

RAPPORT N° 286 11 octobre 2011
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
concernant la stratégie d'évolution des
unités de gestion forestières et des triages
dans le canton de Fribourg

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de rapport concernant la stratégie d'évolution des unités de gestion forestières et des triages dans le canton de Fribourg.

Le présent rapport comprend les subdivisions suivantes:

Résumé	1
1. Introduction	2
2. Objectifs du canton	2
3. Projet du Service des forêts et de la faune	3
4. Situation des unités de gestion et des triages à fin 2010	4
5. Evolution future des unités de gestion et des triages forestiers	7
6. Palette de solutions	9
7. Subventionnement de l'évolution des unités de gestion et des triages	13
8. Adaptation de la législation	14
9. Conclusion	14

RÉSUMÉ

Introduction

De 1999 à 2009, 35 triages forestiers et 31 unités de gestion des forêts publiques ont été mis en place avec succès dans le canton de Fribourg.

Il est à présent nécessaire de définir comment cette structure territoriale pourra évoluer, s'adapter aux changements et rester performante. Pour ce faire, le canton définit une ligne de conduite, les objectifs, les conditions cadres, les modèles d'évolution et le soutien aux propriétaires forestiers. Le Service des forêts et de la faune (ci-après SFF) conseille les propriétaires et corporations et offre un choix dans une palette de solutions.

Il faut relever que l'agrandissement des unités de gestion peut remettre en question le cumul des tâches du forestier (gestion et autorité). La séparation partielle des tâches est rendue possible.

Objectifs du canton

Le canton de Fribourg a pour objectif de garantir la conservation et la gestion durable de la forêt. Il assure les tâches d'autorité au travers d'une administration forestière centrale, d'arrondissements forestiers et de triages forestiers.

Dans le domaine de l'économie forestière, il a pour objectif que les propriétaires gèrent rationnellement leur forêt et que les membres des unités de gestion obtiennent un résultat financier économiquement rentable. Le travail réalisé en forêt doit être de qualité, garanti par la présence de professionnels bien formés et bien équipés. Pour les prestations d'intérêt public (protection contre les dangers

naturels, biodiversité, accueil du public, etc.), il a pour objectif que les propriétaires forestiers soient indemnisés par les autorités et les bénéficiaires pour les prestations réalisées.

Au niveau des structures territoriales, il a pour objectif l'existence d'unités de gestion forestière durables et, parallèlement, la mise en œuvre des tâches d'autorité dans les triages forestiers. Il s'agit aussi d'assurer des emplois attractifs et l'existence d'équipes professionnelles qui gèrent la forêt selon les critères de la sylviculture proche de la nature.

Evolution future des unités de gestion et des triages forestiers

Conditions cadres pour l'évolution

Les conditions cadres distinguent les éléments considérés comme **acquis** des éléments **choisis**:

Eléments acquis	Eléments choisis
<ul style="list-style-type: none"> • Le SFF assure la réalisation des tâches d'autorité (selon législation forestière) • Les propriétaires de forêts publiques doivent adhérer à une unité de gestion rationnelle • Les propriétaires assurent la gestion forestière et décident des structures de leur unité de gestion • Les unités de gestion s'adaptent aux périmètres des fusions de communes • La gestion forestière repose sur une sylviculture proche de la nature et un respect du sol et du peuplement restant • Lothar et les changements climatiques influencent les peuplements (nombreux jeunes peuplements, augmentation des feuillus au détriment des résineux) et les résultats de l'exploitation forestière 	<ul style="list-style-type: none"> • La restructuration se fait sans licenciements; les départs ne seront pas toujours remplacés • La forme juridique des unités de gestion est maintenue. L'élargissement à la corporation de droit privé sera étudié afin d'inclure des forêts privées • Les gestionnaires d'unités ont une formation de forestier ES ou un équivalent • Le but visé, mais non imposé, est la gestion en commun • Certaines unités de gestion peuvent élargir leur champ d'action hors forêt • L'objectif est d'exploiter 225 000 m³/an dans les forêts publiques (325 000 m³/an au total) • La mobilisation de la forêt privée est indispensable • Chaque unité de gestion emploie une équipe forestière minimale

Conditions cadres pour la gestion d'entreprise

Dans le domaine de la gestion d'entreprise, **le SFF conseille et les unités de gestion décident**. Le SFF propose les conditions cadres suivantes:

- En principe, l'unité de gestion est une corporation forestière ayant pour but principal la gestion en commun, rationnelle et durable, des forêts de ses membres.
- Elle définit ses objectifs d'entreprise dans un plan de gestion et prend en compte la planification forestière de niveau régional et cantonal.
- Elle emploie un ou plusieurs forestier/s gestionnaire/s.
- Elle emploie une équipe de base qui devrait être dimensionnée pour réaliser 60 à 70% des travaux d'exploitation forestière de l'unité de gestion.
- Si elle n'engage pas une propre équipe, elle s'assure, par contrats pluriannuels, des services d'entrepreneur/s forestier/s.

- Le SFF préconise la mise en place d’unités consacrées principalement (70–100%) à la gestion de la forêt. Certaines unités peuvent choisir d’élargir leur champ d’action, par exemple pour des tâches non forestières dans les communes.
- De très grandes unités de gestion peuvent résulter de fusions administratives. Elles maintiennent une présence territoriale de proximité.

Evolution de l’organisation territoriale

L’organisation territoriale a la **possibilité d’évoluer en respectant les principes suivants**:

- Un réseau de triages forestiers est garanti pour la mise en œuvre des tâches d’autorité.
- Le périmètre des unités de gestion peut ne pas coïncider avec le périmètre des triages.
- La délimitation des unités de gestion et des triages se réalise d’entente entre le SFF et les propriétaires de forêts publiques.
- Une adaptation des limites des arrondissements peut s’avérer nécessaire.
- Le cumul des tâches de gestion et des tâches d’autorité des forestiers est maintenu comme cas normal, mais une possibilité de séparation partielle des tâches est introduite.
- Les fusions d’unités de gestion sont subventionnées. De plus, le canton subventionnera le passage de la gestion par propriétaire à la gestion en commun.

Les unités de gestion qui évoluent devraient atteindre les **seuils quantitatifs publiés**:

Niveau cantonal	Niveau fédéral
Gestion de 800 ha de forêt	-
Exploitation de bois de 6000 m ³ /an	Exploitation de bois de 10 000 m ³ /an

Palette de solutions

Le SFF propose une palette de solutions possibles, **au libre choix des unités de gestion**:

- Maintien de l’état actuel.
- Fusion de deux unités de gestion et de deux triages forestiers.
- Fusion des unités de gestion au niveau d’une région ou d’un district.

De plus les améliorations suivantes pourront se développer:

- Collaboration des unités de gestion avec des associations de propriétaires de forêt privée.
- Collaboration entre unités de gestion ou avec des entrepreneurs privés.
- Les unités ayant choisi la gestion par propriétaire pourront évoluer vers la gestion en commun.

Le SFF offre une ouverture et une souplesse de mise en application, permettant de trouver des solutions adaptées aux conditions de chaque région.

Subventionnement et adaptation de la législation

Le subventionnement de l’évolution des unités de gestion sera réglé dans une directive du SFF qui précisera

les conditions d’octroi, les forfaits, la procédure à suivre et les documents à présenter.

La nécessité d’une adaptation du cadre légal actuel pour certains éléments (non correspondance géographique des périmètres des unités de gestion et des triages, introduction de la corporation de droit privé, possibilité de séparation partielle des tâches d’autorité et des tâches de gestion, etc.) sera étudiée.

1. INTRODUCTION

De 1999 à 2009, un réseau de triages forestiers et d’unités de gestion des forêts publiques a été mis en place dans le canton de Fribourg. Cette modernisation de l’économie forestière s’est déroulée avec succès et a exigé une collaboration intensive entre le Service des forêts et de la faune et les propriétaires de forêts publiques, en particulier les communes, avec l’objectif d’obtenir un résultat financier acceptable pour les membres des unités de gestion et de garantir que la forêt remplisse durablement ses fonctions (production, protection, nature, paysage, délassement). Cette profonde amélioration structurelle découle de la loi cantonale du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles qui exige que les forêts publiques qui composent un triage forment une unité de gestion forestière rationnelle. Ainsi, les limites des triages forestiers (subdivisions administratives) coïncident avec les limites des unités de gestion (groupements de propriétaires). Sur un territoire donné, un forestier diplômé et permanent assume d’une part les tâches relevant de l’autorité de l’Etat, telles que la police forestière, la surveillance, le conseil technique, et d’autre part les tâches de gestionnaire, telles que les soins culturels, les coupes de bois, l’entretien de l’infrastructure.

Partant de la situation actuelle, des résultats obtenus et des expériences acquises, il est nécessaire de définir comment cette structure territoriale pourra évoluer, s’adapter aux changements et rester performante. Avec la présente stratégie d’évolution, le canton définit les objectifs, les conditions cadres, les modèles d’évolution et le soutien aux propriétaires forestiers. La mise en œuvre requiert une adaptation des dispositions de la loi cantonale du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN) et du règlement cantonal du 11 décembre 2001 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (RFCN).

2. OBJECTIFS DU CANTON

Le canton de Fribourg a pour objectif de **garantir la conservation et la gestion durable de la forêt et de ses différentes fonctions**: production de bois, protection contre les dangers naturels, biodiversité, accueil du public, etc. A cet effet il charge le SFF d’exécuter la loi cantonale du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles, avec, pour objectif, d’assurer la réalisation des tâches d’autorité au travers d’une administration forestière centrale, d’arrondissements forestiers et de triages forestiers.

Pour les prestations d’intérêt public (protection contre les dangers naturels, biodiversité, accueil du public, protection des eaux souterraines), l’objectif du SFF est que **les propriétaires forestiers soient indemnisés par la**

Confédération, le canton, les communes politiques et les bénéficiaires.

Dans le domaine de l'économie forestière, le canton a pour objectif que les propriétaires gèrent rationnellement leur forêt et que les membres des unités de gestion obtiennent un résultat financier économiquement rentable. Le canton vise **une augmentation de l'exploitation du bois**, avec un objectif durable de 325 000 m³/an, et une utilisation accrue du bois comme matériau de construction et comme source d'énergie renouvelable. Il formule également l'objectif que **le travail réalisé en forêt soit de qualité**, garanti par la présence de professionnels bien formés et bien équipés.

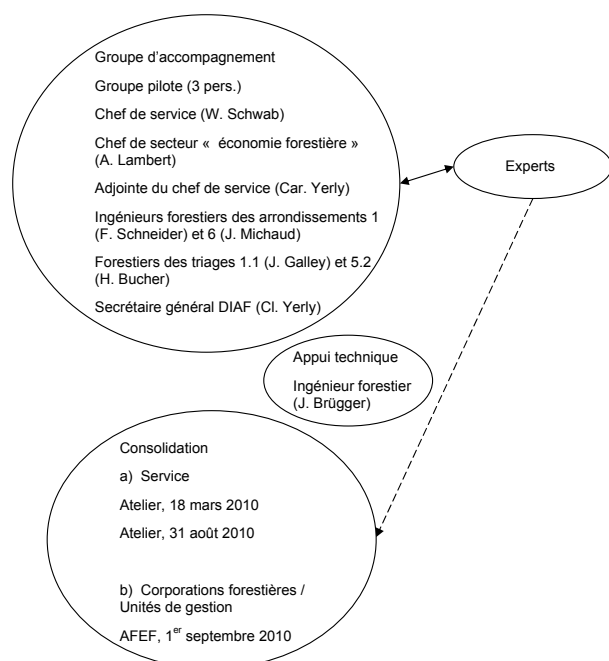
Pour concrétiser ces buts, l'objectif du canton au niveau des structures territoriales est **l'existence durable d'unités de gestion forestière rationnelles** et, parallèlement, la mise en œuvre des tâches d'autorité dans les triages forestiers. Il s'agit aussi d'assurer des emplois attractifs et l'existence durable et viable d'équipes forestières qui gèrent la forêt selon les critères de la sylviculture proche de la nature. Il est nécessaire de définir comment la structure territoriale actuelle pourra évoluer, s'adapter aux changements et rester performante.

3. PROJET DU SERVICE DES FORÊTS ET DE LA FAUNE

En 2010, le SFF a élaboré un projet visant à définir la stratégie concernant l'évolution des unités de gestion forestière et des triages forestiers.

L'évolution du SFF, et en particulier des arrondissements et des triages forestiers, fait l'objet d'une réflexion parallèle et d'un document séparé. Le SFF assure la coordination entre les deux processus.

La **structure de projet** mise en place est illustrée dans le schéma suivant:



Un groupe pilote composé de trois personnes (W. Schwab, A. Lambert et J. Brügger) a élaboré des propositions et des documents de travail qui ont été discutés et adaptés lors des séances du groupe d'accompagnement composé de 9 personnes représentant les différents échelons du SFF et la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (ci-après DIAF). Les documents ont ensuite été présentés et débattus lors de deux ateliers du SFF réunissant les secteurs de la centrale, les ingénieurs d'arrondissements et les forestiers de triage.

Le SFF a confié un mandat d'appui technique au bureau Philipona/Brügger. Des experts ont été consultés: l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage, WSL, la Haute école suisse d'agriculture de Zollikofen, HESA, l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich, EPFZ, l'Office fédéral de l'environnement, OFEV.

Les **motivations de ce projet**, formulées lors des réunions, ont notamment été les suivantes.

- Il s'agit de construire sur le bon réseau d'unités de gestion existantes.
- Les unités de gestion cherchent à être rationnelles dans leurs structures et leur travail. Bien que la rentabilité (chiffres noirs) ne soit pas un but absolu, les résultats des unités de gestion des forêts publiques, pour certaines avec une répétition de déficits, inquiètent et poussent à chercher des solutions d'amélioration.
- Lothar et ses suites (bostryche, reconstitution) ont influencé négativement le résultat économique des unités de gestion. La surface des jeunes peuplements est déterminante quant à la disponibilité d'une main d'œuvre qualifiée pour une unité de gestion. Les corporations de plaine présentent souvent entre 25 et 30%, voire plus, de surfaces forestières en régénération, ce qui a un impact déterminant sur les travaux prioritaires pour ces prochaines décennies et la disponibilité en suffisance de personnel qualifié. Actuellement, la reconstitution des forêts nécessite du personnel de terrain, alors que les jeunes peuplements ne produisent pas encore de bois commercialisable. La réduction, voire la disparition de l'épicéa en plaine au niveau des vieux peuplements influence les méthodes d'exploitation à mettre en œuvre. En effet, la mécanisation devient alors souvent inopérante dans les vieilles futaies de hêtres. En plaine, les vieux peuplements qui ont résisté à l'ouragan Lothar se situent en grande partie dans des secteurs à la topographie tourmentée et souvent peu accessibles. Les arbres de lisière de nos massifs forestiers constituent aussi une large part de ce volume sur pied. Ces bois ont généralement une faible valeur marchande. Leur diamètre important complique l'exploitation et nécessite des engins puissants pour leur débardage et tri à port de camion. Les effets de l'évolution climatique dans le terrain seront certes perceptibles dans 40 ou 80 ans, mais il est utile de préparer cet avenir proche à l'échelle forestière. Le retour en partie à une sylviculture dite «interventionniste» aura aussi à l'avenir des répercussions dans la structure du personnel des unités de gestion.
- Il y a eu des progrès dans les méthodes de travail et dans la mécanisation, ce qui a amené un gain de productivité.
- Les connaissances des gestionnaires de corporations en gestion d'entreprise ont évolué.

- f) La surface minimale de 800 ha définie dans le RFCN n'est pas atteinte dans certaines unités de gestion que compte le canton.
- g) Certaines unités de gestion ont une équipe trop petite d'après les critères de gestion et de sécurité. Il faudrait agrandir la surface gérée et le volume de travail pour pouvoir engager une équipe de base qui devrait compter au moins 4 à 5 personnes sans le forestier.
- h) Des précisions sont demandées concernant la collaboration des unités de gestion avec les entrepreneurs forestiers.
- i) Un agrandissement des unités de gestion peut remettre en question le cumul des tâches du forestier (gestion et autorité). La séparation, au moins partielle des tâches, doit être étudiée et rendue possible.
- j) Certains propriétaires et certaines corporations demandent au SFF quelle est la structure optimale. Le SFF doit pouvoir les conseiller, offrir un choix dans une palette de solutions et définir une ligne de conduite.

Les **résultats attendus** à la fin du projet sont les suivants:

- a) La stratégie d'évolution des unités de gestion forestière et des triages forestiers est rédigée:
 - l'objectif est défini;
 - les conditions cadres (quantitatives et qualitatives) sont définies;
 - les critères de gestion d'entreprise sont définis (rôle de conseil du SFF);
 - la palette de solutions pour l'évolution des structures territoriales est connue.
- b) La directive pour les subventions est rédigée (convention-programme économie forestière 2012–2015).
- c) Un outil de communication est mis en place.
- d) La LFCN et le RFCN seront adaptés.

Procédure de consultation **des unités de gestion**

Une réunion des présidents des unités de gestion a été organisée par l'Association fribourgeoise d'économie forestière, puis le projet du 1^{er} septembre 2010 a été envoyé aux unités de gestion pour consultation. Le retour de la consultation, par l'intermédiaire de l'AFEF, date du 31 janvier 2011. Il se compose d'une part d'une prise de position du comité de l'AFEF, et d'autre part d'un résumé des prises de position de 26 unités de gestion.

Le comité de l'AFEF relève «l'excellente qualité de l'analyse du SFF». Il émet les observations suivantes:

- «Une surface de forêt minimum de 800 ha devrait être le but à atteindre afin d'améliorer la rentabilité. Il sied toutefois de rester souple [...]».
- «Si plusieurs gardes forestiers sont à la tête de la corporation, il est important de nommer un seul chef et de fixer clairement les responsabilités de chacun.»
- «Le comité n'est pas favorable à la création de trop grandes unités de gestion [...]».
- Les équipes forestières assument également des tâches d'entretien du patrimoine et d'autres travaux pour les communes. [...] trouver la juste limite et ne pas faire concurrence aux artisans et indépendants.».

- «La gestion du personnel dépend [...] des comités des unités de gestion.».
- «[...] le SFF devrait encourager et privilégier les collaborations entre unités de gestion.».

Le comité de l'AFEF souhaite «la mise en place par le SFF d'une stratégie cantonale pour encourager et soutenir l'exploitation des forêts privées.».

Les **26 réponses des unités de gestion** se répartissent comme suit:

- 7 unités de gestion envisagent un changement durant ces 5 prochaines années.
- 1 unité de gestion envisage un changement durant ces 10 prochaines années.
- 18 unités de gestion ne prévoient aucun changement.

Les principales observations formulées sont les suivantes:

- Il faudrait exploiter davantage les forêts privées.
- «La tendance est plutôt de vouloir renforcer les collaborations entre unités de gestion mais sans aller jusqu'à la fusion.».
- Le cumul des tâches de gestion et d'autorité est plus avantageux que la séparation.
- Un souci est exprimé en cas de diminution d'exploitation ou en cas de regroupement, car des restructurations seront inévitables si les équipes deviennent surdimensionnées.
- La topographie du terrain doit être prise en compte lors de l'étude d'un groupement.

Le SFF constate que le résultat de la consultation ne remet pas en question la stratégie cantonale et la palette de solutions à choix des unités de gestion. Les collaborations entre unités de gestion, sans fusion, sont possibles et souhaitables. La stratégie cantonale est suffisamment ouverte et souple pour répondre positivement aux différentes observations formulées durant la consultation. Le SFF élaborera un plan d'actions en faveur de la récolte de bois dans le canton, avec un accent dans les forêts privées.

4. SITUATION DES UNITÉS DE GESTION ET DES TRIAGES À FIN 2010

Pour développer une stratégie d'évolution, il convient d'abord de présenter en détail la situation actuelle. La dernière unité de gestion forestière s'est constituée le 4 mars 2009 dans le canton de Fribourg. C'est le terme d'un processus réalisé avec succès sur une période de dix ans, parfois facilité régionalement par les fusions de communes.

Le canton de Fribourg compte 35 triages forestiers et 31 unités de gestion:

- 4 triages sans unité de gestion. Ils contiennent essentiellement des forêts privées et quelques petites forêts publiques qui ne sont pas regroupées en unité de gestion.
- 31 triages avec une unité de gestion pour les forêts publiques qui les composent. Ces unités de gestion prennent la forme juridique suivante:
 - 22 corporations disposent de statuts et sont dotées de la personnalité juridique;

- 4 unités sont réglées par une convention écrite entre deux partenaires;
- 4 unités sont formées par un seul propriétaire;
- 1 unité prend la forme d'un syndicat à buts multiples.

Les unités de gestion regroupent les propriétaires des forêts publiques du triage. Au stade actuel, il reste quelques propriétaires de petites forêts publiques (communes, paroisses) qui ne sont pas encore intégrés dans les unités de gestion. Mises à part de rares exceptions, les propriétaires des forêts privées ne sont pas membres des unités de gestion, mais certains collaborent avec elles en concluant des contrats pour la réalisation de travaux. Deux corporations ont la particularité d'être intercantonnales, appartenant aux cantons de Fribourg et de Vaud. La carte des triages et des unités de gestion se trouve à l'annexe 1. La liste des triages et des unités de gestion se trouve à l'annexe 2.

Les surfaces de forêt et les possibilités d'exploitation de bois sont les suivants:

	Unités de gestion des forêts publiques	Triages de forêt publique et privée
22 corporations	16 530 ha 130 400 m ³	27 021 ha 188 000 m ³
8 conventions ou propriétaires uniques	7436 ha 42 000 m ³	10 348 ha 53 700 m ³
1 syndicat à buts multiples	645 ha 5800 m ³	799 ha 7500 m ³
Total 31 unités de gestion	24 611 ha 794 ha/unité 178 200 m ³ 5748 m ³ /unité	38 168 ha 1231 ha/triage 249 200 m ³ 8039 m ³ /triage
4 triages sans unité de gestion		5578 ha Env. 30 800 m ³
Total 35 triages		Env. 43 700 ha Env. 1250 ha/triage 280 000 m³ 8000 m³/triage

L'annexe 3 donne le détail par région géographique (Plateau et Gibloux, montagne, région mixte). La taille moyenne d'une unité de gestion est de 794 ha de forêt. Cela correspond bien avec la surface d'au moins 800 ha définie à l'article 2 du RFCN. Cependant, la surface gérée par chaque unité varie fortement, entre 328 ha et 1782 ha. La liste de l'annexe 2 donne le détail des surfaces par unité de gestion et le graphique de l'annexe 6 illustre cette répartition. Ainsi, 19 unités gèrent moins de 800 ha de forêt, alors que 12 unités gèrent plus que 800 ha de forêt. Certaines unités de gestion réalisent des travaux non forestiers (par exemple d'édilité) pour les communes membres, ainsi que des travaux pour des tiers.

L'intensité de la collaboration entre les membres d'une unité de gestion se différencie entre la «gestion par propriétaire» et la «gestion en commun». Le SFF préconise la gestion en commun. Pour les 31 unités existantes, la répartition par type de gestion est la suivante:

	Un propriétaire	Gestion en commun	Gestion mixte	Gestion par propriétaire	Total
22 corporations de triage	-	14 corporations 9779 ha de forêt publique	2 corporations 2034 ha de forêt publique	6 corporations 4717 ha de forêt publique	16 530 ha de forêt publique
8 conventions ou propriétaires uniques	4 unités 4220 ha de forêt publique	1 unité 848 ha de forêt publique	-	3 unités 2368 ha de forêt publique	7436 ha de forêt publique
1 syndicat à buts multiples	-	-	-	1 syndicat 645 ha de forêt publique	645 ha de forêt publique
Total	4 unités 4220 ha de forêt publique (assimilé à la gestion en commun)	15 unités 10 627 ha de forêt publique	2 unités 2034 ha de forêt publique 1680 ha gérés en commun 354 ha gérés par propriétaire	10 unités 7730 ha de forêt publique	31 unités 24 611 ha de forêt publique 16 527 ha gérés en commun 8084 ha gérés par propriétaire

Les deux corporations en gestion mixte réunissent 4, respectivement 5 propriétaires, pour une surface de forêt publique de 2034 ha. Dans ces deux corporations il y a un propriétaire qui est géré individuellement, pour une surface de forêt de 354 ha, les autres propriétaires sont gérés en commun, pour une surface de forêt de 1680 ha. Ainsi, la surface totale de forêt publique gérée en commun est de 16 527 ha (67%) et celle gérée par propriétaire est de 8084 ha (33%).

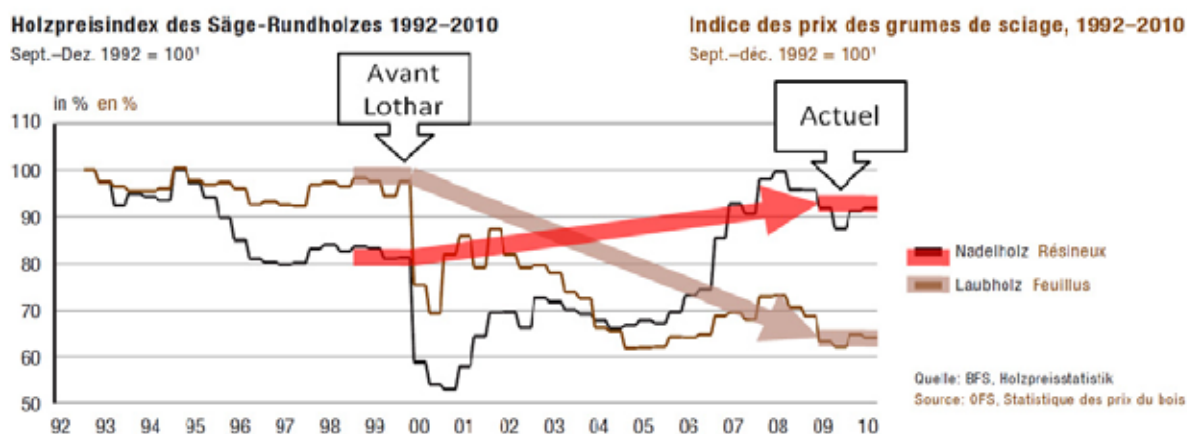
Le SFF a débuté en 2004 un suivi des résultats économiques des unités de gestion. Ce système est encore en construction, en particulier du fait que toutes les unités de gestion n'y participent pas encore. Quelques constats intermédiaires (période 2004 à 2010) concernant l'évolution économique des unités sont mentionnés ci-dessous et dans l'annexe 8.

- Le résultat des unités de gestion est équilibré sur l'ensemble, mais ce n'est pas le cas au niveau des entreprises individuelles.
- Le volume de bois exploité est en diminution, ainsi que le volume du bois sur pied. L'explication se trouve dans les années de surexploitation ayant suivi l'ouragan Lothar et la prolifération des bostryches.
- Il y a une légère réduction du personnel, qui suit la tendance générale dans l'économie forestière.
- Un progrès est constaté au niveau de la productivité (heures par m³ en diminution).
- Les recettes par m³ de bois sont en hausse, mais les coûts par m³ enregistrent un accroissement supérieur. Cela s'explique notamment par l'exploitation de bois dans des peuplements aux conditions plus difficiles.
- Les contributions des membres de l'unité de gestion (principalement des communes) ont diminué.
- Les travaux confiés aux entrepreneurs forestiers privés sont en augmentation en moyenne cantonale.
- Les prestations de services pour des tiers ont un rôle grandissant sur le Plateau, alors qu'il est en diminution dans les Préalpes.

Ces tendances sont globalement positives et indiquent que la création des unités de gestion est une politique allant dans le bon sens et qui a amené des améliorations considérables.

L'évolution des unités de gestion depuis la mise en vigueur de la LFCN, en mars 1999, s'est déroulée en parallèle avec l'ouragan Lothar de décembre 1999 et ses multiples conséquences sur la forêt et la gestion forestière (dégâts aux forêts, reconstitution des forêts, mécanisa-

tion et rationalisation des méthodes de travail, évolution du prix des bois, etc.). Le tableau de l'annexe 5 présente les différentes phases d'évolution des unités de gestion et des facteurs environnants. Un élément déterminant pour le résultat économique est le prix des bois, principale source de revenus des unités de gestion. L'évolution des prix des grumes de sciage, soumis à l'influence des marchés internationaux, est illustrée dans la figure suivante tirée de la statistique forestière suisse.

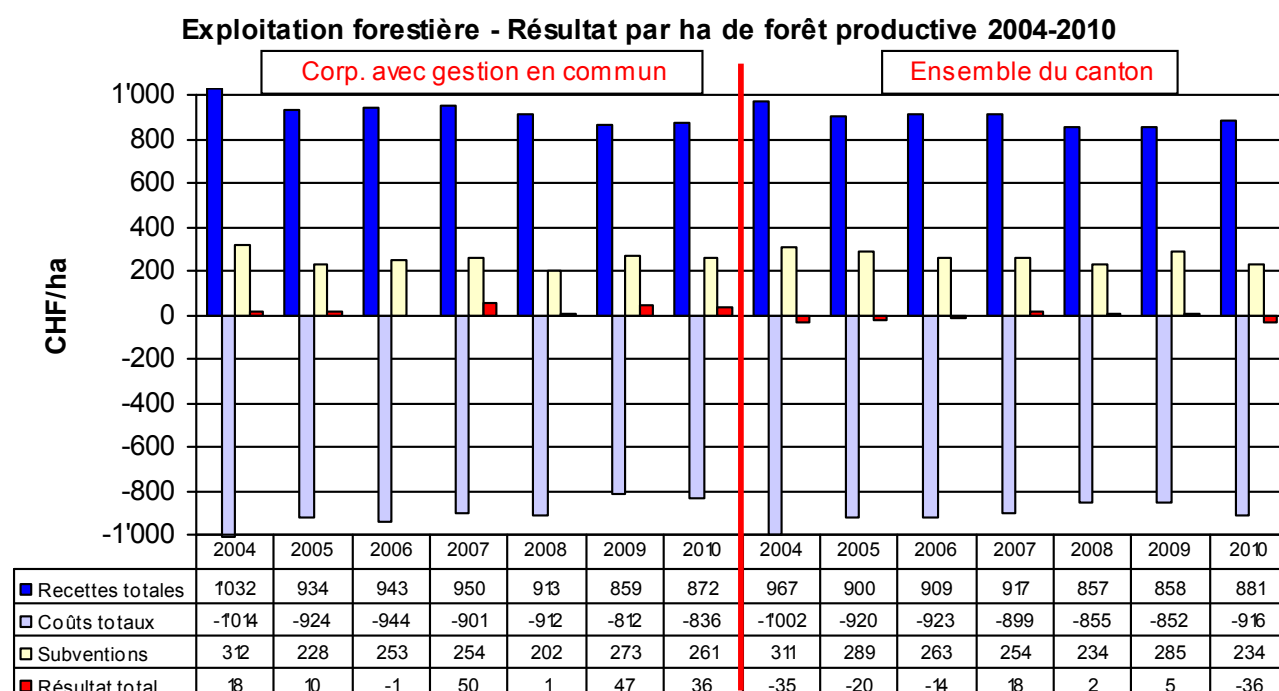


Après une forte chute durant les années 2000 à 2007, le prix des résineux est actuellement remonté au dessus du niveau précédant l'ouragan Lothar. Le prix actuel des feuillus est par contre très inférieur au niveau précédant l'ouragan Lothar.

Depuis Lothar, la part des résineux a diminué dans les forêts fribourgeoises, surtout sur le plateau. La production des unités de gestion de plaine, selon les planifications sylvicoles mises à jour, présente une proportion de feuillus d'environ 60%. Ce facteur est un élément important au niveau de la recherche de débouchés mais il a

aussi un impact essentiel sur le niveau de la recette des bois (prix moyen de vente). Cette évolution est favorable d'un point de vue écologique, mais crée des difficultés économiques pour les unités de gestion du plateau qui exploitent majoritairement des feuillus.

La figure suivante montre l'évolution 2004 à 2010 de la moyenne des résultats des unités de gestion.



Dans l'ensemble, le résultat des unités de gestion est déficitaire (- 36 fr./ha). Il s'agit ici de valeurs moyennes. Les résultats individuels varient fortement entre les différentes unités de gestion.

Sur le Plateau, le résultat moyen se solde actuellement par un excédent de dépenses (- 71 fr./ha). Dans les Préalpes et la zone mixte, le résultat moyen se solde actuellement par un léger excédent de dépenses (- 4 fr./ha).

Le résultat des corporations avec gestion en commun (15 unités) est meilleur que celui de la moyenne de l'ensemble du canton (31 unités). Il se solde actuellement par un léger excédent de recettes contre un excédent de dépense en moyenne cantonale.

Sans les subventions, le résultat moyen des unités de gestion présenterait toujours un excédent de dépenses important (- 270 fr./ha).

L'annexe 8 présente quelques graphiques montrant l'évolution de quelques caractéristiques clés.

- Effectif des équipes par ha de forêt productive
- Productivité par m³ et taux d'engagement d'entrepreneurs
- Vente de bois par ha et assortiments principaux
- Résultat de l'entreprise dans son ensemble

5. ÉVOLUTION FUTURE DES UNITÉS DE GESTION ET DES TRIAGES FORESTIERS

Ce chapitre décrit les éléments pris en considération par le canton pour définir l'évolution possible des unités de gestion et des triages forestiers, compare la situation actuelle avec les seuils publiés au niveau cantonal et fédéral, et décrit des perspectives d'évolution. Une palette de solutions d'avenir sera portée à la connaissance des unités de gestion, qui pourront faire un choix correspondant à leurs propres caractéristiques.

Conditions cadres pour l'évolution

Parmi les conditions cadre, il y a des **éléments considérés comme acquis**.

- a) La politique forestière du SFF est validée par la DIAF.
- b) Le SFF assure la réalisation des tâches d'autorité (surveillance, conseil, martelage, etc.) qui découlent de la législation forestière.
- c) Les propriétaires de forêts publiques doivent adhérer à une unité de gestion rationnelle.
- d) Les propriétaires de forêt assurent la gestion forestière et décident des structures de leur unité de gestion.
- e) Les unités de gestion s'adaptent aux périmètres des futures fusions de communes.
- f) La gestion forestière repose sur la pratique de la sylviculture proche de la nature.
- g) Les méthodes d'exploitation et de débardage épargnent le sol et le peuplement restant.
- h) L'impact de Lothar et le réchauffement climatique influencent les peuplements forestiers, ainsi que les coûts et recettes de l'exploitation forestière. Dans les forêts, la part des recrûs et fourrés augmente, la proportion d'épicéa diminue et le pourcentage des feuillus augmente.

Les éléments suivants sont des **conditions cadres choisis par le SFF et la DIAF**.

- a) Il n'y a pas de licenciements dus à la restructuration! Cependant, les postes de travail ne seront pas systématiquement repourvus lors de départs (examen de chaque cas). La possibilité d'emplois à temps partiel est ouverte pour les forestiers.
- b) Les formes juridiques des unités de gestion fixées dans le RFCN sont maintenues. L'élargissement à la corporation de droit privé sera étudié pour permettre d'inclure des forêts privées ou des propriétaires de petites (< 10 ha) forêts publiques minoritaires (par ex. en Basse Singine les propriétaires de forêts publiques ne font pas partie d'une corporation mais d'une société des propriétaires forestiers).
- c) Les gestionnaires d'unités de gestion ont une formation de forestier ES ou un équivalent reconnu.
- d) Le but visé, mais non imposé, est la gestion en commun. Seule la gestion en commun est prise en compte pour le subventionnement des fusions d'unités de gestion (exigence fédérale). La gestion en commun est à promouvoir par un intense travail politique.
- e) Certaines unités de gestion peuvent choisir d'élargir leur champ d'action aux tâches non forestières (par exemple d'édilité) dans les communes membres.
- f) L'objectif cantonal d'exploitation est de 325 000 m³ de bois par an, dont 225 000 m³/an dans les forêts publiques, pour autant que le prix du bois et la demande augmentent. L'augmentation est surtout possible parmi les feuillus et dans les forêts privées.
- g) La mobilisation de la forêt privée est indispensable. Elle nécessite l'encadrement par le forestier de triage et l'augmentation des mesures d'encouragement (remaniement parcellaire, syndicat de gestion, desserte, projet d'exploitation en commun, aides financières pour les mesures sylvicoles). Les différences de subventionnement entre l'agriculture et la sylviculture devraient être analysées. Une politique cantonale devrait être définie pour les forêts privées. Un effort particulier devra être consenti pour créer une défense plus forte des intérêts des propriétaires.
- h) Le SFF préconise, conformément à l'article 2 du RFCN, que chaque unité de gestion emploie une équipe forestière minimale répondant aux exigences de la sécurité au travail, travaillant avec des méthodes rationnelles et disposant des infrastructures et de l'équipement adéquat. Cela a pour conséquence un seuil minimum de surface gérée et de volume de bois exploité.

Gestion d'entreprise

Dans le domaine de la gestion d'entreprise, le SFF conseille les propriétaires et les unités de gestion qui prennent leurs décisions quant aux éléments de structure et d'organisation. Le SFF propose les conditions cadre suivantes:

- a) L'objectif général est la création d'une corporation forestière ayant pour but principal la gestion en commun, rationnelle et durable, des forêts de ses membres.
- b) L'unité de gestion définit ses objectifs d'entreprise dans un plan de gestion. Elle prend en compte la planification forestière de niveau régional et cantonal.
- c) Elle emploie un ou plusieurs forestier/s gestionnaire/s.

- d) Elle emploie une équipe de base. Selon les expériences de la gestion d'entreprise, cette équipe devrait être dimensionnée pour réaliser 60 à 70% des travaux d'exploitation des forêts de l'unité de gestion (entretien des ouvrages, 1^{er} et 2^e échelons de production, administration de la production de bois, autres activités liées à l'exploitation des forêts), respectivement 30 à 50% de l'exploitation du bois – 2^e échelon de production – (selon l'étude «Coopérations au sein de l'économie forestière suisse»: Haute école suisse d'agriculture de Zollikofen, HESA, l'Economie forestière suisse, EFS, l'Office fédéral de l'environnement, OFEV). Cela permet une gestion optimale des propres ressources (personnel, machines) certains travaux spécifiques étant confiés à des entreprises privées.
- e) Si elle n'engage pas une propre équipe, elle s'assure, par contrats pluriannuels, des services d'entrepreneur/s forestier/s mettant en pratique la solution de branche et dont le personnel a suivi la formation de base obligatoire exigée par la loi.
- f) Le SFF préconise la mise en place d'unités consacrées principalement (70–100%) à la gestion de la forêt.
- g) Le SFF admet la diversité des conditions locales et des choix des unités de gestion. Certaines unités peuvent choisir d'élargir leur champ d'action, par exemple pour des tâches non forestières dans les communes de l'unité de gestion. Ces unités de gestion multifonctionnelles peuvent ne pas atteindre les seuils quantitatifs.
- h) De très grandes unités de gestion peuvent résulter de fusions administratives. Elles maintiennent une présence territoriale de proximité.
- i) L'équipement technique des entrepreneurs forestiers privés et leur rayon d'action constitue un complément aux ressources des unités de gestion.

A ce stade, le SFF renonce à formuler des critères plus précis de gestion d'entreprise. Il peut être amené à conseiller de manière plus détaillée une unité de gestion en phase de restructuration. Dans le cadre du projet «Sui-vi économique des unités de gestion», le bureau mandaté par le SFF a élaboré des thèses de gestion pour un modèle de corporation forestière de quelque 1200 ha exploitant 10 000 m³ de bois par an.

Evolution de l'organisation territoriale

L'organisation territoriale des unités de gestion forestière, triages et arrondissements a la **possibilité d'évoluer en respectant les principes suivants**, admis par les autorités cantonales.

- a) Un réseau de triages forestiers est garanti pour la mise en œuvre des tâches d'autorité découlant de la législation forestière.
- b) Le périmètre des unités de gestion peut ne pas coïncider avec le périmètre des triages.
- c) La délimitation des unités de gestion et des triages se réalise d'entente entre le SFF et les propriétaires de forêts publiques. Le SFF a un rôle actif et élabore des propositions. Il développe une vision au niveau des districts ou des arrondissements. Il fait preuve de souplesse dans la mise en application. Il recommande d'utiliser les opportunités des fusions de communes et des départs à la retraite des forestiers pour réaliser les évolutions.

- d) Une adaptation des limites des arrondissements peut s'avérer nécessaire.
- e) Le cumul des tâches de gestion et des tâches d'autorité est maintenu comme cas normal en mains des forestiers.
- f) Une possibilité de séparation partielle des tâches est introduite. Dans ce cas spécial, le forestier gestionnaire conserve au moins le martelage dans les forêts publiques (tâche d'autorité prise en charge par l'Etat). Un renforcement de l'encadrement des forêts privées par les forestiers de triage est possible. Cela peut aussi être un autre accent des tâches d'autorité (conservation de la forêt, accueil du public, etc.) selon les conditions du triage.
- g) Le subventionnement des fusions des unités de gestion a lieu selon la convention-programme «Economie forestière» conclue entre le Conseil d'Etat et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Seule la gestion en commun répond aux exigences fédérales. Le canton subventionnera le passage de la gestion par propriétaire à la gestion en commun.

Si certaines unités de gestion souhaitent évoluer, en particulier par des fusions, elles devraient atteindre les **seuils quantitatifs publiés au niveau cantonal ou fédéral**. Ces seuils sont les suivants.

Au niveau cantonal

- Le RFCN de 2001 définit, à l'article 2, que: «Une unité de gestion rationnelle compte au minimum **800 hectares** de forêt et dispose d'une **équipe de base**».
- Dans l'étude de détermination du potentiel durable d'exploitation de bois dans le canton de Fribourg de 2008, le SFF fixe comme objectif d'exploitation de bois un volume de 325 000 m³/an. Dans les quelques 25 000 ha de forêts publiques du canton, le volume est de 185 000 m³/an, soit 7.5 m³/ha. Cela correspond à **6000 m³/an** pour une unité de gestion de 800 ha de forêts publiques.

Au niveau fédéral

- Dans le manuel RPT dans le domaine de l'environnement, partie 8, explications spécifiques à la convention-programme dans le domaine de l'économie forestière, objectif de programme 1: unités de gestion optimales, l'OFEV fixe une quantité de bois exploité d'au moins **10 000 m³/an** par unité de gestion (objectif qu'il s'agit d'atteindre après 4 ans). Ainsi, la Confédération empêche la promotion de micro fusions. Pour la période 2012–2015 l'OFEV prévoit une quantité initiale de bois exploité de 5000 m³ si le résultat d'exploitation est économiquement rentable.

Le graphique de l'annexe 6 illustre la situation actuelle des surfaces gérées et des possibilités d'exploitation de bois par les unités de gestion, comparée avec les trois seuils quantitatifs (800 ha, 6000 m³/an, 10 000 m³/an). Il en ressort que:

- dans la majorité des cas (19 unités sur 31, soit 61%), une unité de gestion compte moins de 800 hectares de forêt;
- dans la majorité des cas (18 unités sur 31, soit 58%), une unité de gestion exploite moins de 6000 m³/an;
- deux unités de gestion exploitent plus de 10 000 m³/an.

Il faut noter que la taille de l'unité de gestion ne doit pas seulement tenir compte du volume de bois exploité; les tâches d'intérêt public (protection contre les dangers naturels, biodiversité, accueil du public), les dépenses et les recettes qu'elles génèrent, doivent aussi être prises en compte.

La mise en place des unités de gestion forestière actuelles a été une étape importante dans l'amélioration des structures de l'économie forestière cantonale, qui peut compter sur des acteurs compétents et engagés. Cependant, l'analyse montre que des défis importants restent à relever, traçant des **perspectives d'évolution**.

La collaboration avec les propriétaires forestiers privés doit être améliorée et encouragée. La forêt privée représente en effet environ 18 000 ha (41%) des 43 700 ha de forêt du canton. Il s'avère qu'il n'est guère envisageable que les propriétaires individuels de forêts privées, morcelées et de faible surface, deviennent membres des unités de gestion. Cependant, des forêts remaniées ou des associations regroupant les propriétaires privés par massif forestier pourraient soit devenir membre des unités de gestion, soit conclure avec elles des conventions de gestion.

Les unités ayant choisi la gestion par propriétaire pourront évoluer vers la gestion en commun qui présente un degré supérieur de coopération. Le SFF considère la gestion par propriétaire comme une étape initiale de collaboration, l'objectif final étant la gestion en commun.

Des collaborations entre unités de gestion ou avec des entrepreneurs forestiers pourront s'intensifier. Elles peuvent consister en un échange de personnel ou de machines (pour atténuer les pointes de travail saisonnières ou profiter de la spécialisation de l'une ou l'autre équipe), en un partage de locaux, de secrétariat, etc.

Les périmètres des unités de gestion subiront immanquablement des modifications.

D'une part, des adaptations seront dues aux **futures fusions de communes**. Il est alors probable que certaines communes devront passer d'une corporation à une autre.

D'autre part, des **fusions d'unités de gestion** font déjà l'objet de discussions. Les unités de gestion cherchent ainsi à optimiser leur taille et leur structure (surface de forêt gérée, volume d'exploitation de bois, équipe, matériel, bâtiment) pour améliorer leur résultat économique.

6. PALETTE DE SOLUTIONS

Le SFF propose une palette de solutions possibles, au libre choix des unités de gestion.

Les solutions présentent une géométrie variable selon les conditions locales et appliquent les deux principes du cumul des tâches d'autorité et de gestion ou de la séparation partielle des tâches confiées aux forestiers.

Les solutions principales sont les suivantes:

- A. Maintien de l'état actuel.
- B. Fusion de deux unités de gestion et de deux triages forestiers.
- C. Fusion des unités de gestion au niveau d'un district, d'un arrondissement forestier ou d'une région.

Des variantes peuvent exister, comme la fusion de trois unités de gestion.

Ces solutions sont présentées dans les chapitres qui suivent, avec des schémas explicatifs les illustrant pour un arrondissement forestier type. Elles sont données à titre d'exemple. Le nombre d'unités indiquées n'a pas d'importance.

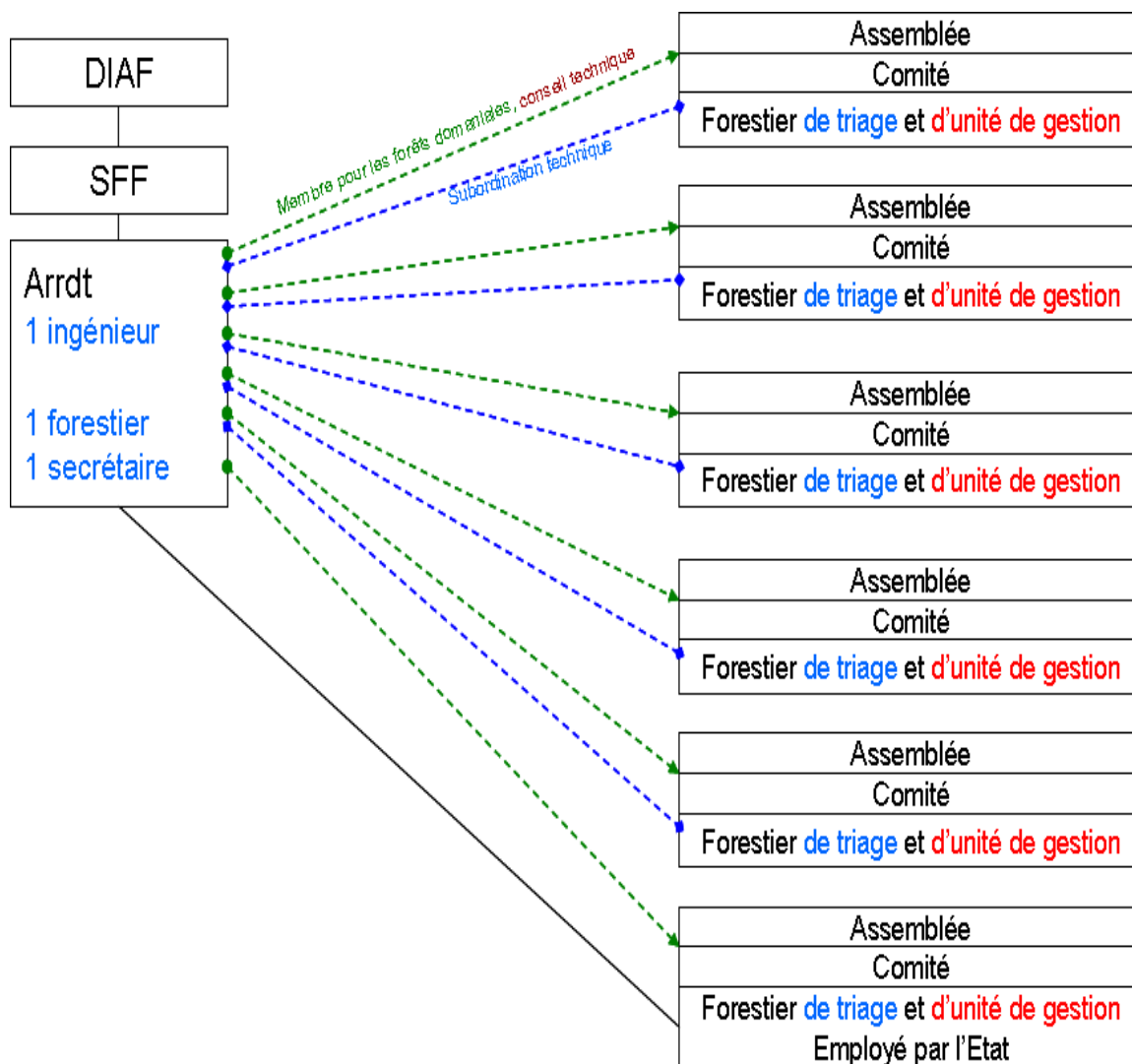
L'ingénieur d'arrondissement a le rôle de conseiller technique des unités de gestion. Il peut être membre de l'assemblée ou du comité en tant que représentant des forêts domaniales. Les tâches d'autorité des forestiers employés par les unités de gestion ou l'Etat sont précisées dans la convention entre la DIAF et chaque unité de gestion. Le forestier est subordonné techniquement à l'ingénieur d'arrondissement.

A. Maintien de l'état actuel

Lorsque les unités de gestion actuelles satisfont les propriétaires forestiers publics, elles sont maintenues telles quelles. Chaque unité de gestion a ses organes dirigeants et un forestier qui cumule les tâches d'autorité et de gestion.

Actuellement, chaque arrondissement comprend 5 à 7 triages et unités de gestion.

Cette solution est illustrée par la figure suivante, où les tâches d'autorité sont en bleu et les tâches de gestion sont en rouge.

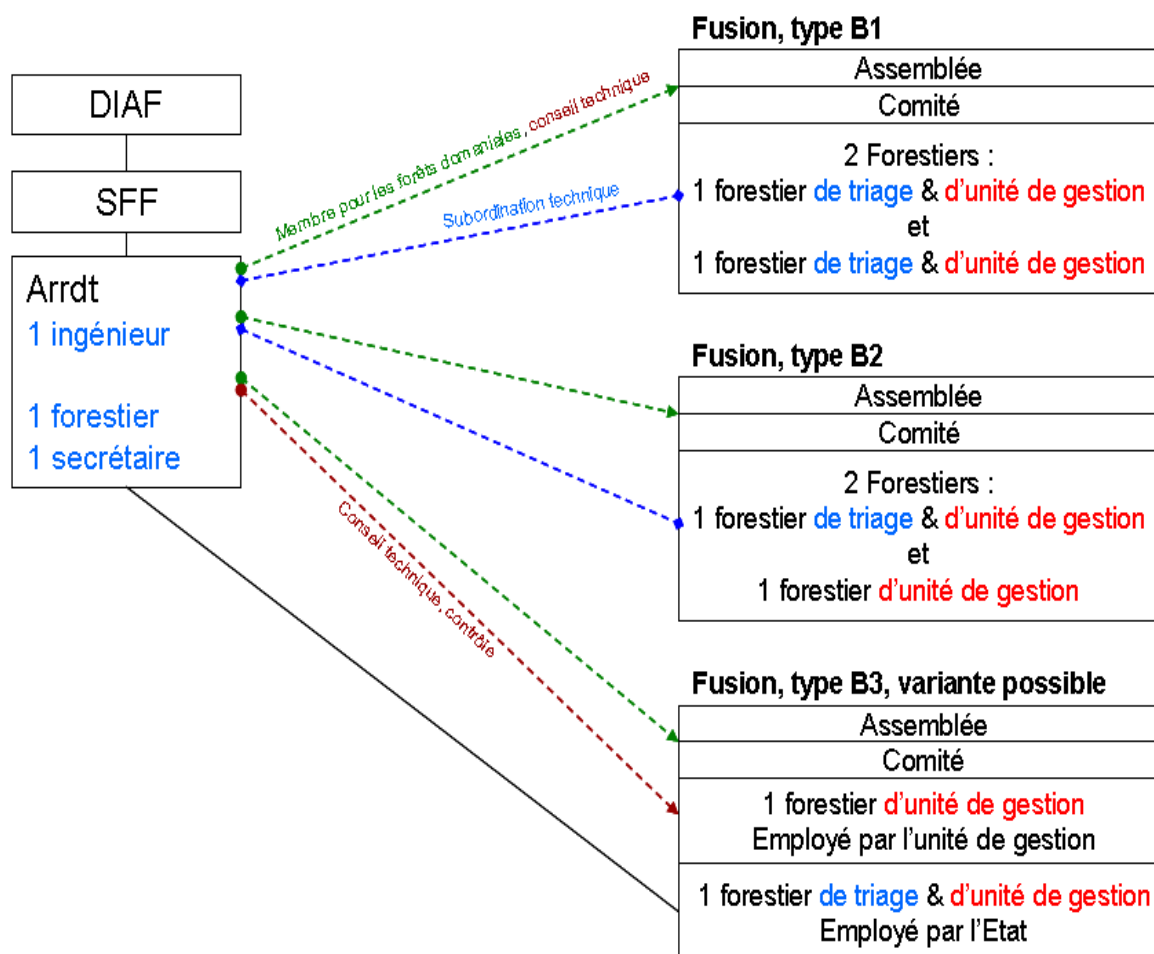


B. Fusion de deux unités de gestion et de deux triages forestiers

Deux unités de gestion voisines peuvent décider de fusionner. Cette solution entre par exemple en matière pour deux petites unités de gestion, qui atteindront ainsi les seuils cantonaux ou fédéraux de surface gérée ou de volume exploité. Cela réduit par deux les organes nécessaires et permet de conserver une équipe de base. Les postes des deux forestiers sont maintenus, avec une nouvelle répartition des tâches d'autorité et de gestion. Plusieurs variantes peuvent être choisies.

- Chaque forestier cumule les deux fonctions de forestier de triage et forestier gestionnaire.
- Un forestier cumule les fonctions de forestier de triage et forestier gestionnaire et l'autre forestier est entièrement gestionnaire.

Cette solution est illustrée par la figure suivante où les tâches d'autorité sont en bleu et les tâches de gestion sont en rouge.



La variante B1 existe dans les deux unités de gestion intercantionales.

La variante B2 est actuellement en place dans le Forstbetrieb Region Murtensee.

C. Fusion des unités de gestion au niveau d'un district, d'un arrondissement forestier ou d'une région

Il est possible de fusionner les unités de gestion à plus large échelle, au niveau d'un arrondissement, d'un district ou d'une région. Cette solution est la principale innovation par rapport à la solution actuelle. Tous les propriétaires de forêts publiques d'un arrondissement ou d'un district seraient ainsi réunis dans une seule grande unité de gestion et seraient représentés dans ses organes (assemblée, comité). Cela amène une grande simplification administrative par rapport à la situation actuelle. Les seuils minimaux de surface gérée et de volume de bois exploité seraient largement dépassés. Cette grande entité doit alors se structurer et s'organiser de façon à maintenir une proximité opérative sur le terrain.

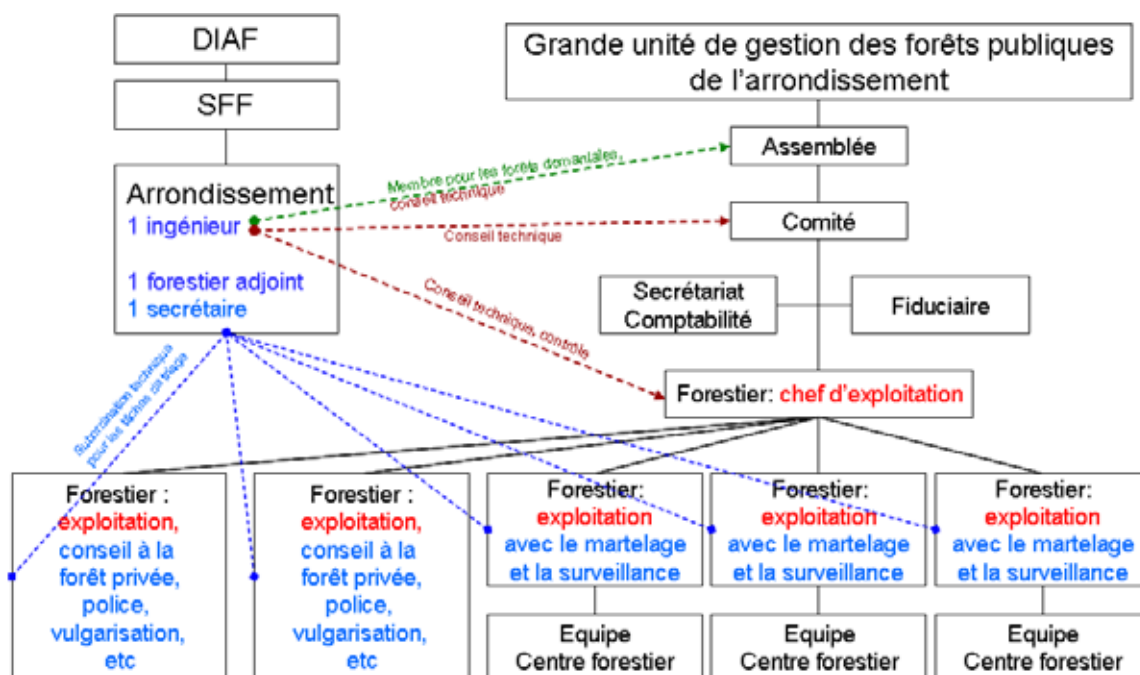
Pour la réalisation des tâches d'autorité, deux variantes sont proposées.

Dans la première, les forestiers conservent le **cumul de tâches** d'autorité et de gestionnaire, chacun à un degré différent, selon une répartition détaillée à préciser dans les cahiers des charges des forestiers et la convention entre la DIAF et l'unité de gestion.

Dans la seconde, il y a une **séparation partielle des tâches**, certains forestiers ne réalisant que des tâches d'autorité (forestiers de triage), d'autres réalisant principalement des tâches de gestionnaire plus quelques tâches précises d'autorité, telle que le martelage.

La première variante avec des forestiers cumulant les tâches d'autorité et de gestionnaire est illustrée par la figure suivante.

Variante C1 où les tâches d'autorité sont en bleu et les tâches de gestion sont en rouge.



La structure, en cinq unités d'exploitation et avec trois forestiers chargés d'une équipe forestière, n'est qu'une proposition qui n'exclut nullement d'autres choix d'organisation de l'unité de gestion.

Cette variante est étudiée pour le district de la Sarine (avec quelques adaptations propres à la région).

Les caractéristiques de fonctionnement pourraient être les suivantes:

La direction générale est soumise à l'assemblée des délégués, respectivement au comité de gestion pour l'entreprise forestière. L'unité dispose d'un secrétariat/comptabilité et mandate un fiduciaire pour le contrôle des comptes. Tout le personnel est engagé (à terme) par la nouvelle unité de gestion. Un forestier assure la direction de l'entreprise. Des compétences similaires à l'administrateur d'une société anonyme lui sont octroyées. Dans ce sens, les statuts et un cahier des charges précisent ses tâches et compétences, comme:

- assurer son fonctionnement général,
- assurer une coordination des différents secteurs d'activité,
- consolider le résultat global de l'unité de gestion,
- être responsable de la gestion du personnel et de l'administration,
- préparer les budgets de fonctionnement et des investissements.

Une spécialisation des forestiers responsables des secteurs devra alors s'opérer en fonction des activités confiées.

L'unité s'organise en plusieurs régions d'exploitation s'articulant autour des centres forestiers existants. Le cas échéant, deux centres forestiers existent dans une région d'exploitation. Chaque région d'exploitation a son équipe permanente.

L'Etat signe une convention avec l'unité de gestion pour l'accomplissement des tâches d'autorité. L'unité de ges-

tion s'organise afin d'assumer le cahier des charges qui lui est attribué. Les forestiers d'exploitation sont chargés du martelage (tâche d'autorité) dans les forêts de l'unité de gestion. La police de surveillance (feux en forêt, circulation, etc.) serait assurée par tous les forestiers. L'arrondissement forestier veille à la bonne exécution des tâches d'autorité et apporte un appui technique à l'unité de gestion.

Eléments positifs ou favorables

Cette solution crée un esprit d'équipe, l'identification à une seule entreprise commune. La mise en place d'un pool du personnel pour l'entreprise permet davantage de souplesse en cas d'absences ou de grands chantiers. Le pool des machines permet une diversification des types de machines et leur rentabilisation.

Les fusions de communes au sein du district ne modifient pas l'unité de gestion.

La gestion de l'approvisionnement en bois-énergie au niveau du district crée plus de souplesse en cas de conditions météo défavorables, les déchetages et les transports sont rationalisés, il n'y a plus de problème de répartition des volumes ou de tarifs différents au niveau des infrastructures partagées entre corporations.

Par rapport à la situation actuelle, cette solution amène une simplification des structures administratives et directionnelles (assemblées, comités, nombre de séances annuelles) et une uniformisation des procédures administratives (règlements du personnel, demandes de subventions). Elle permet une professionnalisation du secrétariat. La spécialisation possible du personnel à tous les échelons augmente l'efficacité. Il y a une équité de traitement du personnel pour une large région (salaires, indemnités). Les forestiers responsables de secteurs peuvent davantage se concentrer sur leur mission, avec moins de «pression» politique.

Cette unité de gestion peut véritablement collaborer avec le secteur privé, conclure des contrats pluriannuels.

- f) Signature d'un contrat d'octroi de subvention entre la DIAF et l'unité de gestion (le SFF élabore un modèle).
- g) Versement de la subvention.

8. ADAPTATION DE LA LÉGISLATION

Une adaptation du cadre légal actuel sera nécessaire pour les éléments suivants:

- Introduction de la possibilité de non correspondance géographique des périmètres des unités de gestion et des triages. Cela touche en particulier les articles 10 et 11 LFCN.
- Introduction de la possibilité de séparation partielle des tâches d'autorité et des tâches de gestion des forestiers. Cela touche en particulier les articles 10 et 11 LFCN.
- L'élargissement à la corporation de droit privé sera étudié pour intégrer des propriétaires privés. Cela touche en particulier l'article 3 RFCN.

Cette adaptation sera précisée et réalisée ultérieurement.

Le Conseil d'Etat a modifié, le 23 août 2011, l'ordonnance concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles, avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012. Les axes de cette adaptation sont les suivants:

- a) Adapter l'ordonnance aux modifications fédérales pour assurer la mise en œuvre des conventions-programmes 2012–2015;
- b) Rétablir l'effet incitatif de certains motifs de subventionnement (par exemple les soins aux jeunes peuplements);
- c) Harmoniser le soutien des améliorations structurelles dans la forêt privée avec celui pratiqué dans le domaine agricole, pour la réalisation de projets de construction ou de remise en état du réseau de desserte, de remaniements parcellaires, de collaboration avec les unités de gestion, etc.

9. CONCLUSION

Le processus de création des unités de gestion forestière rationnelles continue. Après la première phase de mise en place, de 1999 à 2009, une phase d'évolution a débuté en 2010.

Des propositions concrètes existent pour permettre cette évolution. Leur mise en œuvre nécessitera une adaptation légale pour pouvoir construire sur la base des unités actuelles et autoriser une palette de solutions avec une géométrie variable.

Le SFF ne dicte pas une solution qui vaut pour tout le canton mais la stratégie du service est de permettre une ouverture pour trouver des solutions adaptées aux conditions de chaque région.

En considérant les facteurs clefs de l'évolution des forêts, la composante économique du développement durable se trouve relativisée. Les professionnels de la forêt ont le devoir d'expliquer au monde politique les problèmes structurels au niveau des peuplements forestiers afin de les convaincre d'investir en forêt ces prochaines décennies. Un retour aux chiffres noirs dans un proche avenir dans les unités de gestion, qui ont subi de lourdes

pertes suite à l'ouragan de 1999, semble difficile. A part une forte hausse des prix du bois énergie ou des grumes feuillues qui serait salvatrice, cette branche économique se trouve malheureusement dans une impasse financière mais pas forestière.

La restructuration ou fusion des unités de gestion apportera des économies d'échelle et une optimisation de la gestion. A l'évidence, elle n'a pas d'incidence sur l'état des forêts, dont notamment certaines surfaces sont encore marquées par l'ouragan Lothar et qu'il y aura lieu de rétablir rapidement. Le plus grand danger qui guette la gestion des forêts au service du bien-être de l'homme est la perte de personnes qualifiées sur le terrain, capables tant d'un point de vue qualitatif mais aussi quantitatif d'assurer toute la palette et le volume des travaux nécessaires. Lors des fusions, il faudra donc être très attentif à cet aspect.

«Quand un arbre tombe, on l'entend; quand la forêt pousse, pas un bruit.» Proverbe africain.

«On n'hérite pas de la Terre de ses ancêtres, on l'emprunte à ses enfants» Saint-Exupéry.

Nous vous invitons à prendre acte de ce rapport.

Annexes:

- Annexe 1: Carte des arrondissements, des triages et des unités de gestion, juin 2010
- Annexe 2: Liste des unités de gestion forestières dans le canton de Fribourg (état 31.08.2011)
- Annexe 3: Surfaces de forêt et possibilités d'exploitation des unités de gestion et des triages, selon la forme juridique et la région géographique
- Annexe 4: Classement des unités par région et forme juridique
- Annexe 5: Evolution des unités de gestion et des facteurs environnants durant les 11 dernières années (2000–2010)
- Annexe 6: Surface de forêt et possibilités d'exploitation de bois dans les unités de gestion et les triages forestiers; seuils quantitatifs cantonaux et fédéraux
- Annexe 7: Evolution du volume d'exploitation de bois dans le canton de Fribourg selon la statistique forestière
- Annexe 8: Suivi économique de l'évolution des corporations de triage

BERICHT Nr. 286 11. Oktober 2011
des Staatsrats an den Grossen Rat
zur Entwicklungsstrategie für forstliche Betriebs-
einheiten und die Forstreviere im Kanton Frei-
burg

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht zur Entwicklungsstrategie für forstliche Betriebseinheiten und die Forstreviere im Kanton Freiburg.

Der Bericht gliedert sich in folgende Kapitel:

Zusammenfassung	15
1. Einleitung	16
2. Ziele des Kantons	16
3. Projekt des Amts für Wald, Wild und Fischerei	17
4. Situation der Betriebseinheiten und Reviere Ende 2010	18
5. Künftige Entwicklung der Betriebseinheiten und der Forstreviere	21
6. Lösungsmöglichkeiten	23
7. Finanzielle Unterstützung der Entwicklung von Betriebseinheiten und Revieren	28
8. Anpassung der Gesetzgebung	28
9. Schlussfolgerung	28

ZUSAMMENFASSUNG

Einleitung

Zwischen 1999 und 2009 wurde im Kanton Freiburg ein Netz von 35 Forstrevieren und 31 forstlichen Betriebseinheiten zur Bewirtschaftung der öffentlichen Wälder erfolgreich aufgebaut.

Nun muss definiert werden, wie diese territoriale Organisation den sich verändernden Rahmenbedingungen angepasst werden kann, damit sie leistungsfähig bleibt. Zu diesem Zweck definiert der Kanton die Grundsätze, die Ziele, die Rahmenbedingungen, die Entwicklungsmodelle und die Unterstützung für die Waldeigentümerinnen und -eigentümer. Das Amt für Wald, Wild und Fischerei (WaldA) berät die Eigentümer und Körperschaften und bietet diverse Lösungsmöglichkeiten an.

Es muss hervorgehoben werden, dass durch die Erweiterung der forstlichen Betriebseinheiten die Kumulierung der Försteraufgaben (betriebliche und hoheitliche Aufgaben) in Frage gestellt werden kann. Die teilweise Trennung der Aufgaben wird ermöglicht.

Ziele des Kantons

Der Kanton Freiburg will die Erhaltung und die nachhaltige Bewirtschaftung des Waldes sicherstellen. Er gewährleistet die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben durch eine zentrale Forstverwaltung sowie durch Forstkreise und Forstreviere.

Im Bereich der Waldwirtschaft hat er sich zum Ziel gesetzt, dass die Eigentümer ihren Wald rationell bewirtschaften und dass die Mitglieder der Betriebseinheiten ein rentables Betriebsergebnis erzielen. Die im Wald vorgenommenen Arbeiten sollen qualitativ gut sein und von gut ausgebildeten und ausgerüsteten Fachleuten ausgeführt werden. Der Kanton möchte, dass die Wald-

eigentümer für die ausgeführten gemeinwirtschaftlichen Leistungen des Waldes (Schutz vor Naturgefahren, biologische Vielfalt, Erholungsfunktion usw.) von den Behörden und den Begünstigten entschädigt werden.

Als Ziel möchte er über dauerhafte, rationelle Betriebseinheiten verfügen und dass gleichzeitig die hoheitlichen Aufgaben in den Forstrevieren ausgeführt werden. Es geht auch darum, attraktive Arbeitsplätze zu bewahren und die Existenz lebensfähiger professioneller Forstequipes zu sichern, die den Wald naturnah bewirtschaften.

Künftige Entwicklung der Betriebseinheiten und der Forstreviere

Rahmenbedingungen für die Entwicklung

Die Rahmenbedingungen unterscheiden die **gegebenen** von den **festgelegten** Bedingungen:

gegebene Bedingungen	festgelegte Bedingungen
<ul style="list-style-type: none"> • Das WaldA gewährleistet die Ausführung der hoheitlichen Aufgaben (laut Forstgesetzgebung) • Die Eigentümer der öffentlichen Wälder müssen einer rationalen Betriebseinheit beitreten • Die Waldeigentümer gewährleisten die forstliche Nutzung und entscheiden über die Betriebseinheitsstruktur • Die Betriebseinheiten passen sich dem Perimeter einer geplanten Gemeindefusion an • Die Waldbewirtschaftung erfolgt gemäss den Kriterien des naturnahen Waldbaus, der Schonung des Bodens und des verbleibenden Bestandes • Lothar und die Klimaerwärmung wirken sich auf die Waldbestände (zahlreiche junge Waldbestände, Steigerung des Laubholzes auf Kosten des Nadelholzes) sowie auf die Resultate der Holzgewinnung aus 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Umstrukturierung führt zu keinen Entlassungen; die Abgänge werden nicht immer neu besetzt • Die Rechtsform der Betriebseinheiten wird beibehalten. Eine Ausdehnung auf eine privatrechtliche Körperschaft wird geprüft, damit Privatwälder integriert werden können • Die Leiter der Betriebseinheiten verfügen über eine Ausbildung als Förster HF oder ein gleichwertiges Diplom • Die gemeinsame Bewirtschaftung ist Ziel, aber nicht Vorschrift • Gewisse Betriebseinheiten können ihren Tätigkeitsbereich auf nicht-forstliche Arbeiten ausdehnen • Das Ziel ist eine Holznutzung von 225 000 m³/Jahr aus dem öffentlichen Wald (325 000 m³/Jahr Total) • Die Bewirtschaftung des Privatwaldes muss aktiviert werden

Rahmenbedingungen für die Betriebsführung

Im Bereich der Betriebsführung **berät das WaldA und die Betriebseinheiten entscheiden**. Das WaldA schlägt die folgenden Rahmenbedingungen vor:

- Im Prinzip stellt die Betriebseinheit eine forstliche Körperschaft dar, deren Hauptzweck darin besteht, die Wälder ihrer Mitglieder gemeinsam, rationell und nachhaltig zu bewirtschaften.
- Sie legt ihre Betriebsziele in ihrem Betriebsplan fest und berücksichtigt die forstliche Planung auf regionaler und kantonaler Ebene.
- Sie beschäftigt einen oder mehrere Förster-Betriebsleiter.
- Sie beschäftigt eine Forstequipe, welche die notwendige Grösse haben soll, um 60 bis 70% der Waldbewirtschaftung der Betriebseinheit ausführen zu können.

- Wenn sie keine eigene Forstequipe anstellt, sollte sie mit Forstunternehmern Mehrjahrsverträge abschliessen.
- Das WaldA befürwortet die Errichtung von Einheiten, deren Hauptzweck (70–100%) der Waldbewirtschaftung gewidmet ist. Gewisse Einheiten können ihr Tätigkeitsgebiet z.B. auf nicht-forstliche Aufgaben in den Mitgliedgemeinden ausdehnen.
- Aus administrativen Zusammenschlüssen können sehr grosse Betriebseinheiten hervorgehen. Sie behalten eine territoriale Präsenz bei.

Entwicklung der territorialen Organisation

Die territoriale Organisation **kann sich unter Beachtung der folgenden Grundsätze entwickeln:**

- Ein Netz von Forstrevieren gewährleistet die Umsetzung der hoheitlichen Aufgaben.
- Der Perimeter der Betriebseinheiten muss sich nicht mit dem Perimeter der Reviere decken.
- Die Abgrenzung der Betriebseinheiten und der Reviere erfolgt im Einvernehmen zwischen dem WaldA und den öffentlichen Waldeigentümern.
- Eine Anpassung der Forstkreisgrenzen kann sich als notwendig erweisen.
- Die Kumulierung von betrieblichen und hoheitlichen Aufgaben auf Försterebene wird als Standard beibehalten. Die Möglichkeit einer partiellen Aufgabentrennung wird eingeführt.
- Die Fusion von Betriebseinheiten wird subventioniert. Zudem wird der Kanton den Übergang von einer Bewirtschaftung pro Eigentümer zur gemeinsamen Bewirtschaftung mit Beiträgen unterstützen.

Die fusionierten Betriebseinheiten sollten die **publizierten quantitativen Richtwerte** erreichen:

Kantonebene	Bundesebene
Verwaltung von 800 ha Wald	-
Holznutzung von 6000 m ³ /Jahr	Holznutzung von 10 000 m ³ /Jahr

Lösungsmöglichkeiten

Das WaldA schlägt eine Reihe von Lösungen vor, unter denen die **Betriebseinheiten auswählen können:**

- Beibehaltung des Ist-Zustandes.
- Fusion von zwei Betriebseinheiten und zwei Forstrevieren.
- Fusion der Betriebseinheiten auf der Ebene Region oder Bezirk.

Ferner sind folgende Verbesserungen umsetzbar:

- Zusammenarbeit der Betriebseinheiten mit den Eigentümervereinigungen von Privatwäldern.
- Zusammenarbeit zwischen Betriebseinheiten oder mit Privatunternehmern.
- Die Einheiten mit Bewirtschaftung pro Eigentümer können zur gemeinsamen Bewirtschaftung übergehen.

Das WaldA ermöglicht eine Öffnung und eine Flexibilität in der Umsetzung, damit Lösungen gefunden werden können, die auf die einzelnen Regionen zugeschnitten sind.

Subventionierung und Anpassung der Gesetzgebung

Die finanziellen Beiträge für die Entwicklung der Betriebseinheiten werden in einer Weisung des WaldA geregelt, welche die Beitragsbedingungen, Pauschalen, Verfahren und erforderlichen Unterlagen festlegt.

Eine Anpassung der aktuellen Gesetzgebung ist zu prüfen (Nichtübereinstimmen des geographischen Perimeters der Betriebseinheiten mit demjenigen der Forstreviere, Einführung der privatrechtlichen Körperschaft, Möglichkeit der Einführung der teilweisen Trennung von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben usw.).

1. EINLEITUNG

Zwischen 1999 und 2009 wurde im Kanton Freiburg ein Netz von Forstrevieren und Betriebseinheiten zur Bewirtschaftung der öffentlichen Wälder aufgebaut. Diese Modernisierung der Waldwirtschaft verlief erfolgreich und erforderte eine intensive Zusammenarbeit zwischen dem WaldA und den öffentlichen Waldeigentümern, insbesondere den Gemeinden. Das Ziel bestand darin, den Mitgliedern der Betriebseinheiten ein akzeptables Betriebsergebnis zu ermöglichen und sicherzustellen, dass der Wald seine Funktionen (Produktion, Schutz, Natur, Landschaft, Erholung usw.) weiterhin nachhaltig erfüllen kann. Diese tiefgreifende Strukturverbesserung war aufgrund des kantonalen Gesetzes vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen notwendig. Dieses schreibt vor, dass die öffentlichen Wälder eines Forstreviers eine rationelle Betriebseinheit bilden. Deshalb decken sich die Grenzen der Forstreviere (Verwaltungseinheiten) mit denjenigen der Betriebseinheiten (Zusammenschlüsse von Eigentümern). Ein ständig angestellter diplomierter Förster erfüllt in einem bestimmten Gebiet einerseits die dem Staat obliegenden hoheitlichen Aufgaben, wie Forstpolizei, Aufsicht und technische Beratung, und andererseits die betrieblichen Aufgaben, etwa Jungwaldpflege, Holzschläge oder Unterhalt der Infrastruktur.

Ausgehend von der heutigen Situation und den bisherigen Ergebnissen und Erfahrungen muss nun definiert werden, wie diese territoriale Organisation den veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden kann, damit sie leistungsfähig bleibt. Mit der vorliegenden Entwicklungsstrategie definiert der Kanton die Ziele, die Rahmenbedingungen, die Entwicklungsmodelle und die Unterstützung für die Waldeigentümerinnen und -eigentümer. Die Umsetzung bedingt eine Anpassung des Gesetzes vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG) und des Reglements vom 11. Dezember 2001 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSR).

2. ZIELE DES KANTONS

Der Kanton Freiburg will die Erhaltung und die **nachhaltige Bewirtschaftung des Waldes und seiner verschiedenen Funktionen sicherstellen:** Holzproduktion, Schutz vor Naturgefahren, biologische Vielfalt, Erholungsfunktion usw. Deshalb hat er das WaldA mit dem Vollzug des Gesetzes vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen beauftragt. Das WaldA soll die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben

durch eine zentrale Forstverwaltung sowie durch Forstkreise und Forstreviere gewährleisten.

Das WaldA möchte, dass **die Waldeigentümer für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen des Waldes** (Schutz vor Naturgefahren, biologische Vielfalt, Erholungsfunktion, Grundwasserschutz) **von Bund, Kanton, politischen Gemeinden sowie Begünstigten entschädigt werden.**

Im Bereich der Waldwirtschaft hat sich der Kanton zum Ziel gesetzt, dass die Eigentümer ihren Wald rationell bewirtschaften und dass die Mitglieder der Betriebseinheiten ein akzeptables Betriebsergebnis erzielen. Der Kanton will die **Nutzungsmenge auf 325 000 m³/Jahr erhöhen** und erreichen, dass Holz vermehrt als Baumaterial und erneuerbare Energiequelle genutzt wird. Zudem will er sicherstellen, dass die **im Wald vorgenommenen Arbeiten qualitativ gut** und von gut ausgebildeten und ausgerüsteten Fachleuten ausgeführt werden.

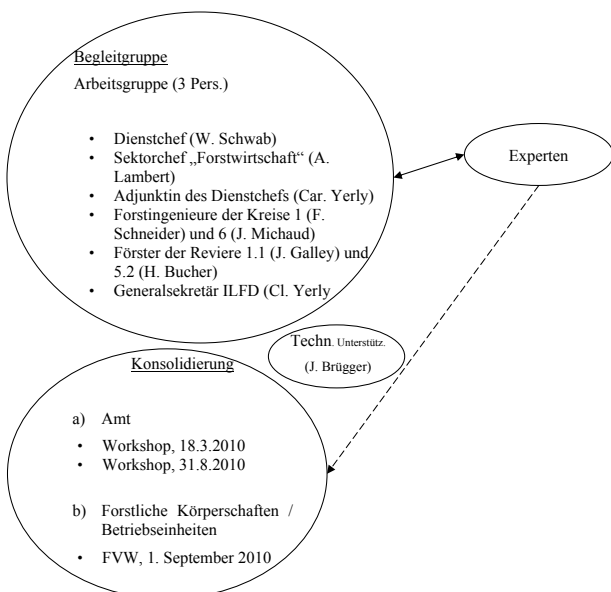
Damit diese Ziele verwirklicht werden können, ist es wichtig, dass der Kanton über **dauerhafte, rationale Betriebseinheiten** verfügt und dass die hoheitlichen Aufgaben in den Forstrevieren ausgeführt werden. Es geht auch darum, attraktive Arbeitsplätze zu bewahren und die dauerhafte Existenz geeigneter Forstequipen zu sichern, die den Wald naturnah bewirtschaften. Es muss definiert werden, wie sich die gegenwärtige Territorialstruktur entwickeln könnte bzw. wie sie den Veränderungen angepasst werden kann, damit sie leistungsfähig bleibt.

3. PROJEKT DES AMTS FÜR WALD, WILD UND FISCHEREI

Das WaldA hat 2010 mit der Erarbeitung einer Strategie zur Entwicklung der forstlichen Betriebseinheiten und der Forstreviere begonnen.

Gleichzeitig wird auch die Entwicklung des WaldA und insbesondere der Forstkreise und Forstreviere geprüft. Die Ergebnisse werden in einem separaten Dokument vorgestellt. Das WaldA gewährleistet die inhaltliche Koordination der beiden Prozesse.

Die **Projektstruktur** wurde wie folgt festgelegt:



Eine dreiköpfige Arbeitsgruppe (W. Schwab, A. Lambert und J. Brügger) erarbeitete Vorschläge und Arbeitsgrundlagen, die an den Sitzungen der Begleitgruppe, die sich aus neun Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen Hierarchiestufen des WaldA und der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) zusammensetzte, diskutiert und angepasst wurden. Danach wurden die Dokumente an zwei Workshops des WaldA, an denen die Sektoren der Zentrale, die Kreisforstingenieure und die Revierförster teilnahmen, vorgestellt und besprochen.

Der Freiburger Verband für Waldwirtschaft hat eine Sitzung mit den Präsidenten der Betriebseinheiten organisiert. Das WaldA beauftragte das Büro Philipona/Brügger mit der technischen Begleitung. Zudem wurden Experten beigezogen (z.B. Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, WSL, Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft Zollikofen, SHL, Eidg. Technische Hochschule Zürich, ETHZ, Bundesamt für Umwelt, BAFU).

Die an den Sitzungen formulierten **Beweggründe für das Projekt** sind insbesondere:

- Es soll auf dem guten Netz der bestehenden Betriebseinheiten aufgebaut werden.
- Die Betriebseinheiten bemühen sich um rationale Strukturen und Arbeitsmethoden. Rentabilität (schwarze Zahlen) ist zwar kein absolutes Ziel, doch sind die Ergebnisse der Betriebseinheiten der öffentlichen Wälder, die zum Teil immer wieder rote Zahlen schreiben, beunruhigend, so dass nach Verbesserungsmöglichkeiten gesucht werden muss.
- Der Orkan Lothar mit seinen Folgen (Borkenkäfer, Wiederherstellung) hat sich negativ auf das Betriebsergebnis der Betriebseinheiten ausgewirkt. Die Fläche der Jungwaldbestände ist entscheidend dafür, wie viele qualifizierte Arbeitskräfte eine Betriebseinheit braucht. Die Körperschaften im Flachland haben häufig einen Anteil von 25 bis 30% Verjüngungsflächen – manchmal sogar mehr –, was einen massgeblichen Einfluss auf die in den nächsten Jahrzehnten prioritären Arbeiten und die notwendigen qualifizierten Arbeitskräfte hat. In der jetzigen Phase braucht es für die Wiederherstellung der Wälder Fachleute, auch wenn die Jungbestände noch kein kommerziell verwertbares Holz produzieren. Der Rückgang bzw. das Verschwinden der Fichte in den Altbeständen im Flachland wirkt sich auf die Nutzungsmethoden aus. In alten Buchenbeständen ist oftmals keine mechanisierte Holzernte möglich. Die alten Bestände im Flachland, die Lothar standgehalten haben, liegen zu einem grossen Teil in schwer zugänglichen Gebieten mit zerklüfteter Topographie. Die Randbäume unserer Waldbestände machen ebenfalls einen grossen Teil des Holzvorrats aus. Dieses Holz hat im Allgemeinen nur einen geringen Marktwert. Der grosse Durchmesser erschwert die Nutzung und erfordert leistungsfähige Maschinen für das Rücken und das Sortieren an der Waldstrasse. Die Auswirkungen des Klimawandels im Gelände werden zwar erst in 40 oder 80 Jahren spürbar sein, doch ist es ratsam, sich auf Forstebene bereits jetzt darauf vorzubereiten. Die teilweise Rückkehr zu einem sogenannt interventionistischen Waldbau wird die Personalstruktur der Betriebseinheiten auch in Zukunft beeinflussen.

- d) In Bezug auf die Arbeitsmethoden und die Mechanisierung wurden Fortschritte erzielt, die zu einem Produktivitätsgewinn führten.
- e) Die Kenntnisse in Betriebsführung haben zugenommen.
- f) Gewisse Betriebseinheiten des Kantons erreichen die im WSR festgelegte Mindestfläche von 800 ha nicht.
- g) Manche Betriebseinheiten haben eine Forstequipe, die gemäss Bewirtschaftungs- und Sicherheitskriterien zu klein ist. Sie sollten die Waldfläche und das Arbeitsvolumen erhöhen, so dass eine zweckmässige Forstequipe angestellt werden kann, die neben dem Förster mindestens vier bis fünf Personen umfasst.
- h) Das WaldA wird um Präzisierungen in Bezug auf die Zusammenarbeit von Betriebseinheiten und Forstunternehmern gebeten.
- i) Eine Vergrösserung der Betriebseinheiten stellt die Aufgabenkumulation des Försters (betriebliche und hoheitliche Aufgaben) in Frage. Eine – zumindest teilweise – Trennung der Aufgaben muss geprüft und ermöglicht werden.
- j) Verschiedene Eigentümer und Körperschaften erkundigen sich beim WaldA nach der optimalen Struktur. Das WaldA muss in der Lage sein, sie zu beraten, eine Reihe von Lösungsmöglichkeiten anzubieten und mögliche Entwicklungen aufzuzeigen.

Das Projekt soll zu **folgenden Ergebnissen** führen:

- a) Entwicklungsstrategie für die Betriebseinheiten und Forstreviere:
 - Festlegung des Ziels;
 - Definition der (quantitativen und qualitativen) Rahmenbedingungen;
 - Definition der betriebswirtschaftlichen Kriterien (Beratungsrolle des WaldA);
 - Verschiedene Lösungsmöglichkeiten zur Entwicklung der territorialen Strukturen.
- b) Weisung für die Subventionen (Programmvereinbarung Waldwirtschaft 2012–2015)
- c) Kommunikationsinstrument
- d) Anpassung WSG/WSR

Konsultationsverfahren **der Betriebseinheiten**

Eine Sitzung der Präsidenten der Betriebseinheiten ist vom Freiburgischen Verband für Waldwirtschaft (FVW) organisiert worden, dann ist das Projekt vom 1. September 2010 der Betriebseinheiten zur Konsultation gesendet worden. Die Antwort auf die Konsultation erfolgte am 31. Januar 2011 über den FVW. Sie setzt sich einerseits aus einer Stellungnahme des Vorstandes des FVW und andererseits aus einer Zusammenfassung der Stellungnahmen von 26 Betriebseinheiten zusammen.

Der Vorstand der FVW hebt «die hervorragende Qualität der Analyse des WaldA» hervor. Er äussert folgende Beobachtungen:

- «Eine minimale Waldfläche von 800 ha sollte erreicht werden, um die Rentabilität zu verbessern. Es ist allerdings wichtig, dabei flexibel zu bleiben...».
- «Wenn mehrere Förster an der Spitze der Körperschaft sind, ist es wichtig, nur einen Chef zu ernennen und

die Verantwortungen einzelner Mitarbeiter deutlich festzulegen.».

- «Der Vorstand unterstützt die Gründung zu grosser Betriebseinheiten nicht (...).».
- Die Forstequipen übernehmen auch Unterhaltsaufgaben sowie andere Arbeiten für die Gemeinden. (...) den gerechten Weg finden, um mit den Handwerkern und Selbstständigen nicht im Wettbewerb zu stehen.».
- «Die Personalverwaltung hängt (...) von den Vorständen der Betriebseinheiten ab.»
- «(...) das WaldA sollte die Zusammenarbeit zwischen den Betriebseinheiten unterstützen und fördern.»

Der Vorstand des FVW wünscht «die Einführung einer kantonalen Strategie durch das WaldA, um die Bewirtschaftung der privaten Wälder zu fördern und unterstützen.».

Die 26 Antworten der Betriebseinheiten verteilen sich wie folgt:

- 7 Betriebseinheiten ziehen eine Veränderung innerhalb den 5 nächsten Jahren in Betracht.
- 1 Betriebseinheit zieht eine Veränderung innerhalb den 10 nächsten Jahren in Betracht.
- 18 Betriebseinheiten sehen keine Veränderung vor.

Die wichtigsten formulierten Beobachtungen sind die Folgenden:

- Die privaten Wälder sollten noch mehr bewirtschaftet werden.
- «Die Tendenz besteht darin, die Zusammenarbeit zwischen den Betriebseinheiten zu verstärken, ohne bis zur Fusion zu gehen.».
- Die Kumulierung von betrieblichen und hoheitlichen Aufgaben ist vorteilhafter als die Trennung.
- Ein Problem könnte sich bei einem Betriebsrückgang oder einer Fusion darstellen, denn wenn Forstequipen überdimensioniert werden, sind Umstrukturierungen unvermeidlich.
- Die Topographie des Geländes muss bei der Analyse einer Fusion berücksichtigt werden.

Das WaldA stellt fest, dass das Konsultationsergebnis die kantonale Strategie sowie die der Betriebseinheiten zur Auswahl stehenden Lösungsmöglichkeiten nicht in Frage stellt. Die Zusammenarbeiten zwischen Betriebseinheiten – ohne Fusion – sind möglich und erwünscht. Die kantonale Strategie ist genügend offen und flexibel, um positiv auf die verschiedenen während der Konsultation formulierten Bemerkungen zu antworten. Das WaldA wird einen Handlungsplan zugunsten der Holzernte im Kanton mit Schwerpunkt in den privaten Wäldern ausarbeiten.

4. SITUATION DER BETRIEBSEINHEITEN UND REVIERE ENDE 2010

Vor der Erarbeitung einer Strategie für die künftige Entwicklung sollte zuerst die jetzige Situation erläutert werden. Die letzte forstliche Betriebseinheit im Kanton Freiburg wurde am 4. März 2009 gegründet. Damit wurde ein zehnjähriger Prozess erfolgreich abgeschlossen, der je nach Region durch den Prozess der Gemeindefusionen unterstützt wurde.

Der Kanton Freiburg zählt 35 Forstreviere und 31 Betriebseinheiten:

- 4 Reviere ohne Betriebseinheit. Sie bestehen hauptsächlich aus Privatwäldern und einigen kleinen öffentlichen Wäldern, die nicht in einer Betriebseinheit zusammengefasst sind.
- 31 Reviere mit einer Betriebseinheit für die dazu gehörenden öffentlichen Wälder. Diese Betriebseinheiten haben folgende Rechtsform:
 - 22 Körperschaften verfügen über Statuten und eigene Rechtspersönlichkeit;
 - 4 Einheiten werden durch eine schriftliche Vereinbarung zwischen zwei Partnern geregelt;
 - 4 Einheiten bestehen aus einem einzigen Eigentümer;
 - 1 Körperschaft hat die Form einer Mehrzweckgenossenschaft.

Die Betriebseinheiten umfassen die öffentlichen Waldeigentümer eines Reviers. Zurzeit gibt es noch einige Eigentümer kleiner öffentlicher Wälder (Gemeinden, Pfarreien), die keiner Betriebseinheit angehören. Die Privatwaldeigentümer sind von wenigen Ausnahmen abgesehen keiner Betriebseinheit angeschlossen, arbeiten aber zum Teil mit diesen zusammen, indem sie für gewisse Arbeiten Verträge mit ihnen abschliessen. Zwei Körperschaften sind interkantonal (Freiburg und Waadt). Die Karte der Forstreviere und Betriebseinheiten ist in Anhang 1 zu finden, die Liste der Forstreviere und Betriebseinheiten in Anhang 2.

Waldflächen und Hiabsätze:

	Betriebseinheiten öffentlicher Wald	Forstreviere öffentlicher und Privatwald
22 Korporationen	16 530 ha 130 400 m ³	27 021 ha 188 000 m ³
8 Verträge oder Einzeleigentümer	7436 ha 42 000 m ³	10 348 ha 53 700 m ³
1 Mehrzweckgenossenschaft	645 ha 5800 m ³	799 ha 7500 m ³
Total 31 Betriebseinheiten	24 611 ha 794 ha/Einheit 178 200 m ³ 5748 m ³ /Einheit	38 168 ha 1231 ha/Revier 249 200 m ³ 8039 m ³ /Revier
4 Reviere ohne Betriebseinheit		5578 ha ca. 30 800 m ³
Total 35 Forstreviere		ca. 43 700 ha ca. 1250 ha/Revier 280 000 m³ 8000 m³/Revier

Anhang 3 zeigt die Situation nach Region (Mittelland und Gibriloux, Berggebiet, Mischzone). Eine Betriebseinheit umfasst durchschnittlich 794 ha Wald. Dies entspricht der gemäss Artikel 2 WSR erforderlichen Mindestfläche von 800 ha. Allerdings gibt es grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Betriebseinheiten, die zwischen 328 ha und 1782 ha bewirtschaften. Die Waldflächen der einzelnen Betriebseinheiten sind in Anhang 2 aufgeführt, und die Grafik in Anhang 6 illustriert die Verteilung. 19 Betriebseinheiten bewirtschaften weniger als 800 ha Wald,

12 Einheiten mehr als 800 ha. Einige Betriebseinheiten erledigen nicht-forstliche Arbeiten (z.B. Bauverwaltung) für die Mitgliedsgemeinden sowie Arbeiten für Dritte.

Der Grad der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern einer Betriebseinheit hängt davon ab, ob es sich um eine «Bewirtschaftung pro Eigentümer» oder eine «gemeinsame Bewirtschaftung» handelt. Das WaldA empfiehlt die gemeinsame Bewirtschaftung. Die 31 bestehenden Betriebseinheiten werden wie folgt bewirtschaftet:

	Ein Eigentümer	Gemeinsame Bewirtschaftung	Gemischte Bewirtschaftung	Bewirtschaftung pro Eigentümer	Total
22 Revierkörperschaften	-	14 Korporationen 9779 ha öff. Wald	2 Korporationen 2034 ha öff. Wald	6 Korporationen 4717 ha öff. Wald	16 530 ha öff. Wald
8 Verträge oder Einzeleigentümer	4 Einheiten 4220 ha öff. Wald	1 Einheit 848 ha öff. Wald	-	3 Einheiten 2368 ha öff. Wald	7436 ha öff. Wald
1 Mehrzweckgenossenschaft	-	-	-	1 Genossenschaft 645 ha öff. Wald	645 ha öff. Wald
Total	4 Einheiten 4220 ha öff. Wald (der gemeinsamen Bewirtschaftung gleichgestellt)	15 Einheiten 10 627 ha öff. Wald	2 Einheiten 2034 ha öff. Wald 1680 ha gemeinsam bewirtschaftet 354 ha pro Eigentümer bewirtschaftet	10 Einheiten 7730 ha öff. Wald	31 Einheiten 24 611 ha öff. Wald 16 527 ha gemeinsam bewirtschaftet 8084 ha pro Eigentümer bewirtschaftet

Die beiden Körperschaften mit gemischter Bewirtschaftung zählen vier bzw. fünf Eigentümer mit einer Fläche von 2034 ha öffentlichem Wald. In den beiden Körperschaften gibt es einen Eigentümer mit einer Fläche von 354 ha, der individuell betreut wird, während die restlichen 1680 ha der übrigen Eigentümer gemeinsam bewirtschaftet werden. Insgesamt werden also 16 527 ha (67%) öffentlicher Wald gemeinsam und 8084 ha (33%) pro Eigentümer bewirtschaftet.

Das WaldA begann 2004 mit der **Erfassung der Betriebsergebnisse der Betriebseinheiten**. Dieses System ist noch im Aufbau, vor allem weil noch nicht alle Betriebseinheiten mitmachen. Zum jetzigen Zeitpunkt (Periode 2004 bis 2010) lassen sich folgende Feststellungen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Betriebseinheiten treffen:

- Das Ergebnis der Betriebseinheiten ist insgesamt ausgewogen, nicht aber auf der Ebene der einzelnen Unternehmen.
- Die genutzte Holzmenge und der stehende Holzvorrat sind rückläufig. Dies ist auf die Übernutzung nach Lothar und die Verbreitung des Borkenkäfers zurückzuführen.
- Der Personalbestand ist leicht rückläufig, was der allgemeinen Tendenz in der Waldwirtschaft entspricht.

- d) Bei der Produktivität sind Fortschritte zu verzeichnen (weniger Stunden pro m³).
- e) Die Einnahmen pro m³ Holz steigen zwar, aber die Kosten pro m³ wachsen stärker als die Einnahmen. Dies ist vor allem durch die Holznutzung in Beständen mit schwierigeren Bedingungen bedingt.
- f) Die Beiträge der Mitglieder der Betriebseinheit (hauptsächlich Gemeinden) sind gesunken.
- g) Im Kantonsdurchschnitt werden mehr Aufgaben privaten Forstunternehmern übertragen.
- h) Die Dienstleistungen für Dritte spielen eine wichtigere Rolle im Mittelland, während sie in den Voralpen rückläufig sind.

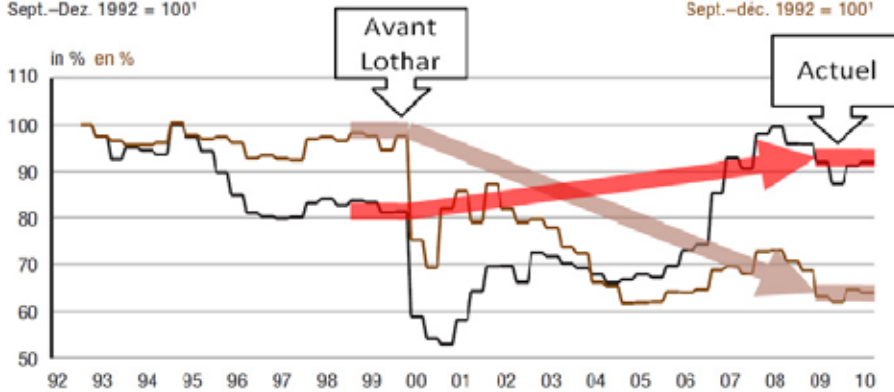
Diese insgesamt positiven Trends zeigen, dass die Errichtung der Betriebseinheiten ein politischer Schritt in die

richtige Richtung war, der beträchtliche Verbesserungen erlaubte.

Die Gründung der Betriebseinheiten nach dem Inkrafttreten des WSG im März 1999 fiel mit dem Orkan Lothar vom Dezember 1999 zusammen, der grosse Auswirkungen auf den Wald und die Waldbewirtschaftung hatte (Waldschäden, Wiederherstellung der Wälder, Mechanisierung und Rationalisierung der Arbeitsmethoden, Entwicklung der Holzpreise usw.). Die Tabelle in Anhang 5 gibt einen Überblick über die verschiedenen Entwicklungsphasen der Betriebseinheiten und die jeweiligen Rahmenbedingungen. Ein zentraler Faktor für das Betriebsergebnis ist der Holzpreis, der die wichtigste Einnahmequelle der Betriebseinheiten bildet. Das folgende Diagramm der Schweizer Forststatistik zeigt die Entwicklung der Preise für Säge-Rundholz, die dem Einfluss der internationalen Märkte unterworfen ist.

Holzpreisindex des Säge-Rundholzes 1992–2010

Sept.–Dez. 1992 = 100'



Indice des prix des grumes de sciage, 1992–2010

Sept.–déc. 1992 = 100'

■ Nadelholz Résineux
■ Laubholz Feuillus

Quelle: BFS, Holzpreisstatistik
Source: OFS, Statistique des prix du bois

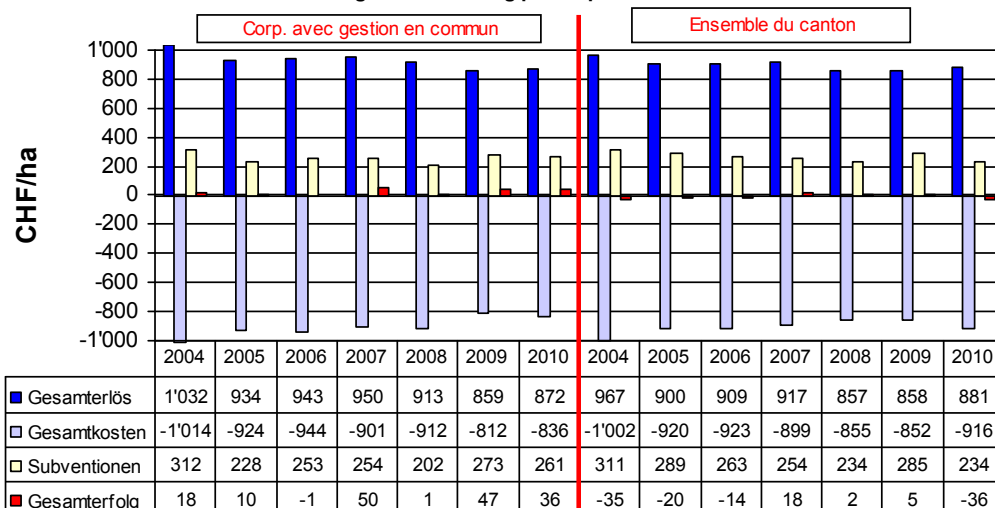
Nach einem starken Einbruch zwischen 2000 und 2007 liegt der Preis für Nadelholz heute über dem Niveau der Zeit vor Lothar. Für Laubholz wird dagegen viel weniger gezahlt als vor dem Orkan.

Seit Lothar ist der Nadelholzanteil in den freiburgischen Wäldern gesunken, vor allem im Mittelland. Die Produktion der Betriebseinheiten im Mittelland weist gemäss den aktualisierten Waldplanungen einen Laubholzanteil von rund 60% auf. Dies ist ein wichtiger Faktor bei der

Suche nach Absatzmärkten, hat aber auch einen erheblichen Einfluss auf den Holztertrag (durchschnittlicher Verkaufspreis). Die aus ökologischer Sicht positive Entwicklung führt zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten für die Betriebseinheiten des Mittellandes, die mehrheitlich Laubholz nutzen.

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Ergebnisse der Betriebseinheiten von 2004 bis 2010.

Waldbewirtschaftung - Gesamterfolg pro ha produktive Fläche - 2004-2010



Das Ergebnis der Betriebseinheiten ist insgesamt defizitär (- 36 Fr./ha). Es handelt sich hier jedoch um Durchschnittswerte, und die individuellen Ergebnisse der Einheiten sind sehr unterschiedlich.

Im Mittelland schliessen die Betriebseinheiten im Durchschnitt mit einem Ausgabenüberschuss ab (- 71 Fr./ha). In den Voralpen weist das durchschnittliche Ergebnis einen leichten Ausgabenüberschuss aus (- 4 Fr./ha).

Das Resultat der Korporationen mit gemeinsamer Bewirtschaftung (15 Einheiten) ist besser, als der kantonale Durchschnitt (31 Einheiten). Es schliesst aktuell mit einem leichten Erlösüberschuss aus, gegenüber einem Kostenüberschuss im kantonalen Durchschnitt.

Ohne Subventionen würde das durchschnittliche Ergebnis der Betriebseinheiten immer mit einem bedeutenden Ausgabenüberschuss schliessen. (2010: - 270 Fr./ha)

Im Anhang 8 sind einige Grafiken dargestellt, die die Entwicklung einiger Kennziffern über die letzten 7 Jahre aufzeigen:

- Personalbestand pro 100 ha produktiver Waldfläche
- Zeitaufwand pro m³ (Produktivität) und Anteil Forstunternehmereinsatz
- Holzverkauf pro ha verteilt auf die Hauptsortimente
- Gesamterfolg des Gesamtbetriebes

5. KÜNFTIGE ENTWICKLUNG DER BETRIEBSEINHEITEN UND DER FORSTREVIERE

In diesem Kapitel werden die Elemente vorgestellt, die der Kanton bei der Festlegung der Entwicklungsmöglichkeiten für die Betriebseinheiten und die Forstreviere berücksichtigte. Nach einem Vergleich der jetzigen Situation mit den Richtwerten von Kanton und Bund werden Entwicklungsperspektiven aufgezeigt. Dann werden verschiedene Lösungen vorgeschlagen, unter denen die Betriebseinheiten aufgrund ihrer Besonderheiten auswählen können.

Rahmenbedingungen für die Entwicklung

Die folgenden Rahmenbedingungen **sind gegeben**.

- a) Die Forstpolitik des WaldA wird von der ILFD genehmigt.
- b) Das WaldA gewährleistet die Ausführung der hoheitlichen Aufgaben (Aufsicht, Beratung, Schlaganzeichnung usw.), die sich aus der Forstgesetzgebung ergeben.
- c) Die Eigentümer der öffentlichen Wälder müssen einer rationellen Betriebseinheit beitreten.
- d) Die Waldeigentümer gewährleisten die forstliche Nutzung und legen die Strukturen ihrer Betriebseinheit fest.
- e) Die Betriebseinheiten passen sich dem Perimeter einer geplanten Gemeindefusion an.
- f) Die Waldbewirtschaftung erfolgt gemäss den Kriterien des naturnahen Waldbaus.
- g) Es werden Nutzungs- und Rückemethoden verwendet, die den Boden und den übrigen Bestand schonen.
- h) Die Folgen von Lothar und die Klimaerwärmung wirken sich auf die Waldbestände sowie auf die Kosten

und Einnahmen der Holzgewinnung aus. Der Anteil an Jungwuchs und Dickungen in den Wäldern nimmt zu, der Fichtenanteil geht zurück, und der Laubholzanteil steigt.

Die folgenden **Rahmenbedingungen** wurden vom **WaldA und der ILFD festgelegt**.

- a) Die Umstrukturierung führt nicht zu Entlassungen! Allerdings werden frei werdende Stellen nicht systematisch neu besetzt (fallweise Prüfung). Den Försterrinnen und Förstern steht die Möglichkeit der Teilzeitarbeit offen.
- b) Die im WSR festgelegten Rechtsformen für die Betriebseinheiten werden beibehalten. Eine Ausdehnung auf privatrechtliche Körperschaften wird geprüft, damit Privatwälder oder Eigentümer von kleinen öffentlichen Wäldern (<10 ha) integriert werden können (die Eigentümer der öffentlichen Wälder im Sense-Mittelland gehören z.B. keiner Körperschaft, sondern einem Waldbauverein an).
- c) Die Leiter der Betriebseinheiten verfügen über eine Ausbildung als Förster HF oder über eine gleichwertige Ausbildung.
- d) Die gemeinsame Bewirtschaftung ist Ziel, aber nicht Vorschrift. Für Fusionen von Betriebseinheiten gibt es nur bei gemeinsamer Bewirtschaftung Subventionen (Bedingung des Bundes). Die gemeinsame Bewirtschaftung ist auf politischer Ebene zu fördern.
- e) Gewisse Betriebseinheiten können ihren Tätigkeitsbereich auf nicht-forstliche Arbeiten (z.B. Bauverwaltung) in den Mitgliedsgemeinden ausdehnen.
- f) Der Kanton strebt eine Holznutzung von 325 000 m³, davon 225 000 m³ aus dem öffentlichen Wald, pro Jahr an, sofern der Holzpreis und die Nachfrage ansteigen. Eine Erhöhung ist vor allem beim Laubholz und im Privatwald möglich.
- g) Die Bewirtschaftung des Privatwaldes muss aktiviert werden. Dies erfordert eine Betreuung durch den Revierförster und verstärkte Fördermassnahmen (Güterzusammenlegung, Bewirtschaftungskörperschaft, Erschliessung, gemeinsames Bewirtschaftungsprojekt, Finanzhilfen für waldbauliche Massnahmen). Die Unterschiede bei der Subventionierung der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft sollten analysiert werden. Der Kanton sollte eine Strategie für den Privatwald entwickeln. Es braucht besondere Anstrengungen für eine bessere Vertretung der Interessen der Waldeigentümerinnen und -eigentümer.
- h) Nach Auffassung des WaldA sollte jede Betriebseinheit eine zweckmässige Forstequipe haben, die den Anforderungen der Arbeitssicherheit entspricht, rationell arbeitet und über eine angemessene Infrastruktur und Ausrüstung verfügt. Dies bedingt eine bestimmte Mindestfläche Wald und eine Mindestnutzungsmenge.

Betriebsführung

Im Bereich der Betriebsführung berät das WaldA die Eigentümer und die Betriebseinheiten, die ihre Entscheidung in Bezug auf Struktur und Organisation treffen. Das WaldA schlägt die folgenden Rahmenbedingungen vor:

- a) Das übergeordnete Ziel ist die Schaffung einer forstlichen Körperschaft, deren Hauptzweck darin besteht,

die Wälder der Mitglieder gemeinsam, rationell und nachhaltig zu bewirtschaften.

- b) Sie legt ihre Betriebsziele in ihrem Betriebsplan fest. Sie berücksichtigt die forstliche Planung auf regionaler und kantonaler Ebene.
- c) Sie beschäftigt einen oder mehrere Förster-Betriebsleiter.
- d) Sie verfügt über eine zweckmässige Forstequipe. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sollte die Equipe so gross sein, dass sie 60 bis 70% der Nutzungsarbeiten in den Wäldern der Betriebseinheit (Unterhalt von Werken, 1. und 2. Produktionsstufe, Verwaltung der Holzproduktion, andere Aktivitäten im Zusammenhang mit der Waldnutzung) bzw. 30 bis 50% der Holzernte – 2. Produktionsstufe – (gemäss Studie «Kooperationen in der Schweizer Waldwirtschaft» von Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft Zollikofen, SHL, Waldwirtschaft Schweiz, WVS, und Bundesamt für Umwelt, BAFU) ausführen kann. Dies ermöglicht einen optimalen Einsatz von Personal und Maschinen sowie die Abdeckung des Mehrbedarfs durch die Forstunternehmer.
- e) Wenn sie keine eigene Forstequipe anstellt, sollte sie mit Forstunternehmern einen Mehrjahresvertrag abschliessen. Bedingung ist aber, dass die betreffenden Forstunternehmer die Branchenlösung umsetzen und ihre Angestellten über die gesetzlich geforderte Grundausbildung verfügen.
- f) Das WaldA befürwortet die Errichtung von Einheiten, deren Hauptzweck (70–100%) die Waldbewirtschaftung ist.
- g) Das WaldA anerkennt die unterschiedlichen lokalen Bedingungen und Entscheide der Betriebseinheiten. Gewisse Einheiten können ihr Tätigkeitsgebiet beispielsweise auf nicht-forstliche Aufgaben in den Mitgliedsgemeinden ausdehnen. Diese multifunktionellen Betriebseinheiten müssen die Richtwerte nicht erreichen.
- h) Aus administrativen Zusammenschlüssen können sehr grosse Betriebseinheiten hervorgehen. Sie behalten eine territoriale Präsenz bei.
- i) Die technische Ausrüstung der privaten Forstunternehmer und ihr Tätigkeitsgebiet ergänzen die Ressourcen der Betriebseinheiten.

Das WaldA verzichtet vorläufig darauf, genauere Kriterien für die Betriebsführung zu formulieren. Es kann eine Betriebseinheit gegebenenfalls im Falle einer Umstrukturierung eingehender beraten. Im Rahmen des Projekts «Wirtschaftliche Nachhaltigkeit der Forstbetriebe» entwickelte das vom WaldA beauftragte Büro Organisationsmodelle für eine etwa 1200 ha grosse Musterkörperschaft mit einem Volumen von 10 000 m³ Holz pro Jahr.

Entwicklung der territorialen Organisation

Die territoriale Organisation der Betriebseinheiten, Reviere und Kreise **kann sich unter Beachtung der folgenden Grundsätze entwickeln**, die von den Kantonsbehörden anerkannt werden.

- a) Ein Netz von Forstrevieren gewährleistet die Umsetzung der hoheitlichen Aufgaben, die sich aus der Waldgesetzgebung ergeben.

- b) Der Perimeter der Betriebseinheiten muss sich nicht mit dem Perimeter der Reviere decken.
- c) Die Abgrenzung der Betriebseinheiten und der Reviere erfolgt im Einvernehmen zwischen dem WaldA und den öffentlichen Waldeigentümern. Das WaldA spielt eine aktive Rolle und erarbeitet Vorschläge. Es entwickelt eine Vision auf der Ebene Bezirke oder Kreise. Es ist flexibel bei der Umsetzung. Es empfiehlt, Gemeindefusionen und die Pensionierung von Förstern für Anpassungen zu nutzen.
- d) Eine Anpassung der Forstkreisgrenzen kann sich als notwendig erweisen.
- e) Die Kumulation von betrieblichen und hoheitlichen Aufgaben auf Försterebene wird als Standard beibehalten.
- f) Die Möglichkeit einer partiellen Aufgabentrennung wird eingeführt. In diesem Spezialfall bleibt der Förster-Betriebsleiter zumindest für die Schlaganzeichnung in den öffentlichen Wäldern verantwortlich (vom Staat übernommene hoheitliche Ausgabe). Eine verstärkte Betreuung der Privatwälder durch die Revierförster ist möglich. Je nach den Bedingungen des Reviers könnten auch andere hoheitliche Aufgaben (Walderhaltung, Erholung und Freizeit) verstärkt werden.
- g) Die Subventionierung von Betriebseinheiten erfolgt gemäss der Programmvereinbarung «Waldwirtschaft», die der Staatsrat mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) abgeschlossen hat. Lediglich die gemeinsame Bewirtschaftung entspricht den Bundesbedingungen. Der Kanton wird den Übergang von einer Bewirtschaftung pro Eigentümer zur gemeinsamen Bewirtschaftung mit Beiträgen unterstützen.

Wenn sich Betriebseinheiten weiter entwickeln wollen, namentlich durch Fusionen, sollten sie die **Richtwerte von Kanton oder Bund** erreichen, d.h.:

Auf Kantonebene

- Das WSR von 2001 hält in Artikel 2 Folgendes fest: «Eine rationelle Einheit umfasst mindestens **800 Hektaren** Wald und verfügt über eine **zweckmässige Forstequipe**.»
- In der 2008 erstellten Studie zur Bestimmung des nachhaltigen Holznutzungspotentials im Kanton Freiburg hat sich das WaldA eine Nutzungsmenge von 325 000 m³/Jahr zum Ziel gesetzt. Für die rund 25 000 ha öffentlicher Wald des Kantons wird ein Volumen von 185 000 m³/Jahr, d.h. 7,5 m³/ha, angestrebt. Dies entspricht **6000 m³/Jahr** bei einer Betriebseinheit mit 800 ha öffentlichem Wald.

Auf Bundesebene

- Im Handbuch NFA im Umweltbereich, Teil 8, Fachspezifische Erläuterungen zur Programmvereinbarung im Bereich Waldwirtschaft, Programmziel 1, optimale Betriebseinheiten, sieht das BAFU eine Holznutzungsmenge von mindestens **10 000 m³/Jahr** pro Einheit vor (innert vier Jahren zu erreichendes Ziel). Auf diese Weise wird die Förderung von Kleinstzusammenschlüssen durch den Bund ausgeschlossen. Für den Zeitraum 2012–2015 empfiehlt das BAFU eine Einstiegsmenge von 5000 m³ in Laubholzgebieten, sofern der Betrieb wirtschaftlich lebensfähig ist.

Die Grafik in Anhang 6 zeigt die aktuellen Waldflächen und Nutzungsmengen der Betriebseinheiten im Ver-

gleich zu den drei Richtwerten (800 ha, 6000 m³/Jahr, 10 000 m³/Jahr). Daraus geht Folgendes hervor:

- In der Mehrheit der Fälle (19 von 31 Einheiten, d.h. 61%) verfügt eine Betriebseinheit über weniger als 800 ha Wald.
- In der Mehrheit der Fälle (18 von 31 Einheiten, d.h. 58%) erntet eine Betriebseinheit weniger als 6000 m³/Jahr.
- Zwei Betriebseinheiten ernten mehr als 10 000 m³/Jahr.

Bei der Grösse der Betriebseinheit darf jedoch nicht nur auf die Holznutzungsmenge abgestellt werden. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen des Waldes (Schutz vor Naturgefahren, biologische Vielfalt, Erholungsfunktion) und die Ausgaben und Einnahmen, die sie generieren, sind ebenfalls zu berücksichtigen.

Die Bildung der jetzigen Betriebseinheiten war ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Strukturen der kantonalen Waldwirtschaft, die auf kompetente und engagierte Akteure zählen kann. Die Analyse zeigt jedoch, dass es weitere grosse Herausforderungen zu bewältigen gilt, und stellt **Entwicklungsperspektiven** vor.

Die Zusammenarbeit mit den Privatwaldeigentümern muss verbessert werden. Rund 18 000 ha (41%) der 43 700 ha Wald im Kanton sind in privatem Besitz. Es ist kaum denkbar, dass individuelle Eigentümer von kleinen, zerstückelten Privatwäldern einer Betriebseinheit beitreten. Zusammengelegte Waldgebiete oder ein Zusammenschluss der Privatwaldeigentümer eines Waldbestandes könnten jedoch einer Betriebseinheit beitreten oder Bewirtschaftungsvereinbarungen mit ihr abschliessen.

Einheiten, die sich für eine Bewirtschaftung pro Eigentümer entschieden haben, können zur gemeinsamen Bewirtschaftung wechseln, die eine intensivere Zusammenarbeit bedeutet. Das WaldA versteht die Bewirtschaftung pro Eigentümer als erste Etappe der Zusammenarbeit. Ziel ist die gemeinsame Bewirtschaftung.

Kooperationen zwischen Betriebseinheiten oder mit Forstunternehmern können verstärkt werden. Mögliche Lösungen sind ein Austausch von Personal oder Maschinen (um saisonale Spitzen besser bewältigen oder vom Spezialwissen einer Forstequipe profitieren zu können), gemeinsame Räumlichkeiten, ein gemeinsames Sekretariat usw.

Änderungen im Perimeter der Betriebseinheiten sind unausweichlich.

Einerseits werden **Gemeindezusammenschlüsse** zu Anpassungen führen. Bei einer Fusion ist es wahrscheinlich, dass gewisse Gemeinden in eine andere Körperschaft wechseln müssen.

Andererseits sind **Fusionen von Betriebseinheiten** bereits jetzt ein Thema. Durch einen Zusammenschluss möchten die Betriebseinheiten Grösse und Struktur optimieren (bewirtschaftete Waldfläche, Holznutzungsmenge, Equipe, Material, Werkhof), um ihr Betriebsergebnis zu verbessern.

6. LÖSUNGSMÖGLICHKEITEN

Das WaldA schlägt eine Reihe von Lösungen vor, unter denen die Betriebseinheiten auswählen können.

Die Lösungsmöglichkeiten können flexibel an die örtlichen Verhältnisse angepasst werden und beruhen auf zwei Grundsätzen: Kumulation von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben oder teilweise Trennung der den Förstern übertragenen Aufgaben.

Die wichtigsten Lösungsmöglichkeiten sind:

A. Beibehaltung des Ist-Zustandes.

B. Fusion von zwei Betriebseinheiten und zwei Forstrevieren.

C. Fusion der Betriebseinheiten auf der Ebene Bezirk, Forstkreis oder Region.

Weitere Varianten existieren natürlich, z.B. die Fusion von 3 Betrieben.

Anhand von schematischen Darstellungen für einen Musterforstkreis werden diese Möglichkeiten im Folgenden schematisch vorgestellt. Sie dienen als Beispiele. Die aufgeführte Anzahl Einheiten hat keine Bedeutung.

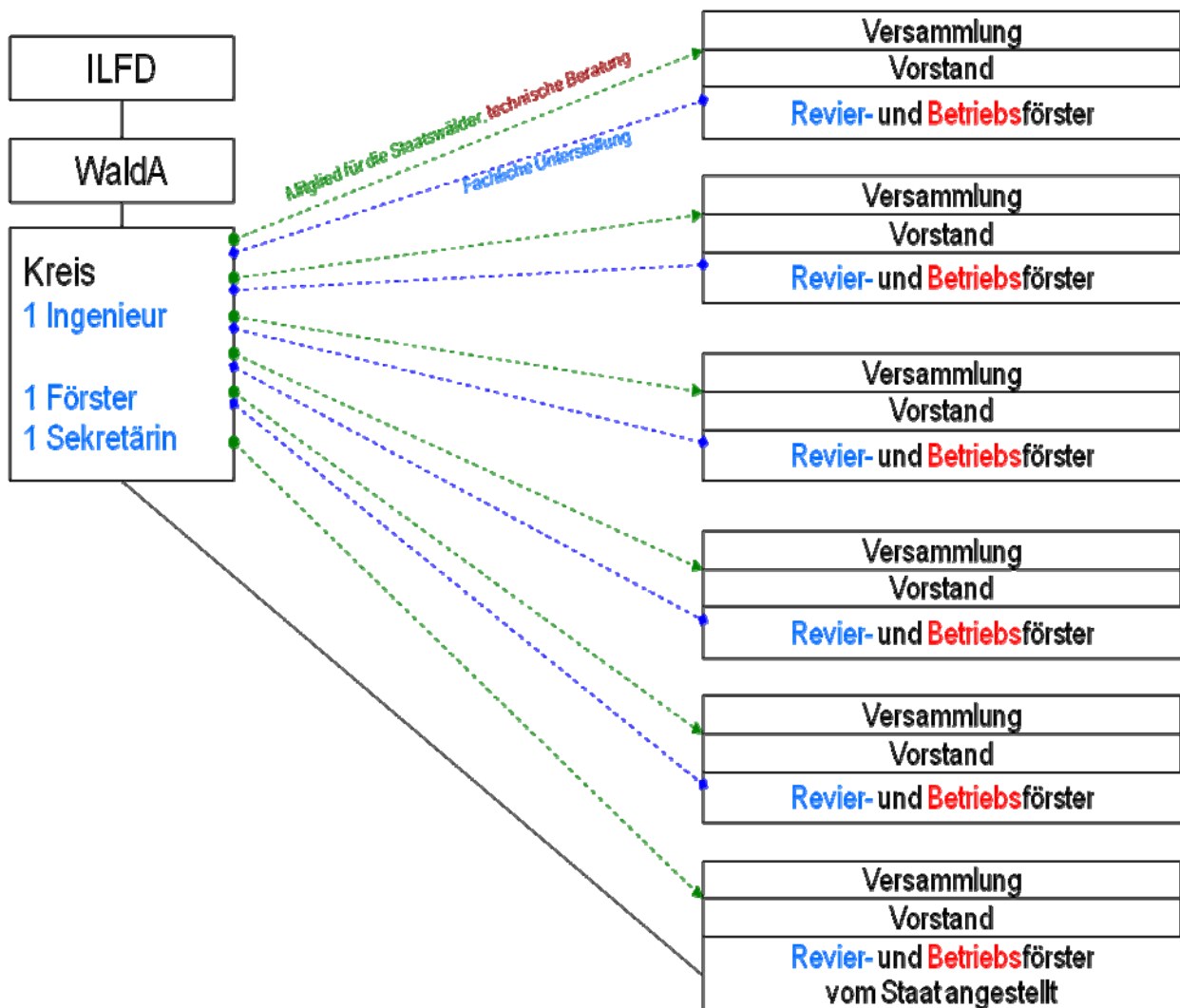
Der Kreisforstingenieur hat die Funktion eines technischen Beraters der Betriebseinheiten. Er kann als Staatswaldvertreter Mitglied der Versammlung oder des Vorstands sein. Die hoheitlichen Aufgaben der von den Betriebseinheiten oder vom Staat angestellten Förster werden in der Vereinbarung geregelt, die die ILFD mit jeder Betriebseinheit abschliesst. Der Förster ist fachlich dem Kreisforstingenieur unterstellt.

A. Beibehaltung des Ist-Zustandes

Wenn die öffentlichen Waldeigentümer zufrieden sind mit den heutigen Betriebseinheiten, so werden diese unverändert beibehalten. Jede Betriebseinheit verfügt über Leitungsorgane und einen Förster, der sowohl hoheitliche als auch betriebliche Aufgaben wahrnimmt.

Gegenwärtig umfasst jeder Forstkreis 5 bis 7 Reviere und Betriebseinheiten.

Das folgende Schema veranschaulicht diese Lösung; die hoheitlichen Aufgaben sind blau und die betrieblichen Aufgaben rot dargestellt.

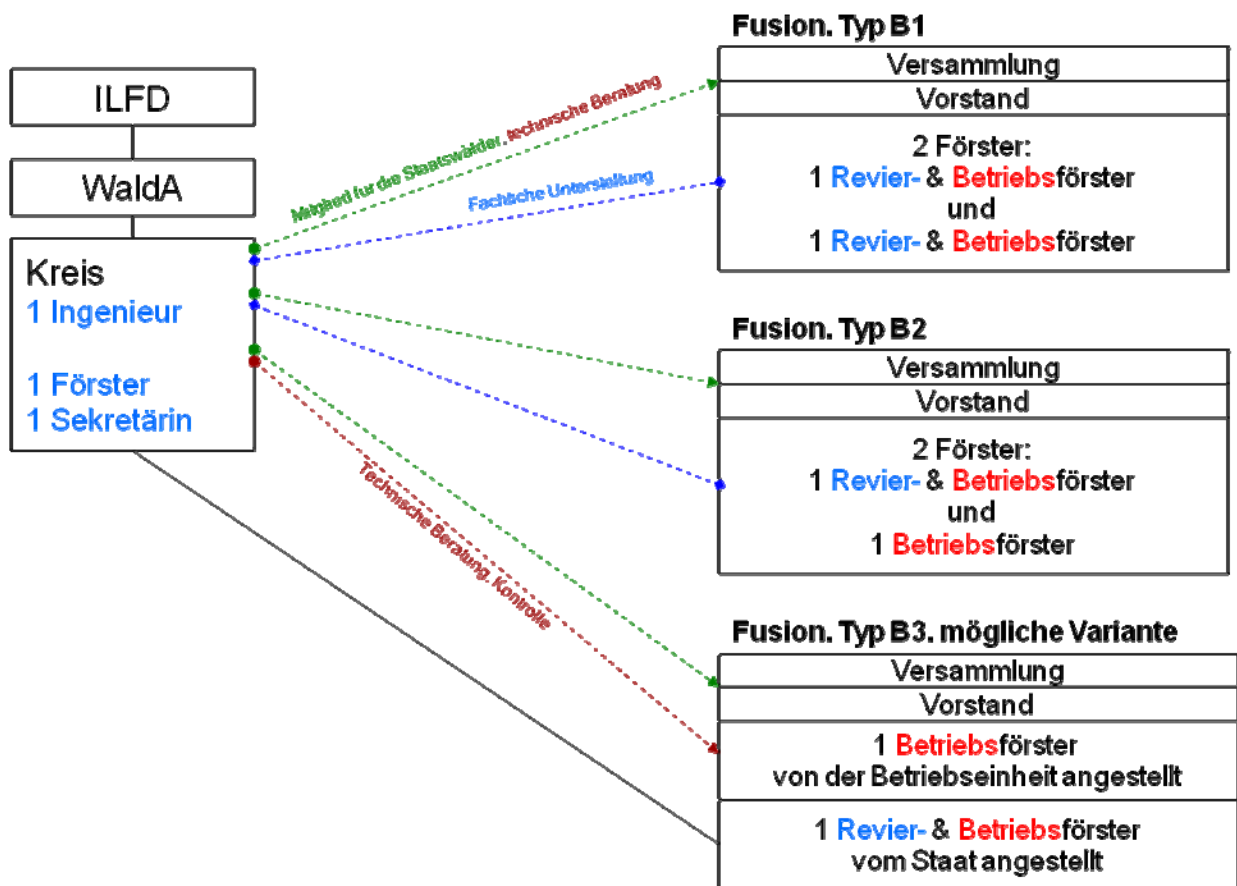


B. Fusion von zwei Betriebseinheiten und zwei Forstrevieren

Zwei benachbarte Betriebseinheiten können beschließen zu fusionieren. Diese Lösung kommt beispielsweise in Frage, wenn zwei kleine Betriebseinheiten auf diese Weise die kantonalen oder eidgenössischen Richtwerte in Bezug auf die bewirtschaftete Fläche oder die Nutzungsmenge erreichen. Mit einer Fusion kann die Zahl der Organe halbiert und eine zweckmässige Forstequipe beibehalten werden. Die beiden Försterstellen bestehen weiter, wobei hoheitliche und betriebliche Aufgaben neu aufgeteilt werden. Mehrere Varianten sind möglich.

- Jeder Förster hat sowohl die Funktion des Revierförsters als auch des Förster-Betriebsleiters.
- Ein Förster übt beide Funktionen aus, während der zweite vollumfänglich für die Betriebsleitung zuständig ist.

Das folgende Schema veranschaulicht diese Lösung; die hoheitlichen Aufgaben sind blau und die betrieblichen Aufgaben rot dargestellt.



Die Variante B1 wurde von den zwei interkantonalen Betriebseinheiten gewählt.

Die Variante B2 gibt es gegenwärtig im Forstbetrieb Region Murtensee.

C. Fusion der Betriebseinheiten auf Ebene Bezirk, Forstkreis oder Region

Die Betriebseinheiten können auf der Ebene eines Forstkreises, eines Bezirks oder einer Region fusioniert werden. Dieser Vorschlag stellt die wichtigste Neuerung im Vergleich zur jetzigen Regelung dar. Alle öffentlichen Waldeigentümer eines Kreises oder eines Bezirks würden zu einer grossen Betriebseinheit zusammengefasst und wären in deren Organe (Versammlung, Vorstand) vertreten. Die Richtwerte für die bewirtschaftete Fläche und die Holznutzungsmenge würden bei Weitem übertroffen. Die grosse Körperschaft müsste sich so strukturieren und organisieren, dass eine dauerhafte territoriale Präsenz sichergestellt ist.

Zur Gewährleistung der hoheitlichen Aufgaben werden zwei Varianten vorgeschlagen:

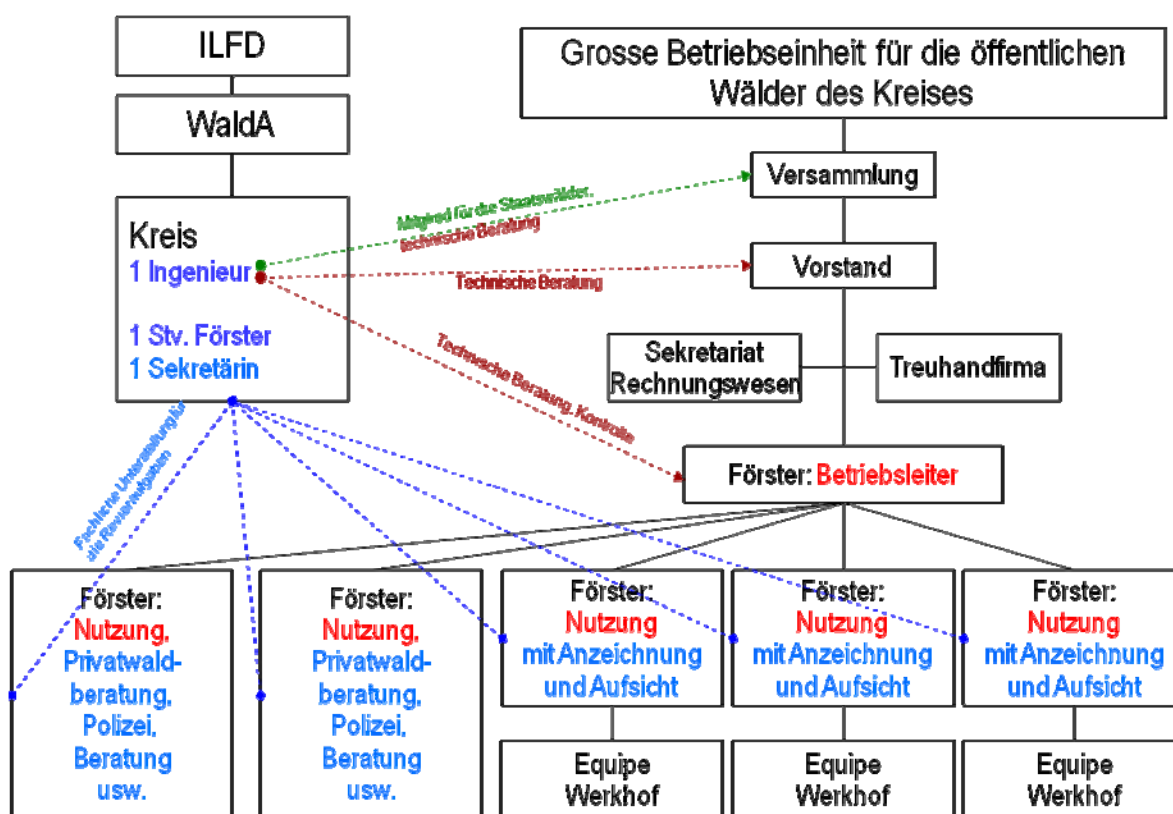
Die erste Variante sieht vor, dass die Förster weiterhin **sowohl die hoheitlichen als auch die betrieblichen Aufgaben** wahrnehmen, jedoch jeder in unterschiedlichem Umfang. Die genaue Aufgabenteilung würde in den jeweiligen Pflichtenheften und in der Vereinbarung geregelt, die die ILFD mit der Betriebseinheit abschliesst.

Die zweite Variante sieht eine **partielle Aufgabenteilung** vor. Gewisse Förster wären lediglich für hoheitliche Aufgaben zuständig (Revierförster), während andere

hauptsächlich Betriebsleitungsaufgaben und einige klar definierte hoheitliche Aufgaben wie z.B. die Schlaganzeichnung übernehmen würden.

Die **erste Variante mit Förstern, die sowohl hoheitliche Aufgaben als auch Betriebsleitungsaufgaben haben**, wird in dem folgenden Schema dargestellt.

Variante C1 (die hoheitlichen Aufgaben sind blau, die betrieblichen Aufgaben rot dargestellt).



Diese Struktur mit fünf Betriebseinheiten und drei Förstern, die für eine Forstequipe zuständig sind, ist lediglich ein Vorschlag. Andere Entscheide der Betriebseinheit in Bezug auf ihre Organisation sind damit in keiner Weise ausgeschlossen.

Diese Variante wird für den Saanebezirk geprüft (mit einigen Anpassungen aufgrund der regionalen Verhältnisse).

Die Arbeitsweise der Betriebseinheit könnte wie folgt aussehen:

Die Betriebsleitung untersteht für den Forstbetrieb der Delegiertenversammlung bzw. dem Vorstand. Die Einheit verfügt über ein Sekretariat/Rechnungswesen und beauftragt eine Treuhandfirma mit der Rechnungsprüfung. Sämtliches Personal wird (nach einer bestimmten Zeit) von der neuen Betriebseinheit übernommen. Ein Förster übernimmt die Betriebsleitung. Er verfügt über ähnliche Befugnisse wie ein Verwaltungsratsmitglied einer Aktiengesellschaft. Die Statuten und sein Pflichtenheft legen seine Aufgaben und Befugnisse fest, u.a.:

- Gewährleistung des allgemeinen Betriebs,
- Koordination zwischen den verschiedenen Tätigkeitsbereichen,
- Konsolidierung des Gesamtergebnisses der Betriebseinheit,
- Verantwortung für Personalführung und Verwaltung,
- Vorbereitung des Betriebsbudgets und der Investitionen.

Die Bereichszuteilung führt zu einer gewissen Spezialisierung der Förster.

Die Einheit organisiert sich in mehrere Bewirtschaftungsregionen rund um die bestehenden Werkhöfe. Gegebenenfalls verfügt eine Bewirtschaftungsregion über zwei Werkhöfe. Jede Region hat ihre ständige Forstequipe.

Der Staat unterzeichnet eine Vereinbarung mit der Betriebseinheit für die Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben. Die Betriebseinheit organisiert sich so, dass sie ihr Pflichtenheft erfüllen kann. Die Betriebsförster sind für die Schlaganzeichnung (hoheitliche Aufgabe) in den Wäldern der Betriebseinheit zuständig. Die polizeiliche Aufsicht (Feuer im Wald, Verkehr usw.) würde von allen Förstern sichergestellt. Der Forstkreis wacht über die korrekte Ausführung der hoheitlichen Aufgaben und gewährleistet die fachliche Unterstützung der Betriebseinheit.

Vorteile

Diese Lösung fördert den Teamgeist und die Identifikation mit dem gemeinsamen Betrieb. Dank dem Personalpool kann das Unternehmen bei Abwesenheiten oder grossen Arbeiten flexibler reagieren. Der Maschinenpool erlaubt eine Diversifizierung und einen rentablen Einsatz der Maschinen.

Gemeindezusammenschlüsse innerhalb des Bezirks haben keine Auswirkungen auf die Betriebseinheit.

Die Verwaltung der Energieholzversorgung auf Bezirksebene erlaubt mehr Flexibilität bei schlechten Witterungsbedingungen, Hacken und Transport werden rationalisiert, die aufwendigen Abrechnungen infolge der unterschiedlichen Mengenzuteilungen und Tarife fallen weg usw.

Mit dieser Lösung würden die Verwaltungs- und Führungsstrukturen vereinfacht (Versammlungen, Vorstände,

Zahl der jährlichen Sitzungen usw.) und die administrativen Verfahren vereinheitlicht (Personalreglemente, Subventionsgesuche usw.). Ausserdem könnte das Sekretariat professionalisiert werden. Die Spezialisierung des Personals auf allen Stufen erhöht die Effizienz. Zudem werden die Angestellten einer grossen Region gleich behandelt (Löhne, Entschädigungen usw.). Die für einzelne Sektoren verantwortlichen Förster können sich besser auf ihre Arbeit konzentrieren und stehen weniger unter politischem «Druck».

Eine solche Betriebseinheit ist in der Lage, tatsächlich mit der Privatwirtschaft zusammenzuarbeiten und Mehrjahresverträge abzuschliessen.

Für den Privatwald kann eine echte Strategie entwickelt werden.

Nachteile

Die Schaffung einer grossen Einheit kann als Autonomieverlust und als Verlust der «mikroregionalen» Identifikation angesehen werden. Die Förster können die Spezialisierung als Einschränkung ihres bisherigen vielfältigen Aufgabengebiets erleben.

Das folgende Schema illustriert die **zweite Variante mit einer teilweisen Aufteilung der hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben** der Förster.

Variante C2 (die hoheitlichen Aufgaben sind blau, die betrieblichen Aufgaben rot dargestellt).

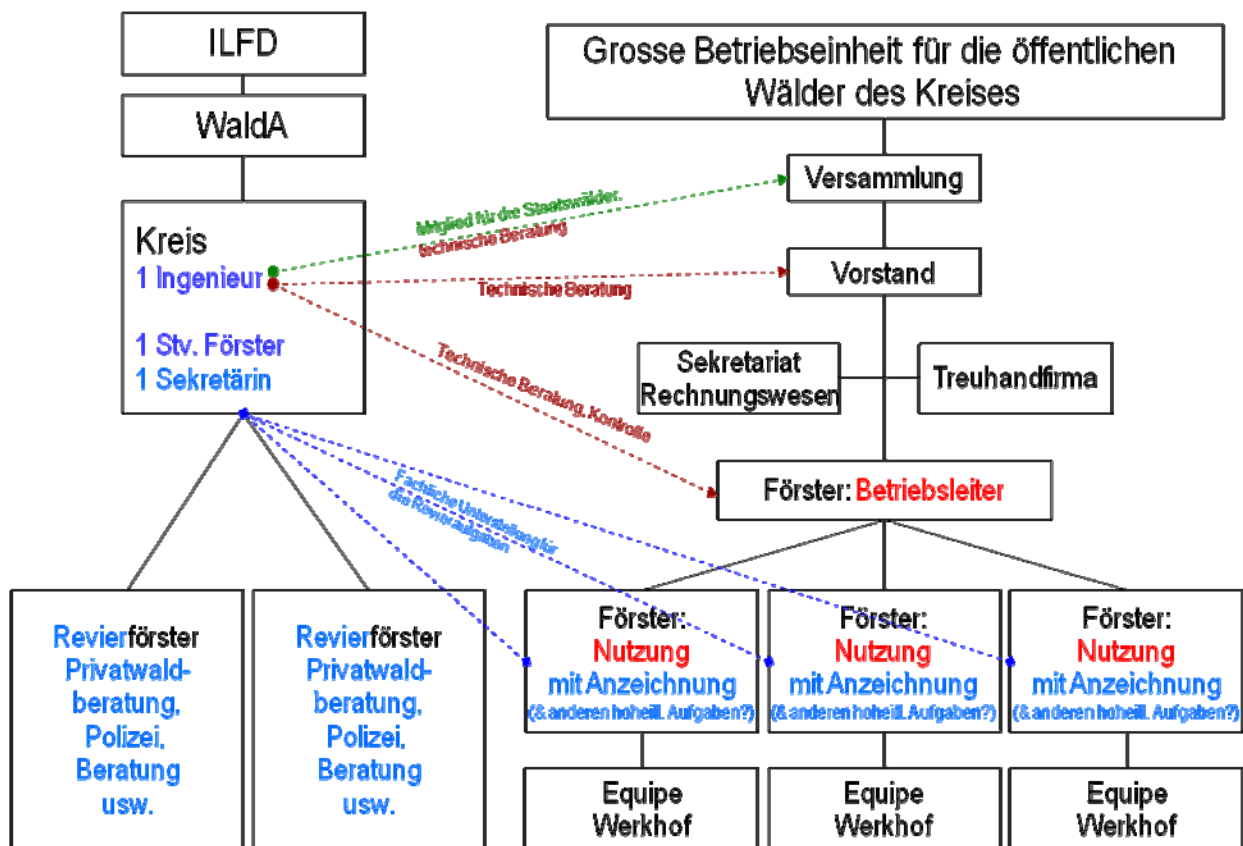
Im Unterschied zur Variante C1 sind die Förster hier zum Teil von der Betriebseinheit und zum Teil vom Staat angestellt. Auf der Ebene des Kreises oder Bezirks gibt es also zwei Arten von Förstern, zwei Gruppen von spezialisierten Förstern.

Die Förster der Betriebseinheit konzentrieren sich auf die betrieblichen Aufgaben. Ihre einzige hoheitliche Aufgabe wäre die Schlaganzeichnung im öffentlichen Wald. Der Staat kann ihnen gegebenenfalls andere hoheitliche Aufgaben übertragen.

Die beim Staat angestellten Förster erfüllen nur hoheitliche Aufgaben; sie sind reine Revierförster, die für ein bestimmtes Gebiet zuständig sind.

Zu dieser Variante tendiert man im Sensebezirk, der sich durch einen hohen Privatwaldanteil auszeichnet (zurzeit gibt es zwei Betriebseinheiten und drei Reviere).

Situation in verschiedenen Kantonen und im Ausland. Ein Dokument des Kantons Thurgau von Ende 2009¹ zum Thema Aufgabekumulation und Aufgabenteilung zeigt, dass die Aufteilung der Försteraufgaben diskutiert und in mehreren Fällen als Option angeboten wird. In den Kantonen Thurgau, Bern, St. Gallen und Luzern sowie in Vorarlberg und Baden-Württemberg wird mehrheitlich der Grundsatz der Aufgabekumulation angewandt.



¹ Departement für Bau und Umwelt, Thurgau. Überprüfung Strukturen Forstamt/Forstdienst TG, Bericht zur Vernehmlassung vom 4. November 2009.

7. FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNG DER ENTWICKLUNG VON BETRIEBSEINHEITEN UND REVIEREN

Die finanziellen Beiträge an die Entwicklung der Betriebseinheiten werden in einer Weisung des WaldA geregelt.

Für die Subventionierung der Fusion von Betriebseinheiten ist folgendes Verfahren vorgesehen:

- a) Das WaldA fasst eine Weisung, die Beitragsbedingungen, Pauschalen, Vorgehen und erforderliche Unterlagen (z.B. Berechnungsformular) festlegt.
- b) Das WaldA und die Betriebseinheiten besprechen die Fusionsvarianten und entscheiden sich für eine.
- c) Eine Arbeitsgruppe erarbeitet für jeden Fall ein Fusionsprojekt (ev. Mandat an ein Ingenieurbüro).
- d) Die Betriebseinheiten fusionieren.
- e) Einreichung des Beitragsgesuchs.
- f) Unterzeichnung eines Subventionsvertrags zwischen der ILFD und der Betriebseinheit (das WaldA erarbeitet einen Mustervertrag).
- g) Auszahlung des Beitrags.

8. ANPASSUNG DER GESETZGEBUNG

Eine Anpassung der Gesetzgebung ist aus folgenden Gründen notwendig:

- Abschaffung der Pflicht, dass sich der Perimeter der Betriebseinheiten mit dem Perimeter der Forstreviere decken muss. Dies betrifft insbesondere Artikel 10 und 11 WSG.
- Einführung der Möglichkeit einer teilweisen Trennung von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben der Förster. Dies betrifft insbesondere Artikel 10 und 11 WSG.
- Eine Erweiterung auf privatrechtliche Körperschaften wird geprüft, damit die Privatwaldeigentümerinnen und -eigentümer integriert werden können. Dies betrifft insbesondere Artikel 3 WSR.

Diese Anpassung wird später konkretisiert und umgesetzt.

Der Staatsrat hat am 23. August 2011 die Verordnung über die Kantonsbeiträge für den Wald und den Schutz vor Naturereignissen geändert; Inkrafttreten am 1. Januar 2012. Die Leitlinien dieser Anpassung sind folgende:

- a) Anpassung der Verordnung an die Änderungen des Bundes, um die Umsetzung der Programmvereinbarung 2012–2015 zu sichern;
- b) Wiederherstellen der Anreizwirkung gewisser Subventionsarten (Bsp. Die Pflege der Jungwälder);
- c) Harmonisieren der Unterstützung der Strukturverbesserungen in den Privatwäldern mit denjenigen, welche bereits in der Landwirtschaft praktiziert werden, um die Verwirklichung von Bauprojekten, von Instandstellungsprojekten von Erschliessungsnetzen, von Waldzusammenlegungen und der Zusammenarbeit unter den Bewirtschaftungseinheiten.

9. SCHLUSSFOLGERUNG

Der Prozess zur Bildung rationeller Betriebseinheiten geht weiter. Nach der ersten Phase, d.h. der Errichtung der Einheiten zwischen 1999 und 2009, hat 2010 die Phase der Entwicklung begonnen.

Es liegen konkrete Vorschläge vor, die diese Entwicklung ermöglichen. Ihre Umsetzung erfordert eine Gesetzesrevision, damit auf der Grundlage der jetzigen Betriebseinheiten aufgebaut und eine Palette von Möglichkeiten mit variabler Geometrie eingeführt werden kann.

Das WaldA diktiert keine Lösung für den gesamten Kanton. Seine Strategie besteht vielmehr darin, eine Öffnung zu ermöglichen, damit Lösungen gefunden werden können, die auf die einzelnen Regionen zugeschnitten sind.

Berücksichtigt man die Schlüsselfaktoren der Waldentwicklung, so relativiert sich die wirtschaftliche Komponente der nachhaltigen Entwicklung. Die Forstfachleute müssen die Politik von den strukturellen Problemen auf der Ebene der Waldbestände überzeugen, damit nicht nur in den nächsten Jahren, sondern auch in den nächsten Jahrzehnten in den Wald investiert wird. Dass die Betriebseinheiten, die infolge des Orkans Lothar von 1999 grosse Verluste einfuhren, in absehbarer Zukunft wieder schwarze Zahlen schreiben, scheint eher unwahrscheinlich. Solange kein starker Preisanstieg beim Energie- oder Laubstammholz Rettung bringt, befinden wir uns leider in einem finanziellen Engpass.

Die Umstrukturierung oder Fusion der Betriebseinheiten wird Skaleneffekte (grössenbedingte Kostenvorteile bzw. Einsparungen) und eine Optimierung der Betriebsführung ermöglichen. Sie hat aber natürlich keine Auswirkung auf den Zustand der Wälder, von denen namentlich gewisse Flächen noch immer vom Orkan Lothar gezeichnet sind und die rasch wiederhergestellt werden sollten. Die grösste Gefahr für die Nutzung des Waldes für den Menschen ist der Verlust an qualifizierten Forstfachleuten, die in der Lage sind, die ganze Palette der erforderlichen Arbeiten im notwendigen Umfang zu leisten, und zwar sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht. Diesem Aspekt ist deshalb bei Fusionen grösste Aufmerksamkeit zu schenken.

«Wenn ein Baum fällt, macht er Lärm; wenn ein Wald wächst, hört man nichts.» Afrikanisches Sprichwort

«Wir haben die Erde nicht von unseren Vorfahren geerbt, sondern von unseren Kindern geliehen.» Saint-Exupéry

Wir bitten Sie, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Anhänge:

- Anhang 1: Karte der Forstkreise, Forstreviere und Betriebseinheiten, Juni 2010
- Anhang 2: Liste der Forstreviere und Betriebseinheiten (Stand 31.08.2011)
- Anhang 3: Waldflächen und Hiebssätze der Betriebseinheiten und Forstreviere nach Rechtsform und Region
- Anhang 4: Betriebseinheiten nach Region und Rechtsform

- Anhang 5: Entwicklung der Betriebseinheiten und der Rahmenbedingungen in den letzten elf Jahren (2000–2010)
 - Anhang 6: Fläche und Hiebsätze der Betriebseinheiten und Forstreviere; Richtwerte von Bund und Kanton
 - Anhang 7: Entwicklung der Holznutzungsmenge im Kanton Freiburg gemäss Forststatistik
 - Anhang 8: Wirtschaftliche Nachhaltigkeit der forstlichen Betriebseinheiten
-