



## **Avis n° 03-A-20 du 29 décembre 2003 relatif au règlement des ventes de l'Office national des forêts**

Le Conseil de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre en date du 29 juillet 2002 enregistrée sous la référence 02/0068A, par laquelle le ministre de l'économie a saisi le Conseil d'une demande d'avis sur la modification introduite au règlement des ventes de bois de l'Office national des forêts (ONF),

Vu le Livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence et le décret 2002-689 du 30 avril 2002 fixant ses conditions d'application,

Vu le code forestier,

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement, entendus lors de la séance du 18 novembre 2003,

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations suivantes.

1. Le ministre de l'économie a saisi le 29 juillet 2002 le Conseil de la concurrence d'une demande d'avis relative à une modification du règlement des ventes de l'ONF adoptée le 28 juin précédent par le conseil d'administration de l'Office.
2. Cette modification introduit au règlement un article 1-5 nouveau, qui autorise à communiquer, sous forme anonyme et instantanée, le prix des meilleures offres non retenues immédiatement après l'attribution du lot concerné lors des ventes publiques de l'ONF. Cet article 1-5 s'applique à l'ensemble des ventes avec mise en concurrence (par adjudication ou appel d'offres) réalisées par l'ONF et est ainsi rédigé :

*"Pour chaque lot vendu après appel à la concurrence, les informations concernant le nom de l'acheteur et le montant de la vente sont disponibles auprès des services de l'ONF.*

*En outre, pour les ventes par soumissions, si le représentant de la forêt concernée l'a autorisée, il peut être donné connaissance du montant des deux meilleures offres qui n'ont pas été retenues sous réserve de respecter l'anonymat de leur auteur.*

*Cette communication est faite lot par lot de manière instantanée et non tracée.*

*Le respect de l'anonymat de l'auteur des offres non retenues est ainsi assuré :*

*en présence d'un total de deux offres reçues, aucune offre non-retenue n'est communiquée,*

- a. *en présence d'un total de trois ou quatre offres reçues, seule la première offre non retenue peut être communiquée,*
- b. *en présence d'un total de cinq offres ou plus, les deux meilleures offres non retenues peuvent être communiquées".*

3. Le régime forestier règle les modalités de gestion des forêts publiques confiées à l'ONF. Il dispose que les ventes de bois par l'Office sont obligatoirement précédées d'une publicité et doivent faire l'objet d'une mise en concurrence selon deux formes possibles, l'appel d'offres ou l'adjudication. La loi renvoie pour l'organisation des ventes à un "*règlement des ventes*" adopté par le conseil d'administration de l'Office. Ce règlement a été pris le 5 avril 1973 puis modifié à cinq reprises, la dernière en date de ces modifications faisant l'objet de la demande d'avis soumise au Conseil.
4. Le marché de la vente de bois (bois sur pied, produits de coupe, chablis) a été profondément désorganisé par la tempête de décembre 1999 et l'afflux de bois qui en a résulté, représente plus de trois années de vente pour les forêts de l'ONF. Les conséquences de la tempête ont été amplifiées par les caractéristiques structurelles du marché du bois en France, qui est fragmenté entre un nombre élevé de petites entreprises d'ancrage local (2 664 scieurs en 2000, la moitié de la production étant le fait de 10 % des entreprises) et dont les ventes annuelles sont concentrées sur quelques semaines en automne (39 % du total des ventes de l'ONF).
5. La modification du règlement des ventes de l'ONF a ainsi été motivée par la demande des acheteurs de disposer d'une meilleure connaissance des prix prévalant sur le marché, et la nécessité pour l'ONF de rétablir progressivement un fonctionnement normal du marché pour organiser la reprise des coupes et donc des ventes
6. La volonté du législateur de faire jouer la concurrence pour les ventes publiques de bois effectuées par l'ONF ressort des articles suivants du code forestier : L.134-7 : "*Les coupes et les produits des coupes dans les bois et forêts de l'Etat sont vendus par l'Office national des forêts avec publicité et appel à la concurrence dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat (...)*", et R.134-4 : "*Les ventes avec publicité et appel à la concurrence prennent la forme soit d'adjudications soit d'appels d'offres par soumissions cachetées. Le choix de la forme de la vente est fait par l'Office national des forêts*".
7. Ce cadre juridique est prolongé par une disposition pénale spécifique destinée à réprimer les ententes et concertations entre acheteurs en matière de prix, qui figure à l'article L.134-4 du code forestier : "*Toute association secrète ou manœuvre entre les marchands de bois ou autres, tendant à nuire aux ventes, à les troubler ou à obtenir les bois à plus bas prix, est punie, indépendamment de tous dommages-intérêts, de six mois d'emprisonnement et de 22500 euros d'amende. Si la vente a été faite au profit de l'association secrète ou des auteurs desdites manœuvres, elle sera déclarée nulle*".
8. Le dispositif de communication du prix des offres non retenues introduit par l'article 1-5 du règlement des ventes de l'ONF ne peut, en lui-même, être considéré comme relevant d'une pratique anticoncurrentielle prohibée par la loi. L'analyse doit donc se porter sur les conditions concrètes de déroulement des ventes publiques avec information sur les prix organisées par l'ONF. Ces ventes ont pour caractéristiques de se tenir au niveau local ou départemental, de porter à chaque fois sur une à plusieurs centaines de lots, présentant une certaine homogénéité et de s'adresser à un cercle limité d'acheteurs présents dans la salle de vente, qui remettent leur offre sur papier ou par saisie informatique, lot par lot, avant l'examen individuel de chaque lot. La remise d'offres sous enveloppe avant la séance n'est, en pratique, le fait que des acheteurs qui seront absents lors de la vente.
9. Les ventes de l'ONF s'analysent ainsi comme des enchères répétitives, avec le risque pour l'acheteur d'une surévaluation du prix proposé, par crainte de perdre le lot.
10. La procédure de communication des prix des offres non retenues introduite par l'article 1-5 du règlement de l'ONF apporte aux acheteurs participant à la vente une information sur la valeur donnée à chaque lot par plusieurs concurrents non identifiés. Cette information

supplémentaire peut avoir pour effet de réduire le risque individuel des acheteurs de surévaluer les lots et, le cas échéant, de diminuer le produit global retiré par l'ONF de ses ventes. Ce double effet du mécanisme d'information, sur les prix et l'efficacité des enchères pour le vendeur, ne porte pas, en lui-même, atteinte au jeu de la concurrence, ce que paraissent démontrer les statistiques fournies à partir de l'expérimentation qui a été menée, même si, compte tenu des perturbations importantes qui ont affecté le marché après la tempête du mois de décembre 1999, il convient probablement de relativiser les résultats de cette étude.

11. Le Conseil note, de surcroît, que des précautions opportunes ont été prises par le règlement qui d'une part, prévoit l'anonymat des auteurs des offres non retenues, et d'autre part, limite le nombre des offres non retenues qui seront révélées en fonction du nombre d'offres qui ont été reçues.
12. Toutefois, la procédure mise en place peut conduire à faciliter la mise en œuvre d'une concertation entre acheteurs, dès lors que l'efficacité d'une éventuelle entente serait confortée par la connaissance des offres remises, dans la mesure où ces informations diffusées dans un cercle restreint de participants pourraient rendre plus aisé la détection d'opérateurs enfreignant la politique de prix arrêtée collectivement par les participants de l'entente et l'exercice de représailles à leur encontre.
13. Le conseil observe que cet effet préjudiciable à la concurrence, découlant éventuellement du dispositif établi par l'ONF, pourrait être en partie corrigé par une modification de la nature des informations diffusées, par exemple, en révélant la moyenne des prix des offres non retenues à l'issue de l'attribution de chaque lot, dès lors que le nombre minimum de participants requis par l'article 1-5 est réuni, plutôt qu'en révélant le montant d'offres individuelles avec leur rang.

Délibéré, sur le rapport oral de M. Debrock, par Mme Hagelsteen, présidente, Mme Pasturel et M. Jenny, vice-présidents.

Le rapporteur général,  
Thierry Dahan

La présidente,  
Marie-Dominique Hagelsteen