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

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

L'ESSENTIEL EN BREF

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

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

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

Mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Pour assurer la mise en œuvre de la RPT dans le domaine de la forêt et de la protection contre les dangers naturels, la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN), le règlement sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (RFCN) et l'ordonnance concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles, ont été adaptés. Le catalogue des produits du Service des forêts et de la faune (SFF) a été adapté aux produits définis par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Des conventions-programmes ont été conclues entre l'OFEV et le Conseil d'Etat. Des directives précisant la collaboration contractuelle avec les prestataires et les modalités de subventionnement ont été élaborées par domaine spécifique. Des projets et des contrats relatifs à l'octroi de subventions sont en cours de réalisation.

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

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

a) Assurer la qualité du travail par la présence de professionnels de la forêt.

b) Favoriser la mise en place et l'évolution d'unités de gestion rationnelles (corporations forestières).

c) Assurer le financement des coûts supplémentaires découlant de la réalisation des mesures d'intérêt public.

Cette orientation est détaillée dans les produits du SFF.

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

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

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

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

1. RAPPEL DU POSTULAT ET DE SON CONTEXTE

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

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

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

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

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

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

2. ORIENTATION ET PRIORITÉS DE LA POLITIQUE FORESTIÈRE FÉDÉRALE

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

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

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

L'OFEV décrit ces 5 objectifs prioritaires comme suit:

1. **Assurer la fonction protectrice des forêts.** Les prestations des forêts servant à protéger la population et les infrastructures (agglomérations, voies de chemin de fer, routes, etc.) sont durablement garanties et le niveau de protection est le même dans toute la Suisse.
2. **Maintenir la biodiversité.** Les animaux et les plantes vivant en forêt ainsi que la forêt, écosystème proche de la nature, sont conservés. Les espèces naturellement fréquentes le restent, les espèces rares deviennent plus fréquentes et les essences ayant une grande valeur écologique augmentent. Les forêts suivent leur évolution naturelle sur une surface représentative (réserves forestières naturelles, îlots de vieux bois, bois mort).
3. **Protéger les sols forestiers, les arbres et l'eau potable.** Les sols forestiers, les arbres et l'eau potable ne sont pas menacés par des apports de substances, par une gestion inadéquate, par des agents physiques.
4. **Renforcer la filière du bois.** L'accroissement de la demande de bois et de produits en bois dans tous les champs d'application permet d'améliorer la valeur ajoutée et le bilan du CO_2 en Suisse. Des incitations économiques stimulent cette amélioration. Les entreprises de la filière du bois sont plus productives, plus novatrices et par conséquent plus compétitives.
5. **Améliorer la capacité de production de l'économie forestière.** Une meilleure répartition des tâches et l'optimisation des structures dans la gestion des forêts permettent de renforcer l'efficacité. La capacité de production des entreprises forestières s'en trouve améliorée.

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

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

3. LES FONCTIONS D'INTÉRÊT PUBLIC DE LA FORÊT

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

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

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

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

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

La seule fonction pour laquelle un marché existe est la fonction de production de bois. Il n'y a pas de marché pour les «prestations non-bois» (protection contre les dangers naturels, protection des nappes phréatiques, accueil du public, etc.). Des premières démarches sont en cours au niveau international et national pour valoriser la capacité de stockage de CO_2 de la forêt et du bois construit.

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

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

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

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

4. ORIENTATION ET PRIORITÉS DE LA POLITIQUE FORESTIÈRE CANTONALE

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

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

C'est cette approche intégrale, basée sur la gestion durable des forêts, qui a constitué le cadre pour l'élaboration des instruments cantonaux de la mise en œuvre de la RPT.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. OBJECTIFS PRIORITAIRES ET LEUR MISE EN ŒUVRE

7.1 Objectifs prioritaires par produit

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

Produit

1100 Conservation des forêts

Définition

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

Objectifs prioritaires

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

Axes de mise en œuvre et coordination

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

Facteurs critiques

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

Produit

1200 Diversité biologique en forêt

Définition

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

Objectifs prioritaires

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

Axes de mise en œuvre et coordination

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

Facteurs critiques

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

Produit

1300 Protection contre les dangers naturels

Définition

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

Objectifs prioritaires

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

Axes de mise en œuvre et coordination

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

Facteurs critiques

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

Produit

1400 Production, utilisation du bois et gestion forestière

Définition

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

Objectifs prioritaires

– La ressource bois est mise en valeur en fonction de la demande du marché, le potentiel exploitable se situant vers 325 000 m^3 par an (cf. «Etude de détermination du potentiel durable d'exploitation de bois dans le canton de Fribourg, septembre 2008»).
– La gestion de la forêt privée est activée, notamment par le soutien à la réalisation de remaniements simplifiés et par la constitution de syndicats de gestion de la forêt privée.
– Les unités de gestion des propriétaires forestiers publics sont économiquement viables et s'engagent dans la gestion forestière.
– Les propriétaires forestiers disposent d'infrastructures fonctionnelles.

Axes de mise en œuvre et coordination

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

Facteurs critiques

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

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

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

Produit

1500 Accueil en forêt

Définition

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

Objectifs prioritaires

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

Axes de mise en œuvre et coordination

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

Facteurs critiques

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

Produit

1700 Formation

Définition

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

Objectifs prioritaires

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

Axes de mise en œuvre et coordination

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

Facteurs critiques

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

Produit

1800 Relations publiques

Définition

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

Objectifs prioritaires

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

Axes de mise en œuvre et coordination

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

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

Produit

1900 Bases de planification

Définition

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

Objectifs prioritaires

– Les bases de planification et les instruments d'information contribuent à la gestion durable de la forêt et de ses fonctions.
– Saisir et localiser les fonctions d'intérêt public de la forêt.
– Participer aux programmes (national et intercantonal) d'observation de l'écosystème forestier.

Axes de mise en œuvre et coordination

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

Facteurs critiques

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

7.2 Évolution des subventions

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.4 Ressources

a) Ressources en effectifs du SFF

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

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

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

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

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

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

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

8.1 Remarques concernant les produits fédéraux

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

a) Soins aux jeunes forêts

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

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

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

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

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

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

– Dans les zones touchées par Lothar, des interventions sylvicoles plus fréquentes, plus difficiles et donc plus coûteuses que les soins minimaux sont nécessaires (par exemple sur des surfaces envahies par la ronce ou le saule, ou endommagées par la neige lourde).

– Des mesures plus conséquentes que les soins minimaux sont nécessaires pour atteindre l'objectif de forêts diversifiées et composées d'un mélange d'essences et de strates.

– Lorsqu'une plantation est indispensable, les coûts dépassent largement les montants forfaitaires des soins minimaux.

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

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

b) Soins aux forêts protectrices

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

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

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

Cette baisse augmente la part d'un maître d'ouvrage, respectivement les risques financiers qui sont liés au système de forfaits. Un marché de bois plus intéressant peut contribuer à réduire ces risques, mais ces conditions cadres peuvent également conduire à des interventions en forêt plus axées sur les économies financières que sur la fonction de protection contre les dangers naturels.

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

9. CONCLUSIONS

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

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

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

BERICHT Nr. 177 *22. Dezember 2009*
des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 313.06 Jean-Noël Gendre/Paul Sansonnens über die Schaffung einer kantonalen Politik zur Erhaltung der Wohlfahrts- und Schutzfunktion des Waldes

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

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

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

stützung für den Wald durchgeführt worden sind (z.B. Entlastungsprogramm des Bundes 2003, Waldprogramm Schweiz 2004, Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen 2008), verlangen die Postulanten vom Staatsrat, eine kantonale Politik auszuarbeiten, die den Erhalt und die Finanzierung der wichtigen Funktionen des Waldes im öffentlichen Interesse ermöglicht.

Das private Interesse des Eigentümers und das öffentliche Interesse dem Wald gegenüber. Der Eigentümer eines Waldes ist für dessen Bewirtschaftung zuständig. Die Umsetzung von Massnahmen zum Unterhalt des Waldes beruht hauptsächlich auf der Bereitschaft der (öffentlichen und privaten) Waldeigentümer, ihren Wald zu bewirtschaften. Im Allgemeinen besteht die Hauptmotivation für die Waldeigentümer in der Möglichkeit, durch den Verkauf des genutzten Holzes einen Gewinn zu erzielen. Bund und Kanton sehen jedoch auch Beiträge vor, um dem Waldeigentümer einen Anreiz zu bieten, auch gewisse aus Sicht des Holzverkaufs nicht rentable Massnahmen zu ergreifen, die jedoch für die Öffentlichkeit von grossem Interesse sind (z.B. der Unterhalt von Schutzwäldern, die Förderung der Biodiversität durch die Jungwaldpflege, Verbesserung der Erholungsfunktion des Waldes).

Diese Logik wird gegenwärtig in Frage gestellt. Einerseits wird es immer schwieriger, durch Holzschläge einen Gewinn zu erzielen (Entwicklung des Holzpreises, verhältnismässig hoher Anteil von Jungwald infolge von Lothar, schwierige topographische Verhältnisse, natürlicher Anstieg von Laubholz, das sich weniger gut verkaufen lässt). Waldbesitzer sind daher weniger motiviert, ihr Holz zu nutzen. Andererseits deckt die Entschädigung des Bundes und des Kantons die durch die Leistungen im Interesse der Öffentlichkeit verursachten Mehrkosten nur teilweise. Die Anreizwirkung wird somit relativiert. Es muss jedoch gesagt werden, dass die Eigentümer von öffentlichen Wäldern, insbesondere die Gemeinden, bis heute der Bedeutung der Funktionen des Waldes Rechnung tragen. Die Gemeinden bewirtschaften die Wälder weiterhin. Sie führen auch Massnahmen im öffentlichen Interesse durch und übernehmen die Restkosten.

Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Damit die Umsetzung der NFA im Bereich Wald und Schutz vor Naturgefahren gewährleistet ist, wurden das Gesetz über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG), das Reglement über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (RSG) und die Verordnung über die Kantonsbeiträge für den Wald und den Schutz vor Naturereignissen angepasst. Der Produktekatalog des Amts für Wald, Wild und Fischerei (WaldA) wurde den vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) festgelegten Produkten angepasst. Der Staatsrat hat mit dem BAFU Programmvereinbarungen abgeschlossen. Für jeden Spezialbereich wurden Weisungen über die vertragliche Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern und die Beitragsgrundlagen ausgearbeitet. Projekte und Verträge im Zusammenhang mit der Gewährung von Beiträgen werden gegenwärtig umgesetzt.

Schaffung einer kantonalen Waldpolitik. Die kantonale Waldpolitik ergänzt die Waldpolitik des Bundes und ermöglicht dem Kanton, die kantonalen Besonderheiten zu berücksichtigen.

Die qualitative und quantitative Erhaltung der Funktionen des Waldes im öffentlichen Interesse ist ein zentrales Element. Die folgenden 3 Handlungsachsen ermöglichen es, die Waldbewirtschaftung entsprechend auszurichten:

a) Qualitativ gute Arbeit gewährleisten durch die Anwesenheit von Forstfachleuten.

b) Die Schaffung und Entwicklung von rationellen Bewirtschaftungseinheiten (Revierkörperschaften) fördern.

c) Die Finanzierung der Zusatzkosten gewährleisten, die sich aus den Massnahmen im öffentlichen Interesse ergeben.

Im Produktekatalog des WaldA werden diese Stossrichtungen detailliert dargelegt.

Erste Erfahrungen mit den neuen Förderungsinstrumenten. Im Bereich Wald ist die NFA seit 2008 in Kraft, verschiedene Elemente müssen jedoch noch verbessert werden (Vereinfachung der Verfahren zwischen dem BAFU und dem Kanton, Vereinfachung der innerkantonalen Verfahren, Verbesserung der Koordination zwischen den verschiedenen Instrumenten zur Finanz- und Budgetplanung/-kontrolle).

Was die Beiträge betrifft, so wurde die Unterstützung des Bundes für den Wald im Rahmen von wiederholten Programmen zur Sanierung des Bundeshaushalts zu stark gekürzt.

Die gegenwärtig auf Bundes- und Kantonsebene zur Verfügung stehenden Förderungsmassnahmen erlauben es den Waldeigentümern nicht, die forstlichen Massnahmen im öffentlichen Interesse systematisch durchzuführen. Immer häufiger werden diese Massnahmen in einfach zugänglichen Wäldern durchgeführt; in den Wäldern, die schwer zugänglich sind oder eine ungünstige Topographie aufweisen, werden sie vernachlässigt.

Wird die Entschädigung dieser Massnahmen im öffentlichen Interesse durch Bund und Kanton nicht erhöht, so könnten die Waldeigentümer von diesen Arbeiten absehen; dies ist bedauerlich, doch die Eigentümer können nicht dazu verpflichtet werden.

1. DAS POSTULAT UND DESSEN KONTEXT

In dem am 15. Mai 2006 eingereichten und begründeten Postulat (*TGR* Mai 2006 S. 953) verlangen die Postulanten vom Grossen Rat, dass er eine langfristige kantonale Politik ausarbeite, die den Erhalt und die Finanzierung der wichtigen Funktionen des Waldes im öffentlichen Interesse ermöglicht.

In seiner Antwort vom 2. Oktober 2006 schlägt der Staatsrat vor, im Laufe des Jahres, nachdem das Bundesparlament die entsprechenden Beschlüsse gefasst hat, einen Bericht über die Waldpolitik auszuarbeiten. In seiner Sitzung vom 15. Juni 2007 hat der Grosse Rat mit 81 Stimmen, ohne Gegenstimmen und Enthaltungen beschlossen, dieses Postulat für erheblich zu erklären (*TGR* Juni 2007, S. 729 ff.).

Der Staatsrat wollte die Beschlüsse des eidgenössischen Parlaments zur Teilrevision des Waldgesetzes des Bundes (WaG, SR 921.0) sowie zur Volksinitiative «Rettet den Schweizer Wald» abwarten. Die im Herbst 2005 durchgeführte Vernehmlassung zu der vom Bundesamt für

Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vorgesehene Teilrevision des WaG ergab ein äusserst kontroverses Ergebnis. Gleichzeitig war die Volksinitiative «Rettet den Schweizer Wald» zustande gekommen.

Anfang 2008 beschloss das Bundesparlament, auf eine Teilrevision des WaG, die auf dem Waldprogramm Schweiz (WAP-CH, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern 2004) basiert, nicht einzutreten. Angesichts der Weigerung des Bundesparlaments, auf diese Teilrevision des WaG einzutreten, zog das Initiativkomitee die Initiative «Rettet den Schweizer Wald» am 4. April 2008 zurück.

Das BAFU hält fest, dass in Anbetracht der Ablehnung der Teilrevision des WaG die Zielsetzungen des Waldprogramms Schweiz im Rahmen des Vollzugs der aktuellen Waldgesetzgebung erreicht werden müssen. Diese Aussage des BAFU ist für die eidgenössische Waldpolitik richtungweisend: Einerseits wird das WAP-CH als Grundlage für die Waldpolitik des Bundes bestätigt, und andererseits wird gesagt, dass die Ziele des WAP-CH im Rahmen der heutigen Gesetzgebung erreicht werden müssen.

Zur Erinnerung: Gleichzeitig zu diesem Postulat hatten die Grossräte Gendre und Godel die Motion Nr. 145.06 «Hilfe an die Waldbesitzer zur nachhaltigen Sicherung der Wohlfahrts- und Schutzfunktion des Waldes» eingereicht. Mit den Gesetzesänderungen auf kantonaler Ebene, die die NFA im Waldbereich nach sich zog, hat der Staatsrat dieser Motion entsprochen. Die besagten Änderungen sind in Kapitel 6 aufgelistet.

2. WALDPOLITIK DES BUNDES: AUSRICHTUNG UND PRIORITÄTEN

Das WAP-CH ist das Handlungsprogramm des Bundes in Sachen Waldpolitik. Darin sind langfristige Visionen über den gewünschten Zustand des Waldes, davon abgeleitete quantifizierte Ziele für die Periode 2004–2015, die Strategie zur Zielerreichung und die dafür notwendigen Massnahmen und Instrumente festgehalten.

Das Hauptziel des WAP-CH besteht darin, bei der Umsetzung des WaG die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit zu optimieren. Damit sollen eine nachhaltige Waldbewirtschaftung sichergestellt und günstige Rahmenbedingungen für eine effiziente und innovative Wald- und Holzwirtschaft geschaffen werden.

Das WAP-CH sieht für die Periode 2004–2015 zwölf Ziele vor, wovon es fünf als prioritär einstuft. Im Rahmen der im WaG vorgesehenen Förderungsmassnahmen konzentriert der Bund seine finanziellen Mittel, die seit dem Entlastungsprogramm 2003 sehr stark gekürzt wurden, auf diese fünf prioritären Ziele.

Das BAFU beschreibt die fünf Ziele wie folgt:

1. **Schutzwaldleistung ist sichergestellt.** Die Leistungen des Waldes zum Schutz der Menschen und ihrer Infrastruktur (Siedlungen, Bahn, Strassen usw.) sind auf einem gesamtschweizerisch vergleichbaren Schutzniveau nachhaltig sichergestellt.
2. **Biodiversität bleibt erhalten.** Die im Wald lebenden Tiere und Pflanzen sowie der Wald als naturnahes Ökosystem bleiben erhalten. Von Natur aus bei uns häufige Arten bleiben häufig, selten gewordene Arten werden wieder häufiger und ökologisch wertvolle Baumarten nehmen zu. Die natürliche Entwicklung wird auf einer repräsentativen Fläche zugelassen (Naturwaldreservate, Altholzinseln, Totholz).
3. **Waldböden, Bäume und Trinkwasser sind nicht gefährdet.** Waldböden, Bäume und Trinkwasser sind durch Stoffeinträge, unsachgemässe Bewirtschaftung und entsprechende physikalische Einwirkungen nicht gefährdet.
4. **Wertschöpfungskette Holz ist stark.** Die Steigerung der Nachfrage nach Holz und Holzprodukten in sämtlichen Anwendungsbereichen führt zu erhöhter Wertschöpfung und verbesserter CO_2-Bilanz der Schweiz. Der Beitrag des Holzes zur Verbesserung der CO_2-Bilanz wird mit ökonomischen Anreizen honoriert. Die Unternehmen der Holzkette sind produktiver, innovativer und somit wettbewerbsfähiger.
5. **Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft ist verbessert.** Die Optimierung der Aufgabenteilung und Strukturen in der Waldbewirtschaftung führt zu einer Effizienzsteigerung. Dies trägt insbesondere dazu bei, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der forstlichen Betriebe zu verbessern.

Da die finanzielle Unterstützung den Prioritäten des Bundes gilt, bleibt die Frage unbeantwortet, wie Massnahmen von kantonaler oder regionaler Bedeutung finanziert werden sollen.

Es ist zweifellos diese Problematik, die die Grossräte Gendre und Sansonnens zu ihrem Postulat veranlasst hat. Würde sich der Kanton wie der Bund aus der Finanzierung zurückziehen, so hätte dies zur Folge, dass die Waldeigentümer die defizitären forstlichen Massnahmen nicht mehr wahrnehmen würden. Da vor allem die Massnahmen im öffentlichen Interesse defizitär oder mit Investitionen verbunden sind, befürchten die Postulanten, dass die Massnahmen zur Erhaltung der Wohlfahrts- und Schutzfunktion des Waldes schrittweise abgebaut werden.

3. WALDFUNKTIONEN IM ÖFFENTLICHEN INTERESSE

An dieser Stelle soll kurz der Begriff «Waldfunktionen im öffentlichen Interesse» erläutert werden und der Grund für die Schwierigkeiten bei der Finanzierung in Erinnerung gerufen werden.

Der Wald erfüllt mehrere Funktionen. Artikel 77 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 erwähnt die drei Hauptfunktionen des Waldes: die Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktion. Die Schutzfunktion beinhaltet die Schutzwirkung des Waldes gegen Naturgefahren (z. B. Lawine, Erdrutsch, Erosion). Die Nutzfunktion umfasst die Produktion und Verwertung der Ressource Holz. Die Wohlfahrtsfunktion schliesslich hat sich gewandelt; damit ist gemeint: der Wald als Erholungsraum für die Bevölkerung, als Lebensraum für Fauna und Flora, seine Filter- und Schutzwirkung für Grundwasser und Luft sowie seine landschaftlichen Bedeutung.

Die verschiedenen Funktionen sind im WaG verankert, und deren qualitative und quantitative Erhaltung ist eine Hauptaufgabe der nachhaltigen Waldbewirtschaftung (Art. 1 WaG definiert den Zweck des Gesetzes). Die Schutz- und Wohlfahrtsfunktionen gelten generell als Funktionen im öffentlichen Interesse, die Nutzfunkti-

on als Privatinteresse. Diese Einteilung wird durch die ungünstige Entwicklung des Holzmarktes gegenwärtig jedoch unterhöhlt, denn wird die Holznutzung für den Waldeigentümer defizitär, so hat dieser kein «Privatinteresse» an defizitären Holzschlägen.

Die verschiedenen Waldfunktionen können je nach Topographie und je nach Lage eines Waldes in Bezug auf die natürliche oder bebaute Umgebung unterschiedlich gewichtet sein. So kommt den Wäldern oberhalb Jaun in erster Linie eine Schutzfunktion gegen Naturgefahren zu, während im Wald von Moncor zwischen Freiburg und Villars-sur-Glâne die Wohlfahrtsfunktion im Vordergrund steht. Die prioritäre Funktion eines Waldes ist nicht zwingend dessen einzige Funktion, doch die Prüfung und Durchführung von Massnahmen erfolgt mit Blick auf die Erhaltung oder Verbesserung dieser prioritären Funktion.

Die einzige Funktion, für die es einen Markt gibt, ist die Funktion der Holzproduktion. Für die produktionsunabhängigen Funktionen des Waldes (Schutz gegen Naturgefahren, Schutz des Grundwassers, Erholungsraum für die Bevölkerung) existiert kein Markt. Auf internationaler Ebene werden erste Schritte unternommen, um die Eigenschaft des Waldes und von verbautem Holz als CO_2-Speicher zu valorisieren.

Das WAP-CH verwendet den Begriff «gemeinwirtschaftliche Leistungen» des Waldes, den sie in Kapitel 4, Glossar, auf Seite 75 wie folgt beschreibt:

> *Gemeinwirtschaftliche Leistungen unterscheiden sich von privatwirtschaftlichen Leistungen darin, dass sich deren Umfang durch den Leistungskonsum anderer Personen nicht verringert (Nichtrivalität in der Nutzung). Zum Beispiel kann jeder Bewohner eines Gefahrengebietes die Schutzfunktion eines Schutzwaldes «konsumieren», ohne damit den «Schutz-Konsum» seines Nachbarn zu verringern. Sie sind zudem nicht verkäuflich, weil einzelne Personen nicht am Konsum gehindert werden können (Nichtausschliessbarkeit, Trittbrettfahrerverhalten). Das heisst zum Beispiel, dass niemand von der Schutzfunktion eines Schutzwaldes ausgeschlossen werden kann.*

Abschliessend kann festgestellt werden, dass der Bund die Existenz und die Wichtigkeit der Waldleistungen im öffentlichen Interesse zwar anerkennt, diese jedoch aufgrund ihrer Wichtigkeit (national oder kantonal) voneinander unterscheidet.

So räumt der Bund der Wohlfahrtsfunktion des Waldes durchaus den Stellenwert einer gemeinwirtschaftlichen Leistung ein, delegiert deren Finanzierung jedoch an Dritte (Kantone, Gemeinden, Waldeigentümer)!

4. AUSRICHTUNG UND PRIORITÄTEN DER KANTONALEN WALDWIRTSCHAFT

Der Staatsrat anerkennt die kantonale Verantwortung im Bereich des Waldes und stellt mit dem WSG die Umsetzung des WaG, des Bundes-Rahmengesetzes, sicher.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die fünf Ziele, die auf eidgenössischer Ebene prioritär sind, es auch auf kantonaler Ebene sind; damit den kantonalen Besonderheiten Rechnung getragen werden kann, ist eine kantonale oder regionale Sichtweise jedoch unabdingbar und deshalb eine Ergänzung zur Waldpolitik des Bundes.

Bei der Ausarbeitung der kantonalen Instrumente zur Umsetzung der NFA war dieser umfassende Ansatz, der auf der nachhaltigen Waldbewirtschaftung basiert, richtungsweisend.

Die Produktestruktur des WaldA widerspiegelt somit die wichtigen forstwirtschaftlichen Ziele.

In den Tabellen unter Punkt 7.1 werden Inhalt der prioritären Ziele und deren geplante Umsetzung erläutert.

5. NEUGESTALTUNG DES FINANZAUSGLEICHS UND DER AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN BUND UND KANTONEN (NFA)

Der Bereich Wald ist auch mit der NFA eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen geblieben. Die Rollen und Verantwortlichkeiten der Partner hingegen wurden neu definiert.

Was die Beiträge angeht, so ist die enge Verflechtung zwischen eidgenössischer und kantonaler Beteiligung für die verschiedenen Subventionstatbestände aufgehoben worden. Auch wenn der Grundsatz der gemeinsamen Finanzierung vom Bund nach wie vor gefordert wird, verfügt der Kanton Dritten gegenüber doch über eine gewisse Freiheit in der Umsetzung. Vorsehen muss der Kanton jedoch mindestens die eidgenössischen Beträge, die er für diese Leistungen erhält. Da diese eidgenössischen Beträge nicht ausreichen, hat der Kanton vorerst beschlossen, diese Mittel aufzustocken, um sicherzustellen, dass die Ziele erreicht werden.

Auch das BAFU hat seine Rolle in Bezug auf die Umsetzung der Massnahmen neu definiert. Es hat auf nationaler Ebene die Ziele und Prioritäten festgelegt und stellt pro Bereich und Kanton Programmvereinbarungen auf, normalerweise für eine Periode von 4 Jahren. Mit der Programmvereinbarung verpflichtet sich das BAFU zur Überweisung eines vordefinierten Pauschalbetrags an den Kanton; der Kanton verpflichtet sich im Gegenzug, die vereinbarten Ziele zu erfüllen (strategische Ebene). Es ist Aufgabe des Kantons, die in der Programmvereinbarung festgelegten Ziele mit der Wahl angemessener Methoden zu erfüllen und die konkreten Massnahmen zusammen mit den Eigentümern (Bauherren) umzusetzen (operative Ebene).

Die finanzielle Beteiligung des BAFU ist eine pauschale Beteiligung, und die effektiven Kosten werden nur in bestimmten Ausnahmefällen von Schutzbauten gegen Naturgefahren berücksichtigt. In der Mehrheit der Fälle setzt das BAFU pauschale Kosten im nationalen Durchschnitt fest, die dem Best-Practice-Grundsatz entsprechen, und es übernimmt im Durchschnitt 40% dieses Pauschalbetrags. In gewissen Fällen ist der vom BAFU veranschlagte Pauschalbetrag tiefer als die effektiven Kosten. Die Realisierung der konkreten Massnahme ist in solchen Fällen deshalb schwierig, wenn nicht sogar kritisch.

6. ÄNDERUNGEN DER KANTONALEN GESETZGEBUNG INFOLGE DER NFA IM BEREICH WALD

Folgende Änderungen waren für die Umsetzung der NFA im Bereich Wald und Schutz vor Naturereignissen notwendig:

– WSG, 921.1, ASF 2008 79. Botschaft Nr. 52 vom 26. Februar 2008 des Staatsrats an den Grossen Rat. Genehmigung durch den Grossen Rat am 1. Juli 2008 (mit 86 Stimmen ohne Gegenstimmen und Enthaltungen). Rückwirkende Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2008.
– WSR, 921.11. Verordnung zur Änderung des WSR, ASF 2008 136. Inkrafttreten am 1. Januar 2009, mit Ausnahme von Artikel 51 und 62 des geänderten Reglements, die rückwirkend auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt wurden.
– Verordnung vom 30. März 2004 über die Kantonsbeiträge für den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (921.16). Geänderte Verordnung, ASF 2008 137. Rückwirkende Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2008.

7. PRIORITÄRE ZIELE UND DEREN UMSETZUNG

7.1 Prioritäre Ziele pro Produkt

Die nachfolgenden Tabellen geben, der Produktestruktur des WaldA folgend, einen Überblick über die Umsetzung der prioritären Ziele. Die Liste ist auf den Zeithorizont 2020 bezogen, und sie ist nicht vollständig. Die Gewichtung wird von der Entwicklung der verschiedenen Rahmenbedingungen abhängen. Die Liste beschränkt sich ausserdem auf die Umsetzung des WSG; Tätigkeiten des Amts im Zusammenhang mit der terrestrischen Fauna, der Jagd, der aquatischen Fauna, der Fischerei sowie dem Staatswald werden hier nicht behandelt.

Produkt

1100 Walderhaltung

Definition

– Ausdehnung und Verteilung der Waldfläche erhalten.
– Den Wald und seine Funktionen qualitativ und quantitativ erhalten.
– Den Waldboden und das Grundwasser unter dem Kronendach schützen.

Prioritäre Ziele

– Die Ausdehnung und Verteilung der Waldfläche werden erhalten.
– Die Waldfläche wird frei gehalten von nicht forstlichen Bauten.
– Neue Bauten in Waldnähe werden nur bewilligt, wenn der gesetzliche Waldabstand von 20 m eingehalten wird.
– Die Regulierung des motorisierten Verkehrs auf den Waldwegen wird angewandt; sie trägt zur Qualität des Waldes als Erholungsraum für den Menschen und als Lebensraum für Fauna und Flora bei.

Umsetzung und Koordination

– Umsetzung des Schutzes der Waldfläche bei Raumplanungsverfahren, namentlich bei Rodungen, beim Waldabstand, bei Waldfeststellungen.
– Die territorialen Organe des Amts (Forstkreise, Forstreviere) übernehmen Beratungs-, Überwachungs- und Begleitfunktionen.
– Die Koordination mit anderen Dienststellen ist ein grosses Bedürfnis und unerlässlich, insbesondere die Zusammenarbeit mit dem BRPA.

Kritische Faktoren

– Der Druck auf die Waldfläche nimmt zu.
– Die Verringerung des Waldabstands von Bauten birgt zukünftige Probleme in sich, wie Feuchtigkeit in den Gebäuden, das Risiko umstürzender Bäume und abbrechender Äste.
– In gewissen Einzugsgebieten, die Naturgefahren ausgesetzt sind, ist eine lokale Zunahme der Waldfläche erwünscht; insgesamt ist hingegen weder eine Zunahme noch eine Abnahme der Waldfläche vorgesehen.
– Langsame Degradierung des Ökosystems Wald (hohe Stickstoffeinträge, zunehmende Übersäuerung der Böden, Rückgang der Nährstoffe, erhöhte Anfälligkeit für Trockenheit).

Produkt

1200 Biologische Vielfalt im Wald

Definition

– Die Vielfalt der Waldökosysteme und deren Funktion als Lebensraum für Flora und Fauna fördern.

Prioritäre Ziele

– Die Artenvielfalt (Fauna und Flora) im Wald bleibt erhalten oder nimmt zu.
– Waldflächen von hohem ökologischem Wert oder mit einer wichtigen Funktion für die Biodiversität sind bekannt und erfasst; eine angemessene Bewirtschaftung dieser Flächen ist gewährleistet.
– In den Voralpen ist ein grosses Waldreservat von mindestens 500 ha in Planung; es werden entweder Verträge mit den Waldeigentümern abgeschlossen oder Flächen durch den Staat erworben.

Umsetzung und Koordination

– Die Waldeigentümer führen Massnahmen zugunsten der Biodiversität durch.
– Die territorialen Organe des Amts (Forstkreise, Forstreviere) übernehmen Beratungs-, Informations- und Begleitfunktionen und lancieren Projekte.
– Mit einem naturnahen Waldbau wird die Wirkung der ökologischen Vernetzung gefördert.
– Innerhalb des WaldA enge Zusammenarbeit mit dem Produkt terrestrische Fauna und Jagd.
– Je nach Ort und Art des Projekts ist eine Koordination mit beispielsweise dem BNLS oder dem LwA vonnöten.

Kritische Faktoren

– Finanzielle Unterstützung für die Umsetzung. Für die Waldeigentümer ist entscheidend, ob sie bei der Umsetzung angemessen subventioniert werden. Die Unterstützung, die der Bund dem Kanton im Rahmen der Programmvereinbarungen zur Verfügung stellt, ermöglicht nur eine partielle Realisierung der Ziele.
– Für das Umsetzen eines naturnahen Waldbaus sind besondere Kenntnisse erforderlich (Beratung der Waldeigentümer durch den Forstdienst und Beizug von Spezialisten für die Ausführung der Arbeiten).

– Die Biodiversität beschränkt sich nicht auf den Wald; in diesem Sinne ist eine enge Zusammenarbeit mit dem BNLS und dem LwA unabdingbar.

Produkt

1300 Schutz vor Naturgefahren

Definition

– Durch Präventionsmassnahmen werden Gefahren (wie Lawinen, Rutschungen, Steinschläge, Sturzprozesse, Überschwemmungen, Murgänge) oder deren Folgen begrenzt.

Prioritäre Ziele

– In Siedlungen und Infrastrukturen mit Öffentlichkeitscharakter wird ein Sicherheitsniveau erreicht, dass dem allgemeinen schweizerischen Standard entspricht.
– Die für die Berücksichtigung der Naturgefahren in der Raumplanung nötigen Referenzen sind verfügbar, akzeptiert und werden so weit als möglich in den OP und den OPD umgesetzt.
– Die Finanzierung und die Umsetzung unabdingbarer Schutzmassnahmen sowie der Unterhalt von Schutzwäldern sind gewährleistet.
– Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren in diesem Bereich ist Realität.

Umsetzung und Koordination

– Die Eigentümer setzen Massnahmen zum Unterhalt von Schutzwäldern als «natürliche Schutzbauten» um.
– Planung und Umsetzung von Schutzbauten und technischen Massnahmen.
– Innerhalb des WaldA Zusammenarbeit mit dem Produkt terrestrische Fauna und Jagd (z.B. Verbreitung des Hirsches).
– Ausarbeitung von Grundlagen und Berücksichtigung der Aspekte der Naturgefahren bei der Raumplanung.
– Mitwirkung bei organisatorischen Massnahmen (Vorbereitung von Interventionsmassnahmen im Notfall).
– Die territorialen Organe des Amts (Forstkreise, Forstreviere) übernehmen Beratungs-, Informations- und Begleitfunktionen, lancieren Projekte, und übernehmen gewisse dringliche Interventionsmassnahmen.
– Die Koordination mit anderen Dienststellen, namentlich dem BRPA, dem SGeW und der NGK, ist unerlässlich. Auch eine Zusammenarbeit mit dem Amt für Militär und Bevölkerungsschutz (MBSA), der Feuerwehr und verschiedenen Dienststellen des Bundes kann sich als nötig erweisen.

Kritische Faktoren

– Finanzielle Unterstützung für die Umsetzung. Grundsätzlich wird das Produkt von Bund und Kanton subventioniert. Die vom Bund im Rahmen der Programmvereinbarungen 2008–2011 festgelegten pauschalen Beiträge zum Unterhalt der Schutzwälder decken die tatsächlichen Kosten für die Schutzwaldpflege nicht.
– Für gewisse Massnahmen gibt es nur einen kantonalen Beitrag.
– Was die finanzielle Unterstützung betrifft, so werden für die Unterhaltsarbeiten an «Schutzwäldern» am meisten Mittel zur Verfügung gestellt. Einen Beitrag zu erhalten, der das Defizit abdeckt, stellt für den Waldeigentümer in diesem Zusammenhang ein entscheidendes Kriterium dar, um Massnahmen im öffentlichen Interesse umzusetzen.

Produkt

1400 Holzproduktion, Holzverwertung und Bewirtschaftung des Waldes

Definition

– Die nachhaltige Waldbewirtschaftung fördern und die Wertschöpfung der Ressource Holz steigern.
– Die Strukturen von öffentlichen Forstbetrieben stärken.
– Den Unterhalt und den Bau von Infrastrukturen, die für den Unterhalt und die Bewirtschaftung des Waldes nötig sind, gewährleisten.

Prioritäre Ziele

– Die Ressource Holz wird entsprechend der Nachfrage auf dem Markt verwertet; das Holznutzungspotential liegt bei rund 325 000 m^3 pro Jahr (vgl. «Studie zur Bestimmung des nachhaltigen Holznutzungspotenzials im Kanton Freiburg, September 2008»).
– Die Bewirtschaftung von privaten Wäldern wird aktiv gefördert, namentlich durch die Unterstützung von vereinfachten Waldzusammenlegungen und die Bildung von Bewirtschaftungsgenossenschaften für Privatwälder.
– Die Betriebseinheiten der Eigentümer von öffentlichen Wäldern sind wirtschaftlich lebensfähig und nehmen die Waldbewirtschaftung wahr.
– Die Waldeigentümer verfügen über funktionierende Infrastrukturen.

Umsetzung und Koordination

– Die Waldeigentümer sind gewillt, ihren Wald zu bewirtschaften.
– Naturnaher Waldbau wird gefördert (standortgerechte Baumarten, die eine hohe Stabilität aufweisen und sich an die klimatische Entwicklung anpassen).
– Die territorialen Organe des Amts (Forstkreise, Forstreviere) übernehmen Beratungs-, Informations- und Begleitfunktionen und lancieren Projekte.
– Im Bereich Privatwälder wird die Bildung von Bewirtschaftungsgenossenschaften gefördert, was die Umsetzung von Förderungsmassnahmen in geeigneten Perimetern ermöglicht.
– Die Verbesserung und Wiederherstellung von forstlichen Infrastrukturen werden gemäss einer klaren und transparenten Strategie gefördert (Berücksichtigung der verschiedenen Funktionen des Waldes).
– Eine Koordination mit anderen Dienststellen, wie dem HBA, dem VEA, dem LwA und der Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg, ist notwendig.

Kritische Faktoren

– Ungenügende finanzielle Unterstützung wegen der erheblichen Kürzung der Unterstützung in diesem Bereich durch den Bund. Für die Jungwaldpflege ist dies entscheidend, denn die Jungwaldpflege ist ein defizitärer Bereich (keine Einnahmen aus Holzverkäufen). Im Hinblick auf die Qualität und Zusammensetzung der zukünftigen Wälder ist sie jedoch eine wichtige Investition.

– Die Anschubsubvention ist unerlässlich, damit Strukturverbesserungen eingeleitet werden können.

– Die Subvention ist unerlässlich, um die Erschliessung für Waldpflege- und Waldbewirtschaftungsarbeiten weiterhin instand zu halten.

  Bemerkung: Die Wiederherstellung von forstlichen Erschliessungen ausserhalb von Schutzwäldern wird nicht mit Bundesgeldern, sondern nur mit kantonalen Beiträgen unterstützt.

– Verwertung der Ressource Holz. Die Klimaveränderung – Erwärmung und Veränderungen in der saisonalen Verteilung der Niederschläge – und die Grundsätze des naturnahen Waldbaus haben zur Folge, dass sich der Anteil der Laubhölzer (hauptsächlich Buche, Ahorn, Esche) auf Kosten der Nadelhölzer (hauptsächlich Fichte) erhöht. Der Absatz von Laubnutzholz ist schwierig, da es keine Wertschöpfungskette gibt; die Schweizer Sägewerke verarbeiten fast ausschliesslich Nadelholz. Damit eine Anpassung an die natürliche Entwicklung des Schweizer Waldes möglich ist, muss sich die Schweizer Sägebranche neu ausrichten.

– Arbeitssicherheit. Gewisse Arbeitsunfälle sind mit dem wirtschaftlichen Druck verbunden. Durch eine fortlaufende Umsetzung angemessener Massnahmen kann die Arbeitssicherheit erhöht werden (z. B. Grund- und Weiterbildung, Einhalten der Vorschriften).

– Privatwald. Die Eigentumsverhältnisse im Privatwald erschweren eine effiziente Bewirtschaftung.

Produkt

1500 Freizeit und Erholung im Wald

Definition

– Den Wald mit dem Ziel unterhalten und gestalten, dass er für die Bevölkerung ein Erholungsraum ist, im Sinne der nachhaltigen Entwicklung.

Prioritäre Ziele

– Die zusätzlichen Kosten, die diese Massnahmen im öffentlichen Interesse verursachen, sind anerkannt; die Waldeigentümer werden entschädigt.

– Die Funktion Freizeit und Erholung im Wald schadet den anderen Funktionen des Waldes nicht, und die Konflikte zwischen den unterschiedlichen Nutzungen sind beigelegt.

Umsetzung und Koordination

– Die Massnahmen zur Verbesserung der Erholungsfunktion des Waldes werden durch die Waldeigentümer umgesetzt.

– Die territorialen Organe des Amts (Forstkreise, Forstreviere) übernehmen Beratungs-, Informations- und Begleitfunktionen und lancieren Projekte.

– Es ist eine Koordination mit dem SpA und dem BRPA erforderlich.

Kritische Faktoren

– Finanzielle Unterstützung für die Umsetzung. Subventionen existieren nur auf Kantonsebene. Diese Beiträge sind wichtig, damit die Qualität der Erholungsfunktion in genutzten Wäldern gewährleistet werden kann. Sie reicht nicht aus, um die Massnahmen zu finanzieren, doch sie ist eine Beteiligung an den Mehrkosten, die die Erholungsfunktion des Waldes verursacht.

– Zielkonflikte. Die Zunahme an «Nutzergruppen» kann das Risiko erhöhen, dass es zwischen den Nutzergruppen, den Waldeigentümern und der Qualität des Lebensraums für Fauna und Flora zu Interessenskonflikten kommt.

Produkt

1700 Berufsbildung

Definition

– Sicherstellen der Berufsberatung hinsichtlich der Waldberufe und der Aus-, Zusatz- und Weiterbildung von Wald- und Wildfachleuten.

– Eine forstliche Bildung gewährleisten, in der die Sicherheit und die forstliche Beratung für Landwirte und Waldeigentümer zentrale Elemente sind.

Prioritäre Ziele

– Das LIG ist das kantonale Ausbildungszentrum für grüne Berufe; die Berufsbildung für Forstwartinnen und Forstwarte bietet es in zwei Sprachen an.

– Die Qualität der Ausbildung für Forstwarte ruht auf drei Pfeilern: der Ausbildung an der Lehrstelle (im Unternehmen), der Ausbildung in der Berufsschule sowie den überbetrieblichen Kursen.

– Die verschiedenen Akteure der Organisation der Arbeitswelt Wald (Verein OdA Wald) arbeiten zusammen, und der Fonds für die Berufsbildung ist operativ.

Umsetzung und Koordination

– Anwesenheit von gut ausgebildeten Fachleuten, damit die Qualität des Waldbaus aufrechterhalten und neue Techniken eingeführt werden können.

– Berufsbildung, die auf die Gewährleistung der Arbeitssicherung zielt. Während der letzten drei Jahre gab es jährlich auf 1000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchschnittlich 300 Arbeitsunfälle – dies ist zu viel!

– Die Unterstützung der beruflichen Grundbildung und die Förderung der Weiterbildung sind wichtig.

– Eine Zusammenarbeit mit dem LIG, dem BBA und dem BEA ist zentral.

Kritische Faktoren

– Öffentliche Forstbetriebe sowie private Forstunternehmer müssen interessante Lehrstellen anbieten.

Produkt

1800 Öffentlichkeitsarbeit

Definition

– Die Informierung der Bevölkerung sicherstellen und das Interesse für den Wald, die Naturgefahren, die Fauna, die Jagd und die Fischerei wecken. Die Bevölkerung für den Schutz dieser natürlichen Ressource und für die Wichtigkeit der nachhaltigen Bewirtschaftung sensibilisieren.

Prioritäre Ziele

– Die Bevölkerung kennt den Wald und seine verschiedenen Funktionen, die Naturgefahren sowie die Fauna inklusive Jagd und Fischerei.

Umsetzung und Koordination

– Durchführung von Thementagen für Schulen, Vereine oder andere Organisationen.

– Errichtung von oder Beteiligung an thematischen Postenläufen im Wald oder in Biotopen/speziellen Lebensräumen.
– Ausarbeitung und Verteilung von Informationsbroschüren, Erstellen eines interessanten Webauftritts.
– Beteiligung an regionalen und kantonalen Ausstellungen.
– Eine Koordination und Zusammenarbeit mit verschiedenen Dienststellen und Instanzen, vielleicht sogar mit privaten Verbänden, ist nötig.

Produkt

1900 Planungsgrundlagen

Definition

– Gewährleisten, dass die Grundlagendaten für die Bewirtschaftung von Wald und Fauna aufbereitet werden und verfügbar sind.
– Das Controlling-Konzept für die nachhaltige Bewirtschaftung des Waldes und seiner Funktionen umsetzen.

Prioritäre Ziele

– Die Planungsgrundlagen und die Informationsinstrumente tragen zu einer nachhaltigen Bewirtschaftung des Waldes und seiner Funktionen bei.
– Die Funktionen des Waldes im öffentlichen Interesse sind erfasst und lokalisiert.
– Teilnahme an (nationalen und interkantonalen) Programmen zur Beobachtung des Waldökosystems.

Umsetzung und Koordination

– Ausarbeitung eines kantonalen Richtplans für den Wald, um die Funktionen des Walds im öffentlichen Interesse räumlich zu lokalisieren und falls nötig in einer Prioritätenliste zu gewichten. Mithilfe eines Controlling-Konzepts werden die verschiedenen Informations- und Monitoringinstrumente auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene koordiniert.
– Es ist eine Koordination mit dem BRPA, dem BAFU und verschiedenen Forschungsanstalten nötig.

Kritische Faktoren

– Die goldene Mitte zwischen einer angemessenen Planung und einer optimalen Umsetzung zu finden.

7.2 Entwicklung der Subventionen

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den jährlichen Gesamtbetrag der ihm Rahmen der Förderungsmassnahmen des WaG (Bundesbeiträge) und des WSG (Kantonsbeiträge) gesprochenen Beiträge.

	2005	**2006**	**2007**	**Durchschnitt 05–07**	**2008**	**2009**	**2010**	**Durchschnitt 08–10**
	In Mio. Fr. (Rechnung)	In Mio. Fr. (Rechnung)	In Mio. Fr. (Rechnung)	In Mio. Fr.	In Mio. Fr. (Rechnung)	In Mio. Fr. (Voranschlag)	In Mio. Fr. (Voranschlag)	In Mio. Fr.
Kantonsbeiträge	3 229 985	2 934 040	2 907 974	3 024 000	4 132 548	5 365 000	4 368 000	4 621 849
Bundesbeiträge	7 595 599	7 397 689	7 648 884	7 547 391	5 799 239	4 130 000	5 226 000	5 051 746
Total Beiträge	**10 825 584**	**10 331 729**	**10 556 858**	**10 571 390**	**9 931 787**	**9 495 000**	**9 594 000**	**9 673 596**

Bundesbeiträge zugunsten des Staates (Staatswälder und andere)					Schätzung der Bundesbeiträge zugunsten des Staates (Staatswälder und andere) Aus folgenden Gründen wurden diese Angaben geschätzt: – Ab 2008 sind die Bundesbeiträge jeweils in den Programmvereinbarungen integriert. – Etwa die Hälfte der Staatswälder sind in Revierkörperschaften integriert, welche die Subventionen verbuchen.			
	2005	**2006**	**2007**	**Durschnitt 05–07**	**2008**	**2009**	**2010**	**Durschnitt 08–10**
	In Mio. Fr. (Rechnung)	In Mio Fr. (Rechnung)	In Mio. Fr. (Rechnung)	In Mio. Fr.	In Mio. Fr. (Rechnung)	In Mio. Fr. (Budget)	In Mio. Fr. (Budget)	In Mio. Fr.
	1 554 908	1 434 056	1 388 205	1 459 057	440 000	350 000	350 000	380 000

Diese Zahlen zeigen, dass die kantonalen Subventionen für den Wald zwischen 2005–2007 und 2008–2010 um 52,8% zugenommen haben. Wird die Tatsache mit berücksichtigt, dass der Kanton auch die Kürzung der Bundesbeiträge für seine eigenen Wälder ausgleichen musste (im Jahresdurchschnitt fast 1 Mio. Franken), kann festgestellt werden, dass der Kanton Freiburg die massive Kürzung der Bundessubventionen grossenteils gedeckt hat.

7.3 Verhältnis zwischen dem Total der Beiträge und der kantonalen Waldfläche sowie der Einwohnerzahl des Kantons

In der folgenden Tabelle wird das Verhältnis zwischen den gesamten Beiträgen und der ganzen kantonalen Waldfläche (42 000 ha) sowie der Einwohnerzahl des Kantons aufgezeigt.

	2005	2006	2007	Durchschnitt 05–07	2008	2009	2010	Durchschnitt 08–10
Total Beiträge (In Mio. Fr.)	10 825 584	10 331 729	10 556 858	10 571 390	9 931 787	9 495 000	9 594 000	9 673 596
Fr./ha (42 000 ha)	258	246	251	252	236	226	228	230
Fr./Einwohner (ständige Bevölkerung[1])	43	40	40	41	37	35	36	36
Total Kantons-Beiträge	3 229 985	2 934 040	2 907 974	3 024 000	4 132 548	5 365 000	4 368 000	4 621 849
Fr./Einwohner (ständige Bevölkerung[1])	13	11	11	12	15	20	16	17

[1] Ständige Wohnbevölkerung gemäss dem statistischen Jahrbuch des Kantons Freiburg

Die obige Tabelle macht folgende Punkte deutlich:

Der Beitrag, den jeder Einwohner im Durchschnitt für den Wald bezahlt (zwischen 35 und 43 Franken), ist gering verglichen mit all den Leistungen des Waldes im öffentlichen Interesse, die der Bevölkerung des Kantons Freiburg zugutekommen.

Aufgrund des Rückzugs des Bundes sind die Beiträge für den Wald stetig zurückgegangen (um rund – 9%), während die Anforderungen und die Kosten im Zusammenhang mit den Waldfunktionen im öffentlichen Interesse in den letzten Jahren angestiegen sind.

In mehreren Kantonen tragen die Gemeinden zur Finanzierung der Leistungen des Waldes im öffentlichen Interesse bei. Eine solche Beteiligung der Gemeinden war im Rahmen der Anpassung des WSG, die das Inkrafttreten der NFA nach sich zog, vorgesehen. Dieser Vorschlag, der angesichts des Vernehmlassungsergebnisses verworfen worden war, sollte erneut berücksichtigt werden; als Vorbild kann die in der Mehrheit der Kantone umgesetzte Lösung genommen werden, in denen diese Beteiligungen zwingenden Charakter haben.

7.4 Ressourcen

a) Personelle Ressourcen des WaldA

Wie in der Botschaft Nr. 52 vom 26. Februar 2008 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des WSG infolge der NFA bereits festgehalten wurde, ist der Personalbestand des WaldA gegenwärtig ausreichend.

b) Ressourcen für Förderungsmassnahmen zugunsten der Waldeigentümer

Mit der Einführung der NFA am 1. Januar 2008 wurde die Unterstützung für den Wald gekürzt. Die Kürzung der Unterstützung des Bundes um 2,5 Millionen Franken oder 33% (Durchschnitt 05–07 – Durchschnitt 08–10) fällt stark ins Gewicht. Dank der Erhöhung der kantonalen Unterstützung um 1,61 Millionen Franken oder 53% konnte ein grosser Teil des Verlustes wettgemacht werden, und die Kürzung der Subventionen beläuft sich insgesamt (Total Bund und Kanton) auf rund 900 000 Franken oder 9% (Durchschnitt 05–07 – Durchschnitt 08–10).

Trotz dieser Erhöhung reicht die kantonale Unterstützung gegenwärtig nicht aus, um den Bedarf der Waldeigentümer, namentlich in den folgenden Bereichen, zu decken:

	Für die Deckung des Bedarfs fehlende Kredite
– Unterhalt der Schutzwälder	+ 1 000 000 Fr.
– Jungwaldpflege	+ 500 000 Fr.
– Erholungsfunktion des Waldes	+ 240 000 Fr.
– Wiederinstandstellung der Walderschliessung	+ 150 000 Fr.
– Holzmobilisierung in Privatwäldern	+ 100 000 Fr.
Total	+ 1 990 000 Fr.

Spätestens ab 2012, wenn neue Programmvereinbarungen abgeschlossen werden, müssen im Rahmen der Finanzplanung zusätzliche Kredite in der Grössenordnung von 2 Millionen Franken in Betracht gezogen werden. Die Tabelle zeigt Folgendes: Würden sich die Gemeinden in Ergänzung zum bereits zugesicherten kantonalen Beitrag mit 7 Franken pro Einwohner und Jahr beteiligen, könnte der Fehlbetrag, der aufgrund der Kürzung der Bundessubventionen entstanden ist, gedeckt werden.

8. ERSTE FESTSTELLUNGEN UND ERFAHRUNGEN MIT DEN NEUEN FÖRDERUNGSINSTRUMENTEN

8.1 Anmerkungen zu den Bundesprodukten

In zwei wichtigen Bereichen, der Jungwald- und der Schutzwaldpflege, lassen sich grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung feststellen, die direkt mit der Kürzung der Beiträge zusammenhängen.

a) Jungwaldpflege

Die Jungwaldpflege ist von den Änderungen, die der Bund im Bereich Subventionierung vorschrieb und die der Kanton 2008 umsetzte, am stärksten betroffen.

> Die effektiven Kosten für die Jungwaldpflege belaufen sich für den Waldeigentümer auf 2000 bis 4500 Franken pro Hektare und Eingriff.
>
> Nach dem vor 2008 geltenden alten System betrug der durchschnittliche Beitrag (Bund und Kanton) pro Eingriff und Hektare 2440 Franken, wobei der kantonale Anteil 700 Franken pro Hektare betrug.
>
> Nach dem seit 2008 geltenden neuen System beträgt der durchschnittliche Beitrag für 4 Jahre 1280 Franken pro Hektare, der kantonale Anteil beläuft sich auf 640 Franken pro Hektare.
>
> Das ergibt eine Kürzung von 1160 Franken pro Hektare (minus 48%) oder mehr, wenn innerhalb von 4 Jahren mehrere waldbauliche Eingriffe nötig sind.

Die nach dem neuen System vom Bund berechneten pauschalen Kosten beruhen auf einer minimalen Pflege und sind nicht an die erbrachten Leistungen angepasst. In zahlreichen Beständen herrschen keine idealen Verjüngungsbedingungen:

- In den von Lothar betroffenen Zonen, sind häufigere und schwierigere waldbauliche Eingriffe nötig, die somit kostenintensiver sind als die minimale Pflege (z.B. auf mit Brombeeren und Heiden überwachsenen oder von schwerem Schnee beschädigten Flächen).
- Um das Ziel diversifizierter Wälder mit einer Durchmischung von Baumarten und Schichten zu erreichen, sind umfangreichere Massnahmen als die Minimalpflege nötig.
- Sind Pflanzungen erforderlich, so übersteigen die Kosten die pauschalen Beträge für die Minimalpflege bei Weitem.

Diese massive Kürzung der Beiträge hat zur Folge, dass die Waldeigentümer unzufrieden und demotiviert sind oder gar die Jungewaldpflege aufgeben. Die Eigentümer von Privatwäldern sind besonders betroffen: Die pauschalen Beiträge, die sie gegenwärtig erhalten, ermöglichen ihnen nicht, Forstunternehmen anzustellen, um die Arbeiten durchzuführen.

Der Bund muss sein Beitragssystem mit Pauschalen unbedingt anpassen. Die Jungwaldpflege ist eine langfristige Investition und ermöglicht einen Waldbau, der qualitativ gutes Holz produziert und gleichzeitig die Waldfunktionen im Interesse der Öffentlichkeit berücksichtigt.

b) Schutzwaldpflege

Die Schutzwaldpflege umfasst verschiedene Tätigkeiten, mit oder ohne zusätzliche Einkünfte aus dem Holzverkauf.

Der Bund hat ein grösstmöglich vereinfachtes System angenommen (Pauschalbetrag von 5000 Franken pro Hektare gepflegter Wald), der Kanton behält sein vereinfachtes System der Pauschalierung mit 4 Pauschalen und der Einführung einer Obergrenze für Finanzhilfen bei, die gegenwärtig bei 7000 Franken pro Hektare gepflegter Wald während eines Zeitraums von vier Jahren liegt. In anderen Kantonen, wie Bern oder Wallis, ist der kantonale Anteil höher. In vergleichbaren Situationen gewährt der Kanton Bern eine kantonale Beteiligung, die mindestens dem pauschalen Beitrag des Bundes von 5000 Franken entspricht; so beläuft sich die Pauschale auf mindestens 10 000 Franken pro Hektare. Im Kanton Wallis beträgt die Pauschale pro Hektare 11 000 Franken, wobei der kantonale Anteil etwas höher ist als der Anteil des Bundes.

Verglichen mit dem System vor 2008 wird der durchschnittliche Beitrag (Bund und Kanton) um rund 10–30% gekürzt (im Detail abhängig von der jeweiligen besonderen Situation).

Aufgrund dieser Kürzung steigen die Beteiligung des Bauherrn bzw. die finanziellen Risiken im Zusammenhang mit dem System der Pauschalierung an. Ein interessanterer Holzmarkt kann dazu beitragen, dass diese Risiken kleiner werden; diese Rahmenbedingungen können jedoch auch dazu führen, dass waldbauliche Eingriffe mehr auf finanzielle Einsparungen als auf den Schutz vor Naturgefahren ausgerichtet sind.

Die tatsächlichen Kosten hängen stark von der Topografie und der Zusammensetzung des Schutzwaldes ab; grob gerechnet können sie zwischen 5000 bis 15 000 Franken pro Hektare beeinflusste Waldfläche betragen. Der Bund geht von einem Durchschnitt von 12 000 Franken pro Hektare aus und übernimmt 40% der Finanzierung. Die Differenz zwischen den Beiträgen und den effektiven Kosten ist oftmals zu gross und gefährdet lokal die Umsetzung von Massnahmen.

9. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Staatsrat ist bestrebt, die Waldfunktionen im öffentlichen Interesse und die Qualität des Waldes als Lebensraum im Dienste unserer Gesellschaft langfristig aufrechtzuerhalten und zu gewährleisten; er spricht sich für diese Verpflichtungen aus. Der kantonale Waldrichtplan, der demnächst ausgearbeitet wird, wird diesen politischen Willen bestätigen. Wie die Ergebnisse in der Tabelle unter Punkt 7.3 zeigen, hat der Kanton seine finanzielle Unterstützung für den Wald bereits erhöht; um den weitgehenden Rückzug des Bundes aus der Finanzierung noch stärker zu kompensieren, ist jedoch ein zusätzlicher Aufwand erforderlich. Es ist äusserst wichtig, dass die defizitären Arbeiten zur Wiederinstandstellung unserer Wälder infolge der klimabedingten Ereignisse von 1999 (Sturm Lothar) und 2003 (Hitzesommer und Massenvermehrung von Borkenkäfern) ausgeführt werden und der Unterhalt unserer Schutzwälder gewährleistet ist. Es geht darum, den folgenden Generationen qualitativ gute Waldbestände zu überlassen, die den Erwartungen unserer Gesellschaft bestmöglich entsprechen.

Erhöhen Bund, Kanton und namentlich die Gemeinden nicht ihre Unterstützung, die unter anderem eine Erhöhung der Forstbeiträge umfasst, ist die Erhaltung der Wohlfahrts- und Schutzfunktion des freiburgischen Waldes langfristig nicht gewährleistet. Der Staatsrat hat im Übrigen wiederholt bei seinen Vertretern im Bundesparlament interveniert, um sie auf die Folgen des Rückzugs des Bundes aus der Finanzierung aufmerksam zu machen und um von ihnen zu verlangen, dass sie sich für eine Schliessung dieser Lücke einsetzen.

Der Staatsrat bittet den Grossen Rat, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.