

La commercialisation des bois issus des forêts publiques

Le système d'enchères est, depuis des siècles, bien adapté aux spécificités du marché du bois. Mais il est aussi accusé d'être à l'origine du manque de compétitivité de l'appareil de transformation français, et de pertes de revenus pour les propriétaires des forêts publiques. Pour répondre à ces critiques, les contrats de gré à gré se sont multipliés dans les années 2000, sans pour autant supplanter l'ancien dispositif. Cette note, issue de travaux de recherche historique¹, revient sur les raisons de cette double trajectoire institutionnelle, où s'entrecroisent le poids des habitudes, les choix de politique industrielle, l'ouverture à la concurrence mondiale mais aussi le traumatisme créé par les tempêtes de 1999.

Les modes de vente des lots issus des forêts publiques sont fréquemment débattus entre les acteurs de la filière forêt-bois française. Depuis près de trente ans, le système des enchères a été notamment accusé d'être à l'origine du manque de compétitivité des transformateurs de bois. On lui impute aussi une moindre valorisation de la ressource pour l'Office national des forêts (ONF) et les collectivités territoriales, propriétaires des forêts.

Ce constat, repris par plusieurs rapports publics², n'a donné lieu à une modification du cadre marchand que tardivement, dans les années 2000, avec le développement à grande échelle de contrats d'approvisionnement en bois façonnés négociés de gré à gré. Aujourd'hui, la mise en vente combine contractualisation et enchères, ce qui permet de prendre en considération les spécificités du marché, mais aussi de concilier les intérêts des différents acteurs de la filière.

Cette note montre d'abord en quoi la vente aux enchères est, dans certains cas, très adaptée pour le secteur forestier. Elle éclaire ensuite les raisons institutionnelles et morales qui ont contribué, sur une longue période, à la prédominance de ce mode de commercialisation des bois issus des forêts

publiques. La troisième partie examine les facteurs exogènes, liés aux tempêtes de 1999, qui ont favorisé l'évolution du système d'enchères vers les ventes sur soumissions. Enfin, la dernière partie traite du développement des ventes de gré à gré, et en particulier de la mise en place des contrats d'approvisionnement.

1 - Les enchères : un mode de vente adapté pour les lots de bois « singuliers »

Pour commercialiser les bois issus des forêts publiques (appartenant à l'État ou aux collectivités locales), l'organisme qui en a la charge (l'ONF depuis 1966) utilise depuis près de sept siècles un système d'enchères, pour des lots de bois proposés en bloc et sur pied (arbres non abattus), ou en bloc et façonnés (abattus et réunis en bord de route forestière). Ces lots qui proviennent, pour certains, de peuplements complexes (multi-essences, voire multi-âges et de qualités variables), constituent des *singularités*, c'est-à-dire des biens « incertains » et « incommensurables »³.

Bien que l'ONF consigne de nombreuses informations dans son catalogue des ventes (localisation, conditions d'exploitation, types

de coupe, nombre de tiges, volume de bois), le volume donné ne l'est « qu'à titre estimatif et sans engagement contractuel », obligeant l'acheteur à effectuer sa propre estimation quant à la qualité et au volume présent dans chaque lot⁴. Il appartient donc, à tout acheteur qui souhaiterait avoir une idée précise des lots mis en vente aux enchères, de se déplacer dans les forêts pour visiter les parcelles marquées par les agents de l'ONF, et de mener un travail d'investigation consistant à relever un maximum d'indices sur les arbres désignés.

1. Ce texte présente les résultats de recherches menées par l'auteur et il ne saurait représenter les positions officielles du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

2. Béolaud Y., Méo J., 1978, *La filière bois*, ministère de l'Industrie ; Duroure R., 1982, « Propositions pour une politique globale forêt-bois », *Revue Forestière Française*, numéro spécial, p. 5-112 ; Juillot D., 2003, « La filière bois française : la compétitivité, enjeu du développement durable », *Revue Forestière Française*, n° 55, p. 191-295 ; Puech J., 2009, *Mise en valeur de la forêt française et développement de la filière bois*, La Documentation française.

3. Karpik L., 2007, *L'économie des singularités*, Paris, Gallimard.

4. Marty G., 2015, « Le catalogue des ventes de l'ONF. Un commis forestier au "format papier" ? », *Revue d'Anthropologie des Connaissances*, 9(1), p. 83-100.

Mais une incertitude forte pèse sur la qualité des lots, en raison de l'impossibilité pour l'acheteur de voir l'intérieur des arbres avant la vente. De nombreux défauts restent indétectables à l'œil nu, tant que l'arbre n'est pas abattu : champignons, mitraille⁵, etc. L'acheteur ne possède aucune garantie que la qualité obtenue, une fois les billes transformées, correspondra à celle estimée en observant les lots. En dépit de l'existence de normes de classement de la qualité (A, B, C ou D), les lots demeurent en outre incommensurables car chaque acheteur mobilise, en fonction de sa perception visuelle des bois, une interprétation, c'est-à-dire une configuration de qualités, différente de celle de ses concurrents, ce qui fait obstacle à l'établissement d'une hiérarchie objective. Cette caractéristique est à son paroxysme dans le cas des bois précieux, pour lesquels l'évaluation de la qualité repose principalement sur la sensibilité propre à chaque transformateur, lorsque celui-ci se retrouve seul face à l'arbre.

Les différences de perception de la qualité, du fait des multiples débouchés des acheteurs et du manque de standardisation, font que les prix varient fortement pour certaines essences de feuillus précieux (alisier torminal, merisier, chêne de qualité A notamment). Ainsi, dans le cas des chênes, on observe une hétérogénéité des utilisations : merrain⁶, ameublement, parquet, charpente, traverses, coffrage, etc. Autre exemple, les prix d'un alisier torminal peuvent varier de 1 à 10 en fonction de sa couleur, de sa forme et du débouché trouvé par son acheteur. Pour ces lots complexes, il est difficile d'envisager une hiérarchie de qualité, tant l'autonomie du jugement est grande, et le système de mise en concurrence (adjudication puis appel d'offres à partir de 1969) pratiqué par l'ONF constitue donc, pour l'ensemble des acteurs, un moyen de gérer « l'ambiguïté et l'incertitude de la valeur en établissant des sens sociaux et un consensus »⁷.

Par ailleurs, le système des enchères s'est imposé, dès le XIV^e siècle, comme un bon dispositif pour mettre à l'abri de la fraude, des collusions et des erreurs d'estimation des coupes de bois qui constituaient une part significative des revenus publics⁸. Aujourd'hui encore, l'attribution au plus offrant après mise en concurrence découle du souhait de limiter le risque de corruption, toujours envisageable dans les ventes négociées de gré à gré (sans mise en concurrence). Il permet aussi aux propriétaires d'espérer obtenir un gain supérieur en cas de forte demande, ce qui explique pour partie le moindre

engagement des collectivités en faveur de la contractualisation.

2 - Un frein à la modernisation et à la compétitivité ?

Depuis les années 1970, divers rapports publics, mentionnés ci-dessus, ont souligné les insuffisances du système d'enchères, considéré comme un frein institutionnel à la compétitivité de la filière forêt-bois. Confrontées à la concurrence mondiale, les grosses structures ont de plus en plus été, au fil des décennies, confrontées à une hausse des coûts d'approvisionnement, sans pour autant avoir la garantie de disposer du volume de bois nécessaire à leur survie financière. Ainsi, le rapport Bianco de 1998 indique que, compte tenu du « caractère aléatoire du système d'adjudication », une scierie ayant besoin, par exemple, d'une centaine de lots, doit en visiter cinq à dix fois plus pour assurer la couverture de ses besoins en bois, augmentant par là même ses coûts de prospection⁹.

Malgré ces critiques, le cadre marchand a peu évolué jusqu'aux années 2000. Le recours aux ventes amiables, introduit en 1926, élargi progressivement à partir de 1969, est demeuré dérogatoire jusqu'en 2001 : bois incendiés ou déperissants, chablis¹⁰, etc. Les acteurs étaient alors prisonniers du mécanisme d'enchères, et focalisés sur le risque de collusion, au point que, pour la plupart, vendre autrement que par adjudication publique ou appel d'offres paraissait impensable. Cette situation était le résultat d'un phénomène de « dépendance au chemin » institutionnel, qui

fait que le système perdurait en dépit de ses défauts (encadré 1).

La stabilité du cadre institutionnel s'explique aussi par l'existence d'*effets d'apprentissage*. D'un côté les responsables des ventes, grâce aux nombreuses données collectées (prix d'adjudication, nombre de soumissions, montant de chaque soumission, identité des enchérisseurs), peuvent modifier la constitution des lots (volume, composition, localisation, qualité, condition d'exploitation,

5. Bach M., 1975, « Les forêts mitraillées en Lorraine », *Revue Forestière Française*, 27(3), p. 217-222.

6. Bois débité en planches, utilisé notamment dans la tonnellerie (chêne, châtaigner).

7. Smith C., 1990, *The social construction of value*, University of California Press.

8. Baudrillart J.-J., 1825, *Traité général des eaux et forêts, chasses et pêches*, 2 vol., Huzard, Paris.

9. Bianco J.-L., 1998, *La Forêt : une chance pour la France* : rapport au Premier ministre, La Documentation française.

10. Ensemble d'arbres renversés, souvent par des vents violents.

11. David P.A., 1985, « *Clio and the economics of QWERTY* », *American Economic Review*, 75(2), p. 332-337.

12. Durlauf S., 2008, « Path dependence », dans : Durlauf N., Blume Lawrence E. (dir.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave Macmillan.

13. Pierson P., 2000, « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *American Political Science Review*, 94(2), p. 251-267.

14. Sydow J., Schreyögg G., Koch J., 2005, « *Organizational Paths, Path Dependency and Beyond* », Paper presented at the 21st EGOS Colloquium.

15. North D., Summerhill W., Weingast B., 2000, « Order, Disorder, and Economic Change: Latin America versus North America », dans : Bueno de Mesquita B., Root H. (dir.), *Governing for Prosperity*, Yale University Press.

Encadré 1 - Le système des enchères : une institution indépassable ?

La notion de « dépendance au chemin » (*path dependence*), issue de l'économie¹¹, repose sur l'idée que les événements passés exercent une influence durable sur les événements futurs¹² et, qu'à ce titre, les institutions doivent être appréhendées dans leur contexte socio-historique. Elle met en évidence qu'à la suite d'événements fortuits, la réalisation d'un choix à un « moment critique » donne lieu à un processus d'auto-renforcement¹³ au cours duquel les bénéfices relatifs au maintien de l'institution ont tendance à croître à mesure que le temps passe. Pour autant, l'existence d'une telle situation de « verrouillage » (*lock-in*) du cadre légal ne revient pas à nier toute possibilité de changement institutionnel¹⁴. Bien que relativement stable, une telle trajectoire demeure une construction sociale qui, sous l'effet de variables exogènes et/ou endogènes, peut prendre une direction nouvelle. Dans ce cas, la rupture du chemin peut s'avérer brutale, suite à des événements exceptionnels (guerres, catastrophes naturelles¹⁵) ou plus progressive sous l'effet du jeu des acteurs en présence qui, à travers leurs comportements, développent les conditions de la remise en cause de l'institution.

valeur d'estimation, prix de retrait secret, etc.) et l'organisation des séances (lieu, périodicité, etc.) pour stimuler la concurrence. De l'autre, les acheteurs de bois, souvent présents sur le marché depuis plusieurs générations, ont intégré ce mode de vente à leurs habitudes comportementales. Les participants aux enchères les plus aguerris connaissent déjà les achats et les lieux d'approvisionnement de leurs concurrents. Ils peuvent anticiper le calendrier annuel des ventes, ce qui entretient des *effets de coordination* et peut les conduire à se répartir, de manière plus ou moins tacite, les lots. À cela s'ajoute enfin la *représentation* attachée à la vente aux enchères, considérée comme le seul système d'allocation capable de garantir, du fait de son caractère public, l'intégrité de la vente. Un argument qui fait sens, tant à l'ONF que chez des élus locaux, soucieux de ne pas se voir accuser de partialité dans l'attribution des lots de bois.

3 - Depuis les tempêtes de 1999, une priorité donnée aux adjudications par soumission

Le règlement des ventes par adjudication de l'ONF a fait l'objet de trois procédures d'enchères successives, mises au point par les autorités pour attribuer les lots : l'enchère orale montante (« adjudication aux enchères »), utilisée entre 1318 et 1836, puis l'enchère orale descendante (« adjudication au rabais »), employée à partir de 1836, et enfin à partir des années 1990, la procédure écrite d'« adjudication sur soumissions ». Dans cette dernière modalité, le directeur de vente, après avoir annoncé la mise en vente du lot, ouvre l'ensemble des offres transmises ou remises directement en salle par les enchérisseurs¹⁶, avant de se prononcer sur l'adjudication du lot ou le retrait au regard d'un prix de retrait gardé secret. Ce même système est utilisé depuis 2005 pour les ventes par appel d'offres, qui ne requiert pas la présence de l'autorité préfectorale.

Le système d'adjudication ou d'appel d'offres par soumissions oblige les enchérisseurs, en transmettant leurs offres, à révéler des informations que l'ONF va exploiter durant la séance pour modifier, le cas échéant, les prix de retrait de ses lots, basés initialement sur les estimations de valeur effectuées par ses agents en forêt. Ainsi, non seulement l'ONF évite de se faire prendre les lots à la mise à prix, mais il profite des données collectées en cours de séance pour améliorer la constitution des futurs lots de bois. À la différence des procédures orales, ce format d'enchères écrites autorise les enchérisseurs à faire des offres à distance, générant une incertitude

sur l'intensité de la concurrence et rendant plus fragiles les éventuelles collusions entre acheteurs locaux.

La priorité donnée au système d'adjudication par soumissions, au début des années 2000, est l'une des conséquences des tempêtes Lothar et Martin de décembre 1999, qui ont dévasté les forêts françaises, occasionnant de lourdes pertes et déracinant ou cassant 139,6 millions de m³ de bois, soit plus de trois années de récolte. Près de 47,5 millions de m³ de bois ont été abattus¹⁷, provoquant un afflux massif sur le marché. La brutale désorganisation du marché qui en a résulté a contribué à généraliser la procédure des ventes par soumissions, jusqu'alors cantonnée aux ventes de bois en bloc et sur pied, pour lesquelles l'estimation de la qualité des bois est la plus délicate. Pour « assainir » la situation, dans un contexte où les acteurs avaient perdu leurs repères de prix, l'ONF a suspendu en partie ses ventes publiques en 2000, puis s'est engagé dans le sens d'une plus grande transparence dans l'annonce des soumissions effectuées. Alors qu'initialement seuls le nom du vainqueur et le montant de son offre étaient indiqués, l'office accepta en 2002, à la demande des clients, de révéler, en plus de ces données, les deux meilleures offres non retenues (à la condition d'avoir au moins cinq offres), sous réserve de respecter l'anonymat des enchérisseurs. Grâce à ce supplément d'informations, les acheteurs purent plus facilement comparer leurs offres et retrouver les bases d'un « échange calculé¹⁸ ». Cette règle s'est maintenue jusqu'à ce jour. La procédure de ventes par soumission s'imposa donc, malgré l'opposition d'une partie des acheteurs favorables au retour du système d'enchères au rabais. Suite au boycott de certaines ventes, ce dernier se maintiendra

pour la commercialisation de bois façonnés en Alsace-Moselle jusqu'en 2012.

4 - La montée en puissance des contrats d'approvisionnement négociés de gré à gré

Au delà de la modification des mécanismes d'adjudications, la désorganisation du marché, suite aux tempêtes de 1999, a surtout contribué à offrir une légitimité aux ventes négociées de gré à gré (tableau 1). Pressé d'évacuer ses chablis, l'ONF a utilisé le cadre légal pour recourir à la vente amiable autorisée dans ce type de situation exceptionnelle. C'est ainsi qu'en 2000, 80 % des ventes de bois ont été réalisées de gré à gré, alors que ce mode ne représentait en 1999 que 15 % des volumes vendus¹⁹. Cette situation permit de tester pour la première fois à grande échelle la vente négociée de gré à gré, modifiant la perception que les personnels de l'ONF avaient de ce mode de commercialisation.

16. À partir de 2008, l'ONF a modernisé la transmission des offres en distribuant aux enchérisseurs, en début de séance, des boîtiers électroniques sur lesquels ces derniers saisissent leurs offres qui, une fois validées, sont transmises instantanément au bureau de vente par un système de radio-fréquence. En 2019, les enchérisseurs peuvent enchérir à distance, sur certaines ventes, via une plateforme sur Internet mettant un terme à la tenue de ventes physiques dans une salle.

17. Morel M., 2003, « [Après les tempêtes de 1999. La filière bois sort de l'épreuve](#) », *Agreste Primeur*, 120.

18. Callon M., Muniesa F., 2003, « [Les marchés économiques comme dispositifs collectifs de calcul](#) », *Réseaux*, 122(6), p. 189-233.

19. ONF, 2008, « [Les ventes de bois des forêts publiques en 2007](#) », *Revue Forestière Française*, 3, p. 381-393.

Tableau 1 - Évolution des modes de mise sur le marché par l'ONF (1970-2017)

	1970	2000	2005	2010	2018
Récolte (en millions de m ³)	10,8	20,9	14,3	14,3	12,8
Enchères publiques (en %)	79	15	59	46	43
Ventes de gré à gré (en %)	8	80	34	44	48
Délivrances* (en %)	13	5	7	10	9
Contrats d'approvisionnement (en millions de m ³)	0,08	0,7	0,9	2,2	3,81

* Délivrances : bois consommés directement par les collectivités propriétaires, pour leurs besoins propres (chaudières collectives, constructions) ou ceux de leurs habitants.

Source : ONF, 2019, « Les ventes de bois des forêts publiques en 2018 », *Revue Forestière Française*, 71(1), pp. 61-72.

Par la suite, l'adoption de la loi sur le Développement des territoires ruraux (2005), a résulté de la volonté d'une partie des acteurs de trouver une alternative au système d'enchères. Elle a mis les ventes de gré à gré sur un pied d'égalité avec les ventes par adjudication ou par appel d'offres et a introduit la possibilité de regrouper les bois issus des forêts de différents propriétaires publics. Ceci a ouvert la voie à la conclusion de gré à gré de contrats d'approvisionnement pluriannuels entre l'ONF et les industriels portant sur des bois façonnés.

En effet, bénéficiant, suite aux tempêtes, d'une ressource abondante et peu chère, plusieurs entreprises ont beaucoup investi dans la modernisation de leur outil industriel. Elles se sont orientées vers une production de masse, particulièrement dans le résineux, se rapprochant des modèles allemands et scandinaves. Il importait de leur garantir, dans le cadre de contrats d'approvisionnement pluriannuels, un volume et une qualité de bois livrés à un prix déterminé à l'avance. Les acheteurs ont alors vu diminuer les coûts liés à l'estimation des lots réalisée dans le cadre des enchères et ils n'ont plus eu à constituer un réseau d'acheteurs potentiels pour les bois ne correspondant pas à leur activité spécifique²⁰.

Du côté des vendeurs, l'évolution des pratiques commerciales, au-delà de la sécurisation de l'approvisionnement en bois des industriels, répondait (et répond toujours) au souhait de disposer de recettes de bois plus régulières et moins soumises aux aléas du marché ainsi que d'améliorer la valeur ajoutée par la préparation et le tri des produits. La contractualisation pluriannuelle leur permet de lisser les variations de prix et de mieux valoriser les bois, en prenant en charge le travail de tri et de façonnage. En effet, la vente aux enchères de lots de bois, en bloc et sur pied, limite la valorisation de

la matière première pour les détenteurs de la ressource, le travail de tri, d'exploitation et de valorisation étant transféré aux exploitants. Ceci est particulièrement sensible pour les feuillus, puisqu'il est possible de trouver dans un lot quelques grumes dont la valeur réelle couvre la totalité du prix proposé pour la coupe. Les producteurs/vendeurs ont donc cherché à récupérer, pour leur compte, une partie de la valeur des bois jusqu'ici abandonnée aux acheteurs, afin d'atteindre les objectifs financiers fixés à l'Office par l'État (agents de l'ONF) ou d'accroître les revenus de la collectivité locale (élus).

Enfin, les pouvoirs publics avaient également la volonté de réduire le négoce de bois sur pied. En effet, avec la mondialisation croissante des chaînes de valeur et l'attrait exercé par des pays à faibles coûts de transformation, les exportations de bois bruts se sont nettement accrues, notamment les ventes de grumes de feuillus en direction des pays de l'Est puis de la Chine. Envoyés par conteneurs, les bois sont ensuite transformés pour revenir sous la forme de produits finis, laissant le travail de transformation, source de valeur ajoutée et d'emplois, s'effectuer à l'étranger. En outre, les industriels français ont commencé à rencontrer des difficultés d'approvisionnement, notamment pour le chêne. Dans ce contexte, en réservant les contrats d'approvisionnement aux seules industries de la première transformation²¹, et en les attribuant en référence à une base historique, les autorités publiques ont cherché à freiner « l'évasion » de la ressource. Elles ont vu dans ce mode de vente l'un des moyens de garantir la pérennité des emplois locaux et de soutenir les activités industrielles, face à un environnement international concurrentiel.

C'est en grande partie ce qui explique l'introduction d'objectifs de développement de ce mode de commercialisation dans les contrats d'objectifs et de performance (COP) successifs, signés entre l'État, l'ONF et la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR). Si l'on se réfère au COP 2016-2020 de l'ONF (signé le 8 mars 2016), les ventes de bois façonnés devraient atteindre, en 2020, 30 % des volumes provenant des forêts des collectivités et 50 % des volumes issus des forêts domaniales, la majeure partie dans le cadre de contrats d'approvisionnement. Circonscrits principalement aux résineux, au hêtre et au chêne de qualité inférieure, pour lesquels l'estimation de la valeur des bois pose moins

de difficultés, ces contrats sont parfaitement adaptés à des industriels travaillant sur des produits standardisés et des volumes conséquents. En dépit de ces avantages, les réticences de certains propriétaires à s'écarter de l'enchère expliquent, au moins en partie, la difficulté d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre des COP.

*

Sur longue période, il est possible de dégager des inflexions importantes s'agissant des modalités de vente des bois. Depuis le traumatisme des tempêtes de 1999, les ventes négociées de gré à gré prennent ainsi le pas sur les ventes aux enchères de bois sur pied, notamment sous forme de contrats d'approvisionnement de bois façonnés.

La filière bois française ne peut être appréhendée comme une véritable unité organisationnelle, tant les intérêts divergent. Cependant, ces choix de gestion traduisent un effort commun pour réaménager les liens entre production et transformation des bois, et pour favoriser les industriels s'attachant à valoriser la ressource sur le territoire aux dépens des négociants. La coexistence de ces deux modalités de mise en vente atteste de la volonté des pouvoirs publics d'offrir des règles marchandes plus adaptées à la diversité de la forêt et de sa filière, tout en maintenant certaines garanties d'impartialité dans le processus d'allocation de la ressource forestière.

Gérard Marty

Bureau d'économie théorique et appliquée
Université de Lorraine,
Université de Strasbourg,
AgroParisTech, CNRS, INRAE

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective

Centre d'études et de prospective

3 rue Barbet de Jouy

75349 PARIS 07 SP

Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr

www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Béatrice Sédillot

Rédacteur en chef : Bruno Héroult

Mel : bruno.herault@agriculture.gouv.fr

Tél. : 01 49 55 85 75

Composition : SSP

Dépôt légal : À parution © 2020

20. Les lots de bois vendus en bloc et sur pied sont très souvent composés de plusieurs essences, dimensions et qualités. Or, les industriels sont spécialisés et ne travaillent pas toutes ces essences, dimensions et qualités. Ils sont donc obligés, en achetant ces lots provenant de forêts complexes, de chercher à écouler les bois qu'ils ne transforment pas.

21. Les exploitants ont néanmoins obtenu de l'ONF, sous conditions, de profiter de la contractualisation pour avoir un accès non limité à la ressource forestière.