préfets de déterminer le tonnage maximal par essieu, ce qui risque d'aboutir à des situations très disparates suivant les départements.

Ensuite, la filière forêt-bois se caractérise par la faible taille moyenne de ses entreprises, qui ne leur permet pas d'atteindre la taille critique nécessaire à leur développement. Cette faiblesse peut être compensée par la promotion d'actions collectives au sein de la filière. Or, il apparaît que cette dernière est insuffisamment structurée.

Enfin, l'amélioration de la qualité des produits ainsi que le développement des usages du bois, en particulier comme source d'énergie, représentent deux objectifs essentiels pour renforcer la compétitivité de la filière car ils doivent permettre de promouvoir des produits à forte valeur ajoutée.

B.— UN SOUTIEN DISPERSÉ ET INSUFFISANT

Les pistes d'actions pour améliorer la compétitivité de la filière forêt-bois sont variées : regroupement de l'offre, évolution des modes de ventes, développement d'une logistique d'approvisionnement et de transport, amélioration de la performance des outils industriels, développement des finitions et du séchage des sciages, classement et normalisation des produits, démarche qualité dans les entreprises, écocertification de la gestion forestière (PEFC), etc.

Si de nombreuses mesures ont été prévues par la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001 afin de renforcer la compétitivité de la filière, leur mise en œuvre n'est pas satisfaisante, faute de moyens budgétaires suffisants.

Le projet de budget pour 2005 est, à cet égard, révélateur.

Tout d'abord, alors qu'il apparaît nécessaire d'avoir une meilleure connaissance de la ressource, grâce aux travaux de l'Inventaire forestier national, les crédits de paiement affectés au fonctionnement de cet organisme sont en baisse de 4 %, pour s'élever à 6 millions d'euros. L'établissement public va donc devoir poursuivre sa politique de réduction des charges et des investissements, les dépenses directes de personnel ne devant pas être concernées.

Ensuite, 29,55 millions d'euros sont prévus (contre 30,90 millions d'euros en 2004) pour financer les subventions versées aux organismes en amont de la filière (Centre national professionnel de la propriété forestière (CNPF), Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) et Institut de formation de la forêt communale) et ceux en aval (Centre technique du bois et de l'ameublement ; Centre technique industriel issu de la loi de 1948 ; Association Forêt Cellulose

qui, assimilée à un centre technique industriel, est dédiée à l'amélioration de l'approvisionnement de la filière pâtes et papier ; Comité national de développement du bois qui est une association chargée de la promotion des usages du bois, principalement dans la construction).

Plus de la moitié de ces crédits concernent le financement des CRPF et du CNPFF, dont l'élasticité des coûts de personnel est très limitée. Alors que la loi d'orientation sur la forêt a étendu les missions dévolues aux Centres régionaux de la propriété forestière et que le Gouvernement avait, par conséquent, prévu de créer 90 emplois pour répondre aux besoins, ce dernier ne respecte pas ses engagements. En effet, si 30 emplois ont bien été créés en 2004, aucun crédit correspondant n'est inscrit dans le projet de loi de finances.

Dans la mesure où, selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les CRPF devraient être épargnés par la baisse des subventions, ce sont les autres organismes qui vont devoir en supporter le coût. La baisse de plus de 4 % des crédits leur imposera donc de réaliser des coupes importantes dans leurs dépenses de fonctionnement, voire de réduire leurs effectifs. La réduction de la participation de l'État devrait affecter plus spécialement des organismes dont une partie des ressources devrait provenir, à terme, de financements à caractère interprofessionnel.

S'agissant de la politique de valorisation et d'orientation de la filière, votre Rapporteur spécial se félicite de la création, le 24 mai dernier, de l'association France Bois Forêt, qui devrait constituer, pour la première fois, une véritable structure interprofessionnelle au niveau national. Il est toutefois regrettable que tous les acteurs de la filière n'aient pu se réunir au sein d'une seule organisation. Ainsi, si le Conseil forêt bois regroupe toutes les parties prenantes, il n'est doté d'aucun moyen et constituera une simple enceinte de débats. S'agissant de l'association France Bois Forêt, son action risque d'être limitée par le refus de certaines familles professionnelles, en particulier les papetiers et l'Union des industries du Bois, qui représentent une part importante des intervenants en aval, d'en faire partie. Elle comprend néanmoins les acteurs majeurs de la filière que sont la Fédération nationale du bois, la Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers et sylviculteurs, la Fédération nationale des communes forestières, l'Office national des forêts, l'Union de la coopération forestière française, la Confédération de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises du bâtiment et la Fédération française du bâtiment.

La création de France Bois Forêt, dont le financement sera assuré par une contribution volontaire obligatoire (CVO), devrait permettre de renforcer le dialogue entre les différentes composantes de la filière et de définir des positions et des actions communes. L'association a notamment vocation à prendre en charge une partie des actions collectives antérieurement financées par le Fonds forestier national (supprimé le 1^{er} janvier 2000 à la demande de la profession) et relayées temporairement par l'État. Si votre Rapporteur spécial salue la création de cette structure interprofessionnelle, essentielle pour l'organisation de la filière et sa

compétitivité, il s'inquiète du refus de certains d'y participer. L'association risque en effet de souffrir d'un défaut de crédibilité et d'une insuffisance de moyens pour mener de vraies actions structurantes.

S'inscrit également dans cette logique de développement de l'interprofession le projet « Espace national forêt-bois », qui a pour but de réunir dans un même lieu les principaux acteurs de la filière.

11,98 millions d'euros (contre 12,66 millions d'euros en 2004) sont prévus pour les aides au démarrage et au développement des organismes de gestion et d'exploitation en commun. Ils servent à financer des actions très diverses destinées à maintenir le potentiel d'évolution et d'adaptation de la filière, notamment en ce qui concerne la qualité des essences, à favoriser la formation et l'information des acteurs locaux ainsi que la connaissance de la ressource. Ils ont également vocation à soutenir les investissements immatériels des entreprises de récolte et de transformation du bois. Enfin, ils doivent contribuer à l'amélioration des conditions de sécurité au travail, de l'organisation et de la compétitivité économique des filières, de l'accueil du public et du développement des usages du bois. La baisse des crédits de 5 % nécessitera d'établir des priorités dans le choix des actions, y compris au sein des contrats de plan État-région.

Les actions concourant à la sauvegarde de l'espace forestier voient leurs crédits baisser de 2,8 millions d'euros à 2,5 millions d'euros. Ils ont vocation à soutenir des opérations de lutte phytosanitaire, en particulier en permettant le fonctionnement du réseau des correspondants observateurs de l'ONF et la participation de la France au réseau européen de surveillance sanitaire des forêts. Également destinés au soutien de l'activité des cellules forestières des DOM, ils participent au développement du bois énergie et à l'accompagnement de la montée en puissance du système d'écocertification forestière PEFC. Enfin, ils sont destinés à encourager des initiatives professionnelles visant la qualité et la sécurité du travail et l'amélioration de la compétitivité en exploitation forestière, en scierie et dans l'emballage. Si ces crédits sont en baisse de 11 %, il convient de préciser que le soutien au démarrage d'actions telles que celles relatives au système d'écocertification PEFC n'a pas vocation à être pérennisé.

S'agissant des dépenses en capital, les crédits de paiement prévus pour les investissements au sein de la filière bois passent de 5,71 millions d'euros en 2004 à 3,95 millions d'euros en 2005, soit une baisse de près de 30 %. Les autorisations de programme diminuent de 6,08 millions d'euros à 4,13 millions d'euros (– 33 %). Ces crédits correspondent d'une part à des subventions d'investissement aux entreprises de première transformation du bois d'œuvre et à des aides au démarrage des entreprises de travaux forestiers (bûcheronnage), investissements qui ne sont pas éligibles au FEOGA-G. Ils sont consacrés d'autre part au versement de subventions d'investissement aux entreprises de récolte des bois, à l'équipement des parcs à grumes des industries de première transformation du bois et aux entreprises de récolte et de transformation du liège. La forte baisse de ces crédits tient compte des impératifs budgétaires et d'une conjoncture économique peu favorable aux scieries. Elle n'en demeure pas moins très inquiétante.

Enfin, 2,5 millions d'euros de crédits de paiement (contre 2,2 millions d'euros en 2004) sont prévus afin de financer des actions de recherche et développement, d'information et de promotion intéressant l'accroissement et l'amélioration des ressources forestières, mais également leur mobilisation et leur transformation. Ces actions poursuivent deux objectifs : renforcer la compétitivité de la filière et respecter les engagements internationaux en matière de développement durable, de biodiversité et de lutte contre le changement climatique. 2,45 millions d'euros sont également inscrits en autorisations de programme, soit le même montant que l'année dernière.

C.- POUR UNE VERITABLE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DU BOIS-ENERGIE

L'utilisation énergétique du bois fait figure de parent pauvre de la politique forestière. Or, il existe une place pour une véritable politique du bois-énergie, à côté du bois d'œuvre et du bois de trituration. L'importance de notre ressource en bois, la nécessité de renforcer la compétitivité de la filière, les exigences de protection de l'environnement (notamment la lutte contre l'effet de serre), le développement des activités en milieu rural, l'impératif de notre indépendance énergétique et le renchérissement du coût des énergies fossiles l'imposent.

Développer le bois comme source d'énergie présente des avantages sur trois plans. Tout d'abord, il permet de préserver l'environnement. En effet, alors que l'utilisation de produits pétroliers ou de charbon rejette du CO₂ dans l'atmosphère, la combustion du bois restitue dans l'air le carbone prélevé par la photosynthèse et présente, par conséquent, un bilan nul. En outre, la production de carburants de synthèse à partir de biomasse ligno-cellulosique apparaît comme une solution d'avenir pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ensuite, alors que les énergies renouvelables autres que le bois ont un contenu en emplois double de celui du gaz naturel ou du fioul importé, celui associé au bois est de l'ordre du triple. Enfin, le bois-énergie offre un débouché aux petits bois dont l'exploitation est indispensable à la production de bois d'œuvre.

Le bois-énergie a d'abord été considéré comme une piste intéressante de valorisation des bois et résidus forestiers et de l'industrie du bois dans sa fonction de production de chaleur dans les installations individuelles et les chaufferies collectives. Le plan bois-énergie 2000-2006 mis en oeuvre par l'ADEME s'inscrit dans cette perspective. Plusieurs mesures ont été prises par le Comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIADT) du 3 septembre 2003 afin d'encourager l'utilisation du bois comme source d'énergie. S'agissant des usages domestiques, le dispositif d'incitation fiscale a été complété par le lancement de campagnes de promotion. Pour développer les usages collectifs et industriels, le Gouvernement a notamment décidé, lors du CIADT, de soutenir les filières d'approvisionnement en plaquettes forestières et de mettre en place un service d'assistance aux collectivités locales. L'enjeu, à l'horizon 2006, est de mobiliser,

chaque année, plus de 3 millions de m³ de bois-énergie supplémentaires dans le secteur collectif, ce qui représente une augmentation de 2/3 de la consommation actuelle.

Le bilan à mi-parcours du plan bois-énergie est plutôt satisfaisant, comme le montre le tableau suivant.

PLAN BOIS-ENERGIE 2000-2006

	Objectif du plan	Réalisations	Taux de réalisation
Secteur collectif	600 chaufferies	522 chaufferies	87 %
	350 MW	202,40 MW	58 %
	120 000 tep	70 700 tep	59 %
Secteur industriel	400 chaufferies	240 chaufferies	60 %
	650 MW	376,40 MW	58 %
	180 000 tep	103 840 tep	58 %
Total	1000 chaufferies	762 chaufferies	76 %
	1000 MW	578,8 MW	58 %
	300 000 tep	174 540 tep	58 %
	Objectifs 2006	CO₂ évité	Taux réalisé
Total CO ₂ évité	700 000 tonnes	436 350 tonnes	62 %

Source : ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

Afin de renforcer l'utilisation du bois comme source d'énergie, votre Rapporteur spécial souligne la nécessité d'abaisser le taux de TVA appliqué à la fourniture de bois pour alimenter les réseaux de chaleur ainsi qu'aux abonnements « réseaux de chaleur » à 5,5 %.

Mais la forêt peut être considérée comme une ressource renouvelable pour la production d'énergie au sens large. Ainsi, dans des pays européens comme l'Autriche ou l'Angleterre, on produit de l'électricité par cogénération à partir de résidus forestiers. La France s'engage timidement dans cette voie. Il est vrai que le rendement en électricité de telles installations n'est pas très élevé (jusqu'à 30 %). Aussi serait-il opportun de réviser les tarifs de rachat de l'électricité produite à partir de biomasse, qui sont largement supérieurs à ceux des autres pays européens et constituent un frein à la rentabilité des investissements en matière de cogénération.

La production de carburants de synthèse à partir de biomasse, et notamment de résidus forestiers, apparaît comme une solution d'avenir. La volonté de trouver des solutions alternatives utilisant des ressources renouvelables pour satisfaire les besoins énergétiques (électricité, chaleur, carburants pour les transports) en produisant le moins possible de gaz à effet de serre pousse dans ce sens. Alors que le développement des biocarburants pose la question de la disponibilité des surfaces agricoles et des usages alimentaires concurrents, la biomasse de la forêt peut apparaître comme une réponse.

Selon les scientifiques, la forêt devrait apporter dans dix ans environ 30 millions de m³ de bois sous forme de plaquettes, afin de produire des carburants de synthèse. Cela nécessite de mettre en place une filière

ligno-cellulosique et, surtout, de développer les recherches scientifiques dans ce sens.

Un programme national est actuellement à l'étude. Il comprendrait trois volets : l'évaluation de la biomasse disponible et mobilisable, la production de carburants de synthèse par voie thermochimique et, enfin, la production de biocarburants par voie biologique à partir de cellulose. Toutefois, le Gouvernement ne semble pas privilégier la création d'une filière ligno-cellulosique : le plan énergie récemment présenté ignore complètement cette option et la fiscalité du secteur est globalement défavorable.

Votre Rapporteur spécial est convaincu de l'importance d'investir dans un programme de développement de la filière ligno-cellulosique. Au total, en produisant des plaquettes forestières avec près de 45 millions de m³ de bois, la forêt française pourrait fournir de la chaleur, de l'électricité par cogénération et des carburants de synthèse.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de la séance du 13 octobre 2004, la Commission a examiné les crédits de la Forêt.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Jean-Louis Dumont** a constaté qu'en effet la filière bois est en crise. Le bois se vend difficilement, l'industrie de première transformation connaît une chute de ses effectifs, et la forêt a subi des dégâts considérables lors de l'ouragan de 1999. Les aides de l'État à ce secteur seront-elles renouvelées en 2005 comme elles l'ont été en 2003 et 2004 ? Au-delà de la perte de substance économique subie en 1999, il demeure une grande œuvre technique à poursuivre afin que la forêt française retrouve sa qualité.

M. Michel Bouvard a interrogé votre Rapporteur spécial sur la façon dont le service de restauration des terrains en montagne (RTM) serait traité dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ce service n'est même plus identifié au niveau des actions et il est difficile d'y voir actuellement clair sur sa situation budgétaire.

Il y a une dispersion totale des crédits. Il est donc souhaitable de consolider les crédits rattachés au ministère de l'agriculture à ceux que le ministère de l'écologie est censé apporter au fonctionnement du RTM. Il ne semble pas logique dans la démarche actuelle de conserver des crédits dispersés entre deux ministères. Il est à craindre que ces crédits n'augmentent guère globalement, et dans ce cas, on ne pourra pas faire face aux besoins d'urgence. Une telle situation a d'ailleurs pu être constatée récemment lors d'une intervention indispensable pour le lac de Rochemelon, en Savoie, pour lequel l'effort a dû reposer sur la petite commune de Bessans, le ministère de l'écologie ayant déclaré ne pouvoir financer les travaux de restauration.

M. Louis Giscard d'Estaing a précisé que la tempête de 1999 avait suscité l'insertion d'avenants dans les contrats de plan État-régions ; ceux-ci doivent être pris en compte. Il a demandé quelle était l'articulation des crédits présentés avec les mesures prévues par certains conseils régionaux.

M. Augustin Bonrepaux s'est lui aussi interrogé sur la nature des crédits destinés aux services du RTM, et a demandé si le Fonds forestier national avait été conservé et quels étaient ses crédits. Il a repoussé, au cas d'espèce, le raisonnement selon lequel un bon budget est un budget en diminution, regrettant que l'État soit en cessation de paiement dans tous les domaines. Les actions sont engagées, puis arrêtées car les préfets ne reçoivent pas les moyens de les financer. Le déficit croissant de l'ONF en est une illustration : on pourra le creuser comme cela a été fait pour Réseau ferré de France par exemple, mais un jour il faudra bien payer l'addition. Une telle pratique n'est pas acceptable quand il s'agit de la richesse nationale que représente la forêt. La situation budgétaire contraste avec le

caractère précieux de la ressource. Il a indiqué qu'il ne voterait pas les crédits pour la forêt considérant qu'il s'agit d'un très mauvais budget.

Votre Rapporteur spécial a répondu que la nomenclature budgétaire actuelle ne permet pas d'apprécier l'importance donnée aux services de la RTM. Les crédits de la RTM devraient en effet figurer au sein de l'action « développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt », dispersés au milieu de crédits consacrés à une multitude d'opérations. Ces crédits accusent, par ailleurs, une baisse significative en 2005.

Il a confirmé que les collectivités locales ont souvent joué un rôle d'aménagement dans le secteur forestier ; les crédits prévus par les contrats de plan État-régions figureront dans le rapport spécial.

Il est difficile de recouper les différentes actions qui relèvent de l'ONF, qui vont de la prévention des risques à la mise en place de pépinières. Toutefois, il est certain que les crédits sont en baisse.

Le Fonds forestier national a été dissous à la fin des années 90, avant la tempête de 1999, ce qui peut, *a posteriori*, apparaître regrettable.

Il est vrai que le budget de la forêt est en forte diminution, alors que des besoins incontestables se font ressentir : c'est maintenant que les travaux de reconstitution de la forêt doivent être réalisés, d'autant plus que la forêt a souffert de la sécheresse en 2003, ce qui produira des conséquences dans les années qui viennent. Le sénateur Yann Gaillard, Président de la Fédération des communes forestières de France, a également manifesté son inquiétude quant à la baisse des crédits.

Le Président Pierre Méhaignerie a demandé à votre Rapporteur spécial quelle était son appréciation sur la nouvelle nomenclature budgétaire.

Votre Rapporteur spécial a considéré qu'elle présentait l'inconvénient, s'agissant des objectifs, de ne renseigner qu'une dimension du système de mesure de la performance, celle relative à l'efficacité socio-économique. La qualité du service rendu à l'utilisateur et l'efficacité de la gestion sont complètement ignorées. Certes, la politique forestière présente des spécificités, qu'il est difficile d'appréhender au travers d'un nombre restreint d'objectifs et d'indicateurs quantifiables. Néanmoins, la mesure de l'amélioration de l'efficacité de la dépense, principale finalité de la mise en œuvre du dispositif, ne pourra être réalisée au travers de seuls objectifs relatifs à l'efficacité socio-économique. S'il peut s'avérer que, pour des raisons spécifiques au domaine étudié, il n'y ait pas lieu de définir d'objectif relatif à la qualité du service rendu à l'utilisateur, ce qui est néanmoins rare pour un service de l'État, il n'est pas acceptable qu'aucun objectif ne soit fixé en matière d'efficacité de la gestion, dans la mesure où des crédits sont nécessairement mobilisés à cet effet. L'absence d'objectif d'efficacité est d'autant plus surprenante qu'il existe un contrat d'objectif entre l'État et l'ONF, dont le ministère aurait pu s'inspirer.

Par ailleurs, certains objectifs mériteraient d'être précisés. Ainsi, le premier objectif se décompose en réalité en deux, auxquels sont d'ailleurs associés deux indicateurs bien distincts, ce qui nuit à la clarté de l'objectif défini. De même, l'objectif 4 pourrait simplement s'intituler « protection de la forêt », ce qui semble inclure assez naturellement la prévention des incendies. En outre, l'objectif 2 est trop vague, notamment si on le met en relation avec l'indicateur censé l'illustrer, qui s'avère très précis.

Le nombre d'indicateurs associés aux objectifs correspond aux principes fixés par la direction de la réforme budgétaire, puisqu'un ou deux indicateurs renseignent chaque objectif. Toutefois, certains d'entre eux ne sont pas pleinement satisfaisants. Il en va ainsi des indicateurs « surfaces de forêts avec aménagement forestier » associé à l'objectif 2 et « surfaces forestières privées relevant d'un plan simple de gestion rapportée à la surface théorique pouvant relever d'un tel plan » associé à l'objectif 3 qui s'avèrent être de simples indicateurs d'activité, et non de véritables indicateurs de performance. Les résultats de ces indicateurs peuvent progresser du simple fait de l'augmentation des moyens qui y sont consacrés, sans qu'ils traduisent une amélioration dans l'utilisation des crédits.

Le Président Pierre Méhaignerie a observé qu'une comparaison européenne pourrait être instructive, considérant que, dans certains grands pays forestiers européens, ce secteur était entretenu sans crédits de l'État.

M. Louis Giscard d'Estaing a considéré qu'il serait également utile de disposer d'un indicateur reflétant la part des quantités de bois importées et exportées dans la consommation nationale de bois, par type de consommation.

Le Président Pierre Méhaignerie a regretté l'échec de l'initiative apparue il y a quelques années consistant à développer la construction de maisons à ossature bois, échec lié aux dispositions de notre code des marchés publics. Une relance de cette initiative pourrait contribuer à rentabiliser cette filière, à améliorer la construction, à valoriser l'usage de la ressource en bois et aurait des effets bénéfiques sur les conditions de travail des salariés du bâtiment.

Votre Rapporteur spécial, a rappelé que le marché immobilier est florissant alors que le marché du bois connaît de réelles difficultés. En 1995, le législateur avait prévu qu'au moins 10 % des matériaux utilisés pour construire une maison devaient être en bois, mais les décrets d'application n'ont jamais été publiés.

M. Jean-Louis Dumont a indiqué que la gare TGV Meuse aura de nombreux éléments en bois.

La Commission *a adopté*, contre l'avis de votre Rapporteur spécial, les crédits de la Forêt *et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.*

N° 1863- Annexe 10 – Rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2005 : Forêt (M. Pascal Terrasse)