

RAPPORT N° 177 22 décembre 2009
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat 313.06 Jean-Noël Gendre/Paul
Sansonens concernant la mise en place d'une
politique cantonale pour préserver les fonctions
d'intérêt public de la forêt

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport concernant le postulat Jean-Noël Gendre/Paul Sansonens sur la mise en place d'une politique cantonale pour préserver les fonctions d'intérêt public de la forêt.

L'ESSENTIEL EN BREF

Contexte du postulat. Vu l'important changement opéré au niveau du soutien des forêts (p.ex. programme d'allègement budgétaire fédéral 2003, programme forestier suisse 2004, réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons 2008), les postulants demandent au Conseil d'Etat d'élaborer une politique cantonale permettant le maintien et le financement des fonctions importantes d'intérêt public de la forêt.

Intérêt privé du propriétaire et intérêt public envers la forêt. La gestion forestière incombe au propriétaire forestier. La réalisation des mesures d'entretien des forêts se base principalement sur la volonté des propriétaires forestiers (publics et privés) de gérer leur forêt. Généralement, la possibilité de réaliser un bénéfice par la vente des bois exploités constitue la motivation principale des propriétaires forestiers. D'autre part, la Confédération et le canton ont prévu des subventions pour encourager le propriétaire forestier à réaliser également certaines mesures non-rentables du point de vue de la vente des bois, mais de grande importance du point de vue de l'intérêt public (p.ex. entretenir des forêts protectrices, favoriser la diversité biologique par des soins aux jeunes forêts, améliorer l'accueil du public en forêt).

Cette logique est actuellement remise en question. D'une part, il est de plus en plus difficile de réaliser un bénéfice par une coupe de bois (évolution du prix des bois, proportion importante de jeunes forêts suite à Lothar, conditions topographiques difficiles, augmentation naturelle des bois feuillus qui se vendent difficilement). Pour ces raisons la motivation des propriétaires forestiers à exploiter leur forêt diminue. D'autre part, l'indemnisation des prestations par la Confédération et le canton ne couvre que partiellement les surcoûts provoqués par les mesures d'intérêt public. L'effet incitatif est relativisé. Il faut relever que jusqu'à aujourd'hui les propriétaires forestiers publics, principalement les communes, reconnaissent l'importance des fonctions de la forêt. Les communes maintiennent la gestion forestière et réalisent aussi les mesures d'intérêt public tout en assumant les coûts restants.

Mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Pour assurer la mise en œuvre de la RPT dans le domaine de la forêt et de la protection contre les dangers naturels, la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN), le règlement sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (RFCN) et l'ordonnance concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles, ont été adaptés. Le catalogue des produits du Service des forêts et de la faune (SFF)

a été adapté aux produits définis par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Des conventions-programmes ont été conclues entre l'OFEV et le Conseil d'Etat. Des directives précisant la collaboration contractuelle avec les prestataires et les modalités de subventionnement ont été élaborées par domaine spécifique. Des projets et des contrats relatifs à l'octroi de subventions sont en cours de réalisation.

Mise en place d'une politique forestière cantonale. La politique forestière cantonale est complémentaire à la politique forestière fédérale, ce qui permet au canton de prendre en considération ses spécificités cantonales.

La conservation qualitative et quantitative des fonctions d'intérêt public de la forêt en est un élément central. Les 3 axes suivants permettent d'orienter la gestion forestière dans ce sens:

- a) Assurer la qualité du travail par la présence de professionnels de la forêt.
- b) Favoriser la mise en place et l'évolution d'unités de gestion rationnelles (corporations forestières).
- c) Assurer le financement des coûts supplémentaires découlant de la réalisation des mesures d'intérêt public.

Cette orientation est détaillée dans les produits du SFF.

Premières expériences avec les nouveaux instruments d'encouragement. La RPT dans le domaine de la forêt fonctionne depuis 2008, mais différents éléments restent à améliorer (simplifier les procédures entre l'OFEV et le canton, simplifier les procédures intracantonales, améliorer la coordination entre les différents instruments de planification/contrôle financier et budgétaire).

Au niveau des subventions, le soutien fédéral pour la forêt a été trop fortement réduit dans le cadre de programmes fédéraux d'assainissement budgétaires successifs.

Il est constaté que les mesures d'encouragement actuellement à disposition, aux niveaux fédéral et cantonal, ne permettent pas aux propriétaires forestiers de réaliser systématiquement les mesures forestières d'intérêt public. De plus en plus ces mesures sont réalisées dans des forêts faciles d'accès et sont délaissées dans les forêts d'accès ou de topographie difficiles.

Sans augmentation de l'indemnisation fédérale et cantonale des mesures d'intérêt public, les propriétaires forestiers pourraient renoncer à réaliser ces travaux. Même si l'on peut le regretter, on ne peut l'imposer.

1. RAPPEL DU POSTULAT ET DE SON CONTEXTE

Par le postulat déposé et développé le 15 mai 2006 (*BGC* mai 2006, p. 953) les postulants demandent au Conseil d'Etat d'élaborer une politique cantonale à long terme permettant le maintien et le financement des fonctions importantes d'intérêt public de la forêt.

Dans sa réponse du 2 octobre 2006, le Conseil d'Etat propose d'élaborer un rapport sur la politique forestière mise en place dans l'année qui suivra les décisions du Parlement fédéral. Dans sa séance du 15 juin 2007 le Grand Conseil a décidé par 81 voix, sans opposition ni abstention, (*BGC* juin 2007, page 729 ss) la prise en considération de ce postulat.

Le Conseil d'Etat voulait attendre les décisions du Parlement fédéral en ce qui concerne la révision partielle de la Loi fédérale sur les forêts (Lfo) ainsi que par rapport à l'initiative populaire fédérale «Sauvez la forêt suisse». La révision partielle de la Lfo prévue par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a donné un résultat très controversé lors de la consultation en automne 2005. En parallèle, l'initiative populaire fédérale «Sauvez la forêt suisse» a abouti.

Au début de l'année 2008, le Parlement fédéral a décidé de ne pas entrer en matière sur une révision partielle de la Lfo se fondant sur le Programme forestier suisse (PFS, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne 2004). A la suite du refus du Parlement fédéral d'entrer en matière sur cette révision partielle de la Lfo, le comité de l'initiative «Sauvez la forêt suisse» l'a retirée le 4 avril 2008.

L'OFEV précise que suite à l'abandon de la révision partielle de la Lfo, les objectifs du PFS doivent être atteints dans le cadre de la mise en œuvre de la législation actuelle. Il s'agit là d'une orientation importante en politique forestière fédérale dans le sens où le PFS a été confirmé comme base de la politique forestière fédérale d'une part, et, d'autre part, que les objectifs du PFS seront réalisés dans le cadre légal existant.

Il faut aussi rappeler qu'en parallèle à ce postulat, la motion n° 145.06 «Aide aux propriétaires forestiers pour préserver durablement les fonctions d'intérêt public de la forêt» a été déposée par Messieurs les députés Gendre et Godel. En réalisant les modifications législatives cantonales induites par la RPT dans le domaine de la forêt, le Conseil d'Etat a répondu à cette motion. Dites modifications sont énumérées au chapitre 6.

2. ORIENTATION ET PRIORITÉS DE LA POLITIQUE FORESTIÈRE FÉDÉRALE

Le PFS est le programme d'action de la Confédération en matière de politique forestière. Il contient une projection de l'état souhaité de la forêt, avec des objectifs à long terme quantifiés pour les années 2004 à 2015, ainsi qu'une stratégie définissant les mesures à prendre et les instruments à créer.

L'objectif principal du PFS est d'optimiser dans la mise en œuvre de la Lfo les trois dimensions du développement durable et, par là, de garantir une gestion durable des forêts et d'offrir des conditions générales favorables pour une économie des forêts et du bois efficace et novatrice.

Pour la période 2004–2015 le PFS relève 12 objectifs, mais en déclare 5 comme prioritaires. Dans le cadre des mesures d'encouragement prévues par la Lfo, la Confédération concentre ses moyens financiers, très fortement réduits depuis les mesures d'allègement budgétaires 2003, sur ces 5 objectifs prioritaires.

L'OFEV décrit ces 5 objectifs prioritaires comme suit:

1. Assurer la fonction protectrice des forêts. Les prestations des forêts servant à protéger la population et les infrastructures (agglomérations, voies de chemin de fer, routes, etc.) sont durablement garanties et le niveau de protection est le même dans toute la Suisse.

2. Maintenir la biodiversité. Les animaux et les plantes vivant en forêt ainsi que la forêt, écosystème proche de la nature, sont conservés. Les espèces naturellement fréquentes le restent, les espèces rares deviennent plus fréquentes et les essences ayant une grande valeur écologique augmentent. Les forêts suivent leur évolution naturelle sur une surface représentative (réserves forestières naturelles, îlots de vieux bois, bois mort).

3. Protéger les sols forestiers, les arbres et l'eau potable. Les sols forestiers, les arbres et l'eau potable ne sont pas menacés par des apports de substances, par une gestion inadéquate, par des agents physiques.

4. Renforcer la filière du bois. L'accroissement de la demande de bois et de produits en bois dans tous les champs d'application permet d'améliorer la valeur ajoutée et le bilan du CO₂ en Suisse. Des incitations économiques stimulent cette amélioration. Les entreprises de la filière du bois sont plus productives, plus novatrices et par conséquent plus compétitives.

5. Améliorer la capacité de production de l'économie forestière. Une meilleure répartition des tâches et l'optimisation des structures dans la gestion des forêts permettent de renforcer l'efficacité. La capacité de production des entreprises forestières s'en trouve améliorée.

Cette limitation du soutien financier aux priorités fédérales laisse ouverte la question du soutien aux mesures considérées d'importance cantonale, voire régionale.

C'est cette problématique qui a certainement motivé les députés Gendre et Sansonnens à déposer leur postulat. En effet, un désengagement financier systématique des cantons, au même titre que le désengagement fédéral, aurait eu pour conséquence l'abandon des mesures forestières déficitaires par les propriétaires forestiers. Du fait que ce sont principalement les mesures d'intérêt public qui sont déficitaires, ou qui ont un caractère d'investissement, les députés craignaient un abandon progressif des mesures nécessaires au maintien des fonctions d'intérêt public de la forêt.

3. LES FONCTIONS D'INTÉRÊT PUBLIC DE LA FORÊT

Il y a lieu de préciser le terme «fonctions d'intérêt public de la forêt» et de rappeler la raison de la difficulté de leur financement.

Par sa nature, la forêt est multifonctionnelle. L'article 77 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 mentionne les trois fonctions principales de la forêt, à savoir protectrice, économique et sociale. La fonction protectrice comprend l'effet protecteur des forêts contre les dangers naturels (p.ex. avalanches, glissements, érosion). La fonction économique comprend la production et la mise en valeur de la ressource bois. La fonction sociale a évolué et comprend la fonction d'accueil, la fonction d'habitat pour la faune et la flore, la fonction de filtrage et de protection des nappes phréatiques et de l'air ainsi que l'importance paysagère des massifs forestiers.

Les différentes fonctions sont reconnues par la Lfo et leur conservation qualitative et quantitative constitue une mission centrale de la gestion durable des forêts (art. 1 Lfo fixant le but de la Lfo). Généralement les fonctions protectrice et sociale sont considérées comme étant des

fonctions d'intérêt public et la fonction économique comme étant d'intérêt privé. Actuellement cette classification est mise en question par l'évolution négative du marché des bois, car si l'exploitation des bois devient déficitaire pour le propriétaire forestier, celui-ci n'a pas d'«intérêt privé» à réaliser une coupe de bois déficitaire.

Les différentes fonctions de la forêt peuvent avoir une importance variable en fonction de la topographie et de leur emplacement par rapport à l'environnement naturel ou construit. Ainsi, par exemple, la fonction protectrice contre les dangers naturels est prioritaire dans les forêts sises au-dessus de Bellegarde, par contre la fonction d'accueil l'emporte dans la forêt de Moncor entre Fribourg et Villars-sur-Glâne. En principe une fonction prioritaire de la forêt n'est pas exclusive, mais les soins sont étudiés et réalisés dans l'objectif du maintien, voire de l'amélioration de celle-ci.

La seule fonction pour laquelle un marché existe est la fonction de production de bois. Il n'y a pas de marché pour les «prestations non-bois» (protection contre les dangers naturels, protection des nappes phréatiques, accueil du public, etc.). Des premières démarches sont en cours au niveau international et national pour valoriser la capacité de stockage de CO₂ de la forêt et du bois construit.

Le PFS utilise le terme de *prestations de service public de la forêt* et le décrit au chapitre 4, Glossaire, page 75, comme suit:

Les prestations de service public se distinguent des prestations relevant de l'économie privée par le fait que leur volume ne diminue pas lorsque d'autres consommateurs en bénéficient (pas de rivalité dans l'utilisation). Par exemple, chaque habitant d'une région soumise aux dangers naturels peut «consommer» la fonction protectrice des forêts sans pour autant amoindrir la consommation de son voisin. Ces prestations ne sont en outre pas commercialisables, car on ne peut empêcher personne de les consommer (non-exclusion, resquillage). Personne ne peut être exclu de la jouissance de la fonction protectrice d'une forêt.

En conclusion, il faut constater que la Confédération reconnaît l'existence et l'importance des prestations d'intérêt public des forêts, mais les différencie en fonction de leur caractère d'importance nationale ou cantonale.

Ainsi la Confédération reconnaît, par exemple, le caractère de service public de la fonction d'accueil des forêts, mais elle en délègue à des tiers (cantons, communes, propriétaires forestiers) la problématique du financement!

4. ORIENTATION ET PRIORITÉS DE LA POLITIQUE FORESTIÈRE CANTONALE

Le Conseil d'Etat reconnaît la responsabilité cantonale dans le domaine de la forêt et assure la mise en œuvre de la LFo, loi cadre fédérale, par la LFCN.

Le Conseil d'Etat relève que les 5 objectifs prioritaires au niveau fédéral le sont aussi au niveau cantonal; mais l'optique cantonale, voire régionale, est indispensable pour assurer la prise en considération des spécificités cantonales. Par conséquent, elle est complémentaire à la politique forestière fédérale.

C'est cette approche intégrale, basée sur la gestion durable des forêts, qui a constitué le cadre pour l'élabora-

tion des instruments cantonaux de la mise en œuvre de la RPT.

La structure des produits du SFF reflète ainsi les objectifs forestiers importants.

Les tableaux 7.1 sous point 7 précisent et décrivent la teneur de ces objectifs prioritaires ainsi que leur mise en œuvre prévue.

5. RÉFORME DE LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE ET DE LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE LA CONFÉDÉRATION ET LES CANTONS (RPT)

Dans le cadre de la RPT, le domaine de la forêt a été maintenu comme tâche conjointe de la Confédération et des cantons. Mais les rôles et les responsabilités des partenaires ont été redéfinis.

Au niveau du subventionnement, il faut relever que le lien étroit entre la participation fédérale et cantonale pour les différents motifs de subventionnement a été levé. Même si le principe du cofinancement est toujours exigé par la Confédération, le canton dispose d'une certaine liberté pour la mise en œuvre vis-à-vis de tiers. Cependant le canton doit reverser au minimum les montants fédéraux qu'il reçoit pour ces prestations. Ces montants fédéraux étant insuffisants, le canton a pour l'instant pris l'option de compléter ces moyens afin d'assurer que les objectifs soient atteints.

L'OFEV a également redéfini son rôle en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures. Il a défini les objectifs et priorités au niveau national et établi des conventions-programmes, généralement sur 4 ans, par domaine et par canton. Par la convention-programme, l'OFEV s'engage à verser un montant forfaitaire prédéfini au canton contre la réalisation des objectifs convenus (niveau stratégique). C'est la tâche du canton d'atteindre les objectifs convenus dans la convention-programme par le choix d'une méthode appropriée et la mise en œuvre, par les propriétaires (maîtres d'ouvrages), des mesures concrètes (niveau opérationnel).

La participation financière de l'OFEV est forfaitaire et ne prend en considération les coûts effectifs que dans certains cas exceptionnels d'ouvrages contre les dangers naturels. Dans la plupart des cas l'OFEV définit un coût forfaitaire moyen national correspondant à la «best practice» et prend en charge en moyenne 40% de ce forfait. Dans certains cas le forfait pris en considération par l'OFEV se situe en dessous des coûts réels. Dès lors, la réalisation de la mesure concrète devient difficile, voire critique.

6. MODIFICATIONS LÉGISLATIVES CANTONALES INDUITES PAR LA RPT DANS LE DOMAINE DE LA FORÊT

Les modifications suivantes ont été nécessaires pour assurer la mise en œuvre de la RPT dans le domaine de la forêt et de la protection contre les catastrophes naturelles:

- LFCN, 921.1, ROF 2008 79. Message N° 52 du 26 février 2008 du Conseil d'Etat au Grand Conseil. Adoption par le Grand Conseil le 1^{er} juillet 2008 (par 86

voix sans oppositions ni abstentions). Entrée en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2008.

- RFCN, 921.11. Ordonnance modifiant le RFCN, ROF 2008 136. Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009, à l'exception des articles 51 et 62 du règlement modifié qui entrent en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2008.
- Ordonnance du 30 mars 2004 concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles (921.16). Ordonnance modifiée, ROF 2008 137. Entrée en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2008.

7. OBJECTIFS PRIORITAIRES ET LEUR MISE EN ŒUVRE

7.1 Objectifs prioritaires par produit

Les tableaux ci-dessous résument la mise en œuvre des objectifs prioritaires en suivant la structure des produits du SFF. L'énumération des objectifs prioritaires se réfère à l'horizon 2020 et n'est pas exhaustive; la priorisation reste soumise à l'évolution de différentes conditions cadres. L'énumération se limite aussi à la mise en œuvre de la LFCN et ne mentionne pas les actions du service liées à la faune terrestre et la chasse, à la faune aquatique et la pêche ainsi qu'aux forêts domaniales.

Produit

1100 Conservation des forêts

Définition

- Conserver l'étendue et la répartition de l'aire forestière.
- Conserver qualitativement et quantitativement la forêt et ses fonctions.
- Protéger le sol forestier et les nappes phréatiques sous couvert forestier.

Objectifs prioritaires

- L'étendue et la répartition de la surface forestière sont maintenues.
- L'aire forestière est maintenue libre de constructions non forestières.
- Les nouvelles constructions à proximité de la forêt ne sont autorisées qu'à distance légale de 20 m.
- La régulation du trafic motorisé sur les chemins forestiers est appliquée; elle contribue à la qualité d'accueil et d'habitat pour la faune et la flore des forêts.

Axes de mise en œuvre et coordination

- Mise en œuvre de la protection de l'aire forestière lors des procédures d'aménagement du territoire, notamment défrichements, distance par rapport à la forêt, constat de nature forestière.
- Activité de conseil, de surveillance et de suivi par l'organisation territoriale du service (arrondissements forestiers, triages forestiers).
- Le besoin de coordination avec d'autres services est élevé et indispensable, notamment avec le SeCA.

Facteurs critiques

- La pression sur l'aire forestière augmente.
- La réduction de la distance des constructions par rapport à la forêt induit des futurs problèmes, tels que humidité dans les bâtiments, dangers de chutes d'arbres, de branches.
- Dans certains bassins versants exposés aux dangers naturels, une augmentation locale de la surface forestière est souhaitable; par contre, il n'est prévu ni d'augmenter ni de réduire la surface forestière.
- Détérioration lente de l'écosystème forestier (charge élevée d'azote, acidification croissante des sols, appauvrissement des substances nutritives, fragilité accrue face à la sécheresse).

Produit

1200 Diversité biologique en forêt

Définition

- Favoriser la diversité des écosystèmes forestiers et leur qualité d'habitat pour la flore et la faune.

Objectifs prioritaires

- La diversité des espèces (faune et flore) dans les forêts reste stable, voire augmente.
- Des surfaces forestières ayant une valeur écologique particulière ou une fonction prioritaire de biodiversité sont connues et localisées; leur gestion appropriée est assurée.
- Une grande réserve forestière de 500 ha ou plus est planifiée dans les Préalpes par contrat avec les propriétaires forestiers ou par acquisition des surfaces par l'Etat.

Axes de mise en œuvre et coordination

- Réalisation, par les propriétaires forestiers, de mesures en faveur de la biodiversité.
- Activité de conseil, d'information, d'initiation de projets et de suivi par l'organisation territoriale du service (arrondissements forestiers, triages forestiers).
- Par une sylviculture proche de la nature l'effet de mise en réseau écologique est favorisé.
- Etroite coordination à l'interne du SFF avec le produit faune terrestre et chasse.
- En fonction de la localisation et de la nature du projet, la coordination, par exemple, avec le BPNP ou le SAgri est nécessaire.

Facteurs critiques

- Soutien financier pour la mise en œuvre. Pour les propriétaires forestiers l'obtention d'une subvention adéquate est le facteur décisif. Le soutien fédéral mis à disposition du canton dans le cadre des conventions-programmes ne permet qu'une réalisation partielle des objectifs.
- La mise en œuvre d'une sylviculture proche de la nature demande des connaissances particulières (assurer le conseil des propriétaires par le service forestier et la présence de professionnels pour la réalisation des travaux).
- La diversité biologique ne se cantonne pas uniquement à la forêt; dans ce sens une étroite coordination avec le BPNP et le SAgri est indispensable.

*Produit***1300 Protection contre les dangers naturels***Définition*

- Limiter par des mesures de prévention les dangers de type avalanches, glissements de terrain, chutes de pierres et éboulements de roches, débordements de cours d'eau, laves torrentielles ou leurs conséquences.

Objectifs prioritaires

- Dans les zones bâties et sur les infrastructures à caractère public, le niveau de sécurité correspondant à un standard suisse commun est atteint.
- Les références nécessaires pour la prise en compte des dangers naturels dans l'aménagement du territoire sont disponibles, acceptées et transmises autant que possible dans les PAL et PAD.
- Le financement et la réalisation des mesures de protection indispensables ainsi que de l'entretien des forêts protectrices sont assurés.
- La collaboration entre les différents acteurs dans ce domaine est une réalité.

Axes de mise en œuvre et coordination

- Réalisation, par les propriétaires, des mesures d'entretien des forêts protectrices comme «ouvrages de protection naturels».
- Planification et réalisation d'ouvrages et de mesures techniques.
- Coordination à l'interne du SFF avec le produit faune terrestre et chasse (par exemple extension du cerf).
- Elaboration de données de base et prise en compte des aspects de dangers naturels dans l'aménagement du territoire.
- Participation aux mesures d'organisation (préparation de cas d'urgence et de mesures d'intervention).
- Activité de conseil, d'information, d'initiation de projets et de suivi, ainsi que certaines mesures d'intervention d'urgences par l'organisation territoriale du service (arrondissements forestiers, triages forestiers).
- Le besoin de coordination avec d'autres services est indispensable, notamment avec le SeCA, la SLCE, la CCDN. Il peut également être nécessaire avec le Service des affaires militaires et de la protection de la population (SAMPP), les sapeurs-pompiers et divers services de la Confédération.

Facteurs critiques

- Soutien financier pour la mise en œuvre. En principe, le produit est subventionné au niveau fédéral et au niveau cantonal. Les forfaits fixés par la Confédération pour l'entretien des forêts protectrices dans le cadre des conventions-programmes 2008–2011 ne permettent pas de couvrir les coûts effectifs des soins.
- Pour certaines mesures, il n'y a qu'une subvention cantonale.
- En termes financiers, les montants consacrés aux travaux d'entretien des «forêts protectrices» représentent la plus grande partie des moyens. Dans ce contexte, l'obtention d'une subvention couvrant le déficit constitue le critère décisif pour le propriétaire de réaliser des mesures d'intérêt public.

*Produit***1400 Production, utilisation du bois et gestion forestière***Définition*

- Favoriser la gestion durable des forêts et la mise en valeur de la ressource bois.
- Consolider les structures des entreprises forestières publiques.
- Assurer le maintien et la réalisation des infrastructures nécessaires et indispensables pour l'entretien et l'exploitation des forêts.

Objectifs prioritaires

- La ressource bois est mise en valeur en fonction de la demande du marché, le potentiel exploitable se situant vers 325 000 m³ par an (cf. «Etude de détermination du potentiel durable d'exploitation de bois dans le canton de Fribourg, septembre 2008»).
- La gestion de la forêt privée est activée, notamment par le soutien à la réalisation de remaniements simplifiés et par la constitution de syndicats de gestion de la forêt privée.
- Les unités de gestion des propriétaires forestiers publics sont économiquement viables et s'engagent dans la gestion forestière.
- Les propriétaires forestiers disposent d'infrastructures fonctionnelles.

Axes de mise en œuvre et coordination

- Volonté des propriétaires forestiers de gérer leur forêt.
- Favoriser une sylviculture proche de la nature (peuplements forestiers adaptés à la station, stables et s'adaptant à l'évolution climatique).
- Activité de conseil, d'information, d'initiation de projets et de suivi par l'organisation territoriale du service (arrondissements forestiers, triages forestiers).
- En matière des forêts privées, la constitution de syndicats de gestion est favorisée et permet de mettre en œuvre les mesures d'encouragement par périmètre forestier approprié.
- Encouragement des travaux d'amélioration et de remise en état des infrastructures forestières selon une stratégie claire et transparente (prise en compte des différentes fonctions de la forêt).
- La coordination avec d'autres services, tels que le SBat, le STE, le SAgr et la Promotion économique du canton est nécessaire.

Facteurs critiques

- Insuffisance du soutien financier due à la forte réduction du soutien dans ce domaine par la Confédération. Pour les soins aux jeunes forêts, ce critère est décisif du fait que cette opération est toujours déficitaire (pas de recettes de bois), mais qu'elle constitue un investissement important afin d'assurer la qualité et la composition de la forêt d'avenir.
- La subvention est indispensable pour initier des améliorations structurelles.
- La subvention est indispensable pour maintenir la praticabilité de la desserte pour les travaux de soins aux forêts et d'exploitation.

Remarque: Pour la remise en état de la desserte forestière hors forêts protectrices, il n'existe pas de subvention fédérale, mais uniquement une subvention cantonale.

- Mise en valeur de la ressource bois. Les changements climatiques, à savoir réchauffement, changement de la répartition des précipitations saisonnières, et la pratique d'une sylviculture proche de la nature augmentent la proportion du bois feuillu (principalement hêtre, érable, frêne) au détriment du bois résineux (principalement épicéa). L'écoulement du bois de service feuillu est difficile vu l'absence de filière de mise en valeur; les scieries suisses sciant presque exclusivement du bois résineux. Une réorientation de l'industrie des scieries suisses est nécessaire pour s'adapter à l'évolution naturelle de la forêt suisse.
- Sécurité au travail. Certains accidents au travail sont liés à la pression économique. La réalisation continue de mesures appropriées permet d'augmenter la sécurité au travail (p.ex. formation initiale et formation continue, respect des prescriptions).
- Forêts privées. Les conditions de propriété de la forêt privée rendent la mobilisation de la gestion difficile.

Produit

1500 Accueil en forêt

Définition

- Entretien et aménager les forêts afin qu'elles fournissent une palette adéquate de prestations d'accueil de la population dans l'esprit du développement durable.

Objectifs prioritaires

- Les surcoûts pour ces mesures d'intérêt public sont reconnus et indemnisés aux propriétaires forestiers.
- L'accueil du public en forêt n'entrave pas la qualité des autres fonctions de la forêt et les conflits entre différentes utilisations sont réglés.

Axes de mise en œuvre et coordination

- Réalisation, par les propriétaires forestiers, de mesures pour améliorer l'accueil en forêt.
- Activité de conseil, d'information, d'initiation de projets et de suivi par l'organisation territoriale du service (arrondissements forestiers, triages forestiers).
- La coordination est nécessaire avec le SSpo et le SeCA.

Facteurs critiques

- Soutien financier pour la mise en œuvre. La subvention n'existe qu'au niveau cantonal. Cette subvention est importante pour garantir la qualité de l'accueil dans les forêts fréquentées. Elle ne permet pas de financer l'intervention, mais constitue une participation aux surcoûts provoqués par la fonction d'accueil.
- Utilisation conflictuelle. L'augmentation des différents «utilisateurs» de la forêt augmente le risque de conflits d'intérêts entre utilisateurs et propriétaires forestiers ainsi qu'en ce qui concerne la qualité d'habitat pour la faune et la flore.

Produit

1700 Formation

Définition

- Assurer l'orientation sur les métiers forestiers, la formation initiale, complémentaire et continue des professionnels de la forêt et de la faune.
- Dispenser une formation forestière en mettant l'accent sur la sécurité et en assurant la vulgarisation forestière auprès des agriculteurs et des propriétaires forestiers.

Objectifs prioritaires

- L'IAG est le centre cantonal de formation des professions vertes; il offre la formation professionnelle pour les forestiers-bûcherons dans les deux langues.
- La qualité de la formation des forestiers-bûcherons est assurée par trois piliers: la formation à la place d'apprentissage (dans l'entreprise), la formation à l'école professionnelle ainsi que lors des cours interentreprises.
- Les différents acteurs des organisations du monde du travail (OrTra) de l'économie forestière collaborent et le fonds pour la formation professionnelle est opérationnel.

Axes de mise en œuvre et coordination

- Présence de professionnels bien formés pour maintenir la qualité de la sylviculture et introduire de nouvelles techniques.
- Formation professionnelle déterminante pour assurer la sécurité au travail. En moyenne, 300 accidents du travail par année pour 1000 salariés durant les trois dernières années, c'est trop!
- Importance du soutien à la formation professionnelle initiale et à l'encouragement à la formation continue.
- La coordination est indispensable avec l'IAG, le SFP et le SOPFA.

Facteurs critiques

- Les entreprises forestières publiques et les entrepreneurs forestiers doivent s'engager pour offrir des places d'apprentissage intéressantes.

Produit

1800 Relations publiques

Définition

- Assurer l'information du public et éveiller son intérêt pour la forêt, les dangers naturels, la faune, la chasse et la pêche. Favoriser la compréhension du public pour la protection de ces ressources naturelles ainsi que l'importance de leur gestion durable.

Objectifs prioritaires

- Le public connaît la forêt et ses différentes fonctions, les dangers naturels ainsi que la faune avec la chasse et la pêche.

Axes de mise en œuvre et coordination

- Organisation de journées thématiques pour les écoles, des associations ou des groupements.
- Installation ou participation à des parcours thématiques en forêt ou vers des biotopes/sites particuliers.
- Elaboration et distribution de brochures d'information, mise à disposition d'un site informatique intéressant.

- Participation à des expositions régionales, cantonales.
- La coordination et la collaboration est nécessaire avec différents services et instances, voire avec des associations privées.

Produit

1900 Bases de planification

Définition

- Assurer la préparation et la mise à disposition des données de base pour la gestion des forêts et de la faune.
- Réaliser le concept de *controlling* de la gestion durable de la forêt et de ses fonctions.

Objectifs prioritaires

- Les bases de planification et les instruments d'information contribuent à la gestion durable de la forêt et de ses fonctions.

- Saisir et localiser les fonctions d'intérêt public de la forêt.
- Participer aux programmes (national et intercantonal) d'observation de l'écosystème forestier.

Axes de mise en œuvre et coordination

- Elaboration d'un plan directeur cantonal pour la forêt, pour localiser et au besoin prioriser les fonctions d'intérêt public de la forêt. Un concept de *controlling* coordonne les différents instruments d'information et de suivi au niveau local, régional, cantonal et national.
- La coordination est nécessaire avec le SeCA, l'OFEV et différents instituts de recherche.

Facteurs critiques

- Trouver le juste milieu entre une planification appropriée et la mise en œuvre optimale.

7.2 Évolution des subventions

Ce tableau indique le montant total annuel des subventions engagées dans le cadre des mesures d'encouragement de la LFo (subventions fédérales) et de la LFCN (subventions cantonales).

	2005	2006	2007	Moyenne 05–07	2008	2009	2010	Moyenne 08–10
	En mio de fr. (comptes)	En mio de fr. (comptes)	En mio de fr. (comptes)	En mio de fr.	En mio de fr. (comptes)	En mio de fr. (budget)	En mio de fr. (budget)	En mio de fr.
Subventions cantonales	3 229 985	2 934 040	2 907 974	3 024 000	4 132 548	5 365 000	4 368 000	4 621 849
Subventions fédérales	7 595 599	7 397 689	7 648 884	7 547 391	5 799 239	4 130 000	5 226 000	5 051 746
Total des subventions	10 825 584	10 331 729	10 556 858	10 571 390	9 931 787	9 495 000	9 594 000	9 673 596

Subventions fédérales acquises à l'Etat (forêts domaniales et autres)	Estimation des subventions fédérales acquises à l'Etat (forêts domaniales et autres) Il s'agit d'une estimation pour les raisons suivantes: – Dès 2008, les subventions pour les forêts domaniales sont incluses dans les conventions-programmes. – Environ la moitié des forêts domaniales sont gérées par des corporations forestières qui comptabilisent les subventions.							
	2005	2006	2007	Moyenne 05–07	2008	2009	2010	Moyenne 08–10
	En mio de fr. (comptes)	En mio de fr. (comptes)	En mio de fr. (comptes)	En mio de fr.	En mio de fr. (comptes)	En mio de fr. (budget)	En mio de fr. (budget)	En mio de fr.
	1 554 908	1 434 056	1 388 205	1 459 057	440 000	350 000	350 000	380 000

Ces chiffres permettent de constater que, entre 2005–2007 et 2008–2010, les subventions allouées par le canton aux forêts ont progressé de 52,8%. Si l'on tient compte du fait que l'Etat a dû aussi compenser la baisse des subventions fédérales pour ses propres forêts (près d'un million de francs en moyenne annuelle) on peut constater que notre canton a en grande partie couvert la diminution massive des subventions fédérales.

7.3 Rapport entre le total des subventions et la surface forestière cantonale ainsi que par habitant du canton

Ce tableau donne la proportion entre le total des subventions et la surface forestière totale cantonale (42 000 ha) ou par habitant du canton de Fribourg.

	2005	2006	2007	Moyenne 05–07	2008	2009	2010	Moyenne 08–10
Total des subventions (en mio de fr.)	10 825 584	10 331 729	10 556 858	10 571 390	9 931 787	9 495 000	9 594 000	9 673 596
Fr./ha (42 000 ha)	258	246	251	252	236	226	228	230
Fr./habitant (population permanente ¹)	43	40	40	41	37	35	36	36
Total des subventions cantonales	3 229 985	2 934 040	2 907 974	3 024 000	4 132 548	5 365 000	4 368 000	4 621 849
Fr./habitant (population permanente ¹)	13	11	11	12	15	20	16	17

¹ Population permanente selon l'annuaire statistique du canton de Fribourg

Le tableau ci-dessus met en évidence les éléments suivants:

Le montant moyen des subventions forestières par habitant (entre 35 et 43 francs) est modeste si on le compare à tous les bénéficiaires d'intérêt public que la forêt apporte à la population du canton de Fribourg.

Le montant des subventions forestières a diminué progressivement (d'environ – 9%) à cause du désengagement de la Confédération alors que les exigences et les coûts liés aux fonctions d'intérêt public de la forêt ont augmenté ces dernières années.

Dans plusieurs cantons, les communes contribuent au financement des prestations d'intérêt public de la forêt. Une telle participation avait été prévue dans le cadre des travaux d'adaptation de la LFCN induits par l'entrée en vigueur de la RPT. Cette proposition, qui avait été écartée au vu du résultat de la consultation, devrait être à nouveau prise en compte à l'instar de ce qui a déjà été mis en œuvre dans la majorité des cantons suisses où ces participations ont un caractère contraignant.

7.4 Ressources

a) Ressources en effectifs du SFF

Comme déjà indiqué dans le message n° 52 du 26 février 2008 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant les modifications de la LFCN induites par la RPT, les effectifs du SFF sont actuellement suffisants.

b) Ressources pour les mesures d'encouragement destinées aux propriétaires forestiers

Avec l'introduction de la RPT au 1^{er} janvier 2008, le soutien à la forêt a été réduit. La réduction du soutien fédéral de 2,5 millions de francs ou de 33% (moyennes 05–07 – moyennes 08–10) est très lourde. Grâce à l'augmentation du soutien cantonal de 1,6 million de francs ou de 53% une compensation importante a été réalisée et la réduction totale des subventions (total fédéral et cantonal) est d'environ 900 000 francs ou de 9% (moyennes 05–07 – moyennes 08–10).

Malgré cette augmentation, le soutien cantonal actuel ne permet pas de répondre à la demande des propriétaires forestiers notamment dans les domaines suivants:

crédits manquants pour répondre à la demande

– Entretien des forêts protectrices	+ 1 000 000 fr.
– Soins aux jeunes forêts	+ 500 000 fr.
– Accueil du public en forêt	+ 240 000 fr.
– Remise en état de la desserte forestière	+ 150 000 fr.
– Mobilisation de la forêt privée	+ 100 000 fr.
Total	+ 1 990 000 fr.

Dans le cadre de la planification financière, au plus tard dès 2012 lors de la conclusion des nouvelles conventions-programmes, des crédits supplémentaires de l'ordre de 2 millions de francs seront à prendre en considération. Le tableau démontre qu'une participation des communes de 7 francs par habitant par année permettrait, en plus de l'effort déjà consenti par le canton, de combler le manque dû au désengagement de la Confédération.

8. PREMIERS CONSTATS ET EXPÉRIENCES AVEC LES NOUVEAUX INSTRUMENTS D'ENCOURAGEMENT

8.1 Remarques concernant les produits fédéraux

Dans deux domaines importants, les soins aux jeunes forêts ainsi que les soins aux forêts protectrices, d'importantes difficultés de mise en œuvre directement liées aux diminutions des subventions sont constatées.

a) Soins aux jeunes forêts

Les soins aux jeunes forêts sont le domaine le plus affecté par le changement de subventionnement imposé par la Confédération et suivi par le canton en 2008.

Le coût réel des soins varie entre 2000 et 4500 francs par hectare par intervention pour le propriétaire forestier.

Selon l'ancien système, avant 2008, la subvention moyenne (Confédération et canton) par intervention était de 2440 francs par hectare, la part cantonale étant de 700 francs par hectare.

Selon le nouveau système, dès 2008, la subvention moyenne pour 4 ans est de 1280 francs par hectare, la part cantonale étant de 640 francs par hectare.

Il en résulte une réduction de 1160 francs par hectare (moins 48%), voire davantage si plusieurs interventions sylvicoles sont nécessaires durant la période de 4 ans.

Avec le nouveau système, les coûts forfaitaires calculés par la Confédération en se basant sur des soins minimaux ne sont pas adaptés aux prestations fournies. Dans de nombreux peuplements, le cas de figure avec conditions idéales de régénération n'est pas présent:

- Dans les zones touchées par Lothar, des interventions sylvicoles plus fréquentes, plus difficiles et donc plus coûteuses que les soins minimaux sont nécessaires (par exemple sur des surfaces envahies par la ronce ou le saule, ou endommagées par la neige lourde).
- Des mesures plus conséquentes que les soins minimaux sont nécessaires pour atteindre l'objectif de forêts diversifiées et composées d'un mélange d'essences et de strates.
- Lorsqu'une plantation est indispensable, les coûts dépassent largement les montants forfaitaires des soins minimaux.

Cette réduction massive des subventions provoque le mécontentement et la démotivation des propriétaires forestiers, voire l'abandon des soins aux jeunes forêts. Les propriétaires de forêts privées sont particulièrement concernés: les forfaits actuels sont en effet trop bas pour leur permettre d'engager des entreprises forestières pour l'exécution des travaux.

Il est indispensable que la Confédération adapte son système de forfaits et de subventions. Les soins aux jeunes forêts constituent un investissement à long terme pour permettre une sylviculture produisant des bois de qualité tout en tenant compte des fonctions d'intérêt public de la forêt.

b) Soins aux forêts protectrices

Les travaux de soins aux forêts protectrices se répartissent sur différents types d'activités, avec ou sans recettes supplémentaires via la vente de bois.

La Confédération a adopté un système simplifié au maximum (forfait de 5000 francs par hectare de forêt soignée), le canton maintient un système de forfaits simplifié avec 4 forfaits et l'introduction d'un seuil maximal pour les aides financières qui est actuellement fixé à 7000 francs par hectare de forêt soignée en 4 ans. D'autres cantons, tels que Berne ou le Valais, ont prévu une part cantonale plus importante. Pour des situations comparables, le canton de Berne octroie une part cantonale au moins équivalente au forfait fédéral de 5000 francs; ainsi le forfait atteint au moins 10 000 francs par hectare. Pour le canton du Valais, le forfait par hectare est de 11 000 francs, la part cantonale étant légèrement supérieure à la part fédérale.

Par rapport à l'ancien système, avant 2008, la subvention moyenne totale (Confédération et canton) est réduite d'environ 10–30% (le détail dépend des situations particulières).

Cette baisse augmente la part d'un maître d'ouvrage, respectivement les risques financiers qui sont liés au sys-

tème de forfaits. Un marché de bois plus intéressant peut contribuer à réduire ces risques, mais ces conditions cadres peuvent également conduire à des interventions en forêt plus axées sur les économies financières que sur la fonction de protection contre les dangers naturels.

Les coûts réels sont fortement influencés par la topographie et la composition de la forêt protectrice, ils peuvent grossièrement être situés entre 5000 et 15 000 francs par hectare de forêt influencée. La Confédération a admis une moyenne de 12 000 francs par hectare; elle en assure le financement à raison de 40%. La différence entre les subventions et les coûts réels est souvent trop grande et met localement en péril la réalisation des mesures.

9. CONCLUSIONS

Le Conseil d'Etat va s'efforcer de maintenir et d'assurer à long terme les fonctions d'intérêt public de la forêt ainsi que la qualité de notre habitat forestier au service de notre société. Le plan forestier directeur cantonal, qui sera prochainement élaboré, confirmera cette volonté politique. Au vu des résultats présentés dans la table au point 7.3, le canton a déjà augmenté son soutien financier à la forêt, mais un effort supplémentaire doit être fourni afin de compenser de manière plus conséquente le retrait important de la Confédération. Il est en effet primordial d'assurer que les travaux déficitaires de reconstitution de nos forêts suite aux événements climatiques de 1999 (ouragan Lothar) et 2003 (canicule et pullulation des bostryches) ainsi que l'entretien de nos forêts protectrices soient réalisés. Il s'agit de laisser aux générations suivantes un patrimoine forestier de qualité pouvant répondre au mieux aux attentes de notre société.

Sans un soutien plus important de la Confédération et du canton, et notamment des communes, comprenant entre autres une augmentation des subventions forestières, la préservation des fonctions d'intérêt public des forêts fribourgeoises n'est pas assurée à long terme. Le Conseil d'Etat est d'ailleurs intervenu régulièrement auprès de ses parlementaires fédéraux pour les rendre attentifs aux conséquences du désengagement de la Confédération et leur demander d'agir pour combler ce vide.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre acte de ce rapport.

22. Dezember 2009

BERICHT Nr. 177
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat 313.06 Jean-Noël Gendre/Paul Sansonnens über die Schaffung einer kantonalen Politik zur Erhaltung der Wohlfahrts- und Schutzfunktion des Waldes

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat Jean-Noël Gendre/Paul Sansonnens über die Schaffung einer kantonalen Politik zur Erhaltung der Wohlfahrts- und Schutzfunktion des Waldes.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Zusammenhang des Postulats. Angesichts der umfangreichen Änderungen, die auf der Ebene der Unter-