



Rapport

Date de la séance du CE : 10 mars 2021
Direction : Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
N° d'affaire : 2020.WEU.117
Classification : Non classifié

Office des forêts et des dangers naturels : crédit-cadre pour l'entretien des forêts protectrices 2022-2024

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire / du projet	2
3.1	Contexte	2
3.2	Lien avec des 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	4
5.1	Cofinancement par la Confédération	4
5.2	Coûts et financement	5
6.	Répercussions sur les communes	5
7.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	5
8.	Proposition	6
9.	Référendum financier	6

1. Synthèse

Le présent arrêté doit permettre d'approuver le crédit-cadre destiné aux mesures d'entretien des forêts protectrices pour la période 2022-2024. Le canton verse aux organismes responsables qui réalisent les mesures d'entretien des subventions allant jusqu'au montant maximal prévu dans le crédit-cadre. Celui-ci est alloué par des arrêtés d'exécution annuels.

Dans son plan sectoriel, l'Office des forêts et des dangers naturels (OFDN) part du principe qu'un total de 4700 hectares de forêt devra être entretenu pour garantir durablement la fonction de protection de la forêt. Sur la base des coûts moyens des mesures, des subventions d'un montant de 29,8 millions de francs devraient être nécessaires pour la période 2022-2024. Le canton participe au financement avec

les moyens inscrits au plan intégré « mission-financement » à hauteur de 6,3 millions de francs, la Confédération participe dans le cadre de la convention-programme RPT Forêts 2020-2024 et de ses directives avec un montant de 18,9 millions de francs. Il y a actuellement un déficit de financement de 4,6 millions de francs. Le canton de Berne cherche à combler ce déficit en augmentant le montant fixé dans la convention-programme RPT Forêts passée avec la Confédération. Grâce à une telle augmentation, la Confédération participerait aux coûts des prestations supplémentaires prévues, mais pas encore définies dans la convention, pour un montant supplémentaire maximum de 4,6 millions de francs. Le présent arrêté permettra ainsi d'approuver des subventions destinées à l'entretien des forêts protectrices d'un montant brut de 29,8 millions de francs, dont 4,6 millions de francs sous réserve de l'augmentation des moyens octroyés par la Confédération.

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.

2. Bases légales

- Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo ; RS 921.0) ; art. 20, 35, 36 et 37
- Ordonnance fédérale du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo ; RS 921.01) ; art. 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) ; art. 9, 28, 32, 35 à 37
- Ordonnance cantonale du 29 octobre 1997 sur les forêts (OCFo ; RSB 921.111) ; art. 13, 43 et 45
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0) ; art. 46, 48, al. 1, lit. a, art. 49, 50 et 53
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1) ; art. 149 et 152

3. Description de l'affaire / du projet

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 quelque 14 000 bâtiments d'habitation, soit environ 48 000 habitants et habitantes, ainsi que quelque 2500 kilomètres de route et 126 kilomètres de voie ferrée contre les dangers naturels. 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 à l'exercice de

sa fonction par la forêt protectrice. 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 (2016 à 2019), le montant annuel brut des subventions s'élevait en moyenne à 6,8 millions de francs.

3.2 Lien avec des interventions parlementaires

Le 8 septembre 2020, le Grand Conseil a adopté le point 2 de la motion 126-2020 Abplanalp (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 est satisfaite par le présent crédit-cadre.

3.3 Caractéristiques du projet

Les projets d'entretien des forêts protectrices sont planifiés par les forestiers de triage à partir de bases détaillées de la Confédération et du canton, sur mandat des propriétaires forestiers et des services responsables de la sécurité. Les forestiers de triage 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, en forêt protectrice d'objets contre les avalanches et les chutes de pierres, de l'importance du risque de dommages (utilité). Pour des circonstances et des mesures particulières telles que la construction de trépiers ou la prévention des dégâts causés par le gibier, des suppléments forfaitaires sont octroyés. Selon la situation, il en résulte normalement des subventions comprises entre 1000 et 20 000 francs par hectare. Cette pratique a démontré son efficacité et doit être poursuivie telle quelle. Le présent projet doit permettre de statuer au niveau politique sur le programme d'entretien des forêts protectrices pour la période allant de 2022 à 2024 et de l'approuver 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.

En comparaison avec les années 2020 et 2021, la surface de forêt protectrice qui doit être entretenue chaque année sera augmentée par rapport à la planification passée. La surface totale est calculée à partir du besoin d'intervention sylvicole, qui a été réévalué en 2020 par les divisions forestières. Sur la période 2022-2024, ce sont en tout 4700 hectares qui doivent être entretenus ou rajeunis afin qu'aucun retard dans les mesures ni aucune lacune inacceptable concernant la fonction de protection assurée par les forêts n'apparaisse à l'avenir. La convention-programme actuelle conclue avec la Confédération porte sur 3780 hectares pour la même période, soit une augmentation de 920 hectares ou 24 pour cent rapportée à la période du crédit-cadre, ce qui résulte des besoins réévalués. En outre, en 2020, l'objectif fixé avec la Confédération en termes de surface à entretenir n'a pas été atteint, ce qui sera de nouveau le cas en 2021 d'après la planification actuelle. Cela est lié à la situation en matière de protection des forêts. Actuellement, les forêts protectrices sont protégées en priorité contre les dégâts dus à la propagation du bostryche, afin d'éviter de coûteux travaux de plantations et d'aménagement d'ouvrages. En conséquence, l'entretien ordinaire des forêts protectrices a dû être légèrement ralenti. Il y a donc du travail à

rattraper afin de remplir les objectifs de la convention-programme. L'OFDN part du principe que, avec la hausse des moyens financiers prévue dans le crédit-cadre et le recul attendu des infestations de bos-tryches, les objectifs actualisés en matière d'entretien des forêts protectrices seront atteints d'ici 2024. En vue de la prochaine période de programme, l'OFDN prévoit d'examiner la situation des forêts protec-trices et d'actualiser la planification avec un soutien externe (HESB-HAFL).

Le présent crédit-cadre comprend les subventions versées aux organismes responsables pour l'exécu-tion des mesures d'entretien des forêts protectrices de 2022 à 2024, avec des charges nettes de 6,3 mil-lions de francs. Ce montant englobe les mesures suivantes (tableau 1). Les données se basent sur l'ana-lyse des besoins effectuée auprès des divisions forestières et des triages, et examinée à l'aide de va-leurs empiriques et des bases existantes. Les proportions effectives des mesures peuvent différer des valeurs planifiées.

Mesures	Superficie	Subvention cantonale brute	
Soins en forêts protectrices d'objets	2700 ha	CHF	24 200 000
Soins minimaux dans les versants des cours d'eau	600 ha	CHF	1 100 000
Soins aux jeunes forêts en forêt protec-trice de cours d'eau	550 ha	CHF	2 800 000
Utilisation de câble-grues en forêt pro-protectrice	850 ha	CHF	1 700 000
Total	4700 ha	CHF	29 800 000

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

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

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, reboi-ser et entretenir des forêts ayant une fonction protectrice, adopté par le Conseil-exécutif le 20 no-vembre 2019 (ACE 1246/2019). Au vu du besoin croissant en matière de sécurité et de l'augmentation des risques (changement climatique), l'entretien des forêts protectrices contribue fortement à garantir la sécurité de l'habitat et des infrastructures dans le canton de Berne, 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 sur-faces définies dans la convention-programme RPT Forêts conclue entre la Confédération et le canton. Il s'agit actuellement de 1260 hectares par an pour le canton de Berne. Le plan sectoriel pris en compte dans le crédit-cadre permettra d'entretenir sur la période du crédit-cadre environ 920 hectares supplé-mentaires qui ne sont pas encore convenus avec la Confédération. Dans le cadre de négociations ulté-rieures avec la Confédération, on cherchera à adapter l'objectif en termes de surfaces fixé dans la con-

vention-programme. Si la Confédération répond favorablement aux négociations ultérieures, il en résultera des subventions fédérales supplémentaires allant jusqu'à 4,6 millions de francs pour la période 2022-2024.

5.2 Coûts et financement

Le présent arrêté se rapporte au crédit-cadre brut de 29,8 millions de francs. Il permettra d'octroyer des subventions brutes de 25,2 millions de francs. D'autres subventions brutes de 4,6 millions de francs sont approuvées sous réserve d'une augmentation des moyens dans la convention-programme conclue entre la Confédération et le canton. Le montant brut définitif du crédit-cadre résulte ainsi de l'augmentation effective accordée par la Confédération dans le cadre de la convention-programme à l'issue des négociations ultérieures. Les coûts nets pour le canton s'élèvent à 6,3 millions de francs conformément au calcul suivant.

Crédit-cadre brut sous réserve de cofinancement de la Confédération	CHF	29 800 000
Déduction des subventions fédérales pas encore accordées	CHF	- 4 600 000
Crédit-cadre brut assuré	CHF	25 200 000
Déduction des subventions fédérales accordées dans la convention-programme	CHF	- 18 900 000
Montant déterminant du crédit subventions cantonales nettes	CHF	6 300 000

Tableau 2 : calcul du montant déterminant du crédit

Le plan de financement 2022-2024 comprend des subventions cantonales d'un montant net de 6,3 millions de francs pour l'entretien planifié des forêts protectrices. Le présent arrêté n'entraîne donc pas de besoins supplémentaires nets pour la période 2022-2024.

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 forestiers 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

A 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 (bostryches 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 présent crédit-cadre.

9. Référendum financier

Le présent arrêté est soumis au référendum facultatif et doit faire l'objet d'une publication dans la Feuille officielle du canton de Berne.

Pièces jointes
– projet d'ACE