00.013

**Message
sur la remise en état des forêts suite aux dégâts causés
par l'ouragan Lothar**

du 16 février 2000

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Dans le présent message, nous vous soumettons un projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale et un projet d'arrêté sur les moyens financiers permettant de remettre en état les forêts suite aux dégâts causés par l'ouragan Lothar et vous proposons de les adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

16 février 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le 26 décembre 1999, l'ouragan Lothar a causé des dégâts sans précédent dans les forêts suisses, abattant quelque 13 millions de mètres cubes de bois. Les régions les plus touchées sont le Plateau et la Suisse centrale. Dans certains cantons, les chablis représentent cinq à dix récoltes annuelles.

Il est indispensable de prendre des mesures urgentes pour protéger les peuplements encore intacts contre des dégâts secondaires, reconstituer les forêts détruites et favoriser l'écoulement des énormes quantités de bois. Il s'agit en outre de protéger la population et les biens d'une valeur notable. Il faut enfin que les travaux d'évacuation se fassent avec le moins d'accidents possible.

Le chapitre 5 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts constitue en premier lieu la base légale pour la réparation des dégâts aux forêts. Cette loi prévoit en outre à son art. 28 que l'Assemblée fédérale peut prendre des mesures par arrêté fédéral de portée générale non sujet au référendum, en particulier pour sauvegarder l'économie forestière et l'industrie du bois. En vertu de la nouvelle constitution fédérale, elle le fait par ordonnance de l'Assemblée fédérale.

Le présent projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur la remise en état des forêts suite aux dégâts causés par l'ouragan Lothar ne prévoit en conséquence que des mesures qui ne sont pas couvertes par le chapitre 5 de la loi sur les forêts. Il s'agit de dispositions concernant l'entreposage du bois, la planification de réserves forestières sur les surfaces dévastées par l'ouragan, des crédits d'investissement supplémentaires, l'utilisation de chablis dans l'aide au développement et les dérogations pour les transports du bois. La validité de l'ordonnance est limitée à quatre ans.

Le message donne en outre une vue d'ensemble des dégâts causés par l'ouragan Lothar, des mesures prévues et des coûts que le projet d'ordonnance entraîne pour la Confédération.

Les mesures nécessaires pour faire face aux conséquences de l'ouragan Lothar, qui se fondent sur la loi sur les forêts, occasionneront à la Confédération des coûts totaux chiffrés à 483 millions de francs (dont 70 millions de francs sous forme de crédits d'investissement remboursables).

Les fonds prévus dans le budget et dans la planification financière permettront de disposer de 105 millions. Pour les 378 millions de francs restants, un arrêté fédéral permettra d'octroyer un montant maximal de 40 millions de francs pour les mesures au sens des art. 2 et 3 du projet d'ordonnance et un crédit d'engagement de 10 millions de francs pour les crédits d'investissement au sens de l'art. 4 du projet d'ordonnance. 242 millions de francs et un crédit supplémentaire de 36 millions de francs seront accordés sur la base de la loi sur les forêts en vigueur. Des demandes de crédits supplémentaires permettront d'obtenir 50 autres millions de francs pour des crédits d'investissement, sous forme d'avance ordinaire.

Les autres mesures qui se fondent sur d'autres bases légales que le présent projet d'ordonnance et la loi sur les forêts seront couvertes grâce aux lois spéciales pertinentes. Pour leur financement, il faudra au besoin recourir à la procédure de demande de crédits supplémentaires.

Message

1 Partie générale

1.1 Point de la situation

Les dégâts dus à la tempête de décembre 1999 sont sans précédent et doivent être considérés comme une catastrophe forestière. La loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo; RS 921.0) permet de prendre des mesures efficaces en vue de réparer les dégâts aux forêts. Elle permet notamment de prévenir les dégâts secondaires. Mais les possibilités offertes par les dispositions du chapitre cinq de la LFo ne suffisent que partiellement et il s'agit d'appliquer l'art. 28 LFo, qui prévoit que l'Assemblée fédérale peut prendre des mesures par voie d'ordonnance, en particulier pour sauvegarder l'économie forestière et l'industrie du bois. Des mesures extraordinaires complémentaires sont donc nécessaires.

1.2 Dégâts dus à la tempête du 26 décembre 1999

Le 26 décembre 1999, des vents tempétueux ont abattu quelque 13 millions de mètres cubes de bois dans les forêts suisses. Ce volume correspond pratiquement à 2,5 récoltes annuelles normales – du jamais vu! A titre de comparaison, l'ouragan Vivian des 27 et 28 février 1990, qualifié d'ouragan du siècle, avait jeté à terre 4,9 millions de mètres cubes de bois. Les régions les plus touchées sont le Plateau et la Suisse centrale. Les cantons qui connaissent les plus fortes quantités de chablis sont les cantons de Berne (environ 4,5 millions de m³), Argovie (environ 1,3 million de m³), Fribourg (environ 1,2 million de m³), Zurich (environ 1,1 million de m³) et Lucerne (environ 1 million de m³). Si on prend comme référence la récolte cantonale annuelle moyenne, ce sont les cantons de Nidwald, Fribourg, Berne et Obwald qui sont les plus fortement touchés. Le volume des chablis y représente l'équivalent de cinq à dix récoltes annuelles moyennes.

Comme le montre l'expérience, les dégâts dus à une tempête entraînent des dégâts secondaires considérables, dont le volume peut égaler celui des premiers. Priorité absolue doit être accordée à la protection des peuplements encore intacts afin de restreindre le plus possible les nouveaux dégâts. Le bostryche représente notamment un danger particulier. Il ne sera pas possible de protéger partout les forêts encore intactes contre les dégâts secondaires. Il s'agit toutefois d'agir aussi rapidement que possible, afin de réduire les dégâts secondaires à un minimum.

1.3 Situation des propriétaires de forêts

Les conséquences de l'ouragan Lothar ont un effet catastrophique sur la situation économique des entreprises forestières. Pour les propriétaires forestiers dont le matériel sur pied gît presque entièrement à terre, elles peuvent même remettre en cause la viabilité de leur entreprise. Les exploitations forcées entraînent en général des coûts de récolte plus élevés, alors que les prix du bois sont bien inférieurs à ceux d'une exploitation normale. A cette situation s'ajoute le fait que les pays voisins, notamment la France, saturent le marché européen en y écoulant de fortes quantités

de chablis. Les propriétaires de forêts de montagne sont les plus touchés: après les avalanches de l'an passé suivies de dégâts dus aux crues, ils doivent maintenant supporter les coûts de l'ouragan. Seul un soutien financier exceptionnel de la part des collectivités publiques leur permettra de faire face aux exploitations forcées, de manière à contenir les dégâts secondaires dans des proportions aussi petites que possible.

1.4 But

Les présents actes législatifs proposés doivent permettre de faire face aux conséquences de l'ouragan Lothar dans trois domaines: forêts, protection contre les dangers naturels et marché du bois. La plupart des mesures à prendre peuvent être soutenues en se fondant sur la loi sur les forêts. Vu l'étendue de la catastrophe, le droit en vigueur ne suffit cependant pas; il faut édicter des dispositions provisoires supplémentaires afin de réduire les dégâts secondaires à un minimum, compenser les charges financières insupportables et favoriser l'écoulement du volume exceptionnel de chablis. Ces dispositions sont contenues dans le présent projet d'ordonnance.

1.5 Stratégies

Dans la gestion de cette catastrophe forestière, il s'agit d'accorder la priorité à la protection des peuplements encore intacts en tenant compte de toutes leurs fonctions. Cette priorité correspond à l'article «But» de la LFo. Il faut éviter par tous les moyens les dégâts secondaires qui pourraient dépasser les dégâts primaires et contenir autant que possible le risque d'épidémies de bostryches afin de le réduire au minimum. Il convient de protéger la population et les biens d'une valeur notable, grâce à des mesures appropriées.

Les chablis doivent être traités selon les principes de la durabilité (art. 1 et 20 LFo). On tiendra compte des acquis de la science et des expériences faites par les praticiens après l'ouragan Vivian, en recourant notamment à l'Aide-mémoire en cas de dégâts aux forêts et de l'Aide à la décision en cas de dégâts en forêt dus à la tempête. L'application de ces instruments est du ressort des cantons. La Confédération favorise le respect du principe de la durabilité grâce à ses mesures d'encouragement.

Les fonds fédéraux doivent être utilisés de manière aussi efficace que possible. Les efforts déployés en vue d'accroître l'efficacité dans l'économie forestière ne doivent pas être sapés.

1.6 Mesures déjà prises

Le 4 janvier 2000, 39 représentants de l'économie, des cantons, de l'administration fédérale, de la recherche et des associations de protection de l'environnement, en provenance de toute la Suisse, ont été invités à une conférence faisant le point de la situation. A cette occasion, l'état-major national de crise Lothar a été mis sur pied. Il a tenu sa première séance le 7 janvier 2000. Ses sept membres avaient pour tâche de préparer des décisions stratégiques et de coordonner les travaux des groupes de travail spécifiques, qui ont été créés.

Le 12 janvier 2000, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication d'élaborer un message concernant une ordonnance de l'Assemblée fédérale.

Dans une circulaire du 10 janvier 2000, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports a assuré aux cantons l'engagement subsidiaire de l'armée pour faire face aux dégâts en forêt.

Dans une circulaire du 12 janvier 2000, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage a informé les cantons et les associations de l'économie des forêts et du bois, a émis des recommandations et leur a offert son soutien entier.

Le 26 janvier 2000, l'Office fédéral des étrangers a édicté des directives à l'attention des autorités du marché du travail et de police des étrangers concernant les autorisations délivrées aux travailleurs étrangers qualifiés pour la gestion des dégâts causés par la tempête.

1.7 Mesures prévues

On distingue trois types de mesures:

1. Les mesures qui se fondent directement sur les dispositions du chapitre 5 de la loi sur les forêts, et pour lesquelles il faut solliciter une augmentation des crédits auprès du Parlement, par le biais de la procédure de demande de crédit supplémentaire ou en renforçant le budget ordinaire pour les années qui suivent. Il s'agit pour l'essentiel de mesures de prévention et de réparation des dégâts aux forêts (art. 37 LFo), de mesures en vue de favoriser l'écoulement des quantités exceptionnelles de bois (art. 38, al. 2, let f, LFo), de mesures permettant de protéger la population et les biens d'une valeur notable (art. 36 et 38, al. 1, let. a et b, LFo), de mesures à prendre dans le domaine de la recherche et du développement (art. 31 LFo). S'y ajoutent les prêts remboursables sans intérêts de la Confédération, au sens de l'art. 40 LFo (crédits d'investissements).
2. Les mesures qui, conformément à l'art. 28 de la loi sur les forêts, exigent une ordonnance de l'Assemblée fédérale.
3. Les mesures qui se fondent sur d'autres bases légales que la loi sur les forêts.

Les mesures prévues ont toutes un effet à court ou à moyen terme.

1.8 Mesures rejetées

L'économie forestière et l'industrie du bois ont proposé toute une série de mesures. Une partie d'entre elles ont été rejetées. Nous énumérons et commentons ci-après les plus contestées ou celles qui présentent un intérêt particulier.

Le versement de subventions supplémentaires aux seuls propriétaires de forêts privées n'est pas prévu, car ceux-ci disposent des mêmes possibilités que les propriétaires de forêts publiques, pour évacuer les bois et reconstituer les forêts. Une mesure de ce type saboterait en outre les efforts entrepris jusqu'à présent en vue de favoriser la collaboration entre propriétaires. Des indemnités pour les cas de rigueur peuvent éventuellement être versées par le Fonds suisse de secours pour les dommages non

assurables causés par des forces naturelles. Les communes peuvent également verser des contributions exceptionnelles.

Pour le moment, une exemption de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations pour les transports de bois n'est pas indiquée. Les démarches entraînées par l'exécution sont si complexes et les coûts si importants que le jeu n'en vaut pas la chandelle. Il n'est donc pas judicieux de favoriser davantage les transports de bois par ce biais, car ils bénéficient déjà d'un traitement de faveur.

Des subventions versées sans condition pour le bois laissé sur place reviendraient à un subventionnement selon la politique de l'arrosoir, qui va à l'encontre des efforts entrepris en vue d'une utilisation efficace des fonds fédéraux. Il en va de même pour une contribution de solidarité pour tous les propriétaires de forêts.

Les mesures commerciales protectionnistes, prises unilatéralement à la frontière, posent problème sous l'angle du droit international public et sous celui du commerce extérieur et seraient en contradiction avec la politique libérale de la Suisse en matière de commerce extérieur. Elles ne devraient être prises qu'en cas d'urgence extrême. La Confédération suit l'évolution sur le marché du bois pour pouvoir réagir si nécessaire.

A la suite de l'ouragan Vivian et pour favoriser l'aide à l'entraide, le Conseil fédéral avait octroyé au fonds d'entraide de l'économie des forêts et du bois une contribution à fonds perdus. La situation actuelle de cet organe rend aujourd'hui cette contribution superflue. Il n'est pas non plus prévu de donner directement des mandats au fonds d'entraide.

Il serait très important d'améliorer la sécurité au travail pour la main-d'œuvre sans formation qui travaille dans les forêts sans contrat de travail. Malheureusement, la loi sur les forêts n'offre pas de base légale à ce sujet. Il faudrait examiner dans quelle mesure des prescriptions supplémentaires sont nécessaires en ce qui concerne la sécurité au travail.

Il n'est pour l'heure pas nécessaire d'édicter une ordonnance sur des mesures extraordinaires en matière de droit des étrangers. Si l'on constate qu'il y a des besoins extraordinaires en personnel étranger qualifié qui ne peuvent être satisfaits dans le cadre des pays de l'UE et de l'AELE, l'Office fédéral des étrangers réexaminera cette question.

1.9 Mesures qui ne se fondent pas sur le présent projet d'ordonnance: commentaire

1.9.1 Mesures selon le chapitre cinq de la LFO

Il s'agit de soutenir en priorité les mesures à appliquer là où la population, des biens et des forêts intacts sont menacés. La mesure la plus importante pour protéger ces peuplements, de telle sorte qu'ils puissent continuer de remplir leurs fonctions (protectrice, économique et sociale), est le façonnage rapide des résineux jetés à terre. Selon de premières estimations, cette mesure sera possible pour les deux tiers environ du volume des chablis. A peu près un tiers des chablis seront laissés sur place. Cette démarche est également judicieuse du point de vue de la protection de la nature. Comme les principales régions touchées présentent des conditions topographiques plus favorables que les régions qui avaient été dévastées lors de l'ouragan

Vivian, les coûts entraînés pour la Confédération par le façonnage des chablis seront, toutes proportions gardées, plus faibles que lors de ce précédent ouragan. Mais vu l'étendue sans précédent des dommages, les moyens prévus dans le budget ordinaire pour les dégâts aux forêts ne suffiront pas, et de loin. Il faut donc augmenter les crédits.

La remise en état des forêts détruites est une tâche de longue haleine, qui prendra plusieurs années et grèvera lourdement le budget des propriétaires forestiers. L'objectif visé est un reboisement proche de la nature. Les acquis de la science et les expériences faites par les praticiens à la suite de l'ouragan Vivian devraient permettre d'économiser des coûts. Les soins aux jeunes peuplements doivent être financés par les collectivités publiques.

Pour assurer une coordination optimale de l'écoulement du bois et de son stockage, il est prévu de soutenir la mise sur pied et l'exploitation de centrales régionales pour la vente des chablis.

Le Programme Bois 2000+ doit permettre de favoriser l'écoulement du bois et de propager l'idée que le bois est une matière première renouvelable, qui a une grande importance sur le plan économique. Telle est en substance l'objectif fixé pour la poursuite du Programme Bois 2000, déjà prévue avant l'ouragan. Voici quelques-unes des mesures envisagées: renforcer la valeur ajoutée, en particulier dans les circuits régionaux en optimisant l'utilisation et la transformation du bois; lancer une campagne de sensibilisation et d'information sur les tenants et les aboutissants économiques et écologiques; réaliser des campagnes publicitaires prônant l'utilisation du bois dans la construction et le soutien à une organisation commune à l'économie forestière et à l'industrie du bois pour écouler leurs produits. Pour réagir aux dégâts dus à la tempête, ce programme doit être étendu et doté de moyens financiers plus importants dans le but de favoriser l'écoulement du bois.

Des cours et des campagnes doivent notamment permettre de conseiller et de former la main-d'œuvre non qualifiée. Comme le façonnage des chablis est un travail très dangereux, il est très important que la sécurité au travail soit garantie pour ce groupe de travailleurs.

Une évaluation de l'ouragan et de ses conséquences, telle qu'elle avait été faite lors de l'ouragan Vivian, doit permettre d'acquérir de nouvelles connaissances scientifiques qui sont essentielles pour définir la politique forestière à appliquer en cas de nouvelles tempêtes. Sont nécessaires à cet effet des vues aériennes et des photographies par satellite dont l'interprétation permettra une comparaison avec l'ouragan Vivian et l'établissement éventuel de liens avec l'état de santé général des forêts. Contrairement à «Vivian», l'ouragan a également touché le Plateau. Cela permettra donc de faire de nouvelles découvertes sur la manière de faire face aux dégâts aux forêts dans les forêts à fonction récréative.

Le financement des travaux forestiers commencés et à venir représente une trop lourde charge pour de nombreux propriétaires forestiers. Comme le marché ne peut absorber d'un coup les énormes quantités de bois abattues par la tempête, une partie des bois devra être entreposée pendant des années. Ces propriétaires ne pourront donc disposer des recettes provenant de la vente du bois pour financer la récolte. Nombre d'entre eux connaissent donc des difficultés financières. Des crédits d'investissement forestiers, remboursables sans intérêts, peuvent leur être octroyés à titre d'aide immédiate, d'avance ou d'aide temporaire. Cet instrument sera beaucoup plus sollicité ces prochains temps, ce qui exige une augmentation des fonds prévus.

1.9.2

Mesures qui se fondent sur d'autres bases légales que la LFo

Une extension du Programme Energie 2000+ est prévue pour faire face aux grandes quantités de bois de feu qui – l'expérience le montre – ne pourront pas être écoulées à l'étranger. L'utilisation des énergies renouvelables sera encouragée avec davantage de moyens que ce qui était prévu dans le budget ordinaire.

Des mesures directes et indirectes doivent permettre de renforcer aussi bien l'offre que la demande de bois d'énergie. C'est une manière rapide et judicieuse de valoriser les chablis. C'est aussi une manière de favoriser une utilisation durable du bois d'énergie disponible en temps normal.

Pour le volet «offre», la priorité sera accordée aux mesures ayant un effet immédiat. La stimulation de la demande qui accompagnera ces mesures ne déploiera en revanche ses effets que plus tard. Toutes les mesures doivent avoir un effet durable à long terme, dans l'esprit d'Energie 2000 et de son programme subséquent, qui accorde une grande importance au bois en tant qu'énergie renouvelable.

Il s'agit de stimuler la demande grâce à des contributions financières versées pour des chauffages au bois (petits ou plus grands) ou grâce à des mesures d'appoint telles que les relations publiques, les services de consultation et d'information, les opérations de relance (études de faisabilité; création de communautés régionales d'intérêt pour l'énergie du bois) qui constituent un encouragement indirect.

Les art. 10 à 13 de la loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEne; RS 730.0) constituent les bases légales pour le soutien financier aux mesures en matière de politique énergétique. Comme il est urgent de lancer le programme et que sa durée est limitée, les fonds supplémentaires doivent être mis à disposition par le biais d'un programme national d'encouragement du bois. Dans des cas exceptionnels, la Confédération peut déroger au principe de l'octroi de subventions globales, en vertu de l'art. 15, al. 1 LEne.

En vertu de l'art. 59 de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101), la Confédération peut accorder des aides financières pour la remise en état ou le remplacement d'installations et de véhicules endommagés ou démolis, ainsi que pour les travaux de déblaiement, en cas de graves dommages causés aux installations de chemins de fer par des forces naturelles. En vertu de l'art. 95 LCdF, l'art. 59 s'applique également aux entreprises de navigation (al. 1), aux lignes d'automobiles et de trolleybus (al. 2) ainsi qu'aux entreprises de téléphoniques (al. 2^{bis}) titulaires d'une concession. Le budget ordinaire ne prévoyant pas de subventions à ces fins, il s'agit de l'augmenter. Le montant d'un éventuel crédit supplémentaire dépend de la marge existant dans la rubrique 802.4600.101 «améliorations techniques», de la possibilité d'autofinancement et des possibilités de financement par les cantons.

En raison de la neige, il n'est pas encore possible de déterminer les éventuels dégâts aux routes agricoles dans les régions de montagne. Ils seront probablement couverts par le budget ordinaire de l'Office fédéral de l'agriculture.

L'ouragan a abattu entre 50 000 et 80 000 arbres fruitiers à haute tige. Une indemnité pour manque à gagner est prévue pour chaque arbre. Comme la loi sur l'agriculture ne contient pas d'article à ce sujet, qui pourrait servir de base à une ordonnance de l'Assemblée fédérale, il convient d'élaborer une loi séparée fondée sur l'art. 104 de la constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101).

La station de Lägern qui fait partie du réseau national d'observation des polluants atmosphériques (NABEL) a été gravement endommagée par l'ouragan et doit être remise en état. Or cette station est d'une grande importance pour la recherche sur les dégâts aux forêts, car elle est la seule sur le Plateau, qui mesure la charge polluante en forêt. La loi sur la protection de l'environnement sert de base légale pour la remise en état.

La Direction du développement et de la coopération (DDC) a déjà acheté une certaine quantité de chablis, sous forme de bois de construction débité, pour l'aide au retour mise en place par l'Office fédéral des réfugiés et ses propres actions de reconstruction au Kosovo. La DDC et les œuvres d'entraide suisses sont prêtes à utiliser d'autres quantités de chablis dans le cadre de leurs actions humanitaires, à condition que les coûts supplémentaires que cette mesure entraîne soient pris en charge par des tiers ou financés par des crédits supplémentaires.

D'autres mesures, dont l'incidence financière est plus faible, seront prises en vertu de différentes lois spéciales.

1.10 Impératifs de la politique environnementale

Il n'est pas prévu d'utiliser des agents chimiques pour combattre les ravageurs. L'art. 18 LFo concernant les substances dangereuses pour l'environnement reste applicable même dans cette situation exceptionnelle.

L'évaluation de l'ouragan et de ses conséquences doit permettre d'acquérir de nouvelles connaissances au sujet du traitement le plus naturel possible des surfaces sinistrées.

Les nouveaux habitats créés par l'ouragan pour la faune et la flore indigènes seront fortement valorisés grâce à une intégration dans les réserves forestières, ce qui favorisera la biodiversité.

Sur ce point, l'ouragan peut être considéré comme une chance pour l'environnement, pour autant qu'il contribue à accélérer la transformation des monocultures d'épicéa du Plateau en forêts mixtes de feuillus.

Les mesures prévues à la suite de l'ouragan pour favoriser l'utilisation du bois d'énergie permettront de réduire encore les émissions de CO₂.

1.11 Résultats de la procédure préalable

Le présent projet a été élaboré en collaboration avec les principaux représentants de l'économie forestière et de l'industrie du bois, des cantons et de la recherche.

2 Partie spéciale

2.1 Généralités

Le présent projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale complète, de manière provisoire, les différentes mesures de protection et d'encouragement prévues par la loi sur les forêts. Il contient des mesures qui peuvent être prises en cas de catastrophe fo-

restière à titre de mesures extraordinaires, conformément à l'art. 28 LFo. Un arrêté concernant le financement, qui prend la forme d'un arrêté fédéral simple, doit permettre d'approuver les fonds nécessaires en vue de réparer les dégâts dus à Lothar, tant pour les mesures prévues par l'ordonnance que pour celles prévues par le chapitre cinq de la loi sur les forêts. L'ordonnance sera limitée à fin 2003, car la plupart des mesures doivent être prises à court terme. Les coûts des conséquences de l'ouragan qui se feront sentir au delà de l'année 2003, devraient pouvoir être couverts par la loi sur les forêts et le budget ordinaire.

2.2 Commentaire des différentes dispositions de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur la remise en état des forêts suite aux dégâts causés par l'ouragan Lothar

2.2.1 Art. 1: But et champ d'application

Le champ d'application des mesures prévues par le présent projet d'ordonnance se limite aux mesures permettant de faire face aux conséquences de l'ouragan Lothar.

2.2.2 Art. 2: Entreposage du bois

Il s'agit de soutenir l'entreposage du bois, là où cette mesure est rendue nécessaire pour faire face aux quantités exceptionnelles de bois dues à l'ouragan. Le marché du bois sera ainsi provisoirement déchargé. L'entreposage se fera de manière décentralisée, en forêt, ou de manière centralisée sur des places de dépôt spécialement aménagées. Le transport direct de la forêt jusqu'à la place de dépôt fait partie de l'exploitation du dépôt. Lors du choix de l'emplacement, on tiendra compte de la protection du sol. L'entreposage des bois ronds permet de conserver leur valeur, tandis que celui du bois d'industrie et des plaquettes doit réduire le risque potentiel d'attaques de bostryches. Le législateur renonce à soutenir l'entreposage des sciages, qui est contesté même par les représentants des scieries.

2.2.3 Art. 3: Planification de réserves forestières

La Confédération aimerait accroître ces prochaines années, de manière sensible, la surface de réserves forestières, encore trop modeste dans notre pays. Il n'est donc pas indiqué de soutenir les travaux d'évacuation dans des forêts qui pourraient constituer des réserves forestières. Bien au contraire: la Confédération entend offrir des incitations à délimiter des réserves forestières supplémentaires. Le versement d'une aide financière en fonction de la valeur marchande des chablis, dans les surfaces dévastées par Lothar qui entreraient en ligne de compte en tant que réserves forestières selon les stratégies cantonales approuvées par la Confédération, constitue une incitation de ce type. Selon des estimations, 1320 ha pourraient être délimitées en tant que réserves forestières à la suite de l'ouragan, ce qui correspond à 0,1 % de l'aire forestière suisse ou à 10 % des réserves déjà existantes.

2.2.4 Art. 4: Crédits d'investissement

Malgré les subventions supplémentaires demandées dans le domaine des dégâts aux forêts, de nombreux propriétaires de forêts privées et publiques seront confrontés à des coûts restants élevés, estimés à 30 % au moins. Pour faire face aux coûts élevés entraînés par les travaux d'évacuation des bois, ils ne disposeront que d'une recette des bois modeste, voire inexistante s'ils laissent les arbres façonnés sur place. Le crédit d'investissement forestier remboursable sans intérêts est un instrument de financement souple, qui a fait ses preuves et est connu des cantons. Les propriétaires de forêt pourront y recourir dans ce cas à titre d'aide temporaire pour couvrir les coûts restants dus aux dégâts aux forêts et aux mesures sylvicoles dans les forêts du Plateau.

2.2.5 Art. 5: Utilisation de bois provenant de chablis dans la coopération au développement

Il s'agit d'encourager autant que possible l'utilisation de bois provenant de chablis dans la coopération technique et l'aide humanitaire, lorsque le marché régional n'arrive pas à couvrir les besoins en bois. Ces actions seront entreprises dans les régions où les conditions économiques et écologiques autorisent une telle intervention. Les coûts supplémentaires entraînés par l'organisation, le transport et le stockage doivent être couverts par des tiers ou par des crédits supplémentaires.

La DDC assurera la coordination au sein de la Confédération, entre l'industrie du bois et les différentes œuvres d'entraide ainsi que d'autres acheteurs intéressés dans le domaine des opérations humanitaires afin que ces livraisons se fassent de manière concertée et efficace.

Des mesures ont déjà été prises et certaines actions sont au stade de la planification. Elles concernent toutes le Kosovo.

2.2.6 Art. 6: Octroi des subventions fédérales: procédure et autres conditions

Se fondant sur l'art. 49, al. 2, LFo, le Conseil fédéral a réglé l'exécution des dispositions concernant les mesures d'encouragement dans l'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts. Pour permettre une coordination entre l'exécution des dispositions concernant les subventions selon la LFo d'une part et selon le présent projet d'ordonnance d'autre part, les dispositions de l'ordonnance sur les forêts seront appliquées par analogie aux art. 2–4 de ce projet. Sont ainsi réglées notamment la fixation des coûts pouvant être subventionnés, le calcul des subventions fédérales et la procédure à suivre pour octroyer des aides financières selon le présent projet d'ordonnance.

2.2.7 Art. 7: Autorisations exceptionnelles pour le transport du bois

En raison du volume important de chablis, des quantités considérables de bois devront être évacuées hors forêt. En autorisant les transporteurs à utiliser pleinement la

charge utile de leurs véhicules de 40 t, on leur permettra de transporter plus rapidement le bois en dehors des forêts.

La décision relève de la compétence des cantons. Ceux-ci doivent vérifier si les installations de desserte permettent l'accès aux 40 t. La limitation de la réglementation prévue au transport jusqu'à la prochaine gare ferroviaire appropriée au chargement du bois et jusqu'à l'endroit du stockage ou de la transformation du bois dans la région permet de tenir compte des aspects écologiques.

Grâce à la limite de 40 t, le nombre de trajets pourra être réduit de 40 % environ par rapport aux trajets qui seraient nécessaires avec une limite fixée à 28 t.

2.2.8 Art. 8: Financement

Le financement sera assuré par le biais d'un arrêté fédéral simple qui fixera un montant maximum et un crédit d'engagement. Le montant maximum et le crédit d'engagement prévu se composent des coûts découlant des art. 2 à 4 du projet d'ordonnance, énumérés dans le présent message.

2.2.9 Art. 9: Disposition pénale

Il s'agit de garantir que l'obtention frauduleuse d'une subvention fédérale sera sanctionnée sur le plan pénal. La poursuite pénale incombe aux autorités cantonales.

2.3 Commentaire de l'arrêté fédéral sur les moyens financiers permettant de remettre en état les forêts suite aux dégâts causés par l'ouragan Lothar

2.3.1 Art. 1

L'article se réfère aux mesures d'encouragement selon l'ordonnance de l'Assemblée fédérale.

Il fixe le montant maximum des fonds octroyés, pour les années 2000 à 2003, pour les mesures d'encouragement prévues aux art. 2 et 3 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale. Nous renvoyons le lecteur aux explications données à ce sujet aux ch. 2.1, 2.2.2 et 2.2.3.

Il fixe en outre le montant des fonds pour les années 2000 à 2003, dont l'octroi est prévu à l'art. 4 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale, qui étend l'objet de subventionnement du crédit d'investissement. Nous renvoyons le lecteur aux explications données à ce sujet au ch. 2.2.4.

2.3.2

Art. 2

L'article se réfère aux objets de subventionnement déjà existants.

Il fixe le montant maximum des fonds octroyés, pour les années 2000 à 2003, pour les mesures prévues par les art. 31, 33, 37 et 38, al. 2, let. f de la LFo. Nous renvoyons le lecteur aux explications données à ce sujet au ch. 1.9.1

Il fixe en outre le montant du crédit supplémentaire destiné à compléter les crédits d'engagement annuels correspondant à l'art. 36 LFo et à l'art. 38, al. 1 et 2, let. b, LFo. Nous renvoyons le lecteur aux explications données à ce sujet au ch. 1.9.1

2.3.3

Art. 3

Cet article aménage à l'OFEFP la possibilité de créer quatre postes supplémentaires, limités dans le temps, dont le financement sera imputé au montant maximal prévu par l'art. 1 de l'arrêté fédéral. Nous renvoyons le lecteur aux explications données à ce sujet au ch. 3.1.2.

3

Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

3.1

Pour la Confédération et ses entreprises

3.1.1

Conséquences financières

Il n'est actuellement pas possible d'indiquer avec précision combien l'ouragan Lothar coûtera à la Confédération. Il s'agit d'un phénomène naturel dont l'étendue et les conséquences ne peuvent être déterminées immédiatement. Il faut donc se contenter de coûts probables, pour lesquels on s'appuie sur les expériences faites lors des ouragans précédents. Les conditions atmosphériques qui prévaudront notamment au printemps 2000 influenceront de manière décisive sur l'évolution des dégâts.

Les coûts totaux entraînés pour la Confédération s'élèveront à environ 571 millions de francs, dont 70 millions pour des crédits d'investissement remboursables.

La contribution fédérale pour réparer les dommages en se fondant sur la loi sur les forêts se montera à environ 483 millions de francs, dont 70 millions de francs seront versés pour des crédits d'investissement remboursables. Les fonds prévus par le budget et la planification financière permettront de disposer de 105 millions de francs. 328 millions de francs sur les 378 restants seront octroyés grâce à un arrêté fédéral, qui prévoit un plafonds des dépenses de 40 millions de francs pour les mesures prévues par les art. 2 et 3 du projet d'ordonnance ainsi qu'un crédit d'engagement de 10 millions de francs pour les crédits d'investissement selon l'article 4 du projet d'ordonnance. Un montant maximal de 242 millions de francs et un crédit supplémentaire de 36 millions de francs doivent en outre être octroyés sur la base du chapitre cinq de la loi sur les forêts. 50 millions de francs supplémentaires seront enfin sollicités pour les crédits d'investissement en dehors de l'arrêté fédéral. Les crédits d'investissement supplémentaires selon l'art. 40 LFo sont nécessaires pour faire des versements temporaires et consentir des avances. Ils permettront

d'atténuer les difficultés financières des propriétaires de forêts. Comme ces crédits doivent pouvoir être disponibles aussi rapidement que possible, ils sont sollicités sous forme d'avance consentie dans le cadre de la procédure de demande de crédits ordinaires.

2000	+200,5 millions
2001	+92,5 millions
2002	+47,5 millions
2003	+37,5 millions.

L'annexe 1 donne des indications détaillées sur la répartition des coûts entraînés par les mesures fondées sur la loi sur les forêts.

En plus des mesures d'encouragement prévues dans le domaine des forêts, les services fédéraux concernés budgétiseront des coûts s'élevant à 87,5 millions de francs. Ces coûts devront être analysés en détail. Ces coûts seront financés grâce aux crédits ordinaires ou, au besoin, grâce à des crédits supplémentaires sollicités en vertu des législations spéciales pertinentes. L'annexe 2 donne des indications détaillées à ce sujet.

3.1.2 Effets sur l'état du personnel

Le personnel employé à l'OFEFP doit être renforcé pour que les mesures découlant de l'ouragan puissent être exécutées. Pour la durée de validité de l'ordonnance fédérale il faut compter avec des besoins supplémentaires équivalant à 4 postes de travail ou 400 000 à 480 000 francs par an. C'est la seule manière de garantir une répartition efficace des fonds, d'élaborer les directives et les procédures nécessaires pour les projets de remise en état et de procéder au controlling nécessaire. Les conditions de travail du personnel supplémentaire seront régies par le droit fédéral en vigueur en matière de personnel. L'engagement se fera par le biais de contrats de droit public.

3.1.3 Frein aux dépenses

Afin de limiter les dépenses, l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution prévoit que les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Comme les montants sollicités dépassent ces limites, l'art. 2 de l'ordonnance et l'art. 1, al. 1 et 2, de l'arrêté fédéral sont soumis au frein aux dépenses.

3.2 Pour les cantons

3.2.1 Conséquences financières

En vertu de la répartition des tâches prévue par la loi sur les forêts, la Confédération et les cantons prennent en charge les coûts ensemble. La contribution financière fournie par les cantons concernés sera probablement équivalente à la contribution fédérale.

3.2.2 Effets sur l'état du personnel

Etant donné les grandes quantités de chablis, les cantons non touchés par l'ouragan devront, eux aussi, réduire leurs exploitations ordinaires, car le marché du bois est saturé et les prix sont inintéressants. Le sous-emploi du personnel forestier dans ces cantons et les besoins accrus en main-d'œuvre dans les cantons touchés conduira probablement à un échange temporaire de personnel entre les cantons.

4 Rapport avec le droit international

Le présent projet n'est en contradiction ni avec le droit international public ni avec le droit européen. En vertu du droit communautaire, les aides de l'Etat apportées à certaines entreprises ou à certains secteurs de production en vue de réparer des dégâts dus à des catastrophes naturelles ou à d'autres événements extraordinaires sont compatibles avec le marché commun, même si elles faussent la concurrence ou menacent de la fausser. Les mesures d'encouragement prévues en raison de l'ouragan Lothar, telles que le soutien à la réparation des dégâts aux forêts, les mesures visant à favoriser l'écoulement des chablis ou la remise en état des installations de desserte, sont donc eurocompatibles. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) admet elle aussi qu'on prenne des mesures d'encouragement à la suite de catastrophes naturelles.

5 Effets sur l'économie

Les principaux instruments d'encouragement en vue de réparer à court et à moyen terme les dégâts et de faire face aux conséquences de l'ouragan Lothar sont prévus par la loi sur les forêts de 1991. Mais l'ouragan nécessite que l'on augmente considérablement ces crédits par rapport au cas normal. Comme en ce qui concerne les mesures d'encouragement ordinaires à long terme, ces fonds forestiers seront utilisés pour l'essentiel dans les régions rurales. Ils permettent de protéger ces régions et de soutenir directement ou indirectement la population qui y vit.

Les mesures supplémentaires en vue d'atténuer à court terme les dégâts consécutifs, telles que l'entreposage du bois, les mesures visant à favoriser et à coordonner son écoulement, ont été choisies de telle manière qu'elles ne violent pas les principes de politique économique et commerciale. Ce choix restrictif de mesures d'encouragement doit en outre permettre d'éviter que les collectivités publiques ne perturbent un processus sain d'adaptation des structures.

6 Bases légales

6.1 Conformité au droit

Le présent projet d'ordonnance a été élaboré en application de l'art. 28 LFo.

6.2 Forme juridique

L'art. 28 LFo prévoit qu'en cas de catastrophe forestière, l'Assemblée fédérale peut prendre des mesures par arrêté fédéral de portée générale non sujet au référendum. En vertu de l'art. 163 de la nouvelle constitution fédérale, un tel acte juridique est dénommé ordonnance de l'Assemblée fédérale. L'arrêté fédéral sur les moyens financiers permettant de remettre en état les forêts suite à l'ouragan Lothar se fonde sur la constitution fédérale, sur l'art. 41 LFo et sur l'ordonnance de l'Assemblée fédérale.

6.3 Entrée en vigueur

Nous vous proposons de mettre en vigueur l'ordonnance au 15 avril 2000. Les mesures prévues ne souffrent en effet pas d'être différées, étant donné les dégâts déjà constatés en forêt et les menaces d'épidémies de coléoptères. L'économie forestière doit donc prendre les mesures qui s'imposent, ces prochains mois, pour réduire les dégâts secondaires à un minimum. Les aides pour l'entreposage et l'écoulement du bois doivent elles aussi pouvoir être apportées immédiatement afin de contenir au maximum l'effondrement du prix du bois.

6.4 Limitation dans le temps

L'ordonnance restera applicable jusqu'au 31 décembre 2003 au plus tard.

Répartition des coûts basés sur la loi sur les forêts

Objet de subventionnement	Commentaire, exemples	Base légale	Montant (en millions de francs)
Façonnage des chablis	Eviter les dégâts secondaires: subvention pour couvrir le déficit dû aux travaux de façonnage ordonnés par le service forestier	LFo (art. 37)	200
Dégâts secondaires	Empêcher la prolifération du bostryche dans les forêts encore intactes	LFo (art. 37)	70
Remise en état des routes forestières	Routes forestières endommagées par des arbres tombés ou par le débardage des bois	LFo (art. 38, al. 2, let. d)	10
Ouvrages de protection temporaires	Maintenir la fonction protectrice jusqu'à ce que la forêt qui croît soit en mesure d'assumer à nouveau cette fonction	LFo (art. 36)	10
Soins aux forêts	Favoriser la régénération naturelle, éventuellement plantations et soins aux jeunes peuplements	LFo (art. 38)	45
Centrales de coordination pour l'écoulement des chablis	Centrales régionales destinées à optimiser la vente des bois	LFo (art. 38, al. 2, let. f)	7
Extension du Programme Bois 2000 (y compris encouragement de l'écoulement du bois à moyen terme)	Mesures et projets améliorant à moyen terme l'écoulement du bois	LFo (art. 38, al. 2, let. f)	20
Evaluation, élaboration de données de base	Approfondir les connaissances permettant de faire efficacement face aux dégâts (leçons tirées de Lothar)	LFo (art. 31, 33)	10
Sécurité au travail	Cours de bûcheronnage dans des surfaces dévastées par la tempête, destinés aux propriétaires de forêts	LFo (art. 39)	1
Entreposage des bois	Entreposer les bois à titre de mesure de protection des forêts et pour décharger le marché	Présente ordonnance	26

Objet de subventionnement	Commentaire, exemples	Base légale	Montant (en millions de francs)
Délimitation de réserves forestières	Subvention pour des surfaces sinistrées si celles-ci sont délimitées en tant que réserve forestière	Présente ordonnance	12
Engagement temporaire de personnel	Gestion des finances de la Confédération et controlling	Présente ordonnance	2
Crédits d'investissement	Crédits remboursables à titre d'aide temporaire	Présente ordonnance	10
Crédits d'investissement	Crédits remboursables à titre d'aide temporaire	LFo (art. 40)	60
Total subventions LFo			483

Répartition des coûts basés sur les autres législations spéciales

Objet de subventionnement	Base légale	Montant (en millions de francs)
Extension du Programme Energie 2000+	LEne	45
Remise en état de lignes de chemins de fer, de téléphériques et de bateaux de navigation	LCdF	30
Remise en état de routes	LUMin	6.5
Arbres fruitiers à haute tige: indemnisation pour le manque à gagner	Nouvelle loi fédérale	4.5
Dégâts à une station NABEL	LPE	0.5
Soutien pour l'achat de bois par des organisations humanitaires	Loi féd. sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales	1
Total en dehors de la LFo		87.5