



Au cœur de la forêt

Schweizerischer Forstverein
Société forestière suisse
Società forestale svizzera

Jean Rosset
Président
Chemin des Truits 22
CH-1185 Mont-sur-Rolle

Tél. +41 21 316 61 54
jean.rosset@forstverein.ch
www.forstverein.ch

Office fédéral de l'environnement
Division Forêts
3003 Berne

Mont-sur-Rolle, le 1^{er} juillet 2013

**Complément de la loi sur les forêts dans le cadre de la mise en œuvre de la
Politique forestière 2020 :
Prise de position dans le cadre de la consultation**

Madame, Monsieur,

Par courrier du 16 avril 2013, Madame la Conseillère fédérale Doris Leuthard a invité la Société forestière suisse (SFS) à exprimer son avis sur la révision partielle susmentionnée de la loi sur les forêts. Nous vous en remercions et saisissons volontiers cette possibilité d'exprimer notre position.

Généralités

La Loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 (LFo, RS 921.0) a été soumise à plusieurs révisions ponctuelles depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993. La présente proposition de révision partielle vise une adaptation à l'évolution récente du contexte et doit en particulier aussi poser les bases pour la mise en œuvre de la «Politique forestière 2020», approuvée par le Conseil fédéral le 31 août 2011. De ce point de vue, la SFS salue cette révision de la loi.

Le besoin d'action le plus urgent concerne actuellement la prévention et la lutte contre les menaces biotiques, d'une part en raison du fait que les menaces dues aux organismes nuisibles importés augmentent constamment et d'autre part parce que l'absence de participation de la Confédération aux coûts de la lutte contre ces derniers en dehors de la forêt protectrice complique la situation. La présente révision doit combler cette lacune. La promotion du bois ainsi que les mesures d'adaptation de la forêt aux changements climatiques doivent en outre recevoir une base légale, et la loi faire l'objet de quelques adaptations «formelles».

La SFS relève qu'environ un tiers des articles de la loi sont concernés par les modifications ou les compléments. La SFS estime qu'en l'occurrence on ne peut guère parler d'une révision

ponctuelle, mais qu'il s'agit d'une modification substantielle de la loi. La SFS est d'avis que la présente révision doit se limiter matériellement à la mise en œuvre de la «Politique forestière 2020», en respectant les instruments éprouvés et la répartition usuelle des tâches entre la Confédération et les cantons. Concrètement, la SFS s'oppose aux dispositions en partie très détaillées qui restreignent inutilement la marge de manœuvre des cantons. De plus, la SFS considère comme inutiles des prescriptions fédérales en matière de sécurité au travail ainsi que l'introduction de la nouvelle catégorie de subvention «indemnité équitable». Il y a également lieu de renoncer à la nouvelle norme de responsabilité de l'art. 48a, car ses conséquences pour les propriétaires forestiers ne sont pas claires. Et pour terminer, le projet ne crée que partiellement les bases nécessaires à la mise en œuvre de la «Politique forestière 2020». Cette dernière veut offrir de meilleures conditions cadres pour la valorisation de prestations concrètes de la forêt par les propriétaires (cf. OFEV [2013], p. 58). A ce jour, les efforts de la Confédération en la matière n'ont malheureusement amené aucune proposition d'amélioration substantielle. Pour commercialiser des prestations de la forêt, les propriétaires forestiers ont besoin de droits qui laissent place à des processus économiques inventifs et à des innovations. Personne ne sait quelle importance la commercialisation de produits et prestations non-bois pourrait avoir un jour pour les propriétaires forestiers. L'actuel article 16 a remplacé plusieurs dispositions de la Loi sur la police des forêts de 1902 qui s'opposaient aux droits d'usage accessoires tels que le parcours et la récolte de la fane et qui visaient à créer les conditions pour un «bon aménagement des forêts». Cette manière de voir les choses est dépassée et trop restrictive. Des concepts de gestion et des droits d'usage qui ne sont pas centrés exclusivement sur la production de bois ne doivent plus être discriminés.

Nous abordons ci-après les dispositions de manière détaillée.

Sécurité au travail (art. 21a)

Le rapport explicatif relatif à la révision de la Loi sur les forêts (p. 3) souligne que seuls les aspects essentiels à la réalisation des principaux objectifs de la «Politique forestière 2020» font l'objet de modifications. La SFS constate que le nouvel art. 21a sur la sécurité au travail ne répond pas à cette intention. Pour cette raison, même si la sécurité au travail constitue une préoccupation permanente en forêt, nous recommandons de supprimer cet article. D'autant plus que son effet reste limité et qu'il porte atteinte à la marge de manœuvre des cantons.

Prévention et lutte contre les menaces biotiques (art. 26, art. 27, art. 27a, art. 37a, art. 37b, art. 48a)

L'art. 26, complètement remanié, s'inspire de l'esprit de la Loi sur l'agriculture du 29 avril 1998 (LAgr, RS 910.1) et ancre les mesures de la Confédération de manière très détaillée au niveau de la loi. La SFS se pose la question de savoir pourquoi l'alinéa 2 actuel, concis, devrait être abandonné. Ce dernier est à notre avis suffisant, d'autant plus que les 128 pages de dispositions d'exécution de l'Ordonnance sur la protection des végétaux du 27 octobre 2010 (OPV, RS 916.20) et les 52 pages de dispositions d'exécution de l'Ordonnance sur la dissémination dans l'environnement du 10 septembre 2008 (ODE, RS 814.911) peuvent s'appliquer en forêt aujourd'hui déjà. Les raisons mentionnées dans le rapport explicatif – harmonisation des bases légales et amélioration du fondement juridique de l'OPV – ne sont

pas convaincantes. C'est pourquoi la SFS plaide pour une limitation à l'essentiel au niveau de la loi forestière.

L'art. 27a fixe des priorités pour les autorités compétentes (al. 2) et contient des dispositions fondamentales pour les détenteurs de bois contaminé (al. 1, 3–5). De l'avis de la SFS, les obligations nouvelles découlant de ce projet pour les propriétaires forestiers vont clairement trop loin. C'est pourquoi elle propose de préciser l'al. 1 dans le sens de la législation agricole, et d'introduire à l'al. 3 uniquement une obligation de tolérer. L'al. 4 n'est alors plus nécessaire et l'al. 5 s'avère superflu, car l'obligation de reboisement est déjà réglée à l'art. 23, al. 2. Nous proposons donc la formulation suivante pour l'art. 27a:

- 1 *Toute personne qui produit, importe ou commercialise du matériel végétal doit respecter les principes régissant la protection des végétaux.*
- 2 *Les mesures des autorités compétentes garantissent que:*
 - a. *les organismes nuisibles nouvellement constatés soient rapidement éliminés;*
 - b. *les organismes nuisibles établis sont confinés si l'utilité qu'on peut attendre de cette mesure l'emporte sur les coûts de la lutte contre ces organismes;*
 - c. *les organismes nuisibles sont également surveillés, éliminés ou confinés hors de l'aire forestière aux fins de protéger la forêt.*
- 3 *Les détenteurs de forêt, d'arbres, de buissons, de cultures, de matériel végétal, d'agents de production et d'objets qui sont ou qui pourraient être contaminés par des organismes nuisibles, doivent en tolérer la surveillance, l'isolement, le traitement ou la destruction.*

L'art. 37a est incontesté, c'est un élément central de la révision. Notre proposition de modification de l'art. 27a a cependant des conséquences directes pour les deux nouveaux articles 37b et 48a, dont nous demandons la suppression pure et simple. Les indemnités équitables contreviennent à la politique éprouvée de subventionnement, qui subdivise les subventions en aides financières et en indemnités (cf. art. 3 de la Loi sur les subventions du 5 octobre 1990 [LSu, RS 616.1]). Contrairement à ce qui prévaut pour le domaine de l'agriculture, nous ne voyons pas dans quel cas de figure il pourrait y avoir un sens qu'elles soient octroyées. On peut aussi y renoncer dans la mesure où les propriétaires forestiers devraient avoir une obligation de tolérer et non pas de prendre à leur charge les mesures de lutte contre les organismes nuisibles.

L'art. 48a introduit une nouvelle norme de responsabilité, dont la formulation s'inspire de la législation sur la protection de l'environnement et dont le titre renvoie au principe de causalité (pollueur-payeur). Les conséquences d'une telle norme, en particulier dans la formulation de portée générale proposée, sont très étendues. Etant donné sa grande complexité et ses conséquences peu claires pour les propriétaires forestiers, une analyse approfondie des problèmes concrets et des solutions praticables s'impose dans un premier temps. Il faut donc renoncer pour le moment à une nouvelle norme de responsabilité, qui n'a pratiquement pas été débattue au sein de la branche.

Changements climatiques (art. 28a, art. 38b)

Les changements climatiques ne s'arrêtent pas à l'orée de la forêt. C'est pourquoi nous saluons le fait d'ancrer dans la loi les bases pour des mesures destinées à adapter la forêt aux

changements climatiques. Le nouvel article de portée générale (art. 28a) dans le chapitre 4 «Entretien et exploitation des forêts», et l'art. 38b résultant de la nouvelle organisation des dispositions relatives aux aides financières dans le chapitre 5 «Mesures d'encouragement», permettent de soutenir des mesures adéquates en temps voulu. Pour les mesures pertinentes, nous attendons avec intérêt les résultats du programme de recherches «Forêt et changements climatiques».

Nous vous invitons cependant à repenser la formulation de l'art. 28a. Comment pouvons-nous savoir aujourd'hui quelles mesures il faut prendre pour permettre à la forêt «de remplir ses fonctions durablement et sans entraves»? Les changements climatiques ont précisément pour conséquence que les écosystèmes forestiers se modifient profondément quant à leur composition et à leurs effets sur l'environnement. Une formulation disant en substance que «La Confédération et les cantons prennent les mesures qui permettent la conservation de la forêt et de ses fonctions (ou mieux : prestations), même dans un contexte de changements climatiques» nous paraît plus réaliste et modeste.

Promotion du bois (art. 34a)

Les programmes d'impulsion qui depuis une vingtaine d'années visent une amélioration de la commercialisation du bois doivent recevoir une meilleure base légale. Pour ce faire, une nouvelle section 1a «Promotion du bois» est créée dans le chapitre 5 «Mesures d'encouragement», avec un article propre (art. 34a). Cet article va plus loin que l'actuel art. 31, en ce sens que ce ne sont pas seulement l'étude et le développement de procédés permettant d'améliorer la commercialisation du bois, mais également la commercialisation et l'utilisation du bois elles-mêmes qui doivent nouvellement pouvoir être soutenues. La SFS salue cet article.

Cet article pour la promotion du bois est en lien direct avec l'objectif no 1 de la «Politique forestière 2020» qui dit que «Le potentiel d'exploitation durable du bois des forêts suisses est mis à profit en tenant compte des conditions de station.» Par rapport à cela, la SFS se permet deux remarques :

- L'exploitation du bois dans la forêt suisse peut aussi être infléchie par des mesures plus ciblées qu'un soutien à large échelle de la commercialisation. C'est ainsi qu'une meilleure desserte forestière contribuerait de manière significative à ce but. Dans sa prise de position «Biodiversité et production de bois sous un même toit» publiée récemment (cf. Journal forestier suisse 7/2013), la SFS revendique de la Confédération qu'elle subventionne une desserte raisonnable aussi en dehors de la forêt protectrice.
- Une modification de la Loi fédérale sur les marchés publics du 16 décembre 1994 (LMP, RS 172.056.1) compléterait de manière efficace ce nouveau motif de subvention.

Nouvelle organisation des aides financières (art. 38, art. 38a, art. 38b)

Le présent projet de révision propose une nouvelle organisation des dispositions relatives aux aides financières, tout en ne modifiant que très peu les motifs de ces aides. Un article spécifique est prévu pour la diversité biologique de la forêt (art. 38), pour la gestion des forêts (art. 38a) et pour l'adaptation aux changements climatiques (art. 38b). Nous saluons cette modification de l'organisation qui cible mieux le profil de chaque aide financière.

Adaptations «formelles»

Dans le cadre de la présente révision, diverses adaptations formelles sont prévues afin d'améliorer l'harmonisation avec d'autres législations. La SFS salue cette intention. Elle trouve cependant que certaines adaptations déclarées comme «formelles» sont formulées maladroitement, ce qui crée des confusions, voire conduit à des changements de pratique. Ceci concerne les articles suivants:

- Art. 19, première phrase: la modification des «zones de rupture d'avalanches» en «zones d'avalanches» correspond à la pratique actuelle. En revanche la nouvelle formulation «endiguement des ravines» (jusqu'à présent «endiguement forestier des torrents») correspond à un changement de pratique selon la SFS.
- Art. 37, al. 1bis, ainsi que art. 37a, al. 2: ces nouvelles dispositions doivent permettre le financement par voie de décision de mesures appelées par des événements extraordinaires. Nous saluons le fait que la Confédération veuille agir rapidement et sans complication en cas d'événements extraordinaires. Mais la question se pose de savoir si ceci ne serait pas aussi possible dans le cadre des mécanismes établis de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).
- La reformulation de l'art. 38a, al. 1, ne contribue pas à une clarification. Comme l'explication qui figure dans le rapport ne convainc pas non plus, nous demandons de conserver la formulation d'origine et de supprimer l'expression introduite «selon les principes du développement durable». Selon l'art. 20 LFo, il est évident que la gestion forestière doit respecter les principes de durabilité.
- Nous avons constaté en divers endroits des documents de ce complément de la LFo qu'il n'est pas question seulement de «conservation de la forêt», mais de «conservation de la forêt et de ses fonctions» (p.ex. art. 27, al. 1). Ceci alourdit la loi et n'apporte certainement pas plus de clarté. Sur la base de l'art. 77 de la Constitution (Cst, RS 101) et de l'article du but de la LFo, il devrait être suffisamment clair que ce n'est pas seulement la surface de la forêt qui doit être conservée, mais également ses fonctions. C'est pourquoi nous plaidons dans la mesure du possible pour une suppression de la nouvelle mention des fonctions.

Conclusion

Fondamentalement, la forêt se porte bien. Une révision en profondeur de la législation ne s'impose donc pas dans l'immédiat. Mais il existe un besoin aigu d'agir en matière d'organismes nuisibles invasifs. Les bases légales permettant de lutter efficacement contre ceux-ci aussi en dehors de la forêt protectrice doivent être créées au plus vite. Mais le projet de révision présente des faiblesses précisément dans ce domaine, parce qu'il transpose en forêt de manière insuffisamment réfléchie des solutions appliquées en agriculture ou en protection de l'environnement, et qu'il ne tient pas assez compte de la portée considérable des conséquences pour les autorités d'exécution cantonales et pour les propriétaires forestiers. C'est la raison pour laquelle nous sommes d'avis que le projet de révision doit être nettement amélioré, en particulier sur ce point. Afin de ne pas ralentir inutilement la révision, voire la mettre en péril, les modifications matérielles sans lien avec la «Politique forestière 2020» doivent être laissées de côté.

Nous espérons que notre prise de position pourra contribuer à l'amélioration du projet de révision.

Meilleures salutations

Société forestière suisse

A handwritten signature in blue ink that reads "Jean Rosset". The signature is written in a cursive style with a prominent initial 'J'.

Jean Rosset