



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Gabriel Kolly / Patrice Jordan

2014-CE-76

### **Planification directrice des forêts fribourgeoises : coût utilité et procédure pour les mandats externes**

#### **I. Question**

La DIAF a lancé cet hiver une consultation pour une planification directrice des forêts (PDFF). Un questionnaire participatif a été mis en ligne. Le but de cette planification était de consulter la population afin de connaître son avis concernant l'avenir des forêts fribourgeoises. On peut se demander quelle est la pertinence de cette démarche participative et quel en est son coût en période d'économie.

Nous demandons par conséquent au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Quel est le coût de cette démarche participative ?
2. Est-il exact que deux bureaux d'ingénieurs ont été engagés pour effectuer cette étude et piloter cette démarche ?
3. Pourquoi nommer deux bureaux d'ingénieurs ?
4. Quelles ont été les procédures de sélection de ces bureaux d'ingénieurs ?
5. Quelles sont les raisons qui font que le Service des forêts et de la faune ne pouvait pas effectuer les travaux à l'interne ?
6. Plus généralement, sur quels critères sont attribués les mandats externes au sein du Service des forêts et de la faune ?
7. La DIAF considère-t-elle que les réponses à ce questionnaire participatif constituent une base solide pour fixer les défis futurs de la forêt fribourgeoise ?
8. Est-il exact que plusieurs groupes de travail ont été formés ? Quels ont été les critères de sélection pour le choix des membres de ces groupes de travail ?

27 mars 2014

#### **II. Réponse du Conseil d'Etat**

##### *Introduction*

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) précise ce qui suit sur son site internet en ce qui concerne la planification forestière :

« La forêt doit pouvoir remplir durablement ses fonctions protectrice, sociale et économique. Pour ce faire, les services forestiers cantonaux utilisent le plan directeur forestier qui est leur outil de gestion à grande échelle. »<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Site Internet de l'OFEV/Forêts et bois/Gestion forestière/Planification forestière (<http://www.bafu.admin.ch/wald/01198/06021/index.html?lang=fr>, dernière consultation le 07.05.2014)

### *Cadre légal*

La loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 (LFo ; RS 921.0) confie aux cantons la tâche d'édicter les prescriptions nécessaires en matière d'aménagement et de gestion, en tenant compte des exigences de l'approvisionnement en bois, d'une sylviculture proche de la nature et de la protection de la nature et du paysage (art. 20 al. 2 LFo). Sa révision suite à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) en 2006 a introduit par ailleurs indirectement la notion de planification directrice des forêts en instaurant des aides financières pour des mesures qui améliorent la rentabilité de la gestion forestière, notamment « les bases de planification concernant plusieurs entreprises » (art. 38a al. 1 let. a LFo). L'ordonnance sur les forêts (OFo ; RS 921.01) de 1992 précise quant à elle les modalités d'élaboration de la planification de la gestion forestière, et prescrit notamment que, « lors de planifications dépassant le cadre d'une entreprise, les cantons veilleront à ce que le public soit renseigné sur les objectifs et le déroulement de la planification (art. 18 al. 3 let. a OFo), puisse y être associé de façon adéquate (let. b) et puisse en prendre connaissance (let. c). »

La loi cantonale sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles du 2 mars 1999 (LFCN ; RSF 921.1) détaille les différents niveaux de planification et la procédure à suivre (art. 46 LFCN et suivants). Des éléments plus détaillés figurent dans le règlement sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (RFCN ; RSF 921.11) (art. 46 RFCN et suivants).

Dans le cadre de la prochaine révision de la LFCN, induite par la modification de la LFo (flexibilisation en matière de compensation des défrichements), une adaptation formelle concernant les termes planification forestière régionale et cantonale est prévue.

Du fait qu'il s'agit d'une adaptation formelle, la décision a été prise de démarrer les travaux d'élaboration de la planification directrice et de profiter de la prochaine révision légale pour apporter cette précision.

### *Historique*

Depuis l'approbation de la LFCN, les plans d'aménagements forestiers régionaux (PAFR) suivants ont été élaborés et approuvés :

- > 1991 PAFR Triages 24 et 25 (Basse Veveyse et Haute Glâne)
- > 1993 PAFR Triages 1 et 5 (région à cheval sur les districts Sarine, Glâne et Broye)
- > 1995 PAFR Triage 22 (Basse Glâne)
- > 1997 PAFR Triages 19 et 27 (région à cheval sur les districts Sarine et Broye)
- > 1998 PAFR District du Lac
- > 1999 PAFR District de la Singine
- > 1999 PAFR Berra-Sarine
- > 2002 PAFR Veveyse-Sud
- > 2005 PAFR Broye vaudoise et fribourgeoise
- > 2006 PAFR Vallée de la Jogne

Ces plans couvrent environ 80% de la surface forestière du canton. Dès 2009, il a été décidé de ne pas renouveler ces PAFR en ordre dispersé, mais de se lancer dans la réalisation d'un plan forestier régional à l'échelle du canton, avec des cartes des fonctions couvrantes. La mise en place des corporations forestières et le dynamisme de leur évolution ainsi que les fusions des communes ont conduit le Service des forêts et de la faune (SFF) à l'élaboration d'une planification forestière cantonale.

Cette planification cantonale doit répondre notamment aux attentes suivantes :

- > Politique forestière : besoin d'un document stratégique mettant en évidence les principaux défis à relever dans un futur proche et les moyens à se donner pour y arriver ; coordination avec la politique forestière 2020 de la Confédération.
- > Police forestière : besoin d'une approche coordonnée à l'échelle du canton, notamment pour répondre aux demandes de manifestations, d'installations en forêt et de balisage de parcours.

Cette planification cantonale permet aussi une importante rationalisation par rapport à l'élaboration de multiples planifications régionales.

D'autre part, cette planification directrice des forêts fribourgeoises fait partie intégrante du contrat RPT avec la Confédération.

### ***1. Quel est le coût de cette démarche participative ?***

Les coûts des mandats externes pour cette démarche participative sont les suivants :

- > Mandat 1 pour l'animation de la phase participative et l'élaboration du document de consultation : 140 000 francs TTC.
- > Mandat 2 pour la réalisation de la carte des fonctions : 31 000 francs TTC.

Ces coûts se répartissent sur les deux ans de la procédure. Au coût de ces mandats, il faut ajouter quelques frais, par exemple pour la réservation des salles pour les soirées d'information et les groupes de travail.

Ces coûts font partie du budget de fonctionnement normal du SFF et sont cofinancés par le contrat RPT « Bases de planification forestières » avec la Confédération, laquelle a alloué 574 400 francs pour la période 2012-2015, ce qui correspond à environ 50% des besoins du canton en matière de planification forestière. On peut donc estimer que ces coûts sont pris en charge pour moitié par la Confédération et pour moitié par le canton.

Par rapport à la révision des PAFR existants, pour lesquels il aurait fallu compter entre 50 000 et 100 000 francs par plan, la réalisation d'un plan forestier à l'échelle du canton représente donc une très importante économie.

### ***2. Est-il exact que deux bureaux d'ingénieurs ont été engagés pour effectuer cette étude et piloter cette démarche ?***

La démarche est pilotée par le SFF qui a effectivement mandaté deux bureaux d'ingénieurs pour le soutenir dans le processus, notamment en apportant un soutien technique et logistique au SFF.

### ***3. Pourquoi nommer deux bureaux d'ingénieurs ?***

Un processus de planification avec la participation de tiers doit avoir un calendrier dense et relativement court pour qu'elle garde de l'intérêt ainsi que son effet dynamique. Pour pouvoir respecter le délai de 2 ans, il était nécessaire que le SFF se dote de ressources supplémentaires.

Vu l'envergure des prestations, environ 170 000 francs, une répartition sur 2 mandats a été prise en considération. Pour que cette répartition des prestations ne provoque pas de problèmes de coordination, un premier mandat a été défini pour des travaux de soutien dans la phase interactive et le second concerne des travaux d'établissement de cartes d'information, par exemple l'élaboration de la carte des fonctions.

Le choix d'un bureau germanophone et d'un bureau francophone visait en outre à tenir compte d'éventuelles sensibilités différentes entre les deux régions linguistiques du canton.

Cette répartition sur deux mandats n'a pas entraîné de frais supplémentaires.

#### **4. *Quelles ont été les procédures de sélection de ces bureaux d'ingénieurs ?***

Cinq bureaux fribourgeois avec des compétences d'ingénieurs forestiers ont été invités à présenter une offre. Pour cette offre ils avaient la possibilité de s'associer avec un ou plusieurs autres bureaux, internes ou externes au canton, afin de compléter leurs compétences et ressources. Chaque bureau devait présenter, outre une offre financière, un concept pour la phase participative de cette planification, à la manière d'un concours d'architecture.

Trois bureaux ont rendu une offre complète. Les deux autres ont décliné l'invitation. Les offres ont été analysées par le groupe de pilotage, présidé par le chef du SFF et composé du secrétaire général IAF, d'un ingénieur forestier d'arrondissement, d'un forestier de triage et de deux collaborateurs de l'administration centrale du SFF, un tableau de comparaison des offres a été préparé et communiqué.

#### **5. *Quelles sont les raisons qui font que le Service des forêts et de la faune ne pouvait pas effectuer les travaux à l'interne ?***

Comme mentionné dans les réponses aux questions 3 et 4, les raisons principales qui ont convaincu le SFF d'attribuer des mandats externes sont les suivantes :

- > La nécessité de réaliser cette planification dans un délai court.
- > Les compétences en matière d'animation de phases participatives.

#### **6. *Plus généralement, sur quels critères sont attribués les mandats externes au sein du Service des forêts et de la faune***

L'attribution de mandats respecte toujours la réglementation sur les marchés publics. La procédure utilisée en l'occurrence, qui est celle la plus souvent utilisée par le SFF, est l'appel d'offres sur invitation. Les critères d'attribution doivent être communiqués au préalable. En l'occurrence, les critères suivants ont été utilisés et pondérés de cette façon :

- > Référence du bureau pilote (10%)
- > Référence du groupe (20%)
- > Concept proposé (35%)
- > Prix (35%)

Cette répartition 1/3 expérience, 1/3 qualité de l'offre et 1/3 prix correspond à ce qui est usuellement pratiqué par le SFF pour ce type d'appels d'offres.

**7. *La DIAF considère-t-elle que les réponses à ce questionnaire participatif constituent une base solide pour fixer les défis futurs de la forêt fribourgeoise ?***

Comme mentionné sur le site [www.pdf.ch](http://www.pdf.ch) en dessus des résultats de l'enquête : « Ces résultats représentent, pour la planification directrice, un input, une information, parmi d'autres, par la force des choses non représentative, mais néanmoins potentiellement très intéressante. »<sup>2</sup>

Ce questionnaire répond au souci du SFF de donner la parole à la population fribourgeoise dans ce processus, conformément à l'art. 18 al. 3 let. b OFo. Il constitue une base parmi de nombreuses autres pour prioriser et pondérer les différents objectifs de cette planification. Il était clair dès le départ que ce sondage représenterait une prise de température, mais qu'il ne pouvait en aucun cas être présenté comme représentatif, puisque n'y ont participé que les personnes qui l'ont désiré.

Avec 400 réponses en un mois, cette consultation a dépassé les attentes. Elle a suscité un écho et un intérêt qui a largement dépassé les frontières du canton et a permis d'intégrer les avis de la population sans devoir investir de grosses sommes dans des sondages intrusifs.

Ces résultats ont montré des tendances qui se rapprochent d'études beaucoup plus approfondies et coûteuses, par exemple WaMos<sup>3</sup> de la Confédération, ce qui démontre que des représentants de différents groupes d'intérêts y ont participé.

D'autre part ce questionnaire permettait à tous les participants fribourgeois d'annoncer leur intérêt à participer à la manifestation d'ouverture du 12 mars. Près de 120 personnes se sont ainsi manifestées. Pour des raisons de places, toutes n'ont pas pu être conviées. Environ 80 personnes ont reçu une invitation et au final une quarantaine de personnes ont participé à la soirée.

**8. *Est-il exact que plusieurs groupes de travail ont été formés ? Quels ont été les critères de sélection pour le choix des membres de ces groupes de travail ?***

Oui, plusieurs groupes ont été créés. Tous les groupes d'intérêt et les représentants de la population invités à la séance d'ouverture du 12 mars ont pu s'inscrire à ces groupes de travail. Parmi les invités figuraient notamment les corporations forestières, les associations forestières et des représentants de l'économie forestière. Aucune inscription n'a été refusée. Au final, ces groupes de travail ont réuni à chaque fois entre 25 et 40 personnes représentant les principaux groupes d'intérêt liés à la forêt, y compris des représentants de la population.

Dans une première phase trois groupes de travail thématiques se sont réunis chacun une fois pour une session de 4 heures afin de proposer des buts et des mesures sur les thèmes suivants :

- > Biodiversité
- > Économie forestière
- > Accueil

Dans une deuxième phase, ces buts et ces mesures ont été approfondis par des groupes régionaux qui se sont réunis chacun deux fois pour des sessions de 4 heures. Les régions suivantes ont été distinguées :

- > Région des lacs
- > Moyen-pays
- > Préalpes

---

<sup>2</sup> <http://www.pdf.ch/index.php/autres-resultats.html> (dernière consultation le 07.05.2014)

<sup>3</sup> OFEV 2013 : Rapport relatif à la deuxième enquête menée dans le cadre du monitoring socioculturel des forêts (WaMos 2).

Le Conseil d'Etat relève que la méthode participative choisie répond d'une part aux exigences de l'Ofo, mais a également permis à l'ensemble des acteurs concernés par la forêt de s'exprimer et de faire part de leurs avis. Le nombre et la richesse des informations ainsi collectées n'auraient été atteints sinon qu'au travers de coûteuses études et enquêtes. Ainsi, il constate que la méthode choisie a été pertinente et économique.

*27 mai 2014*