



**Avis n° 05-A-06 du 31 mars 2005  
relatif à une demande d'avis de la Compagnie nationale  
des ingénieurs et experts forestiers bois (CNIEFEB)**

Le Conseil de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 12 juillet 2004 et celle complémentaire enregistrée le 30 septembre 2004, sous le numéro 04/0052 A, par lesquelles le président de la Compagnie nationale des ingénieurs et experts forestiers bois (CNIEFEB), sur le fondement des dispositions de l'article L. 462-1 du code de commerce, a saisi le Conseil de la concurrence d'une demande d'avis sur les modalités d'intervention des Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) et par extension de l'Office national des forêts (ONF) et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) sur le marché de l'ingénierie forestière.

Vu le livre IV du code de commerce et le décret n° 2002-689 du 30 avril 2002 pris pour son application ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du gouvernement et les représentants de la Compagnie nationale des ingénieurs et experts forestiers bois (CNIEFEB) entendus au cours de la séance du 23 février 2005 ;

Les représentants de la Direction générale de la forêt et des affaires rurales et de l'Union de la coopération forestière française entendus sur le fondement des dispositions de l'article L. 463-7 du code de commerce

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

1. La Compagnie nationale des ingénieurs et experts forestiers bois (CNIEFEB) a saisi le Conseil de la concurrence d'une demande d'avis sur les modalités d'intervention sur le marché de l'ingénierie forestière, et leur caractère éventuellement anticoncurrentiel, des Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) et par extension de l'Office national des forêts (ONF) et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF).
2. Les experts forestiers libéraux estiment se heurter à une concurrence déloyale de la part des services ou établissements de l'État mentionnés ci-dessus qui pratiqueraient des prix inférieurs aux coûts ainsi qu'une politique commerciale active de prospection de clientèle en abusant de leurs prérogatives de puissance publique.
3. Les saisissants reprochent également aux CRPF d'avoir favorisé depuis leur création en 1967, par des subventions et des appuis techniques, le développement de coopératives forestières qui assurent la satisfaction des besoins en ingénierie forestière des propriétaires

qu'elles regroupent en recrutant pour ce faire des personnels propres au lieu de faire appel aux prestataires déjà présents sur le marché.

4. Ils affirment que cette concurrence publique nuit gravement au développement de la profession des experts forestiers et souhaitent que soient précisés les principes et règles juridiques devant guider et encadrer les interventions des CRPF, de l'ONF et des DDAF, afin d'éviter à l'avenir tout risque de distorsion de concurrence sur le marché de l'ingénierie forestière.
5. A titre liminaire, il convient de rappeler qu'il n'appartient pas au Conseil de la concurrence, saisi d'une demande d'avis sur le fondement des dispositions de l'article L. 462-1 du code de commerce, de se prononcer sur la question de savoir si telle ou telle pratique d'un opérateur est contraire aux dispositions des articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-5 du code de commerce. Seule une saisine contentieuse et la mise en œuvre d'une procédure pleinement contradictoire, prévue par les articles L. 463-1 et suivants dudit code, sont de nature à permettre une appréciation de la licéité de la pratique considérée au regard des dispositions prohibant les ententes illicites et les abus anticoncurrentiels de position dominante ou de dépendance économique.
6. Toutefois, en application de la procédure prévue à l'article L. 462-1 du code de commerce, rien ne s'oppose à ce que le Conseil réponde aux questions qui lui sont posées, dans la mesure où elles présentent un caractère de généralité suffisant et où elles mettent en cause des principes de concurrence.

## **I. Le marché de l'ingénierie forestière et les modalités d'intervention des différents acteurs sur ce marché**

7. L'ingénierie forestière regroupe l'ensemble des prestations réalisées par les experts forestiers libéraux inscrits sur la liste dressée annuellement par le ministre chargé de l'agriculture et de la forêt en application de la loi n° 72-565 du 5 juillet 1972 modifiée ainsi que par les ingénieurs et autres techniciens supérieurs qui, par leurs expertises, concourent à l'exploitation de la forêt privée française. Les experts forestiers interviennent pour le compte de propriétaires forestiers, selon des ordres de mission ou mandats, en qualité de consultant, de maître d'œuvre ou de gestionnaire.

### **A. LES DEMANDEURS**

8. Les demandeurs potentiels de prestations d'ingénierie forestière sont les propriétaires forestiers privés, le régime forestier public étant géré en monopole légal par l'Office national des forêts (ONF).
9. La dernière évaluation de la forêt française remonte à 1999 (source : ministère de l'agriculture, service de l'inventaire forestier national et service central des enquêtes et études statistiques) et fait état d'une superficie de 15 millions d'hectares couvrant 27 % du territoire national, dont 11 millions d'hectares de forêts privées.

10. La surface de la forêt privée est en croissance depuis le début du XIX<sup>ème</sup> siècle. Sa progression s'est particulièrement accélérée depuis les années 1950, à la suite de la mise en place du Fonds forestier national créé en 1946.
11. La forêt française représente une valeur de récolte de plus de 1500 M€ dont 600 M€ proviennent de la forêt privée. 40 % des bois sont mis en vente par l'ONF.
12. En 1999, la forêt privée française compte 4 millions de propriétaires dont les 3/4 possèdent moins de 1 hectare et dont l'origine sociale est très diverse, 25% d'entre eux seulement étant agriculteurs.
13. Ce constat a amené les pouvoirs publics à créer en 1963 des structures publiques chargées de favoriser le regroupement des propriétaires forestiers privés et de vulgariser des méthodes rationnelles de sylviculture dans le respect de l'environnement.

## **B. LES OFFREURS**

14. Par agrégation des données produites par chacun des intervenants, le chiffre d'affaires global de l'ingénierie forestière peut être évalué pour l'année 2003 à la somme de 45,3 M€ Les offreurs sur le marché de l'ingénierie forestière sont de deux ordres : les intervenants privés et les intervenants publics.
15. Ce sont les coopératives forestières qui constituent le premier acteur sur le marché de l'ingénierie forestière (52 %), en progression constante depuis 1967. Les experts forestiers libéraux sont au deuxième rang (44 %), après avoir été pendant longtemps le premier et quasiment seul acteur.
16. Les services publics restent en retrait comme acteur direct (4 %), l'un d'entre eux, les CRPF, ayant toutefois joué un rôle important dans la répartition de ce chiffre d'affaires entre les différents acteurs, du fait de son action en faveur des coopératives forestières.

### **1. LES INTERVENANTS PRIVÉS**

17. Parmi les intervenants privés, deux grands groupes se distinguent, les experts forestiers libéraux qui sont les intervenants les plus anciens et les techniciens des coopératives forestières dont le développement a été favorisé à partir de 1967 par les CRPF.

#### ***Les experts forestiers libéraux***

18. C'est une ordonnance royale de Charles IX en 1567 qui officialise la profession d'expert forestier pour la première fois sous la dénomination de « *donneur d'avis* ». La révolution de 1789 a aboli les premières réglementations royales mais sans leur substituer de nouvelles règles.
19. Jusqu'en 1972, 1800 professionnels de la forêt exerçaient en France sans reconnaissance professionnelle réglementaire. Il faut attendre la loi du 5 juillet 1972 pour que soit reconnu et protégé le titre d'expert forestier par l'inscription sur une liste nationale dressée par le ministère de l'agriculture. La liste compte aujourd'hui 176 experts forestiers dont 107 adhérents à la CNIEFEB, le syndicat professionnel saisissant, qui a été créé dès 1947. Ils aménagent la forêt selon des objectifs déterminés par les donneurs

d'ordre, c'est-à-dire les propriétaires forestiers privés, en respectant, suivant leur code de déontologie, l'environnement et la réglementation en vigueur.

20. Si les experts forestiers libéraux travaillent souvent avec des propriétaires de forêt d'une dimension suffisante pour avoir la volonté de gérer leur forêt, ils sont également à l'origine de quelques regroupements de petits propriétaires, notamment en Touraine où une coopérative comptant 750 propriétaires a vu le jour et fait appel essentiellement, pour son fonctionnement, à des prestataires extérieurs mis en concurrence.
21. La CNIEFEB a évalué le chiffre d'affaires pour 2003 de l'ensemble de ses 107 adhérents (14,3 M€) et l'a étendu proportionnellement à l'ensemble des 176 experts forestiers français, ce qui donne un chiffre d'affaires de 19,7 M€ pour l'année 2003 (il avait été estimé à 18,2 M€ en 1986, à 17,2 M€ en 1996 et à 16,4 M€ en 1999).
22. Le chiffre d'affaires des experts forestiers libéraux se contracte (- 4,8 %) de 1996 à 1999. Si le chiffre d'affaires de 2003 fait apparaître une augmentation de 12 % par rapport à 1996, il est à noter que cette augmentation est inférieure à l'érosion monétaire alors qu'elle aurait dû être plus forte du fait de l'importance accrue des travaux, engendrés par la tempête de décembre 1999, qui semble avoir bénéficié davantage aux intervenants publics, les DDAF, l'ONF et les CRPF, ainsi qu'aux structures proches de ceux-ci, les coopératives forestières.

### *Les coopératives forestières*

23. La coopération forestière, phénomène préexistant à la création des CRPF notamment dans l'Est de la France, s'est développée fortement à partir de 1967 sous l'impulsion des CRPF.
24. L'article R. 248-33 du code forestier prévoit que peuvent demander leur agrément en qualité d'organisme de gestion et d'exploitation forestière en commun (OGEC), les sociétés coopératives agricoles et forestières, les associations de propriétaires forestiers du type loi de 1901 et les syndicats professionnels régis par le livre IV du code du travail.
25. Or, force est de constater que les CRPF, chargés de favoriser le regroupement des propriétaires forestiers privés, ont essentiellement favorisé le développement des coopératives forestières qui sont au nombre de 40 aujourd'hui. Au moins durant la période allant de 1967 à 1992, les CRPF ont appuyé directement ou indirectement ces coopératives dans leur action de regroupement des sylviculteurs pour la mise en marché des bois ainsi que pour la réalisation de travaux.
26. Ces coopératives forestières, qui adhèrent à l'Union de la coopération forestière française (UCFF), emploient plus de 900 agents dont 400 techniciens supérieurs ayant une activité de prestations d'ingénierie forestière.
27. Au sein de ces coopératives, les propriétaires forestiers se sont dotés d'une large palette de personnels leur permettant de maîtriser toutes les phases de l'exploitation de leur forêt, lesquelles peuvent se regrouper en trois secteurs principaux d'activités, dont les deux premiers concernent des prestations d'ingénierie forestière :
  - la gestion forestière, les plans simples de gestion, la maîtrise d'œuvre des travaux forestiers, les reboisements, les estimations et expertises diverses.
  - l'approvisionnement en plants forestiers et produits phytosanitaires, en petit matériel forestier et équipements divers,

- le regroupement de l'offre de bois, les ventes amiables et groupées, l'abattage, le débardage et le transport du bois.

28. L'UCFF a évalué le montant annuel de ces prestations. En ajoutant les prestations de service (4,5 M€) à la maîtrise d'œuvre sur travaux forestiers (3 M€) et aux prestations liées à la récolte et à la commercialisation du bois (16 M€), l'UCFF affiche un chiffre d'affaires, en ingénierie forestière, de 23,5 M€ pour l'année 2003.

## 2. LES INTERVENANTS PUBLICS

### *Les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF)*

29. L'expertise des DDAF en matière forestière s'est exercée traditionnellement en maîtrise d'œuvre et en assistance-conseil, d'une part, pour des travaux de boisement, de reboisement et d'amélioration forestière et, d'autre part, pour des travaux d'équipement forestier et de protection de la forêt.
30. Les DDAF interviennent le plus souvent en faveur de propriétaires privés (entre 80% et 90 % des interventions), les forêts domaniales étant gérées en monopole par l'ONF.
31. Elles privilégient les prestations de service pour le compte de ces propriétaires afin notamment, de prévenir les risques d'incendie. Ces prestations sont, le plus souvent, intégrées aux stratégies arrêtées par les Préfets de département, notamment dans les départements du midi de la France. Aujourd'hui, dans le contexte général d'une baisse des activités dans ce domaine, seule la part des prestations d'intérêt général des DDAF liées à la protection de la forêt reste stable.
32. Le montant total des prestations d'ingénierie forestière des DDAF, qui a pu atteindre jusqu'à 1,2 M€ en 1998 et en 1999, a nettement baissé ces derniers temps : 0,5 M€ en 2002 et 0,6 M€ en 2003. Le nombre de personnel affectés à cette activité a également sensiblement baissé : 35 équivalents temps plein (Etp) en 1999 et 20 Etp en 2003.
33. Il est à noter que l'ingénierie forestière représente seulement 1 % de l'ingénierie publique réalisée par les DDAF. Ces données nationales restent faibles. Toutefois, comme pour l'ONF, les prestations d'ingénierie forestières des DDAF ne sont pas réparties de façon égalitaire sur le territoire français. En particulier dans le sud de la France, la concurrence des DDAF est ressentie de façon plus pressante par les experts forestiers libéraux.

### *L'Office national des forêts (ONF)*

34. L'Office national des forêts est un établissement public national à caractère industriel et commercial (article L. 121-1 du code forestier) créé en 1966. Il assure la gestion de la forêt domaniale de l'État ainsi que la mise en œuvre du régime forestier dans les autres bois, forêts et terrains relevant de ce régime (appartenant aux régions, départements et communes...) dans le cadre d'un monopole légal défini aux articles L. 12-2 et L. 12-3 du code forestier.
35. L'article L. 121-4 du même code prévoit que l'ONF peut également intervenir sur le marché concurrentiel, mais dans le cadre de conventions pluriannuelles (10 ans minimum) passées avec des personnes publiques ou privées, notamment pour assurer la gestion des forêts autre que celle de l'Etat. Le chiffre d'affaires annuel de l'ONF est de l'ordre de 600 M€ et son activité conventionnelle tous clients confondus s'élève à 138 M€

36. L'ONF ne gère que 27 500 hectares pour 270 propriétaires privés alors que la surface de la forêt privée est de 11 millions d'hectares et le nombre de propriétaires forestiers privés de l'ordre de 4 millions. L'ingénierie forestière développée par l'ONF au profit des propriétaires forestiers privés se serait élevée en 2003 à seulement 0,9 M€ et en régression régulière depuis 1999.
37. La part de l'activité conventionnelle de l'ONF revenant à l'ingénierie développée en matière de gestion des forêts est donc très marginale pour le budget de l'ONF. Toutefois, les prestations de l'ONF à destination des propriétaires privés ne sont pas réparties de façon égalitaire sur le territoire français et peuvent représenter, selon les régions, une concurrence sérieuse pour les experts forestiers libéraux.

### ***Les centres régionaux de la propriété forestière (CRPF)***

38. Les centres régionaux de la propriété forestière (CRPF), établissements publics administratifs créés par la loi d'orientation forestière du 6 août 1963, n'ont été effectivement mis en place qu'en 1967.
39. Le Centre national professionnel de la propriété forestière (CNPPF), chargé de coordonner les actions des 18 CRPF et de répartir la dotation annuelle provenant de l'Etat (13 M€ en 2003) et celle provenant des cotisations prélevées par les chambres d'agriculture (8 M€ en 2003), n'a été mis en place que le 1<sup>er</sup> janvier 2003.
40. Bien que l'article L. 221-1 du code forestier leur interdise "*tout acte relevant du secteur marchand de gestion directe, de maîtrise d'œuvre de travaux ou de commercialisation*", les CRPF figurent parmi les offreurs présents sur le marché de l'ingénierie forestière.
41. Les CRPF reconnaissent avoir effectué, de façon exceptionnelle, de tels actes, d'une part, lors de la création de certaines coopératives forestières et, d'autre part, à la suite de la tempête de décembre 1999. Il est difficile d'évaluer, au prix du marché, le chiffre d'affaires correspondant à ces prestations qui ont été effectuées gratuitement.
42. L'aide initiale apportée à la création de certaines coopératives forestières a consisté en une mise à disposition de techniciens pour laquelle aucune évaluation n'a été effectuée.
43. Durant les trois années qui ont suivi la tempête de décembre 1999, des prestations ont été effectuées gratuitement par 89 "*techniciens tempête*" recrutés spécialement sur fonds publics de l'Etat. Selon le directeur général du CNPPF 10 % seulement de leur temps de travail aurait été consacré à des tâches d'ingénierie forestière, ce qui a représenté une somme d'environ 361 000 € par an.

## **II. Les conditions de l'exercice de la concurrence par les prestataires publics présents sur le marché de l'ingénierie forestière**

44. L'analyse sommaire du marché de l'ingénierie forestière indique que les prestations de l'ONF et des DDAF ne le perturbent pas de façon sensible, du moins si l'on s'en tient à une approche nationale. Des éléments factuels présents au dossier peuvent toutefois faire craindre une présence plus forte de ces services sur le marché concurrentiel dans certaines

régions françaises. Aussi, le présent avis précisera-t-il dans un premier temps les principes et règles que doivent respecter les services publics administratifs, que sont les DDAF, et l'établissement public industriel et commercial, qu'est l'ONF, pour pouvoir être présents sur le marché concurrentiel dans le respect du droit de la concurrence.

45. Les diverses auditions pratiquées, et notamment celle de la représentante du ministère de l'agriculture lors de la commission permanente du 23 février 2005, ont permis de préciser les enjeux que représente pour les pouvoirs publics la gestion de la forêt privée française.
46. Les pouvoirs publics souhaitent, d'une part, que cette forêt soit exploitée pour la production de bois, activité qui peut être partiellement ou totalement rentabilisée et, d'autre part, qu'elle soit entretenue afin de limiter les risques d'incendie et maintenir un espace environnemental de qualité, objectifs qui correspondent à la réalisation d'externalités positives au bénéfice de la collectivité nationale toute entière.
47. Concernant l'entretien des forêts privées, il s'agit avant tout d'une défaillance des propriétaires privés et non des experts forestiers libéraux. L'intervention de l'Etat devrait donc consister plutôt à inciter les propriétaires à entretenir leurs forêts qu'à intervenir lui-même à la place d'un agent économique qui n'est pas défaillant.
48. Le problème principal rencontré par les pouvoirs publics réside dans le fait que cette forêt privée est trop morcelée. Toute action passe donc par le regroupement des 4 millions de propriétaires, dont les 3/4 possèdent moins de 1 hectare.
49. Dès lors, les pouvoirs publics ont mis en place un mode opératoire privilégié, pour ne pas dire unique, dans lequel les CRPF ont été chargés de sensibiliser les petits propriétaires forestiers afin qu'ils se regroupent, essentiellement sous la forme de coopératives forestières, les techniciens des CRPF et des coopératives assurant en interne l'ensemble des prestations nécessaires y compris celles d'ingénierie forestière.
50. Les experts forestiers libéraux ont été marginalisés dans cette démarche, les services de l'Etat considérant qu'ils seraient plus naturellement tournés vers la gestion des grosses propriétés forestières.
51. Les experts forestiers libéraux ne se satisfont pas d'une telle approche et souhaitent participer tant à l'effort de regroupement des petits propriétaires qu'à l'offre de prestations d'ingénierie dans le cadre d'une compétition transparente et régulière avec les coopératives forestières et les prestataires publics.
52. Le présent avis s'attachera donc, dans un deuxième temps, à adresser des recommandations particulières aux CRPF afin que leur action de sensibilisation en faveur du regroupement puisse s'accomplir en toute neutralité et dans le respect du droit de la concurrence.

#### **1. LES DIRECTIONS DÉPARTEMENTALES DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORÊT (DDAF )**

53. Les DDAF font partie des services déconcentrés du ministère de l'agriculture et sont chargés d'appliquer dans les départements la politique forestière de l'État. En outre, les DDAF assurent la gestion des aides de l'État au développement de la forêt et ont été souvent amenées à assurer également la gestion de programmes européens, réalisant l'instruction des demandes d'aide ainsi que le contrôle des travaux effectués avant le versement des fonds alloués.

54. A côté de leur activité publique, qui constitue leur activité principale, les DDAF réalisent des prestations d'ingénierie auprès des collectivités territoriales ainsi que, de façon encore plus accessoire, pour le compte de particuliers, en l'espèce de propriétaires forestiers.
55. Les modalités d'intervention que les DDAF retiennent aujourd'hui pour leurs prestations au bénéfice de commanditaires de droit privé sont calquées sur celles appliquées pour les personnes morales de droit public :
- textes réglementaires : décret n° 2000-257 du 15 mars 2000 et arrêtés subséquents et code des marchés publics du 09/09/2001 et du 07/01/2004 qui font entrer, ipso facto, l'ensemble des prestations d'ingénierie dans le droit de la concurrence ;
  - élaboration des offres de prestation selon les termes de la circulaire du 01/10/2001 qui précise que les prix sont élaborés en fonction de l'ensemble des coûts concourant à la réalisation de l'opération à partir de la comptabilité analytique mise en place dans chaque DDAF depuis l'an 2000.
56. Le Conseil de la concurrence a pris bonne note des instructions données par le service du ministère de l'agriculture assurant la tutelle des DDAF afin qu'elles limitent leurs prestations d'ingénierie forestière à destination des propriétaires privés.
57. Toutefois, le Conseil rappelle les principes qui s'appliquent aux activités marchandes des services administratifs déconcentrés de l'Etat que sont les DDAF.
- un service public administratif n'a pas vocation à effectuer une prestation à caractère marchand alors qu'il n'y a pas carence de l'initiative privée, sauf à justifier d'un lien étroit et nécessaire avec son activité de service public d'intérêt général, comme par exemple la lutte contre les incendies de forêt dans le sud de la France ;
  - une étanchéité totale doit exister entre les activités de gestion et de contrôle des aides publiques et les activités marchandes ;
  - les prix pratiqués doivent, en tout état de cause, couvrir l'ensemble des coûts affichés par une comptabilité de type analytique excluant l'utilisation de toute subvention croisée ;
58. Pour l'avenir, le Conseil est d'avis que les DDAF, dans les départements où elles assurent des prestations d'ingénierie forestière, affinent leur comptabilité analytique afin de permettre un éventuel contrôle aussi facile, rapide et automatique que possible des coûts et tarifs attachés à ces activités.

## **2. L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS (ONF)**

59. L'Office national des forêts est chargé par la loi de gérer et équiper les forêts domaniales, qui font partie du domaine privé de l'État, et de mettre en œuvre le régime forestier dans les forêts des collectivités territoriales. Dans ces deux cas, il s'agit de mettre en œuvre une mission de service public dans le cadre d'un monopole légal défini aux articles L. 121-2 et L. 121-3 du code forestier.
60. L'ONF, qui est un établissement public industriel et commercial national, peut également intervenir sur le marché concurrentiel dans le cadre de conventions pluriannuelles passées avec des personnes publiques ou privées excluant toute action ponctuelle au bénéfice d'un particulier ou d'une collectivité.

61. La logique de tout établissement public industriel et commercial est de se comporter, dans le cadre de ses missions, comme une entreprise privée et de couvrir par ses ressources propres l'ensemble de ses charges.
62. On peut concevoir, pour la partie de ses missions effectuées dans le cadre du monopole légal que des dotations annuelles publiques viennent compléter ses ressources propres pour tenir compte des sujétions particulières que l'État impose à l'ONF dans la gestion de sa forêt et dans la mise en œuvre du régime forestier.
63. Mais, en ce qui concerne le volet conventionnel de l'activité de l'ONF, l'équilibre des comptes doit être la règle et les prix pratiqués doivent couvrir l'ensemble des coûts.
64. La comptabilité analytique de l'ONF doit permettre d'identifier clairement ces deux types d'activités et, à l'intérieur des activités marchandes en concurrence, d'identifier chaque prestation et en particulier l'ingénierie forestière, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Cette comptabilité doit justifier de la non affectation à ces activités des dotations publiques perçues dans le cadre des activités en monopole de l'ONF.

### **3. LES CENTRES RÉGIONAUX DE LA PROPRIÉTÉ FORESTIÈRE (CRPF)**

65. Les CRPF sont des établissements publics administratifs de l'État, à compétence régionale, administrés par des propriétaires forestiers élus, sous la tutelle du préfet de région. Ils remplissent leurs missions d'orientation et de développement de la production de la forêt privée française dans le cadre de la politique forestière nationale et approuvent, notamment, les plans simples de gestion.
66. Le Conseil souhaite adresser au ministère de l'agriculture, qui exerce la tutelle des CRPF, des recommandations dans trois domaines où leur activité est susceptible d'engendrer des dysfonctionnements du marché de l'ingénierie forestière.

#### Sur les interventions prohibées des CRPF

67. Les missions des CRPF définies par la loi de 1963 ont été reprises à l'article L. 221-1 du code forestier qui leur interdit « *tout acte relevant du secteur marchand de gestion directe, de maîtrise d'œuvre de travaux ou de commercialisation* ».
68. Or, les techniciens de ces organismes ont parfois des difficultés à faire la distinction entre la vulgarisation des techniques de sylviculture, les incitations au regroupement des petits propriétaires forestiers qui rentrent dans leurs attributions et les activités de gestion directe qui leur sont interdites.
69. Il n'est pas rare que les rapports d'activités annuels de certains CRPF fassent état de la recherche par leurs techniciens de diagnostics de gestion de petites propriétés ou de schémas de desserte, prestations d'ingénierie forestière relevant du secteur marchand.
70. Le CNPPF et les CRPF auditionnés ont reconnu, par ailleurs, que lors de la création de certaines coopératives forestières et durant les trois années qui ont suivi la tempête de 1999, des techniciens recrutés sur fonds publics se sont livrés, directement en tant que salariés des CRPF ou dans le cadre de mise à disposition auprès de coopératives forestières, à des prestations gratuites d'ingénierie relevant du secteur marchand, ce qui est de nature à fausser le libre jeu de la concurrence.

71. Aussi, le Conseil de la concurrence rappelle-il fermement aux responsables des CRPF et à la tutelle de ces établissements, l'interdiction qui leur est faite par le code forestier d'intervenir, directement ou indirectement, sur le secteur marchand et en particulier, dans le cas d'espèce, sur le marché de l'ingénierie forestière.

Sur les confusions de responsabilité entre les CRPF et les coopératives forestières.

72. Dans le cadre de leur mission de regroupement des petits propriétaires forestiers, les CRPF ont suscité la création de coopératives forestières. Cette activité entre effectivement dans les missions dévolues aux CRPF.
73. Mais les rôles des CRPF et des coopératives forestières doivent rester distincts, ce qui implique une séparation claire des pouvoirs entre les deux types de structures. Ainsi, l'article R. 221-2 du code forestier dispose que les CRPF ne peuvent faire partie de syndicats, coopératives, sociétés, associations, comités ou groupements d'aucune sorte ou y être représentés. Cette séparation est de nature à éviter que surgissent des conflits d'intérêts.
74. Par extension de ce principe, le Conseil de la concurrence estime qu'aucun membre du conseil d'administration d'un CRPF ne devrait pouvoir être également membre du conseil d'administration d'une des structures visées par l'article R. 221-2 du code forestier, et en particulier d'une coopérative forestière, ce qui est souvent le cas actuellement.
75. Par ailleurs, on constate que lesdites coopératives se sont dotées d'un personnel propre important (900 agents dont 400 techniciens aptes à réaliser toutes les prestations d'ingénierie forestière). Le Conseil note que certains des personnels ainsi recrutés par les coopératives sont choisis parmi les anciens salariés des CRPF. Cette politique de recrutement direct préférée au recours, selon des besoins qui fluctuent dans le temps, à des prestataires privés extérieurs mis en concurrence, pénalise de fait la profession des experts forestiers libéraux et risque de placer certaines coopératives dans une situation financière difficile dans le cas où la vente de bois ne suffirait pas à équilibrer leurs comptes.
76. Or ce mode opératoire en gestion directe semble avoir été privilégié voire encouragé par les CRPF. Aussi, le Conseil, s'appuyant sur les dispositions de l'article L. 221-1 du code forestier, invite les CRPF à varier les formes de regroupement qu'ils mettent en place pour développer la gestion forestière et à susciter la création non seulement de coopératives forestières mais également d'associations et de syndicats professionnels lorsque ces structures apparaissent adaptées aux conditions locales.
77. D'une manière générale, les CRPF doivent également rappeler aux coopératives qu'il leur appartient d'assurer seules leur équilibre économique, sans subvention publique de fonctionnement, et les mettre en garde sur les risques de recrutements inadaptés. Le choix de gérer en interne les prestations d'ingénierie forestière ou de les externaliser, dans le cadre d'une mise en concurrence des prestataires privés, doit se faire essentiellement en fonction de critères économiques objectifs propres à chaque coopérative.
78. Outre les indications spécifiques données à chacun des intervenants publics sur le marché de l'ingénierie forestière, le Conseil de la concurrence invite l'ensemble des opérateurs privés et publics de ce secteur à prendre connaissance et à s'inspirer de l'expérience mise en œuvre par les partenaires de l'ingénierie du bâtiment qui ont mis en place un observatoire de l'ingénierie publique et privée du BTP (cf. décision du Conseil de la

concurrence n° [04-D-53](#) du 9 novembre 2004) afin de prévenir les litiges, notamment de concurrence, engendrés par cette activité et de limiter ainsi les contentieux à venir.

Délibéré sur le rapport oral de M. Norbert Samson, par M. Lasserre, président, M. Nasse, Mme Aubert et Mme Perrot, vice-présidents.

Le rapporteur général,

Thierry Dahan

Pour le président empêché, le  
vice-président

Philippe Nasse

---

© Conseil de la concurrence