La politique forestière actuelle : s'inspirer des acquis du passé pour guider l'évolution des forêts dans nos régions

Autor(en): **Eschmann, Patrice**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Actes de la Société jurassienne d'émulation**

Band (Jahr): **114 (2011)**

PDF erstellt am: **27.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-684618

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

La politique forestière actuelle : s'inspirer des acquis du passé pour guider l'évolution des forêts dans nos régions

Patrice Eschmann

La politique forestière actuelle se nourrit des bons résultats obtenus depuis cent cinquante ans dans la conservation et la valorisation de l'aire boisée. Elle peut se fonder sur des forêts largement conformes aux attentes actuelles de la société. La politique poursuivie par les autorités doit donc contribuer, dans la continuité et par petites touches, à corriger les déficits encore constatés et à guider l'évolution du système complexe qu'est la forêt. Il s'agit souvent moins de s'occuper des arbres que d'informer les personnes directement concernées (les propriétaires ou les gestionnaires) et les tierces personnes (le public, les associations). Pour les autorités cantonales, qui partagent la responsabilité de la politique forestière avec la Confédération, il est impératif de dresser un état des lieux réaliste de la forêt permettant de formuler une politique concertée.

La question d'une continuité ou d'une rupture entre le passé et l'avenir de la forêt a été soulevée lors du colloque 2011 du Cercle d'études scientifiques de la Société jurassienne d'Emulation. Le forestier, avec sa nécessaire humilité devant la force de la nature et surtout sa vision à long terme, ne peut que se méfier lorsque des changements importants de politiques sont préconisés. Les décisions à court terme, qui caractérisent aujourd'hui l'économie, ne sont pas de bon conseil pour la formulation et la concrétisation d'une politique forestière devant répondre aux aspirations de la société. Au contraire, le succès et le développement durable se construisent par petites touches successives et par la poursuite d'un objectif clair à long terme. Le présent article s'attache donc à rappeler une continuité nécessaire dans la gestion forestière. Il met l'accent sur la situation du canton du Jura, où la politique forestière est discutée en cette année internationale de la forêt. Les constats dressés sont en général tout aussi valables pour le Jura bernois.

La forêt jurassienne aujourd'hui

Avant de présenter les lignes de la politique forestière actuelle, formalisées dans le canton du Jura au sein du Plan directeur cantonal des forêts, il paraît important de décrire l'état actuel de la forêt jurassienne, et, partant, ses forces et ses faiblesses.

Caractéristiques de la forêt jurassienne

Avec plus de trente-sept mille hectares[1] de forêts et de pâturages boisés, correspondant à un taux de boisement de plus de 44 %, le Jura est le deuxième canton suisse le plus boisé après le Tessin (ill. 1). La forêt jurassienne comprend 53 % d'essences feuillues, tendance en augmentation. Elle est dominée par le hêtre, le sapin et l'épicéa, qui constituent ensemble 80 % du volume de bois sur pied. Un hectare contient en moyenne 356 m^3 de bois[1], un volume sur pied particulièrement élevé en moyenne européenne. La diminution également perceptible dans le paysage des résineux correspond à une évolution naturelle. Elle reflète l'effort entrepris par les propriétaires en vue de favoriser les essences feuillues. Elle démontre surtout la primauté et l'importance centrale du résineux pour le marché du

Ill. 1. L'omniprésente forêt jurassienne dans la vallée du Doubs. Vue en direction d'Epauvillers (Photo de l'auteur).

bois et donc pour la survie économique de la filière. A cela s'ajoutent d'importants volumes de résineux attaqués par les scolytes ces dernières années ou abattus par l'ouragan Lothar. Le volume de bois annuellement mis sur le marché s'élève à environ 190 000 m^3, soit une valeur clairement inférieure à l'accroissement que connaît la forêt jurassienne. Le capital sur pied continue donc d'augmenter.

La majorité de la forêt occupe la tranche altitudinale comprise entre 600 et 800 m, ce qui correspond aux versants des anticlinaux jurassiens. Si la forêt jurassienne occupe majoritairement des terrains pentus, les forêts en terrain plats restent bien représentées (37 %) et sont généralement bien desservies. A l'échelle cantonale, les stations à très bonne productivité (hêtraies à aspérule, hêtraies à millet, hêtraies à sapin) couvrent près de 55 % de l'aire forestière. Les stations à valeur naturelle élevée et très élevée (pineraies, hêtraies à orchidées, érablaies, etc.) couvrent environ 18 % de l'aire forestière.

Caractéristiques de la propriété forestière

Le canton du Jura compte une grande majorité de forêts publiques (72 %). Les communes et bourgeoisies sont les plus importants propriétaires, suivies par l'Etat jurassien (forêts domaniales). La forêt privée, très morcelée, se rencontre dans l'ensemble du canton, même si certaines régions en comptent une plus large proportion (Haute-Ajoie, Franches-Montagnes).

Les conditions de propriété et l'organisation de la gestion ont longtemps été stables, chaque propriétaire constituant une exploitation forestière indépendante. Des prémices de collaboration entre propriétaires sont apparues lors de la création des triages forestiers, soit la structure regroupant plusieurs propriétaires en vue d'engager un garde forestier à plein temps. Après Lothar, une collaboration moderne a également pu être mise sur pied pour l'écoulement du bois (centrale de vente commune). Par contre, une réelle modernisation des structures et des processus de gestion d'entreprise ne se constate que de manière marginale (par exemple gestion commune de forêts appartenant à plusieurs propriétaires, contrats de prestations avec les bénéficiaires, transparence comptable). Cet attentisme peut s'expliquer par des résultats financiers encore proche de l'équilibre, par des démarches lentes propres au pilotage démocratique de la forêt publique et par un certain conservatisme au sein de la branche.

La forêt privée reste marquée par un grand morcellement et un manque de suivi. Depuis des décennies, les propriétaires se détournent de la production de bois. Cette situation de sous-exploitation chronique est totalement nouvelle, les forêts ayant été utilisées intensivement depuis des siècles dans nos régions.

Ill. 2. Surface de jeune forêt issue d'un rajeunissement naturel. Les soins aux jeunes forêts sont primordiaux pour conserver la diversité et assurer la qualité future du bois (Photo de l'auteur).

Points forts

La forêt jurassienne est d'abord une histoire de succès qu'il s'agit de perpétuer. Nous pouvons en citer ici quelques exemples :

– Pillée et rasée jusqu'au XIX^{e} siècle, elle a pu être protégée et reconstituée. Sa surface, son volume de bois sur pied et sa production de bois ont ainsi connu une augmentation linéaire. Cela permet aujourd'hui de disposer d'une importante surface forestière et d'un fort potentiel d'utilisation du bois.

– La multifonctionnalité de la forêt est largement concrétisée. Les forêts répondent bien aux attentes de la population. En Suisse et dans le Jura, il est admis que chaque forêt exerce simultanément, mais à des degrés divers, l'ensemble des différentes fonctions. La multifonctionnalité a fait ses preuves dans un petit pays comme le nôtre et le concept inverse, qui voudrait une ségrégation géographique de chacune des fonctions de la forêt, n'est pas réaliste dans un petit pays densément peuplé.

– La majorité des jeunes forêts fait l'objet de soins ciblés depuis une bonne trentaine d'années, si bien qu'une augmentation progressive de la qualité des bois et de la diversité des essences en présence peut être constatée. Des soins importants et coûteux, incluant une faible proportion de plantations, sont en effet requis si l'on veut maintenir des essences de

valeur comme le chêne, les fruitiers sauvages ou encore le pin (ill. 2). Il en va de même pour maintenir un mélange d'essences économiquement intéressantes (mélèze, douglas, épicéa).

– L'exploitation des forêts a pu être professionnalisée au fil des années. Même si les conditions de travail sont difficiles et les conditions sociales parfois peu attractives, emplois et places d'apprentissages continuent d'être présents dans le Jura. Ce personnel qualifié est une condition de base pour garantir la durabilité des prestations forestières.

– De par sa surface considérable et la gestion prudente qui y est menée, la forêt jurassienne a pu conserver une biodiversité réjouissante en comparaison de l'aire agricole ou d'autres forêts du continent.

D'autres points forts pourraient être mentionnés, comme par exemple un bon équilibre entre faune sauvage et rajeunissement, la présence d'un tissu d'entreprises de transformation du bois au niveau local ou encore une bonne compréhension de la forêt et de sa gestion par une population encore assez proche des réalités du secteur primaire.

Points faibles et thèmes d'actualité

Il ne faut toutefois pas cacher que la forêt jurassienne connaît aussi certains problèmes parfois importants :

– La gestion forestière est tributaire d'un marché du bois toujours plus difficile. Nous vivons dans un monde où du bois produit loin d'ici, dans des conditions parfois douteuses, concurrence directement le bois produit et transformé localement (avec des charges d'exploitation en francs suisses). L'écoulement du bois feuillu, de plus en plus présent en forêt, est très délicat. Corollaire de ce qui précède, la forêt reste trop peu exploitée et vieillissante. C'est notamment le cas en forêt privée, où les actions restent insuffisantes pour garantir un renouvellement équilibré. Le potentiel actuellement inexploité est estimé à 30 000 m^3 par année dans le Jura.

– La biodiversité a aussi tendance à diminuer en forêt, ce qui peut être expliqué par un assombrissement des forêts, par un manque de très vieux bois et de bois mort et sans doute aussi par des dérangements toujours plus fréquents. Il s'agira donc de poursuivre l'effort de rajeunissement et d'exploitation de la forêt, tout en développant la création de réserves forestières et d'îlots de vieux bois indispensables à la biodiversité.

– La propriété forestière reste tiraillée entre une gestion traditionnelle, où l'on prend le temps de discuter de chaque coupe de bois au sein du conseil communal, et une volonté de développer de véritables entreprises de gestion des forêts. Les outils modernes de gestion d'entreprise et la transparence comptable font souvent défaut, tout comme l'attribution d'objectifs clairs aux gestionnaires.

– Le financement de la gestion forestière est encore basé sur un modèle du passé, soit uniquement sur la vente du bois. Il n'implique aujourd'hui pas vraiment les bénéficiaires des prestations réalisées dans l'intérêt public. La vente du bois ne peut plus, et ce n'est pas son rôle, financer toutes les autres prestations souhaitées par la société. L'idée que les prestations d'intérêt public en forêt doivent être financées par la collectivité n'est encore guère comprise. Les communes ont eu l'habitude de forts excédents dégagés par la forêt et n'ont par ailleurs guère de moyens financiers. Cette dernière caractéristique conduit la plupart des communes à ne considérer la forêt que sous son angle économique et à accroître la pression sur les acteurs de l'exploitation du bois.

– Le pâturage boisé paraît idyllique à de nombreuses personnes. L'évolution négative en cours n'est pas perçue du fait de la lenteur des processus. Le boisement est mis sous pression aux environs des villages et des loges à bétail, ces secteurs présentant souvent un boisement diffus d'arbres très âgés de plus en plus isolés (abattage par la tactique du salami, élimination de souches, refus de tout rajeunissement). Des secteurs plus éloignés regorgent de bois et n'offrent plus d'herbage (ill. 2). Certains milieux agricoles souhaitent même une suppression de la protection issue de la loi sur les forêts en voulant se garder un potentiel d'adaptation de la gestion agricole (engrais, vaches plus productives, transformation du pâturage en culture). Une véritable gestion intégrée, planifiée et appliquée au jour le jour, doit donc encore faire son chemin.

Différents autres thèmes sont aujourd'hui en discussion dans la société, comme par exemple la conservation stricte de la forêt en lien avec le développement non durable de l'urbanisation ou encore la protection des sols dans un contexte d'utilisation de machines énormes en forêt. La foresterie de notre région connaît donc les mêmes défis qu'au niveau national, avec comme caractéristique notable des ressources financières très limitées pour le canton, les communes et les bourgeoisies.

La politique forestière et ses réponses

Une politique publique relative à la forêt

La foresterie est en soi principalement une activité économique basée sur un marché globalisé. Depuis plusieurs siècles, il est généralement admis qu'il appartient à l'Etat de pallier les défauts du marché et d'interve-

nir afin de protéger les intérêts publics envers la forêt. Cette intervention est rendue nécessaire par les nombreuses prestations non marchandes fournies par nos forêts et par l'impact dans la durée de toute action en forêt. L'ampleur et les modalités de l'implication étatique font bien sûr l'objet de controverses dans la société[2].

Par le terme de politique, il faut comprendre un processus devant garantir l'ordre et la direction de notre société, ainsi que la répartition des ressources et des valeurs. La politique forestière veille ainsi au règlement formel ou à la limitation des conflits qui résultent de différents intérêts de la société à l'égard de la forêt. Les instruments de concrétisation de la politique forestière oscillent aujourd'hui entre régulation (interdictions et obligations pour les propriétaires ou les utilisateurs de la forêt), incitation (subventions, achats de prestations) et information (conseil, vulgarisation). Force est de constater que les instruments de régulation sont importants et ont tendance à s'accroître dans la politique environnementale suisse.

Des imbrications avec différentes autres politiques

La forêt est aujourd'hui bien plus concernée que par le passé par les développements que connaissent d'autres politiques sectorielles (aménagement du territoire, énergie, protection de la nature et du paysage, agriculture…). La loi sur les forêts n'est plus la base unique à respecter, mais est complétée par d'autres dispositions légales à prendre en considération. Ce maillage toujours plus fin est certainement adapté aux problèmes de notre époque, mais renforce la difficulté de formuler une politique forestière cohérente et équilibrée. Cela peut conduire à des règles élaborées par des personnes et instances peu au fait des réalités du terrain. L'exemple de l'interdiction des fils de fer barbelés est à ce titre significatif, cette décision non consolidée et non discutée avec les instances forestières contribuant directement à la disparition des pâturages boisés. La création d'îlots de rajeunissement isolés relève d'une gageure sans barbelés et n'est guère finançable. Les conditions cadres sont donc péjorées, alors même qu'aucun problème n'a été constaté sur les pâturages boisés avec les barbelés.

La forêt connaît les mêmes tendances significatives que la politique et la législation en général. Il s'agit notamment d'un rôle nouveau donné à l'administration (nouvelle gestion publique), couplée à une certaine privatisation de la gestion forestière. L'Etat se concentre sur ses tâches centrales, délègue des compétences et laisse les propriétaires mettre en œuvre leurs stratégies d'entreprise dans des limites légales qui restent strictes en zone forestière[3].

Des limites à la politique forestière

Les documents de politique forestière reflètent les intentions des autorités et ne garantissent de loin pas une concrétisation rapide dans le terrain. Le principal facteur de réussite ou d'échec est constitué par le marché du bois. Les prix restent souvent bas, alors que les coûts d'exploitation sont importants en Suisse. Ce constat conduit à des évolutions majoritairement contraires à la politique souhaitée (sous-exploitation et manque de rajeunissement, diminution des emplois en forêt, surcoûts pour les projets d'intérêt public).

Une autre limite majeure réside dans les structures même de la propriété forestière. Du fait d'un important morcellement, il est difficile de mener une exploitation efficiente. En forêt publique, les freins découlent plutôt de la complexité de la gestion pour des exécutifs de milice, des habitudes prises par le passé (financement de l'ensemble des prestations par la vente du bois, peurs et réticences envers des prestations nouvelles comme le bois mort en forêt, refus de coopération entre propriétaires voisins, attribution de travaux uniquement aux prestataires locaux indépendamment de considérations qualitatives) et d'un manque de visibilité des biens et services non-bois.

La crise économique poussant les collectivités publiques à rechercher des allègements budgétaires fait que l'époque n'est pas propice à de nouveaux financements publics. De plus, les subventions publiques sous-tendent un intérêt propre de la part du propriétaire de forêt. Une part des coûts, non couverte par les subventions, doit donc être financée par le propriétaire. Le passage d'une politique de subventionnement à une véritable politique d'achat de prestation par les pouvoirs publics ne s'est pas encore concrétisé. De nombreuses prestations sont déjà fournies de manière volontaire par les propriétaires, si bien qu'il est évidemment difficile de convaincre les instances politiques de la nécessité d'un paiement (par exemple pour un entretien correct des chemins forestiers). Dans le secteur privé ou auprès des organisations de protection de la nature, l'idée d'un achat des prestations d'intérêt public n'est pas non plus présente. A titre d'exemple, les organisations de protection de la nature défendent la présence obligatoire d'une bonne proportion de bois mort en forêt. Ce bois mort en forêt perd donc son caractère de produit (de service public) pour devenir une exigence de base à fournir gratuitement par le propriétaire.

Le Plan directeur cantonal des forêts comme synthèse de la politique cantonale jurassienne

Buts et orientations stratégiques actuelles

Le Plan directeur cantonal des forêts (PDCF), prévu par les législations fédérale et cantonale, permet de définir les objectifs de la politique forestière cantonale ainsi que les mesures propres à les atteindre[4]. Il met en évidence les intérêts publics de la forêt et sert donc de base au financement de prestations publiques. Il couvre l'ensemble de l'aire forestière, indépendamment des conditions de propriété. Outil de conduite au service de l'Etat et des communes, il associe la population et les propriétaires de forêts à une démarche de planification forestière orientée sur le moyen à long terme. Une fois ratifié par le Parlement, il prend un caractère contraignant pour les autorités cantonales et communales. Par contre, il n'est pas contraignant pour les propriétaires de forêts (donc aussi les communes lorsqu'elles agissent en tant que propriétaire et non en tant qu'autorité communale) et les particuliers.

Le PDCF comprend une introduction générale présentant l'aménagement forestier et les caractéristiques du Plan directeur cantonal des forêts. Il définit les orientations stratégiques du Gouvernement (principes directeurs et objectifs stratégiques de la politique forestière cantonale). Il précise, pour chaque objectif stratégique, la situation actuelle, les enjeux, les mesures de mise en œuvre et d'autres informations pertinentes (comme par exemple le financement). Une carte cantonale des vocations forestières, qui localise les secteurs de forêts présentant un intérêt public important au niveau cantonal, complète le document. Afin de garantir des adaptations au cours du temps et d'éviter d'imprimer des documents figés, la carte en elle-même est disponible sous format électronique dans le géoportail cantonal jurassien.

Quatre principes directeurs de politique forestière constituent le fondement des orientations stratégiques gouvernementales :

1. Un renforcement de la multifonctionnalité de toute forêt. Les massifs boisés doivent être gérés de manière à ce que toutes les fonctions de la forêt y soient garanties, selon leur importance. Le fait pour les autorités de définir localement une priorité parmi les fonctions forestières (carte cantonale des vocations forestières) ne remet pas en cause le caractère multifonctionnel du secteur de forêt concerné, mais indique une nécessaire différenciation dans les modalités de gestion et dans les ressources à allouer.

2. La promotion du développement durable en forêt. La gestion de la forêt intègre les trois piliers du développement durable (économie, solidarité sociale et responsabilité écologique).
3. Un partenariat Etat – Propriétaires de forêts. La gestion des forêts étant principalement une activité économique des propriétaires, supportée par la production de bois, il appartient aux autorités de trouver de judicieux partenariats avec la propriété forestière.
4. Une interconnexion entre forêt et reste du territoire. Une interconnexion plus marquée des politiques sectorielles (agriculture, aménagement du territoire, formation…) est impérative, tout comme une mise en réseau des forêts et des autres milieux naturels.

Neuf objectifs stratégiques doivent guider la politique cantonale. Ils découlent des principes directeurs de politique forestière, des exigences légales et du plan directeur cantonal approuvé par le Parlement. Ces objectifs stratégiques sont à mettre sur pied d'égalité. Ils sont présentés ici avec un bref texte explicatif reflétant la vision des autorités cantonales.

1. Conserver l'aire forestière et soutenir son développement qualitatif. La sylviculture pratiquée contribue à développer la qualité, la diversité et la stabilité de l'aire forestière. La forêt est stabilisée dans son étendue et dans sa répartition actuelle.
2. Rendre l'économie forestière performante. Les propriétaires de forêts sont regroupés au sein d'unités de gestion capables de s'imposer sur le marché. Ils mettent en place une organisation performante et recourent à des techniques de production efficientes. Le personnel actif en forêt suit une formation initiale et continue de qualité.
3. Utiliser le potentiel local de production de bois. La forêt jurassienne est exploitée et rajeunie de façon régulière, son potentiel de production de bois étant mieux utilisé qu'aujourd'hui. Une infrastructure de base fonctionnelle, des structures efficientes et une communication renforcée des avantages du bois doivent pérenniser la production de bois jurassien.
4. Maintenir et développer les valeurs naturelles et paysagères de l'aire forestière. La gestion de toute forêt intègre couramment différentes mesures complémentaires en faveur de la biodiversité. Les forêts de haute valeur naturelle font par contre l'objet d'une gestion ciblée. Les formes particulières de forêts sont conservées.
5. Préserver et valoriser les pâturages boisés. Le Jura possède une importante surface de pâturages boisés qui constituent l'image de marque du canton. Ces paysages doivent faire l'objet d'une gestion intégrée menée avec succès par les milieux agricoles et forestiers. La mosaïque fine entre boisés et pelouses doit être durablement entretenue.
6. Garantir l'apport de la forêt à la protection des personnes et des biens. Toute forêt, par sa présence, assure un rôle positif sur le régime des

eaux. Certaines surfaces font par contre l'objet d'une gestion ciblée afin de renforcer leur rôle prépondérant de protection contre les dangers naturels (chutes de pierres, crues, laves torrentielles).

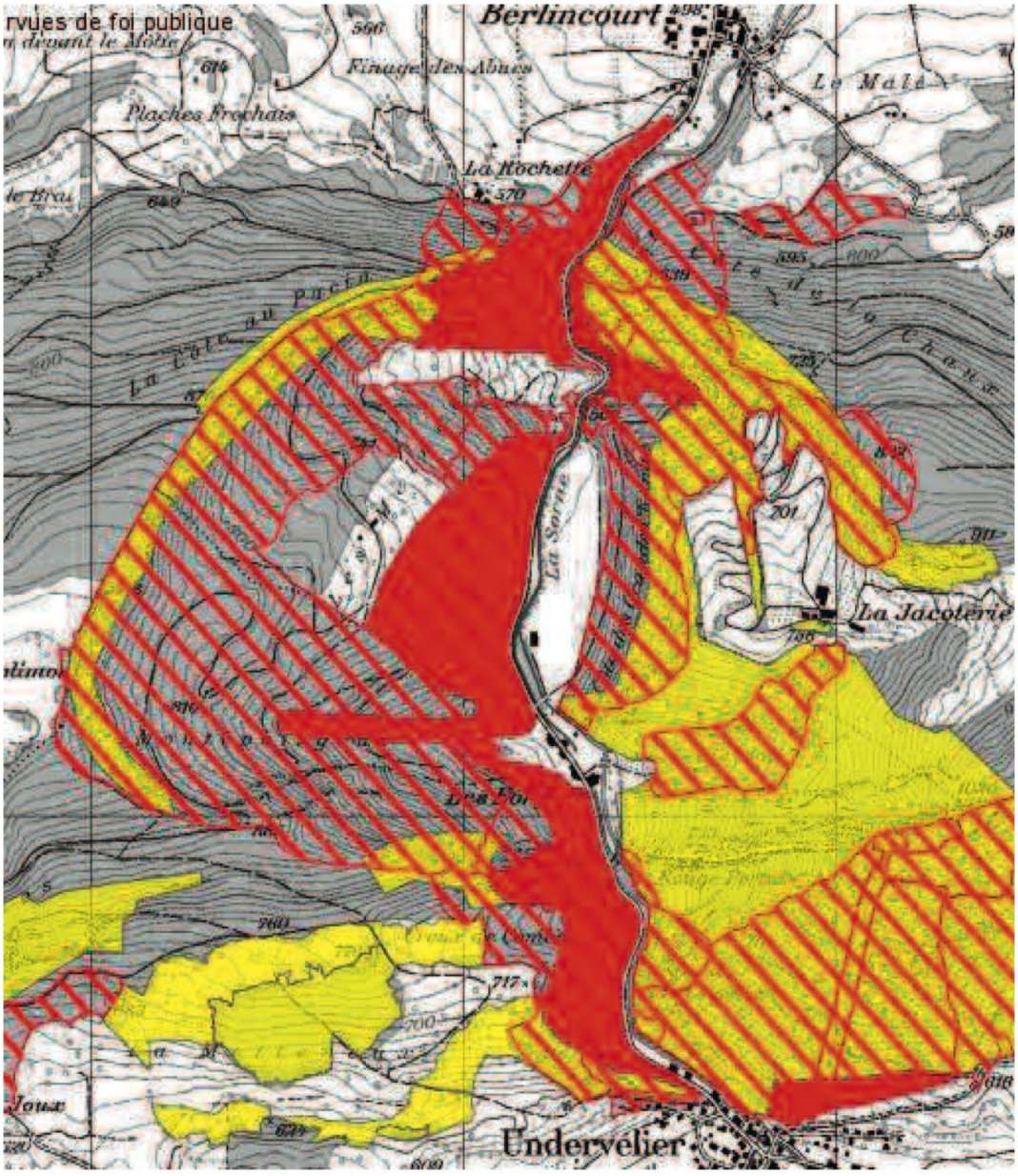
7. Assurer l'accueil et le délassement du public en forêt. La gestion des forêts intègre couramment différentes mesures complémentaires en faveur de l'accueil du public (détente sur les sentiers et chemins forestiers, petites places de pique-nique). Une minorité de parcelles fait l'objet d'une gestion ciblée sur l'accueil et la détente en forêt (infrastructures particulières comme un parc de loisirs ou une cabane forestière).
8. Pérenniser les diverses utilisations et les services de la forêt. Les différents bienfaits de la forêt au niveau de l'air, de l'eau potable, de la réduction du bruit ou encore du stockage de CO_2 sont assurés. Le patrimoine culturel ou historique présent en forêt est préservé et valorisé.
9. Assurer la bonne santé de l'écosystème forestier. La forêt jurassienne est maintenue en bonne santé et doit pouvoir s'adapter progressivement aux changements climatiques globaux. Les immissions de polluants néfastes pour les arbres et l'écosystème doivent encore être réduites.

Pour chacun des objectifs stratégiques définis, les mesures à mettre progressivement en œuvre et les conséquences financières et organisationnelles qui en découlent sont évoquées. 17 % de l'aire forestière présentent un intérêt public particulier et nécessitent une gestion ciblée (protection de la nature sur 13 % des forêts, protection contre les dangers naturels sur 3 %). La production de bois n'est pas ici un objectif, bien qu'une certaine quantité de bois puisse ou doive, de manière indirecte, y être prélevée dans le cadre des soins. Dans le Jura, les forêts prioritairement dévolues à l'accueil du public sont anecdotiques. La forêt à vocation multifonctionnelle répond aux attentes du plus grand nombre dans ce domaine (près de trente et un mille hectares de forêts et pâturages boisés, soit 83 % de l'aire forestière). Ces forêts doivent notamment permettre la production de bois attendue dans le canton. A noter que de nombreux intérêts publics sont présents à petite échelle dans ces forêts et doivent être pris en compte lors de la gestion des forêts (éboulis, cours d'eau forestiers, lisières, etc.).

Un exemple concret tiré du PDCF : les forêts entre Berlincourt et Undervelier

Cet extrait de la carte cantonale des vocations forestières (ill. 3) met d'abord en évidence les zones soumises à la loi sur les forêts (y compris les pâturages boisés au droit d'Undervelier). Dans le cadre du PDCF, l'intérêt public évident de la sécurité des voies de communication et de la zone d'habitation d'Undervelier conduit à localiser des forêts à vocation Protection physique (rouge sur la carte) et d'autres forêts protectrices (trame

hachurée rouge). Cette délimitation découle d'études consacrées aux dangers naturels. La haute valeur naturelle de certains milieux conduit également à délimiter différentes forêts à vocation Nature-Paysage (en jaune sur la carte).



Ill. 3. Extrait de la carte cantonale des vocations forestières (PDCF), pour le secteur Berlincourt – Undervelier (explications dans le texte). Reproduit avec l'autorisation de swisstopo (BA110551).

Cet exemple permet de bien préciser les objectifs et les implications du PDCF :

– Dans les forêts à vocation Protection physique, le Canton veille à une planification détaillée et ordonne aux propriétaires la pratique d'une sylviculture ciblée sur la réduction du risque. Les coupes et soins aux jeunes forêts ont ici pour seul but d'assurer la protection des biens et des personnes (élimination des bois instables, barrages contre les chutes de pierres, garantie d'un nombre de tiges minimales pour stopper les pierres). Ces travaux sont financés par des indemnités fédérales et cantonales, un éventuel solde des frais étant à charge du tiers bénéficiaire (route cantonale, commune).

– Dans les forêts à vocation Nature-Paysage, le Canton signifie une priorité à la protection de la nature et du paysage. La production de bois n'y est plus un objectif. Les éventuelles mesures doivent contribuer à la valorisation du milieu et des habitats. La création d'une réserve forestière constitue une mesure qui découle de la vocation attribuée et permet de garantir une longue durée de protection. A noter que la réserve forestière des Forges à Sormont couvre déjà 276 ha au sud-est de l'extrait de carte. Contrairement aux forêts protectrices, la concrétisation des mesures liées à la vocation Nature-Paysage nécessite une négociation et un accord avec les propriétaires forestiers. Le PDCF permet ici de définir des objectifs de négociations pour l'Office de l'environnement. En cas d'absence d'intérêt du propriétaire, celui-ci pourra continuer de gérer sa forêt dans les limites de la loi et sur la base de martelages appropriés. L'Etat ne pourra pas interdire une coupe de bois ou obliger le propriétaire à être actif, ce qui constituerait une expropriation matérielle disproportionnée. Pour concrétiser sa politique et acheter les prestations demandées, le Canton devra donc convaincre et utiliser les budgets mis à disposition par la Confédération et le Canton (dans l'exemple d'Undervelier, aides financières pour le classement en réserve forestière et pour les mesures de mise en lumière d'habitats favorables à la Bacchante, un papillon forestier menacé).

– En forêts à vocation multifonctionnelle (forêts non mises en évidence par des couleurs sur la carte), le Canton et généralement le propriétaire développent un objectif de production de bois. La pratique d'une sylviculture proche de la nature doit permettre de concilier rentabilité et prise en compte d'autres attentes (passage de promeneurs, maintien d'arbres morts pour la faune, etc.). A l'exception des soutiens aux soins aux jeunes forêts, le Canton ne prévoit pas d'aides financières dans ces peuplements forestiers.

– Les autres forêts protectrices se superposent aux deux vocations précédentes. La présence de dangers naturels y est établie, mais dans des proportions limitées. Le Canton veille dès lors à la pratique d'une sylviculture proche de la nature intégrant certaines mesures de prévention en vue de

réduire les risques (coupes de faible surface, rajeunissement avec des essences bien adaptées comme le sapin ou l'érable, enlèvement des embâcles dans le lit des rus). Si les coupes de bois ne sont en général pas soutenues financièrement du fait de leur rentabilité, le Canton finance certains travaux spécifiques (soins aux jeunes forêts, élimination des embâcles, contrôles de la sécurité). Ici aussi, les mesures peuvent être ordonnées par l'Etat.

Ces forêts diversifiées démontrent la nécessaire différenciation des objectifs et des moyens financiers pour les autorités cantonales. Elles démontrent aussi l'intérêt d'une politique forestière partenariale avec la propriété forestière, politique mettant le conseil et la vulgarisation au premier plan.

Analogies avec la politique forestière de la Confédération (Politique forestière 2020) et la politique forestière mise en œuvre dans le Jura bernois

La forêt est une tâche constitutionnellement partagée entre la Confédération et les Cantons. En 2004, les premiers documents de Politique forestière de l'Office fédéral de l'environnement n'étaient guère consolidés avec les cantons. Ils n'ont guère trouvé d'échos dans la société. Avec la Politique forestière 2020, approuvée cette fois au plus haut niveau par le Conseil fédéral en août 2011[5], une vision et des objectifs stratégiques sont désormais fixés et disposent d'un appui politique au niveau fédéral et cantonal. La Politique forestière 2020 optimise les trois dimensions du développement durable, à savoir l'écologie, l'économie et la société. Elle doit assurer une gestion forestière qui suit les principes du développement durable et donc créer des conditions générales favorables à une économie des forêts et du bois efficace et novatrice. Elle tient compte autant des revendications de la société à l'égard de la forêt que des exigences de cette même forêt en tant qu'écosystème caractérisé par une croissance lente.

Il est à relever que les objectifs et lignes stratégiques définies par le Conseil fédéral sont proches des objectifs stratégiques définis par le Gouvernement jurassien dans le PDCF. Cela souligne la coordination avec les cantons et démontre un certain consensus quant aux modalités actuelles de gestion de la forêt selon les principes du développement durable. A l'instar du PDCF, la question d'une pleine concrétisation reste cependant ouverte. Il s'agira notamment de faire avaliser différentes modifications légales et une hausse des (faibles) budgets dévolus à la forêt.

Dans le canton de Berne, les orientations politiques sont sensiblement les mêmes. Des priorités différentes peuvent apparaître du fait des forêts alpines présentes et d'une part sensiblement plus élevée de forêt privée sur le Plateau. Les axes de la politique forestière bernoise sont concrétisés dans différents plans forestiers régionaux (PFR). Chaque plan représente le fondement de la planification forestière et sert à coordonner les intérêts publics à l'égard de la forêt. Le PFR renferme des prescriptions au sujet de toutes les activités et décisions qui concernent la forêt. A titre d'exemple, le PFR 83 Moutier[6] met en évidence, par le biais de fiches d'objet, 890 ha de forêts qui sont soumis à des prescriptions particulières de gestion dans l'intérêt public (soit 11 % de la surface forestière totale du secteur).

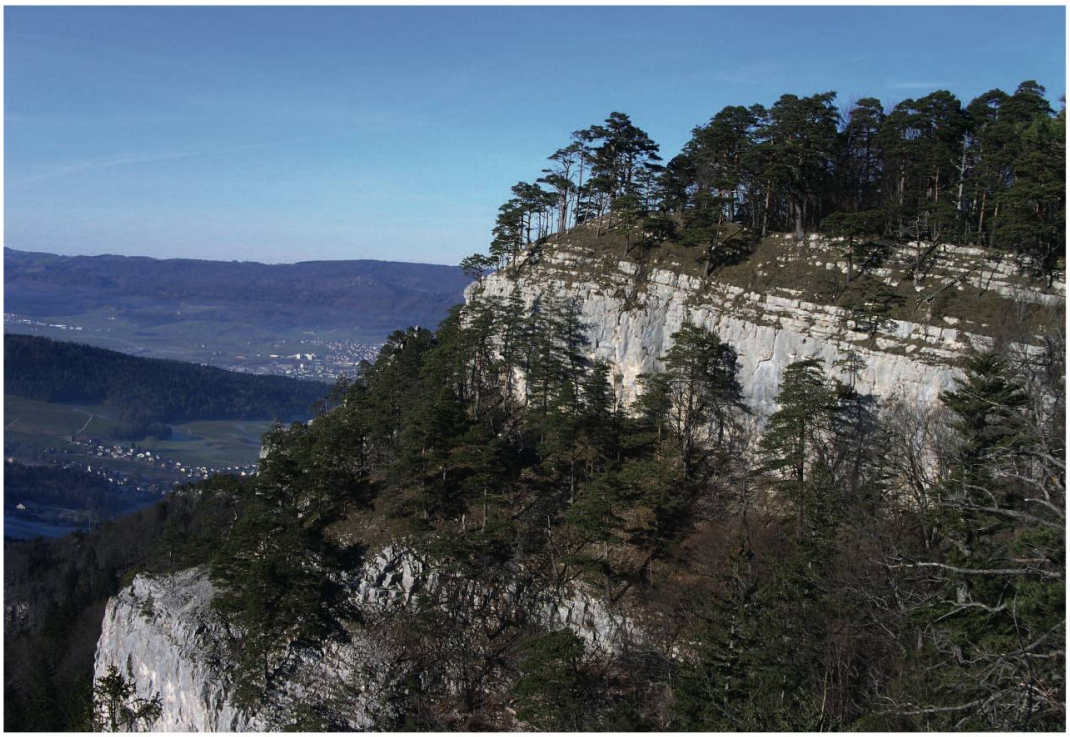
Il s'avère donc que les lignes de la politique forestière publique sont semblables dans les cantons suisses. Les différences découlent de particularités régionales, des ressources du canton (à titre d'exemple, le canton d'Argovie a développé un ambitieux programme de biodiversité en forêt, mais s'est aussi donné les moyens d'acheter les prestations qui en découlent auprès des propriétaires) et surtout des instruments de présentation et de concrétisation de la politique forestière (plan directeur cantonal, plan directeur régional, charte, etc.).

Conclusions

La politique forestière jurassienne pourra-t-elle empêcher ou adoucir les évolutions prédites par Graf Pannatier[7], soit un recul général des soins aux espaces boisés, une pression accrue sur la forêt du fait des loisirs et de l'urbanisation ou encore une poursuite de changements structurels douloureux dans une région périphérique ?

Les éléments présentés dans le présent article et la situation actuelle du terrain font qu'il est possible d'être raisonnablement optimiste quant à la poursuite d'un entretien durable de la forêt par ses propriétaires. L'importance de la forêt et du bois va être revue à la hausse, même si les perspectives à court terme sont délicates (ill. 4). La forêt constituera un élément essentiel d'une politique énergétique durable et d'une stratégie nationale visant à préserver la biodiversité. Elle fournira un cadre de délassement vital à une population en augmentation, toujours plus urbaine et plus âgée. Elle devra en outre assurer la sécurité des personnes et infrastructures dans un contexte de changements climatiques. En outre, la protection de l'eau potable ou de l'air gagnera encore en importance. Même si les conflits d'objectifs auront tendance à s'accroître, la majorité devra pouvoir être adoucie grâce à la collaboration entre forestiers et spécialistes des disciplines voisines. Il est toutefois évident que les succès de la politique

forestière dépendront tout autant des stratégies respectives des propriétaires et des conditions cadres économico-légales que de la volonté des autorités cantonales et fédérales.



Ill. 4. Un rôle sans doute renforcé pour l'omniprésente forêt jurassienne et ses différentes fonctions. Courrendlin (Photo de l'auteur).

Le monde économique actuel s'appuie plutôt sur une privatisation des bénéfices et une socialisation des pertes. La forêt suisse semble être un exemple inverse, avec une forte tendance à la mutualisation des bénéfices couplée à un report des charges sur le propriétaire forestier. Si elle paraît intéressante pour la plupart des citoyens, cette situation n'est certainement pas durable. Vu l'absence de paiement des services environnementaux, la prise en compte des attentes sociétales qui les sous-tendent risque d'être retardée ou de ne plus être disponible. La tertiarisation que connaît l'économie suisse n'est sans doute pas un modèle applicable à la forêt. Les prestations non-bois réalisées dans l'intérêt public ne pourront guère être pleinement financées par la société, respectivement elles ne peuvent souvent être délivrées à prix correct qu'en lien avec une bonne santé de la filière de production du bois indigène. Il est donc clairement d'intérêt public de disposer d'une propriété forestière forte et apte à dégager des marges bénéficiaires dans l'ensemble de ses prestations. Seule cette base saine permettra de conserver en tout temps un tissu de professionnels, des entreprises

formatrices, des débouchés pour le bois et une ouverture à la réalisation de prestations d'intérêt public en forêt. Faute de quoi la situation que connaît la plus grande partie de la forêt privée (allant d'une passivité totale à une exploitation par à-coups du patrimoine) risquerait de se généraliser aux forêts publiques. Nous ne voyons guère de gagnants dans un tel scénario.

Patrice Eschmann (1974) a grandi à Moutier et est actuellement domicilié à Bassecourt. Ingénieur forestier EPFZ, il est responsable du domaine Forêts à l'Office de l'environnement du Canton du Jura. Le présent texte reprend les principaux points de la conférence tenue le 29 octobre 2011 dans le cadre de l'assemblée générale du CES et consacrée au thème de la forêt en cette Année internationale de la forêt 2011.

NOTES

[1] RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA (éd) : *La forêt jurassienne en chiffres. Résultats de l'inventaire forestier cantonal 2003-2005, 2006* (disponible sur le site internet de l'Office de l'Environnement, www.jura.ch/env, rubriques Forêts et Inventaires forestiers).

[2] CIRELLI, M, SCHMITHUSEN, F. : *Tendances du droit forestier : Europe occidentale.* Série internationale N° 4, Politique et Economie forestière, Département des sciences forestières, EPF Zürich, 2000.

[3] BUTTOUD, G. : *Les politiques forestières*. Presses universitaires de France, 1998.

[4] RCJU, DÉPARTEMENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉQUIPEMENT : *Plan directeur cantonal des forêts.* En consultation en automne 2011 sous http://www.jura.ch/pdcf*, 2011*.

[5] OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT : *Politique forestière 2020* (disponible sur le site internet http://www.bafu.admin.ch/foret). 2011.

[6] OFFICE DES FORÊTS DU CANTON DE BERNE : *Plan forestier régional Moutier 83 2008-2023*. Disponible sous http://ww.vol.be.ch/vol/fr/index/wald/wald.html, 2007.

[7] GRAF PANNATIER, E. : *L'avenir des forêts suisses*. Presses polytechniques et universitaires romandes, 2005.

A noter que plusieurs sources différentes fournissent malheureusement des valeurs divergentes. C'est le cas pour la surface (entre 34000 et 39000 ha selon les sources) et pour le volume sur pied (volume sur pied encore supérieur selon l'inventaire forestier national). Ces différences peuvent être expliquées par la prise en compte différente du pâturage boisé, de haies, etc., et sans doute par des calculs erronés et des tarifs différents. La valeur réaliste d'environ 37000 ha découle de la cartographie récemment réalisée des forêts et pâturages boisés.