

Autorité
de la concurrence



**Avis n° 09-A-33 du 29 septembre 2009
relatif aux modalités de la vente de bois par
l'Office national des forêts (ONF)**

L'Autorité de la concurrence (section II),

Vu la lettre, enregistrée le 27 février 2009 sous le numéro 09/0018 A, par laquelle la Fédération nationale du bois, la Fédération française des producteurs de pâtes de cellulose et l'Union des industries des panneaux de process ont saisi le Conseil de la concurrence d'une demande d'avis relative à la vente de bois relevant du régime forestier public par l'Office national des forêts ;

Vu le Traité instituant la Communauté européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement et les représentants des fédérations saisissantes entendus au cours de la séance du 15 juillet 2009 ;

Les représentants de l'Office national des forêts entendus, conformément aux dispositions de l'alinéa 2 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 Fédération nationale du bois (FNB), la Fédération française des producteurs de pâtes de cellulose (FFPPC) et l'Union des industries des panneaux de process (UIPP) ont saisi pour avis le Conseil, devenu depuis lors l'Autorité de la concurrence. Elles demandent que soient précisées les conditions dans lesquelles l'Office national des forêts (ONF) peut recourir à la vente de gré à gré pour les ventes de bois relevant du régime forestier public. Elles mettent plus généralement en cause l'absence de transparence quant aux volumes mis en vente par l'Office, la possibilité, à l'avenir, de l'exercice par celui-ci des missions d'inventaire actuellement assurées par l'Inventaire forestier national (IFN), la gestion d'activités commerciales, notamment par la filiale ONF-énergie ainsi que les clauses générales de vente qui excluent de la vente en bloc et sur pied les sous-produits et les rémanents de coupes et qui permettent à l'ONF de ne supporter aucune responsabilité en cas de désengagement des collectivités ou personnes morales propriétaires dans le cadre des ventes groupées de bois façonné à la mesure.
2. A titre liminaire, l'Autorité rappelle que, consultée en application de l'article L. 462-1 du code de commerce, elle ne peut se prononcer que sur des questions de concurrence d'ordre général. Il ne lui appartient pas, dans ce cadre, de statuer sur le point de savoir si telle ou telle pratique précise est ou serait contraire aux articles 81 CE ou 82 CE et aux articles L. 420-1 et L. 420-2 du code de commerce. En effet, seule une saisine contentieuse et la mise en œuvre de la procédure contradictoire prévue aux articles L. 463-1 et suivants du code de commerce sont de nature à permettre l'appréciation de la licéité d'une pratique au regard des dispositions relatives aux ententes ou aux abus de position dominante.
3. En l'espèce, l'Autorité peut répondre aux questions qui lui sont posées, dans la mesure où, prises dans leur ensemble, elles portent sur les conditions d'intervention de l'ONF sur le marché.

I. Les ventes de bois

A. L'OFFICE NATIONAL DES FORETS (ONF)

4. L'ONF est un établissement public à caractère industriel et commercial à compétence nationale, créé par la loi n° 64-1278 du 23 décembre 1964, dont l'existence et les missions sont énoncées aux articles L. 121-1 et suivants du code forestier. Placé sous la tutelle de l'État, il est chargé de la gestion et de l'aménagement des forêts appartenant à celui-ci et de la mise en œuvre du régime forestier des bois appartenant aux collectivités locales. A ce titre, il concourt à des missions d'intérêt général telles que la défense des forêts contre l'incendie, la restauration de terrains en montagne, l'entretien de dunes ou d'espaces protégés et, plus généralement, l'aménagement forestier. Il n'est pas propriétaire des forêts et terrains qu'il est chargé de gérer. Dans le cadre du régime forestier, il procède à des ventes de bois, sous diverses formes de livraison. Le bois peut être vendu sur pied ou façonné, en bloc ou à la mesure.
5. En France, les forêts à vocation de production de bois couvrent plus de 15 millions d'hectares. Les trois quarts de cette surface sont détenus par environ 3,5 millions de propriétaires privés.

6. L'ONF gère directement 1,78 million d'hectares de forêts domaniales de l'État et 2,45 millions d'hectares de forêts communales, soumises au régime forestier, pour lesquelles l'Office agit comme mandataire des collectivités. Il dispose à cet égard d'un monopole légal qui fait obstacle à ce que ces dernières puissent confier à un tiers l'exploitation des bois communaux relevant dudit régime (cour administrative d'appel de Nancy, 19 octobre 2006, commune de Foncine le Bas, n° 05NC00846). L'État ou les communes demeurent propriétaires des bois mis en vente pour leur compte par l'ONF.
7. En 2008, le volume global de bois vendu par l'ONF s'élève à 11,16 millions de m³ dont 5,8 millions de m³ de bois domaniaux d'État. La vente de bois est sa première source de recettes. Son chiffre d'affaires net était en 2007 de 607,4 millions d'euros dont 252,5 millions de produits de vente de bois du domaine de l'État (6,6 millions de m³ vendus) et 64,9 millions de contributions publiques. En 2008, son chiffre d'affaires était de 584 millions d'euros, dont 220,9 millions d'euros de ventes de bois et 80,4 millions d'euros de contributions publiques.
8. Le contrat État-ONF applicable de 2007 à 2011 assigne notamment les objectifs suivants à l'établissement public, s'agissant des forêts domaniales : optimiser les volumes de bois récoltés, qui devront être portés à un niveau compris entre 6,8 et 7,5 millions de m³ et participer avec sa filiale ONF-Énergie au développement des usages énergétiques du bois. S'agissant des forêts communales, il est prévu que le volume de bois mis sur le marché atteigne 8,4 millions de m³ (+150 000 m³ chaque année) et qu'en fin de période le quart soit vendu au moyen de contrats d'approvisionnement.
9. Distinctes des missions de service public, les activités de vente de bois au nom de l'État ou pour le compte des collectivités locales ne mettent pas en œuvre l'exercice de prérogatives de puissance publique et sont soumises aux règles de concurrence. Le Conseil de la concurrence s'est déjà prononcé à plusieurs reprises sur les activités de l'ONF, en particulier sur le règlement des ventes et la publicité des offres non retenues (avis n° [03-A-20](#) du 29 décembre 2003) mais aussi sur l'activité d'ingénierie forestière menée par l'Office (avis n° [05-A-06](#) du 31 mars 2005).
10. L'ONF commercialise environ, en moyenne, une part comprise entre 35 % à 40 % des bois mis sur le marché national annuellement, dont le volume global, mesuré par une enquête annuelle de branche, s'élève à environ 36 à 38 millions de m³, hors la part auto consommée, qui est d'environ 20 millions de m³. Ce volume global, ainsi que celui vendu par l'ONF, varient sensiblement d'une année sur l'autre, notamment en raison d'aléas climatiques. L'activité de vente de l'ONF représente en moyenne environ 50 % du total des ventes de chêne ou de sapin épicéa et 80 % pour le hêtre. Au demeurant, la position de marché de l'ONF doit s'apprécier en tenant compte de la forte composante régionale des transactions, qui s'explique par le coût du transport ou l'implantation historique et géographique des industriels de première transformation, souvent à proximité de la ressource, et de la multiplicité des vendeurs privés. Le reste de l'offre est très fortement atomisé.

B. LES MODALITES DE VENTE DE BOIS

11. Historiquement, les ventes de bois par l'ONF donnaient essentiellement lieu à des adjudications ou à des appels d'offres, tandis que les négociations de gré à gré étaient très résiduelles. Cette situation a récemment évolué. L'article L. 134-7 du code forestier, dans sa version résultant de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005, dispose désormais : « *Les*

coupes et produits des coupes dans les bois et forêts de l'État sont vendus par l'Office national des forêts soit par adjudication ou appel d'offres, soit de gré à gré, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. Des contrats d'approvisionnement pluriannuels peuvent être conclus ». Ces opérations doivent, en application de l'article R. 134-4 du code forestier, être conformes à un règlement des ventes.

12. Le conseil d'administration de l'ONF a approuvé, le 22 septembre 2005, trois règlements des ventes portant respectivement sur les ventes par adjudication, par appel d'offres et de gré à gré, complétés par des cahiers de clauses générales de ventes adoptés par le conseil d'administration du 28 novembre 2007.
13. La réglementation issue de ces textes facilite les ventes de gré à gré, antérieurement subordonnées à des motifs d'ordre technique ou commercial et qui ne pouvaient intervenir que dans les cas limitativement énumérés par le code rural. La conclusion de contrats d'approvisionnement et, plus généralement, de ventes de gré à gré, est en outre encouragée par le contrat État-ONF (2007-2011) : « *L'ONF contribuera aux besoins en approvisionnement régulier de la filière bois en développant le recours à des contrats et à la mutualisation des ventes de produits répondant à la demande de ses clients* ». Le recours à la contractualisation assigné par ce document à l'ONF est de 35 % du volume total vendu en 2011. Le projet d'établissement élaboré par l'ONF pour mettre en œuvre sur le plan opérationnel le contrat État-ONF, couvrant la même période, fixe comme objectifs d'accroître de 40 millions d'euros la valeur ajoutée sur les ventes de bois, d'améliorer l'efficacité des ventes publiques, notamment par un recours accru aux techniques de communication modernes, de développer les contrats d'approvisionnement, pilotés en concertation avec la Fédération nationale du bois, de développer la part du bois vendu façonné et le bois « énergie ».
14. Les ventes de gré à gré découlent principalement de l'exécution de contrats d'approvisionnement conclus par l'ONF avec des acteurs de la filière, contrats dont la durée d'exécution peut être pluriannuelle ou, en application de l'article 4 du règlement des ventes de gré à gré, infra annuelle, en raison de nouvelles mises sur le marché d'inventus après adjudication infructueuse et d'autres causes multiples, répondant parfois à des motifs d'urgence ou à des situations ponctuelles ou locales dans lesquelles l'offre de produit est supérieure à la demande, ou les quantités demandées faibles. Les bois de qualité supérieure comme le chêne ou le pin sylvestre donnent plus rarement lieu à des ventes de gré à gré, alors que cette modalité de vente est très majoritairement employée s'agissant du hêtre, par exemple.
15. L'article R. 134-1 du code forestier permet désormais à l'ONF de choisir librement entre la mise en vente concurrentielle et les ventes de gré à gré, en fonction de la nature et du volume des bois à céder, de la date des ventes, de la taille et des besoins précis des entreprises susceptibles de se porter acquéreurs, etc. Alors que les ventes par adjudication doivent être annoncées publiquement, tel n'est pas le cas des ventes de gré à gré.

C. LA FILIALE ONF-ÉNERGIE

16. Le projet d'établissement de l'ONF prévoit que celui-ci doit « *mener une politique active de développement du bois énergie et contribuer ainsi au développement des énergies renouvelables* ».

17. La filiale ONF-Énergie a été créée à cette fin le 12 avril 2006. Société par actions simplifiée dont les deux actionnaires sont l'ONF et la Fédération nationale des communes forestières (FNCofor), elle fournit sur le long terme un approvisionnement en plaquettes forestières combustibles, à usage énergétique exclusif, avec la garantie d'une traçabilité sur l'origine des plaquettes, qui doivent provenir de forêts gérées durablement. Dans le but de contribuer au développement des usages énergétiques du bois, le projet d'établissement assigne l'objectif d'atteindre une production minimale de 400 000 tonnes de plaquettes forestières par an. En 2008, le volume vendu a été de 64 000 tonnes de plaquettes. Pour 2009, la progression des contrats de vente permet de prévoir un objectif de 90 000 tonnes de plaquettes commercialisées par ONF énergie sur environ 300 000 tonnes vendues au total, et une capacité de production potentielle estimée à 10 millions de tonnes.

D. L'INVENTAIRE FORESTIER NATIONAL

18. L'Inventaire forestier national (IFN) est un établissement public à caractère administratif chargé de dresser l'inventaire permanent des ressources forestières, en application de l'article L. 521-1 du code forestier, d'assurer la mise en œuvre de programmes d'observation et d'établir des indicateurs de gestion durable de la forêt, tant pour la production que pour les « aménités » (espaces, accueil du public, etc.). Il recense aussi la propriété des biens, l'accessibilité pour l'exploitation, la vitalité des peuplements forestiers. Ces données peuvent être restituées sous forme cartographique ou statistique. Ainsi dans le cadre d'un partenariat, l'IFN assure le « fond vert » des cartes de l'IGN.
19. En outre, l'IFN assure à la demande des propriétaires forestiers ou industriels, ainsi qu'à celle de l'ONF, des services personnalisés, payants et confidentiels. L'établissement public est amené ainsi à renseigner sur l'évaluation de la ressource, les disponibilités forestières, l'écologie ou la gestion de la biomasse, en utilisant les données cartographiques ou statistiques qu'il détient du fait de ses missions de service public, notamment du fait d'un droit général d'accès aux informations administratives en application de l'article R. 531-5 du code rural. Cette activité représente, en 2007, 2,12 millions d'euros de ressources propres (prévision 2008 : 1,66 million d'euros), soit environ 12 % du budget, ressources qui devraient doubler d'ici 2012 en application du contrat État-IFN. L'IFN perçoit, par ailleurs, annuellement environ 12 millions d'euros de subventions budgétaires correspondant à ses missions de service public.
20. La révision générale des politiques publiques (RGPP) a prévu un rapprochement, initialement envisagé pour juin 2008, entre l'IFN et l'ONF : « *Pour maîtriser les coûts de gestion de la forêt publique, l'Office national des forêts réalisera des gains de productivité pour permettre le versement d'un dividende à l'État, en fonction de l'évolution du cours des bois. L'Inventaire forestier national sera intégré à l'Office national des forêts, sans que son implantation en soit modifiée* ». Le rapprochement ou la fusion des deux établissements publics est toujours en projet.

II. Les pratiques susceptibles de susciter des questions de concurrence

21. Seront d'abord examinées les questions liées aux modalités des ventes de bois effectuées par l'ONF, ensuite la question d'une éventuelle intégration de l'IFN à l'ONF, enfin les conditions d'activité d'ONF Énergie. L'Autorité rappellera aussi les obligations de l'ONF en matière de comptabilité analytique.

A. LES MODALITES DE VENTE DU BOIS

1. LE RECOURS AUX VENTES DE GRE A GRE

22. Les contrats d'approvisionnement représentent, en 2008, 3 % des ventes sur pied et 46 % des ventes de bois façonnés, les autres ventes de gré à gré représentent respectivement 35 % et 24 % de ces ventes. Au total, sur un volume de 11,16 millions de m³ vendus par l'ONF, 13 % des ventes donnent lieu à la passation de contrats d'approvisionnement tandis que les autres ventes de gré à gré représentent 32 %.
23. Dans leur principe même, les contrats d'approvisionnement, qu'ils soient pluriannuels ou infra annuels, sont destinés à assurer la fourniture planifiée d'une ressource déterminée, stable et pérenne sur la durée du contrat au profit des transformateurs et des industriels de la filière bois. Ils ont donc un effet stabilisateur du marché, permettant de garantir les volumes livrés et d'éviter ou d'atténuer des fluctuations de prix, tant au profit des vendeurs que des acheteurs. L'Autorité de la concurrence ne peut qu'appeler de ses vœux un développement suffisant de la contractualisation, particulièrement utile pour établir des conditions convenables sur le marché en cas de déséquilibre des forces entre les acteurs de l'offre et de la demande.
24. Globalement, les volumes mis en vente de gré à gré, par contrats d'approvisionnement ou en dehors du recours à cette procédure ont, depuis 2005, progressé conformément aux objectifs assignés à l'ONF. Toutefois, le développement des contrats d'approvisionnement est très inégal selon les régions. En soi, le choix d'une modalité de vente plutôt que d'une autre relève de la stratégie commerciale et environnementale de l'ONF, mais aussi des demandes de ses clients. La coexistence de formules traditionnelles de ventes publiques et de négociations directes menées par l'ONF avec les acheteurs dans le cadre de ventes de gré à gré, appelées à se développer, ne pose pas en elle-même de problèmes concurrentiels, à condition de ne pas se traduire par la privation d'une ressource indispensable pour un client potentiel dans la zone géographique dans laquelle celui-ci s'approvisionne ou de créer de perturbation du marché par une inégalité d'accès à la ressource entre les clients de l'ONF, dont les uns, librement choisis par l'Office, seraient servis dans la sécurité des contrats d'approvisionnement de gré à gré, tandis que d'autres présentant les mêmes garanties seraient contraints d'avoir recours à d'autres sources d'approvisionnement plus incertaines.

2. L'INFORMATION SUR LES VOLUMES VENDUS SELON LES MODALITES DE VENTE

25. Les organisations saisissantes observent que l'ONF organise des ventes de coupes et de produits de coupe, mais ne communique ni les volumes mis sur les marchés, ni leur répartition entre les ventes pour lesquelles il est fait appel à la concurrence et les ventes de gré à gré.
26. S'agissant des contrats d'approvisionnement, l'ONF fait largement appel à ses « références historiques » d'acheteurs pour proposer des contrats à ses clients ou répondre à leur demande. Il annonce également de manière informelle les perspectives globales de contractualisation lors de réunions annuelles de concertation avec les professionnels.
27. S'agissant des ventes de gré à gré faisant suite à des adjudications infructueuses, les acquéreurs éventuels ont eu connaissance de la nature et des volumes des bois mis publiquement en vente. Toutefois, la négociation de gré à gré qui suit éventuellement une adjudication infructueuse n'est pas systématique, l'article 3.3.2 du règlement des ventes par adjudication précise seulement que dans ce cas les lots « *peuvent être remis en vente ultérieurement par tout mode de mobilisation et de vente jugés appropriés par l'ONF à la nature des produits ou à l'état du marché* ». Ainsi, les acquéreurs potentiels n'ont connaissance ni du principe de la remise en vente de ces lots, ni de la date et des modalités de cette remise en vente, ni du prix alors demandé par l'ONF. En particulier, il n'est pas assuré que l'intégralité d'un lot qui n'a pas trouvé preneur soit remise en vente de gré à gré. À tout le moins, pour assurer une meilleure prévisibilité pour les acheteurs, la part des volumes non vendus dans les adjudications pour lesquels une remise en vente de gré à gré a été effectuée dans l'année précédente pourrait être rendue publique, avec une ventilation par région, voire par essence.
28. S'agissant enfin des autres ventes de gré à gré, il apparaît que si l'ONF se livre souvent à des démarchages informels de clients habituels, l'information ne revêt aucun caractère systématique et ne s'adresse pas toujours à l'ensemble des acquéreurs potentiels.
29. L'article 8 du règlement des ventes de gré à gré prévoit pourtant, pour celles de ces ventes autres que celles conclues dans le cadre de contrats d'approvisionnement, que l'ONF réalise une information accessible aux professionnels qui « *précise la nature des produits, l'identification des coupes, les conditions d'exploitation associées, ainsi que le cas échéant les conditions d'enlèvement des produits* » et précise que cette offre est périodiquement tenue à jour et publiée par l'Office, « *notamment sur son site internet* ». « *Les acheteurs intéressés par tout ou partie de cette offre ont librement accès à cette information* ».
30. L'information ainsi prévue n'est donc pas toujours effectuée ni suffisamment précise pour permettre aux acquéreurs potentiels de disposer de manière égalitaire et transparente de toutes les données utiles à la détermination de leurs achats. Pourtant, une information préalable portant sur les volumes et les types de bois mis en vente de gré à gré, accessible aux acquéreurs potentiels, aurait un effet pro concurrentiel, et l'Autorité ne peut qu'inciter au respect de la disposition précitée du règlement des ventes, sauf le cas échéant lorsque l'urgence y fait obstacle.
31. S'agissant de la passation des contrats d'approvisionnement, comme des autres ventes de gré à gré, lesquelles peuvent avoir lieu pour des causes très diverses, l'ONF pratique déjà largement, de manière informelle, une publicité et un appel à la concurrence. La systématisation de cette information préalable, sous une forme agrégée, par exemple par types d'essences mises en vente dans une zone donnée par le biais de contrats d'approvisionnement, permettrait à des acquéreurs potentiels de manifester leur intérêt

pour un lot ou d'arbitrer entre la passation de contrats et la réponse à des adjudications ou à des appels d'offres. Cette information préalable sur l'intention de l'ONF de passer des contrats d'approvisionnement aboutirait à une meilleure mise en concurrence des contractants potentiels, puisqu'elle permettrait à ceux qui le souhaitent de postuler à la passation de contrats d'approvisionnement, dans des conditions égalitaires.

3. L'ABSENCE DE RESPONSABILITE EN CAS DE MODIFICATION DU CONTRAT DE VENTE DE BOIS FAÇONNE À LA MESURE

32. En cas de ventes groupées de bois sur pied à la mesure, l'article 42 des clauses générales des ventes dispose :

« Dans le cas d'une vente groupée au sens de l'article 7, réalisée par l'ONF pour le compte de plusieurs propriétaires, dès lors que des collectivités ou personnes morales propriétaires d'une forêt relevant du régime forestier et représentant 15 % au moins des apports du contrat se désengagent unilatéralement, par voie de délibération annulant celle prise pour participer au contrat, le contrat est modifié pour réduire le volume et le montant de la tranche en cours à due concurrence du volume qui aurait dû être apporté par les collectivités qui se désengagent. L'ONF ne pourra alors en aucun cas être tenu pour responsable de leur défection.

Cette modification est de droit, sauf si les parties conviennent de dispositions différentes par avenant au contrat. Elle est notifiée par l'ONF à l'acheteur.

La modification ou la résiliation du contrat en application du présent article ne donne lieu à aucune indemnité au titre de dommages-intérêts ».

33. Les entités saisissantes critiquent ce dispositif, en exposant, en substance, qu'il permet à l'ONF d'inciter au retrait des lots lorsque le bois est « mal vendu ». L'ONF souligne que l'introduction de ce dispositif dans les clauses de ventes groupées est une incitation pour les collectivités territoriales à participer à de telles ventes, et que ce dispositif n'a jamais joué à ce jour.
34. Cet article permet en effet aux collectivités territoriales, voire à l'État, même si celui-ci ne procède pas en l'espèce par voie de « délibération », dès lors qu'ils représentent une certaine part d'une vente, de se désengager unilatéralement sans encourir de conséquences financières. Il est logique que la responsabilité du mandataire ne soit pas mise en cause du fait d'une action volontaire et spontanée des collectivités locales qui souhaitent se désengager. En l'absence de mise en œuvre, il est clair que ce dispositif n'a pu avoir d'effet sur le marché. Il peut toutefois être relevé que le désengagement de l'État, à le supposer inclus dans le champ de ce dispositif, ne pourrait résulter que d'une volonté de l'ONF, lequel gère directement et exclusivement le domaine forestier de l'État. Le texte n'exige aucune motivation du désengagement unilatéral, ce qui est regrettable car l'existence d'une motivation permettrait de prévenir d'éventuels désengagements suspects au regard de règles de concurrence.

B. LE PROJET DE TRANSFERT DES MISSIONS D'INVENTAIRE AU SEIN DE L'ONF

35. Le transfert éventuel des missions de l'IFN au sein de l'ONF permettrait à celui-ci de disposer de la seule information détaillée et actualisée portant sur l'ensemble de la

ressource, y compris les forêts appartenant à des propriétaires privés. Or, seule une partie de cette information est actuellement publique.

36. En outre, l'IFN assure des services personnalisés et payants aux propriétaires forestiers ou industriels, couverts par la confidentialité, portant par exemple sur l'évaluation de la ressource, les disponibilités forestières, l'écologie ou la gestion de la biomasse, en utilisant les données cartographiques ou statistiques qu'il détient du fait de ses missions de service public, notamment grâce à un droit général d'accès aux informations administratives en application de l'article R. 531-5 du code rural. Ces données ne portent pas seulement sur des aspects quantitatifs, mais peuvent s'étendre à une analyse de la qualité des bois, permettant de déterminer, par exemple, le moment optimal d'une coupe ou de connaître l'état de la ressource et son évolution dans une aire géographique précise. L'ONF peut, comme n'importe quel intervenant privé, s'adresser à l'IFN en payant de telles prestations. Les recettes correspondantes abondent les ressources propres de l'IFN.
37. Le rapprochement ou la fusion des deux établissements publics pourrait, de ce fait, présenter au regard du principe d'une concurrence non faussée un double risque : celui de l'accès direct de l'ONF à des données exhaustives et précises, qui actuellement ne sont pas à la disposition de l'ensemble des opérateurs, notamment au niveau infrarégional, lui permettant une connaissance privilégiée du marché par la mobilisation de données détenues de manière exclusive, et celui d'une connaissance des demandes de ses clients potentiels ou de ses concurrents, et donc de leurs besoins ou de leurs intentions.
38. Dans cette mesure, la fusion des deux structures administratives, dont les missions sont distinctes, poserait, si elle se réalisait, un problème de concurrence. Le seul accès à des données statistiques exhaustives sur un marché pertinent, obtenues du fait de missions de service public par un opérateur intervenant sur ledit marché, impose que cet opérateur ne puisse utiliser ces données de manière privilégiée ou a fortiori exclusive. Dans la décision n° [08-D-34](#) du 22 décembre 2008 relative à des pratiques mises en œuvre par la régie municipale des pompes funèbres de la ville de Marseille, le Conseil de la concurrence a ainsi pris acte d'engagements de séparation absolue entre, d'une part, les services chargés de dresser des statistiques permettant d'accéder à des données sur les parts de marché et, d'autre part, les services chargés d'activités lucratives soumises à la concurrence exercées sur ce marché, de manière à ce que soit garantie l'égalité d'accès à l'information de tous les opérateurs, accès devant être limité à des données de portée générale.
39. Compte tenu du caractère national des activités de l'ONF et de l'IFN, le maintien des missions de l'un et de l'autre au sein de deux entités indépendantes serait préférable à de simples mécanismes internes destinés à assurer, en cas de « fusion », la neutralité de l'inventaire, par exemple la nomination du directeur par le ministre, l'absence de pouvoir hiérarchique du directeur de l'ONF sur celui de l'IFN, la gestion par des comités autonomes, la séparation fonctionnelle des agents chargés de la vente des bois et de ceux chargés de l'inventaire, des mesures destinées au respect du secret des affaires.
40. Si un rapprochement devait avoir lieu, il devrait plutôt être réalisé avec d'autres organismes ayant des missions d'inventaire, de cartographie ou de recherche, par exemple, ce qui n'engendrerait pas les mêmes préoccupations au regard des règles de concurrence. En tout état de cause, il est nécessaire de garantir que l'ONF s'adresse à l'Inventaire dans les mêmes conditions que n'importe quel propriétaire forestier privé.

C. LA VENTE DE BOIS À LA FILIALE ONF ÉNERGIE

41. La demande d'avis expose que l'ONF donne un accès privilégié à la ressource à sa filiale ONF-Énergie. Cet argument est illustré par une critique de l'article 10 des clauses générales de vente de bois en bloc et sur pied, qui exclut par principe du champ des ventes les produits inférieurs à 7 centimètres de diamètre.
42. En effet, si ces produits font partie des *rémanents*, c'est-à-dire de l'ensemble des sous-produits du bois, ils ne sont pas spécifiquement commercialisés. Au contraire, cette exclusion provient de la volonté de l'ONF que les coupes de moins de 7 centimètres restent en quasi totalité au sol, avec un objectif de fertilisation. Compte tenu de leur coût d'exploitation et des débouchés possibles, il n'existe pas actuellement d'activité commerciale spécifique les concernant. Les rémanents qui sont achetés par ONF énergie sont des bois qui peuvent être commercialisés auprès d'autres acteurs, et aucun élément matériel ne permet d'affirmer que l'ONF les réserve à sa filiale ou qu'elle a l'intention de le faire, ni que les prix de vente privilégient celle-ci.
43. Par ailleurs, ONF énergie déclare qu'elle ne s'approvisionne pas principalement auprès de l'ONF, mais des propriétaires privés dans une proportion d'environ 70 % de ses besoins actuels. Il a été souligné au cours de la séance que compte tenu de son statut de filiale, ONF énergie dispose d'une comptabilité analytique propre.
44. En l'état actuel du développement de l'énergie bois, l'existence d'ONF énergie ne prive manifestement pas les industriels concurrents de l'accès à la ressource. Un risque de pratique anticoncurrentielle ne pourrait, le cas échéant, se produire que dans l'hypothèse où serait mise en place une exploitation spécifique des rémanents par l'ONF et une attribution privilégiée de ceux-ci au profit d'ONF énergie au détriment d'autres acquéreurs potentiels de ces produits.
45. Si le marché du bois énergie était appelé à se développer au cours des prochaines années, ce qui correspond à une volonté d'un recours plus large aux énergies renouvelables, avec une part prépondérante des approvisionnements venant des forêts gérées par l'ONF, et si les activités de cette filiale devaient augmenter dans des proportions importantes, il serait cependant souhaitable que son autonomie de fonctionnement et de décision soit renforcée, de manière à éviter que ses structures ou ses moyens d'action ne dépendent, en fait, fortement de ceux de l'ONF.

D. LA COMPTABILITE ANALYTIQUE

46. Dans son avis n° [05-A-06](#) du 31 mars 2005, le Conseil de la concurrence demandait la mise en place d'une comptabilité analytique identifiant les prestations concurrentielles de l'ONF et en particulier de l'ingénierie forestière : « ... *la comptabilité analytique de l'ONF doit permettre d'identifier clairement ces deux types d'activités [mission de service public et marché concurrentiel], 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* ».
47. Cette exigence reste fondamentale pour s'assurer que les subventions budgétaires allouées à l'ONF ne servent pas à financer ses activités concurrentielles, même si des dotations publiques peuvent compléter ses ressources propres pour tenir compte de sujétions

particulières de service public imposées par l'État. Le non respect de ce principe pourrait conduire à une méconnaissance des règles communautaires relatives aux aides d'État, voire, dans certaines circonstances, à des abus de position dominante.

48. Or, au vu des documents apportés dans le cadre de l'instruction du présent avis, il n'est pas possible à l'Autorité de la concurrence d'apprécier le caractère approprié de la comptabilité analytique dont l'ONF s'est doté en 2007. En particulier, il conviendrait d'identifier les ventes de bois comme relevant, au sens comptable comme financier, d'activités concurrentielles, de ne pas amalgamer des missions concurrentielles et des missions de service public. Ceci devrait permettre de s'assurer de l'affectation des contributions publiques au seul financement de ces dernières.
49. En outre, il conviendrait que les documents financiers de l'ONF permettent une meilleure connaissance de l'activité de mandataire des collectivités territoriales, par la publication des chiffres, détaillés par région, des ventes qu'elle assure pour le compte de ces dernières, en volume comme en chiffre d'affaires.

Délibéré sur le rapport oral de M. Jean-Pierre Camby, et l'intervention de M. Jean-Marc Belorgey, rapporteur général adjoint, par Mme Françoise Aubert, présidente de séance, MM. Jean-Vincent Boussiquet, Yves Brissy, Noël Diricq, Jean-Bertrand Drummen, membres.

La secrétaire de séance,
Véronique Letrado

La vice-présidente,
Françoise Aubert