



Rapport

Date de la séance du CE : 14 août 2024
Direction : Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
N° d'affaire : 2024.WEU.1111
Classification : Non classifié

Office des forêts et des dangers naturels : crédit-cadre pour l'entretien des forêts protectrices 2025 – 2028

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	2
3.1	Contexte	2
3.2	Lien avec les interventions parlementaires	3
3.3	Caractéristiques du projet	3
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législation et dans d'autres planifications importantes.....	4
5.	Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	5
5.1	Cofinancement par la Confédération	5
5.2	Coûts et financement	5
6.	Répercussions sur les communes	6
7.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	6
8.	Proposition	6

1. Synthèse

Les subventions versées pour l'entretien des forêts protectrices permettront de soutenir les communes et les exploitants d'installations, en tant que responsables de la sécurité, afin qu'ils puissent garantir la protection des zones d'habitation et des infrastructures grâce à des forêts protectrices intactes.

Le présent arrêté permettra ainsi d'approuver le crédit-cadre pour des subventions destinées à l'entretien des forêts protectrices pour un montant de 46 millions de francs au cours des années 2025 à 2028. Le canton verse aux organismes responsables qui réalisent les mesures correspondantes des subventions pouvant aller jusqu'à ce montant. Le crédit-cadre à approuver remplacera le crédit cadre pour l'entretien des forêts protectrices 2022-2024 (ACE 314/2021 ; 2020.WEU.117).

D'après la planification sectorielle établie par l'Office des forêts et des dangers naturels (OFDN), entre 2025 et 2028, 7200 hectares de forêts protectrices devront faire l'objet de mesures afin que leur fonction protectrice puisse être garantie durablement. Au sein de cette surface, des mesures seront réalisées sur 500 hectares dans le cadre de l'exécution ultérieure de la convention-programme 2020 – 2024 passée avec la Confédération. Elles seront donc financées par le crédit-cadre en cours et ne sont pas concernées par la présente demande de crédit-cadre. Les besoins matériels dépendent des valeurs cibles définies dans la stratégie Forêt protectrice 2030 et des planifications des triages forestiers. Au vu des coûts moyens des mesures attendus, des subventions à hauteur de 46 millions de francs seront probablement nécessaires pour les années 2025 à 2028.

La participation du canton au financement devrait probablement s'élever à 12,9 millions de francs nets, tandis que la Confédération devrait verser 33,1 millions de francs dans le cadre de la convention-programme RPT Forêts. La participation fédérale fait actuellement l'objet des négociations sur le programme menées entre la Confédération et le canton.

Le crédit-cadre porte sur un montant brut. Les moyens correspondants sont inscrits au budget avec le cofinancement assuré par la Confédération via la convention-programme RPT. Si ce cofinancement est inférieur aux prévisions, les montants figurant dans le budget à la date des arrêtés d'exécution seront déterminants.

2. Bases légales

- Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo ; RS 921.0) ; articles 20, 35, 36 et 37
- Ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo ; RS 921.01) ; articles 38 et 40
- Convention-programme conclue entre la Confédération suisse et le canton de Berne concernant les objectifs du programme « Forêts protectrices » 2020 – 2024
- Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1)
- Loi cantonale du 5 mai 1997 sur les forêts (LCFo ; RSB 921.11) ; articles 9, 28, 32, 35 à 37
- Ordonnance cantonale du 29 octobre 1997 sur les forêts (OCFo ; RSB 921.111) ; articles 13, 43 et 45
- Loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0) ; articles 28, 30, alinéa 1, 31, 32 et 34
- Ordonnance du 16 novembre 2022 sur les finances (OFin ; RSB 621.1) ; articles 25, 28 et 36

3. Description de l'affaire

3.1 Contexte

Les forêts protectrices constituent un élément central pour la protection contre les dangers naturels. Elles protègent les bâtiments, les voies de communication et les installations contre les avalanches, les chutes de pierre, les coulées de boue et les glissements de terrain. Dans le canton de Berne, la forêt protège directement contre les dangers naturels quelque 20 000 maisons d'habitation, soit environ 60 000 habitantes et habitants ainsi que 2700 kilomètres de route et 127 kilomètres de voie ferrée. Elle contribue également à la protection contre les crues.

Afin que la forêt puisse continuer à remplir durablement sa fonction de protection, des mesures sylvicoles d'entretien et de régénération sont nécessaires dans la plupart des cas. La gestion des forêts incombe à leurs propriétaires (art. 8, al. 1 LCFo). Les communes ou les exploitants

d'installations sont responsables de la protection contre les catastrophes naturelles qui menacent le territoire de l'agglomération ou les installations et mettent la population en danger (art. 28 à 31 LCFo). Ils veillent à ce que les mesures nécessaires concernant les forêts soient ordonnées et réalisées à temps. Le canton et la Confédération soutiennent financièrement les mesures d'économie forestière indispensables pour que la forêt protectrice puisse exercer sa fonction. Ce soutien est nécessaire car les recettes des ventes de bois ne suffisent plus à elles seules à financer les mesures exigeantes d'entretien et de régénération mises en œuvre dans les forêts protectrices souvent escarpées et difficiles d'accès.

La Confédération oblige les cantons à garantir des soins minimums là où la sauvegarde de la fonction protectrice l'exige (art. 20, al. 5 LFo). Elle alloue aux cantons, sur la base de conventions-programmes, des indemnités globales pour les mesures nécessaires afin que les forêts protectrices puissent remplir leur fonction (art. 37 LFo). Les cantons définissent l'ampleur des prestations fournies et veillent à leur exécution. La mise en œuvre dans le canton de Berne a été effectuée jusqu'à présent au moyen de projets individuels qui ont été approuvés au cas par cas dans le cadre des compétences en matière de dépenses. Lors de la dernière période de programme (2020 à 2024), le montant annuel brut des subventions s'élevait en moyenne à 7,9 millions de francs. Il a été revu nettement à la baisse au cours des années 2020 et 2021, consacrées à la protection des forêts, puisqu'au cours de ces années, les travaux d'entretien des forêts protectrices ont été relégués au second plan au profit des mesures de protection des forêts.

3.2 Lien avec les interventions parlementaires

Le 8 septembre 2020, le Grand Conseil a adopté le point 2 de la motion 126-2020 « Garantir les mesures de protection de la forêt et l'entretien des forêts protectrices » (2020.RRGR.177) (144 oui, 0 non, 0 abstention), qui exige la mise à disposition des moyens financiers nécessaires pour mener à bien l'entretien ordinaire des forêts protectrices. Cette exigence a été satisfaite grâce au crédit-cadre actuel pour la période 2022 à 2024. Au vu des expériences positives, cette solution doit être reconduite pour la période 2025 à 2028.

Par ailleurs, la motion 23.4155, CE Fässler, « Forêt. Adaptation urgente au changement climatique » a été déposée au niveau fédéral. Celle-ci demande d'augmenter les contributions fédérales de 25 millions de francs par an entre 2025 et 2028. La motion a été adoptée par le Conseil des États en décembre 2023 et inscrite à l'ordre du jour de la session d'été 2024 du Conseil national. La Commission de l'environnement du Conseil national (CEATE-N) propose à son conseil par 17 voix contre 4 et une abstention d'adopter la motion. L'augmentation des contributions dans le cadre de la convention-programme RPT et la répartition des moyens supplémentaires entre les cantons auront lieu au plus tôt début 2025, sous réserve de l'approbation du Conseil national.

3.3 Caractéristiques du projet

Les projets d'entretien des forêts protectrices sont planifiés par des spécialistes forestiers à partir de bases détaillées de la Confédération et du canton, sur mandat des propriétaires de forêts et des services responsables de la sécurité. Les spécialistes sont conseillés dans ce cadre par les divisions forestières, qui examinent et approuvent les projets. Les subventions sont définies sur la base d'un système de forfaits différenciés par projet et versées une fois la réalisation achevée. Les montants des forfaits tiennent compte du type de mesures (coûts) ainsi que de

l'importance du risque de dommages (utilité). Pour des circonstances et des mesures particulières telles que la construction de trépièdes ou la prévention des dégâts causés par le gibier, des suppléments forfaitaires sont octroyés. Selon la situation, il en résulte des subventions comprises entre 2000 et 20 000 francs par hectare. Le présent projet doit permettre de statuer au niveau politique sur le programme d'entretien des forêts protectrices pour la période allant de 2025 à 2028 et d'approuver ce dernier au moyen d'un crédit-cadre. Cela permettra de supprimer la procédure d'autorisation des dépenses au cas par cas et d'améliorer la planification des travaux de l'office et des divisions.

Depuis les années 2020 et 2021, qui ont été marquées par d'importants dégâts en forêt et la réalisation des mesures correspondantes de protection des forêts, les travaux d'entretien des forêts protectrices n'ont cessé de s'intensifier afin de combler les déficits accumulés dans ces dernières et d'y adapter dans un même temps la composition des essences en vue du changement climatique. L'intensification des mesures doit se poursuivre durant la période 2025-2028, notamment pour augmenter nettement les prestations dans les catégories de forêts protectrices les plus importantes. Cette augmentation des travaux d'entretien des forêts protectrices s'appuie sur les valeurs cibles définies pour les deux principales catégories de forêts protectrices. Ces valeurs doivent être atteintes d'ici 2030 selon la stratégie Forêt protectrice 2030.

Compte tenu des valeurs cibles stratégiques et de l'estimation des besoins des entreprises forestières et des entreprises prestataires de services forestiers, des mesures devront être réalisées sur 7000 hectares de forêts protectrices au total durant la période 2025 – 2028. Cela permettra d'éviter à l'avenir des retards et des lacunes intolérables au niveau du dispositif prévu pour préserver la fonction de protection assurée par les forêts. Au sein de cette surface, 500 hectares seront financés dans le cadre de l'exécution ultérieure du crédit-cadre en cours et ne sont par conséquent pas concernés par la présente demande de crédit-cadre. Le crédit-cadre 2025-2028 devra donc permettre de financer la réalisation de mesures sur 6500 hectares de forêts protectrices.

Le présent crédit-cadre comprend les subventions versées aux organismes responsables pour l'exécution des mesures d'entretien des forêts protectrices de 2025 à 2028, avec des charges brutes de 46 millions de francs. Ce montant englobe les mesures ci-dessous (tableau 1). Les parts effectivement dévolues aux différentes mesures peuvent différer des valeurs planifiées.

Tableau 1 : planification des mesures pour le crédit-cadre Forêts protectrices 2025-2028

Mesures	Superficie		Subvention cantonale brute	
Soins aux forêts protectrices d'objets	ha	3900	CHF	37 200 000
Soins aux forêts protectrices de cours d'eau	ha	1800	CHF	6 200 000
Plantations complémentaires	ha	300	CHF	400 000
Mesures de prévention des dégâts causés par le gibier	ha	500	CHF	2 200 000
Total	ha	6500	CHF	46 000 000

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Selon le programme gouvernemental de législature 2023 à 2026, le canton de Berne doit favoriser la cohésion sociale, la sécurité publique et l'intégration. Dans ce contexte, la sécurité de la

population face aux dangers naturels constitue un axe de développement dans lequel s’inscrit le présent projet.

Le présent crédit-cadre garantit la participation financière du canton à l’entretien des forêts ayant une fonction protectrice conformément à la fiche de mesure C12 du plan directeur cantonal, Rajeunir, reboiser et entretenir des forêts ayant une fonction protectrice, que le Conseil-exécutif a décidé de maintenir le 26 août 2022 (ACE 829/2022).

Au vu des besoins croissants en matière de sécurité et de l’augmentation des risques – en raison du changement climatique notamment – l’entretien des forêts protectrices contribue fortement à garantir la sécurité de l’habitat et des infrastructures dans le canton de Berne, et ce à l’avenir également.

5. Répercussions sur les finances, l’organisation, le personnel, l’informatique et les locaux

5.1 Cofinancement par la Confédération

La subvention fédérale est calculée d’après les prescriptions de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). La Confédération participe avec un forfait de 5000 francs par hectare aux coûts de l’entretien des forêts protectrices pour les surfaces et les mesures qui ont été définies dans la convention-programme RPT Forêts conclue entre la Confédération et le canton et qui sont reconnues par la Confédération. Le montant des prestations convenues est en cours de négociation. Le canton de Berne vise une participation de la Confédération de 33,1 millions de francs au présent crédit-cadre. En 2025, les fonds fédéraux restants de la période de programme RPT précédente seront déduits en plus des nouvelles subventions fédérales convenues.

5.2 Coûts et financement

Le présent crédit-cadre comprend les subventions versées pour l’exécution des mesures d’entretien des forêts protectrices de 2025 à 2028, avec des charges de 46 millions de francs. Les coûts nets pour le canton sont estimés à 12,9 millions de francs selon le calcul suivant tenant compte de la participation de la Confédération dans le cadre de la convention-programme RPT :

Tableau 1 : calcul du montant déterminant du crédit

Montant déterminant brut du crédit pour les subventions cantonales sous réserve du cofinancement par la Confédération et du budget cantonal	CHF	46 000 000
Déduction des subventions fédérales envisagées au titre de la convention-programme RPT	CHF	- 33 100 000
Participation aux coûts envisagée pour le canton selon le plan financier	CHF	12 900 000

Le présent arrêté porte sur un crédit-cadre brut de 46 millions de francs. Si à l’issue des négociations portant sur le programme, le financement accordé par la Confédération est inférieur aux

prévisions, le montant net de la participation du canton sera augmenté dans le cadre du processus budgétaire ordinaire ou les dépenses brutes seront réduites en conséquence dans les arrêtés d'exécution annuels.

6. Répercussions sur les communes

Conformément aux articles 28 et 30 de la loi cantonale sur les forêts, les communes sont responsables de la protection contre les catastrophes naturelles qui menacent le territoire de l'agglomération et mettent la population en danger. Les coûts de l'entretien des forêts protectrices sont financés par les services responsables de la sécurité en tant que mandants, par les propriétaires de forêts via les recettes des ventes de bois et par le canton via les subventions. Le présent crédit-cadre définit les subventions maximales que peuvent verser la Confédération et le canton. Les communes seront ainsi soutenues financièrement dans leur tâche de protection contre les dangers naturels.

7. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

À l'avenir, les risques pour la forêt protectrice et le besoin de protection devraient croître : le changement climatique fait augmenter les risques de dégâts biotiques (scolytes p. ex.) et abiotiques (sécheresse, incendies, p. ex.) en forêt. Les zones d'habitation continuent de s'étendre, les infrastructures se développent, sont de mieux en mieux connectées et de plus en plus utilisées, si bien que les répercussions des catastrophes naturelles augmentent encore. Les forêts protectrices intactes fournissent aujourd'hui une importante contribution à la protection des personnes et des infrastructures, et continueront de le faire à l'avenir.

Dans le cadre de l'entretien des forêts protectrices, des entreprises forestières professionnelles sont requises pour la planification et l'organisation, ainsi que des entreprises spécialisées pour la réalisation des mesures. Ces entreprises contribuent au maintien des emplois et des sites de formation, notamment dans des régions périphériques structurellement faibles.

8. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Pièces jointes

– Projet d'arrêté