

Préparation du contrat d'objectifs et de performances ONF 2016-2020 Scénarios financiers (v2)

I/ Principaux éléments de contexte

Un groupe de travail des signataires du contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'Office national des forêts (ONF) avait été constitué fin 2012, à la demande du ministre chargé des forêts, pour identifier les leviers de sécurisation durable du modèle socio-économique de l'ONF, dans un contexte marqué par des risques sociaux (*cf.* audit-diagnostic socio-organisationnel de 2012) et de très fortes difficultés économico-financières pour l'établissement (crise économique impactant notamment la filière forêt-bois et crise financière entraînant des tensions sur le financement de la trésorerie de l'Office). Les analyses et propositions de ce groupe de travail ont notamment conduit, d'une part, à l'adoption de la résolution du Conseil d'administration n°2013-09 du 27 juin 2013 relative à la consolidation du modèle socio-économique de l'ONF et, d'autre part, à l'augmentation de 30 M€ des subventions pour charge de service public attribuées à l'ONF dans la loi de finances 2014.

A l'été 2014, les arbitrages sur le budget triennal de l'Etat pour la période 2015-2017 ont prévu de maintenir les ressources de l'ONF et de revoir significativement les parts respectives des contributions de l'Etat et des collectivités pour le financement du régime forestier, actant une baisse des subventions directement versées par l'Etat à hauteur de 52 M€ en 3 ans.

Le Gouvernement a annoncé le 18 septembre 2014 la préparation dès 2015 d'un nouveau COP entre l'Etat, l'ONF et les communes forestières pour la période 2016-2020, qui doit permettre de garantir l'équilibre financier de l'Office sur la base d'une analyse partagée des coûts de gestion de la forêt. Aucune contribution supplémentaire n'a été demandée aux communes dans le projet de loi de finances 2015. La déclaration du Conseil d'administration du 25 septembre 2014 relative à la préparation du budget 2015 de l'établissement a affirmé la volonté de préparer un contrat de progrès et de stabilité.

Dans ce contexte, la préparation de la maquette financière sous-jacente au COP de l'ONF pour la période 2016-2020 doit tenir compte de trois impératifs, dont l'articulation devrait être précisée par le groupe de travail n°3 du COP ONF consacré à l'équilibre économico-financier de l'établissement :

- la concrétisation de la promesse stabilisation réaffirmée depuis la résolution du Conseil d'administration n°2013-09 du 27 juin 2013 relative à la consolidation du modèle socio-économique de l'ONF ;
- le financement des investissements nécessaires à la gestion durable et multifonctionnelle des forêts publiques conformément à la programmation pluriannuelle des travaux forestiers approuvée par la résolution du Conseil d'administration n° 2014-15 du 18 décembre 2014 ;
- le désendettement progressif de l'établissement, conformément à l'orientation fixée par le Premier ministre dans sa réponse au rapport de la Cour des comptes sur la gestion de l'Office publié le 24 septembre 2014.

II/ Principales hypothèses sous-jacentes à la maquette financière du COP 2016-2020

Lors de la deuxième réunion du groupe de travail n°3 sur « l'équilibre économique et financier global de l'ONF » qui s'est tenue le 16 avril 2015, le MAAF a demandé à l'ONF d'élaborer une première maquette financière, susceptible de servir de base de travail pour la préparation du prochain contrat d'objectifs et de performances (COP) 2016-2020. Les principales hypothèses concernant les produits, les charges et les investissements ont été discutées le 20 mai 2015. Sur la base de ces premiers échanges, les tableaux ci-dessous présentent deux scénarios (un scénario dit « tendanciel » et un scénario dit « redressé 3 »).

PROJET

Hypothèses sur les produits

	Comptes 2014	Scénario Tendanciel		Scénario Redressé		Hypothèses scénario « Tendanciel »	Hypothèses scénario « Redressé 3 »
		Hypothèse COP 2016	Hypothèse COP 2020	Hypothèse COP 2016	Hypothèse COP 2020		
Chiffre d'affaires Bois	272,6 M€	273,1 M€	280,9 M€	273,3 M€	289,2 M€	- Volume total constant sur la période à 6,2 Mm³/an en forêt domaniale (FD). - Prix moyen du bois sur pied (BSP) constant sur la période, au niveau du BP 2015 (35,2 €/m³, hypothèse stabilité du mix produit et du prix unitaire). - Développement progressif du bois façonné (BF) et du franco : +2% en volume/an. Baisse des ventes de BSP compte tenu du développement du BF.	- Volume total passant de 6,2 Mm³/an en forêt domaniale (FD) en 2016 à 6,3 Mm³/an en 2020. - Prix moyen du bois sur pied (BSP) progressant de 0,5%/an. - Développement plus rapide du bois façonné (BF +3% en volume/an, développement des contrats d'approvisionnement sur le chêne de catégorie C et D) et du franco.
Produits du domaine (chasse et concessions)	65,4 M€	63,4 M€	64,8 M€	63,8 M€	67,0 M€	Quasi stabilité des produits du domaine par rapport à 2014 : 63 M€ en 2016 et 65 M€ en 2020. - Chasse : baisse de 5% en 2017 (-2,2 M€) ; au-delà de la tendance baissière constatée depuis plusieurs années, les nouvelles modalités d'allocation des baux de chasse, conçues notamment dans un souci d'équilibre sylvo-cynégétique, entraînent une baisse des produits à court terme et une baisse des coûts de protection seulement à moyen terme. - Concessions : augmentation de 3% par an (+0,6 M€/an) ; cession de la zone d'activité (ZA) de Velaine en Haye entraînant une perte de produits de 1,8 M€/an.	Progression des produits du domaine par rapport à 2014: 63,8 M€ en 2016 et 67,0 M€ en 2020. - Chasse : idem. - Concessions : augmentation plus dynamique des produits à +5%/an (+1 M€/an).

Garderie	169 M€	170,3 M€	172,5 M€	176,1 M€	181,8 M€	- Versement compensateur : stable à 140,4 M€. - Frais de garderie : variation du volume mobilisé en forêt des collectivités (FC) de +0,4 Mm³/an sur 5 ans (cible de 8,3 Mm³ en 2020), prix moyen du bois sur pied (BSP) constant sur la période, au niveau du BP 2015 (32 €/m³, hypothèse stabilité du mix produit et du prix unitaire). et taux de progression du BF aligné sur la FD. - Contribution de 2 €/ha : stabilité du taux d'aménagement des forêts des collectivités à 81% sur la période 2016-2020.	- Versement compensateur : idem ? - Frais de garderie : prix moyen du bois sur pied (BSP) progressant de 0,5%/an. - Contribution de 2 €/ha : progression linéaire du taux d'aménagement des forêts des collectivités de 81% en 2016 à 95% en 2020. - Mesures nouvelles : 1/ assiette des frais de garderie fondée sur le CA bois brut (non déduction des charges d'exploitation) en contrepartie de la gratuité de l'ATDO (neutre en solde) ; 2/ en cas de chasse non louée ou gratuite, prise en compte d'une valeur forfaitaire de la chasse dans l'assiette des frais de garderie (estimation à 15 €/ha sur 700 000 ha = 1,2 M€).
MIG	33,3 M€	34,4 M€ (dont 4,6 M€ AIG)	36 M€ (dont 4,6 M€ AIG)	34,2 M€ (dont 4,6 M€ AIG)	34,0 M€ (dont 4,6 M€ AIG)	Stabilité des missions d'intérêt général (MIG) commandées par l'Etat par rapport au budget 2015, soit 29,8 M€/an (dont 22,6 M€ pour le MAAF et 7,2 M€ pour MEDDE). Par ailleurs, stabilité des autres actions d'intérêt général (4,6 M€/an).	Prise en compte du triennal 2015-2017 pour les MIG du MEDDE. + Pas de nouvelles MIG MEDDE/MOM.

Travaux et services	119,6 M€	119,7 M€	120,5 M€	115,2 M€	121,8 M€	Stabilisation du chiffre d'affaires travaux et services autour de 120 M€/an. - Travaux patrimoniaux pour les collectivités bénéficiant du régime forestier : baisse de 2%/an, deux effets jouant en sens inverse (baisse des dotations communes vs hausse du CA bois), soit baisse d'environ 1%/an du CA travaux total. - Grands comptes : poursuite de la trajectoire de développement de l'activité grands comptes, compensant la perte de CA sur les travaux patrimoniaux. - Exploitation groupée : développement de l'exploitation groupée de +2%/an.	- Travaux patrimoniaux : idem. - Grands comptes : accélération de la trajectoire de développement de l'activité grands comptes (+ 2 M€/an soit + 15%/an). - Exploitation groupée : idem. - Diminution du CA ATDO pour l'exploitation des bois en FC, en lien avec la non déductibilité des charges d'exploitation de l'assiette des frais de garderie (-5,8 M€ en base dès 2016).
Contributions publiques	83,9 M€	55,1 M€	38,5 M€	53,9 M€	38,5 M€	Baisse de la subvention d'équilibre de 16,2 M€ en 2016 et 15,4 M€ en 2017, dépassant de 1,6 M€ la baisse prévue au triennal 2015-2017. Pour le reste stabilité : en particulier, stabilité des aides à l'emploi, stabilité de la subvention du FAFSEA pour la formation...	Idem.

Cessions d'actifs	6,7 M€	6,3 M€	6,3 M€	6,3 M€	6,3 M€	Hypothèse à 6,3 M€/an, sur la base du portefeuille de cessions de biens inutiles au service et non enclavés (dont 3,8 M€ de rétrocessions sur ventes de biens domaniaux). Parc cible à ajuster en fonction des arbitrages sur l'évolution des effectifs et de l'application de la réforme des logements de fonction. <i>[A la date du 28/5/2015 : 149 biens en vente, dont 88 biens domaniaux dont la cession a été autorisée par décret. Il reste donc 101 biens à identifier, en tenant compte de l'impact des nouvelles règles sur les logements de fonction.</i> <i>Le portefeuille est estimé à 21,7 M€ (ont 13,3 M€ pour les biens domaniaux).]</i> Pas d'hypothèse sur le montant produit de cession de la zone d'activité (ZA) de Velaine-en-Haye, qui sera consacré au désendettement de l'Office.	Cession de la zone d'activité (ZA) de Velaine-en-Haye, pour un retour à l'ONF estimé à 12,4 M€ (encaissement en 2017).
-------------------	--------	--------	--------	--------	--------	---	---

Hypothèses sur les charges

	Comptes 2014	Scénario Tendanciel		Scénario Redressé		Hypothèses scénario « Tendanciel »	Hypothèses scénario « Redressé 3 »
		Hypothèse COP 2016	Hypothèse COP 2020	Hypothèse COP 2016	Hypothèse COP 2020		
Masse salariale	470,7 M€	473,1 M€	485,6 M€	470,5 M€	471,1 M€	Hypothèses effectifs / masse salariale correspondant au scénario 1 présenté en GT3 COP.	Hypothèses effectifs / masse salariale correspondant au scénario 2 : -150 ETPT de 2015 à 2016 et stabilité des effectifs à partir de 2017 ; remplacement départs fonctionnaires à 70% par fonctionnaires et 30% salariés (y compris recours à 40 OF / an en appui aux UT).
Cessation anticipée d'activité	0 M€	5,9 M€	7,0 M€	24,9 M€	5,4 M€	Le surcoût d'un dispositif de cessation anticipée d'activité (CAA) apparaît dans le compte de résultat en « autres charges exceptionnelles » (et non pas en masse salariale). Par souci de lisibilité, la première maquette financière pour le tendanciel reprenait la chronique des décaissements annuels, alors que les commissaires aux comptes (CAC) demandent de comptabiliser chaque année l'intégralité du coût pour les personnels entrés dans le dispositif.	Coût total du dispositif de CAA = 52,4 M€ sur la période 2016-2020. Pour mémoire l'accord CAA de décembre 2003 a engendré une charge de 73,7 M€ sur la période 2004-2012 pour 642 bénéficiaires. Comptabilisation conforme aux règles comptables validées par les CAC. Ainsi, la charge est plus importante en 2016, car plusieurs tranches d'âges sont susceptibles de rentrer dans le dispositif la première année.

Charges externes	178,4 M€	195,9 M€	204,2 M€	194,3 M€	199,4 M€	Progression modérée des charges externes, en lien avec l'activité et la recherche de gains de productivité, en particulier sur les achats : passage de 189,9 M€ en 2016 à 196 M€ en 2020, soit +1,4%/an, justifié à 70% par le développement du bois façonné (charges d'exploitation répercutées dans le prix de vente). Objectif de stabilité du ratio « charges externes exploitation / chiffre d'affaires bois façonné » (32%). En outre, objectif de baisse des charges externes de soutien-management en volume (soit une quasi-stabilisation en euros courants). A noter : des facteurs exogènes entraînent une hausse des charges externes : - évolution des implantations immobilières de la DG : installation de 180 agents sur le site de l'Arboreal à Montreuil (cf. résolution n°2014-04 du CA du 3 avril 2014) ; le coût du loyer supplémentaire est de l'ordre de 1,9 M€/an ; - augmentation des charges externes de l'ordre de 3 M€, compte tenu de l'ajustement du coefficient de déduction de TVA à la suite de la clarification du régime de TVA du versement compensateur et de l'analyse des inspections sur la nature des missions (passage de 95% à 85%).	Ajustement des charges externes non domaniales hors exploitation pour tenir compte de l'accélération de la trajectoire de développement de l'activité grands comptes. + Objectif de gains de productivité sur les charges externes non domaniales hors exploitation augmentant jusqu'à 2% en 2020. + Objectif de baisse des charges externes de soutien-management de 2%/an (-0,6 M€/an).
Impôts et taxes	52,5 M€	56,5 M€	55,5 M€	56,5 M€	55,6 M€	Hypothèse de stabilité des impôts et taxes autour de 56 M€. Pour mémoire, l'extinction progressive de la surcotation CAA (accord du 15/12/2003) entraîne une baisse de charge de 1,4 M€ / BP 2015.	Idem.

Provisions réglementées	32,1 M€	34,1 M€	14,9 M€	28,1 M€	10,5 M€	Calcul de la provision pour renouvellement par différence entre la production immobilisée et l'amortissement des travaux forestiers domaniaux, afin de neutraliser l'impact sur le résultat de la réforme comptable de 2006.	Idem.
-------------------------	---------	---------	---------	---------	---------	--	-------

Hypothèses sur les investissements et financements

	Comptes 2014	Scénario Tendanciel		Scénario Redressé		Hypothèses scénario « Tendanciel »	Hypothèses scénario « Redressé 3 »
		Hypothèse COP 2016	Hypothèse COP 2020	Hypothèse COP 2016	Hypothèse COP 2020		
Investissements en forêt	57,1 M€	72,6 M€	72,6 M€	65,3 M€	65,3 M€	Recalage des investissements en forêt à 72,6 M€/an au total, en application de la programmation pluriannuelle des travaux forestiers approuvée le CA le 18/12/2014	Hypothèse de réalisation de 90% de la programmation normative des travaux forestiers. Gestion foncière pour optimiser la sylviculture : cessions de « petites forêts » dont le produit sert à racheter des parcelles et investir dessus à hauteur de 3,1 M€/an à/c de 2017.
Investissements propres	30,0 M€	44,9 M€	44,9 M€	39,7 M€	39,7 M€	Recalage des investissements propres à 44,9 M€/an au total (informatique, matériels de chantier, immobilier, véhicules). Augmentation de l'investissement immobilier afin de maintenir le parc domanial en état satisfaisant (passage de 13,7 M€ à 20 M€). Stabilité pour les investissements informatiques (7,8 M€), véhicules (9,9 M€), matériels de production (6,6 M€).	Recalage des investissements propres à 39,7 M€/an au total. L'investissement immobilier à 14,8 M€ permet difficilement d'assurer le maintien de l'état du parc, engendrant des risques et des coûts d'entretien croissants. Idem.

Besoin en fonds de roulement	5,0 M€	+1,1 M€	+1,3 M€	-32,1 M€	+1,6 M€	Le CICE de l'exercice 2013 a été préfinancé en 2014 (8,4 M€). Le budget 2015 prévoit le préfinancement du CICE 2014 et 2015. Pour le reste, hypothèse de préfinancement de 85% du CICE chaque année dès 2016, améliorant la trésorerie de 11,4 M€/an. Hypothèse de <i>statu quo</i> sur les délais de paiement des bois sur pied. Annulation de la dette au titre des cotisations 2007 du CAS Pensions (29,2 M€). Abondement du compte courant des filiales pour accompagner l'évolution du portefeuille de participations (en particulier, liquidation d'une filiale bois bûches). Réduction des délais de paiement des bois sur pied : modification de l'échéancier de paiement (aujourd'hui : 22,5% au comptant, 22,5% à 4 mois, 27,5% à 6 mois et 27,5% à 8 mois ; passage à 40%, 30%, 20%, 10%, estimation de l'impact à 21,6 M€, effet « <i>one shot</i> » sur la trésorerie étalé sur 2 ans, 2016 et 2017). Ralentissement des paiements fournisseurs (passage de 45 à 55 jours) : estimation à 9,4 M€, effet « <i>one shot</i> » en 2016. Mise en place d'une procédure d'avance systématique sur les travaux et services : estimation à 10,1 M€, à confirmer par DCBS ; effet « <i>one shot</i> » sur la trésorerie étalé sur 2 ans. Prise en charge du recouvrement des ventes de bois en FC (transfert d'activité des DDFIP), avec délai de reversement par l'ONF aux communes de 1 mois : estimation à environ 18,3 M€, effet « <i>one shot</i> » sur la trésorerie étalé sur 2 ans sous réserve d'étude de faisabilité.
------------------------------	--------	---------	---------	----------	---------	---

Le tableau ci-dessous présente de manière synthétique les principaux paramètres des deux scénarios présentés ci-dessus.

Synthèse

	Résultat net		Besoin de financement	
	2016	2020	Variation annuelle	Variation cumulée
Scénario « Tendanciel »	-50,6 M€	-79,6 M€	+74,6 M€/an	+373 M€
Scénario « Redressé 2 »	-26,8 M€ (hors retraitement comptable CAA pour 24,9 M€)	-27,5 M€	+21,8 M€/an (hors CAA) Ou +32,3 M€/an y compris CAA	+109,1 M€ (Hors CAA évaluée à 52,4 M€) Ou +161,5 M€ y compris CAA.

Le scénario dit « redressé 3 » aboutit à ce stade à un besoin de financement de 407,4 M€ fin 2020, hors CAA évaluée à 52,4 M€ (soit un besoin de financement total de 459,8 M€ fin 2020).

Au total, il apparaît que l'objectif de désendettement de l'Office exige un soutien externe au-delà des efforts de gestion de l'établissement (dont certains nécessitent des décisions des tutelles, cf. description du « scénario redressé »).

Par ailleurs, les modalités de provisionnement pour la forêt publique devront être précisées, afin de pouvoir provisionner en franchise d'impôt.

Enfin, concernant les modalités d'emprunt, il convient de valider l'opportunité de couvrir une part du besoin de financement de l'Office par des emprunts sur une maturité plus longue que les 5 années d'un COP, afin de réduire les risques en cas d'évolution des conditions de financement.