

Sommaire Partie 7: Explications spécifiques à la convention- programme dans le domaine des forêts protectrices

Y compris la protection de la forêt, en et hors forêt

7	Explications spécifiques à la convention- programme dans le domaine des forêts protectrices	2	Annexes à la partie 7	14
7.1	Contexte du programme	2	A1 Définition de la surface traitée	14
7.1.1	Bases légales	2	A2 Quand faut-il élaborer une stratégie forêt-gibier?	15
7.1.2	Situation actuelle	2	A3 Recouvrements avec le programme Biodiversité en forêt	16
7.1.3	Perspectives	4	A4 Controlling des objectifs du programme	17
7.2	Politique du programme	5	A5 Annexe au chiffre 7.1 de la convention-programme «Forêts protectrices»: notice LPN/LChP	18
7.2.1	Fiche de programme	5		
7.2.2	Calcul des moyens financiers	6		
7.2.3	Objectifs du programme	9		

7 > Explications spécifiques à la convention-programme dans le domaine des forêts protectrices

y compris la protection de la forêt, en et hors forêt

7.1 Contexte du programme

7.1.1 Bases légales

Pour la convention-programme en général

Art. 77 Cst.	La Confédération veille à ce que les forêts puissent remplir leur fonction protectrice.	
Art. 20 LFo	Les cantons édictent les prescriptions nécessaires en matière d'aménagement et de gestion; ils doivent garantir des soins minimums.	Entretien des forêts protectrices
Art. 37 LFo	La Confédération alloue aux cantons, sur la base de conventions-programmes, des indemnités globales pour l'entretien des forêts protectrices et la garantie des infrastructures nécessaires à cet entretien.	Indemnités
Art. 18 OFo	Les cantons désignent les forêts à fonction protectrice et veillent à associer la population à la procédure de planification.	
Art. 40 OFo	Les indemnités en faveur des forêts protectrices dépendent des dangers potentiels et des risques de dommages, de la surface de forêt protectrice, de l'infrastructure nécessaire et de la qualité de la prestation.	

Forêt-gibier en forêt protectrice

Art. 27 LFo / art. 3, al. 1, LChP	Les cantons édictent des prescriptions visant à prévenir une prolifération nuisible du gibier et à garantir la conservation des forêts.	
Art. 31 OFo	Les dégâts causés par le gibier font l'objet d'une stratégie forêt-gibier intégrée dans la planification forestière.	

Pour la protection des forêts¹

Art. 37a et 37b LFo OPV	Mesures de lutte contre les dégâts aux forêts hors forêt protectrice et hors forêt	Dégâts aux forêts
-------------------------	--	--------------------------

7.1.2 Situation actuelle

Durant la deuxième période RPT, un groupe d'accompagnement, composé de représentants des cantons de FR, GR, LU, OW, SG, VD et VS, s'est livré à une analyse des forces et faiblesses du programme Forêts protectrices. Avec des prestations forfaitaires

Analyse des forces et faiblesses du programme

¹ Sous réserve de l'adoption de la modification en cours de la loi sur les forêts (art. 28a, 29, 37a, 38, 38a et 39 LFo ; cf. FF 2014 4775).

par hectare de forêt protectrice traité, le programme Forêts protectrices est très facile à mettre en œuvre. Les instructions pratiques NaiS fournissent un indicateur de qualité clair. La convention-programme laisse une bonne marge de manœuvre aux cantons pour le traitement des forêts protectrices et par le biais de solutions de substitution, les moyens financiers peuvent être transférés d'un objectif du programme à un autre. Cependant, chaque modification apportée aux objectifs de la convention-programme génère une charge administrative considérable. De même qu'une solution satisfaisante dans le domaine forêt-gibier n'a pas encore été trouvée.

La réglementation existante pour la prévention et la lutte contre les dangers biotiques et abiotiques est parfois lacunaire et en conséquence insuffisante. Le financement urgent et nécessaire des mesures de prévention et de lutte doit être possible, même hors forêt protectrice, et la séparation faite dans ce domaine par la législation sur les subventions entre forêts protectrices et forêts non protectrices doit être abrogée. Au cas où la révision de la loi forestière entrerait en vigueur en 2016, les explications suivantes seront valables. Selon la situation législative, des changements sont possibles et entraîneraient une adaptation de ces explications.

Comme les mesures de protection sont déjà soutenues en forêt protectrice par la Confédération et comme ces mesures hors forêt protectrice devraient être financées sous forme d'indemnité, l'objectif du programme «Protection des forêts (organismes nuisibles et dégâts aux forêts hors forêt protectrice)» est rattaché à la convention-programme Forêts protectrices durant une période considérée comme pilote. Cela doit permettre d'exploiter les synergies et de simplifier les procédures administratives lors de la mise en œuvre.

Pour la troisième période RPT, la direction de l'OFEV a en outre souhaité qu'une optimisation des objectifs du programme et des indicateurs soit recherchée et que la contribution fédérale par indicateur et la répartition des moyens financiers pour l'atteinte des objectifs soient vérifiées.

C'est pourquoi, il a été procédé à un certain nombre de modifications dans la perspective de la troisième période RPT; voici les principales:

- > Les transferts des moyens financiers entre les objectifs de programme sont simplifiés: l'accord écrit de la division spécialisée de l'OFEV suffit. Une adaptation de la convention-programme n'est plus nécessaire.
- > La répartition des moyens reste fondée sur l'indice des forêts protectrices. Ce dernier est calculé de manière identique à la deuxième période. Selon les possibilités financières de l'ensemble du programme, il sera désormais possible de prendre en compte les besoins annoncés par les cantons.
- > Le domaine «forêt-gibier» est traité de façon plus détaillée dans le présent manuel (IQ 4 Forêt-gibier, annexe A2).
- > Après examen des résultats du Réseau d'exploitations forestières², il a été décidé de conserver une contribution fédérale forfaitaire de 5000 francs par hectare de forêt protectrice traité.

² Réseau d'exploitations forestières de la Suisse, résultats pour les périodes 2008–2010, 2011 et 2012 (HAFL Zollikofen, 2012 et 2013).

- > A titre d'essai, les mesures de protection des forêts sont entièrement intégrées dans la convention-programme Forêts protectrices, y compris les mesures exécutées hors forêt protectrice et hors forêt, ainsi que les mesures visant à réduire les risques d'incendie de forêt. La répartition des moyens s'effectue selon les indications données au point 7.2.2, sous Protection des forêts.

7.1.3 Perspectives

En réalité, ce ne sont pas les soins apportés aux forêts protectrices qui devraient être indemnisés, mais plutôt les dommages évités grâce à elles. Ceux-ci ne sont néanmoins pas directement mesurables, puisqu'ils ne surviennent pas.

La surface de forêt protectrice qui remplit les exigences minimales de NaiS peut être considérée comme un élément d'appréciation indirect des dommages évités. A long terme, la Confédération souhaite que ce critère soit utilisé pour définir les besoins à l'échelle nationale concernant la prestation de protection assurée par les forêts. C'est pourquoi l'OFEV a lancé en 2013 un projet dont le but est d'attribuer aux placettes d'échantillonnage de l'Inventaire forestier national suisse (IFN) une association forestière selon NaiS et de créer ainsi les bases qui permettront à terme de déterminer les surfaces de forêt remplissant les exigences minimales fixées par NaiS. En attendant, le montant du forfait par hectare de forêt protectrice traité sera défini sur la base des indicateurs du Réseau d'exploitations forestières de la Suisse (REP) (cf. point 7.2.2).

L'infrastructure nécessaire à la gestion des forêts protectrices doit également être indemnisée à long terme par un forfait à la surface (tenant compte des conditions topographiques et des procédés utilisables pour la récolte du bois). Mais pour ce faire, de nombreux tests et vérifications méthodiques sont nécessaires.

Les conventions-programmes doivent autant que possible être basées sur des prestations. Concernant la protection des forêts, il est prévu d'utiliser cette période de programme pour rassembler des données empiriques et examiner les techniques actuelles de surveillance et de traitement, de manière à pouvoir développer pour les périodes suivantes une solution homogène et basée sur les prestations, qui sera applicable pour les forêts protectrices ou non. Actuellement, cela est très difficile à réaliser parce qu'il n'y a que très peu de données sur les coûts, qu'une référence de surface manque pour les mesures de protection prises hors forêt et que de nouveaux organismes nuisibles peuvent apparaître.

En 2013, l'OFEV a lancé un projet qui s'occupe du traitement sylvicole des berges le long des cours d'eau. Les conclusions qui en seront tirées serviront à compléter les profils d'exigences NaiS applicables à la forêt pour les torrents et les crues; ce qui comprend de manière implicite l'effet hydrologique de la forêt dans le voisinage immédiat des cours d'eau. L'adaptation de ces profils se fera au plus tôt pour la quatrième période RPT.

La surface de forêt protectrice comme élément d'appréciation indirect pour indemniser la prestation de protection

7.2 Politique du programme

7.2.1 Fiche de programme

Fiche de programme Forêts protectrices y c. protection des forêts (en et hors forêt), art. 37, 37a et 37b LFo				
Mandat légal		Protection de la population et des biens matériels d'une valeur notable contre les dangers naturels Prévention et réparation des dégâts aux forêts		
Objectif du produit (effets recherchés)		La protection de la population, de l'environnement et des biens matériels contre les dangers naturels gravitaires est assurée grâce au renforcement et au maintien de l'efficacité des forêts protectrices. Les forêts remplissent durablement leurs fonctions, y compris après des atteintes biotiques et abiotiques.		
Priorités et instruments de l'OFEV		La répartition des fonds disponibles est orientée sur l'efficacité et dépend: <ul style="list-style-type: none"> • de la délimitation des forêts protectrices (allocation des ressources selon les dangers et les dommages potentiels); • des exigences de qualité fixées dans les instructions pratiques NaiS (mesures faites au bon moment, adaptées à la station, efficaces et proportionnées); • de la mise en danger et de l'importance des fonctions de la forêt. 		
ID	Objectifs du programme (objectifs de prestations)	Indicateurs de prestation	Indicateurs de qualité	Contribution fédérale
08-1	OP 1: Traitement des forêts protectrices Traitement des forêts protectrices selon les instructions pratiques NaiS, y c. mesures d'accompagnement pour maintenir et renforcer l'efficacité de la protection	IP 1.1: Surfaces de forêt protectrice traitées selon les instructions pratiques NaiS (ha)	IQ 1: Profil d'exigences correspondant au danger naturel et à la station IQ 2: Analyse des effets sur des placettes témoins IQ 3: Contrôle de l'exécution IQ 4: Forêt et gibier	5000 francs/ha ³
08-2	OP 2: Garantie des infrastructures Garantie des infrastructures pour traitement des forêts protectrices, y c. protection contre les incendies	IP 2.1: Aucun indicateur de prestation; réalisation conforme à la planification cantonale et à la convention-programme	IQ 5: Exigences posées aux projets	Contribution globale définie par la convention-programme
08-3	OP 3: Protection des forêts Organismes nuisibles / dégâts aux forêts	IP 3.1: Surfaces surveillées en forêt (ha) IP 3.2: Surfaces surveillées hors forêt (ha) IP 3.3: Coûts des mesures de prévention et de lutte contre les dégâts aux forêts mises en œuvre en forêt (doit se limiter aux mesures indispensables) IP 3.4: Coûts des mesures de prévention et de lutte contre les dégâts aux forêts mises en œuvre hors forêt (doit se limiter aux mesures indispensables)	IQ 6: Respect des stratégies nationales de lutte en vigueur IQ 7: Gestion des dégâts abiotiques, si les fonctions de la forêt sont gravement mises en danger par l'événement lui-même ou par des dommages consécutifs	40 % des coûts nets

Pour OP 1 et OP 2, la fiche de programme se rapporte au périmètre cantonal de forêts protectrices délimité selon les critères harmonisés dans le cadre du projet SilvaProtect-CH. Pour OP 3, elle se rapporte à tout le territoire cantonal.

Périmètre de forêts protectrices

L'OFEV dispose des possibilités suivantes pour piloter l'engagement des moyens financiers:

Délimitation des forêts protectrices

Le potentiel de dangers est défini en recourant à une modélisation des processus. Les modèles utilisés doivent être régulièrement adaptés à l'état des connaissances afin de maintenir voire d'améliorer la crédibilité des résultats. L'utilisation de modèles alterna-

Définition du potentiel de dangers

³ Le forfait versé par la Confédération s'obtient en prenant 40 % des coûts moyens nets (coûts totaux moins éventuelles recettes).

tifs n'a que peu d'influence sur les résultats calculés; la modélisation du potentiel de dangers constitue une donnée de base et non à proprement parler un élément de pilotage pour l'engagement des moyens financiers.

La définition du potentiel de dommages déterminant est la grandeur clé pour la délimitation des surfaces de forêt protectrice. Comme seules des séries de données disponibles à l'échelle nationale peuvent être utilisées, la différenciation ne peut pas s'effectuer librement, mais uniquement selon des catégories préétablies. Toute modification dans la définition du potentiel de dommages a aussi des répercussions sur le programme Ouvrages de protection et données de base sur les dangers.

Définition du potentiel de dommages

Exigences de qualité fixées dans les instructions pratiques NaiS

Les instructions pratiques NaiS comprennent les quatre éléments du contrôle des résultats: analyse des objectifs, analyse des effets, contrôle de l'exécution et contrôle de l'atteinte des objectifs. Comme les mesures exécutées dans les forêts protectrices ne produisent leurs effets – selon la station – qu'au bout de plusieurs années ou décennies, le contrôle des résultats ne se prête pas directement au pilotage des moyens financiers. A moyen terme, ce contrôle devrait néanmoins permettre d'identifier les mesures les plus efficaces.

Contrôle des résultats: quatre éléments

Les instructions pratiques NaiS prévoient d'abord de déterminer la nécessité d'intervenir. Ensuite, on opte pour des mesures conformes aux exigences d'efficacité et de proportionnalité. Celles-ci dépendent essentiellement de la station et de l'état initial et ne sont donc (pour l'instant) pas modélisables. C'est pourquoi l'établissement des priorités pour les surfaces à traiter relève de la responsabilité des cantons. Dans le cadre du controlling, la Confédération peut vérifier par sondage si les mesures réalisées sont effectivement efficaces et proportionnées.

7.2.2 Calcul des moyens financiers

D'après la planification financière de la Confédération, près de 70 millions de francs par an sont dévolus au domaine Forêts protectrices, y c. protection des forêts en forêt protectrice, forêt-gibier et infrastructures. Environ 3 millions de francs par an sont réservés pour les mesures de prévention et de lutte contre les dégâts aux forêts hors forêt protectrice et hors forêt.

Environ 73 millions de francs par an

Clé de répartition des moyens

L'indice des forêts protectrices constitue la base de répartition des moyens financiers entre les cantons. Il correspond au pourcentage par canton des processus pertinents en termes de dommages⁴ situés en forêt par rapport à l'ensemble de la surface nationale modélisée.

Répartition des fonds basée sur la modélisation dans le projet SilvaProtect-CH

Une réserve de négociation appropriée est constituée pour répondre aux besoins financiers de la protection de la forêt. Les besoins annoncés par les cantons sont pris en compte dans la limite des possibilités financières de l'ensemble du programme.

⁴ La surface des processus pertinents en termes de dommages se calcule en croisant la surface touchée par des processus pertinents en termes de dangers (chutes de pierres, avalanches, glissements de terrain et processus liés aux cours d'eau) avec le potentiel de dommages défini (sur la base des dernières données nationales de l'OFS). Tous les processus de dangers ont la même pondération, et aucun chevauchement n'est pris en compte.

Contribution de base par hectare de forêt protectrice traité

Comme l'a montré la première période de programme, les cantons ne s'impliquent pas tous de la même manière dans l'entretien des forêts protectrices. Certains ont parfois investi davantage de moyens que la Confédération et ont de ce fait largement dépassé l'objectif de surfaces traitées. Mais il n'existe aucun lien entre l'engagement des cantons et les coûts d'entretien qui sont effectivement supportés par les prestataires, à savoir les propriétaires forestiers. C'est pourquoi la contribution de base se fonde sur les coûts moyens nets actuels qui ont été calculés à partir des chiffres issus des projets pilotes effor2 VS et VD ou fournis par les cantons en général, mais aussi à partir des résultats du réseau d'exploitations forestières de la Suisse (REP). Ces résultats ont révélé que les activités d'exploitation en forêt protectrice n'ont généré aucun bénéfice entre 2009 et 2012. C'est pourquoi la Confédération a décidé de conserver pour la troisième période RPT une contribution de base de 5000 francs par hectare. Cela correspond à environ 40 % des coûts moyens nets de 12 500 francs par hectare. A moyen terme, les coûts effectifs pourront être relevés de manière plus précise. La révision du CEforestier devra permettre une saisie par surface traitée. Pour ce faire, l'OFEV y a intégré un module «forêts protectrices».

Contribution de base de
5000 francs par hectare

Mesures couvertes par la contribution de base

Les mesures suivantes visent ou participent au maintien et au renforcement de la fonction protectrice de la forêt et sont donc couvertes par la contribution de base:

- > Soins aux forêts protectrices, y c. planification
- > Analyse des effets sur des placettes témoins (indicateur de qualité IQ 2)
- > Mesures forêt-gibier si nécessaires (indicateur de qualité IQ 4)
- > Mesures d'entretien des biotopes
- > Aides au reboisement, petits reboisements et sentiers d'accès

Les mesures suivantes ne sont pas comprises dans le calcul des coûts:

- > Mesures isolées contribuant uniquement à réduire les dangers qui menacent les zones habitées, les infrastructures ou les installations de loisirs et sont liées au boisement lui-même (coupes de sécurité)
- > Mesures non nécessaires pour le maintien et le renforcement de la fonction protectrice de la forêt mais servant à d'autres fonctions (biodiversité, détente, etc.)
- > Mesures servant à assurer la continuité des activités d'un bénéficiaire (surveillance des routes ou des voies ferrées, etc.)

Les mesures techniques temporaires importantes et les reboisements étendus dans les forêts protectrices (coûts >100 000 francs) ne sont pas pris en considération dans le programme Forêts protectrices. De telles mesures ne s'avèrent qu'exceptionnellement nécessaires et sont traitées par l'OFEV en même temps que les autres mesures techniques du domaine des dangers naturels et, par conséquent, intégrées dans la fiche de programme Ouvrages de protection.

Les mesures de protection des forêts ne font pas partie des contributions de base. Elles sont indemnisées en fonction des coûts, calculés généralement selon les forfaits cantonaux. A la demande des cantons, un montant destiné aux mesures de protection des

forêts est fixé dans la convention-programme comme indicateur de prestation Protection des forêts.

Pas de coûts restants pour les propriétaires forestiers

La Confédération part du principe que le propriétaire forestier n'a pas à supporter les coûts restants liés à l'entretien des forêts protectrices (pour autant qu'il n'assume pas simultanément une responsabilité publique pour la sécurité vis-à-vis des dangers naturels). Les coûts restants devraient, en vertu de l'art. 35, al. 1, let. c et d, LFo, être assumés par le canton, les communes ou des tiers (p. ex. organes responsables des infrastructures), comme c'est d'ordinaire le cas pour toutes les autres mesures de protection contre les dangers naturels.

Prise en charge des coûts restants par le canton, les communes ou des tiers

Infrastructures pour le traitement des forêts protectrices

Les besoins financiers pour les infrastructures varient fortement d'un canton à l'autre en raison des grandes différences d'accessibilité. Aucune valeur limite générale à caractère contraignant n'est donc fixée en vue d'une application à tous les cantons. Les moyens dévolus aux infrastructures ne doivent toutefois pas excéder un plafond de 25 % sur l'ensemble du programme Forêts protectrices de tous les cantons.

Moyens dévolus aux infrastructures plafonnés à 25 %

Lors des négociations relatives au programme, les cantons exposent à la Confédération leurs besoins financiers en s'appuyant sur leur planification des infrastructures. La Confédération prend ensuite en compte ce besoin dans le cadre des possibilités de l'ensemble du programme.

Dans le calcul des coûts donnant droit à contribution, il faut déduire des coûts totaux les contributions perçues par des tiers qui tirent un bénéfice spécial des mesures subventionnées ou qui ont contribué à un éventuel dommage.

Dans le cas où les moyens nécessaires pour garantir les infrastructures s'avèrent moins importants que prévu, les moyens excédentaires peuvent être utilisés selon le point 10.3 Solution de substitution de la convention-programme pour les soins aux forêts protectrices (objectif 08–1).

Protection des forêts

La Confédération retient une réserve pour pouvoir parer aux imprévus. Qu'il s'agisse de la surveillance ou de la gestion des dégâts aux forêts, une distinction doit être faite entre les coûts liés aux mesures en forêt et hors forêt. Pour des raisons d'efficacité, la surveillance spécifique des zones menacées est hautement prioritaire.

Lors de sa demande de besoins, le canton spécifie les surfaces ainsi que les dégâts biotiques et abiotiques qu'il entend (ou s'attend à devoir) surveiller et traiter. Il précise également le montant qu'il va consacrer aux mesures mises en œuvre en forêt ou hors forêt. Pour la mise en œuvre en forêt, le canton estime la part (en pourcent) consacrée aux mesures en forêt protectrice et la part (en pourcent) consacrée aux mesures hors forêt protectrice. Suivant l'exemple de l'objectif du programme «Traitement des forêts protectrices», la contribution fédérale s'élève à 40 % des coûts nets (charges après déduction des recettes éventuelles de la vente du bois). L'indemnisation se fait selon les charges, qui peuvent être calculées sur la base de forfaits cantonaux.

Tout recours à une solution de substitution est appliqué conformément au point 10.3 de la convention-programme. L'équilibre financier dans le domaine de la protection des forêts passe en première priorité. Si ces moyens financiers ne sont pas totalement utilisés, ils peuvent être employés pour le traitement supplémentaire des forêts protectrices.

7.2.3 Objectifs du programme

OP 1 Traitement des forêts protectrices selon la méthode NaiS

Indicateur de prestation

IP 1.1 Surfaces de forêt protectrice traitées selon la méthode NaiS (en ha)

La convention-programme conclue entre la Confédération et le canton porte sur l'étendue des forêts protectrices à traiter. Les surfaces traitées comprennent toutes les surfaces qui sont directement influencées par une intervention au sens de NaiS. L'annexe A1 indique la façon exacte dont elles sont définies.

Le canton est libre de choisir les surfaces d'intervention à l'intérieur du périmètre de forêts protectrices. Le «mélange de surfaces» défini par le canton peut donc se composer de surfaces dont les coûts de traitement sont différents. Il appartient au canton de trouver un juste équilibre entre les surfaces de forêt protectrice dont l'entretien est cher et celles dont l'entretien est moins coûteux.

Indicateurs de qualité

IQ 1 Profil d'exigences correspondant au danger naturel et à la station concernés

La méthode NaiS «Gestion durable des forêts de protection» décrit la manière dont les forêts protectrices doivent être traitées. Les standards correspondants sont contraignants pour les soins aux forêts et ont été publiés dans les instructions pratiques «Gestion durable des forêts de protection. Soins sylvicoles et contrôle des résultats» (Frehner et al. 2005). L'OFEV soutient des cours spécialisés dans les cantons pour la mise en œuvre de ces instructions en dehors de la convention-programme sur les forêts protectrices.

La méthode NaiS décrit les exigences

La marge de manœuvre en ce qui concerne l'intensité de l'intervention est déterminée par le profil d'exigences relatif au danger naturel dominant et au type de station.

IQ 2 Analyse des effets sur des placettes témoins

Dans le cadre des instructions pratiques NaiS, la Confédération définit les recommandations pour le traitement des forêts protectrices. Mais un effet durable de protection ne peut être atteint que si les mesures sont adaptées aux conditions locales. Ces dernières doivent donc être déterminées par des professionnels compétents avec des connaissances locales. L'analyse des effets permet de s'assurer que les mesures prises ou les mesures auxquelles on a renoncé ont, à long terme, l'influence recherchée sur l'état des forêts. Elle aide les exploitants locaux à évaluer et à traiter les forêts protectrices de manière toujours plus efficace.

Observation et documentation des placettes témoins

Sur des placettes témoins, l'exploitant observe et documente sur le long terme l'efficacité de ses mesures ou des interventions auxquelles il aura consciemment renoncé. Les services forestiers cantonaux soutiennent cette tâche et assurent la documentation sur le long terme. La façon dont les cantons s'acquittent de cette tâche relève de leur compétence. La Confédération fournit des recommandations pour l'exécution dans le cadre des instructions pratiques NaiS, auxquelles les cantons peuvent se référer.

Les effets des mesures réalisées ne peuvent pas être observés sur la courte période contractuelle de quatre ans. C'est pourquoi les éventuels contrôles par sondage effectués en commun par la Confédération et le canton se borneront à vérifier si le canton a créé les conditions nécessaires à une analyse ultérieure des effets.

Analyse ultérieure des effets

L'analyse des effets facilite aussi le travail de communication et la formation continue des responsables au niveau local.

IQ 3 Contrôle de l'exécution

Le canton doit mettre en place et documenter un contrôle de l'exécution. La manière dont il le réalise relève de sa compétence. La Confédération fournit des recommandations pour l'exécution dans le cadre des instructions pratiques NaiS, sur lesquelles les cantons peuvent s'appuyer. Pour planifier ce contrôle, il doit avoir une vue d'ensemble de toutes les mesures concernant son territoire.

Contrôle de l'exécution mis en place et documenté par le canton

Le contrôle de l'exécution permet de vérifier si les mesures prévues ont été réalisées au bon endroit et dans les règles de l'art. Pour cela, il est nécessaire de disposer d'un plan d'exécution (de préférence sous forme numérique ou sinon de carte) mais aussi, pour chaque intervention, à la fois d'une description simple des mesures prises (p. ex. soins aux jeunes peuplements, éclaircies stabilisatrices, protection des forêts, formulaire 2 NaiS, etc.) et d'une affectation à un type de traitement (ou à une placette témoin).

Le rythme des interventions dépend de la nécessité d'intervenir, conformément à la méthode NaiS.

IQ 4 Forêt-gibier

L'aide à l'exécution Forêt et gibier s'applique comme indicateur de qualité. Elle régit l'élaboration des stratégies forêt-gibier et les mesures donnant droit à une aide. Une stratégie forêt-gibier est à réaliser si, sur des surfaces données et malgré la régulation de base, les valeurs cibles de rajeunissement ne peuvent plus être atteintes sans recourir à des mesures passives de prévention des dégâts dus au gibier. L'annexe A2 précise dans quels cas et dans quelles conditions une stratégie cantonale ou régionale doit être établie.

Aide à l'exécution Forêt et gibier

L'élaboration des stratégies forêt-gibier incombe en premier lieu aux services cantonaux chargés de la chasse et des forêts. Lors de l'élaboration et de la planification des mesures, d'autres groupes d'intérêts concernés doivent être généralement associés. Les zones de gestion du gibier et les stratégies forêt-gibier doivent être planifiées à l'échelon intercantonal, où cela est nécessaire et pertinent.

L'aide à l'exécution Forêt et gibier décrit les éléments qui doivent constituer une stratégie forêt-gibier. L'OFEV peut jouer un rôle de conseil et de médiation lors de l'élaboration du document. S'il apparaît que l'établissement et la mise en œuvre de la stratégie nécessitent des discussions approfondies, alors celles-ci doivent être menées sous la forme d'entretiens forêt-gibier conduits à intervalles réguliers dans le canton concerné et en présence de l'OFEV. Ces entretiens peuvent être sollicités par les cantons comme par l'OFEV. Toute nouvelle stratégie forêt-gibier élaborée et/ou mise en œuvre avec le cofinancement de la Confédération doit être soumise à l'avis de l'OFEV (cf. aide à l'exécution Forêt et gibier, p. 17). L'approbation définitive est néanmoins du ressort des cantons.

Lorsqu'elle alloue des moyens pour l'établissement et la mise en œuvre d'une stratégie forêt-gibier, la Confédération prévoit un contrôle des résultats, comprenant des contrôles par sondage ainsi que l'examen de la stratégie elle-même et du contrôle des résultats effectué par le canton (contrôle de l'exécution, analyse des effets, contrôle de l'atteinte des objectifs et analyse des objectifs). Conformément au point 3.2.3 de l'aide à l'exécution Forêt et gibier, elle peut subventionner les mesures de prévention des dégâts dus au gibier prises dans le cadre des stratégies forêt-gibier approuvées soit par l'intermédiaire de la convention-programme Forêts protectrices (mesures actives et, dans des cas motivés, mesures passives) soit par l'intermédiaire de la convention-programme Gestion des forêts (mesures actives).

OP 2 Garantie des infrastructures nécessaires au traitement des forêts protectrices

Indicateur de prestation

IP 2.1 Réalisation conforme à la planification cantonale et à la convention-programme

L'objectif de programme 2 décrit les mesures d'infrastructure nécessaires pour la gestion d'une surface de forêt protectrice (desserte de base, mesures de protection contre le feu, promotion du câble-grue, bâtiments tels que hangars). Seules les mesures axées sur l'objectif de protection sont subventionnées. Ces mesures comprennent notamment la remise en état (après des événements naturels), l'aménagement (consolidation, élargissement), le remplacement (à l'échéance de la durée de vie technique), la construction et l'entretien des infrastructures. L'étendue des mesures prévues est précisée dans la convention-programme sur la base de la planification cantonale.

Seules les mesures axées sur l'objectif de protection sont subventionnées.

La délimitation entre les mesures (p. ex. pour l'entretien périodique et courant) qui sont subventionnées par les pouvoirs publics et celles qui doivent être financées par le maître d'ouvrage est du ressort du canton.

Indicateur de qualité

IQ 5 Exigences posées aux projets

Les mesures de l'objectif 2 du programme ne sont financièrement soutenues que si elles sont nécessaires au traitement d'une surface de forêt protectrice. L'étendue des

mesures prévues est précisée dans la convention-programme sur la base de la planification cantonale.

Tous les projets doivent remplir les critères suivants:

- > Les projets doivent avoir été approuvés par le canton.
- > La planification cantonale doit se faire avec la participation de tous les intéressés. Les bénéficiaires directs doivent participer au financement, conformément à l'art. 38a, al. 2, LFo.
- > Le besoin doit être démontré (p.ex. sur la base d'une planification forestière et d'une étude de variantes). Le rapport coûts / bénéfices doit être inférieur à 1. Le calcul doit être transparent et reproductible.

En vue de garantir la qualité, l'exécution des travaux doit respecter les directives, normes techniques et instructions concernées (SIA, VSS, SAFS, publications de l'OFEV, etc.).

OP 3 Protection des forêts

Indicateurs de prestation

IP 3.1 Surfaces surveillées en forêt (en ha)

Les coûts pris en compte sont les coûts moyens liés aux mesures de surveillance réalisées en forêt selon le programme cantonal de mise en œuvre des stratégies nationales et actuelles de lutte dans les périmètres de surveillance correspondants. Les coûts liés à l'activité de surveillance ordinaire assurée par les services forestiers publics et les propriétaires forestiers en dehors de ces périmètres spécifiques ne sont pas imputables.

IP 3.2 Surfaces surveillées hors forêt (en ha)

Identique à l'IP 3.1

IP 3.3 Coûts des mesures de prévention et de lutte contre les dégâts aux forêts mises en œuvre en forêt

Les coûts pris en compte sont les coûts liés aux traitements des surfaces de forêt contre des dégâts d'origine biotique ou abiotique, après déduction des recettes éventuelles, liées notamment à la vente de bois (coûts nets). Il faut intervenir au bon moment, traiter aussi peu de surfaces que possible mais autant que nécessaire, afin que l'objectif premier de garantir durablement les fonctions de la forêt puisse être atteint. Des mesures visant spécialement la réduction des risques d'incendie de forêt sur les stations sèches, sur les zones proches d'habitations ou le long de voies de circulation sont aussi possibles.

IP 3.4 Coûts des mesures de prévention et de lutte contre les dégâts aux forêts mises en œuvre hors forêt

Identique à l'IP 3.3

Indicateurs de qualité

IQ 6 Respect des stratégies nationales de lutte en vigueur (dangers et dégâts biotiques)

Des stratégies nationales de lutte existent ou restent à élaborer pour différents organismes nuisibles.⁵ De manière générale, les stratégies de lutte définissent les exigences spécifiques pour la surveillance et la lutte. Concernant les organismes pour lesquels il n'existe encore aucune stratégie nationale au moment de l'entrée en vigueur de la convention-programme, les dispositions de l'ordonnance fédérale sur la protection des végétaux sont applicables, de même que d'éventuelles prescriptions cantonales, pour autant qu'elles satisfassent les exigences fédérales.

IQ 7 Gestion des dégâts abiotiques, si les fonctions de la forêt sont fortement mises en danger par l'événement ou des dommages consécutifs

La gestion des dégâts abiotiques causés aux forêts par des événements tels que des tempêtes ou des incendies ne sont subventionnées par la Confédération que si les fonctions de la forêt sont *fortement* mises en danger soit par l'événement, soit par les dommages consécutifs. La décision quant à l'existence ou non d'une mise en danger importante des fonctions de la forêt doit s'appuyer sur la planification forestière cantonale ou régionale. Les interventions doivent avoir lieu au bon moment afin d'être efficaces et d'éviter tout dommage consécutif. En forêt protectrice, les mesures de lutte contre les dégâts biotiques et abiotiques doivent être conformes aux profils d'exigences NaiS. La décision de laisser le bois sur place ou de l'évacuer (en cas de dégâts de tempête) doit être motivée, p. ex. au sens de l'annexe 7 des instructions pratiques NaiS. Les mesures de réduction du risque d'incendie ne peuvent être mise en œuvre que sur les surfaces ayant un risque élevé d'incendie. C'est notamment le cas à proximité d'habitations ou de routes ainsi que dans les endroits où la pression exercée par les visiteurs est forte et/ou sur les stations sèches. Les déchets de coupe facilement inflammables doivent également être pris en considération. La proximité d'habitations contribue d'une part à la probabilité de déclenchement d'un incendie de forêt. D'autre part, cette proximité est une condition pour un enjeu important et pour une grande mise en danger des personnes et des habitations. L'une des mesures possibles consiste à rassembler et éventuellement à évacuer les déchets de coupe, qui peuvent également être traités pour qu'ils se décomposent plus rapidement (p. ex. broyage). Les branches inflammables sont considérées comme des déchets de coupe. Le bois mort de gros diamètre (debout ou couché) peut être exceptionnellement broyé ou évacué, c'est-à-dire limité aux risques d'incendie très élevés.

⁵ L'OFEV se base sur une feuille de route pour élaborer des stratégies de lutte spécifiques aux différents organismes.

> Annexes à la partie 7

A1 Définition de la surface traitée

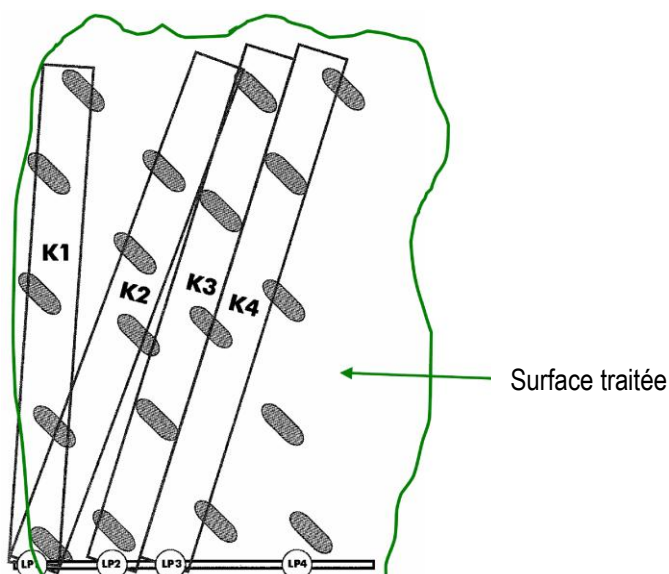
La surface traitée correspond à la partie du périmètre de forêts protectrices qui est concernée, durant la période de programme, par des mesures d'entretien et de rajeunissement basées sur la méthode NaiS et axées sur l'objectif sylvicole à long terme.

Elle comprend également les parties du périmètre d'intervention dans lesquelles aucune mesure proprement dite n'a été réalisée, p. ex. les surfaces situées entre deux trouées de rajeunissement ou celles qui ne peuvent pas être atteintes par deux lignes de câblage voisines. La surface doit donc être délimitée en fonction des objectifs forestiers et de critères techniques liés à la récolte du bois, c'est-à-dire de façon pragmatique et rationnelle, comme cela se fait déjà dans les projets de sylviculture sur la base des cartes d'intervention.

Dans les surfaces de forêt jardinée et pérenne, dans lesquelles des interventions extensives sont menées à un rythme soutenu, une prise en compte intégrale de toute la surface circonscrite n'est pas toujours justifiée. Ni du reste dans d'autres peuplements étagés, lorsque seule une mesure partielle est exécutée (p. ex. soins aux jeunes peuplements). En pareil cas, une réduction de surface adéquate doit être appliquée selon un pourcentage correspondant.

La fig. 1 donne un exemple de définition de surface traitée:

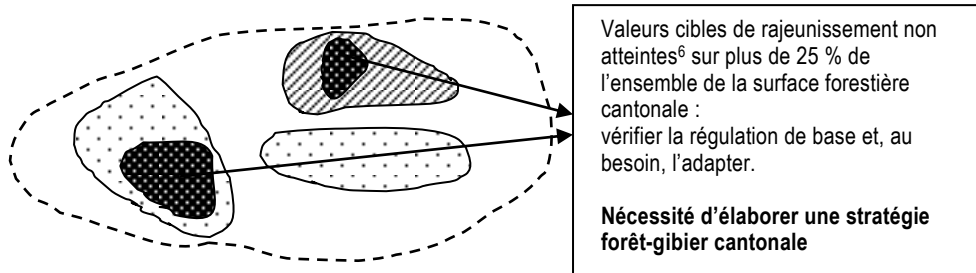
Fig. 1 > Surface traitée avec bandes de rajeunissement et lignes de câblage, selon Heinimann (2003, modifiée)



A2 Quand faut-il élaborer une stratégie forêt-gibier?

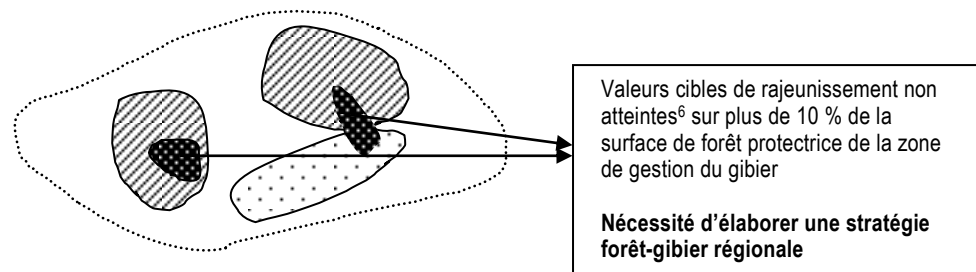
Il y a lieu d'élaborer une stratégie forêt-gibier cantonale ou régionale lorsque les critères suivants sont remplis:

Seuil de tolérance (à l'échelon cantonal):

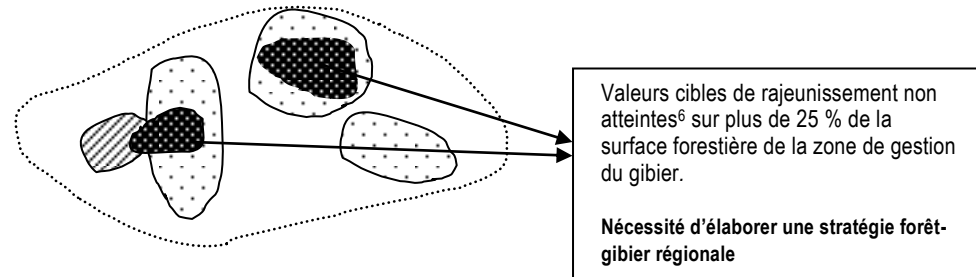


Seuil stratégique (à l'échelon des zones de gestion du gibier)

a) Zones de gestion du gibier comprenant une part minimale de 20 % de forêt protectrice:



b) Zones de gestion du gibier comprenant une part de forêt protectrice inférieure à 20%:



Légende:



⁶ Valeurs cibles de rajeunissement non atteignables sans mesures passives de prévention des dégâts dus au gibier, malgré la régulation de base. Valeurs cibles de rajeunissement selon NaiS pour les forêts protectrices et selon bases cantonales pour les autres forêts. En dehors des forêts protectrices, les exigences de base d'une sylviculture proche de la nature peuvent servir de document technique.

A3 Recouvrements avec le programme Biodiversité en forêt

Objectif prioritaire

Garantir l'effet protecteur de la forêt et maintenir la biodiversité sont des objectifs prioritaires de la politique forestière de la Confédération. Afin d'atteindre ces buts avec les ressources financières limitées à disposition, ces dernières doivent être engagées de manière aussi efficace et efficiente que possible. Il convient donc d'utiliser au mieux les synergies.

Garantir l'effet protecteur de la forêt et maintenir la biodiversité

Bases juridiques

- > Art. 77 Cst.
- > Art. 20 LFo (cf. aussi de lege ferenda, FF 2007 3679)

Principes régissant les recouvrements avec le programme Biodiversité en forêt:

- > Les cantons déterminent le périmètre de leurs forêts protectrices (selon SilvaProtect-CH, phase III). Ces surfaces bénéficient d'une subvention de la Confédération conformément à la fiche de programme Forêts protectrices. Un subventionnement supplémentaire par le biais d'autres produits partiels de l'OFEV n'est possible qu'en cas de délimitation claire avec les autres programmes⁷.
- > Dans le périmètre de forêts protectrices selon le paragraphe précédent, la fonction de protection est prioritaire. Un recouvrement avec une réserve forestière est possible dans les cas suivants:
 - avec une réserve forestière spéciale, dans la mesure où les interventions nécessaires au maintien de la fonction de protection ne sont pas en contradiction avec les objectifs de ladite réserve;
 - avec une réserve forestière naturelle, mais seulement après avoir procédé à une évaluation du risque et à une pesée de tous les intérêts.
- > Il est possible de délimiter des îlots de sénescence à l'intérieur des forêts protectrices, pour autant que la fonction de protection n'en soit pas affectée et que leur emplacement exact soit indiqué dans la planification forestière. Les exigences de la biodiversité (arbres-habitats, programmes de conservation des espèces de la Confédération, diversité des essences) doivent être prises en compte dans l'entretien des forêts protectrices. Cette prescription est en principe respectée si l'on applique les instructions pratiques «Gestion durable des forêts de protection» (NaiS), qui intègrent les principes d'une sylviculture proche de la nature. Si des effets de synergie peuvent être exploités, il convient d'accorder une attention particulière aux arbres-habitats, l'objectif étant d'en conserver cinq par hectare, pour autant que l'effet protecteur ne soit pas compromis.
- > Les mesures particulières⁸ qui impliquent des coûts supplémentaires et qui peuvent être clairement délimitées (p.ex. éclaircies pour l'engoulement d'Europe, soins aux lisières et maintien de pâturages boisés), pour autant qu'elles ne fassent pas partie d'une stratégie forêt-gibier, sont subventionnées par le biais du produit partiel Biodiversité en forêt.

⁷ Suivant le principe «produits (partiels) sans chevauchement».

⁸ L'effet protecteur du peuplement est prioritaire en forêt protectrice. Les mesures visant à favoriser la biodiversité mais compromettant l'effet protecteur ne sont pas admissibles.

A4 Controlling des objectifs du programme

Dispositions complémentaires relatives au controlling général RPT selon le point 1.2.4:

A l'issue de la deuxième année de programme, outre le rapport annuel conforme au point 1.2.4 («Controlling commun de la Confédération et du canton»), un aperçu des interventions doit être dressé en vue de la réalisation des contrôles par sondage. Cet aperçu doit être présenté sous forme de tableau et contenir au moins les coordonnées des surfaces traitées (il doit être précisé si elles se trouvent en forêt ou hors forêt), la taille de ces surfaces (seulement pour OP1) et le type d'intervention. Dans le rapport final remis au terme de la période de programme, la répartition et la taille des surfaces traitées doivent être présentées sans ambiguïté à la Confédération (p. ex. à l'aide de plans d'exécution ou de données SIG).

A5 Annexe au chiffre 7.1 de la convention-programme «Forêts protectrices»: notice LPN/LChP

Etant donné que l'exécution de la présente convention-programme par le canton constitue une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN, les dispositions du chapitre 1 de la loi sur la protection de la nature et du paysage et de la section 1 de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage s'appliquent également, en vertu des chiffres 2 et 6.1 de la convention-programme.

Bases: *Le contenu se fonde sur les bases suivantes:*

- > *Inventaires selon l'art. 5 LPN:*
 - *Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)*
 - *Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (IVS);*
 - *Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS);*
- > *Inventaires selon l'art. 11 LChP:*
 - *Inventaire fédéral des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM);*
 - *Inventaire des districts francs fédéraux (ODF);*
- > *Aides à l'exécution:*
 - *«Reconstitution et remplacement en protection de la nature et du paysage» (directives), Guide de l'environnement n° 11, OFEFP, 2002;*
 - *«Protection de la nature et du paysage dans les projets forestiers», OFPP, 1987 (ouvrage actuellement épuisé; directives et recommandations; contenu toujours applicable, p. ex. tracés, aménagement, mesures de protection telles les barrières);*
 - *«Revêtement des routes forestières et rurales: goudronnées ou gravelées?» (étude et recommandations), Cahier de l'environnement n° 247, OFEFP, 1995;*
 - *«Le bois mort – un habitat» (notice), WSL, 2000;*
 - *«Grand Tétras et Gélinoite des bois: protection dans la planification forestière régionale», Guide pratique, L'environnement pratique, OFEFP, 2001;*
 - *«Idées directrices – Cours d'eau suisses», OFEFP/OFEG/OFAG/ODT, 2003 (en référence à la garantie à long terme d'éventuels secteurs de cours d'eau touchés);*
- > *Conception «Paysage suisse» (CPS, Conseil fédéral, 1997; une conception basée sur l'art. 13 LAT), notamment les chap. 7 et 11; et Stratégie paysage de l'OFEV (2011);*
- > *Stratégie Biodiversité Suisse (SBS, Conseil fédéral 2012);*
- > *Autres bases:*
 - *Conceptions régionales ou cantonales d'évolution du paysage (CEP);*
 - *Réseau écologique national (REN) (mise en œuvre par les services cantonaux chargés de la protection de la nature, de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques selon l'art. 26 OPN);*
 - *«Les corridors faunistiques en Suisse. Bases pour la mise en réseau suprarégionale des habitats», OFEV, 2011;*
 - *Listes rouges (espèces et habitats menacés) et listes des espèces et habitats prioritaires au niveau national (OFEV 2011/2013; cf. aussi fiches, infos pratiques, concepts et plans d'action sur le site Internet de l'OFEV, y c. bases relatives aux sites Emeraude).*

Procédure: *Les étapes et accords suivants doivent être garantis le plus tôt possible ou au fur et à mesure dans le cadre de la procédure cantonale déterminante:*

- > Clarifier les effets du projet et la nécessité de son implantation s'il se trouve dans une zone IFP, compte tenu du principe de conservation intacte inscrit à l'art. 6, al. 1, LPN (ch. 6.2.10 des commentaires relatifs à l'inventaire IFP);*
- > Intégrer au projet la présentation des mesures de reconstitution et de remplacement prescrites dans la loi (art. 6 et 18, al. 1^{er}, LPN) ainsi que la pérennisation de ces mesures sur le plan juridique et sur le plan de l'aménagement du territoire; ces éléments doivent présenter le même degré d'avancement;*
- > Inventaires selon l'art. 5 LPN: demander une prise de position du service cantonal compétent; tenir compte des éventuels requêtes et impératifs conformément aux prescriptions de la base légale de référence ou dans le cadre de la pesée des intérêts. Il incombe notamment au service cantonal compétent de déterminer s'il est nécessaire qu'une expertise soit établie par la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) ou la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) (art. 7 LPN). En vertu de l'art. 7, al. 2, LPN, une expertise doit être établie à l'intention de l'autorité de décision si un objet doit être sensiblement altéré, ou si la réalisation de l'installation soulève des questions de fond en matière de protection de la nature et du paysage.*