

# Un regard sur la politique forestière suisse (essai)

Guillaume de Buren | Chaire de politiques publiques et durabilité, Institut de hautes études en administration publique (CH)\*

## A review of Swiss forestry policy (essay)

In the form of an essay, the author proposes a review of the reasons behind the recent changes in forestry policy. He identifies two explanatory elements and goes into these in more detail: the loss in cohesion in sectorial forestry logic since the 1980s, and the internal division which has arisen on account of the failure to put through the partial revision of the Federal Forestry Law. Firstly, it is clear that forestry practice continues to function on a sectorial basis, even though the management of resources increasingly extends between sectors. Accordingly, he also sees forestry management as being restricted by exterior influences. Secondly, the dichotomy between production and protection weakens the forestry community. The author hopes forestry will be able to overcome these problems and thus become (once more) an influential political protagonist.

**Keywords:** forest policy, internal divergence, multifunctionality, forest organisation, Vaud, Switzerland  
**doi:** 10.3188/szf.2011.0205

\* quartier UNIL Mouline, CH-1015 Lausanne, courriel guillaume.deburen@idheap.unil.ch

Objet d'étude des sciences naturelles, la forêt offre aussi un terreau fertile pour les sciences sociales. Autour des questions forestières se dressent des enjeux sociaux qui marquent les époques. Les régulations qui émergent pour y répondre, sont l'objet d'étude de l'analyse de politiques publiques, à mi-chemin entre l'histoire, la science politique et le droit. Dans une approche néo-institutionnaliste, les acteurs et les institutions s'influencent réciproquement et de manière itérative. Le cadre d'analyse proposé par Knoepfel (Knoepfel et al 2006) nous permet de décrypter ces interactions. Notre lecture se base sur nos recherches en cours, réalisées dans le cadre d'une thèse de doctorat en administration publique. Elle s'appuie sur une analyse de données qualitatives, collectées au cours d'entretiens semi-directifs. Cet article est un essai qui s'appuie sur une étude plus détaillée<sup>1</sup>.

Pour l'observateur extérieur que nous sommes, la politique forestière fédérale apparaît comme un long fleuve aux méandres doux, dont émane une impression de stabilité et de cohérence. En y regardant de plus près, cette impression est contredite dans la période récente, plus tumultueuse. Quelles causes peuvent être identifiées pour expliquer les conséquences observables au quotidien? Comprendre l'origine des difficultés auxquelles sont confrontées au-

jourd'hui les acteurs de la forêt peut – nous en sommes convaincus – contribuer à influencer les reconfigurations en cours. Tel est le questionnement qui motive cette contribution. Dans les paragraphes qui suivent, nous proposons un éclairage sur deux ruptures: l'effritement de la logique sectorielle et l'émergence d'un clivage interne au corps forestier.

## Effritement de la logique sectorielle

En Suisse, le corps forestier a longtemps été une référence d'unité et de cohérence. Le haut degré d'expertise a été rendu possible par la qualité de la formation, mais aussi par l'uniformité du parcours académique de ses membres. Depuis la naissance de la Société forestière suisse en 1843 (Schüler 2002) jusqu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, nous observons une forte intégration verticale des acteurs investis de la politique forestière (Knoepfel et al 2006). Ce corps administratif connaît des règles informelles, un habitus (Bourdieu 1972), qui structurent les actions de ses membres et les rendent prévisibles. Toutefois cette forme d'organisation peut aussi être à l'origine d'un

<sup>1</sup> DE BUREN G, Gestion des forêts et politique forestière en Suisse. Lausanne: IDHEAP, Working Paper. A paraître.

«enfermement défensif», voire d'un «aveuglement professionnel» (Knoepfel et al 2006) comme le dénonce le rapport d'évaluation de la Commission de gestion du Conseil national (FF 1992 1422) au sujet de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP). Pour prendre la mesure de cette critique, il est nécessaire de replacer la situation décrite dans les évolutions du contexte.

Au milieu des années 1980, l'épisode de la «mort des forêts» oppose les milieux écologistes aux industries automobile et chimique. Il apparaît que les écologistes (et non le corps forestier) ont intentionnellement instrumentalisé le débat pour renforcer la législation sur la protection de l'air (Knoepfel et al 2010). La forêt a symbolisé l'atteinte concrète à la nature justifiant l'instauration d'une limitation des émissions de soufre dans l'Ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985 (OPair, RS 814.318.142.1). Au-delà de ce résultat, cet épisode participe à un bouleversement profond de l'ensemble des politiques environnementales décrit comme un «tournant écosystémique» (Aubin et al 2006). Depuis lors, la logique sectorielle s'est progressivement vue supplanter par une gestion transversale interressources (Knoepfel et al 2010). Parallèlement, il apparaît dans notre recherche qu'à partir des années 2000, le corps forestier (et surtout sa tête dans l'Administration fédérale) voit progressivement sa capacité d'orienter la politique forestière amoindrie par les interventions extérieures au secteur forestier.

Un bon exemple en est l'Ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques du 18 mai 2005 (ORRChim, RS 814.81). Cette ordonnance renforce les dispositions applicables aux zones de protections des eaux souterraines (zones S), induisant d'importants surcoûts pour l'exploitation forestière (Spjevak & Bürgi 2008), sans qu'aucune compensation ne soit obtenue. En observant les étapes qui aboutissent à l'ORRChim, nous distinguons une forte implication des acteurs de l'eau et de l'agriculture, alors que les acteurs forestiers restent passifs.

Plus récemment, la méthode utilisée par les hydrogéologues pour déterminer les zones S en milieu karstique (méthode EPIK) a été remise en cause. Le politologue s'attend donc à observer un jeu des acteurs forestiers pour influencer le débat en leur faveur, mais rien de tel ne transparait. Au cours des entretiens que nous avons réalisés à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et dans les cantons, aucun membre du corps forestier n'avait connaissance de cette discussion parmi les acteurs de l'eau.

Les logiques des différentes politiques environnementales (forêt, agriculture, eau, air, etc.), dites ressourcielles, sont aujourd'hui coordonnées dans une logique transversale (Knoepfel et al 2010)<sup>2</sup>. Dès lors, si les acteurs forestiers se limitent à une approche sectorielle, il n'est pas étonnant qu'ils perdent la main sur «leur» politique forestière. Ce hiatus

entre la logique forestière sectorielle et les nouvelles règles du jeu transversales nous semble être un élément essentiel pour comprendre pourquoi la politique forestière n'est plus aujourd'hui pilotée par les seuls forestiers. Certes, au niveau fédéral, l'intégration de la direction des forêts dans l'OFEFP, puis dans l'OFEV a brisé l'organisation sectorielle. Cependant, les individus que nous avons rencontrés continuent à se percevoir et à agir en référence à l'ancien corps administratif. Ceci s'explique peut-être par le constat que ce personnel est encore composé presque exclusivement d'ingénieurs forestiers, là où des généralistes (juristes, économistes, etc.) seraient attendus.

## Emergence d'un clivage interne

A cette évolution du contexte s'ajoute une évolution interne qui a émergé lors de la révision partielle de la Loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 (LFo, RS 921.0). Autour du processus de redéfinition de la politique forestière, entamé par l'OFEV dans le cadre du Programme forestier suisse (PFS), deux perspectives s'affrontent: l'économie forestière s'engage dans une logique marchande et s'oppose aux tenants d'une gestion patrimoniale des forêts (Graf Pannatier 2005). Ceci s'observe par un enchaînement d'éléments: en 2002, la publication du projet cantonal bernois «Galileo», suivie en 2003 des «Huit Thèses» d'Economie forestière Suisse (EFS) s'inscrivent dans une même démarche marchande. Il s'agit pour les auteurs de provoquer un «changement de paradigme» (Rösti et al 2002), ou encore de «donner un signal et déclencher une révision de la politique forestière» (EFS 2003). Pour eux, la forêt doit être libérée de son «étroit corset étatique hérité du XIX<sup>e</sup> siècle» (EFS 2003) pour permettre une exploitation rentable. Ces interventions sur la scène publique expriment une rupture. Ici, certains membres du corps forestier se détachent avec l'intention affirmée de modifier les règles du jeu en leur faveur.

La réaction des défenseurs de la gestion patrimoniale prend la forme de l'initiative populaire «Sauver la forêt suisse». Bien que portée par l'association Helvetia Nostra de Franz Weber, cette démarche est bel et bien la réponse d'acteurs forestiers qui utilisent les réseaux écologistes pour bloquer le jeu d'autres acteurs forestiers.

L'affrontement entre les visions marchande et patrimoniale de la gestion forestière se cristallise autour de la notion de multifonctionnalité. Bien que mentionnée dans la législation (LFo, art. 1, al. 1, lettre c), la multifonctionnalité n'y est pas définie

<sup>2</sup> Voir également: KNOEPFEL P, DE BUREN G, Redefining eco-services for resource policy analyses. In: Ingold K, Bisang K, Hirschi C, editors. Umwelt und Gesellschaft im Einklang? Festschrift für Willi Zimmermann. pp. 101-115. A paraître.



*Fig. 1 La politique forestière est influencée par de nombreux acteurs extérieurs (agriculteurs, gestionnaires de l'eau, écologistes, assureurs, producteurs d'énergie...).*

explicitement. Pour distinguer les positions, nous utilisons les qualificatifs fort et faible, par analogie avec le débat sur la notion de durabilité (Neumayer 2003):

- La multifonctionnalité forte implique la simultanéité sur une même surface. Elle fournit aussi bien une production de bois qu'un espace de délasserment et qu'une protection des sols et de la biodiversité.
- La multifonctionnalité faible consiste en une différenciation entre les parcelles. Chacune remplit une fonction prioritaire (forêt de protection, réserve naturelle ou production). Ensemble, elles se complètent pour fournir une multifonctionnalité sur un grand espace boisé.

Le premier projet de révision de la LFo prend le parti d'une multifonctionnalité faible, inspirée de «Galileo» et des «Huit Thèses». Face à la crainte d'une libéralisation de l'exploitation sylvicole, les initiants proposent d'ancrer la multifonctionnalité forte dans la constitution (FF 2007 3629). Derrière cette distinction sémantique se cachent des enjeux substantiels, en termes d'assouplissement des restrictions et de financement des prestations forestières (Neet & Métraux 2010). Telle est, dans les grandes lignes, notre lecture de la discorde.

Nous percevons ici un clivage interne au corps forestier qui se trouve désarticulé par la dichotomie protection – exploitation. Cette polarisation interne est arbitrée tant bien que mal par l'Administration fédérale, qui réagit par l'élaboration d'un «filet de sécurité minimal» (Kaufmann et al 2010) pour assurer le maintien d'une sylviculture «proche de la nature».

### Que peut-on en retenir?

Ces deux ruptures constituent à l'évidence les deux faces d'une même pièce. La constellation des acteurs de la politique forestière et leurs interactions vivent une profonde mutation. A notre avis, le corps forestier contemporain ne correspond plus à l'idéal type du corps administratif que nous décrivions plus haut. Tout nous porte à penser qu'une page a été tournée et qu'à l'avenir le groupe d'acteurs qui définissent la mise en place de la politique forestière se diversifiera davantage. Aujourd'hui déjà, agriculteurs, écologistes, gestionnaires de l'eau, assureurs, producteurs d'énergie, etc. sont présents et pèsent sur la reconfiguration en cours de la politique forestière (figure 1). Dorénavant, les questions qui se posent sont de savoir d'une part si les acteurs forestiers peuvent se dégager d'une vision sectorielle pour devenir des acteurs influant des autres politiques environnementales (comme celle de l'eau par exemple), et d'autre part s'ils vont prendre acte du clivage interne et s'opposer ou chercher une conciliation? Les raisons d'espérer sont réelles, pour autant que les changements soient compris et des démarches entreprises.

La lecture proposée jusqu'ici identifie la trame sur laquelle se tissent les enjeux forestiers actuels. La redéfinition de la propriété forestière nous semble être un nouvel élément de cette trame. Nous observons que certains acteurs de la politique forestière cherchent à retrouver la libre-disposition sur la propriété privée (Code civil: art. 641), alors que d'autres défendent les acquis des restrictions à la propriété

foncière (Code civil, art. 699 et 702). Concrètement, les débats concernent la modification de l'article 5 de la LFo (sur le défrichement), le rôle des services forestiers (gestionnaires ou régulateurs) et la valorisation des prestations non-bois (compensation financière). Ces thématiques nous renvoient à l'opposition classique entre exploitation et protection. Il est aujourd'hui trop tôt pour prévoir une orientation future, mais assez pour influencer l'issue du débat. Ici encore, les acteurs forestiers ont la possibilité d'agir.

L'analyse de politiques publiques permet de comprendre et d'expliquer des évolutions passées, mais peine à prévoir les changements à venir. Néanmoins, l'expérience permet de tirer certaines leçons générales: premièrement, plus les acteurs agissent tôt dans les politiques publiques, plus il leur est aisé de les influencer (et inversement); deuxièmement, les perdants n'abandonnent jamais! Ainsi, dans son communiqué de presse suite à l'abandon de la révision de la LFo, EFS affirme que «la non-entrée en matière d'aujourd'hui ne saurait signifier un attachement au statu quo»<sup>3</sup>. Selon nous, le blocage de la révision réussi in extremis par les initiants ne doit donc pas laisser penser à un retour à 90 années de stabilité. Les bouleversements récents ne sont pas le fruit du hasard. Ils traduisent des jeux d'acteurs et illustrent des rapports de force. De manière similaire, les évolutions à venir dépendent des jeux actuels. ■

*Soumis: 28 février 2011, accepté (avec comité de lecture): 8 avril 2011*

<sup>3</sup> EFS: Révision de la loi sur les forêts: la non-entrée en matière satisfait les propriétaires forestiers. Communiqué de presse du 12 mars 2008.

## Un regard sur la politique forestière suisse (essai)

Cet article propose un regard, sous forme d'essai, sur les causes des évolutions récentes de la politique forestière fédérale. L'auteur identifie et illustre deux éléments explicatifs: l'effritement de la logique sectorielle forestière depuis les années 1980 et l'émergence d'un clivage interne en marge de l'échec de la révision partielle de la Loi fédérale sur les forêts. Dans un premier lieu, il constate que le monde forestier continue à fonctionner dans une approche sectorielle, quand bien même la gestion des ressources devient de plus en plus intersectorielle. Ce faisant, il voit la gestion des forêts influencée par des initiatives extérieures. En second lieu, la dichotomie production et protection affaiblit le milieu forestier. Il espère que le secteur forestier saura surmonter ces problèmes afin de (re)devenir un acteur politique influent.

## Références

- AUBIN D, NAHRATH S, VARONE V (2006) Paysage et propriété: un retour vers la plura dominia? In: Vander Gucht D, Varone F, editors. Le paysage à la croisée des regards. Bruxelles: La lettre volée. pp. 171–190.
- BOURDIEU P (1972) Esquisse d'une théorie de la pratique. Paris: Droz. 18 p.
- EFS (2003) Huit thèses pour une économie forestière viable. Soleure: Economie forestière Suisse. 16 p.
- GRAF PANNATIER E (2005) L'avenir des forêts suisses. Le Savoie Suisse. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes. 141 p.
- KAUFMANN G, STÄDELI M, WASSER B (2010) Exigences de base d'une sylviculture proche de la nature – Rapport de projet. Berne: Office fédéral environnement. 42 p.
- KNOEPFEL P, LARRUE C, VARONE F (2006) Analyse et pilotage des politiques publiques. Zurich: Ruegger. 384 p.
- KNOEPFEL P, NAHRATH S, SAVARY J, VARONE F, DUPUIS J (2010) Analyse des politiques suisses de l'environnement. Zurich: Ruegger. 410 p.
- NEET C, MÉTRAUX JF (2010) La multifonctionnalité en crise: l'exemple de la politique forestière suisse. In: Galochet M, Glon E, editors. Des milieux aux territoires forestiers: mélanges en l'honneur de Jean-Jacques Dubois. Arras: Artois Presses Université. pp. 245–254.
- NEUMAYER E (2003) Weak versus strong sustainability: exploring the limits of two opposing paradigms. Cheltenham: Edward Elgar. 271 p.
- RÖSTI A ET AL (2002) Projekt GALILEO: Ziel und Wege für eine eigenwirtschaftliche Waldnutzung im Kanton Bern – Schlussbericht. Bern: Volkswirtschaftsdirection Kanton Bern. 55 p.
- SCHÜLER A (2002) La Fondation de la société forestière suisse en l'an 1843 et son rôle dans la politique et législation forestière helvétique. Annales Ponts Chaussées 103: 51–57.
- SPJEVAK S, BÜRGI A (2008) Mehraufwand/Minderertrag in der Waldwirtschaft infolge des Trinkwasserschutzes. Birmensdorf: Eidgenöss. Forsch.anst Wald Schnee Landsch. 54 p.

## Ein Blick auf die schweizerische Waldpolitik (Essay)

In Form eines Essays beleuchtet der Autor die Ursachen der forstpolitischen Entwicklungen der letzten Jahre. Er macht zwei Erklärungsstränge aus, auf welche er näher eingeht: das Abbröckeln der sektoriellen forstlichen Logik seit den 1980er-Jahren und die interne Kluft, die im Zusammenhang mit der gescheiterten Teilrevision des Waldgesetzes entstanden ist. Zum einen stellt er fest, dass die Forstwelt nach wie vor einem sektoriellen Ansatz nachlebt, auch wenn die Ressourcen immer stärker bereichsübergreifend bewirtschaftet werden. Dementsprechend sieht er auch die Bewirtschaftung des Waldes durch Einflüsse von aussen beschnitten. Zum anderen schwächt die Zerteilung in Nutzen und Schützen die forstliche Gemeinschaft. Er hofft, dass die Waldbranche diese Probleme überwinden kann und so (wieder) zu einem einflussreichen politischen Akteur wird.