

Le service forestier vaudois: vers un nouveau modèle de relations entre canton, communes et propriétaires de forêts

Le service forestier vaudois: vers un nouveau modèle de rela- tions entre canton, communes et propriétaires de forêts

Cornelis Neet

Cahier de l'IDHEAP 227/2006
Chaire Marketing public

Travail de mémoire. Rapporteur: Prof. Martial Pasquier

Avec le soutien du service des forêts, de la faune et de la nature du
canton de Vaud



© 2006 IDHEAP, Chavannes-Lausanne
ISBN 2-940177-95-3



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome
Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-Lausanne
T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Sommaire

Liste des figures	III	
Liste des tableaux	IV	
1	Contexte, champ d'intervention et objectifs	1
1.1	Les facteurs du changement : introduction au contexte du projet	1
1.2	Le cadre légal et le champ d'intervention	3
1.3	Le service forestier et les propriétaires de forêts	6
1.4	Les objectifs du travail	9
2	Analyse de la politique forestière et du rôle de ses principaux acteurs	11
2.1	Définition du problème public	11
2.2	Le rôle des acteurs et les produits de la politique forestière	12
2.3	Les enjeux de l'évolution de la politique substantielle	16
2.3.1	L'évolution de la politique forestière fédérale	16
2.3.2	L'évolution du cadre financier	17
2.3.3	L'évolution du rôle des acteurs	20
2.4	Le nouveau triangle des acteurs	22
2.5	Implications pour l'organisation du service forestier	24
3	Analyse par prestations des formes d'intervention et des flux financiers	27
3.1	Analyse des prestations de la forêt	27
3.1.1	Le catalogue des prestations	27
3.1.2	Les modes d'intervention et le financement	30
3.1.3	Discussion de l'analyse des prestations	32
3.2	Analyse des processus et flux financiers	33
3.2.1	Les processus et flux financiers entre Confédération et canton	35
3.2.2	Les processus et flux financiers entre Etat, communes et propriétaires forestiers	39
3.2.3	Discussion des résultats sur les processus et flux financiers	45
3.3	Le statut juridique des groupements forestiers	47

3.3.1	Alternatives et options pour répondre à la problématique des statuts	47
3.3.2	Analyse hiérarchique des options de statuts pour les groupements forestiers	48
3.3.3	Discussion des résultats sur le statut juridique des groupements forestiers	55
4	Propositions pour la mise en oeuvre d'un nouveau modèle de relations	59
5	Modalités de l'évaluation future	65
6	Synthèse et conclusions	69
	Bibliographie	71
	Bases légales et rapports parlementaires	77
	Experts consultés	79
	Annexes	81
	Annexe 1: Synthèse des principaux types de triages forestiers vaudois	81
	Annexe 2: Catalogue des prestations de la forêt; situation prévisionnelle pour le canton de Vaud sous le régime de financement découlant de la révision de la loi fédérale de 2005 et de la nouvelle RPT	83
	Annexe 3: Inventaire des flux financiers entre l'Etat et les triages forestiers vaudois	86

Liste des figures

Figure 1:	Le triangle de base des acteurs (au sens de Knoepfel <i>et al.</i> , 2001) pour la politique forestière sous le régime de la loi fédérale sur les forêts de 1991	14
Figure 2:	Evolution des subventions fédérales versées aux cantons pour la forêt et les ouvrages et mesures de protection contre les dangers naturels	19
Figure 3:	Le triangle de base des acteurs (selon Knoepfel <i>et al.</i> , 2001) pour la politique forestière envisagée sous le régime du Programme Forestier Suisse et de la révision de la loi fédérale de 2005	23
Figure 4:	Evolution des subventions fédérales (indemnités et aides financières) pour les 3 rubriques versées par le biais du canton de Vaud	36
Figure 5:	Schéma de la procédure d'octroi d'une subvention fédérale pour un projet forestier	37
Figure 6:	Représentation schématique des différents processus donnant lieu à des flux financiers entre l'Etat et les triages forestiers	42
Figure 7:	Processus du flux financier du versement de la participation aux tâches publiques du garde forestier quand l'employeur n'est pas l'Etat	43
Figure 8:	Résultat de synthèse de l'AHP	53
Figure 9:	Poids des critères et sous-critères de l'AHP (TreeView selon ExpertChoice)	54

Liste des tableaux

Tableau 1	Quelques règles introduites par les nouvelles législations vaudoises sur les finances	5
Tableau 2	Organisation générale du service forestier en Suisse, avec les principaux niveaux de compétence, leurs organes, découpages et employeurs, en prenant l'exemple vaudois pour le niveau cantonal (sous une forme simplifiée); ce dernier compte, en 2005, 15 arrondissements cantonaux et 78 triages	8
Tableau 3	Description des produits de la politique forestière dans le cadre du modèle du cycle des politiques publiques de Knoepfel et al. (2001), sous le régime de la loi fédérale sur les forêts de 1991	15
Tableau 4	Stratégies d'évolution du rôle des groupes d'acteurs de la politique forestière, basée sur une analyse de leurs ressources	21
Tableau 5	Le catalogue des groupes de prestations de la forêt, élaboré par correspondance avec les fonctions protectrice, économique, sociale et écologique de la forêt, en ajoutant les prestations légales assurées par le service forestier	29
Tableau 6	Correspondances entre les groupes de prestations de la forêt identifiés dans ce travail et les rubriques fédérales de subventionnement, avec les montants alloués en 2005 pour le canton de Vaud par la Confédération	38
Tableau 7	Organisation en rubriques et composantes du financement des projets forestiers, qui sont soit des projets individuels, dont le périmètre varie selon les cas en faisant l'objet d'un décompte spécifique, soit des programmes annuels de travaux	40
Tableau 8	Montants de l'ensemble des flux financiers entre le niveau cantonal, les communes et les propriétaires forestiers. Base: année 2004, en indiquant les montants totaux liés aux subventions fédérales et	

	cantonales, la part cantonale et la part de cette dernière qui revient aux communes	44
Tableau 9	Alternatives, définies comme les options, de forme juridique pour les groupements forestiers	50
Tableau 10	Critères et sous-critères utilisés pour l'analyse hiérarchique des préférences destinée à sélectionner le modèle optimal de statuts pour les groupements forestiers	51
Tableau 11	Analyse de sensibilité basé sur une variation du poids des différents critères de premier niveau, en faisant varier un seul critère à la fois	55

Remerciements

Je tiens à remercier ici toutes les personnes qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de ce travail par leur appui, leurs commentaires, leur patience ou leur suggestions.

Ma gratitude va en particulier au Prof. Martial Pasquier, de l'IDHEAP, qui a été le coach attentif, critique et disponible qui a permis, par ses recommandations, de mener ce projet à terme dans les délais prévus.

Je remercie mon épouse et ma fille, pour leur aide et leur appui, ainsi que l'ensemble des collaborateurs du service des forêts, de la faune et de la nature, en particulier Mireille Barman, Jean-Louis Berney, Frédéric Bourgeois, Raymond Bourgoz, Roger Burri, Pascal Croisier, Anne-France Eichelberger, Catherine Guex, Patrick Fouvy, Doris Loetscher, Olivier Lusa, Jean-François Métraux, Diane Morattel, Yves Perret, Vivien Pleines, Janine Reymond, Eric Treboux, André Vietti, Daniel Zimmermann et Yolande Zimmermann.

Mes remerciements vont également aux professeurs de l'IDHEAP impliqués dans le programme du DEAP, soit les Prof. Chappelet, Emery, Gualtierotti, Horber-Papazian, Knoepfel, Manfrini et Soguel. Je remercie également très sincèrement Madame Danièle Javet de la bibliothèque de l'IDHEAP et Monsieur Konrad Rummel, du service du personnel de l'Etat de Vaud. Merci aussi à Monsieur Blaise Larpin, de l'IDHEAP, à Messieurs Pierre Lancoud et Michel Reichard et à tous mes collègues de la volée DEAP 2005 pour des conseils et échanges de vues précieux.

Enfin, j'adresse des remerciements à Monsieur le Conseiller d'Etat Charles-Louis RoCHAT, chef du département de la sécurité et de l'environnement (DSE), qui a accepté que je m'engage dans cette recherche, ainsi qu'aux cadres supérieurs, cadres et collaborateurs de l'Etat de Vaud qui ont contribué au développement de ce travail, soit en particulier à Messieurs Jérôme Frachebourg, Secrétaire général du DSE, Jacques Ehrbar, Philippe Hartmann, Pierre-Yves Perrin et à Monsieur Eric Golaz, chef du service des communes et des relations institutionnelles.

1 Contexte, champ d'intervention et objectifs

1.1 Les facteurs du changement : introduction au contexte du projet

Comme le souligne Andrée Corvol (1987) : « à chaque époque, la forêt offre un miroir à la société. Aujourd'hui comme hier, elle dépend de la commande de celle-ci »; en conséquence, la manière d'aborder la préservation et la gestion de la forêt par les autorités politico-administratives évolue au fil du temps. Depuis le début des années 2000, tous les professionnels de la forêt de notre pays sont confrontés à une telle évolution, induite par deux facteurs qui provoquent un climat de changement radical et annoncent de profondes transformations de ce secteur, dont les effets se déploient sur un tiers de la surface nationale.

Le premier facteur est matérialisé par la publication du Programme Forestier Suisse (Direction du projet PFS - Brugger & Partner, 2004), document qui fixe les objectifs prioritaires pour la politique forestière suisse. Ce rapport, fondé sur une participation active de nombreux milieux intéressés par la forêt, propose notamment de séparer de manière claire les tâches d'autorité, qui relèvent de l'administration, et celles de la gestion, qui relèvent des propriétaires de forêts. Cette séparation fonctionnelle correspond à une évolution que l'on retrouve également au sein des réflexions menées depuis quelques années en matière d'aménagement forestier (Bachmann, 2005). Ce facteur de changement est fondamental, car il contraste avec la vision antérieure, qui tendait à intégrer entièrement les tâches d'intérêt public avec l'exploitation des bois, la seconde finançant le plus souvent les premières.

Le deuxième facteur est la réduction des moyens financiers publics accordés à la forêt, réduction qui entre dans un mouvement plus général de recherche d'économies, afin de réduire les déficits des finances publiques. Cette baisse des aides financières est parfaitement illustrée par la loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire du 19 décembre 2003. Cette loi est le premier acte d'une série de mesures,

dont la conséquence est une réduction des subventions fédérales de près de 25 % entre le niveau des années 1995-1999 et celui de la période 2005-2009. Dans le même temps, le prix du bois a diminué de près de 40 %.

Simultanément à ces changements spécifiques au domaine forestier, sur le plan cantonal, le service forestier vaudois est également confronté à une nécessité de clarification et de simplification. A la suite de la crise illustrée par l'affaire de la Banque Cantonale Vaudoise, un réexamen de tous les engagements financiers du canton est en cours. Dans ce contexte, les organes d'analyse et de gestion financière du canton de Vaud et notamment le Contrôle Cantonal des Finances (CCF) demandent au service des forêts de la faune et de la nature de procéder à une formalisation plus grande et à une simplification des échanges financiers entre le canton, les communes et les propriétaires forestiers (CCF, 2004).

Le service forestier, défini ici comme *l'ensemble des structures administratives chargées de l'application de la législation forestière*, est donc aujourd'hui au seuil d'une période de mutation actionnée par trois leviers: politique, financier et administratif, qui forment le contexte général de ce travail.

Notre objectif est de contribuer à faciliter cette mutation. Il s'agit en particulier du changement de régime d'organisation et de financement, qui se matérialise en particulier par les propositions du Programme Forestier Suisse et la modification qu'elles impliquent de la politique substantielle, soit la loi fédérale sur les forêts.

Il s'agit aussi de l'exigence de simplification des structures administratives et des flux financiers entre l'Etat, les communes et les propriétaires forestiers, qui découle plus spécifiquement du constat de la complexité de ces relations dans le canton de Vaud.

Bien que la forêt ne soit pas d'ordinaire un thème visible de l'agenda politique vaudois, l'enjeu est aujourd'hui devenu important. La forêt vaudoise représente en effet plus du tiers du territoire cantonal, avec près de 111'000 hectares soumis à la législation forestière (Anonyme, 2003). Elle constitue par ailleurs l'un des seuls secteurs de production d'une ressource naturelle de l'économie vaudoise, dont l'exploitation est

un modèle pour le développement durable et qui emploie environ 900 personnes (SFFN, 2003).

1.2 Le cadre légal et le champ d'intervention

Le cadre légal principal de ce travail est, bien entendu, celui arrêté par l'article 77 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, qui prévoit que les forêts remplissent leurs fonctions protectrice, économique et sociale, et par la loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991, son ordonnance, ainsi que ses textes d'application (voir Jenni, 1994; Bloetzer, 2004 pour des analyses approfondies de la portée de la législation forestière fédérale). Sur le plan cantonal, la loi forestière vaudoise du 19 juin 1996 arrête les particularités du dispositif propre au canton de Vaud.

Il est utile de noter que la politique substantielle forestière comporte une composante environnementale et une composante économique. La première est constituée de tâches publiques (conservation des forêts, préservation de la biodiversité, fonction sociale d'accueil du public et de protection de la population contre les dangers naturels). Cette composante est complétée par d'autres textes fédéraux applicables au milieu forestier, mais qui ne seront pas présentés ici plus en détail (législations sur la protection de la nature et du paysage, sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages ou encore sur la pêche et la protection des eaux - pour ce qui est des fonctions écologiques et de protection des berges boisées des cours d'eau). La composante économique est également liée à d'autres politiques substantielles, comme la politique de la promotion économique ou du développement régional. Elle porte essentiellement sur l'exploitation économique des forêts par leurs propriétaires.

Sur le plan institutionnel vaudois, le champ d'intervention de ce travail porte encore sur la question des relations entre le canton et les communes, de manière analogue à la démarche Etacom sur la répartition des tâches entre canton et communes (www.dire.ch/etacom/). Il est à noter que le thème de la forêt n'a pas été intégré à la démarche Etacom, le sujet des relations en matière de forêt ayant été considéré comme réglé par le Grand Conseil vaudois en 1988, lorsqu'il a adopté le rapport du

Conseil d'Etat sur la motion Daniel Gavillet et consorts, demandant une aide financière du canton à la propriété forestière.

Le nouveau cadre légal propre aux finances publiques vaudoises doit également être mentionné au niveau du champ d'intervention. En effet, les nouvelles lois sur les finances, sur les subventions et sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales, présentées au Grand Conseil du canton de Vaud en 2004 et 2005, donnent un nouveau cadre que les propositions normatives qui pourront découler de ce travail devront impérativement respecter. Les principales règles nouvellement introduites et qui concernent le cadre de ce travail figurent dans le tableau 1.

Dans la perspective de la séparation entre les tâches d'autorité et de gestion évoquée à la section 1.1, cet ensemble législatif implique que l'Etat distinguera à l'avenir clairement ses rôles de régulateur et de propriétaire de forêts.

Tableau 1
Quelques règles introduites par les nouvelles législations vaudoises sur les finances

Loi sur les finances du 20 septembre 2005	Introduction systématique de principes budgétaires et comptables destinés à garantir la clarté de la gestion financière du patrimoine financier de l'Etat (art. 4) Analyse des incidences financières de tout nouveau projet légal (art. 5) Usage économe et efficace des crédits mis à la disposition de l'administration (art. 16) Mesures d'assainissement en cas d'excédents de charges (art. 18)
Loi sur les subventions du 22 février 2005	Introduction d'une absence de droit à la subvention; celles-ci sont réexaminées périodiquement et octroyées sur la base de critères précis, parmi lesquels l'intérêt public de la tâche et le fait qu'elle ne peut être accomplie sans la contribution financière de l'Etat (art. 2, 5 et 6) La révision de toutes les bases légales, les critères à intégrer figurant à l'art. 11 Le suivi et le contrôle des subventions par l'administration, qui porte sur l'affectation appropriée des ressources, ainsi que la réalisation des charges et des conditions imposées aux bénéficiaires (art. 27)
Loi sur les participations du 17 mai 2005	L'Etat ne participe à une personne morale que si elle exerce une tâche publique ou que son activité répond à un intérêt public (art. 4) La participation doit être la méthode la plus économe, efficace et efficiente d'atteindre le but recherché (art. 4) Le représentant de l'Etat se voit fixer des objectifs stratégiques, consignés dans une lettre de mission (art. 11) La personne morale à laquelle participe l'Etat doit avoir un réviseur externe (art. 20)

Pour les forêts cantonales, la gestion par ses propres moyens ou l'externalisation constituent dès lors les deux alternatives possibles. Par contre, la prise de participations systématiques à des personnes morales chargées de gestion économique des forêts semble, a priori, en contradiction avec ces nouvelles bases légales, notamment avec l'article 4 de la loi sur les participations, à moins que les personnes morales en question

ne soient également chargées de tâches publiques. Or, comme nous le verrons, cette éventualité n'est pas du tout à exclure.

Enfin, il y a lieu de mentionner la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 et le dispositif sur les péréquations intercommunales, adopté en juin 2005.

L'article 59 de la Constitution vaudoise est destiné à soutenir l'agriculture et la sylviculture. Il permet de dessiner les contours d'une politique forestière vaudoise dans les champs laissés libres par la Confédération, comme les mesures d'accompagnement de la filière-bois et le développement de la formation et de la recherche appliquée sur la forêt.

Dans le cadre du nouveau système de péréquation intercommunale introduit en 2001 (Soguel & Martin, 2004), le décret du 28 juin 2005 fixant, pour les années 2006-2009, les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales est, quant à lui, un nouvel élément à prendre en considération pour le soutien à la gestion des forêts communales. Son article 4 prévoit un critère « forestier » pour les charges liées à l'entretien des forêts qui dépassent l'équivalent d'un point d'impôt. Ce dispositif doit permettre aux petites communes à faibles revenus et possédant d'importantes forêts d'assumer plus facilement la gestion de leur patrimoine forestier.

On trouvera les références exactes de ces différents textes dans la section « bases légales et rapports parlementaires ».

1.3 Le service forestier et les propriétaires de forêts

Les administrations forestières suisses, que nous désignons ici volontairement et dans un but de simplification par le terme de service forestier (*sensu lato*), sont organisées en plusieurs niveaux, avec des fonctions, découpages administratifs et employeurs différents. Le tableau 2 donne un aperçu de cette organisation, sur laquelle Coleman (1997) et Métraux (2005) apportent des éclairages supplémentaires.

Il est à souligner que dans ce travail, deux termes seront fréquemment utilisés, celui de triage forestier et celui de groupement forestier. La notion de triage est mentionnée à l'art. 51 de la loi fédérale sur les forêts

et peut être définie comme le découpage administratif qui correspond au territoire placé sous la surveillance d'un garde forestier. La notion de groupement forestier entend définir l'organisation ou l'entreprise ayant pour but la gestion et l'exploitation rationnelles des forêts dont elle est propriétaire ou qui lui sont confiées. Cette dernière notion est centrale, car dans la pratique actuelle, chaque propriété forestière correspond, lorsqu'il n'y a pas eu de mise en place d'associations de propriétaires, à une unité de gestion forestière et le groupement forestier correspond à la mise en commun de telles unités. Or, il y a plus de 20'000 propriétaires forestiers dans le canton de Vaud, dont plus de 360 communes (SFFN, 2003).

Les propriétaires de forêts peuvent être des personnes physiques ou des personnes morales ayant un statut, une organisation, une taille, des responsabilités et des droits relativement différents. On pourra ainsi retrouver, à l'intérieur d'un même massif forestier, les types de propriétaires suivants: propriétaires privés, associations et fondations de droit privé, communes, l'Etat de Vaud, la Confédération ou encore les entreprises publiques comme les CFF.

Tableau 2
Organisation générale du service forestier en Suisse, avec les principaux niveaux de compétence, leurs organes, découpages et employeurs, en prenant l'exemple vaudois pour le niveau cantonal (sous une forme simplifiée); ce dernier compte, en 2005, 15 arrondissements cantonaux et 78 triages

NIVEAU	ORGANES	DECOUAGES ADMINISTRATIFS	EMPLOYEUR
Fédéral	Département et office chargés des forêts Direction fédérale des forêts (jusqu'à fin 2005)	Régions et sections spécialisées	Confédération
Cantonal	Département cantonal chargé des forêts Service des forêts de la faune et de la nature (inspection cantonale des forêts)	Régions administratives et sections spécialisées	Etat de Vaud
	Inspecteur des forêts	Arrondissements	Etat de Vaud
	Garde forestier Equipe forestière	Triages	Etat de Vaud
Inter-communal	Garde forestier Equipe forestière	Triages	Association
Communal	Garde forestier Equipe forestière	Triages	Administration communale
Propriété forestière		Parcelles forestières d'un propriétaire	

Parmi ces propriétaires, les communes représentent une majorité en termes de surface forestière. A l'échelle nationale, les forêts communales représentent le 58 % de la surface (communes et bourgeoisies; Brassel & Brändli, 1999). A l'échelle vaudoise, les forêts communales représentent le 62 % de la surface (www.foretvaudoise.ch). Or, la particularité des communes en tant que propriétaires de forêts est d'être des propriétaires publics. Ainsi, si l'on tient compte des propriétés forestières cantonales et fédérales, la surface forestière est constituée à 73 % de forêts publiques dans le canton de Vaud. C'est pour cette raison que nous distinguons régulièrement communes et propriétaires forestiers dans ce travail, en guise de rappel du fait qu'il est question de propriétés publiques et privées, ces dernières étant en minorité en termes de surface, mais majoritaires en termes de nombre de propriétaires (voir aussi Wild-Eck & Zimmermann, 2005, pour un examen des particularités de la propriété forestière privée).

1.4 Les objectifs du travail

Ce travail tente d'analyser l'évolution actuelle de la politique forestière, pour ensuite préciser comment les différentes prestations de la forêt seront financées, puis formuler des recommandations relatives à l'organisation du service forestier. Simultanément, il cherche à mettre en évidence certaines particularités de l'organisation du service forestier vaudois, caractérisé par les statuts diversifiés de ses triages forestiers (voir annexe 1). En effet, les triages sont, dans la pratique actuelle, à la fois le périmètre administratif placé sous la surveillance d'un garde forestier et le périmètre dans lequel ce même garde dirige l'exploitation de certaines forêts et conseille les autres propriétaires du périmètre du triage.

Cette diversité de statuts génère par ailleurs des processus et flux financiers multiples, donnant aux relations entre l'Etat, les communes et les propriétaires de forêts un aspect de complexité, voire d'opacité. En ce sens, le but de ce travail est de proposer un nouveau modèle de relations, qui doit également permettre au service forestier de s'adapter plus facilement aux grands facteurs de changement actuels.

Ce travail s'inscrit dans la suite logique d'une première réflexion menée sur le plan vaudois pour fixer les orientations stratégiques du Conseil d'Etat en matière de politique forestière pour la période 2006-2015. Il s'agit du projet Polfor VD, dont le rapport final doit être soumis pour adoption en 2006.

En d'autres termes, les objectifs de ce travail sont d'analyser l'évolution de la politique forestière et l'organisation du service forestier vaudois, dans le but :

- de clarifier les rôles respectifs de l'Etat, des communes et des propriétaires forestiers,
- de simplifier les flux financiers entre ces partenaires,
- de proposer un cadre administratif cohérent dans lequel inscrire les « triages forestiers », soit les découpages administratifs du territoire, placés sous la surveillance d'un garde forestier, et les « groupements forestiers », soit les ensembles de propriétés forestières.

Afin d'atteindre ces objectifs, nous analysons d'abord la politique forestière et le rôle de ses acteurs dans le chapitre 2. Dans le chapitre 3, nous examinons ensuite les prestations de la forêt, les processus et flux financiers qui leur sont liés, ainsi que la problématique du statut juridique des groupements forestiers, ces derniers étant appelés à jouer un rôle croissant à l'avenir.

Un certain nombre de propositions pour la mise en œuvre et l'évaluation future du nouveau modèle de relations sont proposés dans les chapitres 4 et 5.

2 Analyse de la politique forestière et du rôle de ses principaux acteurs

2.1 Définition du problème public

L'analyse de la politique forestière que nous effectuons ici se base sur la méthode décrite par Knoepfel *et al.* (2001). Nous examinons tout d'abord la politique publique de la forêt sous le régime de l'actuelle loi fédérale sur les forêts, du 4 octobre 1991. Le message du 29 juin 1988 du Conseil fédéral précise bien quels problèmes principaux elle entend résoudre :

- Définir la forêt et les modalités de la conservation de sa surface, notamment en maintenant l'interdiction de défricher (en vigueur depuis 1902).
- Garantir le libre accès à la forêt au public et les fonctions protectrice, économique et sociale de la forêt, en réglant de manière détaillée les principes de gestion (entretien et exploitation).
- Maintenir une économie forestière performante, en l'aidant financièrement si le coût total des prestations n'est pas couvert.

Il est à noter que si l'on examine ces problèmes sous l'angle de l'intervention étatique, au sens d'une méthode de diagnostic classique ("La nature du problème public sous l'angle de l'économie", cours IDHEAP du 22 juin 2005 - nsoguel@idheap.unil.ch; méthode adaptée de Brown & Jackson 1995, p. 36), il apparaît que la forêt constitue un bien mixte caractérisé par une rivalité des consommations sur certains de ses produits (le bois) et une absence de possibilité technique d'exclusion sur d'autres (le calme de l'espace forestier). La forêt est à la fois un patrimoine foncier dont les produits appartiennent à des propriétaires, qui sont donc régis, pour les propriétaires privés, par le droit correspondant et, simultanément, un patrimoine public, ce qui est illustré par le fait que la Constitution et le droit fédéral garantissent au public l'accès à la forêt et à nombre de ses prestations.

Au vu de ces éléments de la politique substantielle, qui montrent le caractère multifonctionnel des forêts, nous avons tiré une définition du problème politique à résoudre (DP, au sens de Knoepfel *et al.* 2001), qui est la suivante : *Gérer un bien mixte, la forêt, source de prestations multiples.*

2.2 Le rôle des acteurs et les produits de la politique forestière

Suivant toujours la méthodologie de Knoepfel *et al.* (2001), nous identifions maintenant les acteurs de la politique forestière, à savoir:

Les autorités chargées de l'appliquer: le service forestier au sens large (chacun des niveaux décrits à la section 1.3 étant soumis à son autorité politique respective).

Le groupe cible, directement concerné par la mise en oeuvre de la politique: les propriétaires forestiers publics ou privés, auxquels sont associés les contribuables et les organisations non-gouvernementales qui s'intéressent de près à la forêt (et qui sont parfois également des propriétaires: Pro Natura, par exemple). Ces deux derniers groupes, associés au groupe cible, sont qualifiés de "lésés" au sens de Knoepfel *et al.* (2001). En effet, nous constatons qu'avec la dégradation de la rentabilité des forêts et malgré l'existence de subventions, les comptes forestiers communaux sont souvent déficitaires depuis plus d'une dizaine d'années. Quant aux ONG, elles ont régulièrement fait connaître leur point de vue en ce qui concerne les déficits écologiques de la forêt suisse (voir aussi la section 2.3.1 à ce sujet).

Les bénéficiaires finaux de la politique forestière, à savoir les consommateurs des prestations multiples de la forêt (soit la partie de la collectivité qui fait un usage régulier des prestations de la forêt), auxquels s'ajoutent, parmi les "profiteurs", les entreprises de la filière bois qui utilisent le principal produit économique de la forêt, et la collectivité en général (donc y compris les citoyens qui n'utilisent pas régulièrement les prestations).

Afin de mettre en relation ces groupes d'acteurs selon le principe du triangle de base des acteurs, nous formulons une hypothèse causale et une hypothèse d'intervention.

Hypothèse causale:

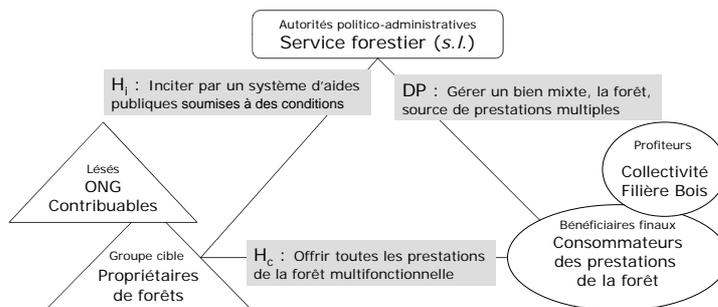
Les propriétaires de forêts doivent pouvoir offrir la multiplicité des prestations d'une forêt multifonctionnelle aux bénéficiaires finaux.

Hypothèse d'intervention:

En l'absence d'une production suffisante des multiples prestations par les propriétaires eux-mêmes et de recettes suffisantes liées à l'exploitation des forêts, le service forestier doit inciter les propriétaires à fournir les prestations requises par un système d'aides publiques (les mesures d'encouragement de la loi fédérale).

La figure 1 illustre le modèle de la politique forestière ainsi formulé. A noter que tous les propriétaires de forêts font partie du groupe cible dans ce modèle.

Figure 1
Le triangle de base des acteurs (au sens de Knoepfel *et al.*, 2001) pour la politique forestière sous le régime de la loi fédérale sur les forêts de 1991, soit avant les changements de la politique substantielle intervenant avec le Programme Forestier Suisse et la révision de la loi fédérale en 2005



Il s'agit maintenant de situer notre analyse dans le cycle des politiques publiques. En effet, l'intérêt de l'analyse réside dans le fait que nous nous trouvons dans une période de changement de la politique forestière et des conditions cadres de sa mise en oeuvre. Or, ces changements, décrits dans les sections suivantes, sont matérialisés par une révision partielle de la loi fédérale, mise en consultation par le Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication (DETEC), en 2005. Ce sont donc différents éléments des produits de la politique publique qui vont être modifiés. Nous décrivons ces produits dans le tableau 3.

Tableau 3
Description des produits de la politique forestière dans le cadre du
modèle du cycle des politiques publiques de Knoepfel et al. (2001),
sous le régime de la loi fédérale sur les forêts de 1991

ELEMENTS DU MO- DELE	PRODUITS	REMARQUES
DP - Définition politique du problème public	"Gérer un bien mixte, la forêt, source de prestations multiples"; loi fédérale sur les forêts.	Problème partiellement structuré au sens de Knoepfel <i>et al.</i> (2001): il y a consensus sur les normes et les valeurs en jeu dans le problème à résoudre, mais méconnaissance des conditions cadres nécessaires pour le résoudre.
PPA - Programme politico-administratif	Ordonnance fédérale Inventaires fédéraux Circulaires de la direction fédérale des forêts	C'est en particulier le PPA qui fera l'objet de changements, avec pour point d'origine les travaux et rapports du Programme Forestier Suisse (PFS)
APA - Arrangement politico-administratif	Organisation du service forestier au sens large: direction fédérale, conférences intercantionales, services forestiers cantonaux, institutions fédérales de formation et de recherche (EPFZ, HES, WSL-FNP), etc.	Comme conséquence des changements prévus au niveau du PPA, des modifications de l'APA sont à prévoir
PA - Plans d'action	Plans directeurs régionaux, plans de gestion	Ces instruments sont périodiquement révisés
OUTPUTS - Actes formalisés de la mise oeuvre	Autorisations, mesures d'encouragement, projets d'exécution	Beaucoup d'outputs font l'objet d'un double examen fédéral et cantonal
Enoncés évaluatifs	Statistiques forestières, évaluations thématiques (cahiers de l'environnement de l'OFEFP), analyses externes (EPFZ, WSL)	Parmi les instruments d'évaluation des outcomes: un certain nombre d'enquêtes existent sur les effets de certains éléments de la politique substantielle

Dans ce travail, nous nous trouvons, au niveau du cycle des politiques publiques, dans la phase de programmation au niveau cantonal (caractérisé par les produits PPA et APA), en contribuant à la préparation de la phase de mise en œuvre (caractérisé par les PA et Outputs).

2.3 Les enjeux de l'évolution de la politique substantielle

2.3.1 L'évolution de la politique forestière fédérale

Au début des années 2000, les milieux économiques, environnementaux et professionnels ont été invités par la Direction fédérale des forêts (Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, ci-après OFEFP) à procéder, au niveau national, à un diagnostic du secteur forestier. Cette démarche, le Programme Forestier Suisse (PFS), a été initiée pour plusieurs raisons. D'abord du fait des attentes plus nombreuses de la société envers la forêt dans les domaines du paysage, de la biodiversité et des loisirs (Métraux, 2005). D'autre part en lien avec les conséquences des événements climatiques extrêmes dont la fréquence est en augmentation. Enfin, pour faire face aux effets de la globalisation des échanges économiques auxquels est désormais soumise l'économie forestière helvétique et qui ont motivé des prises de position invitant à revoir la politique forestière (Economie Forestière Suisse, 2003 a, b).

Les travaux ont conduit, en 2004, à la publication d'un rapport (ci-après le PFS) qui met en évidence la problématique de l'économie forestière et des subventions (Direction du projet PFS - Brugger & Partner, 2004). En effet, depuis 1986, le résultat global des comptes d'exploitation des forêts est négatif en raison d'une baisse constante des prix de vente des bois. Pour compenser les pertes, les subventions forestières ont été régulièrement adaptées entre 1986 et 2002 et des crédits extraordinaires alloués après les ouragans Vivian en 1992 et Lothar en 1999.

Le diagnostic de l'application de la loi forestière fédérale de 1991 a mis en évidence la dégradation de la situation économique des propriétaires et de la filière-bois indigène, et ce malgré des aides publiques en aug-

mentation. Cette loi n'a donc pas répondu de manière adéquate aux problèmes économiques forestiers. En conséquence, le PFS propose de renforcer l'efficacité économique du secteur forestier, en cherchant, d'une part, à accroître la demande de bois et, d'autre part, à revoir la répartition des tâches entre partenaires et faire évoluer les structures de gestion des forêts. Le principal défi à relever est donc d'insuffler un nouvel élan économique à ce secteur sinistré.

Le rapport propose de confier les domaines de la sécurité et de la biodiversité à la Confédération. Il rappelle le rôle prépondérant des forêts protectrices et met en évidence qu'il est plus avantageux de prodiguer des soins aux forêts de montagne que de construire des ouvrages de protection. Au niveau écologique, il relève une baisse de la biodiversité des forêts et un rôle de réservoir et de corridor biologique de l'aire forestière. Il introduit également un principe de subsidiarité entre Confédération, canton, communes et propriétaires de forêts.

Le PFS traite aussi de la problématique de la conservation des forêts. Celles du plateau et des zones touristiques sont soumises à de fortes pressions, mais leur étendue est demeurée stable grâce à la législation forestière en vigueur. En revanche, en montagne, la forêt s'est étendue à la suite du retrait de l'agriculture. Globalement, l'aire forestière a été conservée. Le rapport propose cependant que des mesures légales soient prises pour limiter les extensions de boisement en altitude.

En bref, la forêt suisse est caractérisée au début du 21^{ème} siècle par des déficits économique et écologique. Le PFS propose de les corriger, d'une part en libéralisant partiellement le secteur de l'exploitation du bois et d'autre part en concentrant les mesures de soutien sur les intérêts publics prépondérants.

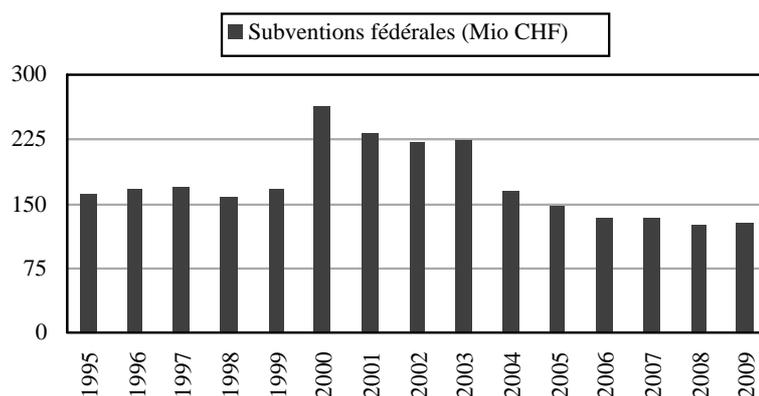
2.3.2 L'évolution du cadre financier

L'élaboration du PFS s'est déroulée parallèlement aux programmes d'allègement budgétaire de la Confédération (PAB-03 et 04). Les diminutions annoncées dans ces programmes tiennent compte des résultats du PFS. Ainsi, principal exemple, à partir de 2005 la prévention et la réparation des dégâts aux forêts ne bénéficient de soutien que dans les

forêts protectrices contre les dangers naturels, là où la fonction de protection est prioritaire. La figure 2 indique l'évolution globale des subventions fédérales qui concernent la forêt et les ouvrages et mesures de protection contre les dangers naturels situés en dehors de la forêt (les ouvrages de protection contre les avalanches par exemple). Il est important de souligner cette dualité des subventions, par ailleurs composées d'indemnités et d'aides financières, dont le champ d'application dépasse le seul domaine de la gestion du patrimoine forestier.

La figure 2 appelle quelques commentaires. Les tendances globales annoncées par la Confédération s'appliquent directement au canton de Vaud, car ce dernier a une répartition géographique des forêts et des types de propriétés qui est équivalente aux moyennes nationales. D'autre part, le niveau des subventions 2006-09, situé à CHF 130 Mio par an, est inférieur d'environ 25 % à celui des années 1996-99 (environ CHF 170 Mio par an). Par rapport aux années 90, les revenus de la propriété forestière sont ainsi affectés à la fois par la diminution des subventions et par la chute du prix du bois, qui a diminué de près de 40 %, soit d'environ CHF 95.- par mètre cube à la fin des années 1990 (communiqué de presse numéro 5 de l'Office fédéral de la statistique, de juin 2000) à environ CHF 65.- actuellement (La Forestière, chiffres communiqués lors de l'assemblée générale du 10 novembre 2005).

Figure 2
Evolution des subventions fédérales versées aux cantons pour la forêt et les ouvrages et mesures de protection contre les dangers naturels (en Mio CHF, sans les crédits d'investissement). Etat 2005; basé sur les comptes pour 1999 à 2004, sur le budget 2005 et sur les prévisions financières pour 2006 à 2009 (source: Daniel Zimmermann, service des forêts, de la faune et de la nature du canton de Vaud, ci-après: SFFN).



D'autre part, la répartition des subventions fédérales va à l'avenir se concentrer, du point de vue géographique, dans les zones des forêts de protection contre les dangers naturels et dans les zones riches en biodiversité. Cela signifie, pour les cantons, un abandon du soutien direct à la forêt productrice (soit, pour Vaud, quelque 50% de sa surface forestière).

Les conséquences de cette réforme financière interviennent dans une conjoncture difficile pour le secteur forestier. Si les prix du bois, qui sont le moteur de cette économie, ne remontent pas, la gestion des forêts est appelée à être profondément remaniée par l'abandon de l'exploitation du bois dans de vastes périmètres, à moins qu'elle ne soit

compensée, par endroits, par la mise en œuvre de projets stimulant la demande en bois et issus de la promotion économique ou du développement régional.

2.3.3 L'évolution du rôle des acteurs

Nous envisageons ici le rôle des acteurs sur la base d'une analyse sommaire de leurs ressources, au sens de Knoepfel *et al.* (2001). En effet, nous identifions au tableau 4 les principales ressources dont disposent les catégories d'acteurs de notre modèle et proposons l'évolution probable de leur stratégie dans le contexte des changements décrits plus haut.

Nous constatons ainsi que le service forestier au sens large va être amené à mieux séparer son rôle d'autorité de son statut de propriétaire forestier. Le rôle d'autorité est son rôle premier et il ne disposera plus à l'avenir des ressources financières pour jouer un rôle prépondérant dans la gestion. Au contraire, il devra même chercher à gérer ses propres forêts de la manière la plus économe possible.

Simultanément, les propriétaires forestiers, principalement les communes, seront amenés à s'organiser davantage, pour faire face à la pression économique et rationaliser l'exploitation de leurs forêts. Pour ce faire, sachant que le travail est aujourd'hui déjà performant, une des principales options consistera à grouper les propriétés forestières pour bénéficier d'une rationalisation liée à la mise en commun des moyens. En d'autres termes, il leur sera nécessaire de développer des unités communes de gestion forestière, les groupements forestiers, limitant au maximum les pertes d'efficacité liées à la coordination qu'implique l'organisation d'une exploitation forestière chez de multiples propriétaires traités individuellement. D'autre part, pour pouvoir bénéficier des subventions qui seront toujours disponibles, une organisation cohérente des propriétés forestières sera sans doute un avantage, cette formule étant appelée à être favorisée par l'administration.

Tableau 4
Stratégies d'évolution du rôle des groupes d'acteurs de la politique forestière, basée sur une analyse de leurs ressources

GROUPE D'ACTEURS	PORTFOLIO DES RESSOURCES	RESSOURCES LACUNAIRE	STRATEGIE D'EVOLUTION
Le service forestier (s.l.)	<p>Juridique: législation forestière</p> <p>Force publique: autorité de police</p> <p>Personnel: forestier</p> <p>Monétaire: subventions</p> <p>Information</p> <p>Organisation</p> <p>Soutien politique: fédéral notamment</p>	<p>Patrimoine: qui n'est que partiellement maîtrisé</p> <p>Consensus: l'exploitation forestière étant prédominante dans les prestations servies</p>	<p>Evolution d'un service forestier fort et contrôlant toute la gestion du patrimoine, vers une séparation entre autorités et propriétaires</p> <p>Diminution de la ressource monétaire à disposition</p>
Les propriétaires forestiers	<p>Patrimoine</p> <p>Personnel: gardes forestiers et équipes forestières</p> <p>Monétaire: participation aux charges</p> <p>Temps: pas de délais</p>	<p>Organisation: soumis au réseau du service forestier</p>	<p>Evolution d'un soutien du service forestier et par des mesures d'encouragement, vers une séparation entre autorités et propriétaires; un rôle de ces derniers est appelé à émerger</p>
Les consommateurs des prestations de la forêt	<p>Soutien politique: majorité de citoyens</p> <p>Consensus</p> <p>Temps: la collectivité n'a pas de délais</p> <p>Monétaire: gratuité</p> <p>Juridique: la loi leur est favorable</p>	<p>Information: les prestations de la forêt sont mal identifiées par ce groupe</p> <p>Organisation: il n'existe guère de lobbys locaux (associations des amis de la forêt), hormis les ONG de protection de la nature</p>	<p>La gratuité des prestations de la forêt va évoluer vers une mise en évidence des coûts de certaines prestations, qui vont donc impacter ce groupe d'acteurs</p>

Cette évolution aura certaines limites cependant, puisque si le regroupement des propriétaires est rationnel pour la gestion du patrimoine forestier, les bénéficiaires des subventions pour les projets de protection contre les dangers naturels resteront certainement les communes et les propriétaires des ouvrages à protéger.

Enfin, le public consommateur des prestations de la forêt va sans aucun doute affirmer sa demande; il sera cependant confronté à la question du coût des prestations, qui n'était pas explicitement posée à ce jour.

2.4 Le nouveau triangle des acteurs

Partant de l'évolution décrite à la section 2.3 et des éléments de la modification de la politique substantielle décrite plus haut, nous proposons un nouveau triangle des acteurs au sens de Knoepfel et al. (2001). La définition du problème public change, ainsi que les hypothèses causales et d'intervention. Notre nouvelle définition du problème public devient: *Gérer un bien mixte, la forêt, de manière durable*, ce qui correspond d'ailleurs à l'objectif global du PFS.

Toujours par analogie avec le PFS, nous formulons également de nouvelles hypothèses causale et d'intervention.

Nouvelle hypothèse causale :

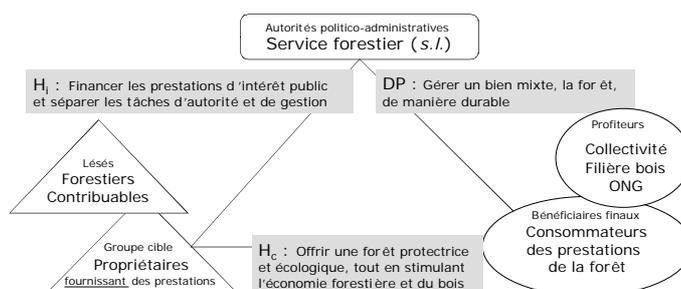
Les propriétaires de forêts doivent pouvoir offrir une forêt protectrice et écologique, tout en stimulant l'économie forestière et du bois.

Nouvelle hypothèse d'intervention :

Seules certaines des prestations d'intérêt public sont financées et les tâches d'autorité et de gestion sont séparées.

Il est à relever que seuls les propriétaires qui fournissent des prestations sont concernés par cette nouvelle hypothèse causale et que la nouvelle hypothèse d'intervention implique que la prestation de production de bois devient dépendante de la seule initiative des propriétaires de forêts. Sur la base de ces éléments, nous présentons, à la figure 3, le nouveau triangle des acteurs, sous le régime du Programme Forestier Suisse et de la révision de la loi fédérale qui en découle.

Figure 3
Le triangle de base des acteurs (selon Knoepfel et al., 2001) pour la politique forestière envisagée sous le régime du Programme Forestier Suisse et de la révision de la loi fédérale de 2005



La figure 3 montre qu’outre les modifications partielles de la définition du problème public et la reformulation des hypothèses, certains acteurs changent de position. Parmi les lésés, nous trouvons les entreprises forestières publiques ou privées (désignées sous le terme de “forestiers”). En effet, l’enveloppe des aides publiques étant nettement plus restreinte, ce groupe d’acteurs se voit contraint de survivre par une croissance de sa seule performance économique. Quant aux ONG, elles passent dans le groupe des profiteurs, la nouvelle politique privilégiant explicitement la préservation de la biodiversité comme l’une des tâches fédérales prioritaires. Les contribuables demeurent parmi les lésés, notamment sur le plan communal, puisqu’ils seront sollicités au niveau des efforts à consentir pour garantir l’exploitation des forêts publiques ou par un éventuel abandon de la gestion, qui va à terme réduire la valeur de leur patrimoine communal.

Du point de vue du modèle, ce nouveau triangle des acteurs correspond à un changement du programme politico-administratif (PPA), qui va

induire des modifications des règles institutionnelles au niveau de l'arrangement politico-administratif (APA).

Parmi ces règles institutionnelles, on peut prévoir une profonde modification de l'organisation et des processus de la Direction fédérale des forêts, ces derniers étant aujourd'hui matérialisés par des circulaires qui donnent le cadre précis d'application du PPA (en définissant par exemple les conditions pour l'octroi de subventions). Les travaux sont d'ailleurs forts avancés, puisque ces changements vont de pair avec l'introduction du concept de conventions-programmes par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ci-après la RPT (Anonyme, 2004 a). Nous reviendrons sur cet autre aspect des changements en cours à la section 3.1.3.

2.5 Implications pour l'organisation du service forestier

Knoepfel *et al.* (2001) constatent qu'une politique substantielle accumule au fil des années un « capital » d'acteurs et de règles institutionnelles qui sont de plus en plus résistantes au changement. Or, le nouveau régime de politique forestière qui se dessine nous a amené à conclure que l'autorité politico-administrative, à savoir le service forestier cantonal, devra à l'avenir clairement distinguer entre son rôle de régulateur et son rôle de propriétaire. D'autre part, il devra apporter les réponses nécessaires pour assurer les différentes prestations de la forêt.

Sur le plan de l'organisation du service forestier, cela suppose à notre sens une évolution, au sens de la dynamique organisationnelle (Mintzberg, 1982, 1986; Weill, 1994). En effet, le service forestier est aujourd'hui organisé selon une structure pyramidale simple et divisionnelle, basée sur un découpage géographique, celui des arrondissements forestiers. Ces derniers assument la conduite et la supervision de la production de la plupart des prestations de la forêt au niveau de leur unité géographique, utilisant des outils de planification et d'aide financière pour mobiliser les propriétaires. Ils gèrent également les forêts cantonales.

Les changements évoqués ci-dessus vont provoquer l'apparition d'une modification du principe de division. En effet, la séparation entre tâches d'autorité et de gestion va amener les arrondissements à se concentrer sur les premières, alors que la gestion des forêts cantonales pourra être confiée à des groupements forestiers, tout en étant supervisée par une unité fonctionnelle du service cantonal relativement indépendante des divisions territoriales. C'est d'ailleurs selon ce modèle que sont gérées les forêts appartenant à la Confédération.

En d'autres termes, des options de structure fonctionnelle vont influencer sur l'organisation du service forestier, ne serait-ce que pour séparer les fonctions d'autorité et celles liées à la gestion des domaines forestiers cantonaux.

3 Analyse par prestations des formes d'intervention et des flux financiers

3.1 Analyse des prestations de la forêt

3.1.1 Le catalogue des prestations

Emery & Giauque (2005) montrent que les organisations publiques peuvent être définies en tant que systèmes qui, sur la base de leurs missions, ont des activités qui vont produire des prestations. Ces dernières sont définies comme des biens ou services fournis par une unité administrative, pourvus d'indicateurs, de normes, d'estimations des coûts et des recettes, ainsi que d'objectifs qu'il doivent atteindre, qui sont précisés par contrat. Cette approche est applicable à la forêt dans la mesure où l'on considère que la production de l'ensemble des prestations de la forêt passe par le propriétaire forestier et ses agents d'exploitation, ou encore par le service forestier.

Pour établir le catalogue des prestations de la forêt, nous avons pris comme point de départ la définition des fonctions de la forêt, contenues aussi bien dans la Constitution fédérale que dans la politique substantielle (loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991, art. 1). En effet, par analogie avec la notion de services des écosystèmes (Edwards & Abivardi, 1998) les fonctions protectrice, économique et sociale de la forêt, auxquelles on ajoute aujourd'hui la fonction écologique (Coleman, 1997) peuvent être interprétés comme des groupes de prestations. Suivant de manière plus stricte la définition d'Emery & Giauque (2005), nous y avons ajouté le groupe des prestations fournies par le service forestier en vertu de la législation. Le tableau 5 donne le résultat élaboré selon cette méthode, qui regroupe donc volontairement des éléments de prestation liés à la forêt en tant que milieu naturel et des éléments liés aux activités légales du service forestier.

L'établissement de ce catalogue, qui est en réalité celui des principaux groupes de prestations, nous est utile pour clarifier la problématique du financement des prestations et des modes d'intervention de l'Etat (qui

est ici l'autorité cantonale et, dans certains cas, l'autorité fédérale, puisque le domaine de la forêt reste un domaine de compétence commune avec la RPT - voir Anonyme, 2004 a). Cette approche nous permet aussi, en plus de la clarification du "qui paye et pourquoi", de nous donner une base pour examiner la problématique des flux financiers liés aux prestations de la forêt.

Il est à relever que notre catalogue des prestations de la forêt s'arrête aux principaux groupes de prestations reconnus dans la pratique administrative actuelle. Dans ce contexte, des prestations évidentes comme la fourniture de bois d'oeuvre ou les prestations du service forestier sont des éléments dotés, aujourd'hui déjà, d'indicateurs, de normes, d'estimations des coûts, de recettes et d'objectifs. D'autres prestations, comme les forêts de protection ou la protection de la biodiversité, font l'objet d'efforts de définition d'indicateurs, de coûts et d'objectifs (Anonyme, 2004 b; Anonyme, 2005). Par contre, d'autres éléments n'ont pas encore émergé explicitement en tant que prestation.

C'est le cas de la prestation paysagère de la forêt, actuellement intégrée dans la protection de la biodiversité au niveau des réflexions de la Confédération. Cette prestation pourrait cependant parfaitement être identifiée en tant que telle, par analogie avec les travaux de Tangerini & Soguel (2004) sur l'évaluation monétaire de la qualité du paysage ou ceux de Ott & Baur (2005) sur la valeur monétaire de la forêt en tant qu'espace de détente.

Tableau 5
Le catalogue des groupes de prestations de la forêt, élaboré par correspondance avec les fonctions protectrice, économique, sociale et écologique de la forêt, en ajoutant les prestations légales assurées par le service forestier (voir aussi les données détaillées, dans l'annexe 2)

FONCTIONS DE LA FORÊT	OBJECTIFS POLITIQUES	GROUPES DE PRESTATIONS	FINANCEMENT FEDERAL APRES LA RPT *	MODE D'INTERVENTION DE L'ETAT (CH + CANTONS)
Protectrice	Protection contre les dangers naturels	Forêts de protection	Oui	Contractualisation
		Ouvrages de protection	Oui	Contractualisation
Ecologique	Protection de l'environnement	Protection des sols, des ressources en eau et du climat	Non	Régulation
		Biodiversité	Oui	Contractualisation et régulation
Sociale	Espace et patrimoine	Espace de loisirs	Non	Régulation
		Patrimoine foncier	Non	Régulation
Economique	Fournir des ressources renouvelables	Bois d'œuvre	Non	Régulation
		Bois-énergie	Non	Régulation et subventions cantonales
		Amélioration des structures	Oui	Transitoire

FONCTIONS DE LA FORÊT	OBJECTIFS POLITIQUES	GROUPE DE PRESTATIONS	FINANCEMENT FEDERAL APRES LA RPT *	MODE D'INTERVENTION DE L'ETAT (CH + CANTONS)
Fonctions du corps forestier	Assurer les missions légales et fournir les services découlant de la législation	Conservation des forêts (police et surveillance)	Non	Régulation, avec mandats de prestations
		Planification et conseil à la gestion	Partiellement	Contractualisation
		Information et vulgarisation	Non	Mandats de prestations
		Formation professionnelle	Oui	Contractualisation
		Intervention en cas d'événement naturel	Oui	Régulation, avec mandats de prestations

* Selon les prévisions liées à la mise en oeuvre de la RPT (Anonyme, 2004 b, 2005, et annexe 2)

De même, la prestation de la forêt en tant que source de bien-être, avec une valeur qui est même considérée comme thérapeutique par certains auteurs, fait l'objet d'études (Gasser & Kaufmann-Hayoz, 2005), mais n'est pas encore, à ce jour, identifiée explicitement.

3.1.2 Les modes d'intervention et le financement

Comme le montre le tableau 5, le mode d'intervention de l'Etat (Confédération et cantons) prend essentiellement deux formes par rapport à la délivrance des prestations de la forêt: la contractualisation, lorsqu'un financement public est prévu, et la régulation, pour les autres cas. La contractualisation est prévue, dans le cadre de la mise en oeuvre de la nouvelle RPT, sous la forme de mandats de prestations.

En effet, un mandat de prestation est une convention par laquelle une collectivité publique définit la nature et l'étendue de la compétence qu'elle délègue à un privé ou à une collectivité, le cas échéant contre mise à disposition d'une contribution financière (Horber-Papazian, "Enjeux institutionnels de l'action publique", cours IDHEAP du 21 septembre 2005, katia.horber-papazian@idheap.unil.ch).

Or, pour le domaine de la forêt, la RPT propose l'introduction de conventions-programmes entre la Confédération et les cantons, dans lesquels sont quantifiés les objectifs à atteindre et les prestations à fournir, ainsi que les indemnités et aides financières allouées pour ce faire (Anonyme, 2004 a, p. 176). Il s'agit donc manifestement d'une forme de mandat de prestations.

Nous avons également tenté d'attribuer à chaque prestation le niveau institutionnel de responsabilité supérieur, selon notre lecture de la législation forestière, et de définir si la prestation est d'intérêt public ou d'utilité publique. En effet, dans la perspective de la séparation entre les tâches d'autorité et de gestion, il s'agira également de définir l'importance des tâches publiques de gestion, qui doivent être financées de manière adéquate, en particulier dans les forêts publiques.

De l'examen du tableau 5 et de l'annexe 2 (qui en donne tous les compléments), nous tirons les conclusions qui suivent.

Si les tâches d'autorité se retrouvent dans les groupes de prestations des missions légales et si l'intervention de l'Etat, en tant que régulateur, est associée à plusieurs autres groupes de prestations, seule une partie des tâches de gestion sont couvertes par un financement public fédéral des prestations. Cela peut se comprendre pour le groupe des prestations des ressources renouvelables, qui peuvent être gérées selon une logique d'économie de marché. Par contre, dans les groupes de prestations "protection de l'environnement" et "espace et patrimoine", il s'agit de prestations d'intérêt ou d'utilité publics, principalement fournies par des forêts publiques, mais pour lesquelles aucun financement fédéral n'est prévu après l'introduction de la RPT. En d'autres termes, les charges liés à ces prestations seront de fait imputables aux cantons, communes et collectivités publiques analogues.

Le financement de ces prestations doit donc être défini au niveau cantonal, niveau institutionnel approprié pour légiférer en la matière. Il est également à relever que ces prestations, sur le terrain, sont le plus souvent produites parallèlement à l'exploitation économique des forêts. En effet, la mise en lumière de forêts pour favoriser l'accueil, l'entretien de pistes pour le promeneur ou la protection des ressources en eau du sous-sol forestier impliquent des charges d'exploitation forestière qui ne peuvent être automatiquement couvertes par le rendement du marché des bois.

De même, la limitation de la prolifération du gibier, prévue par l'art. 27 de la loi fédérale sur les forêts et qui est donc une tâche d'autorité, ne peut être réalisée dans des forêts privées peu ou pas gérées sans un financement approprié des mesures spécifiques de gestion qu'implique une telle mesure. On sait en effet que la gestion appropriée du milieu forestier est une composante fondamentale de la maîtrise de la relation forêt-gibier (Neet, 2004).

3.1.3 Discussion de l'analyse des prestations

Pour cette analyse, nous avons élaboré un catalogue en y associant les prévisions que l'on peut faire en matière de financement des prestations sur la base de la future politique forestière. En effet, la révision de la loi fédérale sur les forêts initiée en 2005 ne provient pas seulement des propositions du PFS (voir section 2.3.1). Elle provient également d'une seconde révision partielle, prévue presque simultanément dans le cadre de la RPT (Anonyme, 2004 a) et qui prévoit que la forêt demeure une tâche commune dans le cadre de laquelle la Confédération se replie au niveau stratégique et laisse aux cantons le niveau opérationnel (p. 175). Or, le tableau 5 et l'annexe 2 montrent bien que certaines prestations d'intérêt ou d'utilité publics ne sont pas financées par la Confédération, comme la protection des ressources en eau du sous-sol forestier, la forêt en tant qu'espace de loisirs ou la garantie de la conservation de la valeur économique du patrimoine foncier forestier sur le long terme.

Le changement qui se dessine n'est donc pas seulement une séparation entre tâches d'autorité et de gestion, mais également une séparation

entre prestations publiques financées avec l'aide de la Confédération et prestations publiques à la seule charge du canton et des communes.

3.2 Analyse des processus et flux financiers

Nous venons de voir quelles prestations sont offertes par la forêt et quels modes d'intervention de l'Etat y sont associées. Afin de mieux comprendre l'évolution que va devoir gérer le service forestier, nous nous proposons dans cette section d'examiner les processus et flux financiers associés à la fourniture des prestations.

A la différence du tableau 5, qui fait état de modalités de financement futures découlant de la RPT, l'examen qui suit est fondé sur les flux financiers actuels, qui se fondent sur une autre typologie des prestations. Dans la mesure du possible, nous avons donc cherché à mettre en évidence les correspondances entre les deux typologies.

Comme le souligne Greffe (1999, p. 339) l'analyse des flux financiers est nécessaire pour juger de l'opportunité des choix pour réaliser les objectifs des interventions publiques. Dans les limites techniques des analyses que nous avons pu effectuer pour ce travail, nous nous sommes efforcés de suivre la recommandation de Cordt-Møller (2004) et de concevoir l'analyse des flux financiers selon la définition générale qu'en donne l'IPSAS (International Public Sector Accounting Standards; IFAC, 2005).

Selon la norme IPSAS 2, les tableaux des flux de trésorerie identifient les sources des entrées de trésorerie, les éléments qui ont fait l'objet de sorties de trésorerie pendant l'exercice, ainsi que le solde de trésorerie à la date du reporting. Ces informations sont utiles pour rendre compte de la manière dont l'entité s'acquitte de son mandat et aider à la décision. Dans le cadre de ce travail, nous nous limitons cependant à une description globale de ces flux.

D'autre part, nous examinons par quelques exemples les processus associés aux flux financiers. En effet, l'un des objectifs de ce travail porte sur la nécessité de clarifier les flux financiers. Or, comme nous tentons de le montrer plus bas, c'est avant tout la complexité des processus qui rend le système opaque. Pour les décrire, nous avons, autant

que possible, eu recours au symbolisme de la méthode OSSAD (Chapelet & Snella, 1997).

Le principe général que nous avons suivi est de présenter les flux financiers par des schémas illustrant les processus existants et de compléter l'analyse par des synthèses des flux financiers correspondant aux différentes prestations de la forêt. Les tableaux qui suivent montrent les montants alloués par activité opérationnelle, parfois en ne décrivant qu'une partie des prestations présentées au tableau 5, faute d'informations accessibles dans les limites temporelles de ce travail.

Cette méthode a évidemment des limites. Les chiffres utilisés sont les montants globaux de subventionnement ou d'aide financière par activité annoncés par les administrations fédérale et cantonale vaudoise des forêts, sans les charges de fonctionnement. D'autre part, la correspondance entre les catégories des activités opérationnelles de ces entités et nos groupes de prestations résulte de notre propre appréciation qualitative, ce qui n'exclut pas les erreurs. Enfin, les flux comprennent, selon les prestations, des montants des budgets de fonctionnement ou d'investissement qui sont parfois aussi regroupés. Il s'agit donc d'une première esquisse d'une analyse qui mériterait d'être nettement affinée.

Enfin, nous avons séparé l'analyse des processus et flux entre Confédération et canton, puis entre canton et propriétaires, d'une part pour des raisons pratiques et d'autre part parce que les structures comptables sont différentes dans les deux cas. La base annuelle de référence utilisée est composée des comptes 2004 et du budget 2005, les chiffres ayant été obtenus soit en ligne sur le site de la Confédération ¹, soit directement auprès de responsables forestiers ou financiers du service des forêts, de la faune et de la nature du canton de Vaud.

¹ (www.umwelt-schweiz.ch/buwal/fr/fachgebiete/fg_wald/rubrik1/subventionsprojekte/subventionsprojekte_finanzen/index.html)

3.2.1 Les processus et flux financiers entre Confédération et canton

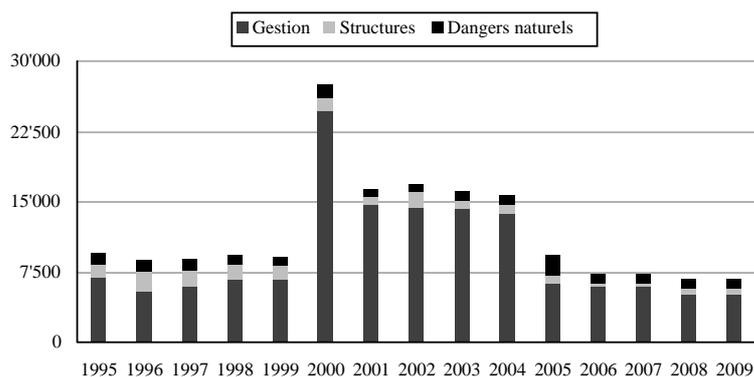
Les subventions fédérales pour la forêt portent, sous le régime de la loi fédérale de 1991, sur tous les domaines relevant de la compétence de la Confédération et des cantons. Il s'agit de la couverture de l'ensemble des besoins de la société vis-à-vis de l'écosystème forestier et de ses prestations, y compris la réduction des effets potentiels des dangers naturels (source: rubrique "Des fonds pour la forêt" - site internet de l'OFEFP ²).

Après une forte hausse au début des années 90 (liée à la tempête Vivian), ces subventions se sont fixées à CHF 180 millions au total au milieu des années 90 (les chiffres mentionnés ci-après se réfèrent aux montants totaux, y compris les crédits d'investissement, contrairement à la figure 2, qui représente la même évolution, mais sans les crédits d'investissement). Suite aux avalanches de l'hiver 1999 et surtout après l'ouragan Lothar du 26 décembre 1999, les indemnités et aides financières ont à nouveau considérablement augmenté et ont atteint un maximum CHF 320 millions pour l'année 2000. Dès 2003, elles diminuent pour atteindre environ CHF 130 millions en 2006 et 2007.

Ces subventions portent sur l'entretien de la forêt, son exploitation et la défense contre les dangers naturels (également en dehors de la forêt) par le biais de 11 rubriques différentes. Parmi ces rubriques, 3 sont versées au travers d'un système de flux passant par les cantons, les autres rubriques étant du domaine des charges directes de la Confédération. La figure 4 présente l'évolution, au cours du temps, du montant de ces 3 rubriques qui transitent par le canton de Vaud pour être redistribuées pour le financement de projets forestiers. Il est à préciser que ces 3 rubriques particulières sont subdivisées par la Confédération en composantes, que nous évoquerons à la section suivante.

² www.umwelt-schweiz.ch/buwal/fr/fachgebiete/fg_wald/index.html

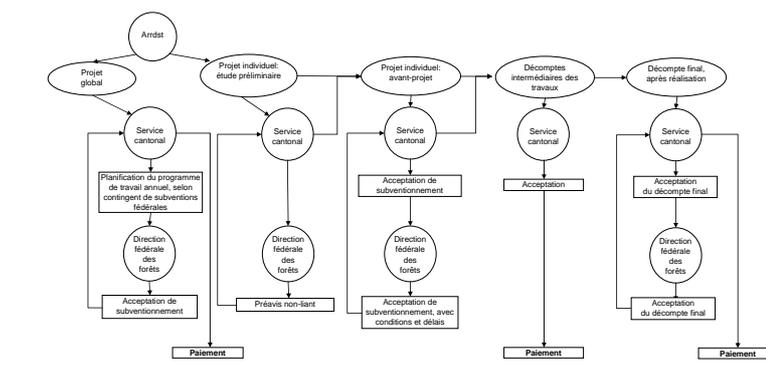
Figure 4
Evolution des subventions fédérales (indemnités et aides financières)
pour les 3 rubriques versées par le biais du canton de Vaud (en
KCHF, sans les crédits d'investissement). Etat 2005; basé sur les
comptes pour 1999 à 2004, sur le budget 2005 et sur les prévisions
financières pour 2006 à 2009 (source: Daniel Zimmermann, SFFN).



Les sommes présentées à la figure 4 sont versées au canton sur la base d'un processus d'octroi de subventions fédérales qui est illustré à la figure 5. Ce schéma montre notamment que les versements interviennent après une série d'étapes conduisant, après le dépôt d'un projet forestier (par exemple un projet de sylviculture ou un projet de réalisation d'un ouvrage de protection contre les dangers naturels) à son acceptation, puis aux étapes d'acomptes et de décompte final. Pour chaque rubrique et composante de subventionnement, une totalisation des charges de l'ensemble des projets, classés par arrondissements forestiers, est effectuée par le service cantonal.

Le tableau 6 indique la répartition des montants des subventions allouées en 2005, selon les rubriques de la Confédération, en faisant le lien avec les groupes de prestations identifiés dans ce travail (tableau 5).

Figure 5
Schéma de la procédure d'octroi d'une subvention fédérale pour un projet forestier. Ce schéma est appliqué pour chacune des rubriques et composantes de subventionnement de la Confédération, le service cantonal gérant la totalisation des montants classés par arrondissement (Arrdst) forestier.



Ce tableau permet notamment de constater que sous le régime actuel, les subventions sont principalement versées pour couvrir les charges de gestion de la forêt, qui couvrent de fait une série de prestations qui peuvent être considérées dans ce système comme des sous-produits de la gestion forestière. En effet, la Confédération subdivise ses rubriques en composantes et parmi les composantes de la rubrique “Entretien et gestion des forêts” (rubrique 3601.103), on trouve par exemple une composante pour les réserves forestières (composante 412), correspondant à notre prestation “Biodiversité”.

Tableau 6
Correspondances entre les groupes de prestations de la forêt identifiés dans ce travail et les rubriques fédérales de subventionnement, avec les montants alloués en 2005 pour le canton de Vaud par la Confédération (source: site internet de l'OFEFP, 2005)

GROUPES DE PRESTATIONS		RUBRIQUES FEDERALES DE SUBVENTIONNEMENT	MONTANT ALLOUE EN 2005 AU CANTON (CHF)
Protection contre les dangers naturels	Ouvrages de protection	Protection contre les catastrophes naturelles (4600.101)	2'246'500.-
	Forêts de protection	Entretien et gestion des forêts (3601.103)	6'299'000.-
Protection de l'environnement	Protection des sols, des ressources en eau et du climat		
	Biodiversité		
Espace et patrimoine	Espace de loisirs		
Ressources renouvelables	Bois d'œuvre		
	Bois-énergie	Amélioration des structures (4600.102)	620'000.-
Total			9'165'500.-

Ces flux financiers sont donc relativement simples au niveau de la définition des rubriques. Par contre, le processus d'octroi apparaît comme complexe, avec un double contrôle cantonal et fédéral (figure 5). Pour simplifier ce processus et préparer l'arrivée des simplifications prévues avec la RPT, le projet *Effor 2* a été lancé par la Confédération (Haering *et al.*, 2002; Blöchliger, Staehelin & Partner, 2003; Anonyme, 2004 b). Il s'agit d'un système de contrats de prestations passés entre la Confédération et les cantons permettant de simplifier le processus d'octroi.

A titre d'exemple, pour la région Ouest de la Direction fédérale des forêts, le nouveau processus issu d' *Effor 2* devrait permettre au responsable territorial concerné de passer d'environ 800 à seulement 24 dossiers à suivre et à contrôler par année (Rosset, comm. pers.).

3.2.2 Les processus et flux financiers entre Etat, communes et propriétaires forestiers

Les flux financiers entre le niveau cantonal, les communes et les propriétaires forestiers se subdivisent en deux groupes principaux:

- les flux financiers liés aux projets forestiers,
- les flux liés au financement des triages forestiers pour les tâches publiques exercées par le garde forestier.

A ces deux groupes s'ajoutent une catégorie de subventions diverses et les crédits d'investissements cantonaux, que nous ne détaillerons pas ici.

Dans le premier groupe principal, interviennent des flux liés aux subventions forestières évoqués dans la section précédente. Il s'agit essentiellement de financements liés à des projets, qui peuvent concerner une ou plusieurs communes ou des propriétaires forestiers privés. Le tableau 7 montre comment est organisé le financement des projets donnant lieu à ces subventions. Il indique notamment que seule une partie des subventions donne lieu à des flux financiers faisant l'objet de décomptes au niveau du garde forestier, donc du triage, le solde de ces montants étant géré au niveau de l'arrondissement forestier.

Tableau 7
Organisation en rubriques et composantes du financement des projets forestiers, qui sont soit des projets individuels, dont le périmètre varie selon les cas en faisant l'objet d'un décompte spécifique, soit des programmes annuels de travaux

RUBRIQUE	COMPOSANTE	MODE DE FINANCEMENT	DECOMPTE PAR LE GARDE FORESTIER DU TRIAGE
Protection contre les catastrophes naturelles	Ouvrages de protection	Financement par projet	Non
Entretien et gestion des forêts	Sylviculture A	Financement par projet	Oui, les interventions sont saisies pour chaque propriété forestière
	Sylviculture B + C	Financement par projet	Oui, les interventions sont saisies pour chaque propriété forestière
	Dégâts aux forêts	Programme annuel	Oui, les interventions sont saisies pour chaque propriété forestière
	Aménagement forestier	Programme annuel	Non
	Cartes de risques	Programme annuel	Non
	Réserves forestières	Programme annuel	Non
	Effor 2		Programme pluriannuel
Amélioration des structures	Desserte forestière	Financement par projet	Non
	Conditions de gestion	Financement par projet	Non

Dans le second groupe, interviennent les flux financiers entre l'Etat et les triages forestiers. Ces flux comprennent différents échanges que l'on peut représenter en termes de charges ou de recettes pour l'Etat (Figure 6).

La complexité qui apparaît dès le premier examen de la figure 6 explique pourquoi le Contrôle Cantonal des Finances (CCF, 2004) a demandé au service cantonal concerné de formaliser les conditions de participation de l'Etat et les statuts relatifs aux associations de triage. En effet, il existe différentes formes de triages forestiers (annexe 1), dont les statuts sont parfois ceux d'une personne morale, parfois d'une simple convention entre propriétaires, voire d'une entité sans statuts et existant au titre des articles correspondants de la loi forestière ou de son règlement d'exécution.

Cette diversité administrative s'explique par la mise en place progressive de ces statuts des triages, sur une période d'une bonne vingtaine d'années à partir de la loi forestière vaudoise de 1979 (voir aussi Petter, 2003). Cette dernière ne leur donne pas de cadre légal strict, ce qui correspond à une situation voulue par le législateur, qui a souhaité conserver cette souplesse, même au moment de la révision de la loi forestière en 1996, pour tenir compte de la structure des propriétés et de l'intérêt des partenaires (p. 13 de l'exposé des motifs et du projet de loi forestière de juin 1996).

Ces triages gèrent les flux financiers avec des systèmes de comptabilité de qualité très variable, rendant tout contrôle standardisé extrêmement difficile. Sur la base du schéma de la figure 6, un inventaire systématique des flux financiers entre l'Etat et les triages forestiers a pu être établi par les responsables financiers du département de la sécurité et de l'environnement et du service des forêts, de la faune et de la nature (annexe 3): il y en a 33 (état de l'analyse: novembre 2005).

Figure 6
Représentation schématique des différents processus donnant lieu à des flux financiers entre l'Etat et les triages forestiers. Les charges pour l'Etat figurent à gauche et les recettes à droite. Le processus du flux financier intitulé "Participation aux frais de surveillance des forêts et à l'application de la loi", marqué par un astérisque, est détaillé dans la figure 7 (Source: Olivier Lusa, SFFN)

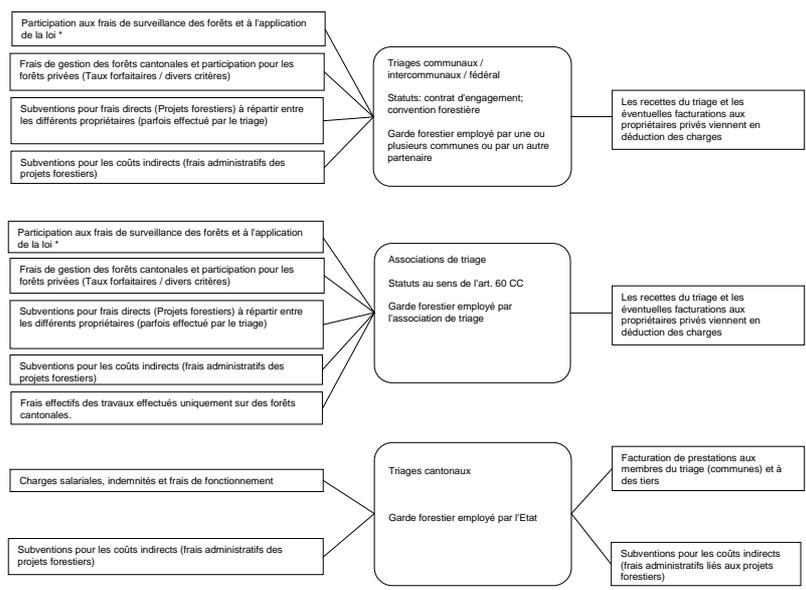
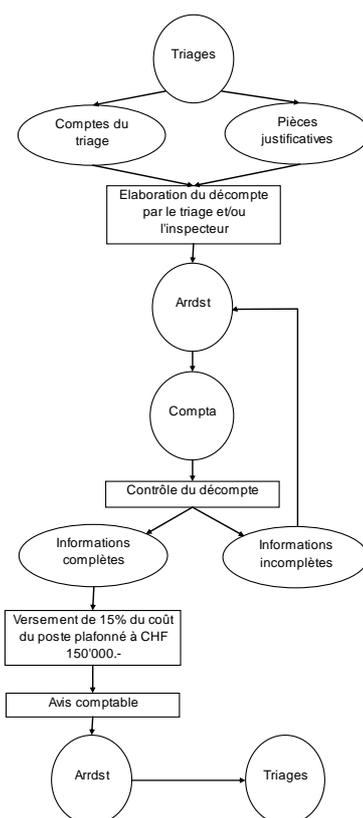


Figure 7
 Processus du flux financier du versement de la participation aux tâches publiques du garde forestier quand l'employeur n'est pas l'Etat (flux avec un astérisque dans le schéma de la figure 6) . Il s'agit d'une participation de 15 % aux charges salariales liées au poste de garde forestier, selon l'art. 62 de la loi forestière vaudoise (Source: Olivier Lusa, SFFN).



Pour chaque type de flux illustré à la figure 6 et inventorié dans l'annexe 3, il est possible de schématiser le processus en question. La figure 7 décrit le cas de la participation de l'Etat aux frais de surveillance et à l'application de la loi forestière par le garde forestier, quand l'employeur de ce dernier n'est pas l'Etat. Il s'agit en l'occurrence d'un montant fondé sur l'article 62 de la loi forestière vaudoise, qui permet de couvrir une partie des charges salariales liée au poste de garde.

Tableau 8
Montants de l'ensemble des flux financiers entre le niveau cantonal, les communes et les propriétaires forestiers. Base: année 2004, en indiquant les montants totaux liés aux subventions fédérales et cantonales, la part cantonale et la part de cette dernière qui revient aux communes

TYPE DE CHARGES	A: COMPTES 2004 (FLUX TOTAL CH + CANTON)	B: PART CANTONALE; COMPTES 2004	PART DE B ALLANT AUX COMMUNES
Projets forestiers (gestion, structures, dangers naturels) 1122.3528 + 1122.3668	15'677'000.-	9'282'000.-	5'880'000.-
Participation aux triages forestiers non-cantonaux 1121.3528	2'693'000.-	2'693'000.-	2'595'000.-
Autres subventions 1121.3652 + 1122.3658	518'000.-	518'000.-	0.-
Crédits d'investissement (dangers naturels)	3'437'000.-	1'556'000.-	1'556'000.-
Total	22'315'000.-	14'049'000.-	10'031'000.-

En considérant maintenant les flux financiers entre l'Etat, les communes et les propriétaires forestier du point de vue de la globalité des montants, nous constatons que leur majeure partie revient aux propriétaires publics de forêts que sont les communes (tableau 8). Ce constat s'explique par le fait que les travaux sont principalement effectués par les propriétaires publics de forêts et que ces derniers assument l'ensemble des charges de financement des postes de gardes forestiers.

En rapportant les chiffres du tableau 8 à la surface forestière du canton de Vaud (bien que ces montants portent également sur des ouvrages situés en dehors de la forêt), nous constatons que les montants versés pour la forêt vaudoise (sans les charges de fonctionnement du personnel employé par l'Etat) sont de l'ordre de CHF 200.- par hectare et par an. Ce chiffre peut être estimé à CHF 260.- par hectare et par an si nous y ajoutons les charges de fonctionnement de l'Etat pour le domaine de la forêt. En d'autres termes, la forêt vaudoise coûte entre 2 et 3 centimes par mètre carré et par an en termes de charges fédérales et cantonales.

A titre de comparaison, à l'échelle nationale, les paiements directs à l'agriculture représentaient, en 2001, une moyenne de CHF 2'066.- par hectare et par an (Organe parlementaire de contrôle de l'administration, 2001).

3.2.3 Discussion des résultats sur les processus et flux financiers

Des processus complexes contribuent à rendre l'analyse des flux financiers complexe. En effet, les facteurs de complexité constatés dans les sections qui précèdent sont notamment les suivants:

- L'existence d'un double niveau de subventionnement des projets forestiers, avec deux systèmes de comptabilisation, l'un fédéral, l'autre cantonal.
- Le processus de contrôle financier des projets forestiers, avec un double niveau fédéral et cantonal.
- L'existence de crédits d'investissement pour les ouvrages de protection contre les dangers naturels (tableau 8), qui font qu'une partie des subventions fédérales pour cette rubrique est ventilée, sur le

plan cantonal, sur des comptes de fonctionnement et une autre partie sur des comptes d'investissement.

- Un traitement des demandes de subventions, selon la rubrique, par le biais de projets individuels ou de programmes annuels.
- La faible formalisation des processus liés aux flux financiers entre l'Etat et les triages et l'absence d'une uniformité comptable, en grande partie imputable à la diversité des statuts des triages, ce qui génère une structure des flux complexe entre le niveau cantonal et celui des propriétaires forestiers.

La loi sur les finances du 20 septembre 2005, art. 4, précise que les flux doivent suivre un cheminement connu (principes de clarté et de sincérité), être réglementés (principes d'annualité, d'exactitude, du produit brut, d'échéance, de spécialité qualitative, quantitative et temporelle) et être transparents (principes d'intégralité et de publicité) et donc documentés en détail.

Il s'avère dès lors indispensable de simplifier le système en adoptant des rubriques comptables identiques entre la Confédération et le canton, en formalisant de manière aussi uniforme que possible les différents processus décrits ci-dessus et en simplifiant les systèmes de contrôle.

C'est en réalité l'objectif poursuivi par les réformes envisagées par la Confédération au niveau de la mise en oeuvre de la RPT (Haering *et al.*, 2002; Anonyme, 2004 b). L'enjeu pour le canton sera cependant d'étendre cette simplification au niveau de ses propres relations avec les propriétaires forestiers, dont une majorité de communes.

Or, comme nous l'avons vu au chapitre 2, il s'agit à l'avenir pour l'Etat de pouvoir interagir avec des propriétaires forestiers fournisseurs de prestations qui soient organisés de manière adéquate. Sachant que les deux principales catégories de flux financiers concernent d'une part les projets forestiers et d'autre part les prestations déléguées par l'Etat aux propriétaires, l'approche de la simplification consisterait à n'envisager à l'avenir, entre l'Etat et les organisations de propriétaires, soit les groupements forestiers, que deux types d'accords.

3.3 Le statut juridique des groupements forestiers

3.3.1 Alternatives et options pour répondre à la problématique des statuts

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, la perspective découlant de l'évolution de la politique forestière est une séparation entre les tâches d'autorité et de gestion et la création de groupements forestiers externes à l'Etat devant permettre la gestion en commun de plusieurs propriétés forestières.

Au chapitre 2, nous avons constaté que l'Etat a intérêt à séparer les fonctions d'autorité et celles liées à la gestion des domaines forestiers cantonaux. Tenant compte de l'entrée en vigueur des nouvelles législations financières sur le plan cantonal, l'Etat sera ainsi placé devant deux alternatives: gérer ses forêts par ses propres moyens ou externaliser cette gestion auprès de groupements forestiers.

Plus haut dans ce chapitre, nous avons également vu que la majorité des prestations de la forêt relèvent d'un intérêt ou d'une utilité publics, justifiant un certain contrôle de l'Etat sur les groupements forestiers, par le biais de la régulation ou par l'établissement de mandats de prestations.

Enfin, nous avons également vu plus haut la diversité des statuts actuels des triages, qui servent de cadre actuel à la gestion des forêts, ainsi que la complexité des flux financiers qui en découle dans leurs relations avec l'Etat.

Toutes ces considérations justifient la recherche d'un modèle de base, optimal, pour répondre à l'objectif qui est de confier la fourniture de nombreuses prestations publiques de la forêt aux groupements forestiers à créer.

Les modèles de base sont ceux des personnes morales usuelles, à savoir les associations de droit privé ou public, les associations de communes et les sociétés commerciales (coopérative, Sarl ou SA). Le propos de l'analyse qui suit est donc de procéder à une sélection de la meilleure option possible, c'est-à-dire de déterminer s'il existe un modèle optimal d'organisation du service forestier permettant de répondre à l'exigence

d'une simplification des relations financières entre canton, communes et propriétaires forestiers en effectuant une distinction entre tâches d'autorité et de gestion, tout en assurant la multifonctionnalité de la forêt.

3.3.2 Analyse hiérarchique des options de statuts pour les groupements forestiers

Principes de l'analyse

Un modèle optimal d'organisation suppose qu'il doit pouvoir simultanément offrir des prestations publiques et gérer de manière concurrentielle les forêts. Dès lors, ce sont plusieurs critères, fort différents les uns des autres, qui devront être considérés pour la sélection de la forme juridique que devrait avoir les groupements forestiers.

Pour permettre un choix objectif entre les options de statut envisageables, nous avons eu recours à une méthode formelle d'aide à la décision: le processus d'analyse hiérarchique (AHP), dont la méthodologie a été développée par Saaty (1980) et est décrite notamment par Anderson *et al.* (1989).

Cette méthode se base sur une hiérarchie de critères, organisés en critères de premier niveau, qui sont les catégories pertinentes pour effectuer le choix entre les options envisagées. Ces critères peuvent être organisés en sous-critères, qui regroupent les attributs définissant chaque catégorie pertinente. Une pondération entre critères de premier niveau permet d'établir l'importance relative de chaque critère (qui sont en principe au nombre de 7 au maximum). De même, au sein de chaque critère de premier niveau, les sous-critères sont pondérés.

Pour chaque attribut (ou critère de premier niveau s'il n'y a qu'un attribut ou sous-critère), les options (les alternatives) sont comparées deux à deux en établissant une préférence pour l'une des options. La synthèse de l'analyse consiste ensuite à opérer une agrégation mathématique des évaluations pondérées, qui permet de quantifier l'option préférée en tenant compte, de manière objective, de l'ensemble des préférences exprimées.

S'agissant d'une méthode formelle, elle est objective dans son déroulement. Elle est cependant basée sur les décisions individuelles prises au cours de l'analyse concernant les préférences. De même, la pondération des critères et sous-critères est effectuée sur la base d'une appréciation individuelle. Il s'agit donc d'une procédure de décision dépendant entièrement de l'analyste. La méthode permet cependant aussi d'intégrer plusieurs décideurs, ce qui n'a pas été le cas dans l'analyse présentée ici.

Une fois la synthèse obtenue, il est possible de procéder à une analyse de sensibilité, qui consiste à faire varier le poids des critères de premier niveau, afin de déterminer la robustesse du résultat. En effet, si le résultat, soit le choix de l'option préférée, ne change pas ou peu avec la variation du poids accordé aux critères de premier niveau, le résultat pourra être qualifié de robuste, donc peu sensible aux variations de poids.

Pour effectuer cette analyse, nous avons eu recours au logiciel Expert Choice 2.04, un outil de mise en oeuvre reconnu pour les processus d'analyse hiérarchiques³.

Le modèle d'analyse

Le modèle d'analyse a consisté, en premier lieu, à définir les options à analyser, au nombre de 5, qui figurent au tableau 9.

La liste des critères de premier niveau et sous-critères a ensuite été élaborée sur trois bases: a) nos propres réflexions sur les critères de choix principaux, b) les résultats de quelques interviews semi-structurés avec différents experts en matière de politique forestière et c) les résultats d'une analyse menée de manière indépendante sur mandat du service des forêts, de la faune et de la nature (Tecnat & Orfa, 2005).

Cette dernière a été à l'origine de la définition des sous-critères et des choix effectués pour le critère d'évaluation des forces et faiblesses de la forme juridique (voir le tableau 10).

³ Pour de plus amples informations, voir le site www.expertchoice.com

Les préférences ont été introduites selon notre propre appréciation, en tenant compte des résultats des interviews semi-structurés et des appréciations émises dans le rapport Tecnat & Orfa (2005), qui analyse notamment les aspects juridiques et fiscaux associés aux différentes options de forme juridique.

Tableau 9
Alternatives, définies comme les options, de forme juridique pour les groupements forestiers

OPTIONS	BASE LEGALE	REMARQUES
Association de droit privé (ADPI)	art. 60 et suivants Code civil	C'est l'option la plus simple à adopter pour les propriétaires
Association de droit public (ADPU)	VD : la base légale n'existe pas aujourd'hui FR : art. 10 à 12, loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN) et art. 1 à 16 de son règlement	Par rapport à l'option précédente, celle-ci permet, par l'inscription d'une base légale spécifique, de prévoir un certain devoir de surveillance de l'Etat
Association de communes, fédération de communes (ACFC)	VD : art. 107 et suivants (not. art. 112 et 128) de la loi sur les communes	Cette option offre l'avantage d'avoir une base légale. Toutefois, cette option exclut l'Etat en tant que propriétaire, ainsi que les propriétaires privés
Société anonyme ou à responsabilité limitée (SARL)	art. 620 et suivants CO art. 772 et suivants CO	Cette option est optimale pour envisager une réelle efficacité économique
Société coopérative (COOP)	art. 828 et suivants CO	Cette option est également optimale sur le plan économique, avec une contrainte: le nombre de propriétaires doit être de 7 au minimum

La notation des préférences que nous avons utilisée, conforme au système appliqué par le logiciel ExpertChoice, est basée sur une échelle de 1 à 9.

Elle a été codifiée de la manière suivante:

- 1.0 = Les deux alternatives sont équivalentes
- 3.0 = il existe un avantage technique **mineur** pour l'une des options

Tableau 10
Critères et sous-critères utilisés pour l'analyse hiérarchique des préférences destinée à sélectionner le modèle optimal de statuts pour les groupements forestiers

CRITERE	SOUS-CRITERE	EXEMPLES / REMARQUES
1. Missions publiques	1.1 Tâches d'autorité	Conservation des forêts, police
	1.2 Tâches d'intérêt public	Prévention des dégâts
2. Gestion des forêts	2.1 Forêts privées	Conseil à la gestion
	2.2 Forêts publiques	Planification de la gestion
3. Faisabilité	3.1 Politique	Au niveau communal
	3.2 Organisationnelle et territoriale	Découpages administratifs et de gestion des forêts
	3.3 Homogénéité des infrastructures informatiques	Compatibilité entre systèmes cantonaux et communaux
4. Financement public	4.1 Simplification des flux financiers	Standardisation des bases de facturation
	4.2 Compatibilité avec la législation financière vaudoise	Loi sur les participations
	4.3 Conséquences pour les finances cantonales	Niveau des redevances cantonales
5. Forces et faiblesses de la forme (EFFOR = examen des	5.1 Taxe sur la valeur ajoutée	Avantages techniques liés à la forme juridique

CRITERE	SOUS-CRITERE	EXEMPLES / REMARQUES
forces, faiblesses, opportunités et risques)	5.2 Autres impôts (impôts directs, droits de mutation, etc.)	Avantages techniques liés à la forme juridique
	5.3 Caractère contraignant	Lié au statut juridique
	5.4 Obligation de contribuer en cas de surendettement	Lié au statut juridique
	5.5 Etendue de la responsabilité	Liés au statut juridique
6. Ressources humaines	6.1 Statuts du personnel	Homogénéité des statuts
	6.2 Concurrence avec le secteur privé	Entreprises forestières privées
7. Compatibilité avec le développement durable		Equilibre entre les composantes économiques, sociales et environnementales

- 5.0 = il existe un avantage **évident** pour l'une des options
 - 7.0 = il existe un avantage qui peut être **décisif** pour l'une des options
- La note 9, qui pourrait être interprétée comme un avantage globalement décisif, soit indépendamment des critères employés, n'a pas été appliquée.

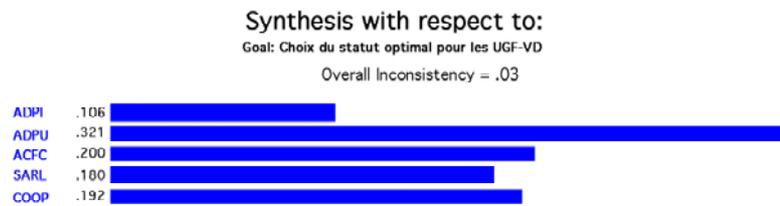
Nous soulignons que le rapport de Tecnat & Orfa (2005), dont la rédaction a été indépendante, tout en étant parallèle à la rédaction de ce travail, utilise essentiellement les critères du point 5 du tableau 10, en les analysant de manière détaillée et en y ajoutant un critère de mode de décision, pour déterminer quelle forme juridique est appropriée pour la création des groupements forestiers.

Résultats de l'analyse

Le premier résultat, de synthèse, est donné par la figure 8, indique que l'option sélectionnée est l'association de droit public (ADPU). A noter que le résultat est le même dans les deux modes de calcul offerts par le logiciel ExpertChoice. Le poids accordé aux différents critères et sous-critères est donné par la figure 9, sous la forme d'un diagramme hiérarchique.

Une analyse de sensibilité a ensuite été menée en faisant varier le poids des différents critères de premier niveau. Les résultats de cette analyse figurent au tableau 11.

Figure 8
Résultat de synthèse de l'AHP. La somme des probabilités de gauche est, en valeur exacte, égale à 1. L'indice d'inconsistance est faible, ce qui est souhaité dans une telle analyse.

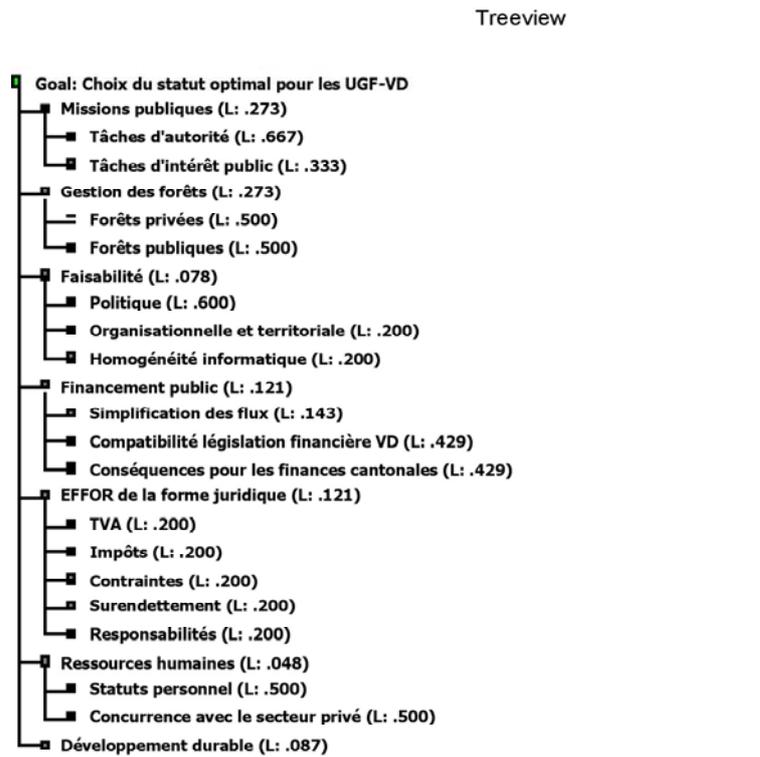


Enfin, des graphiques d'analyse de sensibilité en deux dimensions ont été produits et examinés (ils ne sont pas présentés ici pour des raisons techniques). Ces graphiques permettent d'examiner la sensibilité du modèle d'une autre manière, en mettant en regard deux critères de premier niveau.

L'analyse de trois graphiques, portant sur les combinaisons de trois des critères de premier niveau auxquels nous avons accordé le plus de poids, nous ont permis de constater que l'option de la société coopérative apparaît comme la plus intéressante du point de vue de la gestion des

forêts, alors que l'option de l'association de droit public est optimale du point de vue de l'accomplissement des missions publiques.

Figure 9
Poids des critères et sous-critères de l'AHP (TreeView selon Expert-Choice)



Ces résultats corroborent le résultat global de l'analyse, qui identifie assez nettement l'option de l'association de droit public comme optimale. Les graphiques en deux dimensions montrent, par ailleurs, que

l'option de la société coopérative est la moins bien notée sur le plan de l'analyse des forces et faiblesses de la forme juridique mise en relation avec la gestion des forêts. L'option de l'association de droit public apparaît enfin comme optimale de ce point de vue.

Tableau 11
Analyse de sensibilité basé sur une variation du poids des différents critères de premier niveau, en faisant varier un seul critère à la fois
 (voir le tableau 9 pour les abréviations)

CRITERES SOUMIS A L'ANALYSE DE SENSIBILITE	EFFET D'UNE VARIATION D'ENVIRON + 20% DU POIDS : OPTION PREFEREE	EFFET D'UNE VARIATION D'ENVIRON + 50% DU POIDS : OPTION PREFEREE
Missions publiques	ADPU	ADPU
Gestion des forêts	ADPU	COOP
Faisabilité	ADPU	ADPU
Financement public	ADPU	ADPU
Forces et faiblesses de la forme juridique	ADPU	ADPU
Ressources humaines	ADPU	ADPU
Développement durable	ADPU	ADPU

3.3.3 Discussion des résultats sur le statut juridique des groupements forestiers

La gestion du problème public analysé dans ce travail, on l'a vu au chapitre 2, va évoluer d'un système d'aides financières permettant d'accéder à toutes les prestations de la forêt vers un système d'aides ciblées, pour gérer un bien mixte de manière durable.

Ce faisant, plusieurs prestations de la forêt n'auront plus de financement explicite au niveau fédéral. Dans ce nouveau système, l'Etat va se concentrer sur son rôle de régulateur et confier la fourniture d'un grand nombre de prestations aux propriétaires forestiers, qui devront s'organiser en conséquence.

Sachant que les propriétaires de forêts publiques réunissent une majorité de la surface forestière et qu'une majorité de prestations sont d'intérêt ou d'utilité publics (voir annexe 2), il n'est pas surprenant que notre analyse mette en avant une option d'association de droit public comme statut juridique optimal. Tecnat & Orfa (2005) arrivent également à cette même conclusion, avec une approche différente.

Une critique que l'on peut faire à notre exercice est que les critères relatifs à l'aspect économique de l'exploitation des forêts n'ont pas reçu un poids suffisant et, qu'au surplus, la plupart des prestations n'existeraient pas sans exploitation économique. L'analyse de sensibilité montre bien qu'en accordant la priorité aux critères liés à la gestion des forêts, des statuts tels que ceux de la coopérative ou de la société anonyme sont mieux notés.

Nous retiendrons donc surtout de cette analyse que la dimension de l'encadrement public du statut des groupements forestiers ne peut être évité. En effet, une forme juridique relevant purement des sociétés commerciales aurait peu de chances de répondre à toutes les attentes.

Toutefois, si l'on admet que l'évolution future va encore augmenter la nécessité d'une réelle efficacité économique des groupements forestiers, une autre option est encore possible. Il s'agit de la société anonyme de droit public, prévue aux articles 762 et 763 du code des obligations (Bloetzer, comm. pers.), dont voici les deux premiers alinéas (art. 762):

1 Lorsqu'une corporation de droit public telle que la Confédération, un canton, un district ou une commune a un intérêt public dans une société anonyme, les statuts de la société peuvent lui conférer le droit de déléguer des représentants au sein du conseil

d'administration ou de l'organe de révision même si elle n'est pas actionnaire.

2 Dans de semblables sociétés, comme aussi dans les entreprises mixtes auxquelles une telle corporation participe en qualité d'actionnaire, les membres du conseil d'administration et les réviseurs délégués par la corporation ne peuvent être révoqués que par elle.

Cette option est intéressante, car elle stipule le choix de la forme de la société anonyme, mais en la conditionnant par des règles publiques qui doivent être respectées. Une telle option pourrait bien être une solution d'avenir. Elle nécessite cependant que le législateur fédéral ou cantonal règle au préalable de manière appropriée le cadre juridique de telles sociétés pour les appliquer de manière adéquate au domaine de la forêt.

4 Propositions pour la mise en oeuvre d'un nouveau modèle de relations

Sur la base des analyses qui précèdent et considérant le fait que la majorité des propriétaires forestiers sont des communes, nous recommandons de confier à la fois une fonction d'autorité et une fonction de gestion aux groupements forestiers. En conséquence, ces derniers devraient bénéficier d'un cadre légal public (section 3.3.3).

Les flux financiers entre le canton et les groupements forestiers devraient par ailleurs se limiter à deux composantes principales: l'une pour les tâches d'autorité confiées par délégation aux groupements forestiers et l'autre pour les tâches de gestion publique qui seront encore soutenues financièrement au niveau fédéral et cantonal (section 3.2.3). A ces deux composantes peut s'ajouter un troisième flux, pour le financement de la gestion des forêts cantonales, qui serait confié aux groupements forestiers (section 2.5).

Dans un tel modèle de relations, les inspecteurs des forêts seraient amenés, au nom de l'Etat, à contrôler les prestations délivrées. Les gardes forestiers seraient des employés des groupements forestiers, chargés de leur conduite opérationnelle sous l'autorité d'un organe représentant les communes et les propriétaires.

Nous ne traiterons pas ici des propositions normatives que l'on peut envisager sur la base de ce modèle. Nous formulerons plutôt un certain nombre de propositions pour faciliter sa mise en oeuvre.

Pour la préparation de propositions normatives, nous recommandons notamment d'envisager les étapes et actions qui suivent :

- Rechercher, par benchmarking avec d'autres cantons ou entités publiques comparables, comment assurer la couverture des charges liées aux prestations qui ne sont pas explicitement financées dans le nouveau système, comme la protection des ressources en eau du sous-sol forestier, la forêt en tant qu'espace de loisirs ou la garantie de la conservation de la valeur économique du patrimoine foncier forestier sur le long terme (tableau 5 et annexe 2). Le benchmarking se justifie d'autant plus que des propositions cohérentes de solutions

existent, par exemple en matière de marketing public des forêts de loisirs dans le canton de Berne (Coleman Brandtschen, 2004)

- Introduire un système de comptabilité analytique propre à la forêt, mais suffisamment simple et général pour être appliqué tant sur le plan cantonal qu'au niveau des communes et des groupements forestiers. Il pourrait être basé sur les groupes de prestations identifiés dans ce travail (tableau 5).
- Effectuer une analyse de la situation des triages cantonaux, en particulier dans les Alpes, où les possibilités d'introduction des groupements forestiers externes à l'Etat semblent limitées, les forêts y étant par endroits essentiellement cantonales ou aux mains de propriétaires privés et consacrées en grande partie à la protection contre les dangers naturels.
- Prévoir un système de relations financières entre l'Etat et les groupements forestiers basé sur des conventions-programmes avec un minimum de partenaires. Le système actuel est en effet trop complexe (annexes 1 et 3). De plus, l'application de l'expérience pilote d'*Effor 2* dans le canton de Vaud a montré que de passer des conventions-programmes avec un trop grand nombre d'interlocuteurs pose des problèmes de gestion administrative importants (Cherbuin, comm. pers.).
- Préparer des prototypes de contrats de prestations publiques pour les deux types d'accords mentionnés en page 47, ainsi que des bases de calcul pour le financement des tâches d'autorité que l'Etat est susceptible de déléguer.
- Etudier la faisabilité juridique de l'option des sociétés anonymes de droit public évoquée à la section 3.3.3.

En ce qui concerne l'introduction des groupements forestiers, soit le regroupement des propriétés forestières pour en faciliter une gestion encore plus rationnelle, celle-ci est ici admise comme une option de politique forestière acquise. En effet, l'un des objectifs principaux du produit "Economie forestière" dans le cadre de la mise en place de la RPT dans le domaine de la forêt (Anonyme, 2005) est de favoriser la fusion d'exploitations et les accords de coopération. Cet objectif de

créer des groupements forestiers s'appuie sur le postulat qu'une gestion groupée de plusieurs propriétaires est à même de garantir une gestion efficiente en permettant des gains de productivité, ainsi qu'une diminution des charges administratives. Il est vrai que cette évolution constitue l'un des deux axes d'amélioration possibles de la productivité des entreprises forestières (Schmidhauser, 2005), le second étant la rationalisation biologique, visant à maîtriser les coûts de la sylviculture (Schütz, 2005 a, b).

Sur la base de notre analyse des statuts pour les groupements forestiers, nous avons cependant constaté la nécessité de prévoir un cadre public. Toutefois, il ne nous paraît pas opportun de proposer un statut-type, mais plutôt de formuler une proposition de principe, sans imposer le choix d'un statut. En effet, les expériences managériales documentées montrent que dans un contexte où des modifications structurelles sont nécessaires, le travail d'équipe et les ajustements mutuels entre acteurs constituent la solution la plus dynamique et innovatrice, à l'inverse des systèmes fortement codifiés au niveau des normes et procédés (Gortner *et al.* 1994, p. 170). Il est dès lors important de limiter les propositions normatives aux principes, en laissant une marge de manoeuvre suffisante aux groupements forestiers pour déterminer leur organisation dans les limites d'ores et déjà contraignantes de la législation.

Un autre élément important est l'établissement de bases formelles: mandats de prestations, cahiers des charges, révision des comptes. Ces éléments concourent à la transparence qui est aujourd'hui devenue une exigence démocratique (Pasquier & Villeneuve, 2005) et qui fait, de plus, l'objet d'une loi dans le canton de Vaud (loi sur l'information du 24 septembre 2002).

La formulation de propositions normatives pour un nouveau modèle de relations suppose encore des modifications de la législation forestière vaudoise, tout en respectant les nouvelles exigences légales en matière financière (voir tableau 1). A cet effet, le modèle fribourgeois (Art. 10 à 12 de la Loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles - LFCN), peut utilement servir de modèle, notamment pour l'introduction des groupements forestiers.

Il est également essentiel d'envisager un plan de communication et de marketing public. Cet élément doit permettre d'identifier les messages à adresser aux acteurs-clef, comme les acteurs de base de la gestion forestière, ou encore les organisations concernées par la forêt et le public en général, soit l'ensemble des bénéficiaires finaux de la politique forestière.

Pour le grand public, par exemple, il peut être utile de préparer le terrain de l'agenda politique en proposant de traiter un certain nombre de thèmes soulignant le caractère multifonctionnel de la forêt. Ces thèmes peuvent être formulés de manière parlante:

- La forêt est une réserve de bois en abondance (par contraste avec le pétrole)
- La forêt est une assurance-vie (les fonctions de protection)
- La forêt est une réserve d'espace et de tranquillité (santé et loisirs)
- La forêt est notre plus grande réserve naturelle (biodiversité)
- Les métiers de la forêt sont polyvalents (les acteurs de la multifonctionnalité des forêts)

Il s'agit, avant la mise en oeuvre, de résoudre un certain nombre de problèmes qui n'ont pas encore été abordés ici. Nous citerons notamment les exemples suivants :

- Effectuer un benchmarking crédible. Il s'agit de disposer de suffisamment d'éléments de benchmarking de la situation vaudoise en regard des situations dans d'autres cantons. Les changements proposés doivent être fondés sur une certaine cohérence avec les bonnes idées de nos voisins, qui sont toujours le premier point de comparaison pour des propositions normatives nouvelles.
- La forêt privée. L'évolution de la situation des propriétaires de forêts privées est un problème réel. Ces propriétaires sont nombreux, possèdent généralement de petites parcelles et sont historiquement associés au milieu agricole (Wild-Eck & Zimmermann, 2005). En l'absence de toute rentabilité économique, l'Etat ne peut échapper à la question de considérer l'opportunité de l'aide financière qu'il entend apporter à ce niveau, de manière analogue à la politique des paiements directs dans l'agriculture. En effet, ces derniers

couvrent les prestations d'intérêt public qui n'ont pas de prix de marché et qui ne peuvent donc pas être produits et négociés sur les marchés ordinaires (Organe parlementaire de contrôle de l'administration, 2001).

- Le contenu de la communication, car la forêt est un thème complexe. Comme le souligne Pasquier (2005), la communication véhicule des significations diverses selon l'interlocuteur et le contexte, et dont il y a lieu de tenir compte si l'on veut éviter de perdre la maîtrise des significations qui sont diffusées. Ainsi, Pasquier (1999) donne l'exemple d'une étude de Semprini (p. 56), qui montre que la perception de la conception du métro varie considérablement en fonction du fait que l'interlocuteur réside en ville ou en banlieue. Or, de nombreuses études démontrent à quel point la signification de la forêt s'élargit au cours du temps, tant sur le plan de son utilité économique que de sa signification sociale (Schmithüsen, 2004), au point que certains auteurs estiment désormais que les gestionnaires des ressources naturelles (forestiers, biologistes de la faune, etc.) doivent développer de nouvelles approches pour s'adapter aux utilisateurs ruraux et urbains de cet écosystème, en apprenant à gérer leurs interactions complémentaires ou conflictuelles (Kennedy & Koch, 2005).
- La diversité des intérêts associés à la forêt, qui sont de nature très variable selon l'interlocuteur. Il y a l'intérêt économique pour le bois, l'intérêt politique pour le coût de l'exploitation des forêts, l'intérêt pour la symbolique du patrimoine forestier, sa valeur naturelle ou encore l'émotion qu'elle suscite. De nombreuses valeurs sont attachées à la notion de forêt. Il s'agit dès lors de communiquer avec soin en tenant compte de ces intérêts multiples, si l'on veut éviter une polarisation des avis au sujet de changements qui sont nécessaires et qui doivent donc convaincre.

Enfin, il y aura lieu d'éviter certains risques, afin de ne pas nuire à l'acquisition de l'adhésion suffisante que requiert tout projet de changement. Parmi ces risques, nous relevons notamment les suivants.

- Ignorer le fait que le débat sur l'avenir de nos forêts est aussi un débat national. Une initiative populaire fédérale intitulée "Sauver la

forêt suisse” de la Fondation Franz Weber et Helvetia Nostra a formellement abouti. La Chancellerie fédérale a validé 115 464 des 115 725 signatures déposées le 14 octobre 2005. Ce texte vise à faire pression contre le projet de révision de la loi forestière en consultation au deuxième semestre 2005. Il demande notamment l'interdiction des coupes rases et des défrichements et préconise la réparation des forêts endommagées. Cet exemple illustre le fait que l'évolution vaudoise va également dépendre du débat au niveau national.

- Oublier que les enjeux liés à la forêt en tant que source de matière première et d'énergie sont des enjeux à long terme. Il est nécessaire de raisonner en fonction de ce paramètre également.
- Négliger les postes de travail mis en jeu par les changements, qui sont principalement ceux des gardes forestiers et du personnel d'exploitation des forêts. Les professions des inspecteurs des forêts et des gardes forestiers sont basés sur l'attribution d'un territoire administratif à gérer. Les remises en question de ces territoires et des postes qui y sont liés sont une source de résistance au changement aigüe, qui nécessite que tout le soin nécessaire soit donnée à une explication claire des évolutions prévues.
- Sous-estimer les enjeux liés à l'organisation informatique. En séparant les tâches d'autorité et de gestion, il devient plus difficile d'harmoniser les outils informatiques des bases de planification; les choix à ce niveau devraient donc anticiper le développement actuel des réseaux informatiques basés sur des technologies dynamiques (internet).

5 Modalités de l'évaluation future

Une fois les propositions normatives formulées et la modification de la loi forestière vaudoise réalisée, il s'ouvrira un champ d'évolution que les acteurs concernés souhaitent rapide. En effet, le problème public à résoudre est double et son second volet est urgent: garantir une gestion durable des forêts et permettre l'émergence d'une gestion non-déficitaire des forêts.

A l'évidence, de tels objectifs sont mesurables et justifient pleinement que l'on pose la question de l'évaluation de cette politique forestière quelques années après sa mise en oeuvre. A cet effet il convient d'abord de définir les questions à évaluer. Nous en formulons trois:

- L'introduction des groupements forestiers permet-elle de garantir une gestion durable des forêts et l'émergence d'une gestion non-déficitaire et si ce n'est pas le cas, pourquoi ?
- Le principe de l'introduction d'un critère forestier dans la péréquation intercommunale vaudoise contribue-t-il à permettre une gestion non-déficitaire des forêts et si ce n'est pas le cas, pourquoi ?
- Les prestations multiples de la forêt sont-elles toutes financées de manière appropriée avec les modifications induites par la nouvelle loi forestière vaudoise et si ce n'est pas le cas, pourquoi ?

Ces questions devront sans doute être reformulées au stade de l'adoption de la révision de la loi forestière vaudoise. Il est cependant important d'en formuler aujourd'hui une première version, car ces questionnements de l'évaluation future nécessiteront que soient définis les critères d'analyse et les indicateurs qui seront mesurés. Par conséquent, il importe de savoir, avant la mise en oeuvre, si ces indicateurs, donc des données observables et mesurables, sont effectivement disponibles et collectées.

Pour répondre à la première question, il faut documenter la gestion durable des forêts, ainsi que les comptes et bilans des groupements forestiers. Pour la gestion durable des forêts, des critères ont été définis par Bernasconi & Hasspacher (2003) et la méthodologie générale est bien cernée (Ochsenbein *et al.*, 2004). Pour la rentabilité de la gestion

forestière, des données concernant les forêts publiques sont régulièrement saisies pour les statistiques forestières nationales. Par contre, dans le domaine des forêts privées aucune information n'existe; c'est donc l'un des points à préciser, idéalement par le biais d'une révision de la statistique forestière nationale tenant compte des changements actuels.

Pour répondre à la deuxième question, il est essentiel de préciser comment la péréquation intercommunale va interagir avec les comptes et bilans des triages ou groupements forestiers. A notre connaissance, cette problématique n'est pas aujourd'hui cernée avec précision et devra donc retenir l'attention sans délai, afin d'être maîtrisée avant la phase d'élaboration du texte de la révision de la loi forestière vaudoise.

Enfin, pour la troisième question, il est utile de noter qu'un dispositif d'évaluation a été annoncé dans les ateliers de préparation des nouveaux modèles de subventionnement, au niveau de la relation Confédération-cantons. Il sera donc judicieux de s'en inspirer pour les modalités de l'évaluation de la relation canton-groupements forestiers. Toutefois, les conventions-programmes prévus par la Confédération à ce jour ne portent que sur une partie des prestations de la forêt. Des indicateurs complémentaires devront sans doute être mises en place. Une possibilité pragmatique serait de prévoir un système de triangulation de différentes approches (Patton, 1990, p. 467), par exemple entre des indicateurs quantitatifs, liés aux coûts (montants financiers consacrés aux différentes prestations) et qualitatifs, liés aux résultats (niveau de satisfaction des consommateurs de prestations issus de différents milieux; évolution de la diversité de l'offre en prestations par régions, etc.). Surtout, il sera sans doute judicieux de comparer les avis exprimés par les différents milieux consommateurs des prestations de la forêt, milieux pouvant avoir une perspective fort différente sur les prestations qu'ils jugent prioritaires.

En plus des indicateurs liés aux coûts et aux résultats, les indicateurs liés à la conjoncture ("compte tenu de l'évolution de la conjoncture, le changement a-t-il permis d'améliorer la situation ?") ou aux effets secondaires ("la mise en oeuvre des changements a-t-elle provoqué des effets négatifs imprévus dans l'organisation?"), décrits par Colletterte & Schneider (2004, p. 256) seraient également à considérer. Les change-

ments envisagés dans le cadre de ce travail constituent en effet une mutation profonde d'un système en place depuis des décennies. On peut donc faire l'hypothèse qu'il n'y aura pas que des effets bénéfiques aux changements proposés, conformément au principe du talon d'Achille du management (Gualtierotti, 2003).

Idéalement, ces éléments d'évaluation devraient être prévus dans la révision de la législation et donc constituer une proposition normative supplémentaire consécutive à ce travail. Comme le souligne Horber-Papazian (1990), pour avoir une chance d'impact, les évaluations ne se feront ni contre, ni sans l'implication des différents acteurs concernés par les politiques évaluées. Les chances de l'évaluation future vont donc fortement dépendre de la manière de présenter sa nécessité, notamment aux propriétaires de forêts. En effet, une simple augmentation du volume des informations à fournir au service forestier ne sera pas suffisant pour obtenir l'adhésion souhaitée.

Au contraire, il s'agit d'un objectif qu'il faut faire partager, par exemple en faisant de cet objectif un élément des processus liés aux plans forestiers régionaux, qui constituent le principal instrument de coordination générale des intérêts liés à la forêt (Métraux, 2005).

6 Synthèse et conclusions

Avec ce travail, nous avons eu comme objectifs de contribuer à clarifier les rôles respectifs du canton, des communes et des propriétaires forestiers, à simplifier les flux financiers entre ces partenaires et de proposer un cadre administratif cohérent dans lequel inscrire les triages forestiers et les groupements forestiers.

A l'évidence, nos résultats confirment le rôle premier du canton, qui est d'être un régulateur. Les communes, en tant que premières propriétaires de forêts, avec un statut de droit public, ont un rôle prépondérant à jouer dans la mise en place des groupements forestiers. Ces derniers vont en effet reposer sur des partenariats entre communes et les priorités de gestion vont de ce fait largement dépendre des intérêts communaux. Enfin, les propriétaires privés de forêts vont suivre le mouvement. En effet, la propriété forestière privée a de fortes affinités avec le monde agricole (Wild-Eck & Zimmermann, 2005), lui-même en mutation. Or, la faible rentabilité de l'économie forestière ne donnera que peu de chances à la propriété forestière privée de prendre l'ascendant.

Le nouveau modèle de relations qui se dessine est fondé sur deux principes généraux: l'identification et le financement des prestations de la forêt, qui traduisent sa multifonctionnalité, et la mise en place de relations simples et clairement codifiées entre l'Etat et les groupements de propriétaires, le regroupement étant la principale étape supplémentaire de rationalisation envisageable dans le contexte helvétique.

Le prix du bois fera le reste. En effet, le prix du bois reste le facteur central de l'économie forestière et la Suisse travaille, de ce point de vue, dans un marché global qui contraint notre pays à n'exploiter que les deux tiers de l'accroissement du volume de bois exploitable (source: communiqué de presse de l'OFEFP, le 11 octobre 2005).

En l'absence des bénéfices liés à la vente des bois d'autrefois, les autres prestations de la forêt auront désormais un coût. De la biodiversité à la valeur thérapeutique de la forêt, en passant par la protection contre les dangers naturels et la qualité du paysage, ces prestations ont un prix qu'il faudra à l'avenir soit facturer au consommateur, soit introduire

dans les comptabilités publiques, au même titre que la culture, les coûts de la santé ou la sécurité routière. Cela pose finalement toute la question du rôle de l'Etat et du service public dans un domaine qui est confronté à un défi caractéristique pour un secteur traditionnellement public comme la forêt: la confrontation aux phénomènes de concurrence et d'ouverture internationale (Bartoli, 2005, p. 236). En effet, il paraît difficile de garantir à la fois la multifonctionnalité des forêts et des performances économiques compétitives dans un contexte globalisé, où les concurrents gèrent de manière purement économique de vastes domaines forestiers. Ce choix fondamental à faire sur le rôle de l'Etat et sur le financement qui lui est lié appartient cependant et uniquement aux autorités politiques de notre pays.

*Rendez les choses aussi
simples que possible, mais
pas plus.* Albert Einstein

Bibliographie

- ANDERSON, D.R, SWEENEY, D.J. & WILLIAMS, T.A. 1989. Quantitative methods for business, 4th ed. West Publishing Company, St Paul. 778 p.
- ANONYME. 2003. Forêt vaudoise: 400'000 m³ de bois par an. Numéris 6: 6-7.
- ANONYME. 2004 a. Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Rapport final sur la législation d'exécution. Département fédéral des finances et Conférence des gouvernements cantonaux, Berne. 282 p.
- ANONYME. 2004 b. Effor 2: Politique de subventionnement axée sur les prestations dans le domaine de la LFo. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne. 67 p.
- ANONYME. 2005. Effor 2: Etat actuel du projet et réglementations transitoires. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne. 21 p.
- BACHMANN, P. 2005. Forstliche Planung - heute und morgen. Schweiz. Z. Forstwes. 156: 137-141.
- BARTOLI, A. 2005. Le management dans les organisations publiques, 2^{ème} édition. Dunod, Paris. 419 p.
- BERNASCONI, A. & HASSPACHER, B. 2003. Aide pratique: contrôle cantonal de la gestion durable en forêt. L'environnement pratique. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne. 68 p.
- BLÖCHLIGER, STAEHELIN & PARTNER. 2003. Effor 2 - Sous-projet "Redéfinition des subventions fédérales", résumé. Brochure, Bâle. 11 p.
- BLOETZER, G. 2004. Walderhaltungspolitik - Entwicklung und Urteil der Fachleute. Cahier de l'environnement 364. Office

- fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne. 189 p.
- BRASSEL, P. & BRÄNDLI, U.-B. 1999. Schweizerisches Landesforstinventar. Ergebnisse der Zweitaufnahme 1993-1995. Paul Haupt, Bern. 442 p.
- BROWN, C.V & JACKSON, P.M. 2005. Public sector economics. Blackwell Publishers, Oxford. 622 p.
- CONTRÔLE CANTONAL DES FINANCES. 2004. Révision des comptes annuels de l'Etat de Vaud pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2003. Rapport de recommandations pour l'amélioration des procédures et des contrôles internes. Etat de Vaud, Lausanne. 73 p.
- CHAPPELET, J.-L. & SNELLA, J.-J. 1997. Un langage pour l'organisation, l'approche OSSAD. Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne. 164 p.
- COLEMAN, E. 1997. Critères et indicateurs de la gestion durable des forêts suisses. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne. 80 p.
- COLEMAN BRANTSCHEN, E. 2004. Erholungsleistungen des Staatsforstbetriebes Kanton Bern - Elemente eines Marketingkonzeptes. Mémoire. Institut de hautes études en administration publique, Chavannes-près-Renens. 32 p. et annexes.
- COLLERETTE, P. & SCHNEIDER, R. 2004. Le pilotage du changement, une approche stratégique et pratique. Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy. 365 p.
- CORDT-MØLLER, B. 2004. Pratique des finances publiques suisses. BDO Visura, Lausanne. 170 p.
- CORVOL, A. 1987. L'Homme aux Bois. Histoire des relations de l'homme et de la forêt (XVIIe-XXe siècle). Fayard, Paris. 585 p.

- DIRECTION DU PROJET PFS, BHP – BRUGGER & PARTNER, 2004. Programme forestier suisse (PFS). Cahier de l'environnement 363. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne. 117 p.
- ECONOMIE FORESTIERE SUISSE. 2003 a. Huit thèses pour une économie forestière viable. Brochure, Soleure. 14 p.
- ECONOMIE FORESTIERE SUISSE. 2003 b. Les défis à relever. Brochure, Soleure. 14 p.
- EDWARDS, P. J. & ABIVARDI, C. 1998. The value of biodiversity: where ecology and economy blend. *Biol. Cons.* 83: 239-246.
- EMERY, Y. & GIAUQUE, D. 2005. Paradoxes de la gestion publique. L'Harmattan, Paris. 251 p.
- GASSER, K. & KAUFMANN-HAYOZ, R. 2005. Trees, forests and human health & well-being - literature and projects in Switzerland. Environmental documentation 195. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne. 32 p.
- GORTNER, H.F., MAHLER, J. & NICHOLSON, J.B. 1994. La gestion des organisations publiques. Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy. 587 p.
- GREFFE, X. 1999. Gestion publique. Dalloz, Paris. 482 p.
- GUALTIEROTTI, A. 2003. Du bon usage de la statistique dans la conduite de l'Etat. Cahier de l'IDHEAP 207. Institut de hautes études en administration publique, Chavannes-près-Renens. 73 p.
- HAERING, B., GSPONER, G. & KOCH, P. 2002. Effort 2: Rapport stratégique. Subventions dans le domaine forestier: une politique axée sur les résultats. Umwelt-Materialien 145. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne. 121 p.

- HORBER-PAPAZIAN, K. 1990. Evaluation des politiques publiques en Suisse. Pourquoi ? Pour qui ? Comment ? Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne. 204 p.
- IFAC 2005. Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS). Manuel téléchargeable (www.ifac.org). 775 p.
- JENNI, H.-P. 1994. Pour que les arbres ne cachent pas la forêt: un guide à travers la nouvelle législation sur les forêts. Cahier de l'environnement 210. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne. 117 p.
- KENNEDY, J.J. & KOCH, N. E. 2005. Integration of Human/Social dimensions into the traditional european model of natural resource education and management. Schweiz. Z. Forstwes. 156: 264-268.
- KNOEPFEL, P., LARRUE, C. & VARONE, F. 2001. Analyse et pilotage des politiques publiques. Helbing und Lichtenhahn, Genève, Bâle et Munich. 398 p.
- METRAUX, J.-F. 2005. La régulation des sports et loisirs en forêt, au niveau cantonal, sous l'angle du développement durable. Travail de diplôme MPA. Institut de hautes études en administration publique, Chavannes-près-Renens. 115 p. et annexes.
- MINTZBERG, H. 1982. Structure et développement des organisations. Les éditions d'organisation, Paris. 434 p.
- MINTZBERG, H. 1986. Le pouvoir dans les organisations. Les éditions d'organisation, Paris. 679 p.
- NEET, C.R. 2004. De l'analyse d'un conflit à l'ouverture du dialogue : la forêt et la chasse dans le canton de Vaud, 1960-2000. In: Forêt et Chasse, Xe-XXe siècle, A. CORVOL (Ed.), L'Harmattan, Paris : 365-374.
- OCHSENBEIN, G., WACHTER, D., VON STOKAR, T. & STEINEMANN, M. 2004. Evaluation de la durabilité - Concep-

- tion générale et bases méthodologiques. Office fédéral du développement territorial, Berne. 69 p.
- ORGANE PARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION, 2001. Flux financiers de la politique agricole: analyse des principaux paiements de l'Etat en faveur de l'agriculture du point de vue des bénéficiaires. Rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats, Berne: 668-730.
- OTT, W. & BAUR, M. 2005. Der monätäre Erholungswert des Waldes. Umwelt-Materialien 193. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne. 68 p.
- PASQUIER, M. 1999. Marketing et sémiotique. Une approche pluridisciplinaire. Editions Universitaires, Fribourg. 472 p.
- PASQUIER, M. 2005. Intégration méthodologique des outils sémiotiques appliqués au marketing. Working paper 3/2005 de l'Institut de hautes études en administration publique, Chavannes-près-Renens. 21 p.
- PASQUIER, M. & VILLENEUVE, J.-P. 2005. Transparence et accès à l'information. Working paper 2/2005 de l'Institut de hautes études en administration publique, Chavannes-près-Renens. 31 p.
- PATTON, M. Q. 1990. Qualitative evaluation and research methods, 2nd ed. Sage, Newbury Park CA. 532 p.
- PETTER, D. 2003. Evolution des structures administratives forestières du Canton de Vaud. Service des forêts, de la faune et de la nature du canton de Vaud, Lausanne. 22 p.
- SAATY, T.L. 1980. The analytic hierarchy process. McGraw-Hill, New York. 287 p.
- SCHMIDHAUSER, A. 2005. Entreprises forestières, entrepreneurs forestiers, logistique du bois: scénarios possibles d'un point de vue économique. Document de base à l'intention de la

- Conférence des Inspecteurs Cantonaux des forêts (CIC), du 21 septembre 2005. CIC, Lucerne. 8 p. et annexes.
- SCHMITHÜSEN, F. 2004. Les forêts: témoins des besoins du passé et espaces de développement futur. *Schweiz. Z. Forstwes.* 155: 328-337.
- SCHÜTZ, J.-Ph. 2005 a. Intensität der Waldpflege und Baumartendiversität im Wald - oder: Naturautomation contra Entmischung. *Schweiz. Z. Forstwes.* 156: 200-206.
- SCHÜTZ, J.-Ph. 2005 b. Le rôle primordial des rationalisations biologiques. *La Forêt* 6/05: 20-23.
- SAFFN, 2003. Rapport du groupe de travail « Structures, Privatisation et Décentralisation ». Rapport du projet Polfor VD. Service des forêts, de la faune et de la nature, Lausanne. 53 p.
- SOGUEL, N. & MARTIN, M.-J. 2004. Comprendre le fonds de péréquation intercommunal vaudois. Working paper 7/2004 de l'Institut de hautes études en administration publique, Chavannes-près-Renens. 51 p.
- TANGERINI, A. & SOGUEL, N. 2004. Evaluation monétaire de la qualité du paysage. Working paper 6/2004 de l'Institut de hautes études en administration publique, Chavannes-près-Renens. 121 p.
- TECNAT SA & ORFA SA, 2005. Analyse et recommandations pour la création d'unités de gestion (UGF). Rapport de synthèse. Service des forêts, de la faune et de la nature, Lausanne. 29 p. et annexes.
- WEILL, M. 1994. *Le management. La pensée, les concepts, les faits.* Armand Colin, Paris. 181 p
- WILD-ECK, S. & ZIMMERMANN, W. 2005. Les forêts privées suisses et leurs propriétaires: rapport succinct. Cahier de l'environnement 381. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne. 36 p

Bases légales et rapports parlementaires

- Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 1991. Loi fédérale sur les forêts (du 4 octobre 1991). RS 921.0.
- Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 1999. Constitution fédérale de la Confédération suisse (du 18 avril 1999). RO 2556.
- Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2003. Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003 (du 19 décembre 2003). RS 142.20, 142.31.
- Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2005. Loi fédérale complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations, du 30 mars 1911; Etat au 3 mai 2005). RS 2.189.
- Conseil d'Etat du canton de Fribourg, 2001. Règlement sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (du 11 décembre 2001). RS 921.11.
- Conseil d'Etat du canton de Vaud, 1980. Règlement d'application de la loi forestière du 5 juin 1979 (du 16 mai 1980). RS 921.01.1
- Conseil d'Etat du canton de Vaud, 2005. Décret du 28 juin 2005 fixant, pour les années 2006-2009, les modalités d'application de la loi sur les péréquations intercommunales.
- Conseil fédéral suisse, 1988. Message concernant la loi fédérale sur la conservation des forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (Loi sur les forêts, LFo). 88.048. Feuille fédérale 140 (III): 157-224.
- Conseil fédéral suisse, 1992. Ordonnance sur les forêts (du 30 novembre 1992). RS 921.01.
- Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication, 2005. Révision de la loi fédérale sur les forêts (Loi sur les forêts). Rapport explicatif et texte du projet envoyé en consultation.

- Grand Conseil du canton de Fribourg, 1999. Loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (du 2 mars 1999). RS 921.1.
- Grand Conseil du canton de Vaud, 1988. Exposé des motifs et projets de : - décret accordant un crédit extraordinaire en faveur de mesures contre les dégâts aux forêts; - loi modifiant la loi forestière du 5 juin 1979 et rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Daniel Gavillet et consorts demandant une aide financière du canton à la propriété forestière. Grand Conseil 283.
- Grand Conseil du canton de Vaud, 1996. Exposé des motifs et projet de loi forestière. Grand Conseil 171.
- Grand Conseil du canton de Vaud, 1996. Loi forestière vaudoise (du 19 juin 1996).
- Grand Conseil du canton de Vaud, 2003. Constitution vaudoise (du 14 avril 2003).
- Grand Conseil du canton de Vaud, 2004. Exposé des motifs et projet de loi sur les finances, modifiant la loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil. Grand Conseil 202.
- Grand Conseil du canton de Vaud, 2004. Exposé des motifs et projet de loi sur les subventions, modifiant la loi du 3 février 1998 sur le Grand Conseil. Grand Conseil 203.
- Grand Conseil du canton de Vaud, 2005. Loi sur les subventions (du 22 février 2005).
- Grand Conseil du canton de Vaud, 2005. Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (du 17 mai 2005).
- Grand Conseil du canton de Vaud, 2005. Loi sur les finances (du 20 septembre 2005).

Experts consultés

Bloetzer, Gotthard. Dr. iur., dipl. Forsting. ETH, Sion.

Cherbuin, Pierre. Ingénieur forestier EPFZ, inspecteur des forêts du 8^{ème} arrondissement (canton de Vaud), Pailly.

Flückiger, Alain. Garde forestier diplômé, président de l'Association des Gardes Forestiers Vaudois (AGFV), Démoret.

Gay, Jean-Louis. Ingénieur forestier EPFZ, inspecteur des forêts du 3^{ème} arrondissement (canton de Vaud), Aigle.

Rosset, Jean. Ingénieur forestier EPFZ, chef de l'arrondissement 2 de la direction fédérale des forêts, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne et Lausanne.

Schwab, Walter. Ingénieur forestier EPFZ, chef du service des forêts et de la faune du canton de Fribourg, Président de la Conférence des Inspecteurs Cantonaux des forêts, Fribourg - Avec Lambert, Alain. Chef de secteur auprès du service des forêts et de la faune du canton de Fribourg.

Par les discussions techniques ou la collaboration que nous avons eu pour le développement d'un certain nombre des résultats de ce travail, doivent également être cités les experts suivants :

Borgeaud, Laurent. Expert comptable diplômé. ORFA SA, Société fiduciaire, 1003 Lausanne.

Ehrbar, Jacques. Responsable des finances. Secrétariat général du département de la sécurité et de l'environnement, Lausanne.

Eichelberger, Anne-France. Juriste du service des forêts, de la faune et de la nature du canton de Vaud.

Fouvy, Patrik. Chef de la section de gestion forestière du service des forêts, de la faune et de la nature du canton de Vaud.

Huck, Jean-François. Ingénieur forestier EPFZ, directeur du bureau Tecnat SA, St-Triphon.

Lusa, Olivier. Responsable administratif et financier du service des forêts, de la faune et de la nature du canton de Vaud.

Métraux, Jean-François. Chef de la section de conservation des forêts du service des forêts, de la faune et de la nature du canton de Vaud.

Morattel, Diane. Ingénieure forestière EPFZ à la section de gestion forestière du service des forêts, de la faune et de la nature du canton de Vaud.

Perrigault, Nicolas. Avocat, LL.M., expert fiscal diplômé. ORFA SA, Société fiduciaire, 1003 Lausanne.

Treboux, Eric. Inspecteur des forêts du 14^{ème} arrondissement (canton de Vaud), Longirod.

Zimmermann, Daniel. Inspecteur cantonal des forêts, service des forêts, de la faune et de la nature du canton de Vaud.

Annexes

Annexe 1: Synthèse des principaux types de triages forestiers vaudois

CATEGORIES DE LA FIGURE 6	TYPE DE TRIAGE	STATUTS	PARTENAIRES	NOMBRE
Triages communaux / intercommunaux / fédéral	Communal ou intercommunal	Art. 62 LFor VD	Une ou plusieurs communes, mais sans accords formalisés	21
	Communal ou intercommunal	Contrat d'engagement et cahier des charges	Le triage, par ses membres, est l'employeur du garde	10
	Communal ou intercommunal	Convention	La convention règle en général l'administration du triage par une commission forestière, ainsi que l'engagement et le cahier des charges du garde	6
	Intercommunal	Règlement	Le règlement arrête les modalités d'administration du triage, ainsi que l'engagement et le cahier des charges du garde	1
	Fédéral	Convention	La convention règle l'activité du garde sur une place de tir	1

CATEGORIES DE LA FIGURE 6	TYPE DE TRIAGE	STATUTS	PARTENAIRES	NOMBRE
Associations de triage	Intercommunal	Association art. 60 et ss CC	Les statuts de l'association règlent l'administration du triage, les conditions d'engagement et le cahier des charges du garde, ainsi que la participation financière des membres	17
Triages cantonaux	Cantonal	Art. 25 RE LFor VD *	Le triage facture ses prestations aux communes et propriétaires privés	22
Total				78 **

* art. 25 du règlement d'application de la loi forestière du 5 juin 1979

** dont 2 demi-triages, soit 76 gardes forestiers au total

Annexe 2:
Catalogue des prestations de la forêt; situation prévision-
nelle pour le canton de Vaud sous le régime de finance-
nelle découlant de la révision de la loi fédérale de 2005 et
de la nouvelle RPT

GROUPES DE PRESTATIONS	ACTIVITES LIEES AUX PRESTATIONS	FINANCEMENTS APRES LA RPT *				FICHE DE PRODUIT DE LA CONFEDERATION	NIVEAU INSTITUTIONNEL DE RESPONSABILITE ET REMARQUES
		C H	V D	C O	P P		
Forêts de protection	Sylviculture spécifique	X	X	X		Forêts protectrices	Confédération Intérêt public CH: indicateurs, forfaits et objectifs connus
Ouvrages de protection	Construction et entretien	X	X	X		Fiche spéciale: subventionnement par projet	Confédération Intérêt public CH: poursuite du subventionnement par projets
Protection des sols, des ressources en eau et du climat	Mesures de protection	F	F	F	F	Non. A la charge des propriétaires de forêts	Confédération Intérêt public Projets de la Confédération en cours « Forêts et climat » et « Immissions de polluants »
Biodiversité	Inventaires; Mesures de protection et de gestion; Sylviculture spécifique	X	X	X		Biodiversité, yc les aspects Paysage	Confédération Intérêt public CH: indicateurs, forfaits et objectifs connus; les aspects gibier ne sont pas explicitement traités sauf pour les forêts de protection = liés à la politique substantielle sur la chasse
Espace de loisirs	Autorisation de manifestations; Gestion des forêts d'accueil; Sylviculture des forêts périurbaines		F	X	F	Non	Canton Utilité publique NB. Un financement cantonal n'est pas à exclure. Il n'y a pas de base légale actuellement dans le canton de Vaud

GROUPES DE PRESTATIONS	ACTIVITES LIEES AUX PRESTATIONS	FINANCEMENTS APRES LA RPT *				FICHE DE PRODUIT DE LA CONFEDERATION	NIVEAU INSTITUTIONNEL DE RESPONSABILITE ET REMARQUES
		C H	V D	C O	P P		
Patrimoine foncier	Inventaire du parcellaire forestier; Valeur du patrimoine foncier	F	X F	F	F	Non	Canton Utilité publique VD: Le décret du 28 juin 2005 sur les péréquations intercommunales compense les charges liées à l'entretien des forêts des petites communes ayant de grandes surfaces forestières
Bois d'œuvre	Prestations d'entreprise forestière; exploitation et commercialisation	F	F	F	F	Non	Canton
Bois-énergie	Prestations d'entreprise forestière; exploitation et commercialisation	F	F	F	F	Non	Canton Utilité publique Subventions cantonales possibles via le service cantonal de l'environnement et de l'énergie
Amélioration des structures	Chemins forestiers, hangars d'exploitation	X F	X F	F	F	Economie forestière, limitée à 2 x 4 ans	Régime transitoire de financement fédéral pour la mise en place des structures d'exploitation et de la logistique
Conservation des forêts (police et surveillance)	Police de conservation des forêts, inventaires		X			Non, mission légale	Art. 3 et chapitre 2 LFo. Mandats de prestations aux gardes forestiers (tâches de police déléguées par l'Etat)
Planification et conseil à la gestion	Plan forestiers régionaux, plans de gestion	P	X	F	F	Généralement inclus dans les fiches de produit	Canton Utilité publique Chapitre 4 LFo; P = partiellement, car certaines bases de planification sont incluses dans les fiches de produits de la Confédération

GROUPES DE PRESTATIONS	ACTIVITES LIEES AUX PRESTATIONS	FINANCEMENTS APRES LA RPT *				FICHE DE PRODUIT DE LA CONFEDERATION	NIVEAU INSTITUTIONNEL DE RESPONSABILITE ET REMARQUES
		C H	V D	C O	P P		
Information et vulgarisation	En relation avec tous les domaines de prestation (avis spécialisés)		X			Non, mission légale	Canton Utilité publique Art. 34 LFo
Formation professionnelle	Organisation de la formation de base et continue	X	X			Oui, via le domaine de la formation professionnelle	Confédération Utilité publique Politique substantielle = législation sur la formation professionnelle et législation forestière (art. 29 et 30 LFo)
Intervention en cas d'événement naturel	Interventions d'urgence (coupes, évacuation des bois); mesures de sécurisation du terrain	X	X	X		Non, mission légale	Canton Utilité publique Art. 19, 28 et 50 LFo

*

- X = Aide financière prévue
 P = Aide financière partielle (incluse dans des fiches de produits)
 F = Financement en tant que propriétaire de forêts
 CH = Confédération
 VD = canton de Vaud
 CO = communes
 PP = Propriétaires de forêts

Annexe 3:
Inventaire des flux financiers entre l'Etat et les triages forestiers vaudois

(X = indique l'existence d'un flux financier correspondant à une rubrique comptable de l'Etat, soit 33 flux au total)

TYPES DE CLIENTS ET DE TRIAGES	TRIA- GES COM- MU- NAUX	TRIA- GE FEDE- RAL	TRIA- GES CANTO- NAUX	TRIA- GES INTER- COM- MUNAUX SANS STATUTS	TRIA- GES INTER- COM- MU- NAUX	ASSOCI- ATIONS DE PROPRIE- TAIRES
Nombre (Au total : 78 + 7)	16	1	22	22	17	7
Frais de surveillance des forêts et application de la loi, art 62 LFoVD.	X	X		X	X	
Forêts cantonales. Art 62 LFoVD. Prestation du garde forestier.	X			X	X	
Forêts privées. Art 62 LFoVD. Prestation du garde forestier	X			X	X	
Frais directs selon un tarif forfaitaire. Art 56 à 58 LFoVD	X	X	X	X	X	X
Indemnités supplémentaires pour les frais indirects et les frais d'organisation et de surveillance Circ 6 D+F	X	X	X	X	X	X
Indemnités supplémentaires prévues pour les frais indirects et pour les frais d'organisation et de surveillance (1% à 3%) au groupement ou fédération de triages juridiquement constitué à l'échelle de l'arrondissement					X	X
Budget de fonctionnement - Charges salariales, indemnités et frais de fonctionnement.			X			
Budget de fonctionnement - Travaux effectués dans les forêts cantonales.			X			X

TYPES DE CLIENTS ET DE TRIAGES	TRIA- GES COM- MU- NAUX	TRIA- GE FEDE- RAL	TRIA- GESCAN TO- NAUX	TRIA- GES INTER- COM- MUNAUX SANS STATUTS	TRIA- GES INTER- COM- MU- NAUX	ASSOCI- ATIONS DE PROPRIE- TAIRES
Les recettes du triage et les éventuelles facturations aux propriétaires privés viennent en déduction des charges.	X		X	X	X	
Facturation de prestations aux membres du triage et à des tiers.		X				
Subventions pour les coûts indirects (frais administratifs).		X				

Dans la même collection

N°	Auteurs, titres, date
159	KNOEPFEL Peter Total quality management et fédéralisme: le point de vue de l'analyse des politiques publiques / Total Quality Management und Föderalismus – Betrachtungen aus der Sicht der Politikanalyse, octobre 1996
160	EMERY Yves Quality Management in public administrations: one of the cornerstones of New Public Management, octobre 1996
161	SOGUEL Nils, ZUFFEREY Jean-Louis La planification financière des collectivités publiques: un instrument de conduite précieus, novembre 1996
162	KNOEPFEL Peter, ACHERMANN Daniel, ZIMMERMANN Willi Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 - 1995, novembre 1996
163	CALDERÓN Donato Das Verfahren der Mitentscheidung in der EU (Art. 189B EVG). Ein überblick und Perspektiven, août 1996
164	KNUSEL René Chômage et emploi en Suisse, quel avenir? Chiffrage, bilan et perspectives. août 1996
165	SAILER Giorgio Chiasso e moderazione del traffico: Analisi delle reti di contatto tra gli operatori dei principali provvedimenti, avril 1997
166	EMERY Yves Le centre d'évaluation pour managers publics (CEMAP), mars 1997
167	KNOEPFEL Peter Conditions pour une mise en oeuvre efficace des politiques environnementales, mars 1997
168	WYSS Stefan, ZIMMERMANN Willi Kohärenz durch Kooperation und Koordination. Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik, octobre 1997
169	EMERY Yves, CLIVAZ Christophe, SEBASTIANUTTO Daniela, avec la collaboration de Pellaton-Leresche Sylvie L'image du fonctionnaire dans le Canton de Genève, juillet 1997
170	ZIMMERMANN Willi, WYSS Stefan, NEUENSCHWANDER Peter Informationskampagnen zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastungen in den Städten Zürich und St. Gallen, octobre 1997
171	GIAUQUE David La Poste Suisse à l'épreuve d'un nouveau modèle productif, août 1997
172	POFFET Gérard Les instruments d'une nouvelle politique de gestion des aides fédérales aux forêts suisses, novembre 1997
173	GERMANN Raimund E. Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte, octobre 1997
174	KNOEPFEL Peter Eingriffsverzichte in öffentlichen Schutzpolitiken, avril 1998

N°	Auteurs, titres, date
175	CLIVAZ Christophe Réseaux d'action publique et changement de politique publique. Valeur heuristique du concept de réseau et élaboration d'un modèle analytique du changement politique, avril 1998
176	LAUTNER Marion Evaluation staatlicher Massnahmen im Bereich der Auen, novembre 1998
177	FINGER Matthias, LOBINA Emanuele Managing globalisation in public utilities: public service transnational corporations and the case of the global water industry, avril 1999
178	KNOEPFEL Peter Natural Resource Quotas and Contracts – A New Institutional Regime for our Common Resources, janvier 2000
179	AMHERDT Charles-Henri, EMERY Yves Le Centre en Développement de Carrière pour managers publics (CDC), décembre 1998
180	FARINE Anouk Transparence de l'information officielle – impacts du principe de la publicité dans le canton de Bern, février 2000
181	ISENI Bashkim Transition et stratégies de privatisation en Europe de l'Est. Etude de cas de la Macédoine, avril 1999
182	WIDMER Conrad Umsetzung des Biodiversitätsübereinkommens der Vereinten Nationen; Vergleich von Artikel 18b –18d des Natur- und Heimatschutzgesetzes und Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes, octobre 1999
183	EHRENSPERGER Marc Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreform – eine Analyse anhand der Reformen in den Kantonen Luzern und Waadt, décembre 1999
184	REICHEN Pascal Guide de projet Internet dans l'Administration, avril 2000
185	SOGUEL Nils, van Griethuysen Pascal Evaluation contingente, qualité de l'air et santé: une étude en milieu urbain, avril 2000
186	CLIVAZ Christophe Ecologisation de la politique agricole en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique agricole, mai 2000
187	CLIVAZ Christophe Ecologisation de la politique des transports en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique des transports, mai 2000
188	GENOUD Christophe La régionalisation des transports publics. Implications de la nouvelle loi sur les chemins de fer à l'exemple des cantons de Berne, Zürich, Neuchâtel et Jura, août 2000
189	KNOEPFEL Peter Rationality Changes in West European Clean Air Policies (1960-2000), juin 2000
190	KNOEPFEL Peter Les paiements directs à la lumière des sciences politiques: une politique publique des plus fragiles, août 2000e
191	FROSSARD Stanislas, HAGMANN Tobias La réforme de la politique d'asile suisse à travers les mesures d'urgence – "Le vrai, le faux et le criminel", août 2000

N°	Auteurs, titres, date
192	EMERY Yves, LAMBELET ROSSI, Laurence Les politiques du personnel: conception, analyse et recommandations pour les administrations publiques suisses: octobre 2000
193	MAUCH Corine Stadtentwicklung zwischen Plan und Stadt, mars 2001
194	HAGMANN Tobias Dynamiques conflictuelles résultant de l'accueil des requérants d'asile dans les communes suisses. Constats et causes, avril 2001
196	GENOUD Christophe Privatization and Regulation: The Case of European Electricity, décembre 2001
197a	RODEWALD Raimund, in Zusammenarbeit mit KNOEPFEL Peter Regionalpolitik und ländliche Entwicklung in der Schweiz – Eine Auslegeordnung (deutsche Version), octobre 2001
197b	RODEWALD Raimund, in collaboration with KNOEPFEL Peter Regional Policy and Rural Development in Switzerland. An Overview (English version), décembre 2001
197c	RODEWALD Raimund, en collaboration avec KNOEPFEL Peter Politique régionale et développement de l'espace rural en Suisse. Etat des lieux (version française), juin 2002
198	CHAPPELET Jean-Loup Cyberparlementaires. L'appropriation de l'Internet par les parlementaires fédéraux, décembre 2001
199	SIMON Ansgar Die Privatisierung des Flughafens Zürich und deren Auswirkungen, octobre 2002
200	BATORI Frédéric, PFISTER Monique, SAVARY Jérôme La Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO): démarche chaotique ou politique publique planifiée? juin 2002
201	KNOEPFEL Peter Regulative Politik in föderativen Staaten – das Beispiel der Umweltpolitik, mai 2002
202a	FROSSARD Stanislas Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen (Überblick, Tendenzen und Analyse), avril 2003
202b	FROSSARD Stanislas Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse (Aperçu, tendances et analyse), avril 2003
202c	FROSSARD Stanislas Nascita e sviluppo delle politiche giovanili cantonali (valutazione, tendenze e analisi), avril 2003
203	EMERY Yves, HURLIMANN Boris Les processus dynamiques de l'employabilité, août 2002
204	SAVARY Jérôme Des acteurs et des règles. Une analyse de la réforme du gouvernement suisse (1990-2002), octobre 2002
205	HUGENOBLE Alfred Presseförderung in der Schweiz. Alternative zum heutigen Subventionierungsmodell, février 2003
206	FAVRE David Access pricing et régulation ferroviaires. La Suisse face aux expériences européennes, mars 2003

N°	Auteurs, titres, date
207	GUALTIEROTTI Antoine F. Du bon usage de la statistique dans la conduite de l'Etat: Placent ad nauseam repetita?, mars 2003
208	EFIONAYI-MADER Denise, CHIMIENI Milena, CATTACIN Sandro Evaluation des Rahmenprogramms Schulen und Gesundheit - Evaluation du programme-cadre Ecoles et santé, juillet 2003
209	HAUSERMANN Silja Internationalisation des politiques publiques et mise en œuvre fédéraliste – La libéralisation des marchés publics cantonaux en Suisse, juillet 2003
210	STEMMLE Dieter, CATTACIN Sandro, unter Mitarbeit von LOSA Stefano und SCHLEITER Susanne Strategien nachhaltiger Bevölkerungsinformation. Eine Analyse der Stop-Aids-Präventionskampagnen des Bundesamtes für Gesundheit unter besonderer Berücksichtigung des Social Marketing, juillet 2003
211	SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon, MARTIN Marc-Jean Comparatif 2002 des finances cantonales et communales, septembre 2003
212	HAUSERMANN, Silja, Antonello SPAGNOLO Le rôle des énoncés évaluatifs dans la politique de lutte contre le chômage, avril 2004
213	MARIETHOZ Marc, SAVARY Jérôme Des droits sur l'air? Une analyse de la gestion de l'air en Suisse sous l'angle de l'approche des régimes institutionnels de ressources naturelles, août 2004
214	BATORI Frédéric EVM et l'institutionnalisation du partenariat entre l'école et les parents: quelles conséquences sur l'orientation des élèves? août 2004
215	GERBER Jean-David La nouvelle gouvernance comme moyen d'arbitrage entre les intérêts de développement et de protection du paysage. Le cas du parc naturel régional de Chartreuse, août 2004
216	HONEGGER Edith Die Gemischten Ausschüsse in den Sektorischen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, août 2004
217	SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon, BEUTLER Toni Comparatif 2003 des finances cantonales et communales, septembre 2004
218	annulé
219	AUBIN David, NAHRATH Stéphane, VARONE Frédéric Paysage et propriété: patrimonialisation, communautarisation ou pluridomanialisation, octobre 2004
220	SCHWARZMANN Ueli Spitex: Ein taugliches Instrument in der Gesundheitspolitik?, novembre 2004
221	KELLENBERGER Stephan Les instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse: motif de leur introduction et chances de leur application, mars 2005
222	SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon Audit externe sur la dette globale du Canton du Valais, juillet 2005

N°	Auteurs, titres, date
223	FREIBURGHAUS Dieter, BUCHLI Felix, HONEGGER Edith Das Duopol der legitimen Gewalt im schweizerischen Bundesstaat. Zwei Fallstudien zu Armee und Polizei, juin 2005
224	OLGIATI Mirta Politique de la mémoire nationale: la sélection du patrimoine documentaire en suisse, août 2005
225	SOGUEL Nils, BEUTLER, Toni, IOGNA-PRAT Simon Comparatif 2004 des finances cantonales et communales, septembre 2005
226	KNOEPFEL Peter, NAHRATH Stéphane The sustainable management of natural resources: from traditional environmental protection policies towards institutional natural resource regimes (INRR), décembre 2005
227	NEET Cornelis Le service forestier vaudois: vers un nouveau modèle de relations entre canton, communes et propriétaires de forêts, mai 2006

L'IDHEAP EN BREF

Avec l'Institut de hautes études en administration publique, la Suisse dispose d'une haute école pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de l'administration des affaires publiques.

Créée en 1981, l'IDHEAP est une fondation autonome associée à l'Université et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne.

L'IDHEAP a pour vocation la formation postgrade des étudiants qui désirent se consacrer à la fonction publique ou parapublique, le perfectionnement professionnel des fonctionnaires des administrations au sens large. Il a également une mission de recherche et d'expertise dans tous les domaines du secteur public.

Institut universitaire, l'IDHEAP propose une palette de formations adaptée à l'enseignement et au perfectionnement des connaissances des spécialistes de la fonction publique. Il dispense notamment le Master of Public Administration (MPA) et organise des séminaires pour spécialistes et cadres (SSC). L'Institut assure une formation doctorale et décerne le titre de docteur en science administrative de l'Université de Lausanne. Centre de formation au service des collectivités publiques, l'IDHEAP est ouvert aux entreprises, permettant à leurs collaborateurs de s'initier aux modes de fonctionnement propres au secteur public.

Comme tout institut universitaire, l'IDHEAP poursuit également une mission de recherche.

Son objectif est de fournir les instruments d'analyse et de gestion nécessaires à la réflexion des responsables du secteur public.

Concentration unique en Suisse de spécialistes de l'analyse des politiques et du management publics, l'IDHEAP intervient à la demande des entreprises et collectivités communales, cantonales, fédérales, voire étrangères, pour résoudre des problématiques spécifiques. Les mandats de conseil contribuent à nourrir l'interactivité permanente entre théorie et pratique qui caractérise les formations dispensées par l'IDHEAP.