

**MESSAGE N° 52**

26 février 2008

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur  
les forêts et la protection contre les catastrophes  
naturelles**

(modifications législatives induites par la RPT dans le domaine des forêts)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles. Les modifications proposées sont principalement induites par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

**Plan du message****INTRODUCTION****A PARTIE GÉNÉRALE****I. Les besoins de la forêt**

1. Les fonctions d'intérêt public de la forêt ont un prix
2. Le financement du soutien jusqu'à fin 2007
3. Le financement du soutien dès 2008, avec la RPT

**II. Les conséquences de la RPT sur le plan législatif**

1. La convention-programme
2. La répartition des compétences législatives entre la Confédération et les cantons
3. Les compétences pour négocier et conclure les conventions-programmes
4. Le droit cantonal des subventions dans le domaine forestier

**III. Les conséquences financières du projet**

1. Les conséquences sur le personnel
2. Les conséquences financières

**IV. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et l'eurocompatibilité du projet**

1. La constitutionnalité et la conformité au droit fédéral
2. L'eurocompatibilité

**V. L'influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes****VI. Le résultat de la procédure de consultation****B PARTIE SPÉCIALE****Commentaire des dispositions****C CONCLUSIONS****Table des abréviations**

*«Les forêts précèdent les peuples,  
les déserts les suivent.»*

*François-René de Chateaubriand*

**INTRODUCTION**

De tous les chantiers touchant nos institutions, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, plus connue sous l'abréviation RPT, est le plus important de ces cin-

quante dernières années. Sous cette appellation se cache une réforme générale de répartition des tâches, des responsabilités et des flux financiers entre l'Etat fédéral et les cantons. Par le nombre des domaines visés, elle va entraîner des conséquences considérables et durables sur les finances des cantons et sur les relations entre ceux-ci et les bénéficiaires de prestations.

Il ne faudrait toutefois pas réduire la RPT à ses conséquences sur les flux financiers entre la Confédération et les cantons. Elle doit aussi être l'occasion de s'interroger sur la nécessaire évolution de certaines interventions de l'Etat. C'est le sens qu'il s'agit de donner au présent projet, qui inclut certains éléments allant au-delà de ce qui serait rigoureusement indispensable pour la mise en œuvre de la RPT.

Le présent rapport comprend une partie générale (A) et une partie spéciale (B).

Dans la partie générale, après avoir décrit les besoins de la forêt (chap. I), nous aborderons les conséquences de la RPT sur le plan législatif (chap. II). Les conséquences financières (chap. III), la constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et l'eurocompatibilité du projet (chap. IV), son influence sur la répartition des tâches Etat-communes (chap. V) et le résultat de la procédure de consultation (chap. VI) seront traités.

La partie spéciale est consacrée à l'examen des dispositions légales.

**A PARTIE GÉNÉRALE****I. LES BESOINS DE LA FORÊT****1. Les fonctions d'intérêt public de la forêt ont un prix**

La forêt fribourgeoise s'étend sur environ 42 000 hectares, soit un quart du territoire cantonal. 48% des forêts appartiennent aux communes, 40% à des propriétaires privés et 12% à l'Etat (forêts domaniales).

La forêt répond à différents besoins exprimés par notre société:

- elle produit du bois; l'accroissement total en forêt se situe à environ 500 000 m<sup>3</sup> par an, la possibilité de récolte se situe à environ 350 000 m<sup>3</sup> par an, l'exploitation annuelle se situe actuellement à environ 300 000 m<sup>3</sup>;
- elle protège la population et les biens de valeur notable contre les dangers naturels (avalanches, érosions et glissements de terrain, crues, laves torrentielles, chutes de pierre);
- elle accueille la population qui s'y détend et y réalise différentes activités récréatives;
- elle protège les ressources naturelles, telles que les nappes phréatiques, les sources d'eau potable et les sols;
- elle offre un habitat naturel pour la faune et la flore, riche en diversité biologique;
- elle constitue, par sa répartition et ses différentes essences forestières, un élément marquant du paysage.

Parmi les différentes fonctions de la forêt, seule la fonction économique permet au propriétaire de tirer un revenu: le bois est en effet le seul produit qu'il peut vendre

sur un marché, lequel est actuellement (et heureusement) soutenu par une forte demande en bois.

Toutes les autres prestations de la forêt induisent une charge financière pour les propriétaires, qui ne peuvent pas les mettre en valeur (vente), du fait qu'il n'existe pas de marché. Elles revêtent donc un caractère immatériel.

Vu l'intérêt public incontesté et croissant de ces prestations immatérielles, les lois fédérales et cantonales assurent un soutien financier aux propriétaires pour qu'ils réalisent les soins indispensables au maintien qualitatif et quantitatif des forêts.

## 2. Le financement du soutien jusqu'à fin 2007

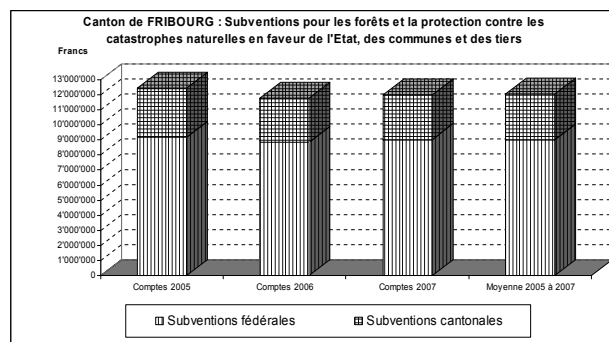
Dans le canton de Fribourg, le besoin du soutien financier peut, si l'on se fonde sur la réalité des trois dernières années, être chiffré à 12 millions de francs par année.

### Mesures d'encouragement, moyenne annuelle des années 2005 à 2007

[Les années 2000 à 2004 ne peuvent être prises en considération vu l'effet de l'ouragan Lothar (fin 1999) et de la lutte contre les dégâts consécutifs (bostryches)].

	Mio. de fr. par an	Fr. par ha de surface forestière totale (42 000 ha)	Fr. par habitant (250 000 habitants)
Confédération	9,0	214	36
Canton	3,0	72	12
Total	12,0	286	48

Le coût par hectare et par habitant doit naturellement être mis en relation avec les coûts d'autres domaines subventionnés (routes, santé, tourisme, agriculture).



Ce besoin se confirme toujours davantage au vu des évolutions de ces dernières années:

- réchauffement climatique avec augmentation des événements extrêmes (tempêtes, précipitations) causant des dégâts aux forêts et au milieu bâti, ce qui nécessite des soins aux forêts et la réalisation d'ouvrages;
- développement croissant des loisirs en plein air avec une demande forte et diversifiée concernant la forêt;
- exigences croissantes pour une forêt riche en diversité biologique;
- prise de conscience de la valeur des ressources de l'environnement et souci croissant envers leur qualité (eau souterraine, protection des sols, énergies renouvelables).

## 3. Le financement du soutien dès 2008, avec la RPT

Le domaine de la forêt reste une «*tâche conjointe*» de la Confédération et des cantons. Par contre, les responsabilités des partenaires impliqués dans la réalisation ainsi que les flux financiers sont redéfinis.

Dès 2008, la Confédération limitera son soutien à quatre «*produits fédéraux*»: forêts protectrices, ouvrages de protection, certaines mesures en faveur de la biodiversité (par exemple réserves forestières, entretien de biotopes), certaines améliorations structurelles pour la mise en valeur des bois. Cette limitation s'ajoute aux réductions massives des crédits fédéraux pour la forêt et la protection contre les dangers naturels intervenues dans le cadre du programme d'allègement budgétaire. Ainsi, dès 2008, la Confédération se désengagera financièrement de l'entretien des forêts pour ce qui touche à l'accueil du public, de l'entretien du patrimoine forestier, de la production et de la mise en valeur du bois. Elle reconnaît l'importance de ces prestations, mais elle estime qu'il revient aux cantons et aux communes d'aider financièrement les propriétaires des forêts qui mettent en œuvre les mesures d'intérêt public souhaitées. En matière de conservation quantitative et qualitative de la forêt, la Confédération accordera son soutien financier en priorité aux domaines de la protection contre les dangers naturels ainsi qu'à la diversité biologique.

### Soutien de la Confédération dès 2008

		Mio. de fr. par an	Fr. par ha de surface forestière totale (42 000 ha)	Fr. par habitant (250 000 habitants)
Produits fédéraux	Soutien fédéral	4.2	100	17

Les autres mesures d'encouragement incombent exclusivement aux cantons. Ces produits sans soutien fédéral ont été nommés «*produits cantonaux*». Il s'agit de l'entretien du patrimoine forestier (avec priorité aux soins aux jeunes forêts), de l'accueil du public en forêt, des infrastructures (chemins et bâtiments forestiers) et de la protection des nappes phréatiques. La réorientation et le nouvel ordre de priorités de la part de la Confédération obligent les cantons à redéfinir les différents rôles des partenaires dans la réalisation de la tâche commune «*forêts*».

Si l'on entend continuer à mettre à la disposition des citoyens des prestations d'intérêt public à un niveau qualitatif et quantitatif comparable aux années passées (2005–2007), le coût des mesures peut être calculé à 10,6 millions de francs par an<sup>1</sup>. Il s'agit de savoir si le désengagement de la Confédération doit être compensé et, dans l'affirmative, comment.

Les réponses à la consultation restreinte réalisée par la DIAF concernant la présente modification de la LFCN ont clairement fait ressortir la volonté de maintenir ce soutien. Cette volonté est partagée par le Grand Conseil, qui l'a démontré en acceptant largement, dans sa séance du 15 juin 2007, la motion N° 145.06 Jean-Noël Gendre/Georges Godel (aide aux propriétaires forestiers pour préserver durablement les fonctions de la forêt d'intérêt public) ainsi que le postulat N° 313.06 Jean-Noël Gendre/Paul Sansonnens (mise en place d'une politique cantonale pour préserver les fonctions d'intérêt public de la forêt).

<sup>1</sup> Cf. infra, chap. III.

Fondé sur le principe selon lequel le canton et les communes ont un intérêt partagé à ce que ces fonctions de la forêt soient maintenues en qualité et en quantité au profit des citoyens qui en sont demandeurs, une participation des communes, dont les habitants bénéficieront de ces mesures, avait été proposé dans le cadre de la consultation restreinte organisée par la DIAF. Au vu des objections soulevées, cette proposition a été abandonnée. Il appartiendra donc à l'Etat seul de compenser, non totalement il est vrai, le désengagement de la Confédération. Le chiffre de 10,6 millions de francs ne sera toutefois pas atteint, comme le montrent les tableaux figurant au chapitre III.

Il est manifeste qu'une réduction plus importante encore du soutien financier provoquerait un désengagement de la part des propriétaires forestiers vu le caractère déficitaire de ces travaux d'intérêt public.

## II. LES CONSÉQUENCES DE LA RPT SUR LE PLAN LÉGISLATIF

### 1. La convention-programme

A conception nouvelle, concept nouveau. Après la convention d'objectifs, le mandat de prestations, le droit fédéral a créé la convention-programme. Celle-ci peut être définie comme l'instrument qui permettra l'exécution, par les cantons, des tâches communes. L'idée est la suivante: la convention définit une contribution globale ou un montant global à verser par la Confédération au canton en vue d'un programme (soit pour un train de mesures coordonnées ou un «programme pluriannuel cohérent», et non plus pour des mesures, projets ou objets individuels), et la prestation financière de la Confédération dépendant de l'obtention d'un certain nombre d'objectifs (orientation objectif, succès et efficacité)<sup>1,2</sup>.

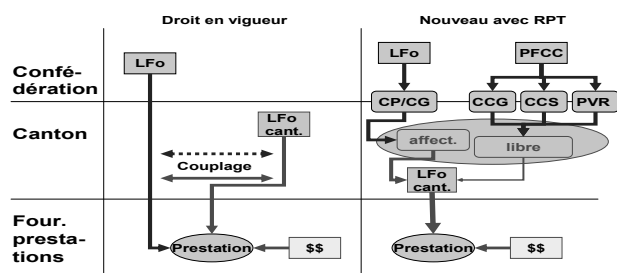
### 2. La répartition des compétences législatives entre la Confédération et les cantons

La RPT a introduit un changement fondamental dans le domaine des tâches communes: désormais, les prestations de la Confédération ne seront (sauf exceptions) versées que sur la base de conventions-programmes et sous forme de montants globaux et forfaitaires en faveur des cantons. Ainsi, le rapport de subventionnement ne concernera à l'avenir plus les fournisseurs de prestations, mais uniquement les cantons. *En d'autres termes, la convention-programme liera exclusivement la Confédération au canton concerné, le rapport de subventionnement entre eux étant entièrement soumis au droit fédéral. La compétence réglementaire des cantons se limite ainsi à leur souveraineté en matière d'organisation, soit à l'organisation des compétences intracantonales et au déroulement des procédures.*

Si les cantons, dans le cadre de la mise en œuvre de la convention-programme, transfèrent à des tiers (communes, privés, etc.) des fonds obtenus à titre de contributions fédérales forfaitaires ou globales, *il s'agira alors d'un*

*rapport de subventionnement exclusivement soumis au droit cantonal des subventions.* Le droit fédéral, de même que la convention-programme, pourra toutefois obliger les cantons à transférer les fonds fédéraux selon certaines modalités, respectivement contiendra des prescriptions quant au type et à la qualité des tâches à exécuter.

Les changements dans les rapports de subventionnement peuvent être résumés à l'aide du tableau suivant<sup>3</sup>:



Légende:

- CP: convention-programme
- CG: contribution globale
- PFCC: loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges
- CCG: compensation charges géo-topographiques
- CCS: compensation charges socio-démographiques
- PVR: péréquation verticale des ressources

### 3. Les compétences pour négocier et conclure les conventions-programmes

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la RPT, les cantons ne possédaient aucune base légale leur permettant de conclure les conventions-programmes, instruments entièrement nouveaux. Les bases permettant de conclure des conventions-programmes avec la Confédération ont donc dû être créées au niveau cantonal<sup>4</sup>. La doctrine considère que la compétence pour conclure des conventions-programmes dans les cantons incombe *au gouvernement cantonal*<sup>5</sup>. Tel est également le choix fait par le canton de Fribourg<sup>6</sup>. Le Conseil d'Etat pourra toutefois déléguer, par voie d'ordonnance, cette compétence à une Direction pour un domaine déterminé.

### 4. Le droit cantonal des subventions dans le domaine forestier

De la nouvelle teneur de l'article 35 LFo, les enseignements suivants peuvent être tirés:

- a) Le rapport de subventionnement entre la Confédération et les cantons, d'une part, et entre les cantons et les fournisseurs de prestations, de l'autre, est modifié.
- b) Les subventions cantonales ne seront plus forcément couplées aux subventions fédérales.
- c) La participation des cantons devra être fixée.

<sup>1</sup> Message RPT 1, FF 2002 p. 2208, 2211.

<sup>2</sup> Andreas Lienhard, Besoin de légiférer en droit de l'environnement au niveau des cantons, comme conséquence de la RPT, Etude réalisée dans les domaines environnement, forêt, protection du paysage et de la nature ainsi que protection contre les crues, Berne 2006, p. 19 (ci-après, Lienhard).

<sup>3</sup> Lienhard, p. 31, sur la base d'une conférence de Kettiger du 5 mai 2006 à Lausanne.

<sup>4</sup> Cf. Message RPT 2, FF 2005, p. 5795.

<sup>5</sup> Lienhard, p. 42; Urs Schwaller, Auswirkungen der NFA auf die Parlamente, Parlamento 3/03, p. 15ss.

<sup>6</sup> Art. 1 de la loi du 12 juin 2007.

- d) Les motifs de subventionnement devront être indiqués dans la loi cantonale, étant admis que les cantons devront garantir que les principes de l'efficacité et de l'intégralité des mesures soient respectés (au niveau de la planification et de la réalisation).
- e) Les cantons devront définir le statut des requérants et des fournisseurs de prestations et fixer de quelle manière et dans quelle mesure les bénéficiaires directs et les responsables de dégâts doivent être impliqués dans le financement.
- f) Il s'agira de définir les produits forestiers subventionnables.
- g) Des ordres de priorité devront pouvoir être définis.

### III. LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DU PROJET

#### 1. Les conséquences sur le personnel

La mise en œuvre de la RPT dans le domaine de la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles changera profondément les rôles des différents acteurs dans la réalisation de la tâche conjointe «forêt». La collaboration entre la Confédération et le canton changera radicalement dans le sens où la Confédération s'impliquera au niveau stratégique et délèguera aux cantons le niveau opérationnel.

Dans le domaine des mesures d'encouragement prévues par la loi fédérale sur les forêts, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) va se concentrer sur les aspects stratégiques des quatre produits que la Confédération a définis et qu'elle entend cofinancer:

- les ouvrages de protection;
- les forêts protectrices;
- la biodiversité en forêt;
- l'économie forestière.

Dès 2008, l'OFEV établira avec le canton une convention-programme par produit pour une durée de 4 ans. Cette convention-programme décrira les objectifs quantitatifs et qualitatifs convenus, la participation financière fédérale ainsi que le controlling. Le canton (DIAF, SFF) deviendra dès 2008 le partenaire exclusif de l'OFEV. Toutes les questions opérationnelles pour la réalisation des conventions-programmes seront du ressort des services cantonaux.

Ainsi plusieurs tâches seront transférées au canton:

- la gestion de la subvention fédérale versée au canton;
- le choix des mesures appropriées pour réaliser les objectifs convenus;
- les négociations et la collaboration avec les propriétaires forestiers et autres partenaires impliqués dans la réalisation de l'objectif convenu;
- la gestion et le contrôle des projets;
- l'octroi des subventions aux propriétaires forestiers et autres partenaires;
- le controlling (contrôle d'exécution, relevé des données, comparaison des résultats par rapport aux objectifs, prise de mesures correctrices, rédaction des rapports, etc.).

Malgré ce transfert de tâches du niveau fédéral au niveau cantonal, la DIAF et le SFF prévoient de réaliser la mise en œuvre de la RPT sans augmentation d'effectifs. Par différentes mesures (gestion du SFF par produits, comptabilité analytique, harmonisation des produits du SFF avec ceux de l'OFEV, développement d'outils informatiques performants et géoréférencés), le volume supplémentaire de travaux pourra être géré par le personnel actuel. Dans la phase de mise en œuvre des modifications, quelques mandats seront confiés à des spécialistes externes (bureaux privés d'ingénieurs et d'informaticiens). Les montants nécessaires sont prévus au budget 2008.

#### 2. Les conséquences financières

##### 2.1 En général

Les conséquences financières pour le canton sont importantes et se situent à plusieurs niveaux:

- Changement des flux financiers du fait que la Confédération octroiera dès 2008 sa participation financière au canton et non plus aux bénéficiaires finaux. Le canton gèrera la part fédérale et la part cantonale. Pour le bénéficiaire, le canton est le seul partenaire financier.
- Abandon de la prise en considération de la capacité financière pour la fixation de la subvention fédérale. Actuellement le taux fédéral peut atteindre jusqu'à 70% pour certaines indemnités; dès 2008 le taux fédéral sera unifié à environ 40% et s'appliquera sur un montant forfaitaire défini par la Confédération.
- Limitation du cofinancement fédéral aux quatre produits fédéraux. Il faut relever que les crédits forestiers fédéraux ont subi en plus une réduction massive dans le cadre des programmes d'allègement budgétaire successifs.
- La Confédération versera son aide financière au canton sous deux formes distinctes:
  - des crédits fédéraux directement affectés à la forêt et à la protection contre les dangers naturels;
  - des crédits fédéraux non affectés.

Il faut relever que cette réduction des crédits fédéraux touche aussi l'Etat en tant que propriétaire forestier.

##### 2.2 Tableaux illustratifs

Les conséquences financières pour le canton sont calculées en détail dans le cadre du plan financier 2007–2011, dont la période coïncide avec la durée des premières conventions-programmes. Ces calculs prennent en compte la capitalisation des montants destinés aux réserves forestières (cf. art. 83a).

L'évolution des subventions pour la forêt et les dangers naturels gérés par le Service des forêts et de la faune, ainsi que les conséquences financières du présent projet, peuvent être illustrées par les tableaux suivants<sup>1</sup>:

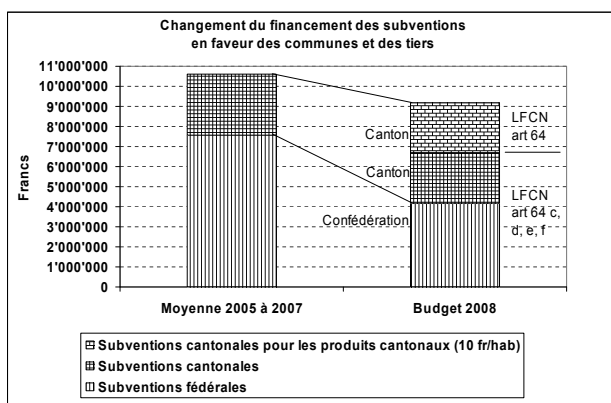
<sup>1</sup> Le détail des chiffres sur lesquels les tableaux sont établis figure en annexe.

**a) Subventions en faveur des communes et des tiers (sans les subventions fédérales en faveur de l'Etat)**

Canton de Fribourg	Comptes 2005	Comptes 2006	Comptes 2007	Moyenne 2005 à 2007
Subventions fédérales	7 595 599	7 397 689	7 648 884	7 547 391
Subventions cantonales	3 255 506	2 934 928	2 932 975	3 041 136
<b>Subventions féd. et cant.</b>	<b>10 851 105</b>	<b>10 332 617</b>	<b>10 581 859</b>	<b>10 588 527</b>

Les subventions fédérales et cantonales indiquées pour l'année 2008 correspondent aux montants du budget.

Canton de Fribourg	Budget 2008
Subventions fédérales	<b>4 185 000</b>
Subventions cantonales pour les produits fédéraux	<b>2 500 000</b>
Subventions cantonales pour les produits cantonaux (10 fr./hab)	<b>2 510 000</b>
<b>Subventions fédérales et cantonales</b>	<b>9 195 000</b>



**b) Détermination des incidences financières pour l'Etat (Comptes/Budget SFOR 3445)**

Incidences totales pour les forêts des communes et des tiers, les forêts domaniales et autres					
En milliers de francs	Comptes 2005	Comptes 2006	Comptes 2007	Moyenne 2005-2007	Budget 2008
<b>Total des charges et dépenses</b>	10 826	10 331	10 557	10 571	9 195
<b>Total des revenus et produits</b>	9 151	8 831	9 038	9 007	4 625
<b>Solde des efforts financiers de l'Etat</b>	1 675	1 500	1 519	1 564	4 570

<b>Total des incidences financières pour l'Etat concernant les subventions pour les forêts communales et de tiers, ainsi que la diminution des subventions fédérales acquises à l'Etat (forêts domaniales &amp; autres) Différence entre la moyenne 2005-2007 et le budget 2008</b>	<b>3 006</b>
<b>Dont effort supplémentaire 2008 de l'Etat en faveur des communes et des tiers</b>	<b>1 986</b>
<b>Dont diminution 2008 pour l'Etat (forêts domaniales &amp; autres)</b>	<b>1 020</b>

**IV. LA CONSTITUTIONNALITÉ, LA CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET L'EUROCOMPATIBILITÉ DU PROJET**

**1. La constitutionnalité et la conformité au droit fédéral**

Le présent projet est conforme au droit fédéral dans la mesure où, précisément, il est destiné à assurer l'exécution relative à la RPT.

L'article 74 de la Constitution du canton de Fribourg prévoit que «en collaboration avec la Confédération, l'Etat encourage et soutient l'agriculture et la sylviculture dans leurs fonctions protectrice, écologique, économique et sociale». Le projet, dans la mesure où il ne remet pas en cause cet encouragement et ce soutien, est donc conforme à la Constitution.

**2. L'eurocompatibilité du projet**

Dans son Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le Conseil fédéral relevait que les rapports avec le droit européen ne concernaient, s'agissant des domaines touchés par la RPT, que le trafic d'agglomération, la protection des eaux et les prestations complémentaires. Le domaine des forêts n'est donc pas touché par le droit européen<sup>1</sup>.

**V. L'INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT-COMMUNES**

Le projet ne prévoit aucune redéfinition des responsabilités entre les collectivités publiques pour la réalisation de la tâche conjointe «forêt».

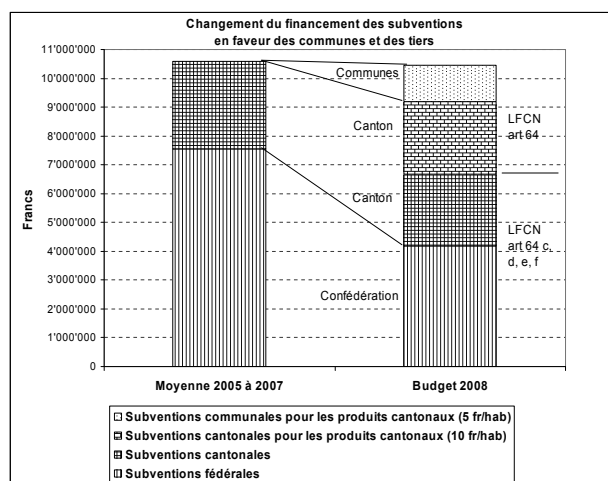
**VI. RÉSULTATS DE LA PROCÉDURE DE CONSULTATION**

L'avant-projet de loi mis en consultation restreinte par la DIAF a suscité des réactions partagées quant à la participation des communes au financement des produits cantonaux. Les communes, notamment, sont hostiles à leur participation, bien qu'elles admettent le montant financier prévu pour le soutien des mesures forestières.

Les communes ne seront donc pas mises à contribution pour aider au financement de produits cantonaux.

La participation des communes aurait entraîné la situation suivante:

<sup>1</sup> Message RPT 2, FF 2005, p. 5911.



Certains ont regretté que le projet aille au-delà de ce qui est indispensable pour assurer les conséquences de la RPT. Ainsi qu'il sera démontré, seul un produit cantonal se verra mieux soutenu<sup>1</sup>. A cela s'ajoute que la RPT ne signifie pas un retrait simultané de la Confédération et des cantons du soutien à certains produits. C'est précisément l'analyse du catalogue de prestations à laquelle nous nous sommes livrés, à la lumière des décisions prises récemment par le Grand Conseil.

D'autres se sont montrés défavorables à la création d'un fonds d'entretien forestier, les instruments financiers actuels permettant, de leur point de vue, de reporter la part de crédits non dépensée en fin d'année. Ce fonds était destiné à assurer une totale transparence de l'affectation des subsides qui, dans l'avant-projet, étaient attendus des communes. Compte tenu du fait que les communes ne seront finalement pas appelées à participer au financement des mesures dites cantonales, cette idée a été abandonnée.

## B PARTIE SPÉCIALE

### Commentaire des dispositions

La modification de certaines dispositions, l'ajout de certains textes entraînent des changements d'ordre systématique du chapitre consacré aux mesures d'encouragement et à leur financement. Ces changements ne seront pas commentés.

#### Art. 1 du projet

##### Art. 64 Produits cantonaux

L'article 64 dresse la liste des produits «cantonaux» qui ne seront plus subventionnés par la Confédération.

La liste proposée structure plus clairement les produits cantonaux et apporte une adaptation par rapport aux mesures qui sont déjà soutenues sous l'empire de la loi actuelle. Nous proposons une extension du soutien à la protection des nappes phréatiques (let. c). Voici l'inventaire des produits cantonaux:

<sup>1</sup> Cf. infra, commentaire de l'art. 64.

#### 1. La régénération et les soins aux jeunes peuplements (let. a)

Aujourd'hui, le traitement des jeunes peuplements forestiers est déjà soutenu financièrement par le canton<sup>2</sup>.

Les jeunes peuplements participent à la biodiversité et, à ce titre, constituent un des produits fédéraux<sup>3</sup>. Pour autant, ils ne constituent pas une des priorités de la Confédération et risquent donc d'être le parent pauvre des aides fédérales. Cela ne constitue cependant pas une raison d'abandonner toute politique forestière à leur endroit, raison pour laquelle nous proposons de maintenir le soutien à la régénération et les soins voués aux jeunes peuplements. Il faut rappeler que le soutien aux soins aux jeunes forêts constitue une priorité de la motion J.-N. Gendre/G. Godel, acceptée par le Grand Conseil le 15 juin 2007.

#### 2. Les mesures liées à la fonction d'accueil du public en forêt dans les forêts publiques (let. b)

Au vu de l'urbanisation de notre canton et des nuisances qu'elle provoque souvent, la fonction d'accueil de la forêt gagne en importance chaque année. Il s'agit de la préserver, respectivement de l'encourager. Il en va de la qualité de vie des habitants du canton.

La création, l'entretien, la régénération des peuplements, les coupes de bois pour des raisons de sécurité (par exemple à proximité de sentiers pédestres), l'entretien plus intensif des chemins, la mise en place et l'entretien de sentiers didactiques participent à cet effort.

Cette mesure est déjà subventionnée actuellement par le canton dans les forêts publiques<sup>4</sup>.

#### 3. Les mesures destinées à assurer, en forêt, la qualité des nappes phréatiques et des sources d'eau potable (let. c)

La création ou la régénération de peuplements à fonction de protection des nappes phréatiques et des sources d'eau potable est déjà soutenue financièrement par le canton, pour les forêts publiques<sup>5</sup>.

Pour protéger les nappes phréatiques et les sources, propriétaires et collectivités doivent parfois faire face à des coûts supplémentaires. On pense notamment au déplacement de piles de bois, à la renonciation à certains traitements ou à l'exploitation mécanisée ainsi qu'à certaines contraintes telles que mélanges des essences, diversification des peuplements. Dans sa teneur actuelle, l'avant-projet de loi cantonale sur les eaux ne prévoit aucun soutien à ce sujet.

<sup>2</sup> Ch. 1.2.1 de l'annexe à l'ordonnance du 30 mars 2004 concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles (RSF 921.16).

<sup>3</sup> Art. 38 al. 1 let. b LFo

<sup>4</sup> Ch. 2.1.1 de l'annexe à l'ordonnance du 30 mars 2004 concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles (RSF 921.16).

<sup>5</sup> Ch. 2.1.1 de l'annexe à l'ordonnance du 30 mars 2004 concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles (RSF 921.16).

4. *La réalisation et la remise en état périodique d'infrastructures forestières en dehors des forêts protectrices (let. d)*

On vise ici les chemins forestiers, les bâtiments d'exploitation. A noter que, sous l'empire de la loi actuelle, la réalisation et la remise en état d'infrastructures forestières sont déjà subventionnées par le canton<sup>1</sup>. Leur maintien se justifie au vu, notamment, des nécessaires adaptations dues à la technique (autorisation des poids-lourds de 40 tonnes) et aux exigences nouvelles (protection de l'environnement, par exemple).

5. *Les mesures d'amélioration des conditions de gestion de la propriété forestière (let. e)*

A l'heure actuelle, les mesures de regroupement de parcelles forestières (remaniement parcellaire, regroupement volontaire) ainsi que d'autres collaborations telles que la constitution d'associations, de syndicats, ou à la conclusion de baux à ferme sont déjà subventionnées par le canton<sup>2</sup>.

6. *La prévention et la réparation des dégâts aux forêts non protectrices (let. f)*

Les mesures de lutte contre les ravageurs (notamment, mais pas seulement le bostryche) dans les forêts non protectrices sont déjà soutenues financièrement par le canton<sup>3</sup>. Elles ne seront en revanche plus soutenues par la Confédération. Or, il importe d'en assurer la réparation, dont le coût ne peut évidemment être supporté par le seul propriétaire. Nous proposons de continuer à lui assurer une aide financière.

7. *La promotion de l'utilisation du bois de provenance indigène comme matière première et source d'énergie (let. g)*

Cette mesure est déjà subventionnée par le canton actuellement<sup>4</sup>.

8. *La vulgarisation auprès des propriétaires forestiers (let. h)*

Cette mesure est déjà subventionnée par le canton actuellement<sup>5</sup>.

9. *La signalisation des routes forestières (let. i)*

La signalisation des routes forestières est déjà soutenue financièrement par le canton<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Art. 64 al. 2 let. d LFCN. Ch. 2.1.3 de l'annexe à l'ordonnance du 30 mars 2004 concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles (RSF 921.16).

<sup>2</sup> Art. 64 al. 2 let. e LFCN. Ch. 2.1.4, en relation avec le ch. 2.1.5, de l'annexe à l'ordonnance du 30 mars 2004 concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles (RSF 921.16).

<sup>3</sup> Art. 8 al. 5 de l'ordonnance du 14 mars 2005 concernant la lutte contre le bostryche (RSF 921.12). Ch. 1.1.2 de l'annexe à l'ordonnance du 30 mars 2004 concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles (RSF 921.16).

<sup>4</sup> Art. 64 al. 2 let. b LFCN. Ch. 2.1.2 de l'annexe à l'ordonnance du 30 mars 2004 concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles (RSF 921.16).

<sup>5</sup> Art. 64 al. 2 let. c LFCN.

<sup>6</sup> Art. 64 al. 2 let. f LFCN. Ch. 2.1.3 de l'annexe à l'ordonnance du 30 mars 2004 concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles (RSF 921.16).

Comme la circulation en forêt est désormais interdite, il appartient aux communes d'aménager des places de parc à l'orée des forêts et d'entretenir ces installations.

**Art. 64a à 64e (nouveaux) Produits fédéraux**

**a) La liste des produits fédéraux**

La structure des produits est fixée dans *les articles 36 à 38a LFo*. Il s'agit des quatre produits suivants:

- a) forêt protectrice;
- b) ouvrages de protection;
- c) biodiversité;
- d) économie forestière.

L'Office fédéral de l'environnement a établi des fiches descriptives détaillées par produit<sup>7</sup>.

Le canton peut, à choix:

- a) *reprendre les quatre produits selon effor2 dans son catalogue de produits*. Cette méthode présente l'avantage d'harmoniser la gestion au moyen des conventions-programmes avec la NGP, de favoriser la transparence des objectifs et des flux financiers. Enfin, on peut utiliser le même système de controlling. Le canton des Grisons a intégré les quatre produits «fédéraux» dans les trois groupes de produits en sus des autres produits spécifiques au canton;
- b) *garder sa propre structure de produits et son propre système d'indicateurs cibles*. Cela suppose que tous les objectifs des conventions-programmes (dans le domaine des forêts, celui des quatre produits effor2) soient mis en œuvre de façon exhaustive dans le système d'indicateurs cibles propre au canton. Ce modèle est suivi par le canton de Berne. Cette méthode est source d'erreur et ne permet pas une totale transparence en ce qui concerne l'exécution des prestations et les flux financiers.

Par souci de cohérence et de compréhension, nous préconisons de reprendre la liste des produits fédéraux dans le droit cantonal. Les articles 64b à 64e reprennent ainsi le catalogue des produits fédéraux contenus dans les articles 36 à 38a LFo. Ces produits ne seront subventionnés qu'à la condition qu'ils concordent avec la convention-programme (ou avec la décision fédérale<sup>8</sup>), d'une part, et avec la législation sur les forêts, d'autre part. Les critères de subventionnement seront prévus à l'article 65 LFCN.

**b) Art. 64a al. 1**

A l'article 64a, nous proposons de maintenir le principe selon lequel l'Etat subventionne les mesures soutenues financièrement par la Confédération (soit les produits «fédéraux» décrits aux articles 64b à 64e).

En allouant des aides, la Confédération attend en effet des cantons qu'ils cofinancent les mesures.

Nous proposons de moduler le taux de subventionnement en fonction de l'objet considéré: le canton ne soutiendra les mesures de biodiversité et de gestion des forêts qu'à concurrence d'un taux maximal de 80 pour cent. En revanche, *lorsque l'intégrité des personnes ou des biens est en cause et que la fonction protectrice de la forêt est au*

<sup>7</sup> OFEFP, Rapport détaillé, p. 51ss.

<sup>8</sup> Certaines mesures continueront en effet d'être subventionnées, exceptionnellement, par voie de décision: art. 36 al. 2, 38 al. 2 let. b, 38a al. 2 let. b LFo.

*premier plan*, l'Etat ne peut se permettre d'attendre que l'ensemble des intervenants se soient mis d'accord sur leur participation pour mettre en œuvre les mesures. Cette considération est valable, a fortiori, dans les cas où certains acteurs sont confrontés à des difficultés financières. Dans ce cas, l'Etat peut être amené à couvrir la totalité des coûts des mesures qu'il juge indispensables – étant précisé que, sous le régime actuel, un subventionnement à hauteur de 97% est possible pour les protections contre les dangers naturels.

Pour cette raison, le message accompagnant la loi sur les subventions (LSub) précise au commentaire de l'article 22 (pourcentage maximum) que pour les mesures de protection contre les dangers naturels le Conseil d'Etat peut fixer des taux dépassant 80%.

#### **Art. 65 al. 1 let. b et g**

Le législateur fédéral a apporté de légères modifications à l'article 35 LFo, qui concernent les conditions de subventionnement. L'actuel article 65 LFCN est compatible avec le droit fédéral. Nous proposons simplement certaines modifications rédactionnelles (cf. infra, let. b et c). Une question s'est posée toutefois, tendant à déterminer si la condition prévue par l'article 65 al. 1 let. a LFCN devait être maintenue (infra, let. a).

##### **a) Faut-il maintenir la lettre a de l'article 65?**

Dans sa version d'origine, l'article 35 al. 1 let. a LFo était libellé ainsi:

*«Les cantons doivent participer aux frais selon leur capacité financière.»*

Cette disposition a été supprimée dans la nouvelle teneur de la loi fédérale sur les forêts votée le 6 octobre 2006.

Dans son Message du 7 septembre 2005, le Conseil fédéral rappelait les motifs qui avaient présidé au choix de faire dépendre toute subvention d'une participation cantonale:

*«Dans la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (loi sur les forêts, LFo), les situations donnant lieu à des subventions sont aujourd'hui très variées. Les taux des subventions de la Confédération pour les projets s'élèvent à 50% au maximum pour les aides financières et à 70% au maximum pour les indemnités. Les subventions de la Confédération sont allouées en fonction de douze échelons de capacité financière des cantons. A l'intérieur de ces échelons, les cantons appliquent eux-mêmes des taux de subventions différents, ce qui influence indirectement le taux des subventions fédérales, la relation entre les subventions des cantons et de la Confédération étant fixe<sup>1</sup>.»*

C'est la raison pour laquelle le canton de Fribourg avait prévu de coupler les indemnités et les aides financières qu'il entendait fournir avec les contributions versées par la Confédération: d'une part, le canton ne pouvait accorder de subventions que si la Confédération en faisait autant et, d'autre part, le montant de la subvention cantonale était en général identique à celui de la contribution fédérale.

L'article 65 al. 1 let. a LFCN concrétisait cette volonté:

<sup>1</sup> *L'Etat peut lier ses prestations financières aux conditions suivantes:*

*a) La Confédération participe aux frais;*

Or, avec la RPT, les subventions cantonales ne peuvent plus être simplement couplées aux subventions fédérales. *Le droit cantonal doit donc être adapté en conséquence<sup>2</sup>.*

Cela ne signifie toutefois pas que les cantons disposent d'une totale liberté d'agir. Le domaine de tâches des forêts demeure en effet une tâche commune de la Confédération et des cantons, qui participent conjointement au financement. La convention-programme instaure une nouvelle forme de collaboration<sup>3</sup>. *Vu les buts visés par les conventions-programmes, on part du principe d'un cofinancement par les cantons, ce qui correspond du reste à l'idée de base des tâches communes<sup>4</sup>.*

Il tombe sous le sens que les produits «fédéraux» seront subventionnés par le canton à la condition que la Confédération en fasse autant. A l'inverse, la Confédération attend du canton qu'il cofinance ces mesures. Dans un souci de clarté, nous proposons de maintenir la condition de l'actuel article 65 al. 1 let. a LFCN, contrairement à ce qu'a fait le législateur fédéral à l'article 35 LFo.

##### **b) Art. 65 al. 1 let. b**

A l'heure actuelle déjà, les subventions sont accordées à la condition que le ou la bénéficiaire fournisse une prestation adaptée à ses moyens. Nous proposons de préciser le texte dans le sens adopté par la loi fédérale<sup>5</sup>.

##### **c) Art. 65 al. 1 let. g**

Le canton s'était déjà réservé la faculté de faire dépendre la subvention de l'adhésion du ou de la bénéficiaire à l'unité de gestion. La formule est un peu restrictive, car, en principe, seules les collectivités publiques sont susceptibles d'adhérer aux corporations de triage. Les propriétaires privés doivent eux aussi être encouragés à collaborer avec elles, par le biais de contrats d'entretien ou de baux à ferme, par exemple.

**Art. 66 titre médian et al. 3 (nouveau) Modes et critères**

##### **a) Des ordres de priorité à fixer?**

Si le canton entend fixer des priorités dans les projets à subventionner (sur le plan temporel ou en relation avec le montant de la subvention), il doit avoir une base légale, à l'instar de la Confédération, qui dispose de l'article 13 LSu<sup>6</sup>.

L'article 32 LSub permet au canton de Fribourg de définir des ordres de priorités (selon que les aides et indemnités ne sont allouées que dans les limites des crédits ouverts ou que le requérant ne peut faire valoir aucun droit à l'aide), comme l'article 13 LSu le permet à la Confédération.

Aucune modification de la loi n'est dès lors nécessaire.

##### **b) L'exécution de la convention-programme**

La compétence pour conclure les conventions-programmes avec la Confédération appartient au Conseil d'Etat, qui peut la déléguer à une Direction par voie d'ordonnance<sup>7</sup>. Il s'agira ensuite de les mettre en œuvre, par le biais d'une convention-programme «cantonale» ou d'un contrat avec les prestataires (corporations de triage, com-

<sup>2</sup> Lienhard, p. 49.

<sup>3</sup> Message RPT 2, FF 2005, p. 5864.

<sup>4</sup> Message RPT 2, FF 2005, p. 5865.

<sup>5</sup> Cf. art. 35 al. 1 let. c LFo.

<sup>6</sup> Lienhard, p. 50.

<sup>7</sup> Art. 1 de la loi du 12 juin 2007.

<sup>1</sup> Message RPT 2, FF 2005, p. 5863.

munes forestières, associations de propriétaires forestiers privés, etc.). Compte tenu du caractère technique des questions à traiter, nous proposons que la compétence soit dévolue au Service des forêts et de la faune.

**Art. 66a (nouveau)** Consultation des collectivités intéressées

Le nouvel article 19 al. 2 LSu dispose que, à la fin des pourparlers, l'autorité adresse au requérant une proposition sur la base de l'art. 17 ou de l'art. 20a et lui impartisse un délai pour accepter le contrat. Si la proposition se réfère à une convention-programme et si elle touche les intérêts de communes, le canton la soumet pour avis aux communes concernées<sup>1</sup>.

Les cantons associeront les communes concernées au processus *avant la fin des négociations*. Dans ce contexte, il convient également de tenir compte désormais de la Charte européenne de l'autonomie locale<sup>2</sup>, qui contient une garantie expresse directement applicable selon laquelle les communes doivent être consultées par les cantons sur toute question les concernant directement<sup>3</sup>. La consultation des communes devra se faire dans le délai imparti au canton par l'autorité fédérale. Etant donné la durée habituelle des procédures administratives au sein des administrations cantonales, l'autorité fédérale fixera un délai de deux à trois mois. La consultation des communes devra donc se faire dans ce délai<sup>4</sup>.

La loi du 12 juin 2007 adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, prévoit que *les conventions-programmes qui touchent les intérêts des communes leur sont soumises pour avis; les intérêts des communes sont touchés lorsque celles-ci fournissent des prestations dans le domaine considéré*.

Dans son message du 7 mai 2007, le Conseil d'Etat annonce que le dossier de consultation doit être adressé à l'Association des communes fribourgeoises lorsque la convention-programme concerne *toutes les communes*, et à chaque commune concernée lorsque la convention-programme ne concerne qu'un cercle déterminé de communes<sup>5</sup>.

La consultation systématique des communes touchées dans le domaine forestier risque d'entraîner de grandes difficultés.

En premier lieu, lorsqu'il négocie la convention-programme avec la Confédération, le Service des forêts et de la faune est dans l'incapacité totale de déterminer si toutes

les communes, ou seules certaines d'entre elles, seront touchées. Les produits subventionnés par la Confédération ont des impacts très divers selon que l'on parle, par exemple, de protection contre les catastrophes naturelles ou de biodiversité en forêt.

En deuxième lieu, il est encore plus difficile de déterminer quelles seront les communes qui, en fin d'analyse, seront amenées à faire des prestations et qui, ainsi, seront concernées par la convention-programme au sens de l'article 6a al. 2 LOCEA proposé. Cela rendra encore plus difficile le travail de définition du cercle des communes effectivement concernées.

En troisième lieu, les mesures arrêtées dans les conventions-programmes, si elles ne touchent pas l'ensemble des communes, risquent d'en concerner un très grand nombre. Or, la consultation de toutes les communes concernées rendrait illusoire la conclusion de la convention dans des délais raisonnables.

En quatrième et dernier lieu, l'absence de mention relative au délai de consultation risque d'entraîner des retards importants dans le processus de conclusion des conventions-programmes.

Nous suggérons donc d'intégrer, dans la LFCN, une disposition autorisant le canton à *consulter l'association des communes pour le cas où un grand nombre – et non seulement toutes – de communes sont touchées*.

*Il serait également souhaitable de pouvoir consulter, en sus des communes, les corporations de triage*. Certes, celles-ci ne constituent pas, à proprement parler, des associations de communes mais des corporations de droit public dotées de la personnalité juridique. Elles regroupent toutefois toutes les communes d'un triage forestier. Or, pour certains thèmes, touchant par exemple des travaux de grande envergure, il serait utile d'approcher les corporations qui les réaliseront avant la conclusion de la convention-programme.

Enfin, il est nécessaire de fixer un *délai de consultation* dans la LFCN. Ce délai devrait être fixé à deux mois, afin d'éviter un retard dans l'exécution de la convention-programme.

**Art. 83a (nouveau)** d) Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Il s'agit là d'une disposition de droit transitoire qui vise à régler les situations pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la loi révisée.

Les principes sont les suivants:

1. Il faut également régler le sort des prestations garanties par l'Etat sous l'empire du droit actuel. Afin d'éviter que les comptes du canton ne soient obérés des années durant par de telles garanties, sans qu'on puisse déterminer la date à laquelle des versements devront être faits, nous proposons que les prestations financières ne soient fournies que si le décompte final relatif au projet réalisé est présenté jusqu'au 31 décembre 2010.
2. Enfin, la question du soutien financier aux réserves forestières doit aussi être réglée. En effet, les conventions relatives à la création et au financement de ces réserves prévoient que l'Etat verse son aide par tranches, lesquelles peuvent être versées sur une période de cinquante ans. Compte tenu du fait que les rapports financiers entre l'Etat et les bénéficiaires des subventions seront intégralement modifiés avec l'entrée en vigueur de la RPT, cette durée est trop longue et

<sup>1</sup> Ce complément n'a pas d'effet sur la question de savoir s'il convient de qualifier une commune de «tiers habilité à recourir» au sens de l'art. 19, al. 3. Lorsqu'une commune obtient ce droit et que celui-ci se justifie pour l'autorité fédérale compétente, la commune se voit soumettre la proposition à double, à savoir par l'autorité fédérale elle-même et par le canton dans le cadre de la consultation au sens de l'article 19, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase. Dans un tel cas, la commune peut faire valoir ses intérêts à deux niveaux: d'une part, dans un avis adressé au canton et, d'autre part, en requérant directement une décision sujette à recours.

<sup>2</sup> Cf. FF 2004 71ss; entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2005.

<sup>3</sup> Cf. art. 4, par. 6, de la Charte; en ce qui concerne l'applicabilité directe, voir FF 2004 80 et l'arrêté d'approbation du 15 décembre 2004, RO 2005 2391.

<sup>4</sup> Lienhard, p. 46.

<sup>5</sup> Message du 7 mai 2007 accompagnant le projet de loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, p. 13.

risque d'entraîner de sérieuses difficultés administratives et budgétaires. Nous proposons par conséquent de capitaliser les tranches à payer et de les verser dans un délai rapproché, pour autant, naturellement, que les finances cantonales le permettent. Le tableau figurant en annexe permet de calculer le montant en jeu. Le solde dû par la Confédération (605 424,20 francs) est intégré dans la convention-programme 2007–2011; quant au solde dû par l'Etat (328 623,78 francs), il figure dans le budget 2008.

## Art. 2 du projet

### a) Référendum législatif

Conformément à l'article 46 al. 1 let. a de la Constitution, la présente loi est soumise au référendum législatif facultatif.

### b) Référendum financier

Les charges générées par la modification de la loi ont été évaluées globalement à près de 2,8 millions de francs par an<sup>1</sup>. Cela correspond à une charge financière totale de 14 millions de francs pour les cinq premières années d'application de la loi.

- L'article 45 let. b de la Constitution prévoit que le référendum financier est *obligatoire* lorsqu'un acte du Grand Conseil entraîne une dépense nouvelle nette supérieure à 1% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil. Cette limite est actuellement de 26 644 122 francs<sup>2</sup>.

La charge financière totale de la présente loi étant estimée à 14 millions de francs pour ses cinq premières années d'application, la limite fixée par l'article 45 let. b de la Constitution pour le référendum financier obligatoire n'est pas atteinte.

- L'article 46 al. 1 let. b de la Constitution prévoit que le référendum financier *facultatif* peut être demandé lorsque la dépense nette nouvelle prévue dépasse la limite d'un quart pour cent du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil. Cette limite est actuellement de 6 661 030 francs<sup>3</sup>.

Ainsi que le relevait en substance le «Message N° 18 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons» (cf. *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil*, juin 2007, p. 835, ch. 6.4), lorsque les charges qui incombent nouvellement au canton sont couvertes par les ressources qui lui sont allouées par la Confédération et les cantons financièrement forts, il n'y a pour le canton pas de dépense à proprement parler. Cela signifie que ces charges ne doivent pas être prises en compte lorsque se pose la question de la soumission ou non d'un projet de loi au référendum financier facultatif.

Il s'ensuit que, dans le cadre de la mise en œuvre de la RPT, seules les charges constituées de dépenses nettes nouvelles, non couvertes par les ressources fédérales,

doivent être prise en compte pour le calcul des incidences financières d'un projet de loi.

Comme le coût global de la modification de la loi dépassera la limite de 6 661 030 francs précitée, et puisque la part des dépenses nettes nouvelles non couvertes par les ressources fédérales est difficilement dissociable des charges couvertes par les ressources fédérales, il a été jugé opportun de soumettre la présente loi au référendum financier facultatif.

## C CONCLUSIONS

Le Conseil d'Etat rappelle qu'en application de l'article 141 al. 2 let. a de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil, les décisions relatives à des dépenses brutes et périodiques dont la valeur excède 1/40% des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil doivent être adoptées par celui-ci à une majorité qualifiée. Cette limite est actuellement de 666 103 francs<sup>4</sup>. Comme elle est ici dépassée, le présent projet de loi devra, pour être adopté, réunir une majorité qualifiée du Grand Conseil.

Nous vous invitons à adopter le présent projet de loi.

### Table des abréviations

<b>LFO</b>	Loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1001 (RS 921.0)
<b>LFCN</b>	Loi (fribourgeoise) du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (RSF 921.1)
<b>LOCEA</b>	Loi (fribourgeoise) du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (RSF 122.0.1)
<b>Loi du 12.6.2007</b>	Loi du 12 juin 2007 adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.
<b>LSu</b>	Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSu) du 5 octobre 1990 (RS 616.1)
<b>LSub</b>	Loi (fribourgeoise) du 17 octobre 1999 sur les subventions (RSF 616.1)
<b>Message RPT 1</b>	Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 14 novembre 2001

<sup>1</sup> Cf. supra, ch. III.2.

<sup>2</sup> Art. 2 de l'ordonnance du 22 mai 2007 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat.

<sup>3</sup> Art. 2 de l'ordonnance du 22 mai 2007 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat.

<sup>4</sup> Art. 2 de l'ordonnance du 22 mai 2007 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat.

---

<b>Message RPT 2</b>	Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 7 septembre 2005	<b>Rapport RPT</b>	Rapport n° 230 du 8 novembre 2005 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre dans le canton de Fribourg de la RPT
<b>Message RPT 3</b>	Message sur la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur et sur la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la RPT du 8 décembre 2006		_____
<b>PFCC</b>	Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges du 3 octobre 2003	Annexes:	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Tableau de synthèse détaillé des incidences financières pour l'Etat</li><li>2. Détermination des incidences financières pour l'Etat par rubrique</li><li>3. Solde des indemnités dues pour les réserves existantes à fin 2007</li></ol>
			_____

## ANNEXE 1

## Projet de modification LFCN

26.02.2008

## Tableau de synthèse détaillé des incidences financières pour l'Etat

## Tableau de SYNTHÈSE

## Comptes/Budget SFOR 3445

## A. Incidences relatives aux subventions cantonales et fédérales pour les COMMUNES et les TIERS.

En milliers de francs	Comptes 2005	Comptes 2006	Comptes 2007	Moyenne 2005-2007	Budget 2008
1.1 Charges de fonctionnement	5 552	5 401	3 936	4 963	7 505
1.2 Dépenses d'investissement	5 274	4 930	6 621	5 608	1 690
<b>Total des charges et dépenses</b>	<b>10 826</b>	<b>10 331</b>	<b>10 557</b>	<b>10 571</b>	<b>9 195</b>
2.1 Revenus de fonctionnement	3 393	3 367	2 457	3 072	3 495
2.2 Produits d'investissements	4 203	4 030	5 192	4 475	690
<b>Total des revenus et produits</b>	<b>7 596</b>	<b>7 397</b>	<b>7 649</b>	<b>7 547</b>	<b>4 185</b>
<b>Solde des efforts financiers de l'Etat pour les communes et les tiers</b>	<b>3 230</b>	<b>2 934</b>	<b>2 908</b>	<b>3 024</b>	<b>5 010</b>

Effort supplémentaire 2008 de l'Etat en faveur des communes et des tiers

1 986

## B. Incidences relatives à la diminution des subventions fédérales en faveur de l'Etat (FORETS DOMANIALES &amp; AUTRES)

En milliers de francs	Comptes 2005	Comptes 2006	Comptes 2007	Moyenne 2005-2007	Budget 2008
2.3 Revenus de fonctionnement	918	583	1 027	843	290
2.4 Produits d'investissements	637	851	362	617	150
<b>Total des revenus et produits</b>	<b>1 555</b>	<b>1 434</b>	<b>1 389</b>	<b>1 460</b>	<b>440</b>

Diminution 2008 pour l'Etat (forêts domaniales &amp; autres)

1 020

## C. Incidences totales pour les forêts des communes et des tiers, les forêts domaniales et autres

En milliers de francs	Comptes 2005	Comptes 2006	Comptes 2007	Moyenne 2005-2007	Budget 2008
<b>Total des charges et dépenses</b>	<b>10 826</b>	<b>10 331</b>	<b>10 557</b>	<b>10 571</b>	<b>9 195</b>
<b>Total des revenus et produits</b>	<b>9 151</b>	<b>8 831</b>	<b>9 038</b>	<b>9 007</b>	<b>4 625</b>
<b>Solde des efforts financiers de l'Etat</b>	<b>1 675</b>	<b>1 500</b>	<b>1 519</b>	<b>1 564</b>	<b>4 570</b>

Total des incidences financières pour l'Etat concernant les subventions pour les forêts communales et de tiers, ainsi que la diminution des subventions fédérales acquises à l'Etat (forêts domaniales &amp; autres)

3 006

## ANNEXE 2

## Détermination des incidences financières pour l'Etat par rubrique

## 1. Charges et dépenses

SFOR 3445

## A. Subventions cantonales et fédérales pour les COMMUNES et les TIERS

En milliers de francs		Comptes 2005	Comptes 2006	Comptes 2007	Budget 2008
<b>1.1 Fonctionnement</b>					
Subvention cantonales pour les communes	362.000	79	215	117	6 065
Subvention cantonales pour les mesures sylvicoles et de protection dans les forêts communales	362.029	1 298	1 702	1 196	-
Subvention fédérales pour les mesures sylvicoles et de protection dans les forêts communales	372.029	1 891	1 940	1 745	-
<i>total</i>		<i>3 268</i>	<i>3 857</i>	<i>3 058</i>	<i>6 065</i>
Subvention cantonales pour des tiers	365.001	-	-	-	1 440
Subventions cantonales	365.000	-	25	66	-
Subvention cantonales pour les mesures sylvicoles et de protection dans les forêts de tiers	365.033	887	292	245	-
Subvention fédérales pour les mesures sylvicoles et de protection dans les forêts de tiers	375.033	1 397	1 227	567	-
<i>total</i>		<i>2 284</i>	<i>1 544</i>	<i>878</i>	<i>1 440</i>
<i>total</i>		<i>5 552</i>	<i>5 401</i>	<i>3 936</i>	<i>7 505</i>
<b>1.2 Investissements</b>					
Subvention cantonales pour les communes	562.000	841	682	1 079	1 355
Subvention fédérales pour les communes	572.000	3 552	3 475	4 458	
<i>total</i>		<i>4 393</i>	<i>4 157</i>	<i>5 537</i>	<i>1 355</i>
Subvention cantonales à des tiers	565.000	230	218	350	335
Subvention fédérales à des tiers	575.009	651	555	734	0
<i>total</i>		<i>881</i>	<i>773</i>	<i>1 084</i>	<i>335</i>
<i>total</i>		<i>5 274</i>	<i>4 930</i>	<i>6 621</i>	<i>1 690</i>
<b>Total des charges et dépenses</b>		<b>10 826</b>	<b>10 331</b>	<b>10 557</b>	<b>9 195</b>

## Remarques

Les subventions cantonales pour les organisations professionnelles, 365.002, n'apparaissent pas (ces charges de 23'000 francs en 2005 ne sont pas à considérer comme subvention).

## ANNEXE 2

**2. Produits et revenus**

SFOR 3445

**A. Subventions cantonales et fédérales pour les COMMUNES et les TIERS**

En milliers de francs

	Comptes 2005	Comptes 2006	Comptes 2007	Budget 2008	
<b>2.1 Fonctionnement</b>					
Subventions fédérales	460.000	105	200	145	-
Subventions fédérales pour les forêts	460.032	-	-	-	3 495
Subvention fédérales pour les mesures sylvicoles et de protection dans les forêts communales	470.029	1 891	1 940	1 745	-
Subvention fédérales pour les mesures sylvicoles et de protection dans les forêts de tiers	470.033	1 397	1 227	567	-
total		3 393	3 367	2 457	3 495
<b>2.2 Investissements</b>					
Subventions fédérales liées à des conventions-programmes	660.005	-	-	-	690
Subventions fédérales pour les communes	670.000	3 552	3 475	4 458	-
Subventions fédérales à des tiers	670.009	651	555	734	-
total		4 203	4 030	5 192	690
<b>Total (communes et tiers)</b>		7 596	7 397	7 649	4 185

**B. Subventions fédérales acquises à l'Etat (FORETS DOMANIALES & AUTRES)**

En milliers de francs

	Comptes 2005	Comptes 2006	Comptes 2007	Budget 2008	
<b>2.3 Fonctionnement</b>					
Subvention fédérales pour les mesures sylvicoles et de protection dans les forêts domaniales	460.021	402	144	349	290
Subventions fédérales pour les frais d'étude	460.005	516	439	678	-
total		918	583	1 027	290
<b>2.4 Investissements</b>					
Subvention fédérales pour la construction de chemins et de hangars dans les forêts domaniales	660.007	204	461	238	0
Subvention fédérales pour les reboisements dans les forêts domaniales	660.008	433	390	124	150
total		637	851	362	150
<b>Total subventions acquises à l'Etat</b>		1 555	1 434	1 389	440
<b>Total des produits et revenus</b>		9 151	8 831	9 038	4 625

## Solde des indemnités dues pour les réserves existantes à fin 2007

Nom	Type	Surface ha	Date entrée en vigueur	Montant fédéral convenu en francs	Versements fédéraux réalisés en francs	Solde fédéral en francs	Montant cantonal convenu en francs	Versements cantonaux réalisés en francs	Solde cantonal en francs
Paradis - Fayère	Totale et partielle	51.2	01.05.1995	--.--	--.--	--.--	--.--	--.--	--.--
La Souche	Totale	18.0	01.01.2002	131 019.--	70 419.--	60 600.--	87 619.--	27 019.--	60 600.--
En Biffé	Totale	94.7	01.06.2002	148 538.--	60 173.--	88 365.--	133 810.50	54 282.--	79 528.50
Allières	Totale et partielle	26.1	16.12.2002	72 262.50	14 452.50	57 810.--	65 036.25	13 007.25	52 029.--
La Leyte - Motélon	Totale	150.8	01.11.2003	383 298.50	292 023.70	91 274.80	76 420.35	15 284.07	61 136.28
Grand Paine - Auta Chia	Totale et partielle	246	01.12.2003	353 542.--	129 827.60	223 714.40	--.--	--.--	--.--
Galm Süd	Totale	25.8	16.12.2003	112 875.--	29 175.--	83 700.--	94 162.50	18 832.50	75 330.--
Tannholz-Remlitswilholz	Totale	31.4	11.02.2008	61 925.--	61 925.--	--.--	33 439.--	33 439.--	--.--
<b>Total cantonal</b>		644		1 263 460.--	657 995.80	<b>605 464.20</b>	490 487.60	161 863.82	<b>328 623.78</b>

Solde total Confédération et canton	934 088 francs
-------------------------------------	----------------

Nom	Remarques
Paradis - Fayère	25.1 ha totale; 26.1 ha partielle. Mesure de compensation pour une desserte forestière. Pas d'indemnisation. Pas de limitation dans le temps. Arrêté du 19.4.1995.
La Souche	Indemnisation de 151 500 francs, dont 50 % Confédération et 50 % Canton, sans réduction linéaire. Plus indemnité "repeuplement" de 23 738 francs dont 50 % Confédération et 50 % Canton, sans réduction linéaire. Plus indemnité Lothar de 43 400 francs à charge de la Confédération. Versement 2002 de l'entier de l'indemnité "repeuplement" et l'entier de l'indemnité Lothar. Versement 2007 de 30 300 francs dont 50 % Confédération et 50 % Canton, sans réduction linéaire.
En Biffé	Indemnisation de 294 550 francs, dont 50 % Confédération et 50 % Canton, moins 10 % réduction linéaire. Plus indemnité "desserte" de 2 526 francs dont 50 % Confédération et 50 % Canton, sans réduction linéaire. Versement de 40 % (20 % 2002 et 20 % 2003), plus l'entier de l'indemnité "desserte". En plus, le SFF entretient une clairière et récupère 50 % des frais auprès de la Confédération (2002 : 50 % de 1 266.90 fr. et 2005 : 50 % de 2 836.30 fr.; total récupéré = 2 051.60 fr.).
Allières	12.1 ha totale; 14 ha partielle. Indemnisation de 144 525 francs, dont 50 % Confédération et 50 % Canton, moins 10 % réduction linéaire. Versement de 20 % en 2002.
La Leyte - Motélon	Indemnisation de 228 187 francs, dont 50 % Confédération et 50 % Canton, moins la part du Collège St-Michel, de 29 182 francs, moins 10 % réduction linéaire. Plus indemnité Lothar de 269 205 francs à charge de la Confédération. Versement de 20 % en 2003 plus l'entier de l'indemnité Lothar.
Grand Paine - Auta Chia	62 ha totale; 184 ha partielle. Entièrement en forêt domaniale. Indemnisation de 559 286 francs, dont 50 % Confédération et 0 % Canton (forêt domaniale). Plus indemnité Lothar de 73 899 francs à charge de la Confédération. Versement de 20 % en 2003 plus l'entier de l'indemnité Lothar. En plus, dans la réserve partielle, le SFF réalise les interventions sylvicoles selon le programme annuel et récupère 50 % des frais auprès de la Confédération (176 240 francs de travaux 2004 à 2006; total récupéré en 2006 = 88 120 francs).
Galm Süd	Indemnisation de 209 250 francs, dont 50 % Confédération et 50 % Canton, moins 10 % réduction linéaire. Plus indemnité Lothar de 8 250 francs à charge de la Confédération. Versement de 20 % en 2003 plus l'entier de l'indemnité Lothar.
Tannholz- Remlitswilholz	Indemnisation de 123 850 francs, dont 50 % Confédération et 27 % Canton. Versement complet en 2007 et 2008.