MESSAGE DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT RELATIF A UN CREDIT-CADRE "SYLVICULTURE 2016-2019"

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Députés,

En relation avec l'objet mentionné ci-dessus, le Gouvernement a l'honneur de vous exposer ce qui suit :

1. Introduction

Depuis 2008, les indemnités et aides financières en forêt sont convenues contractuellement avec la Confédération pour des périodes de 4 années (conventions-programmes selon la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons RPT). Pour la validation de l'arrêté de crédit prévu par la loi sur les finances, l'instrument du crédit-cadre a fait ses preuves durant les périodes 2008-2011 et 2012-2015. Il permet des processus administratifs efficients. La nature des nombreuses prestations à subventionner et la multitude de propriétaires de forêts et tiers bénéficiaires ne justifient pas la rédaction de décisions de subvention au cas par cas. Une logique de programmes et de décomptes annuels est utilisée, logique pour laquelle le crédit-cadre s'avère adapté.

La grande majorité des prestations en discussion ne seraient pas réalisées par les propriétaires forestiers sans aides financières. Il s'agit de mesures d'intérêt public parfois coûteuses, pour lesquelles le propriétaire investit souvent des moyens propres (charges ou pertes de rendement). Ces prestations permettent au canton de développer les forêts multifonctionnelles, de respecter ses engagements envers la Confédération, de veiller à la lutte contre les organismes dangereux, de garantir les travaux d'intérêt public en phase avec le plan directeur cantonal des forêts et finalement de contribuer à l'emploi en forêt.

Un crédit-cadre pour les mesures sylvicoles 2016-2019 est donc proposé, à l'instar de ceux approuvés pour les périodes 2008-2011 et 2012-2015. Le montant du crédit-cadre est constitué des contributions fédérales prévues pour les mesures sylvicoles et des contributions cantonales correspondantes.

2. Liens avec planifications financières

Les montants présentés ici sont pleinement en phase avec les conventions-programmes dans le domaine de l'environnement. Ces conventions ont été négociées avec la Confédération et signées par le Gouvernement en automne 2015. Les montants cantonaux doivent être investis conjointement et de manière conforme aux principes de la RPT pour ces tâches partagées entre la Confédération et les cantons.

Les périodes de 4 ans prévues au niveau fédéral s'accordent cependant mal avec les périodes de 5 ans prévues au niveau cantonal pour les investissements (le plan financier d'investissement PFI débutant également avec une année de décalage en 2017). Il s'ensuit une nécessité d'anticipation et de projection financière pour élaborer un crédit-cadre selon l'article 52 LFin. La part cantonale correspond donc aux montants inscrits au budget 2016 et aux montants annoncés dès 2017 pour la préparation du PFI.

3. Bilan succinct du soutien aux mesures forestières entre 2012-2015

Durant la période 2012-2015 et pour les prestations sylvicoles planifiées dans les conventions-programmes, le canton du Jura a versé des subventions pour 7,6 mios de francs (5,2 mios Confédération et 2,4 mios canton). Les chiffres détaillés ne seront connus qu'en fin d'année 2015. La planification financière et les prestations convenues avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) ont été respectées à plus de 95%. Cette analyse a également été faite dans le cadre de la réponse au postulat 311, qui montre un très bon taux de réalisation des prestations et un respect des conventions passées avec la Confédération. La différence s'explique aussi par des montants réservés aux besoins d'urgence (par exemple pour la lutte contre les maladies), par définition non planifiables et peu utilisés entre 2012 et 2015 (peu ou pas de mesures de lutte entre 2012 et 2014, forte augmentation en 2015).

Avec la crise qui a débuté en 2015 pour l'économie forestière et l'augmentation drastique des dégâts aux forêts en 2015, il s'agira pour l'Etat d'être proactif et attractif envers les propriétaires dans « l'achat des mesures d'intérêt public ». Ces derniers ont en effet tendance à réduire les investissements en forêt, et ce au détriment d'une gestion durable et des prestations attendues par la société. Des adaptations des forfaits de subventions ont à cet effet déjà été faites en 2015, afin de mieux tenir compte des coûts réels des mesures et réduire la part dévolue au propriétaire foncier (pour les travaux sylvicoles clairement réalisés dans l'intérêt public et non directement profitable au propriétaire de la forêt).

4. Conventions-programmes 2016-2019 relatives à la forêt

4.1 Généralités

Comme pour la période précédente, 3 conventions-programmes touchant la gestion forestière ont été signées avec l'OFEV) pour la période 2016-2019 (forêts protectrices, gestion des forêts et biodiversité en forêt[1]). Sur la base des négociations et des priorités définies par l'OFEV, la contribution fédérale totale allouée au canton du Jura se monte à **7'224'200 francs** (pour 4 ans). Une augmentation des aides fédérales (avenant à la convention-programme Biodiversité) est planifiée pour 2017, sous réserve des décisions des chambres fédérales (lien avec la Stratégie Biodiversité Suisse). Il s'ensuit que les moyens fédéraux pourraient augmenter ces prochaines années.

La forêt étant une tâche partagée selon la Constitution, un financement conjoint Confédération-cantons est attendu. La participation fédérale s'élève en moyenne à 40% des coûts estimés. Un complément sous forme de subventions cantonales s'avère nécessaire pour permettre la réalisation des prestations dans le terrain. La part cantonale planifiée est présentée au chapitre 5.

Comme pour les précédentes périodes, ces subventions fédérales peuvent être réparties entre interventions sylvicoles (objet du présent crédit-cadre, cf. chapitre 4.2) et projets particuliers (cf. chapitre 4.3).

[1] La convention-programme relative aux ouvrages de protection contre les chutes de pierres, aussi liée à la loi sur les forêts, n'est pas évoquée ici.

4.2 Interventions sylvicoles intégrées dans le crédit-cadre "Sylviculture 2016-2019"

Les propriétaires forestiers planifient et réalisent annuellement un grand nombre d'interventions sylvicoles réparties sur le territoire. Compte tenu des particularités de ces multiples chantiers forestiers et pour des raisons de simplification administrative, le soutien financier de l'Etat aux travaux d'intérêt public se fait sous la forme d'un programme annuel. Le soutien fédéral pour ces mesures sylvicoles, comprises dans le crédit-cadre "Sylviculture 2016-2019", s'élève à **5'905'500 francs** pour 4 ans selon les conventions-programmes signées.

Ces mesures sylvicoles sont détaillées au chapitre 5.

Les mesures subventionnables et les conditions d'octroi d'aides financières (forfaits par ha ou par m^3) sont ensuite définies dans des directives. Les propriétaires réalisent annuellement des prestations conformes aux modalités définies, prestations qui sont ensuite validées et décomptées en fin d'année. Dans certains cas, une approche proactive de l'Office de l'environnement (ENV) est requise pour faire réaliser les mesures sylvicoles peu intéressantes pour le propriétaire seul (lancement de travaux en faveur d'une espèce protégée par exemple).

A noter que les dépenses intégrées au présent crédit-cadre constituent soit des charges d'investissement, soit des charges de fonctionnement. De même, certaines subventions sont des indemnités et d'autres des aides financières au sens de la loi sur les subventions. Les mesures nécessaires à la protection de la nature et visant à renoncer à des coupes de bois (réserves forestières, îlots de vieux bois) constituent également une forme particulière de sylviculture.

4.3 Projets particuliers financés par arrêté de crédit simple

D'autres mesures non sylvicoles en forêt continueront d'être subventionnées, selon les moyens et priorités, en tant que projets particuliers (arrêté de crédit simple, par exemple pour une desserte forestière, une étude cantonale ou un projet de modernisations structurelles). Le soutien fédéral pour ces autres prestations, non comprises dans le crédit-cadre "Sylviculture 2016-2019", s'élève à **1'318'700 francs** pour 4 ans selon les conventions-programmes signées.

5. Crédit-cadre "Sylviculture 2016-2019": contenu et aspects financiers

Selon les mêmes modalités que pour la période précédente, il est prévu d'intégrer au crédit-cadre "Sylviculture 2016-2019" les travaux décrits dans le tableau suivant. Le volume de prestations que l'Etat s'est engagé à réaliser figure dans ce tableau, de même que les moyens fédéraux qui sont réservés à cet effet.

Convention-programme correspondante	**Mesures sylvicoles**	**Prestations convenues avec CH (4 ans)**	**Contribution CH (4 ans)**
Forêts protectrices	Soins adaptés aux forêts protectrices du canton (forêts protectrices prioritaires et forêts protectrices)	400 ha	2'000'000
Forêts protectrices	Mesures de protection de la forêt (lutte contre propagation des maladies)	Forfaits divers	461'500
Gestion des forêts	Soins aux jeunes peuplements (y c. plantations et soins aux chênes, essences rares ou fruitiers sauvages)	1'800 ha	2'044'000
Biodiversité en forêt	Valorisation d'habitats prioritaires telles les lisières, terrains secs, biotopes humides	22 ha	88'000
Biodiversité en forêt	Valorisation de pâturages boisés (plantation d'îlots, réouvertures)	100 ha	600'000
Biodiversité en forêt	Création de réserves forestières et d'îlots de vieux bois, protection d'arbres-habitat	Forfaits divers	712'000
Total			**5'905'500**

Une contribution cantonale correspondante est prévue à hauteur de **3'200'000 francs** et est détaillée dans le tableau suivant:

Convention-programme correspondante (comptes)	**Mesures sylvicoles**	**Budget**	**Contribution JU (4 ans)**	**Contribution CH (4 ans)**
Forêts protectrices (410.5620.00, 410.5720.00)	Soins adaptés aux forêts protectrices du canton (forêts protectrices prioritaires et forêts protectrices)	Inv.	1'100'000	2'000'000
Forêts protectrices	Mesures de protection de la forêt (lutte contre propagation des maladies)	Fonct. [2]	80'000	461'500
Gestion des forêts (410.3632.00, 410.3702.00)	Soins aux jeunes peuplements (y c. plantations et soins aux chênes, essences rares ou fruitiers sauvages)	Fonct.	1'100'000	2'044'000
Biodiversité en forêt (410.3632.00, 410.3702.00)	Valorisation d'habitats prioritaires telles les lisières, terrains secs, biotopes humides	Fonct.	180'000	88'000
Biodiversité en forêt	Valorisation de pâturages boisés (plantation d'îlots, réouvertures)	Fonct.	220'000	600'000
Biodiversité en forêt	Création de réserves forestières et d'îlots de vieux bois, protection d'arbres-habitat	Fonct.	520'000	712'000
Total			**3'200'000**	**5'905'500**

Le montant total du crédit-cadre "Sylviculture 2016-2019" est ainsi de **9'105'500 francs**. Pour certaines mesures, la contribution cantonale par unité de prestation est faible, voire nulle, car la contribution fédérale s'avère suffisante afin d'atteindre les objectifs. Dans d'autres cas, une plus forte allocation cantonale doit être prévue afin de remplir les objectifs. Le propriétaire forestier assume une part des coûts, part qui doit être minime ou nulle pour les mesures réalisées dans l'intérêt unique de la collectivité. Dans les forêts protectrices, une participation du tiers bénéficiaire (routes cantonales, CFF, CJ, etc.) est également prévue pour couvrir un éventuel solde.

6. Comparaison avec le crédit-cadre 2012-2015

Durant la précédente période de conventions-programmes, les montants alloués par la Confédération au canton dans le domaine de la sylviculture se sont élevés à 5'350'000 francs. Ils sont supérieurs pour la présente période (5'905'500 francs). Seule la biodiversité en forêt voit les moyens fédéraux se réduire, dans l'attente de la mise en œuvre de la Stratégie Biodiversité Suisse. Les modifications dans les forfaits fédéraux alloués par unité de prestation conduisent à une évolution non proportionnelle des parts fédérales et cantonales.

Les montants correspondants alloués par le canton pour la période précédente se montaient à 2'472'000 francs. Ils sont supérieurs pour la présente période (3'200'000 francs). Cette augmentation s'explique d'abord par une adaptation à la hausse des aides fédérales (financement proportionnel CH-JU, d'où adaptation des montants cantonaux). Elle s'explique aussi par une hausse dans les domaines des forêts de protection (retard dans les surfaces à soigner et coûts des travaux dans les versants escarpés), des soins aux jeunes forêts (coût des travaux et plantations de chênes intégrés désormais), dans le domaine du pâturage boisé (mise en œuvre d'une politique cantonale de sauvegarde du pâturage boisé) et dans le domaine de la biodiversité (augmentation du coût des mesures).
Les montants cantonaux figurent comme base au budget 2016 (1/4 de 3'200'000 francs), cette somme ayant été reportée telle quelle en vue des budgets suivants et du PFI à venir.

[2] Ce montant permet de financer les mesures sanitaires régulières. En cas d'événement extraordinaire (par exemple lutte contre un foyer de capricorne asiatique, espèce avec lutte obligatoire), des dépenses cantonales nettement plus élevées seront à prévoir et à financer séparément en tant que dépense liée.

7. Concrétisation auprès des propriétaires de forêts

La contribution cantonale prévue, couplée à la contribution fédérale, sera versée aux propriétaires forestiers sous forme de forfaits. Ces montants devraient motiver les propriétaires forestiers à réaliser les travaux d'intérêt public et permettre ainsi d'atteindre les objectifs fixés par les conventions-programmes. Les forfaits sont soit fixés par la Confédération, soit définis par l'Etat en tenant compte des coûts réels, des expériences des années passées et des forfaits utilisés dans les cantons voisins. Les forfaits visent l'atteinte des standards minimaux exigés par l'Etat. L'utilisation des forfaits permet une importante simplification administrative et d'attribuer une valeur unique et reconnue à la prestation réalisée. Ils obligent également à rendre plus performant le travail en forêt par rapport à un subventionnement en pourcentage des coûts effectifs. Les propriétaires publics et les grands propriétaires privés de forêts supportent donc en général une part de coûts restants, notamment pour les travaux qui sont également dans leurs intérêts (par exemple les soins aux jeunes forêts). Ils seront encore informés au sujet des objectifs convenus, des contributions accordées et des critères de subventionnement.
Pour les soins aux forêts protectrices prioritaires, les travaux et le subventionnement sont régis dans le cadre de projets régionaux garantissant une bonne planification et une bonne coordination avec les tiers bénéficiaires (CFF, CJ, Service des infrastructures pour les routes cantonales). Le tiers bénéficiaire contribue ici à hauteur de 20% des frais, soit les frais restants après déduction des subventions. Aucun frais n'est imputé au propriétaire de forêt, mais celui-ci est dans l'obligation d'accepter une gestion ciblée de sa forêt. Le présent crédit-cadre traite uniquement des montants subventionnés en faveur de la sylviculture. Pour être complet, il s'agit de mentionner que l'Etat contribue donc en sus au financement des frais restants, et ce, en tant que tiers bénéficiaire des mesures sécuritaires prises (routes cantonales)[3].

8. Contrôle des objectifs

Le contrôle de la réalisation des objectifs se fait en partenariat avec la Confédération. Différents rapports annuels devront être établis et informeront sur l'avancement du programme et la réalisation des objectifs.
Les contributions seront versées une fois par année sur la base des décomptes. L'Etat gère une base de données des travaux effectués, aussi dans le but de fournir des moyens de contrôle aux autorités. Des contrôles par sondage sont effectués sur le terrain par ENV et la Confédération afin de garantir la bonne exécution des prestations.

9. Conclusion et proposition

Le Gouvernement reconnaît l'utilité de mesures sylvicoles profitables tant aux propriétaires forestiers qu'à la population jurassienne. Il a signé dans cet état d'esprit les conventions-programmes passées avec la Confédération. Il appartient désormais à l'Etat de valider les dépenses afin de concrétiser les prestations dans le terrain. Dans le domaine forestier, un engagement financier important a lieu de la part de la Confédération. L'Etat entend donc utiliser de manière efficiente ce soutien financier pour réaliser des travaux durables et pour maintenir l'emploi dans le secteur forestier.

Le crédit-cadre pour la forêt facilitera la réalisation d'un important programme de sylviculture présentant un intérêt public évident. Il permettra un suivi moderne et un contrôle adapté des subventions versées. La réalisation des objectifs RPT contribuera à augmenter la valeur de la forêt jurassienne et de ses fonctions, et mettra le canton dans une position favorable pour négocier les conventions-programmes pour la période ultérieure. Il est cependant à relever que les décisions budgétaires futures peuvent limiter la réalisation d'un tel crédit-cadre. Si le contexte financier l'exige, le Gouvernement et le Parlement pourraient remettre en question l'inscription dans les budgets des années 2017 à 2019 des montants mentionnés dans le présent message.

---

[3] Budget 2016 du Service des infrastructures (SIN) de 80'000 francs, compte 420.5620.01

Le Gouvernement recommande donc au Parlement **l'acceptation du crédit-cadre "Sylviculture 2016-2019" d'un montant de 9'105'500 francs**. La contribution cantonale s'élève à 3'200'000 francs et la contribution fédérale, basée sur les conventions-programmes, s'élève à 5'905'500 francs.

Veuillez croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre parfaite considération.

Delémont, le 22 février 2016

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Charles Juillard
Président

Jean-Christophe Kübler
Chancelier d'État

ARRÊTÉ OCTROYANT UN CREDIT-CADRE RELATIF AU PROGRAMME "SYLVICULTURE 2016-2019"

du

Le Parlement de la République et Canton du Jura,

vu l'article 84, lettre g, de la Constitution cantonale (1),

vu l'article 52 de la loi du 18 octobre 2000 sur les finances cantonales (2),

vu la loi du 29 octobre 2008 sur les subventions (3),

vu l'article 65, alinéa 1, de la loi du 20 mai 1998 sur les forêts (4),

vu les trois conventions-programmes relatives au domaine forestier et à la sylviculture (Forêts protectrices ; Gestion des forêts ; Biodiversité en forêt), signées entre la République et Canton du Jura et la Confédération pour la période 2016-2019,

arrête :

Article premier [1] Un crédit-cadre de 9'105'500 francs est octroyé à l'Office de l'environnement afin d'assurer la réalisation d'objectifs sylvicoles fixés dans les conventions-programmes passées entre le Gouvernement et l'Office fédéral de l'environnement pour la période 2016-2019.

[2] La contribution cantonale dévolue aux mesures sylvicoles se monte à 3'200'000 francs et la contribution fédérale à 5'905'500 francs.

Art. 2 Le crédit-cadre est destiné au subventionnement, par des indemnités ou des aides financières, des mesures sylvicoles durant les années 2016 à 2019 effectuées par les différents propriétaires de forêts publiques et privées, à savoir :

- les soins aux forêts protectrices (coupes dans les peuplements instables, soins aux jeunes forêts) ;
- les mesures de protection de la forêt (élimination des chablis menaçants et lutte contre les organismes dangereux) ;
- les soins aux jeunes peuplements (diversification et stabilisation, plantations ponctuelles d'essences de haute valeur) ;
- les mesures de valorisation d'habitats prioritaires (traitements de lisières, mesures sylvicoles en faveur d'espèces prioritaires, éclaircies de forêts claires ou de biotopes humides) ;
- les mesures de revitalisation de pâturages boisés (créations d'îlots de rajeunissement dans les zones trop peu boisées et réouvertures de secteurs trop fermés) ;
- les mesures visant à instaurer une dynamique naturelle et à conserver du bois mort et du vieux bois en forêt (création de réserves forestières et d'îlots de vieux bois).

(1) RSJU 101
(2) RSJU 611
(3) RSJU 621
(4) RSJU 921.11

Art. 3 Le Département de l'environnement est compétent pour octroyer les subventions découlant du crédit-cadre. Il peut déléguer cette compétence à l'Office de l'environnement.

Art. 4 Les tranches d'utilisation du crédit octroyé sont imputables au budget de l'Office de l'environnement, rubriques 410.5620.00, 410.5720.00 pour les comptes d'investissement et 410.3632.00, 410.3702.00 pour les comptes de fonctionnement.

Art. 5 Le présent arrêté entre en vigueur immédiatement.

La Présidente :	Le Secrétaire :
Anne Roy-Fridez	Jean-Baptiste Maître