



Rapport 2023-DIAF-24

1^{er} juillet 2024

-
1. Motion 2022-GC-182 « Entretien des forêts par une exploitation respectueuse »
 2. Motion 2020-GC-111 « Adaptation de la forêt face au bostryche et aux changements climatiques »

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport suivant à la suite des motions 2022-GC-182 Glasson Benoît / Zamofing Dominique et 2020-GC-111 Ballmer Myriam / Glasson Benoît.

Table des matières

1	Motion 2022-GC-182 « Adaptation des forêts par une exploitation respectueuse »	2
1.1	Introduction	2
1.2	Les bases légales à adapter	2
1.2.1	Les bases légales actuelles du programme PC-a	2
1.2.2	Adaptation des bases légales et administratives	3
1.3	Financement	4
1.3.1	Montants financiers actuels et futurs	4
1.3.2	Adaptations budgétaires proposées	4
2	Motion 2020-GC-111 « Adaptation de la forêt face au bostryche et aux changements climatiques »	4
2.1	Introduction	4
2.2	Le Plan Climat cantonal	5
2.2.1	En général	5
2.2.2	Mesures du PCC en faveur de la gestion forestière	5
2.3	Le Plan d'action pour l'adaptation des forêts fribourgeoises au changement climatique	5
2.3.1	La priorité : garantir les fonctions forestières à long terme	5
2.3.2	La voie médiane : une gestion adaptative	6
2.3.3	Financement des mesures	6
2.4	Conclusions	7
3	Conclusions	7

1 Motion 2022-GC-182 « Adaptation des forêts par une exploitation respectueuse »

1.1 Introduction

Par motion déposée et développée le 14 octobre 2022, relevant l'intérêt d'une exploitation forestière durable pour l'adaptation des forêts au changement climatique et le maintien de l'ensemble des fonctions de production, protection, biodiversité et délasserment de la forêt, en rappelant également la contribution importante des propriétaires forestiers aux prestations communes de la forêt, sans contrepartie financière, les députés Benoît Glasson et Dominique Zamofing demandent au Conseil d'Etat :

- > d'élargir le programme de subventionnement cantonal relatif à la régénération et aux soins aux jeunes forêts (programme PC-a selon art. 64 al. 1 let. a LFCN) afin que les propriétaires forestiers (commune ou privé) perçoivent un montant jusqu'à 20 francs par mètre cube en supplément de la couverture du déficit, ceci afin de rémunérer, d'une part, les investissements et prestations immatérielles et, d'autre part, les inciter à entretenir et à régénérer leur forêt dans un but d'accompagnement des mutations dues au changement climatique, pour le bien commun ;
- > d'ajouter au budget des subventions cantonales existantes une enveloppe annuelle de 850 000 francs.

Le 16 mai 2023, le Conseil d'Etat avait proposé au Grand Conseil de rejeter la motion 2022-GC-182, tout en relevant que, si la situation devait évoluer dans le sens des craintes émises par les motionnaires, il pourrait revoir sa position, et que la base légale actuelle est suffisante pour prévoir les aides supplémentaires proposées par les motionnaires.

Lors de sa séance du 26 juin 2023, le Grand Conseil a, contre l'avis du Conseil d'Etat, accepté la motion par 73 oui, 24 non et 4 abstentions et ainsi transmis la motion au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'elle implique.

Le Conseil d'Etat rappelle que le programme PC-a est en vigueur depuis de nombreuses années dans les forêts publiques et privées. Appliqué au départ principalement pour le soutien à la création de jeunes peuplements, ce motif de subventionnement est de plus en plus utilisé pour soutenir les coupes de régénération en raison de l'augmentation des peuplements dépérissants liée au changement climatique.

1.2 Les bases légales à adapter

Il faut relever en préambule que les motionnaires ne demandent pas la création d'une nouvelle mesure mais l'élargissement d'une mesure actuelle, nommée PC-a (contraction de « **P**roduit **C**antonal **a** »), et l'augmentation des montants financiers correspondants.

1.2.1 Les bases légales actuelles du programme PC-a

Comme le mentionnent eux-mêmes les motionnaires, le programme de subventionnement cantonal relatif à la régénération et aux soins aux jeunes forêts (programme PC-a) trouve sa base légale dans l'article 64 al. 1 let. a de la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN ; RSF 921.1) qui indique que l'Etat peut octroyer des subventions purement cantonales pour la régénération et les soins aux jeunes forêts.

Ce produit cantonal n'est pas précisé dans le règlement d'exécution de la loi (RFCN ; RSF 921.11) et c'est dans l'ordonnance concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles (RSF 921.16) que sont fixés les modes, le calcul et les critères destinés à arrêter le montant des subventions cantonales découlant des articles 64ss de la LFCN.

Les modalités d'octroi du programme PC-a sont définies comme suit dans l'ordonnance :

Art. A1-5 Produits cantonaux – Régénération et soins aux jeunes forêts (art. 64 al. 1 let. a LFCN)

¹Les mesures, les critères et les montants pour le subventionnement de la régénération et des soins aux jeunes forêts sont les suivants :

Mesures	Formes/critères	Taux ou montant forfaitaire cantonal
Coupe de bois déficitaire pour la régénération des forêts	Montant forfaitaire selon les caractéristiques du peuplement et du terrain et le moyen de débardage	5 à 80 francs par mètre cube de bois
Création de jeune peuplement forestier	Montant forfaitaire	4000 francs par hectare planté

La directive SFN 1401.2 « Régénération de la forêt PC-a » précise le champ d'application de la mesure, les conditions d'octroi de la subvention et le calcul du forfait.

1.2.2 Adaptation des bases légales et administratives

Le Conseil d'Etat tient à préciser que la demande des motionnaires d'octroyer un montant jusqu'à 20 francs par mètre cube en supplément de la couverture du déficit représente un changement important de la pratique actuelle qui veut que le subventionnement par l'Etat couvre les frais, sans bénéfice. Toutefois, le Conseil d'Etat reconnaît le grand travail effectué par les propriétaires forestiers en faveur de la collectivité, sans contrepartie.

La solution proposée ci-dessous est donc une exception qui tient compte de la nécessité actuelle de soutenir les propriétaires forestiers publics et privés dans l'adaptation de leurs forêts au changement climatique et de les inciter à gérer leur forêt conformément au Plan d'action pour l'adaptation des forêts fribourgeoises au changement climatique approuvé par le Conseil d'Etat en avril 2023.

Afin de respecter la volonté du Grand Conseil, le Conseil d'Etat propose les modifications légales et administratives suivantes :

- > Art. A1-5 de l'ordonnance concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles (RSF 921.16) : adaptation du forfait pour les coupes de bois déficitaires de 25 à 100 francs par mètre cube de bois (augmentation de 20 fr.), tenant compte de l'introduction d'un montant de 20 francs par mètre cube comme « frais de gestion par le propriétaire », comme suit :

Mesures	Formes/critères	Taux ou montant forfaitaire cantonal
Coupe de bois déficitaire pour la régénération des forêts	Montant forfaitaire selon les caractéristiques du peuplement et du terrain et le moyen de débardage	<u>25 à 100 francs par mètre cube de bois, dont 20 francs par mètre cube à titre de frais de gestion par le propriétaire</u>

- > Directive du Service des forêts et de la nature (SFN) n° 1401.2 « Régénération de la forêt » : adaptation par le SFN des chapitres « 4.3. Coupes de bois » et « 6. Forfait de subvention » pour tenir compte, dans le cadre de la calculation du forfait, des nouveaux montants forfaitaires possibles et du montant de 20 francs par mètre cube comme « frais de gestion par le propriétaire ».

Après s'être assuré auprès des motionnaires que les mesures mentionnées ci-dessus répondaient bien à leurs demandes, le Conseil d'Etat juge que l'article 64 al. 1 let. a LFCN est suffisant pour garantir la mesure PC-a. Il ne propose aucune autre modification légale.

1.3 Financement

Les adaptations demandées par les motionnaires s'inscrivent selon le Conseil d'Etat dans le Plan d'action pour l'adaptation des forêts fribourgeoises au changement climatique. Ce dernier ne dispose pas de financement propre mais repose sur les moyens financiers alloués dans le cadre des conventions-programmes (ces moyens sont déterminants), sur ceux prévus dans le cadre du Plan Climat cantonal (PCC) et du plan financier actuellement approuvés.

La réalisation de l'ensemble des mesures prévues dépend ainsi de la confirmation des montants inscrits pour la mise en œuvre des motions fédérales, du maintien à moyen terme de différents budgets de subventionnement du SFN à leur niveau actuel, ainsi que de la prolongation des moyens alloués aux forêts par le PCC au-delà de 2026.

1.3.1 Montants financiers actuels et futurs

Le montant prévu au budget du SFN pour le motif de subventionnement PC-a s'élève à 520'000 francs par année, ce qui correspond à 13'000 mètres cubes de bois subventionnés environ (40 fr./m³ en moyenne). En 2022, 60 % du montant de cette subvention ont été versés à des privés.

L'augmentation de 850'000 francs des moyens PC-a, ajoutée aux 520'000 francs actuels, en tenant compte d'une part de 20 francs par mètre cube à verser au propriétaire, représente un volume total de 22'800 mètres cubes de bois pouvant bénéficier d'une subvention (total de 1'370'000 fr. de subventions à 60 fr./ m³ en moyenne).

1.3.2 Adaptations budgétaires proposées

Le Conseil d'Etat adaptera le plan financier pour tenir compte d'une augmentation du budget des subventions du SFN pour la mesure PC-a de 850'000 francs dès 2025, portant ainsi le total à 1'370'000 francs. Cette augmentation se fera dans les limites imposées par l'équilibre budgétaire.

2 Motion 2020-GC-111 « Adaptation de la forêt face au bostryche et aux changements climatiques »

—

2.1 Introduction

Par motion déposée et développée le 26 juin 2020, les député-e-s Mirjam Ballmer et Benoît Glasson demandaient au Conseil d'Etat d'allouer une aide financière supplémentaire aux propriétaires forestiers pour la conversion des peuplements forestiers, notamment d'épicéas, en peuplements mélangés (résineux – feuillus) et structurés. Cette conversion anticipée devait permettre de favoriser davantage la biodiversité, de maintenir les forêts fribourgeoises en bonne santé et de les rendre plus résistantes aux attaques de bostryches ainsi que d'augmenter leur résilience face aux changements climatiques.

Le 3 novembre 2020, le Conseil d'Etat avait proposé au Grand Conseil de prendre en considération la motion 2020-GC-111, tout en relevant que sa mise en œuvre serait assurée dans le cadre du Plan Climat et de la Stratégie d'adaptation des forêts aux changements climatiques (devenue depuis le « Plan d'action pour l'adaptation des forêts fribourgeoises au changement climatique »), deux documents alors en cours d'élaboration.

Le Grand Conseil avait suivi les conclusions du Conseil d'Etat le 11 février 2021.

Le Conseil d'Etat a adopté le Plan Climat cantonal (PCC) le 8 juin 2021, et le Plan d'action pour l'adaptation des forêts fribourgeoises au changement climatique le 4 avril 2023.

Le présent rapport résume les principales mesures prises dans le PCC et le Plan d'action et qui concrétise les demandes des motionnaires. Le Conseil d'Etat propose donc au Grand Conseil de classer la motion 2020-GC-111, conformément à l'art. 60 al. 5 LGC.

2.2 Le Plan Climat cantonal

2.2.1 En général

Le Conseil d'Etat a adopté le Plan Climat cantonal (PCC) le 8 juin 2021. Ce plan est l'outil qui concrétise la stratégie climatique du Conseil d'Etat. Il est composé d'un plan de 115 mesures. Celles-ci doivent être mises en œuvre entre 2021 et 2026. 1'790'000 francs ont été mis à disposition en 2021 pour le lancement des mesures dites « urgentes ». En outre, un crédit d'engagement d'un montant de 21 millions de francs a été adopté par le Grand Conseil pour la période 2022–2026 pour la mise en œuvre du PCC. Au total, ce sont environ 22,8 millions de francs qui sont prévus, en plus des mesures déjà mises en œuvre, par exemple dans les domaines de la politique énergétique, de la mobilité ou des bâtiments. Actuellement, la politique climatique fribourgeoise se concentre sur 2 objectifs :

- > Assurer la capacité d'adaptation du canton au changement climatique (volet « Adaptation ») ;
- > Réduire la dépendance aux combustibles fossiles ainsi que les émissions de gaz à effet de serre de 50% d'ici 2030 et de zéro net d'ici 2050 (volet « Atténuation »).

2.2.2 Mesures du PCC en faveur de la gestion forestière

Le présent rapport résume les principales mesures concernant la gestion forestière. Il est renvoyé pour le détail au Plan Climat cantonal lui-même et aux 115 mesures prévues. Quatre de ces mesures concernent directement (S1.7, S5.9) ou indirectement (S.5.8, C.2.2) la gestion forestière pour un montant total de 650'000 francs. Le Plan Climat cantonal (PCC) prévoit les mesures suivantes :

- > mesure S.1.7, l'adaptation des recommandations en matière de gestion forestière et information auprès des propriétaires forestiers, 80'000 francs
- > mesure S.5.8, le renforcement des mesures de prévention contre les incendies de forêt, 120'000 francs
- > mesure S.5.9, le soutien aux mesures sylvicoles d'adaptation des massifs forestiers aux changements climatiques, 150'000 francs
- > mesure C.2.2, le soutien à la promotion et à la valorisation de la ressource bois participant au stockage carbone, 300'000 francs.

2.3 Le Plan d'action pour l'adaptation des forêts fribourgeoises au changement climatique

Face au réchauffement climatique et à ses conséquences sur la forêt, le Service des forêts et de la nature (SFN) a élaboré un Plan d'action. Celui-ci prévoit une gestion adaptative, afin de préserver à long terme les fonctions environnementales, sociales et économiques de la forêt, essentielles pour la faune, la flore et la population du canton de Fribourg.

Ce Plan d'action se rapporte à la motion 2020-GC-111 ainsi qu'au postulat 2019-GC-45 Protection du climat dans le domaine de l'agriculture »¹.

2.3.1 La priorité : garantir les fonctions forestières à long terme

Sur les 42'000 hectares de forêt, soit l'équivalent de 50'000 terrains de football, près de 40 % protègent la population et les infrastructures des éboulements et des glissements de terrain. La forêt fribourgeoise fournit annuellement 135'000 m³ de bois pour la construction et l'industrie et

¹ Ce dernier a été mis en œuvre par le rapport 2019-DIAF-44, dont le Grand Conseil a pris acte le 17 novembre 2022.

110'000 m³ pour la production d'énergie renouvelable, sous forme de bûches et de copeaux. La forêt fribourgeoise préserve des zones humides, protège les ressources en eau et abrite une très grande variété d'espèces animales et végétales, dont beaucoup sont rares, voire protégées. Enfin, elle accueille un vaste public qui apprécie de s'y rendre pour sa fraîcheur, le contact avec la nature ou y pratiquer des activités sportives et de loisir.

A moyen et long terme, ces prestations ne sont toutefois pas garanties. Le réchauffement climatique est d'ores et déjà une réalité, avec des températures moyennes plus élevées, une répartition différente des précipitations et des événements extrêmes plus fréquents. La forêt va connaître de profondes mutations, avec un déplacement généralisé des étages de végétation depuis les lacs vers les Préalpes, sur un laps de temps qui, à l'échelle d'un arbre, ne représente que la moitié de son espérance de vie.

2.3.2 La voie médiane : une gestion adaptative

Afin de garantir les prestations multifonctionnelles de la forêt fribourgeoise, le SFN a donc considéré trois stratégies alternatives : le laisser-faire, l'intervention massive ou la gestion adaptative, soit une voie médiane alliant souplesse et pragmatisme. C'est cette dernière solution que le SFN a retenue, rejoignant ainsi l'avis des experts nationaux qui mettent en garde contre les conséquences économiques et environnementales néfastes des stratégies aussi bien passives que trop interventionnistes.

Le Plan d'action suit les trois axes stratégiques définis par l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL) qui forment ensemble une solution efficiente pour assurer la continuité des fonctions de la forêt :

- > accroissement de la résistance de la forêt aux perturbations,
- > renforcement de la résilience de la forêt,
- > augmentation de la capacité d'adaptation de la forêt.

A ces fins, le Plan d'action prévoit d'agir sur cinq variables clés de la gestion adaptative.

- > Diversité des essences : les peuplements mélangés sont plus résistants aux perturbations et au stress, ils se rétablissent plus rapidement et ils offrent une meilleure sécurité que les peuplements purs face aux conditions futures incertaines.
- > Diversité structurelle : les forêts richement structurées sont moins sujettes aux perturbations et se rétablissent plus rapidement après de tels épisodes grâce au rajeunissement déjà installé.
- > Diversité génétique : la diversité génétique améliore la capacité d'adaptation d'une espèce aux changements du climat.
- > Résistance aux perturbations des arbres individuels : la régénération naturelle et des essences en adéquation à la station contribuent à améliorer la résistance des arbres, car ceux-ci sont moins sensibles aux tempêtes et au poids de la neige lorsqu'ils sont stables.
- > Réduire la révolution ou le diamètre cible pour les peuplements équiens et sensibles : cette mesure permet de réduire la part des arbres et des peuplements âgés, particulièrement sujets aux perturbations, et d'accélérer l'adaptation des essences.

2.3.3 Financement des mesures

Le Plan d'action pour l'adaptation des forêts au changement climatique repose sur les moyens financiers déjà alloués dans le cadre des conventions-programmes, sur ceux prévus dans le cadre du PCC (voir 0) et du plan financier actuellement approuvés.

Comme indiqué s'agissant de la mise en œuvre de la motion 2022-GC-182, la réalisation de l'ensemble des mesures prévues dépendra de la confirmation des montants inscrits pour la mise en œuvre des motions fédérales, du maintien à moyen terme de différents budgets de subventionnement

du SFN à leur niveau actuel, ainsi que de la prolongation des moyens alloués aux forêts par le PCC au-delà de 2026.

2.4 Conclusions

Conformément à l'art. 60 al. 5 LGC et en accord avec les motionnaires, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de classer la motion 2020-GC-111, celle-ci étant devenue obsolète après l'adoption du Plan Climat cantonal et du Plan d'action pour l'adaptation des forêts fribourgeoises au changement climatique et des mesures contenues dans ces deux documents.

3 Conclusions

L'article 60 alinéa 5 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1) prévoit que le Grand Conseil peut classer un instrument parlementaire devenu caduc sur demande notamment du Conseil d'Etat. Par le présent rapport, le Gouvernement demande ainsi au Parlement de bien vouloir accepter le classement de deux motions dont la mise en œuvre n'a pas pris la forme prescrite. L'art. 69 LGC prévoit en effet que la motion oblige le Conseil d'Etat à présenter un projet d'acte ayant notamment pour objet des règles de droit devant figurer dans la Constitution, une loi ou une ordonnance parlementaire. Dans le cas de la motion 2022-GC-182, sa mise en œuvre a pris la forme de l'adaptation d'une ordonnance, dans le cas de la motion 2020-GC-111, la forme de deux documents stratégiques et de mesures, décisions relevant des compétences du Conseil d'Etat. C'est pourquoi ce dernier demande à présent le classement formel de ces deux motions.

Le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil :

1. De prendre note du traitement de la motion 2022-GC-182 par :
 1. l'adaptation de l'ordonnance concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles et de la directive SFN 1401.2 « Régénération de la forêt »
 2. l'augmentation du budget des subventions du SFN pour la mesure PC-a de 850 000 francs dès 2025 et l'adaptation du plan financier en conséquence.
2. En conséquence de classer formellement la motion 2022-GC-182.
3. De classer formellement la motion 2020-GC-111.