



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

Prof. Peter Knoepfel

La forêt et les politiques publiques

Conférence présentée au séminaire 2011

de la Société forestière suisse, du 25 juin 2011, à Lausanne (IDHEAP)

Principales sources utilisées :

Guillaume de Buren (2011, à paraître). *Gestion des forêts et politique forestière en Suisse* Working paper de l'IDHEAP 2011 (Chaire politiques publiques et durabilité)

Peter Knoepfel, Stéphane Nahrath, Frédéric Varone (2007). Institutional Regimes for Natural Resources : An Innovative Theoretical Framework for Sustainability, in : *Environmental Policy Analyses*, Berlin: Springer 2007 p. 455-506)

Kurt Bisang (2000). *Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Wald (1870-2000)*. Working paper de l'IDHEAP. Chavannes-près-Renens : IDHEAP

Contributions G. de Buren, J.-F. Métraux et C. Neet dans le Journal forestier suisse n° 7/2011 : La politique forestière vaudoise : une orientation résolument « patrimoine multifonctionnel »

Différentes propositions parlementaires entre 2008 et 2011, notamment de la part d'Erich von Sieben-thal et al. et les réponses du Conseil fédéral

Lausanne, le 23 août 2011

Messages principaux et structure de l'exposé

- **Messages principaux**

- Débloquer le débat après l'échec d'une révision totale de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (RS 921.0.) : surmonter le clivage entre politiques patrimoniales et politiques d'exploitation rentable (à l'image de « Economie forestière suisse – EFS »)
- Proposition d'une troisième voie à l'image de la nouvelle politique fédérale agricole (paiements pour des prestations d'intérêt public qui dépassent les exigences minimales)

- **Structure**

- 1/ La forêt : une ressource et des dizaines de politiques publiques
- 2/ La forêt : propriété foncière d'un bien commun (droit germanique)
- 3/ Le régime institutionnel de la forêt actuel : régime intégré incluant l'obligation d'externalité positive
- 4/ Le paysage actoriel bipolaire
- 5/ Discussions et voies de déblocage

1. La forêt : une ressource et des dizaines de politiques Publiques

- **Les principaux biens et services actuellement prélevés de la ressource forêt et leurs usagers (directs et indirects) (selon les quatre types de services définis par le Millenium Ecosystem Assessment)**

	Produits (biens et services)	Usagers directs	Usagers indirects
Services d'approvisionnement	Bois d'œuvre (Poutres, planches brutes)	Propriétaires, bucherons, transporteurs	Scieurs, charpentiers, ébénistes, parqueteurs, etc.
	Bois d'industrie (Plateaux reconstitués, meubles, pâte à papier)	Propriétaires, bucherons, transporteurs	Industrie de transformation, entreprises de construction, industrie du papier
	Bois-énergie (Buches, pellets, copeaux)	Propriétaires, bucherons, transporteurs	Marchands et consommateurs de bois de chauffage
	Fruits (Baies, noix, châtaignes, etc.)	Cueilleurs (évtl. commerciaux), <i>Nature</i>	Consommateurs, biologistes (observation)
	Champignons	Cueilleurs (évtl. commerciaux), <i>Nature</i>	Consommateurs, biologistes (observation)
	Flore	<i>Nature</i>	Botanistes (observation)
	Gibier	Chasseurs <i>Nature</i>	Bouchers, consommateurs Biologistes (observation hors chasse)
	Faune non chassée	<i>Nature</i>	Ornithologues (observation)
	Zone de pâture	Propriétaires fonciers, exploitants de pâturage boisé	Propriétaires du bétail mis en alpage
	Services de régulation	Stabilisation du sol et du manteau neigeux (retenue avant la mise en mouvement)	Habitants de zones exposées proches, propriétaires d'infrastructures
Pare-pierres, pare-avalanches (absorption des chocs)		Habitants de zones exposées proches, propriétaires d'infrastructures	Tourisme, promoteurs immobiliers
Lutte contre les crues (absorption des pics)		Habitants de zones exposées éloignées, propriétaires d'infrastructures éloignées	Transports, villes en aval, tourisme
Protection des sources		Propriétaires fonciers des sources, <i>Nature</i>	Exploitants de captage
Services de soutien	Filtration et épuration des eaux	<i>Nature</i>	Exploitants de captage, consommateurs
	Photosynthèse, production d'oxygène	<i>Nature</i>	Tous les consommateurs d'oxygène
	Biodiversité	<i>Nature</i>	Tous, biologistes (observation)
	Biotoques (habitat)	<i>Nature</i>	Tous, biologistes (observation)
	Obstacle : Brise-vent et anti-bruit	Habitants de zones exposées proches, <i>Nature</i>	Tous
Services culturels	Paysage	Tous	Secteur du tourisme et de l'immobilier
	Odeurs, ambiance, terrain d'apprentissage et d'expérience	Promeneurs	Tous
	Terrain de délassement et sport	Promeneurs, sportifs	Tous
	Location d'installations d'accueil (refuges)	Organisateurs	Participants
	Grandes manifestations publiques	Organisateurs	Participants

de Buren (2011, à paraître) *Gestion des forêts et politique forestière en Suisse* Working paper de l'IDHEAP 2011, p. 25

- **Années 1980 : pour chaque bien et service une politique publique et une communauté d'acteurs spécifique**

- Situation du début des années 90 (avant les différents mouvements d'intégration)
- Exemples
 - Bois d'œuvre : politique de la construction
 - Champignons : politique alimentaire et politique de la santé publique
 - Flore : politique de la protection de la nature
 - Gibier : politique de la chasse
 - Pare-pierres, pare-avalanches : politique de la lutte contre les catastrophes naturelles
 - Filtration et épuration des eaux : politique alimentaire (eau potable) et politique de protection des eaux
 - Biotope (habitat) : politique de la protection de la nature
 - Puits de CO² : politique énergétique puis, politique environnementale
 - Grandes manifestations publiques : politique de l'aménagement du territoire
 - Etc.
- Et la politique forestière ?
 - Reste axé sur l'ensemble de la ressource forestière (maintien quantitatif et qualitatif) en délimitant les différents usages en fonction de la capacité de renouvelabilité des ressources forestières : interdiction de coupe rase, obligation de reboisement après déboisement ; police forestière

- La politique forestière « reste dans la forêt » est fortement axée sur la gestion du prélèvement du bois grâce à l'« effet sillage » / « Kielwassereffekt »
- Mouvement successif d'intégration des politiques sectorielles autour du tournant écologique de la politique forestière ancrée dans la nouvelle Loi sur les forêts de 1991
 - Mouvement généralisé et approuvé à maintes reprises par le peuple suisse (à l'image de la politique agricole, énergétique, militaire, touristique, etc.)
 - Intégration par étapes de la politique forestière dans celle de la protection de la nature et du paysage (1985), puis dans l'OFEFP (29 juin 1989), puis dans le nouvel Office fédéral de l'environnement (OFEV) englobant l'Office fédéral des eaux et de la géologie (2006)
 - « Écologisation », « déssectorialisation progressive des politiques d'exploitation et de protection »
- Succès des acteurs « externes » de la forêt : instrumentalisation de la politique forestière pour la protection de l'air (« mort des forêts » : 1985) ; protection des eaux (zone de captage d'eau potable en forêt – 42 % « eau forestière » de haute qualité sans besoin de traitement)
- Absence d'exigence de compensation quelconque de la part des milieux forestiers (effet sillage)

2. La forêt : propriété foncière d'un bien commun (droit germanique)

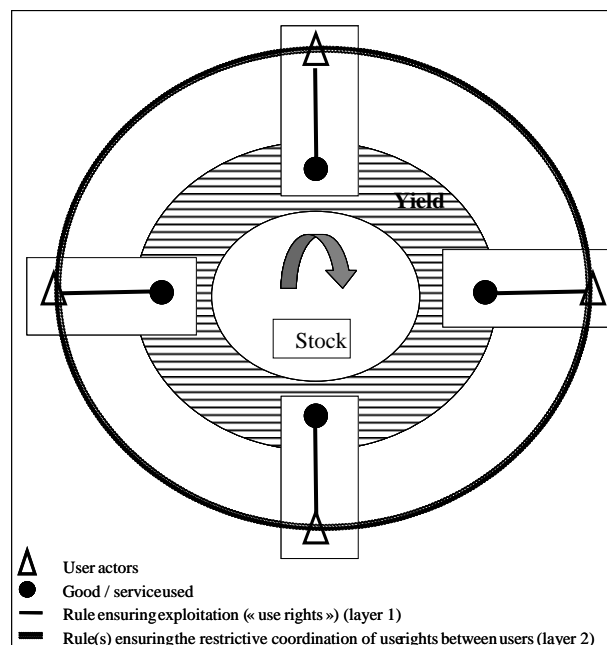
- **Dichotomie fondamentale : le bois est un bien privé, la forêt est un bien commun**
 - Bien commun : existence de multiples droits d'usage de non-proprétaire = rejet de l'exclusion et pourtant existence de rivalité
 - Le sol et chaque plante individuelle sont régis par le droit réel général (comme le sol en zone agricole ou constructible) dans le sens du droit romain (principe de l'accession)
 - La forêt : le droit réel forestier a repris, pour des raisons politiques (acceptabilité politique du Code civil), une forte composante du droit germanique.
 - Le droit réel forestier se distingue du droit réel ordinaire (CC art. 641 SS) par le droit de chacun au libre accès aux forêts et aux pâturages d'autrui qui peut s'approprier des baies, des champignons et d'autres menus de fruits sauvages, conformément à l'usage local à moins que l'autorité compétente n'ait édictée dans l'intérêt des cultures, des défenses spéciales limitées à certains fonds (ancienne version de l'art. 699)
 - Expression du principe « Eigentum verpflichtet » (propriété oblige) (selon l'art. 13 du Deutsches Grundgesetz)
 - Cette conception germanique du droit réel forestier englobe l'obligation, non compensée ou indemnisée, du propriétaire foncier
 - d'accepter l'exercice des droits de tiers sur sa parcelle
 - de fournir des prestations nécessaires pour la jouissance de ses droits (reboisement, dédommagement en cas d'accident, etc.)

- **Le prix pour la privatisation ou la communalisation des forêts relevait donc de l'obligation des nouveaux propriétaires de fournir des prestations d'intérêt public**
 - obligation qui montre bien qu'une forêt n'est pas simplement une addition de plantes individuelles (telles qu'on les trouve aussi en zone à bâtir et, surtout, en zone agricole)

3. Le régime institutionnel de la forêt actuel : régime intégré incluant l'obligation de produire des externalités positives

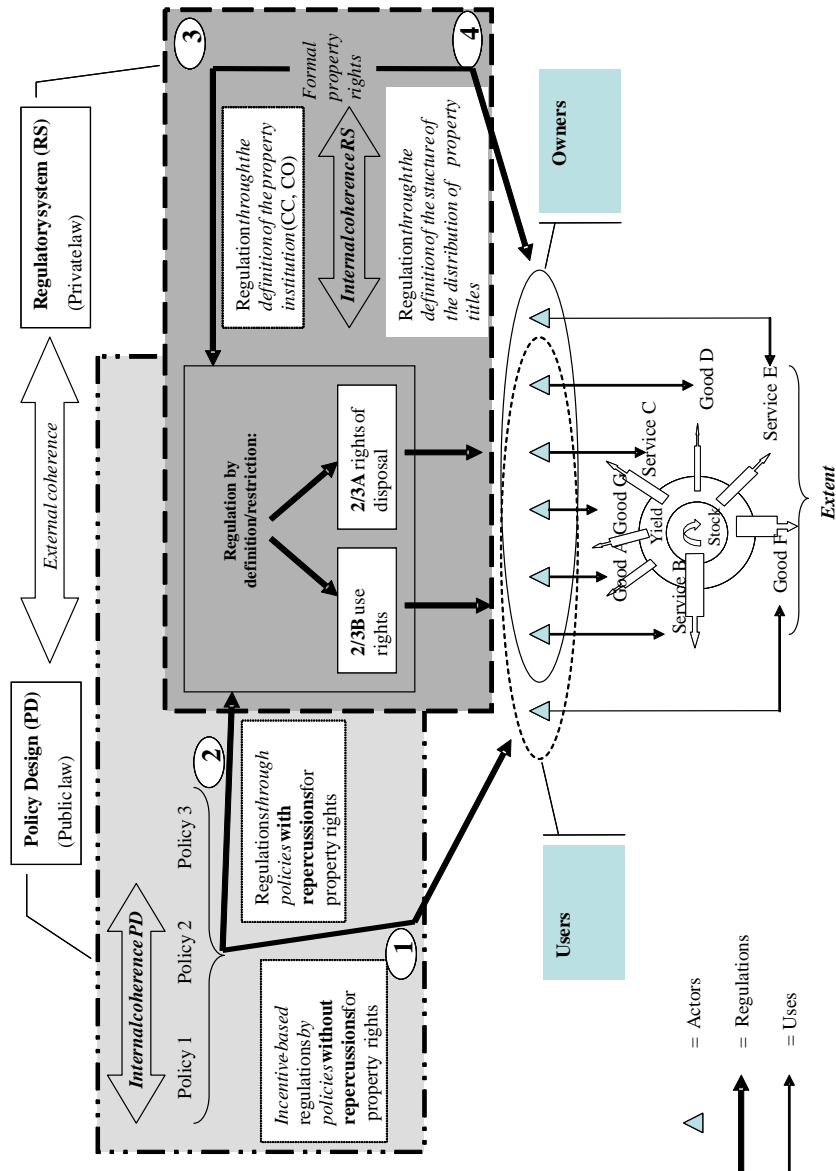
- **Définition**

- Un régime institutionnel consiste dans l'ensemble des règles – de droit public et privé – qui attribue aux usagers intéressés des droits d'usage
 - définissant, de manière précise, le contenu de ces droits
 - instituant des mécanismes plus ou moins contraignants pour résoudre d'éventuelles rivalités/complémentarités entre ces droits, et ceci
 - en fonction, plus ou moins explicite, de l'ensemble des biens et/ou des services (homogène et/ou hétérogène) mis à disposition par la ressource concernée



Knoepfel et al. (2007) Institutional Regimes for Natural Resources : An Innovative Theoretical Framework for Sustainability, in : *Environmental Policy Analyses*, Berlin: Springer 2007, p. 467

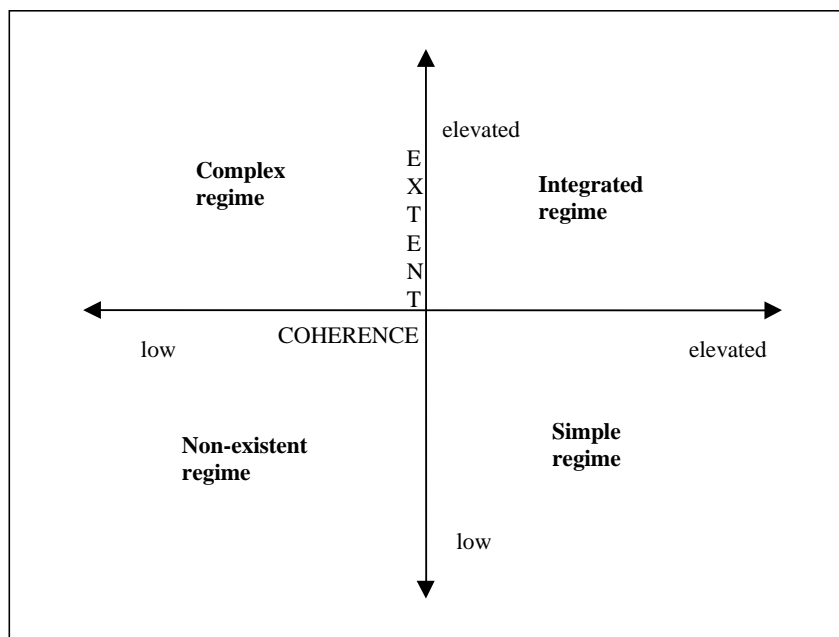
- **Fonctionnement des RI**



Knoepfel et al. (2007) Institutional Regimes for Natural Resources : An Innovative Theoretical Framework for Sustainability, in : *Environmental Policy Analyses*, Berlin: Springer 2007, p. 485

- **Quatre types de regimes**

- Etendue du régime : degré de la couverture de l'ensemble des usages réellement faits des biens et/ou services prélevés (faible étendue : risque de prélèvement sauvage)
- Cohérence : degré de coordination (contraignante) permettant, ou non, d'éviter des rivalités non régulées entre différents usages régulés



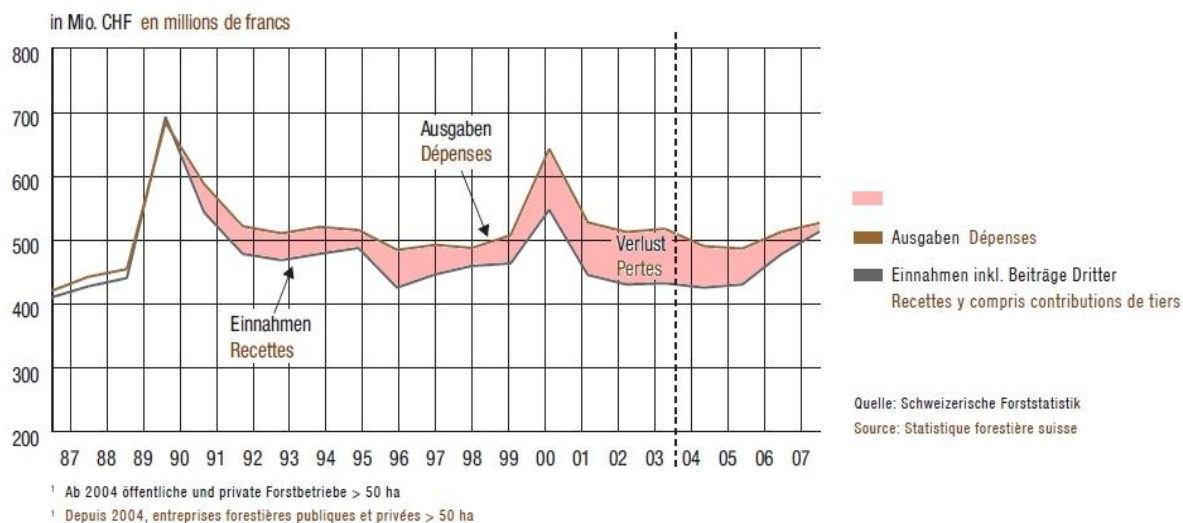
Knoepfel et al. (2007) Institutional Regimes for Natural Resources : An Innovative Theoretical Framework for Sustainability, in : *Environmental Policy Analyses*, Berlin: Springer 2007, p. 489

- **Le RI Suisse de la ressource forêt est un régime intégré**

- Degré de couverture des usages des biens et services prélevés élevé
- Bonne coordination entre les politiques publiques
- Absence de contradiction éclatante entre la réglementation des droits d'usage par le droit privé et les politiques publiques (« acquis » du droit réel forestier figurant dans le Code civil)

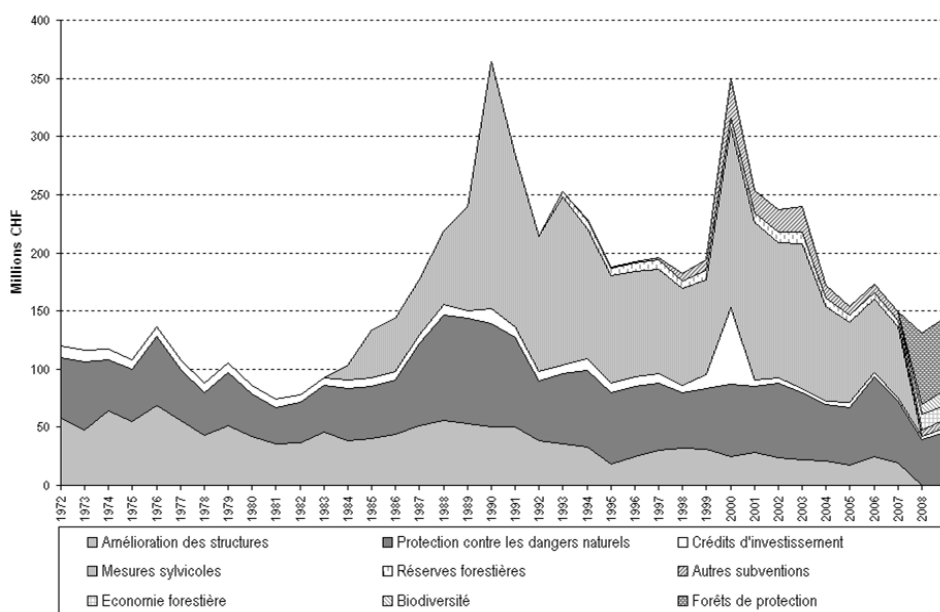
- **Selon notre définition, ce régime permet un développement durable**
 - incluant les obligations d'une « sylviculture proche de la nature » (LFo) concrétisée sous forme des fameuses « Exigences minimales liées à l'aspect écologique du développement durable » - normes écologiques obligatoire de 2010
 - Problème : la chute du prix du bois (mis hors fonction de l'effet « sillage ») depuis 2002
 - Le déclin de l'effet « sillage » affaiblit l'économie forestière

- **Recettes et dépenses des entreprises forestières entre 1987 et 2007**



OFEV (2009), *Annuaire La Forêt et le bois 2008. Connaissance de l'environnement* (Vol. 904). Berne, p. 143-144

- **Cantons et communes : larges pertes ; bourgeoisie et corporations généralement dans les chiffres noirs**
- **Nombre de scieries en chute (actuellement : cinq grandes scieries)**
- **Diminutions des subventions fédérales**



de Buren (2011, à paraître) *Gestion des forêts et politique forestière en Suisse* Working paper de l'IDHEAP 2011, p. 43

- Priorités (depuis 2006) : forêts protectrices, biodiversité, protection des sols, filière bois, capacité de production de l'économie forestière

4 Le paysage actoriel

- **Situation actuelle (2011)**

- LFo 1991⁺ = régime institutionnel intégré (+ : concrétisation des exigences du développement durable selon la Constitution fédérale art. 73)
- Résultat d'une lutte entre deux camps autour de la notion de la « multifonctionnalité » des forêts :
 - Multifonctionnalité dite « forte » (de Buren) : présence des trois fonctions (sociale, économique, écologique) sur chaque parcelle : initiative « Sauvez la forêt suisse » concernant l'art. 77 de la Constitution fédérale (promoteur : milieux écologiques et société neuchâteloise des forêts matérialisés dans les « exigences minimales liées à l'aspect écologique du développement durable de l'OFEN »)
 - Multifonctionnalité dite « faible » (de Buren) :
 - présence des trois fonctions moyennes des parcelles : groupe « programme forestier suisse » du DETEC
 - Libéralisation : réduction du niveau de protection avec régime d'incitations publiques ou privées (PES : paiements pour services environnementaux) : groupe GALILEO (canton de Berne), Economie Forestière Suisse (EFS) : « Huit thèses pour une économie forestière viable », 2003.

- **Résultats: non-entrée en matière sur le projet de révision de la LFo de mars 2008 et retrait de l'initiative populaire « Sauver la forêt suisse »**

- **Depuis 2008 : guéguerre parlementaire**
 - Tendances : refus du Conseil fédéral d'une multitude d'oppositions provenant des milieux de l'économie forestière.
 - Position de l'Administration fédérale néanmoins affaiblie (partage du souci de l'économie forestière) : absence d'un développement durable sur le plan économique (Stéphane Flückiger, Erich von Siebenthal et al.)

5 Discussion et voie de déblocage

- **Constats n° 1 : le clivage**

- Le clivage dans le monde des forestiers affaiblit le positionnement politique de la forêt qui est une ressource vitale pour le développement durable de notre pays
- La forêt suisse se porte bien (biodiversité, absence de surexploitation, structures d'entretien qualifié)

- **Constat n° 2 : refus populaire de tout assouplissement**

- Les usagers de multiples populations suisses n'accepteraient jamais de toucher aux acquis législatifs actuels qui sont
 - un niveau de protection élevé
 - l'ordre de propriété de droit réel forestier du Code civil (droit du libre accès),
- le chemin de la libéralisation, plus ou moins radicale, semble être une impasse

- **Constat n° 3 : changement irrévocable du paysage des acteurs des politiques forestières**

- Nous assistons à une perte du poids des acteurs de la filière du bois en faveur d'une montée en puissance des milieux représentant l'aspect écologique (biodiversité, paysage) et social (tourisme, loisirs, etc.)

- **Déblocage : équilibrage au niveau de la mise en valeur des biens et/ou des services socio-économiques de la forêt (= « troisième chemin »)**
 - Acceptation des trois constats par l'ensemble des acteurs impliqués (ci-inclus l'économie forestière)
 - Acceptation d'un besoin d'une mise en valeur économique des prestations socio-économiques de l'économie forestière (revitalisation de l'effet « sillage »)
 - Innovation au lieu de lamentation
 - Effet « sillage » renouvelé : création de plus-value économique par des prestations socio-écologiques qui dépassent les exigences minimales de la LFo (sylviculture proche de la nature)

- **Postulat 1 : convenir des exigences minimales des prestations des propriétaires forestiers hors compensations publiques quelconques**

- **Postulat 2 : subventionnement ou indemnisations pour prestations dépassant les prestations minimales exigées**
 - à l'image de la future politique agricole

- **Applications**

- Prestations écologiques : prestations selon les exigences minimales non payantes ; prestations supplémentaires (exemple : biodiversité, forêts de protection, choix des espèces particulièrement favorable à l'eau potable) : prestations compensées (publiques ou privées)
- Prestations sociales : usage normal (non compensé) ; usage accru ou exclusif (temporaire) soumis à autorisation et paiement (public ou privé)
- Prestations économiques : prestations économiques de base (en termes de places de travail et/ou création de plus-value locale (hors subventionnement), prestations supplémentaires compensées (places de travail, création de richesses extraordinaire à l'image de la Nouvelle Politique Régionale Suisse)

- **Nouvelle stratégie des milieux forestiers**

- Mise à l'agenda politique
- Qui dit « mise en valeur » dit
 - Identifier la valeur d'une prestation pour des acteurs usagers potentiels
 - Mise en valeur sociale et écologique avant la mise en valeur économique = mise en valeur « politique »
- Sortir de la forêt et de la filière du bois : chercher des alliés « hors forêt » (à l'image du monde agricole qui pénètre aujourd'hui les populations des centres urbanisés)

- **Rassemblement, concertation et action proactive et novatrice au lieu de lamentations résignées**

- Valorisons la forêt et ses multiples prestations d'abord au niveau politique, social et émotif, avant de penser au porte-monnaie.

Kn 23-08-11