

Les forêts publiques sous la menace d'une privatisation rampante

PAR LAURENT MAUDUIT
ARTICLE PUBLIÉ LE MERCREDI 26 FÉVRIER 2020



Capture d'écran de la page d'accueil du site de France Nature Environnement.

Alors que l'Office national des forêts (ONF) assume des fonctions d'intérêt public majeures en ces temps de réchauffement climatique, le gouvernement organise méthodiquement son asphyxie financière et prépare une réforme du code forestier. Des missions de police vont par exemple être confiées à des salariés sous statut privé.

Il y a des privatisations qui font grand bruit, comme celle d'Aéroports de Paris que projette le gouvernement et qui rencontre une très forte opposition citoyenne. Et il y en a d'autres dont on parle moins mais qui sont tout aussi problématiques, sinon plus. La privatisation rampante qui est en train de déstabiliser l'Office national des forêts (ONF) fait assurément partie du lot. Car l'établissement public assume des missions d'intérêt général de première importance : des missions économiques, sociales et environnementales.

Mais le gouvernement organise méthodiquement son asphyxie financière et surtout prépare une réforme du code forestier, qui pourrait avoir des conséquences importantes. Une disposition en particulier révèle la philosophie du projet gouvernemental : alors que les recrutements de fonctionnaires sont bloqués depuis deux ans, le gouvernement n'envisage que des recrutements sous statut de droit privé ; et ces

nouveaux agents contractuels pourraient concourir à toutes les missions confiées à l'ONF, y compris les missions... de police.



Capture d'écran de la page d'accueil du site de France Nature Environnement.

Pour prendre la mesure des dangers qui se profilent, il faut d'abord avoir à l'esprit que la gestion des forêts publiques – celles appartenant à l'État ou celles détenues par les collectivités communales – a relevé, durant de très longs siècles, d'une administration, celle des « Eaux et forêts ». C'est même la plus vieille administration française, puisqu'elle fut créée par une ordonnance prise en 1219 par Philippe II (1165-1223), dit Philippe Auguste. Puis une autre ordonnance prise en août 1291 par Philippe le Bel (1268-1314) commença à dessiner l'organisation forestière.

À la manière de La Poste ou des Télécommunications qui étaient à l'origine des administrations de plein exercice – mais de création récente – disposant d'un ministère spécifique, les « Eaux et forêts » étaient donc, depuis plus de huit siècles, un rouage de l'État. Mais cette administration a connu, elle aussi, une première dérégulation inquiétante. Sous la présidence du général de Gaulle, le ministre de l'agriculture Edgar Pisani (1918-2016) promulgue une loi en date du 23 décembre 1964, laquelle loi prévoit la création par décret au 1^{er} janvier 1966 de l'Office national des forêts (ONF), sous le statut d'Établissement public industriel et commercial.

Pour qui connaît l'histoire longue des privatisations en France, ce changement de statut est toujours le point de départ vers une privatisation rampante. C'est ainsi que l'ONF qui gère en direct 1,5 million d'hectares de forêts domaniales, et par délégation des 11 000 communes concernées, près de 2,5 millions d'hectares complémentaires, dispose à partir de cette époque d'un budget qui lui est propre, avec l'obligation de s'autofinancer, essentiellement par la vente de bois et la location de lots de chasse et de pêche. L'État

commence donc dès cette époque à se désengager, même si on ne mesurera les conséquences désastreuses de ce retrait que longtemps plus tard.

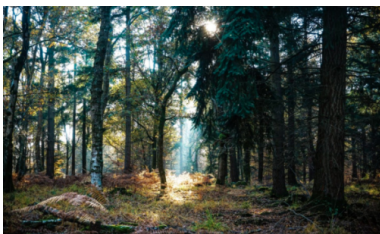
Si les dangers qui pèsent sur l'ONF sont inquiétants, c'est aussi parce que les missions d'intérêt public qui lui sont confiées dès l'origine sont de plus en plus menacées.

En résumé, ces missions d'intérêt général confiées à l'ONF sont de trois ordres. Il y a d'abord une mission économique : approvisionner la filière bois (pas loin de 400 000 emplois) et assurer la stabilité de ce marché. Publié en juillet 2019, un rapport d'une mission interministérielle chargé de faire des propositions de pistes d'évolution pour l'ONF permet de comprendre l'apport majeur de l'ONF dans ce domaine.

Voici ce rapport :

« L'ONF assure la gestion de 25 % de la surface forestière en France métropolitaine. À la différence des autres gestionnaires forestiers privés, il ne peut sélectionner les forêts dont il assure la gestion. Malgré cette contrainte, l'ONF assure la commercialisation, pour le compte de l'État et des collectivités, d'environ 35 % du bois d'œuvre et d'industrie en France, ce qui fait de lui le premier fournisseur de bois du pays », peut-on ainsi lire dans ce document.

En clair, l'ONF assume parfaitement cette première mission d'intérêt public, en étant le régulateur du marché. Quand les cours du bois sont trop bas, les forestiers privés préfèrent en effet ne pas vendre, alors que l'ONF continue de garantir la régularité de l'approvisionnement en bois pour toute la filière.



La deuxième mission de l'ONF est environnementale. En ces temps de réchauffement climatique, la puissance publique dispose d'un outil formidablement

important, qui pourrait lui permettre de faire face, si elle le voulait, à de très nombreux défis liés à ces questions environnementales.

Le même rapport de la mission interministérielle dresse ainsi la liste interminable de ces missions très précieuses : *« Les forêts apportent des services écosystémiques précieux pour la société. Les sols forestiers et leur litière hébergent une diversité animale, végétale et fongique particulièrement importante, jouant notamment un rôle dans la fertilité des sols. La forêt constitue un environnement favorable au maintien de la biodiversité (milieux, espèces inféodées à la forêt, mais aussi espèces ne faisant qu'une partie de leur cycle en forêt). Les boisements assurent également un rôle de séquestration du carbone (dans les arbres et dans le sol) et de captation du carbone par la photosynthèse, rôle devenu essentiel dans un contexte de lutte contre le réchauffement climatique. Les coupes de bois produisent un matériau renouvelable qui contribue également au stockage de carbone ou à la réduction de l'emploi de matières premières dont la fabrication ou l'usage émet du carbone. »*

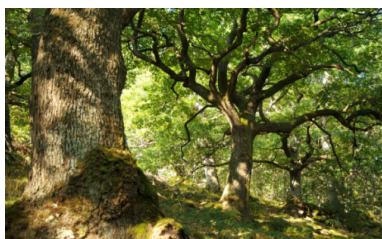
Et cette liste est très loin d'être exhaustive. La forêt joue aussi un rôle majeur dans la restauration et la consolidation des dunes, notamment toutes celles qui sont en bordure du littoral sur toute la façade atlantique de la France, de manière quasi ininterrompue de l'Espagne jusqu'à la Bretagne. L'ONF joue aussi un rôle majeur d'entretien des forêts, aussi bien les forêts domaniales qu'elle gère en direct, que les forêts communales qu'elle entretient par délégation de gestion – et cet entretien est décisif dans le cadre de la lutte contre les incendies, lutte que le réchauffement climatique rend de plus en plus difficile.

Pour la stabilité et la restauration des terrains de montagne, le rôle de l'ONF est aussi très important. Et puis, dans les fonctions environnementales de l'ONF, il y a encore la protection de la ressource en eau – de plus en plus menacée par l'agriculture intensive. Toutes ces missions sont décrites avec beaucoup de minutie **sur le site internet de l'ONF.**

Des missions de police pour des agents de droit privé

Et puis, il y a une dernière mission sociale dont l'ONF a la charge, qui est de garantir des « *forêts accueillantes et ouvertes à tous* ». « *Avec plus de 700 millions de visites par an, la forêt française est un espace très prisé des citoyens. Gérer les forêts, c'est aussi agir pour permettre au plus grand nombre de profiter de ces espaces de loisirs dans le respect des milieux naturels. Cette mission se traduit par la création de sentiers, d'agrès sportifs, de parcours pédagogiques et thématiques* », explique le site de l'ONF.

Dernier exemple en date, **rapporté par Les Échos**, l'ONF vient ainsi d'engager des travaux importants pour la rénovation d'un sentier sportif en forêt de Marly, à proximité des villes de Bougival et Louveciennes (Hauts-de-Seine).



Or, malgré l'importance de ces missions d'intérêt général, le gouvernement a visiblement décidé d'engager un processus de privatisation rampante de l'ONF. Il s'en défend, mais des signes nombreux attestent que c'est bel et bien cette menace que l'office peut redouter.

Le premier signe est la situation d'asphyxie financière dans laquelle l'ONF est plongé – preuve manifeste que la puissance publique ne se soucie guère des missions d'intérêt général qui sont ainsi menacées. Les cours du bois baissent depuis près de trente ans et l'office en est naturellement affecté. Et les recettes qu'il recueille en dehors des ventes de bois des forêts domaniales, c'est-à-dire les frais de garderie qu'il perçoit pour les forêts communales ou les recettes annexes, ne suffisent pas à compenser cette hémorragie.

Voici ci-dessous les principales recettes et charges de l'Office, telles qu'elles ont été présentées lors d'un conseil d'administration, le 19 mars 2019 :

Produit	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Écart 2019/2017
Résultat net	16,8	7,7	12,3	8,2	0,0	4,8	3,4 41%
Total des produits	872,9	859,9	891,5	847,3	863,2	862,0	14,8 1,7%
Bois	272,5	262,5	258,3	259,0	258,0	277,6	18,6 7,2%
Chasse & concessions	65,1	66,4	66,7	65,1	66,5	66,7	1,6 2,5%
Garderie	169,0	170,7	169,9	169,5	170,5	169,7	0,2 0,1%
Travaux et services	152,9	148,8	141,7	148,5	163,4	153,7	5,2 3,5%
Contributions publiques	83,9	69,9	38,3	35,6	48,8	50,9	15,3 42,0%
Production renouvelable	43,0	49,5	45,4	46,7	45,3	42,2	-4,5 -10,0%
Ventes groupées	52,2	53,4	56,2	59,9	60,0	67,2	7,3 12,2%
Autres produits	34,1	36,4	114,9	63,0	40,7	34,1	-29,0 -45,9%
Total des charges	862,1	852,2	879,3	855,5	863,2	866,8	11,6 1,3%
Acquis & charges externes	176,4	178,2	182,4	190,3	197,4	190,3	-7,0 -3,5%
Impôts & taxes	52,5	50,1	42,1	44,0	44,7	50,9	6,9 15,7%
Masse salariale	470,7	469,9	472,9	476,6	476,8	476,4	-0,4 -0,1%
Amortissements	51,5	53,8	57,0	64,2	63,1	67,6	4,5 7,2%
Reversement ventes groupées	52,2	53,4	56,2	59,9	60,0	67,2	7,3 12,2%
Autres charges	56,7	46,9	68,6	18,6	21,2	14,4	-4,2 -20,0%

Le résultat est celui, inquiétant, décrit par le rapport de la mission interministérielle : « *Depuis 2009 (10 exercices) le besoin de financement structurel de l'ONF représente un montant cumulé de 544 millions d'euros, financé par 286 millions de subvention d'équilibre, 31 millions d'euros de cessions d'actifs et millions d'euros de dette supplémentaire. En moyenne sur cette période, ce besoin de financement s'établit à environ 55 millions d'euros, avec une assez forte variabilité [...]. Le Conseil d'administration a relevé à deux reprises le plafond d'endettement initialement fixé à 160 millions d'euros. L'actuel plafond d'endettement de 400 millions est tangenté par l'Office à horizon 2019.* »

L'État, qui prend prétexte de cette situation financière difficile, en profite donc pour placer l'ONF sous forte austérité, notamment sur ses effectifs, ce qui est un autre moyen de le mettre dans les plus grandes difficultés pour remplir ses missions d'intérêt public. Porte-parole de Sud Solidaires à l'ONF, Philippe Canal fait ainsi valoir que de près de 15 000 agents, sous statut public ou sous statut de droit privé, les effectifs de l'office se sont effondrés au fil des ans jusqu'à près de 8 200 en 2019, et cela pour gérer une superficie qui correspond à près de 10 % du territoire national.

Par mille moyens, l'ONF est donc mis sous pression, pour se soumettre à des critères de rentabilité, comme ceux qui prévalent dans le privé. D'abord, depuis deux ans, toutes les embauches sur statut de fonctionnaire sont gelées, et si recrutement il doit y avoir, il ne peut s'opérer que sous statut de droit privé.

Par ailleurs, placé sous forte contrainte financière, l'ONF est de plus en plus incité à trouver des recettes annexes, qui l'éloignent de ces missions originelles d'intérêt public, comme l'aménagement des bas-côtés des lignes SNCF. Il est aussi placé sous concurrence renforcée. En particulier, l'ONF gère les forêts communales pour les collectivités concernées, mais pour certaines activités, comme le repeuplement des massifs des forêts communales, il est désormais systématiquement mis en concurrence avec des acteurs privés.

Or, le gouvernement pousse visiblement à un développement de ces activités concurrentielles. C'est ce que l'on devine en lisant entre les lignes le même rapport interministériel, qui affirme tout de go : « *L'activité concurrentielle de l'Office devrait être filialisée.* » Des arguties multiples sont avancées pour justifier cette recommandation. Mais la petite musique a si souvent été entendue dans d'autres entreprises publiques qu'on en connaît la raison : il faut filialiser toutes les activités qui gagnent de l'argent, pour un jour pouvoir éventuellement les privatiser, et les isoler du reste des activités qui en perdent ou qui relèvent des missions d'intérêt public. « *La continuité des activités concurrentielles de l'Office serait assurée au sein d'une filiale détenue à 100 % par l'établissement* », insiste le rapport.

Le rapport va même jusqu'à évoquer « *la transformation de l'ONF en société anonyme* » tout en excluant cette piste pour le court terme. Mais on sent bien que cette piste pour le long terme apparaît séduisante à la mission interministérielle, car c'est elle seule, qui pourrait ouvrir la porte à une privatisation franche et nette : « *La transformation de l'ONF en société anonyme donnerait principalement l'avantage de pouvoir associer des partenaires financiers externes, par ouverture du capital. Cela suppose que le modèle économique soit préalablement stabilisé et donne des résultats financiers satisfaisants, et que les charges de service public soient précisément évaluées par un organisme régulateur extérieur.* »

Sous-entendu : la piste de la privatisation est

séduisante, mais comme elle n'est pas immédiatement applicable, continuons sur la voie plus progressive d'une privatisation rampante...



Dans cette voie, la mission interministérielle fait donc une proposition sulfureuse, celle de permettre – ce qui est aujourd'hui illégal – aux personnels sous statut privé d'assumer les missions de police que seuls les agents publics assermentés de l'ONF doivent aujourd'hui assumer, puisque dans les forêts publiques, ils ont aussi la mission de relever les infractions au code forestier, mais aussi au code de l'environnement, au code rural ou encore au code de la route.

Dans le corps du rapport, c'est juste suggéré : « *La mission recommande de placer les fonctionnaires en position de détachement au sein de l'ONF, de fusionner les instances de représentation du personnel, et d'ouvrir l'ensemble des fonctions à des recrutements sous statut privé, afin de redonner des marges de manœuvre à l'Office en matière de gestion des ressources humaines. Les possibilités de recrutement en contrat de droit privé peuvent par ailleurs aider à répondre à des besoins locaux de renforcement des équipes, là où le circuit de mobilité des fonctionnaires ne permet pas de répondre à la demande.* » Et une formule joliment tournée conclut la recommandation en soulignant le caractère sulfureux : « *Une modification du code forestier serait nécessaire pour sécuriser juridiquement cette recommandation.* »

Mais dans les annexes du rapport, c'est dit de manière plus directe : « *Les prérogatives de police des agents territoriaux de l'ONF, une responsabilité à préserver quel que soit le statut des personnels concernés [souligné par Mediapart - ndlr]* », lit-on pour commencer. Et cela se poursuit ainsi : « *Une fonction importante portée par l'ONF est sa capacité*

à prévenir et sanctionner les infractions au code forestier, mais aussi au code de l'environnement, au code rural et au code de la route, partout sur le territoire des forêts publiques et si nécessaire au-delà, grâce à leur présence de terrain et à l'autorité attachée à leurs prérogatives. Cette question technique revêt une grande importance aux yeux de nombreuses personnes auditionnées, pour des raisons symboliques, mais aussi pour la contribution de l'ONF à la prévention des comportements délictueux sur les territoires gérés. Si la décision récente de recruter des agents salariés, parallèlement ou à la place d'agents fonctionnaires, pour occuper des postes de techniciens forestiers territoriaux et assurer leur encadrement, est utile pour couvrir les besoins de recrutement, il convient de s'assurer que ces agents salariés pourront exercer une activité de surveillance et de sanction de manière aussi efficace que les agents fonctionnaires. »

La forêt française, notre bien commun

Dans l'avis qu'il a rendu le 30 janvier (), le Conseil d'État apporte cette précision pour ces personnels sous statut de droit privé que *« ne pourra leur être confiée une compétence générale de recherche et de constatation des infractions pénales en matière forestière »*.

Et ce message, le gouvernement l'a visiblement reçu reçu cinq sur cinq. À preuve, le Conseil des ministres a examiné le 5 février dernier un projet de loi dit « d'accélération et de simplification de l'action publique », dont on peut consulter ici le contenu **sur le site du Sénat**. Et dans ce projet fourre-tout, on retrouve à l'article 33 la proposition de confier les missions de police aux agents recrutés sous statut de droit privé.

Cet article stipule en effet que le gouvernement *« est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour : 1° Modifier les dispositions du code forestier relatives à l'Office national des forêts afin : a) D'élargir les possibilités de recrutement d'agents contractuels de droit privé et de leur permettre de concourir à l'exercice de l'ensemble des missions*

confiées à l'office, y compris la constatation de certaines infractions ; b) De modifier la composition du conseil d'administration afin de faciliter la prise de décision au sein de l'Office et de la mettre en cohérence avec les missions et le modèle économique de celui-ci, ainsi que prévoir les conditions dans lesquelles le conseil d'administration peut créer un comité d'audit ».

Cette réforme constituerait donc une transgression majeure, en confiant à des salariés de droit privé des missions de police. Ces salariés, disposant d'un statut très peu protecteur, pourraient-ils d'ailleurs les assumer ? Exerçant dans une forêt communale, auraient-ils le cran de relever des infractions commises par un marchand de bois, qui est le client de la commune, ou celles commises par des chasseurs qui ont payé un droit de chasse à la même commune ? Ce n'est pas le moindre des problèmes que pose ce projet de loi.

L'intersyndicale de l'ONF s'est logiquement indignée en découvrant le projet et a adressé le 12 février une lettre ouverte à tous les parlementaires pour les alerter du danger. Voici cette lettre ouverte :

Le syndicat national unifié des personnels des forêts et de l'espace naturel (Snupfen-Solidaires) a par ailleurs attaqué, de son côté, devant le tribunal administratif () la décision prise par l'ONF de recruter *« des salariés de droit privé sur des postes de techniciens forestiers territoriaux (TFT), alors que les dispositions applicables aux personnels de l'ONF ne permettent pas d'employer des salariés de droit privé sur ces postes »*.

En bref, l'ONF traverse une crise profonde que le gouvernement ne veut pas entendre, puisqu'il en est le premier responsable, même si quelques médias commencent à s'en faire l'écho – **on peut lire en particulier l'intéressante enquête** de notre confrère Benoît Collombat de la cellule investigation de Radio France.

Face à ces évolutions, de très nombreuses mobilisations citoyennes ont eu lieu ces dernières années, pour tenter d'enrayer la privatisation rampante de la forêt publique. En particulier, de nombreux

syndicats du secteur, dont Sud Solidaires, la CGT, la CFDT ou FO, et de nombreuses associations, dont France nature environnement, Greenpeace ou encore Forêt citoyenne ont organisé une marche citoyenne le 25 octobre 2018 dans la forêt de Tronçais (Allier), et au lendemain de cette initiative, le 29 octobre 2018, ils ont adopté un texte commun (que l'on peut consulter par exemple **sur le site du Syndicat national unifié des personnels des forêts et de l'espace naturel (Snupfen-Solidaires)**, qui résume les enjeux de ce qu'ils veulent entreprendre ensemble.



Le texte s'intitule ainsi : « *Manifeste du Tronçais : pour la forêt française, notre bien commun* ». Et il affirme notamment ceci : « *Le droit forestier français, vanté dans le monde entier comme une préfiguration historique du concept de gestion durable, consacre la forêt comme bien commun. Il prévoit des outils de protection des forêts privées et publiques par les pouvoirs publics. Pourtant le principal instrument de cette politique, l'Office national des forêts, subit un véritable détournement de ses missions d'intérêt général. La privatisation en cours de ses*

activités régaliennes préfigure la disparition de ce service public et une politique forestière au rabais. Ces évolutions actuelles à l'ONF et celles à l'œuvre dans le privé menacent de tirer vers le bas toutes les "garanties de gestion durable", en forêt publique comme en forêt privée. La démarche de privatisation de l'Office national des forêts, et l'industrialisation croissante qui l'accompagne doivent être reconsidérées au regard des multiples enjeux des forêts pour la société d'aujourd'hui (climat, biodiversité, emploi et économie). La notion de bien commun impose par ailleurs que la société civile prenne part aux décisions forestières, et dispose d'un droit de regard sur la gestion des forêts publiques qu'elle reçoit en héritage et doit transmettre à ses enfants. »

Et par la suite, de nombreuses mobilisations ou initiatives citoyennes ont été prises pour défendre ce bien commun qu'est la forêt. Du **Groupe forestier pour la sauvegarde des feuillus du Morvan** ou celui du **Chat sauvage** dans les mêmes massifs, on ne compte plus les associations en défense de la forêt, d'une sylviculture raisonnée et de la biodiversité.

En bref, les menaces qui pèsent sur l'ONF soulèvent une question majeure : la forêt n'est-elle pas l'un de ces « biens communs » qui appartiennent à tous les citoyens et non pas à l'État et qui devraient donc être inaliénables ?

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Direction éditoriale : Carine Fouteau et Stéphane Alliès

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 24 864,88€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, François Vitani. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart, Société des salariés de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 24 864,88€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.