



Rapport

Date de la séance du CE : 14 décembre 2022
Direction : Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
N° d'affaire : 2022.WEU.3860
Classification : -

Loi cantonale sur les forêts (LCFo) (modification)

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Contexte	3
2.1	Généralités sur l'économie forestière	3
2.2	Gestion des forêts domaniales	3
2.3	Mesures nécessaires	4
2.4	Objectifs	4
2.5	Mandat du Conseil-exécutif et organisation du projet	5
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	5
3.1	Forme juridique appropriée	5
3.2	Futures tâches de surveillance et de pilotage	6
3.3	Rapports de propriété et compétences des offices	7
3.4	Prestations de l'entreprise forestière externalisée	7
4.	Forme de l'acte législatif	9
5.	Comparaison avec d'autres cantons et entreprises forestières	10
6.	Commentaire des articles	11
7.	Place dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	15
8.	Répercussions financières	16
8.1	Plan d'affaires	16
8.2	Répercussions sur le compte d'État et autorisation des dépenses	16
8.3	Capital propre ou emprunt	17
9.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	18
10.	Répercussions sur les communes	18
11.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	18
12.	Résultat de la procédure de consultation	19
13.	Proposition	19

1. Synthèse

La présente modification de la loi cantonale du 5 mai 1997 sur les forêts (LCFo)¹ crée la base légale requise pour externaliser l'Entreprise Forêts domaniales ou EFD (qui est actuellement une division de l'Office des forêts et des dangers naturels [OFDN]) dans le but d'en faire une société anonyme (SA) de droit privé et de lui confier la gestion des forêts domaniales. Le canton sera l'unique actionnaire de cette société ou en restera dans tous les cas l'actionnaire principal. Cette externalisation concerne 45 collaboratrices et collaborateurs (apprenti·e·s compris) occupant au total 42 postes à plein temps.

L'économie forestière et le contexte dans lequel elle est menée ont évolué : en tant qu'écosystème à haute biodiversité, la forêt joue aujourd'hui un rôle important pour l'environnement. L'externalisation représente actuellement l'option la plus efficace et rentable pour qu'une entreprise forestière porteuse d'avenir puisse garantir durablement la gestion des forêts domaniales ainsi que leurs diverses prestations pour la société. Dans un même temps, cette solution aide le canton de Berne à soutenir le développement de l'économie forestière sur son territoire.

L'externalisation proposée poursuit avant tout les objectifs suivants :

- veiller à ce que les forêts puissent remplir leurs fonctions (production de bois, protection contre les dangers naturels, promotion de la biodiversité, etc.) ;
- augmenter l'utilité sociale des forêts domaniales (p. ex. mécénat environnemental, protection du climat, loisirs et activités récréatives en forêt) ;
- préserver les propriétés forestières du canton de Berne en évitant tout déficit et autres risques financiers.

Le canton de Berne restera propriétaire des forêts domaniales. Le contrôle de la nouvelle société anonyme sera assuré conformément aux Lignes directrices sur la conduite, le pilotage et la surveillance des autres organisations chargées de tâches publiques et des participations relevant de l'intérêt public (Lignes directrices du canton de Berne du 18 mai 2022 sur la gouvernance des entreprises publiques ; Lignes directrices). Le canton établira en outre une stratégie de propriétaire pour définir l'orientation de l'entreprise et se chargera de la surveillance de cette dernière.

Pour s'assurer que les forêts domaniales soient gérées de manière durable, le canton conclura un contrat de gestion de droit public avec l'entreprise forestière externalisée et le réexaminera périodiquement.

En tant que propriétaire de forêts et d'une entreprise forestière, le canton doit mener ses tâches d'économie forestière de manière exemplaire sur son territoire. Or, l'EFD n'arrive plus à remplir cette exigence en tant que division administrative ; le statut de société anonyme lui permettra d'adapter sa conduite et son administration aux besoins d'une entreprise forestière et de constituer du capital propre – des mesures qui deviennent indispensables au vu des fluctuations observées au niveau de la production et du marché ; ce statut facilitera en outre sa coopération avec des partenaires et sa prise de participations.

Aucune restructuration ni suppression de postes ne sont prévues dans le cadre de l'externalisation : l'EFD dispose de structures internes adéquates lui permettant d'agir efficacement.

¹ RSB 921.11

2. Contexte

2.1 Généralités sur l'économie forestière

En vertu de l'article 20, alinéa 1 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (loi sur les forêts, LFo)², les forêts doivent être gérées de manière que leurs fonctions soient pleinement et durablement garanties (rendement soutenu). Les cantons veillent à ce que les forêts soient conservées et qu'elles remplissent les fonctions importantes pour la société, la gestion à proprement parler incombant aux propriétaires de forêts (art. 8 LCFo).

La politique forestière bernoise repose sur la création des conditions générales permettant aux propriétaires de maintenir durablement la forêt en tant qu'écosystème tout en couvrant leurs frais et en satisfaisant les besoins de la société en biens et services. Les prestations de l'économie forestière doivent être indemnisées et la vitalité des forêts doit être préservée. Le canton tient à remplir les tâches fixées par la législation sur les forêts par un service forestier souple et efficace (art. 2 LCFo). Ces principes cantonaux de politique forestière correspondent au mandat constitutionnel (art. 51, al. 1 et 3 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC]³). Les tâches correspondantes doivent être effectuées sur l'ensemble de la surface forestière cantonale (soit env. 178 000 hectares), dont une moitié est détenue par des propriétaires privés et l'autre par des propriétaires publics.

2.2 Gestion des forêts domaniales

Le canton se doit d'appliquer ses principes de politique forestière avec une rigueur particulière dans les forêts qui lui appartiennent (soit les forêts domaniales). Ces dernières s'étendent sur 12 700 hectares, ce qui représente 7 % de la surface forestière bernoise. L'EFD se charge de leur gestion depuis sa création en tant que division de l'OFDN (à l'époque Office des forêts [OFOR]) en 2005. Les effectifs (apprenti·e·s compris) sont passés de 160 postes en 2002 à environ 42 postes à plein temps aujourd'hui (45 collaborateur·trice·s). Cette réduction s'explique de deux manières : d'une part, le canton a cessé de proposer aux tiers des prestations de gestion forestière que des entreprises de travaux forestiers privées pouvaient elles aussi fournir ; d'autre part, il fait de plus en plus souvent appel à des entreprises privées spécialisées pour effectuer des travaux forestiers dans ses forêts domaniales. Cette évolution découle des mutations économiques et technologiques qu'a connues l'économie forestière ; elle a renforcé les prestataires privés dans le canton de Berne et sensiblement amélioré le résultat d'exploitation de la gestion des forêts domaniales.

Parallèlement, l'EFD s'est imposée comme un prestataire et partenaire précieux et fiable pour l'économie et la société dans les domaines suivants : gestion forestière sur contrat (management forestier ; y c. loisirs et activités récréatives en forêt), production de bois, entretien des forêts protectrices, promotion de la biodiversité en forêt, offre de cours de sylviculture, plants pour les besoins forestiers et environnementaux (pépinière forestière). Le personnel de l'EFD et les entreprises de travaux forestiers mandatés par cette dernière sont très qualifiés et motivés, comme en témoignent leurs bons résultats et le haut degré de satisfaction de leur clientèle. Il n'est donc pas nécessaire de restructurer l'EFD à l'interne.

² RS 921.0

³ RSB 101.1

2.3 Mesures nécessaires

Depuis sa création, la division EFD de l'OFDN a régulièrement subi des contrôles et des procédures d'optimisation. Le dernier contrôle a montré qu'elle arrivait aux limites de ce qu'elle pouvait réaliser en tant qu'unité administrative et qu'elle n'était pas en mesure de répondre aux exigences futures sous sa forme actuelle. Pour évoluer avec son temps et se développer avec succès sur le marché (forestier), l'EFD doit connaître les modifications suivantes :

1. Visibilité en tant qu'entreprise forestière et souplesse entrepreneuriale : en acquérant une personnalité juridique autonome, la future entreprise forestière pourra plus facilement s'engager dans des coopérations et des participations efficaces sur le long terme, que ce soit au niveau de l'approvisionnement en bois ou d'autres prestations (voir point 3.4).
2. Comptabilité conforme aux principes de la gestion d'entreprise : la fourniture de biens et de services sur le marché doit être plus transparente et mieux pilotée. La production de bois étant une activité à long terme soumise aux fluctuations du marché et aux risques naturels, le système de pilotage annuel de la production utilisé actuellement doit être remplacé par un système plus flexible. En adoptant un système de comptabilité conforme aux normes de la branche et en constituant un capital propre, l'entreprise forestière augmentera la transparence de ses activités ainsi que sa marge de manœuvre. Elle pourra mener sa comptabilité sur la base de l'année forestière (qui commence en juillet) et non plus civile afin de suivre plus facilement le rythme de production saisonnier de l'économie forestière.
3. Simplification administrative : l'EFD doit respecter les normes fixées par la branche, ce qu'elle n'arrive actuellement à faire qu'à l'aide de solutions supplétives et de dérogations (p. ex. dans les domaines de l'informatique, de la comptabilité, des ressources humaines et des appels d'offres). À l'avenir, l'entreprise forestière devra se servir de la transition numérique à l'œuvre dans les domaines de la planification, de la logistique et de l'administration ainsi que des applications de branche disponibles pour gagner en efficacité et éviter les interfaces et les doubles saisies fastidieuses, actuellement nécessaires pour remplir les exigences de l'administration cantonale.

Avec l'externalisation prévue, le canton suit par ailleurs l'exemple d'autres propriétaires de forêt publics en Suisse et à l'étranger (voir point 5).

2.4 Objectifs

Le canton de Berne veut préserver la forêt et la gérer de manière durable et écologique pour qu'elle puisse remplir les différentes fonctions requises par la société. En adoptant une approche entrepreneuriale, il parviendra à l'avenir aussi à remplir cette mission avec des coûts rapportés à la surface forestière inférieurs à ceux enregistrés par des cantons comparables. Cette orientation correspond aux objectifs principaux de la politique forestière suisse.

Le canton assume la responsabilité pour l'accomplissement des tâches dans l'ensemble de la forêt bernoise. À cet effet, il s'engage à gérer les forêts qui lui appartiennent de manière exemplaire, en respectant les trois dimensions du développement durable.

- Dimension sociale : assurer la fourniture de services écosystémiques à la société (voir point 3.3)
- Dimension écologique : préserver la biodiversité ainsi que la diversité et la résilience des forêts
- Dimension économique : financer les prestations et réaliser des bénéfices qui serviront de base aux investissements ou permettront de surmonter des crises

Objectifs concrets de l'externalisation :

- Garantir que la forêt puisse remplir ses fonctions dans les domaines de la production de bois, de la protection de la nature et de la biodiversité
- Augmenter l'utilité des forêts domaniales pour la société en développant des prestations répondant aux besoins de cette dernière (p. ex. mécénat environnemental, protection du climat ou loisirs et activités récréatives en forêt)
- Préserver les forêts domaniales de tout déficit et risque financier

2.5 Mandat du Conseil-exécutif et organisation du projet

De 2019 à 2020, la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) s'est adjoint les services de spécialistes externes pour examiner la stratégie de l'EFD et proposer des options envisageables pour l'avenir. Elle a ensuite procédé à une analyse détaillée sur mandat du Conseil-exécutif⁴. Ce dernier a débattu des résultats de ces travaux dans le cadre d'une discussion menée le 6 avril 2022. Lors de sa séance du 27 avril 2022⁵, il a notamment approuvé les principales mesures proposées pour transformer l'EFD en société anonyme et a prié la DEEE de procéder aux travaux législatifs requis pour élaborer les bases légales nécessaires.

La DEEE a ensuite constitué une équipe chargée d'organiser le projet et de préparer les adaptations législatives ainsi que les autres bases nécessaires pour la fondation d'une société anonyme.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

3.1 Forme juridique appropriée

Différentes formes juridiques sont envisageables pour l'autonomisation d'une unité administrative. Dans le présent cas, deux formes juridiques ont été examinées de plus près : la société anonyme et l'établissement autonome de droit public. En fin de compte, la balance a clairement penché en faveur de la société anonyme, car l'EFD réalise des prestations avant tout commerciales qu'elle propose directement sur le marché : concrètement parlant, 70 % de son chiffre d'affaires provient de la clientèle privée.

La forme juridique de la société anonyme est aussi la plus adéquate pour garantir une gestion durable des forêts domaniales, dans le sens où elle permettra notamment à la future entreprise forestière de conclure des coopérations, de fournir ses nouvelles prestations avec davantage de flexibilité et de rapidité et d'adapter son administration aux normes de gestion d'entreprise en vigueur dans la branche. À cet égard, il convient de rappeler que les forêts domaniales doivent aujourd'hui déjà être gérées selon des principes entrepreneuriaux en vertu de l'article 57, alinéa 3 de l'ordonnance cantonale du 29 octobre 1997 sur les forêts (OCFo)⁶.

L'EFD ne jouit d'aucune prérogative de puissance publique par rapport aux tiers : elle est placée au même niveau que les autres entreprises forestières sises dans le canton pour ce qui est de la promotion cantonale de l'entretien des forêts protectrices, de la biodiversité et d'autres prestations. En ce sens, l'EFD est une entreprise active dans le secteur privé au même titre que les autres entreprises forestières établies dans le canton de Berne.

Le contrôle politique restera garanti à l'avenir également : le canton sera l'unique actionnaire de la société anonyme, ou au moins son actionnaire majoritaire. Il surveillera l'entreprise

⁴ ACE 199/2021 du 17 février 2021

⁵ ACE 396/2022 du 27 avril 2022

⁶ RSB 921.111

conformément aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques. En tant qu'actionnaire unique ou majoritaire, il pourra influencer la conduite de l'entreprise dans la limite autorisée par le droit des sociétés anonymes.

3.2 Futures tâches de surveillance et de pilotage

L'OFDN assure l'exécution de la législation sur les forêts et s'acquitte des tâches mentionnées aux articles 38 ss LCFo. Parmi ces tâches figure la responsabilité concernant les forêts domaniales (art. 39, al. 1, lit. e LCFo). La gestion incombera à la société anonyme fondée via l'autonomisation de l'EFD, conformément à l'article 95, alinéa 1, lettres a et c ConstC en vertu duquel le canton peut créer une société privée et lui attribuer par la loi (« *ex lege* ») la tâche publique de gestion des forêts domaniales. Le droit des marchés publics admet également cette délégation de tâches publiques en vertu de l'article 9, alinéa 2, 2^e phrase de l'Accord international du 15 novembre 2019 sur les marchés publics (AIMP)⁷, qui prévoit une réserve en faveur des dispositions des lois spéciales du droit fédéral et cantonal pour la délégation d'une tâche publique ou l'octroi d'une concession. La délégation légale des tâches de gestion des forêts domaniales à la nouvelle entreprise forestière fixée dans la LCFo fait entrer en jeu l'exception prévue à l'article 10, alinéa 2, lettre a AIMP pour l'acquisition de prestations « de soumissionnaires qui bénéficient d'un droit exclusif pour fournir ces prestations ». Par conséquent, la délégation de tâches publiques à l'entreprise forestière externalisée peut être effectuée sans passer par un appel d'offres public.

En sa qualité d'organisation chargée d'une tâche publique, l'entreprise forestière autonomisée est soumise à la surveillance du Conseil-exécutif (art. 95, al. 3 ConstC). Ce dernier se base notamment sur la stratégie de propriétaire et la stratégie de surveillance (cf. Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques) pour assumer son rôle de propriétaire (conduite, pilotage et surveillance) via la Direction compétente (à savoir la DEEE).

Comme la DEEE assume à la fois le rôle de propriétaire et la responsabilité pour l'exécution externalisée des tâches (gestion des forêts domaniales), ses compétences matérielles sont réparties entre le Secrétariat général (SG DEEE, rôle de propriétaire) et l'OFDN (gestion des forêts domaniales par voie contractuelle).

Le tableau suivant résume cette répartition des tâches :

Tâche	Base légale	Compétence	Remarques
Exécution de la législation sur les forêts	Surtout art. 38 ss LCFo	OFDN	Prévention des atteintes portées à la forêt ; conseil/contrats de triage et promotion (fonctions de la forêt) comme pour les autres forêts/autres propriétaires de forêts
Responsabilité pour les forêts domaniales	Art. 39, al. 1, lit. e LCFo	OFDN	Contrat de gestion
Rôle de propriétaire vis-à-vis de la SA	Lignes directrices	SG DEEE	Arrêtés du Conseil-exécutif / du directeur de la DEEE selon Lignes directrices, stratégie de propriétaire, stratégie de surveillance
Entreprise forestière autonomisée	Droit suisse des obligations (CO) ⁸	Société anonyme	Gestion des forêts domaniales et fourniture d'autres prestations selon la stratégie de propriétaire et le contrat de gestion

⁷ RSB 731.2-1

⁸ RS 220

3.3 Rapports de propriété et compétences des offices

Les forêts domaniales restent la propriété du canton. La solution de la vente a été écartée lors d'examens précédents : si la vente des forêts domaniales permettrait au canton de s'épargner des tâches de gestion, elle le priverait aussi des possibilités offertes par la détention de tels biens fonciers. Le cas échéant, les propriétés forestières peuvent en effet être utilisées plus spécifiquement pour la fourniture de prestations écosystémiques dans les domaines de la production de bois, de la protection contre les dangers naturels, de la biodiversité, de la protection du climat, de la protection des ressources d'eau potable, de la pédagogie, de la santé ou des loisirs et activités récréatives en forêt.

En tant que propriétaire des forêts domaniales, le canton peut œuvrer en vue de fournir sur son territoire une économie forestière et une industrie du bois durables et sensibles aux attentes écologiques et sociales en matière de gestion forestière. Il continue en outre de définir l'utilité sociétale des forêts domaniales et les exigences posées à leur gestion. Dans la mesure où la législation sur les forêts le permet, des options se présentent également à lui dans les domaines des énergies renouvelables et des infrastructures publiques.

Selon leur emplacement et leur fonction, les forêts domaniales font partie du patrimoine administratif ou financier du canton. Elles figurent dans la comptabilité des immobilisations de la Direction des travaux publics et des transports (DTT). Sur le plan formel, la représentation de la propriété forestière reste assurée par l'Office des immeubles et des constructions (OIC). Dans le cadre autorisé par la loi, ce dernier transfère ses tâches, compétences et responsabilités en la matière à l'OFDN par voie conventionnelle. Le registre foncier devra désormais mentionner l'OFDN comme interlocuteur direct pour les tiers. La convention conclue énumère les compétences et responsabilités réparties entre les deux offices (avec l'assentiment des deux Directions concernées) pour les tâches qui restent assumées par l'OIC en lien avec les parcelles de forêts domaniales. À cet égard, aucune réglementation n'est requise au niveau de la loi.

3.4 Prestations de l'entreprise forestière externalisée

Aperçu

L'entreprise forestière externalisée reprendra les tâches de l'actuelle division Entreprise Forêts domaniales de l'OFDN et les développera conformément aux besoins résultant des changements subis par l'environnement (p. ex. changement climatique), la société, l'économie et la technologie.

Elle se concentrera en premier lieu sur la gestion des forêts domaniales et la fourniture des prestations existantes dans les domaines de la production de bois, de l'entretien des forêts protectrices (protection contre les dangers naturels) et de la biodiversité. À l'avenir, de nouvelles prestations non liées au bois gagneront en importance. Le tableau ci-dessous les mentionne sous la dénomination « prestations supplémentaires relatives aux forêts domaniales ».

Au demeurant, l'entreprise forestière externalisée fournira des prestations qui ne dépendent pas directement de la surface des forêts domaniales.

Le tableau suivant donne un aperçu des prestations fournies aujourd'hui et de celles qui le seront à l'avenir :

Prestations actuelles de la division Entreprises Forêts domaniales de l'OFDN	Futures prestations de l'entreprise forestière externalisée
Gestion et entretien des forêts domaniales : – forêts productrices (production de bois) – forêts protectrices (protection contre les dangers naturels) – forêts de protection de la nature (biodiversité particulière) – suivi de transactions immobilières (OIC)	Gestion et entretien des forêts domaniales : – forêts productrices (production de bois) – forêts protectrices (protection contre les dangers naturels) – forêts de protection de la nature (biodiversité particulière) Prestations supplémentaires relatives aux forêts domaniales : – mécénat environnemental – protection du climat (prestations de puits de carbone) – loisirs et activités récréatives – traitement des transactions immobilières (pour l'OFDN)
Autres prestations pour des tiers : – pépinière forestière – cours – travaux effectués sur mandat des propriétaires forestiers – tâches de triage	Autres prestations pour des tiers : – pépinière forestière – cours – travaux effectués sur mandat des propriétaires forestiers – tâches de triage – Gestion forestière sur la base de contrats (management forestier)

Gestion et entretien des forêts domaniales

Avec la modification de la LCFo, la gestion et l'entretien des forêts domaniales seront transférés à l'entreprise forestière externalisée. Les droits et obligations correspondants seront consignés dans un contrat de gestion de droit public s'inspirant de la convention de prestations en vigueur entre l'OFDN et sa division Entreprise Forêts domaniales. Pour tenir compte des particularités de la production forestière, le contrat de gestion portera sur le long terme et fera l'objet d'un réexamen périodique. Le service forestier cantonal mettra l'entreprise forestière autonomisée sur un pied d'égalité avec les autres entreprises forestières publiques ou privées en ce qui concerne la surveillance générale et la promotion.

Même si la gestion des différentes surfaces forestières sera comme actuellement régie par des objectifs fondamentaux, diverses prestations resteront fournies sur l'ensemble de la surface forestière. Voici les objectifs fondamentaux fixés pour les différentes fonctions forestières :

- forêts productrices : production de bois autofinancée selon les principes d'une sylviculture proche de la nature ;
- forêts protectrices : protection contre les dangers naturels ;
- forêts de protection de la nature : promotion de prestations écologiques particulières.

Il est prévu d'augmenter de manière ciblée l'utilité des forêts domaniales pour la population en introduisant des prestations supplémentaires dans divers domaines. L'entreprise forestière

externalisée devra poursuivre le développement de ces offres dans le cadre de la législation sur les forêts, en tenant compte des besoins exprimés en particulier dans les domaines du mécénat écologique, de la protection du climat ainsi que des loisirs et activités récréatives en forêt. Par ailleurs, elle se chargera de préparer les transactions immobilières relatives aux parcelles de forêts domaniales et de veiller à l'exécution des contrôles nécessaires. L'évaluation et la prise de décision concernant ces transactions relèvent de la compétence exclusive des autorités cantonales.

Jusqu'à présent, les gains nets issus de la gestion du patrimoine forestier cantonal revenaient au canton (comme en 2021), qui était par ailleurs tenu de couvrir les déficits à l'aide de ses fonds généraux (ce qui s'est également produit dans un passé plus lointain). À l'avenir, le canton devrait percevoir auprès de l'entreprise forestière autonomisée une taxe fixée contractuellement sur les travaux de gestion des forêts domaniales qu'il lui a confiés. La perception d'une telle taxe est réaliste : du fait des optimisations que cette entreprise va connaître (développement de nouveaux champs d'activité, efficacité accrue et autres améliorations), ses activités devraient rester bénéficiaires sur une longue période. Selon le plan d'affaires, la taxe prendra au départ la forme d'un forfait de 10 francs par hectare, ce qui représente quelque 125 000 francs par an. En sus, une taxe de gestion variant en fonction des résultats obtenus sera introduite, qu'il est prévu d'augmenter dès que les réserves de l'entreprise auront atteint 4 millions de francs.

Autres prestations pour les tiers

La future entreprise forestière pourra fournir encore d'autres prestations pour les tiers. L'EFD dispose aujourd'hui déjà d'une pépinière performante pour la production de plants destinés à combler les besoins sylvicoles et environnementaux. L'entreprise autonomisée proposera également des cours de sylviculture et s'acquittera – par analogie avec les autres entreprises forestières – des tâches cantonales de triage qui lui sont transmises en vertu de l'article 40 LCFO.

Avec le changement climatique, l'élevage de plants gagne en importance et sera donc poursuivi selon les besoins. L'offre de cours pourrait elle aussi être développée via des coopérations avec d'autres institutions. Une fois qu'elle sera externalisée, l'entreprise devra renforcer son savoir-faire en matière de gestion forestière et coopérer avec d'autres propriétaires de forêt publics ou leur proposer des prestations spécifiques en matière de management forestier. Par contre, il n'est pas prévu qu'elle effectue de travaux forestiers pratiques (p. ex. dans le domaine de la récolte mécanisée de bois) du moment que des entreprises privées de travaux forestiers proposent leurs services dans ce domaine.

4. Forme de l'acte législatif

La transformation de l'entreprise forestière cantonale en société anonyme de droit privé requiert une base légale formelle (voir art. 95, al. 1 et 2 ConstC).

La LCFO contient déjà des dispositions relatives aux forêts domaniales et à leur gestion (voir art. 39, al. 1, lit. e et art. 41). Il est donc indiqué de prévoir les dispositions légales requises dans la LCFO et de procéder dans un même temps aux modifications qui s'imposent dans cette loi. Il n'est donc ni nécessaire ni judicieux d'élaborer une loi d'organisation particulière pour l'entreprise forestière autonomisée.

5. Comparaison avec d'autres cantons et entreprises forestières

Selon la statistique forestière suisse, 24 cantons sur 26 possèdent des forêts domaniales. Les forêts domaniales représentent 4,4 % de la surface forestière suisse et 7 % de la surface forestière bernoise. Neuf cantons comptent entre 90 et 422 hectares de forêts domaniales, ce qui ne leur permet pas de gérer efficacement une entreprise forestière en propre. Treize autres cantons possèdent entre 1118 et 3649 hectares. Seuls les cantons de Berne (12 737 hectares) et de Vaud (10 088 hectares) possèdent plus de 4000 hectares de forêts domaniales.⁹

Il n'existe aucune étude comparative sur les modalités d'organisation de la gestion forestière en Suisse et leurs résultats. Dans de nombreux cantons, les forêts domaniales sont comprises dans l'organisation forestière régionale. Souvent, leur gestion est totalement ou partiellement assumée par les entreprises d'autres propriétaires de forêt, le service forestier cantonal se contentant alors de tâches de coordination. Le canton de Berne avait adopté cette solution jusqu'en 2004. Outre le canton de Berne, les cantons de Lucerne (2140 hectares) et du Jura (2416 hectares), par exemple, gèrent eux aussi leurs forêts domaniales sur le mode entrepreneurial tout en assumant de manière centralisée les résultats de cette gestion – la solution choisie par le canton de Lucerne correspondant dans une large mesure à celle appliquée actuellement par le canton de Berne. Le canton du Jura a conclu en 2016 une convention de prestations avec une société anonyme de droit privé agissant comme prestataire de services dans le but de lui confier la gestion de ses forêts domaniales. Les actions de cette SA sont détenues par des corporations de droit public possédant des forêts dans le canton. En sa qualité de propriétaire forestier, le canton du Jura reste compétent pour la surveillance générale de ses forêts et les investissements consentis pour ces dernières.

Au cours des dernières années, plusieurs communes bernoises ont emprunté de nouvelles voies pour gérer leurs forêts : elles ont fondé des entreprises forestières collectives ou externalisé et regroupé leurs services forestiers pour en faire des entreprises dotées de diverses formes juridiques. Plusieurs sociétés anonymes ont été créées.

En rapport avec la présente autonomisation, six cas d'externalisation/de fondation de propriétés forestières de taille et d'importance différentes ont été analysés dans le canton de Berne, le canton du Jura et à l'étranger. Dans le canton de Berne, il s'agissait de ValForêt SA, une société anonyme possédant quelque 5500 hectares de forêt dans le Jura bernois, de Thunersee-Suldtal, une entreprise de droit communal possédant quelque 2000 hectares de forêt, et de GürbeForst AG, une société anonyme possédant quelque 1020 hectares de forêt. Dans le canton du Jura, il s'agissait de ProForêt SA (env. 2400 ha de forêts domaniales, voir plus haut). Enfin, deux grandes entreprises forestières étrangères ont été analysées : Österreichische Bundesforste AG (510 000 ha de forêt appartenant à la République d'Autriche) et Bayerische Staatsforste, une institution de droit public appartenant à l'État libre de Bavière (env. 760 000 hectares de forêts domaniales).

Pour ces entreprises de référence, les objectifs fixés et les attentes placées dans l'externalisation ont été atteints, voire dépassés. L'externalisation a contribué à clarifier les responsabilités et, partant, à améliorer le pilotage politique, stratégique et opérationnel. Selon les parties prenantes, la transparence accrue, la clarification des responsabilités au niveau des résultats et le haut degré d'identification du personnel avec « son » entreprise forestière ont également stimulé la capacité d'innovation et augmenté la motivation au sein des dites entreprises.

⁹ Office fédéral de la statistique, STAT-TAB ([admin.ch](https://www.admin.ch)), surfaces forestières en Suisse, 2021, en ha (état au 29 août 2022)

6. Commentaire des articles

Article 41 (abrogé)

L'entreprise forestière transférée dans une société anonyme assumera la gestion des forêts domaniales en lieu et place de l'administration bernoise, conformément aux dispositions des articles 45a et suivants. L'utilisation des forêts domaniales à des fins scientifiques et à des essais de nouveaux procédés de technique forestière et de sylviculture (voir art. 41, al. 3) doit être intégrée de manière adéquate dans le contrat de prestations conclu entre le canton et l'entreprise forestière autonomisée (voir art. 45 f.) afin de garantir qu'elle puisse être poursuivie. La placette d'essai pour les plantations expérimentales exploitée depuis 1905 par l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL) représente un bon exemple en la matière.

Titre du chapitre 6a (nouveau)

L'ajout du chapitre 6a intitulé « L'entreprise forestière » permet d'opérer une séparation avec le chapitre 6 « Tâches du service forestier cantonal ».

Article 45a (nouveau)

La nouvelle entreprise forestière prendra la forme juridique d'une société anonyme de droit privé au sens des articles 620 et suivants CO – l'intention étant de lui garantir une marge de manœuvre entrepreneuriale. L'EFD écoule aujourd'hui déjà son bois brut ainsi que d'autres biens et services forestiers sur les marchés privés. De ce fait, les rapports juridiques qu'elle entretient avec des tierces personnes relèvent en règle générale du droit privé. Il est donc logique de la transformer en entreprise de droit privé.

Dans le cas d'une société anonyme de droit privé, le canton assume ses droits de participation via ses droits d'actionnaire. Il défend donc ses intérêts dans la limite admise par le droit des sociétés anonymes. À ce titre, il est autorisé à définir pour l'entreprise forestière des conditions cadres et des objectifs stratégiques basés sur sa stratégie de propriétaire ainsi qu'à faire part de ses attentes au conseil d'administration. Comme il sera l'actionnaire unique ou en tout cas majoritaire de la future société anonyme (voir art. 45d, al. 1 et 2), il pourra exercer son influence sur le conseil d'administration au travers de l'assemblée générale.

Conformément à l'article 95, alinéa 3 ConstC, les organisations chargées de tâches publiques sont soumises à la surveillance du Conseil-exécutif. Cette dernière relève des Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques. La future entreprise forestière rejoindra probablement le deuxième cercle du modèle à trois cercles desdites Lignes directrices.

Il est important de rappeler que seule la gestion des forêts domaniales sera confiée à une société anonyme de droit privé : le canton restera propriétaire des forêts domaniales, comme indiqué à l'alinéa 2. Il se ménage ainsi des possibilités d'action et s'assure que les forêts domaniales restent gérées conformément à ses directives. Au demeurant, les forêts domaniales relèvent de la législation sur les forêts au même titre que les autres forêts, ce qui signifie que leur étendue doit être conservée et qu'elles doivent être préservées de toute atteinte ou intervention inadmissible.

Article 45b (nouveau)

En vertu de l'article 45b, alinéa 1, la future entreprise forestière aura pour tâche principale d'assurer la gestion des forêts domaniales bernoises. Cette tâche correspond à celle assumée actuellement par l'EFD. Les forêts domaniales doivent être gérées conformément aux « principes de la politique forestière bernoise » énumérés à l'article 2 LCFo. En tant que

propriétaire de forêts, le canton doit montrer l'exemple en respectant et appliquant comme il se doit les principes économique, sociaux et écologiques du développement durable.

La gestion des forêts domaniales englobe, outre la conservation des forêts dans leurs fonctions de protection, d'exploitation et de protection de la nature, d'autres prestations écosystémiques importantes (cf. point 3.3). Notons par exemple le rôle de la forêt en tant que lieu de détente pour la population ou sa contribution en matière de protection de la nature et du climat. Ces prestations écosystémiques non liées au bois gagnent en importance. Elles découlent de l'évolution des besoins de la société auxquels l'économie forestière doit répondre. Il convient donc de donner la possibilité à la future entreprise forestière de fournir des prestations dans ce domaine également. C'est la raison pour laquelle il est expressément mentionné à l'article 45b, alinéa 1, phrase 2 que ces prestations écosystémiques supplémentaires dans les domaines du mécénat environnemental, de la protection du climat ou des loisirs et activités récréatives font partie des tâches de gestion. Cette énumération n'est pas exhaustive. L'offre de prestations doit être complétée ou adaptée en fonction de la demande. Ce faisant, l'entreprise forestière doit impérativement respecter à tout moment les dispositions de la législation sur les forêts. L'utilisation accrue des forêts domaniales pour ces prestations écosystémiques supplémentaires étend la base financière de l'entreprise forestière. Des bénéfices devraient ainsi pouvoir être générés et permettre de constituer des réserves et de financer des investissements. La fourniture de ces prestations supplémentaires est limitée au périmètre des forêts domaniales. Ces dernières ne représentant au total que 7 % de la surface forestière du canton de Berne, les activités correspondantes menées par l'entreprise forestière ne désavantageront ni n'évinceront les concurrents privés.

En sa qualité d'actionnaire de l'entreprise autonomisée, le canton définira les garde-fous qui s'imposent pour la gestion des forêts domaniales dans la stratégie de propriétaire qu'il prévoit d'élaborer ainsi que les principes opérationnels correspondants dans le contrat de gestion.

L'OFDN conclut une convention sur le management des parcelles de forêts domaniales avec l'OIC, qui gère l'ensemble des propriétés foncières du canton, pour autant que cette tâche ne soit pas déléguée à un autre office (cf. art. 14, al. 1, lit. a de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports [ordonnance d'organisation DTT, OO DTT]¹⁰). Cette convention permet de répartir clairement les tâches, compétences et responsabilités concernant les parcelles de forêts domaniales (voir aussi point 3.4).

L'alinéa 2 de cet article permet à l'entreprise forestière d'exercer d'autres activités, pour autant que ces dernières restent liées à ses tâches forestières principales. Il s'agit de prestations pour lesquelles l'entreprise forestière dispose d'un grand savoir-faire, telles que la fourniture de bois transformé (p. ex. copeaux déchiquetés pour la valorisation énergétique) ainsi que de semences, semis, plants forestiers et plants pour haies destinés au domaine forestier et paysager. Il peut également s'agir d'offres de cours de sylviculture (existantes et à développer en fonction des besoins) et de management forestier pour les autres propriétaires de forêts (voir aussi point 3.4). Afin de ne pas concurrencer les entreprises privées spécialisées, l'entreprise forestière ne fournira par contre aucune tâche opérationnelle (p. ex. récolte de bois entièrement mécanisée) : elle continuera de collaborer avec ces entreprises pour mener à bien ces activités dans les forêts domaniales relevant de sa compétence.

Une entreprise contrôlée par l'État peut en principe participer au marché et concurrencer ainsi le secteur privé. Les bases légales et l'intérêt public qui sous-tendent l'activité économique doivent toutefois être suffisants et les principes de proportionnalité et de spécialité garantis. Il faut en outre s'assurer qu'il n'en résulte pas de distorsion de concurrence.

¹⁰ RSB 152.221.191

Toutes ces exigences sont ici remplies. La base formelle et légale requise pour les activités supplémentaires de l'entreprise forestière est créée à l'article 45b, alinéa 2. L'intérêt public pour une extension des activités commerciales de l'entreprise forestière et ainsi une meilleure répartition des coûts et des risques est présent. Le principe de proportionnalité est lui aussi respecté puisque l'entreprise forestière dispose déjà du savoir-faire requis. De plus, les autres activités devant se limiter aux domaines relevant des tâches forestières principales, le principe de spécialité est également respecté. Ces activités n'entraîneront pas non plus de distorsions de concurrence. L'entreprise forestière est soumise aux mêmes règles que les concurrents privés ; elle ne peut pas prétendre à des droits particuliers pour son activité concurrentielle. En outre, cette activité est clairement dissociée sur le plan financier des tâches relevant de la gestion des forêts domaniales au sens de l'article 45b, alinéa 1.

L'article 45b, alinéa 3 définit la marge de manœuvre dont dispose l'entreprise forestière. Il est important que cette dernière puisse accomplir tous les actes juridiques nécessaires à la réalisation de ses tâches.

Article 45c (nouveau)

Pour éviter toute confusion, cet article précise que l'organisation de l'entreprise forestière est régie par le CO et les statuts. Aux articles 620 ss, le CO prévoit une réglementation exhaustive et partiellement modifiable pour les sociétés anonymes. Dans la mesure du nécessaire et du possible, les détails sont à régler dans les statuts de la société. Le canton doit notamment veiller à ce que le but de la société soit correctement explicité dans les statuts.

Article 45d (nouveau)

Cette disposition crée le cadre légal nécessaire pour que le canton puisse participer à l'entreprise forestière, une société anonyme de droit privé. La disposition précise que le canton doit détenir la majorité du capital et des voix de l'entreprise.

Le Conseil-exécutif se voit en outre attribuer la compétence d'aliéner des actions ou d'en offrir en souscription à des tiers pour permettre leur participation minoritaire. Pour régler les rapports juridiques entre les actionnaires, il convient de conclure des conventions d'actionnaires. Une participation minoritaire de tiers est admissible si elle est avantageuse pour la gestion des forêts domaniales et le développement de l'entreprise forestière (p. ex. plus grande capitalisation, répartition du risque entrepreneurial, recours au savoir-faire de tiers pour optimiser l'exécution de tâches publiques en faveur de la société). Une participation pourrait surtout s'avérer intéressante pour d'autres collectivités publiques qui possèdent des forêts situées à proximité des forêts domaniales mais trop petites pour que ces collectivités puissent disposer de leur propre entreprise forestière.

Article 45e (nouveau)

L'alinéa 1 mentionne que le canton exerce les droits et assume les obligations qui lui incombent à l'égard de la société anonyme à l'aide des moyens dont il dispose en sa qualité d'actionnaire. Il s'agit essentiellement du droit de participer à l'assemblée générale, siège des décisions les plus importantes concernant la société (p. ex. définition de son but ou élection des membres du conseil d'administration). Le canton en tant qu'actionnaire est représenté par le Conseil-exécutif. Ce dernier ne doit pas nécessairement assumer ce rôle globalement et personnellement, mais peut déléguer une représentante ou un représentant à l'assemblée générale pour faire valoir ses décisions. En vertu de l'alinéa 2 de cette disposition, le Conseil-exécutif peut confier l'exercice des droits de participation à une Direction ; il règle ce point par voie d'arrêté. En principe, il devrait déléguer ces droits à la DEEE, vu que cette dernière est compétente pour l'économie forestière et l'industrie du bois.

Article 45f (nouveau)

Selon l'alinéa 1 de cet article, le service compétent de la DEEE (soit l'OFDN) conclut un contrat de gestion de droit public avec l'entreprise forestière. Ce contrat est soumis à l'approbation de la DEEE (al. 2).

Le contrat de gestion basé sur la stratégie de propriétaire au sens des Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques est un outil de pilotage important permettant de définir les principes opérationnels de la gestion des forêts domaniales et les prestations fournies au canton. S'appuyant sur l'article 2 LCFo, il indique les exigences de durabilité et de qualité posées à la gestion et à l'utilisation des forêts domaniales en vue de la fourniture de prestations supplémentaires et définit les modalités de calcul de la taxe de gestion. Il contient également des dispositions sur le controlling, la surveillance et la responsabilité.

L'alinéa 3 précise que le contrat de gestion doit être contrôlé périodiquement. Il convient de l'adapter au besoin. Le rythme des contrôles doit être défini dans le contrat de gestion.

Article 45g (nouveau)

Comme l'entreprise autonomisée sera dotée du statut de société anonyme de droit privé, son personnel sera engagé sur la base de contrats de droit privé.

En matière de prévoyance professionnelle, le personnel de l'entreprise forestière sera assuré auprès de la Caisse de pension bernoise (CPB) contre les conséquences économiques de la vieillesse, de l'invalidité et du décès au sens de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)¹¹. À cet effet, l'entreprise forestière doit conclure un contrat de prestations avec la CPB (voir art. 4, al. 2 et al. 3, lit. b de la loi du 18 mai 2014 sur les caisses de pension cantonales [LCPC]¹²).

Dispositions transitoires

Article T1-1 (nouveau)

Cette disposition transitoire confère au Conseil-exécutif la compétence de prendre, dans le cadre de sa fonction exécutive, les mesures requises pour transformer l'EFD en société anonyme (al. 1). À cet effet, il doit notamment préparer la fondation de la société anonyme, nommer les organes, souscrire des actions et inscrire la société au registre du commerce. Il peut toutefois se faire représenter par l'un de ses membres si ces procédures nécessitent des actes juridiques qui requièrent la forme authentique (al. 3).

En outre, l'article 69, alinéa 2 ConstC confère au Conseil-exécutif le droit de statuer en dernier recours sur les dépenses inhérentes à l'externalisation de l'EFD (al. 2). Cette délégation des tâches financières se limite à un objet précis et le montant prévisible de la dépense est défini (voir point 8.2 pour informations plus détaillées). La présente loi étant soumise au vote populaire (voir art. 62 ConstC), les droits populaires sont sauvegardés. De ce fait, il ne ferait aucun sens que le Grand Conseil accorde une seconde autorisation de dépenses avec possibilité de référendum financier (ce double vote porterait en effet sur deux objets pratiquement identiques).

Article T1-2 (nouveau)

L'alinéa 1 de cette disposition transitoire vise à garantir que la nouvelle employeuse (à savoir la nouvelle société anonyme) reprend tous les rapports de travail (y c. contrats d'apprentissage)

¹¹ RS 831.40

¹² RSB 153.41

existant au sein de l'actuelle division EFD de l'OFDN. Ces derniers seront transférés de par la loi à la nouvelle société anonyme au moment de sa fondation et remplacés par des rapports de travail de droit privé. La date de fondation déterminante est la date d'inscription de la société au registre du commerce (art. 643 CO). Cette procédure permet d'assurer la continuité des rapports de travail : les collaboratrices et collaborateurs pourront dans une large mesure poursuivre les activités menées avant la transformation de l'EFD en organisme de droit privé. L'entreprise forestière externalisée reprend donc les rapports de travail préexistants en sa qualité d'employeur. L'externalisation n'entraînera ni licenciements ni suppressions de postes. L'article 30 (Résiliation à la suite de la suppression d'un poste) de la loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers)¹³ et les dispositions de l'ordonnance du 16 septembre 2020 sur le placement du personnel (OPlac)¹⁴ n'entreront donc pas en application.

Avec le transfert légal, les rapports de travail seront automatiquement assujettis aux dispositions du code civil concernant le contrat de travail (art. 319 ss CO). Les dispositions de la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail, LTr)¹⁵ deviennent elles aussi pleinement applicables dès la date du transfert.

La nouvelle société anonyme conclura de nouveaux contrats de travail avec le personnel auparavant engagé par l'EFD (alinéa 2). Elle définira les conditions d'engagement de ce dernier dans son propre règlement du personnel, dont le contenu s'inspirera de la législation cantonale sur le personnel – dans le respect de ce qui est permis par la loi et judicieux pour l'entreprise. Ainsi, des primes de fidélité sont par exemple également prévues à l'avenir ; par souci de continuité, la totalité des années de service fournies pour l'EFD seront prises en compte.

L'alinéa 3 prévoit que le personnel transféré depuis la division EFD de l'OFDN se voit garantir le même traitement brut que celui qu'il percevait au moment où l'entreprise a été fondée en tant que société anonyme. Le traitement brut visé est celui mentionné à l'article 68 LPers, allocations et indemnités non comprises. Le transfert vers le nouvel organisme de droit privé n'entraînera donc aucune réduction du salaire brut.

7. Place dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

La transformation de la division EFD de l'OFDN en une société anonyme de droit privé et le transfert de la gestion des forêts domaniales à ce nouvel organisme représentent un grand pas vers l'atteinte des objectifs stratégiques suivants du programme gouvernemental de législature 2023-2026¹⁶ :

- Objectif 1 : L'intégration de la future entreprise forestière au réseau des instituts de recherche et de formation du domaine forestier (en particulier la Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires [HAFL], la Haute école spécialisée bernoise [BFH] et l'Institut fédéral WSL) favorise le développement d'un écosystème de l'innovation dans les domaines de l'économie forestière et de l'industrie du bois, ce qui contribuera à la protection des forêts et à la préservation des fonctions forestières.
- Objectif 5 : Les bases d'un développement durable effectif dans le domaine forestier sont améliorées. Le fait de renforcer l'industrie du bois indigène en garantissant un approvisionnement fiable en bois brut permet de réduire l'empreinte écologique à l'étranger et de contribuer à la protection du climat.

¹³ RSB 153.01

¹⁴ RSB 153.011.2

¹⁵ RS 822.11

¹⁶ ACE 1239/2022 du 30 novembre 2022

8. Répercussions financières

8.1 Plan d'affaires

Un plan d'affaires détaillé a été élaboré pour la nouvelle société anonyme en 2021. Il est basé sur les comptes 2020 et le plan intégré « mission-financement » 2022-2025. Les chiffres ci-dessous ont donc été obtenus à partir de ces deux documents. Les résultats des comptes 2021 ont fait l'objet d'une analyse. Comme ils se situent dans la limite des scénarios décrits, il n'a pas été jugé nécessaire de réviser le compte de résultats prévisionnel. Ces contenus continueront d'être examinés annuellement. Avant l'adoption du projet à l'attention du Grand Conseil, le plan d'affaires sera actualisé sur la base des chiffres les plus récents.

Dans le compte de résultats prévisionnel, les résultats annuels prévisibles en cas de *statu quo* ont été comparés à ceux attendus pour l'entreprise forestière externalisée. Selon le tableau comparatif des excédents de revenus ci-dessous, l'externalisation est plus rentable que le *statu quo* compte tenu de la taxe de gestion forfaitaire.

Comparaison entre les deux modèles (montant en CHF)	2025	2026	2027	2028	2029	2034
<i>Statu quo</i> (prév.)	73 610	188 610	303 610	308 110	315 610	333 610
Entreprise externalisée (prév.)	86 057	309 557	554 807	667 432	802 557	1 597 557
Différence	12 448	120 948	251 198	359 323	486 948	1 263 948

Dès la première année (2025), les projections effectuées pour les deux variantes laissent présager de meilleurs résultats annuels pour l'entreprise externalisée, et l'écart entre les variantes se creuse rapidement après la période de lancement et le développement de nouvelles prestations. Même dans les scénarios les plus prudents, la valeur capitalisée de l'externalisation est de 10 % supérieure à celle du *statu quo*. Selon le plan financier, il faut compter quatre à cinq ans pour compenser les coûts de 1,7 million de francs consentis par le canton pour transformer l'EFD en société anonyme.

L'entreprise forestière autonomisée devra trouver une solution pour remplacer les prestations d'assistance auparavant fournies par le canton : soit elle constitue en son sein une équipe capable de les fournir, soit elle fait appel à un fournisseur externe (voir point 9). Les charges y relatives sont incluses dans le montant d'environ 700 000 francs prévu pour financer la fondation et la mise sur pied de la société anonyme. Ce montant est à la charge de cette dernière. Les charges supplémentaires occasionnées par les frais d'exploitation (env. CHF 230 000.-- par an) sont inscrites dans le plan d'affaires. Elles sont similaires à celles grevant actuellement les comptes de l'EFD pour les prestations internes d'assistance informatique, financière, comptable et RH. De plus, l'EFD utilise déjà des systèmes d'exploitation préliminaires pour la planification forestière, la saisie des données d'exploitation et la logistique. Sans compter que les coûts administratifs inhérents aux interfaces avec les systèmes cantonaux et aux doubles saisies disparaîtront, ce qui réduira les frais administratifs de l'entreprise.

8.2 Répercussions sur le compte d'État et autorisation des dépenses

L'externalisation aura les répercussions suivantes sur le compte d'État du canton de Berne :

- Bilan : l'externalisation n'aura aucune incidence sur le bilan, elle entraînera uniquement des transferts de fortune.
- Une dépense unique de 2,5 millions de francs viendra grever le compte des investissements.
- L'évolution prévisible de l'entreprise forestière externalisée dégrèvera le compte de résultats, ce qui permettra de compenser les coûts de la procédure de transformation à la charge du canton. Les calculs correspondants seront vérifiés et actualisés en 2023, sur la base des résultats des comptes 2021 et 2022 (voir point 8.1). Pour l'heure, il est prévu que le canton profite dès le départ de la taxe de gestion forfaitaire, qui se montera au début à 10 francs par hectare et donc à quelque 125 000 francs par an. La taxe de gestion liée aux résultats qu'il est prévu d'introduire si les affaires marchent bien représentera une autre source de revenus, de même que les loyers perçus pour les bâtiments que l'entreprise forestière externalisée devra louer aux conditions du marché pour ses travaux d'exploitation.

La dépense totale devant être approuvée pour le projet comprend les éléments suivants (base : plan d'affaires) :

- Les éléments du patrimoine (patrimoine financier) qui sont aujourd'hui librement disponibles sont convertis en dépenses liées (coûts d'acquisition) en vue de la participation à la nouvelle société anonyme. Un montant de 1,3 million de francs net est affecté à cette fin. Il s'agit des créances de l'actuelle division EFD de l'OFDN, qui font partie intégrante du patrimoine financier cantonal, après déduction des engagements financiers.
- Les fonds d'exploitation (biens immobilisés) d'une valeur de 1,2 million de francs appartenant à la division EFD de l'OFDN seront transférés dans la nouvelle société anonyme en tant qu'apports en nature. Il convient de les reporter sur le poste réservé aux participations dans les comptes cantonaux. Cette transaction doit être comptabilisée en tant que désinvestissement d'immobilisations corporelles et investissement dans la participation.
- Les dépenses nécessaires pour la mise en œuvre (coûts de transformation externes) se montent à 1,4 million de francs (y c. réserves). Elles ne comprennent pas les coûts de l'étude préliminaire effectuée jusqu'à mai 2022, qui se montaient à quelque 345 000 francs (par analogie avec l'article 143, alinéa 3 de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations [LFP]¹⁷). La nouvelle société anonyme devra contribuer au financement de ces coûts à hauteur de 700 000 francs. Les dépenses doivent être autorisées d'après le montant brut.

La dépense à autoriser se monte ainsi à 3,9 millions de francs au total. La compétence en matière d'autorisation de dépenses doit être déléguée au Conseil-exécutif, comme mentionné au point 6 (explications concernant la nouvelle disposition transitoire T1-1).

8.3 Capital propre ou emprunt

Les activités de l'entreprise forestière autonomisée sont soumises à d'importantes fluctuations causées notamment par les dégâts naturels ou les variations du marché. L'entreprise doit disposer d'un capital propre suffisant pour y faire face. Elle devrait pouvoir l'acquérir via le transfert des actifs et passifs actuellement imputés à la division EFD de l'OFDN. Selon le plan d'affaires, il en résultera un capital propre de 1,8 million de francs. Il n'est pas nécessaire de financer les coûts restants d'une autre manière. Le plan d'affaires prévoit toutefois d'augmenter le montant des capitaux propres durant les premières années d'exploitation. Plus le montant initial du capital propre est bas, plus il faut de temps pour atteindre le niveau requis de capital propre librement disponible. Dans la phase initiale, la liquidité pourra être garantie au moyen d'un compte courant du canton. Dans l'optique d'atteindre une base suffisante de capital propre,

¹⁷ RSB 621.1

remplacer ce dernier par des capitaux de tiers (en particulier des emprunts) semble peu judicieux selon le plan d'affaires actuel.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

La transformation de la division EFD de l'OFDN en une société anonyme de droit privé ne requiert aucune restructuration car l'EFD a déjà été optimisée par le passé. La nouvelle entreprise reprendra donc l'ensemble des rapports de travail sans procéder à des licenciements ni à des suppressions de postes.

Comme mentionné au point 6 (Commentaire des articles), la future société anonyme définira ses conditions d'engagement dans son règlement du personnel, dont le contenu s'inspirera de la législation cantonale sur le personnel (compte tenu de ce qui est permis par la loi et judicieux pour ladite société). Ainsi, des primes de fidélité sont par exemple également prévues à l'avenir et la société prendra en compte l'intégralité des années de service fournies par le personnel au service de l'EFD. Le personnel sera par ailleurs assuré auprès de la CPB pour ce qui est de la prévoyance professionnelle.

Les organes de direction stratégique et opérationnelle de la société anonyme seront rémunérés conformément aux principes directeurs des Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques et des normes en vigueur dans le secteur de l'économie forestière.

En tant que société anonyme, la future entreprise forestière ne disposera plus des prestations d'assistance actuellement fournies à l'EFD par l'OFDN, la DEEE et des offices d'autres Directions dans les domaines des technologies de l'information et de la communication (TIC), du personnel, de la communication, des finances et de la comptabilité. En contrepartie, le canton devra assumer des tâches de surveillance (surveillance de la participation dans la nouvelle entreprise et réexamen régulier du contrat de gestion) et les charges qui en résultent. Il doit appliquer les modifications correspondantes à l'aide du nombre de postes autorisés.

10. Répercussions sur les communes

Le projet n'a pas de répercussions directes sur les communes. L'externalisation ne modifie en rien les prestations de l'entreprise forestière autonomisée et leur financement ; pour les communes possédant des forêts, elle sera éventuellement l'occasion de développer de nouvelles possibilités de collaboration dans le domaine de la gestion forestière.

11. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

L'évaluation sur la base de la *check-list* pour l'analyse de l'impact de la réglementation a montré que cette affaire n'a pas d'impact significatif sur la charge administrative ou financière des entreprises ou sur l'économie dans son ensemble. La transition vers une gestion des forêts domaniales encore plus fortement axée sur les principes entrepreneuriaux devrait plutôt s'avérer positive pour l'économie forestière et l'industrie du bois : en visant une économie forestière plus performante et une meilleure gestion des risques, cette transition contribuera également à garantir la résilience des forêts face au changement climatique. Le canton pourra ainsi remplir plus facilement son mandat légal – à savoir veiller à ce que la forêt continue de remplir ses précieuses fonctions – au moyen des ressources publiques limitées dont il dispose. Enfin, le fait de disposer d'un système de gestion professionnel des forêts domaniales permettant de garantir les prestations de mise à disposition fiable du bois, de protection, de promotion de la biodiversité et autres ne peut être que bénéfique pour la société et l'économie.

La transformation de la division EFD en société anonyme ne doit pas entraîner de concurrence ni de modifications négatives dans la collaboration avec les entreprises privées. À cet égard, rien ne changera pour ce qui est de la mise à disposition de bois brut, des cours de sylviculture et de la pépinière forestière : l'entreprise forestière autonomisée se contentera de développer des prestations directement liées à la surface forestière dont elle assure la gestion, et ce en collaboration avec des entreprises privées spécialisées. Il n'y aura pas de concurrence illicite avec des tiers, car la fourniture de prestations dépend du droit de disposer de la surface forestière correspondante, or les forêts domaniales ne représentent que 7 % de la surface forestière dans le canton de Berne. Il n'y aura pas non plus de distorsion de la concurrence.

L'entreprise forestière externalisée conservera le système de certification reconnu et le plan de protection de la nature appliqués jusqu'à présent en vue de garantir la durabilité de l'économie forestière. Elle se référera aux plans forestiers régionaux pour délimiter les surfaces dévolues à la protection de la nature. Sur la surface restante, elle devra renforcer la biodiversité en forêt dans le cadre de ses tâches de gestion et du programme d'encouragement correspondant. Il est également prévu de renforcer le mécénat écologique et les prestations de protection du climat, deux mesures elles aussi bénéfiques pour l'environnement et l'économie.

Enfin, l'entreprise forestière externalisée veillera à garantir et développer continuellement les prestations fournies à la société par les forêts domaniales, que ce soit en assumant ses tâches de gestion et d'entretien ou en proposant de nouvelles offres dans le domaine des loisirs et des activités récréatives. Elle conclura des conventions claires pour garantir la bonne utilisation des forêts domaniales et faire en sorte qu'elles restent des sites naturels de qualité que la population peut fréquenter en toute sécurité.

12. Résultat de la procédure de consultation

(À remplir à l'issue de la procédure de consultation)

13. Proposition

Au vu des explications qui précèdent, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver la présente modification législative.