RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jean-Yves Pidoux - Groupements forestiers, combien de problèmes à débarder

Rappel de l'interpellation

La discussion au Grand Conseil sur la révision de la loi forestière qui allait déboucher sur la création des groupements forestiers (EMPD 366) avait été fort animée. Les débats avaient été intenses, députés et groupes étant partagés sur l'opportunité de la mise en place des groupements forestiers prévus par l'article 44a de la loi (cf. aussi les articles 51a sq. du règlement d'application de la loi forestière, qui définissent les groupements forestiers, leur forme juridique, leurs organes et les conditions de leur création).

Le point de vue qui a prévalu en 3e débat, le 24 octobre 2006, était celui de la mise en place de ces groupements, présentés comme une contribution centrale à une économie forestière performante, dont les prestations seraient correctement évaluées et rémunérées (cf. aussi le document "Politique forestière" de novembre 2006). Dont acte. Tant et si bien que la loi a été promulguée et son entrée en vigueur prévue pour le 1er janvier 2007. Un communiqué consacré aux "objectifs et priorités" de la politique forestière vaudoise, paru en novembre 2006, indiquait d'ailleurs : "La mise en œuvre de la nouvelle organisation structurelle des services forestiers pourra cependant débuter dès 2007 et les nouvelles modalités de rémunération qui y sont liées être appliquées dès 2008. Le Grand Conseil a en effet récemment adopté une modification partielle de la loi forestière."

Toutefois, les informations qui proviennent des communes concernées et des milieux forestiers font état de grandes difficultés et retards dans la mise en place de ces groupements. Jusqu'à plus ample informé, et contrairement aux espoirs exprimés dans le communiqué cité ci-dessus, aucun des groupements n'est pleinement opérationnel au 1er janvier 2008. De nombreux problèmes, prévisibles ou imprévus, sont évoqués ; ils sont liés aux modes de rémunération des tâches inclues dans la loi, aux modalités d'engagement du personnel qualifié et assermenté pour accomplir ces tâches, ainsi qu'aux relations entre propriétaires forestiers.

Il serait donc intéressant de connaître, tant pour celles et ceux qui étaient sceptiques à l'égard de cette disposition législative que pour celles et ceux qui y adhéraient, ce qui pose problème dans la concrétisation des articles sus-mentionnés de la loi et du règlement d'application de la loi forestière vaudoise.

Je pose donc au Conseil d'Etat les questions suivantes, et en le remerciant d'ores et déjà pour ses réponses :

1. *Questions liées à la politique forestière vaudoise :*

a. *Combien de groupements forestiers pourront-ils être effectivement constitués durant le premier semestre 2008 ? Quelles sont les échéances prévues pour l'aboutissement du processus dans son*

ensemble ?

b. *Quelles sont les principales difficultés de mise en œuvre des groupements : financières, logistiques, réglementaires, contractuelles ? Ces difficultés étaient-elles toutes anticipées ? Doivent-elles être rapportées à des problèmes exogènes (cf. entre autres la question 3 ci-dessous), à une sous-estimation de la complexité des problèmes à traiter et à résoudre ?*
c. *Quelles relations systématiques l'Etat pourra-t-il entretenir avec des entités qui pourraient être très diverses dans leur genèse, leurs statuts et leurs structures, leur fonctionnement ?*
d. *Plus fondamentalement, quel premier bilan le Conseil d'Etat peut-il apporter, s'agissant de l'adéquation des dispositifs de mise en place de ces groupements avec l'accomplissement des tâches complexes prévues à l'article 1 de la loi forestière (lequel évoque expressément, en son alinéa 1er lit c., la question de la multi-fonctionnalité de la forêt) : les nouvelles législation et réglementation mises en place permettront-elles au Conseil d'Etat de conserver à tout moment une vision globale adéquate, en extension et en compréhension, de tout ce qui touche à la conduite de la politique forestière, et de tenir compte des caractéristiques "universelles" de celle-ci ? Si oui, quels sont les instruments dont bénéficiera le Conseil d'Etat pour constituer et appliquer cette vision, et pour la communiquer au Grand Conseil et aux partenaires de la politique forestière ? Si non, comment remédier à ces lacunes, comment éviter la fragmentation des mesures et des décisions, qui contreviendrait à la possibilité de conduire à une politique forestière cantonale cohérente ?*

2. Question liée à la législation forestière fédérale :

S'il se confirme, le refus tout récent (par une des Chambres fédérales, pour l'instant) d'entrée en matière sur les révisions de la loi fédérale sur les forêts aura-t-il une incidence sur la poursuite de la mise en œuvre des dispositions évoquées ici de la loi forestière vaudoise ?

3. Question de politique générale, liée à la relation entre canton et communes :

Le climat peu amène de certaines discussions (touchant à d'autres domaines que la question forestière) entre canton et communes a-t-il contribué aux difficultés de constitution des groupements forestiers ? L'hypothèse selon laquelle des communes utilisent leur marge de manœuvre en matière forestière pour exprimer leur humeur à propos d'autres dossiers où le canton ne leur laisse guère d'autonomie, est-elle plausible ? Si oui, quelles conclusions politiques le Conseil d'Etat en tire-t-il, s'agissant de sa manière de conduire l'ensemble complexe de dossiers à négocier avec les communes ?

Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

Le rapport sur la politique forestière vaudoise du Conseil d'Etat, approuvé le 25 octobre 2006, fixe quatre objectifs stratégiques principaux :

1) Rendre l'économie forestière performante

2) Affirmer le rôle de la forêt pour la protection contre les dangers naturels

3) Préserver la diversité biologique et paysagère

4) Améliorer l'accueil du public en forêt

L'une des principales mesures prises pour atteindre le premier objectif, consiste à mettre en place une nouvelle organisation structurelle des services forestiers et de la propriété forestière. Cette organisation est basée sur le regroupement des propriétaires en entités viables économiquement, ce qui permet aussi une meilleure séparation entre les tâches d'autorité, incombant à l'Etat, et les tâches de gestion, qui sont du ressort des propriétaires.

Cette option politique du Conseil d'Etat répond à une modification profonde de la politique forestière fédérale, initiée avec la publication du Programme Forestier Suisse par l'administration fédérale en 2003, document qui fixe des objectifs prioritaires pour la politique forestière suisse, notamment la séparation entre les tâches d'autorité et de gestion évoquée plus haut. Ce changement est fondamental, car il contraste avec la politique antérieure, qui tendait à intégrer entièrement les tâches d'intérêt public avec l'exploitation des bois, la seconde finançant globalement les premières. Cette nouvelle politique a été formellement mise en œuvre par le biais de la modification de la loi fédérale sur les forêts du 19 décembre 2003, puis dans le cadre des adaptations de la même législation contenues dans le cadre des modifications législatives de la mise en œuvre de la RPT.

Le Conseil d'Etat a initié cette réforme de l'organisation forestière dans le cadre d'une mesure DEFI (112.0.6 - Réorganisation du SFFN, des arrondissements et des triages forestiers et création de nouvelles unités de gestion), conduisant à l'approbation des bases légales nécessaires par le Grand Conseil en novembre 2006. Ce choix d'une action relativement rapide était opportun, car simultanément à l'évolution de la politique forestière, l'organisation forestière vaudoise était également confrontée à une nécessité de clarification et de simplification de son fonctionnement. En effet, les organes d'analyse et de gestion financière du canton de Vaud et notamment le Contrôle Cantonal des Finances (CCF) ont formellement demandé cette adaptation. Ainsi, dans son rapport de révision des comptes annuels de l'Etat de Vaud pour l'exercice 2003, le CCF a formulé une exigence à l'endroit du service des forêts de la faune et de la nature, afin qu'il procède à une formalisation plus grande des statuts des associations de triages forestiers et à une simplification des échanges financiers entre le canton et ces triages.

Réformes de l'organisation forestière actuellement en cours

Sur un plan concret, suite aux modifications législatives de novembre 2006, deux réformes sont actuellement en cours.

Rémunération des tâches des gardes forestiers

La première réforme porte sur la rémunération des tâches des gardes forestiers, avec l'introduction de nouveaux critères forfaitaires pour : a) la rémunération des tâches d'autorité déléguées par l'Etat aux gardes forestiers communaux et intercommunaux et b) la rémunération des gardes forestiers cantonaux lorsqu'ils effectuent des tâches de gestion pour des propriétaires publics communaux.

Cette réforme clarifie les flux financiers entre l'Etat et les associations de triages forestiers, en particulier pour les tâches d'autorité des gardes forestiers communaux et intercommunaux et répond aux injonctions des organes de contrôle financier pour établir plus de clarté dans ce domaine. Cette opération est aujourd'hui bien avancée, permet une excellente remise à niveau de tous les statuts et du fonctionnement des triages, tout en clarifiant la séparation entre tâches d'autorité et tâches de gestion au sein de l'organisation forestière.

Entrée en vigueur au 1 er janvier 2008, cette réforme se traduit aujourd'hui par la signature de conventions de subventionnement entre les parties, soit les représentants des triages forestiers, qui sont principalement des communes, et l'Etat.

L'état d'avancement des travaux au 31 mars 2008 est la suivante :

- 34 conventions de rémunération ont été signées
- 9 conventions sont en voie d'approbation
- 4 conventions sont actuellement toujours en discussion

Sur les 76 triages que compte le canton, sachant que 3 sont strictement cantonaux, seuls les 4 derniers

cas précités font l'objet de difficultés de mise en œuvre ou d'acceptation des nouvelles conditions proposées par l'administration. Pour ces quelques cas, un nouveau délai de mise en œuvre au 1er janvier 2009 a été fixé. Pour le solde de 22 triages restants, il s'agit soit de triages qui disparaissent avec l'introduction des groupements forestiers évoqués plus bas (environ une demi-douzaine), soit de conventions dont l'approbation a été prévue après l'adoption de nouveaux statuts de groupement forestier et qui va donc intervenir au cours du premier semestre 2008, avec entrée en vigueur rétroactive au 1er janvier 2008.

Introduction du statut de groupement forestier

La seconde réforme consiste à remplacer la très grande diversité actuelle des statuts des triages forestiers par un statut de groupement forestier. Il convient ici de préciser que l'article 44 a de la loi forestière adoptée par le Grand Conseil précise bien que les propriétaires publics de forêts peuvent (et non doivent) constituer des groupements forestiers. La question d'une mise en œuvre plus étendue ou systématique du principe des groupements forestiers ne se posera donc que lors de la révision de la loi forestière vaudoise que le Conseil d'Etat proposera au Grand Conseil en 2009.

Contrairement à ce que laisse entendre Monsieur le député Jean-Yves Pidoux dans son interpellation, la mise en place des groupements forestiers ne prend donc aucun retard puisqu'il s'agit d'une possibilité que permet la révision de la loi forestière, pour laquelle aucune échéance à respecter n'a été fixée. Il s'agit, en réalité, d'un processus de réforme que le législateur vaudois a voulu permettre aux propriétaires forestiers, sans les contraindre. Manifestement, cette option a été prise par de nombreux propriétaires forestiers, puisqu'à ce jour, le Conseil d'Etat a approuvé les statuts de 5 groupements forestiers, totalisant 37 communes et 9 triages forestiers. En outre, les projets de 7 statuts sont en cours d'approbation ou en discussion avancée à l'heure actuelle, regroupant 75 communes. En revanche, 4 associations de triages existantes ont opté pour une simple mise à jour des statuts, sans faire le pas du groupement forestier. Enfin, quelques triages forestiers cantonaux le demeureront encore pour quelques années, les conditions de mise en place de groupements forestiers lorsque l'Etat est le seul propriétaire public important n'étant, pour l'instant, pas réunies.

Réponses aux questions de Monsieur le député Jean-Yves Pidoux

1. <u>Questions liées à la politique forestière vaudoise</u>

a. Combien de groupements forestiers pourront-ils être effectivement constitués durant le premier semestre 2008 ? Quelles sont les échéances prévues pour l'aboutissement du processus dans son ensemble ?

A l'échéance du premier semestre 2008, une douzaine de groupements forestiers devraient avoir des statuts approuvés par le Conseil d'Etat. Ces groupements correspondent le plus souvent au périmètre d'action d'un garde forestier, soit un triage, alors que l'un de ces groupements réunit jusqu'à trois des triages forestiers initiaux. L'achèvement du processus dans son ensemble prendra sans doute encore de trois à cinq ans, ce qui correspond à la période de pleine mise en œuvre de l'ensemble des réformes qui touchent le domaine de la forêt, notamment en raison de la RPT. La dynamique du processus dépendra en outre très largement des options que prendra le Grand Conseil lors de la révision de la loi forestière vaudoise prévue en 2009.

b. Quelles sont les principales difficultés de mise en œuvre des groupements : financières, logistiques, réglementaires, contractuelles ? Ces difficultés étaient-elles toutes anticipées ? Doivent-elles être rapportées à des problèmes exogènes (cf. entre autres la question 3 ci-dessous), à une sous-estimation de la complexité des problèmes à traiter et à résoudre ?

Le processus a, dans son ensemble, été bien préparé par une équipe de projet et un comité de pilotage, sans avoir recours à des ressources supplémentaires au sein du service des forêts, de la faune et de la nature (SFFN), en charge du dossier. A l'issue de l'élaboration des documents de base, des séances d'information ont été assurées par les inspecteurs des forêts, qui ont rencontré tous les responsables des triages de leurs arrondissements à plusieurs reprises au cours de l'année 2007. Des formulaires de convention de subventionnement et les dispositions de statuts-type indiquant quels éléments devaient être obligatoirement conservés et quels articles pouvaient être adaptés aux conditions locales ont été mis à disposition des partenaires.

Certains problèmes n'ont cependant pas été anticipés, comme, par exemple, les difficultés de mise en œuvre liées à la nécessité de soumettre l'ensemble du personnel d'un groupement forestier à une même caisse de pension. En effet, le but des groupements forestiers étant, notamment, de donner des statuts adéquats pour l'engagement du personnel forestier, quelques problèmes ont été constatés lorsque des employés provenant de différents employeurs devaient être affiliés à une même caisse de pension. Ce problème est cependant d'ordre plus général, et se pose dans d'autres cas de figure où il y a des changements d'employeurs. Il n'a, par ailleurs, pas été systématique au sein des groupements forestiers qui se sont constitués.

D'une manière générale, les difficultés rencontrées ont eu trait aux questions liées à la TVA, ainsi qu'à l'interaction des dispositions de la loi forestière sur les groupements forestiers avec les dispositions de la loi sur les communes. Ces dernières ont suscité plusieurs questions auxquelles il a été systématiquement répondu avec l'aide du service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI). Le délai de réponse à ces questions a, dans quelques cas, été de plusieurs semaines, ce qui a pu provoquer un sentiment de manque de préparation de l'administration.

Enfin, un certain nombre de partenaires communaux ont relevé les difficultés de fonctionnement provoquées par le développement des structures intercommunales, comme les associations de communes. Ainsi, pour certaines petites communes, ces nouvelles structures sollicitent trop les Municipaux en charge des dossiers, alors qu'au sein de quelques grandes communes forestières, le modèle du groupement forestier implique des charges et contraintes jugées trop importantes en regard des avantages découlant du mode de fonctionnement en groupement forestier avec plusieurs communes.

c. Quelles relations systématiques l'Etat pourra-t-il entretenir avec des entités qui pourraient être très diverses dans leur genèse, leurs statuts et leurs structures, leur fonctionnement ?

La grande diversité des statuts des triages forestiers avant d'entreprendre la réforme fait que le processus actuellement en cours simplifiera grandement les relations formelles et les flux financiers entre l'Etat et les groupements forestiers. Il est utile de rappeler que la situation antérieure peut être décrite sous la forme de sept grandes catégories de statuts de nature très différente et d'un système de flux financier complexe, ce qui a conduit le Contrôle cantonal des finances à exiger à la fois une simplification des flux financiers et une clarification des statuts. Cette complexité a également été l'objet d'une analyse publiée [1]. Les réformes actuellement en cours vont donc clairement simplifier et clarifier la situation antérieure, sur la base d'un nombre limité de flux financiers formalisés et d'un seul modèle de référence pour les statuts.

En outre, le principe selon lequel chaque inspecteur des forêts du canton assure une liaison directe et régulière avec chacune des entités forestières de son arrondissement n'est pas modifié. Le rôle des inspecteurs des forêts sera donc précisément d'entretenir des relations régulières avec les nouvelles entités, en exerçant une mission de conduite de l'action des gardes forestiers dans leurs missions d'autorité déléguées par l'Etat et une mission de suivi formel des flux financiers entre l'Etat et ses entités. Dans la majorité des cas, l'inspecteur des forêts continuera donc à être un interlocuteur de

proximité pour conseiller les nouvelles entités.

(1) C. Neet. Le service forestier vaudois : vers un nouveau modèle de relations entre canton, communes et propriétaires de forêts. Cahier de l'IDHEAP 227/2006. Chavannes près Renens : IDHEAP.

d. Plus fondamentalement, quel premier bilan le Conseil d'Etat peut-il apporter, s'agissant de l'adéquation des dispositifs de mise en place de ces groupements avec l'accomplissement des tâches complexes prévues à l'article 1 de la loi forestière (lequel évoque expressément, en son alinéa 1 ^{er}lit c., la question de la multi-fonctionnalité de la forêt) : les nouvelles législation et réglementation mises en place permettront-elles au Conseil d'Etat de conserver à tout moment une vision globale adéquate, en extension et en compréhension, de tout ce qui touche à la conduite de la politique forestière, et de tenir compte des caractéristiques "universelles" de celle-ci ? Si oui, quels sont les instruments dont bénéficiera le Conseil d'Etat pour constituer et appliquer cette vision, et pour la communiquer au Grand Conseil et aux partenaires de la politique forestière ? Si non, comment remédier à ces lacunes, comment éviter la fragmentation des mesures et des décisions, qui contreviendrait à la possibilité de conduire à une politique forestière cantonale cohérente ?

La mise en place des groupements forestiers répond à deux nécessités : a) celles de simplifier et d'uniformiser la diversité historique des statuts antérieurs et b) celle de s'adapter aux modifications fondamentales de la politique forestière entrées en vigueur avec la RPT. Le maintien d'une liaison directe entre l'administration et les propriétaires forestiers par le biais du garde forestier et de l'inspecteur des forêts de l'arrondissement et le cadrage de la politique forestière par les plans directeurs forestiers régionaux, plans sectoriels forestiers et les plans de gestion constituent l'architecture de base de la conduite de la politique forestière. Ce dispositif, qui a fait ses preuves, n'a pas été modifié par les réformes en cours. En outre, il faut être pleinement conscient du fait que l'ensemble de la démarche s'inscrit dans la modification de la politique forestière fédérale liée à la RPT et qu'en conséquence, le Conseil d'Etat ne peut, par la législation cantonale, apporter que des adaptations allant dans le sens, par exemple, d'une conduite de proximité du caractère multifonctionnel de la forêt. Les différentes mesures de mise en œuvre cataloguées dans le rapport du Conseil d'Etat sur la politique forestière vaudoise en sont l'illustration et feront l'objet du projet de révision de la loi forestière vaudoise actuellement en préparation.

2. Question liée à la législation forestière fédérale :

S'il se confirme, le refus tout récent (par une des chambres fédérales, pour l'instant) d'entrée en matière sur les révisions de la loi fédérale sur les forêts aura-t-il une incidence sur la poursuite de la mise en œuvre des dispositions évoquées ici de la loi forestière vaudoise ?

Le processus de mise en place des groupements forestiers résulte d'un choix stratégique du Conseil d'Etat qui répond, comme cela a été évoqué plus haut, à la modification fondamentale de la politique forestière fédérale qui consiste notamment à ne plus subventionner l'exploitation forestière des ressources en bois, et de confier cette tâche aux seuls propriétaires de forêts. Ce changement fondamental étant aujourd'hui ancré dans la législation fédérale, il est aujourd'hui effectif et le refus d'entrer en matière sur la révision complémentaire de la loi fédérale sur les forêts mis en consultation en 2005 n'aura pas d'incidence sur la poursuite de la mise en œuvre des dispositions relatives aux groupements forestiers. En revanche, certaines des propositions du rapport du Conseil d'Etat sur la politique forestière vaudoise de 2006 pourraient être remises en question par une future révision partielle de la législation forestière. A la date du 12 mars 2008, ce projet de révision partielle complémentaire a, cependant, été rejeté par les deux chambres fédérales et a conduit au retrait de l'Initiative populaire "Sauver la forêt suisse" de la Fondation Helvetia Nostra en date du 14 mars 2008.

3. Question de politique générale, liée à la relation entre canton et communes :

Le climat peu amène de certaines discussions (touchant à d'autres domaines que la question forestière) entre canton et communes a-t-il contribué aux difficultés de constitution des groupements forestiers ? L'hypothèse selon laquelle des communes utilisent leur marge de manœuvre en matière forestière pour exprimer leur humeur à propos d'autres dossiers où le canton ne leur laisse guère d'autonomie, est-elle plausible ? Si oui, quelles conclusions politiques le Conseil d'Etat en tire-t-il, s'agissant de sa manière de conduire l'ensemble complexe de dossiers à négocier avec les communes ?

Comme cela a été mentionné plus haut, dans quelques cas, le contexte général de la relation entre canton et communes a été évoqué ou a pu influencer la décision de ne pas constituer de groupement forestier, du moins pour l'instant, notamment en raison des charges induites par les structures intercommunales.

Il n'en demeure pas moins évident que dans la majorité des cas, les communes se montrent parfaitement à même de faire la part des choses entre l'enjeu des réformes forestières en cours et le contexte général des relations entre canton et communes. Le nombre élevé de communes ayant fait le choix volontaire de constituer un groupement forestier, soit 112 communes (état au 31 mars 2008) en témoigne.

La principale conclusion politique que le Conseil d'Etat a d'ores et déjà tiré de ce type de situation est la nécessité d'assurer les relations et le dialogue d'une manière permanente avec les autorités communales, mission assurée par le Département de l'intérieur. Avec le développement de l'action du service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) au sein de ce département, les relations entre les communes et les différents services de l'administration cantonale, ainsi qu'avec les autorités cantonales, est désormais assuré par une courroie de transmission privilégiée. Cette action se manifeste depuis plusieurs mois maintenant par différentes initiatives de coordination et de communication, comme par exemple, l'introduction du périodique "Canton – communes", destiné aux autorités et administrations communales.

L'action du SeCRI comprend également une coopération à la coordination de l'introduction des groupements forestiers, puisqu'une relation de travail étroite et permanente a été introduite pour ce dossier entre le service des forêts, de la faune et de la nature (SFFN) et ce service, qui joue un rôle de plateforme ayant pour but de faciliter les relations canton-communes et d'aider à trouver des solutions adaptées à chaque situation.

Au niveau politique, le Conseil d'Etat, l'UCV et l'ADCV ont en outre mis en place, au début avril 2008, une plate-forme d'échange permanente dite "Canton-communes" destinée à favoriser une collaboration régulière et soutenue entre l'Etat et les communes, et cela dans tous les domaines de politiques publiques qui touchent de près à l'institution communale.

Conclusions

Le Conseil d'Etat constate que sa réponse à l'interpellation Jean-Yves Pidoux constitue l'opportunité de dresser un bilan intermédiaire de la mise en œuvre des deux réformes importantes de l'organisation forestière qu'il a fixé dans son rapport sur la politique forestière vaudoise.

Rendue nécessaire par d'autres modifications législatives tant fédérales que cantonales, la révision de la loi forestière vaudoise qui sera proposée au Grand Conseil dans quelques mois sera à son tour l'opportunité de confirmer la direction prise en matière d'organisation forestière et , le cas échéant, d'envisager les adaptations légales ou d'introduire les mesures qui pourraient s'avérer nécessaires sur la base de l'expérience acquise avec les premiers groupements forestiers qui sont aujourd'hui opérationnels.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 23 avril 2008.

Le président :	Le chancelier :
P. Broulis	*V. Grandjean*