



Optimisation de l'exploitation de la forêt

Rapport du Conseil fédéral en réponse au Postulat 13.3924 Jans du 27 septembre 2013

Adopté par le Conseil fédéral à sa séance du 8 décembre 2017

Table des matières

1.	Introduction	3
2.	Mandat et structure du rapport	4
3.	Situation actuelle en ce qui concerne la récolte du bois	4
3.1.	Récolte et transformation du bois en Suisse	4
3.2.	Facteurs qui influent sur la récolte du bois	5
3.2.1	Réserve de bois sur pied	5
3.2.2.	Infrastructure	5
3.2.3.	Acteurs	5
3.2.4.	Marché du bois	6
3.3.	Politiques et instruments existants pour promouvoir la récolte du bois	7
4.	Mesures étendues ou supplémentaires pour optimiser la récolte du bois	8
4.1.	Créer des structures efficaces dans la récolte du bois	8
4.2.	Favoriser la desserte forestière hors forêts protectrices	10
4.3.	Augmentation des capacités de transformation du bois, en particulier de feuillus...	10
4.4.	Marchés publics	11
4.5.	Recherche, développement et innovation	12
4.6.	Formation, formation continue, transfert des connaissances et mise en place du savoir-faire	12
4.7.	Information, sensibilisation et marketing	13
4.8.	Évaluation des effets des instruments employés	14
5.	Mesures vérifiées et rejetées	15
6.	Conclusion	16
	Bibliographie	17

1. Introduction

En Suisse, la forêt couvre 32 % du territoire et elle est l'objet de multiples exigences, dont la production de la ressource renouvelable bois, la protection contre les dangers naturels, l'utilisation pour les loisirs et la détente ou la protection et préservation de la diversité des espèces, des habitats et des ressources naturelles, etc.

Chaque année, la forêt suisse s'accroît d'environ 10 millions de mètres cubes de bois¹ (Rigling et Schaffer 2015), dont près de 8,2 millions pourraient être récoltés et valorisés comme matière ou comme énergie (OFEV 2013a ; OFEV, OFEN, SECO 2014 et 2017). Le bois non récolté reste dans la forêt et permet de remplir d'autres exigences importantes, notamment la diversité des espèces (biodiversité). Cependant, depuis de nombreuses années, les propriétaires forestiers publics et privés atteignent à peine les trois quarts de l'objectif de récolte 8,2 millions de mètres cubes de bois (voir figure 1), ce qui anéantit les chances résultant de l'exploitation du potentiel d'une matière première renouvelable indigène, de l'amélioration du bilan carbone de la Suisse (stockage du carbone dans le bois utilisé pour la construction, substitution des énergies fossiles) ou de l'exploitation des effets de synergie avec la conservation de la biodiversité ou les soins aux forêts de protection. De plus, la forêt non exploitée risque de perdre en stabilité, d'être mal adaptée aux exigences imposées par les changements climatiques et de ne plus pouvoir remplir certaines fonctions (p.ex. biodiversité, détente, production de bois).

La mise à profit du potentiel d'exploitation durable du bois de 8,2 millions de mètres cubes est donc le premier des objectifs de la Politique forestière 2020, dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 31 août 2011 (FF 2011 8029, OFEV 2013a). Il figure également dans la Politique fédérale de la ressource bois (OFEV, OFEN, SECO 2014 et 2017) et concorde avec la Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable (Conseil fédéral 2012 et 2016), la Stratégie Biodiversité Suisse du Conseil fédéral (FF 2012 6739, OFEV 2012) et le plan d'action correspondant, ainsi qu'avec le Plan d'action Économie verte du DETEC (OFEV 2013b).

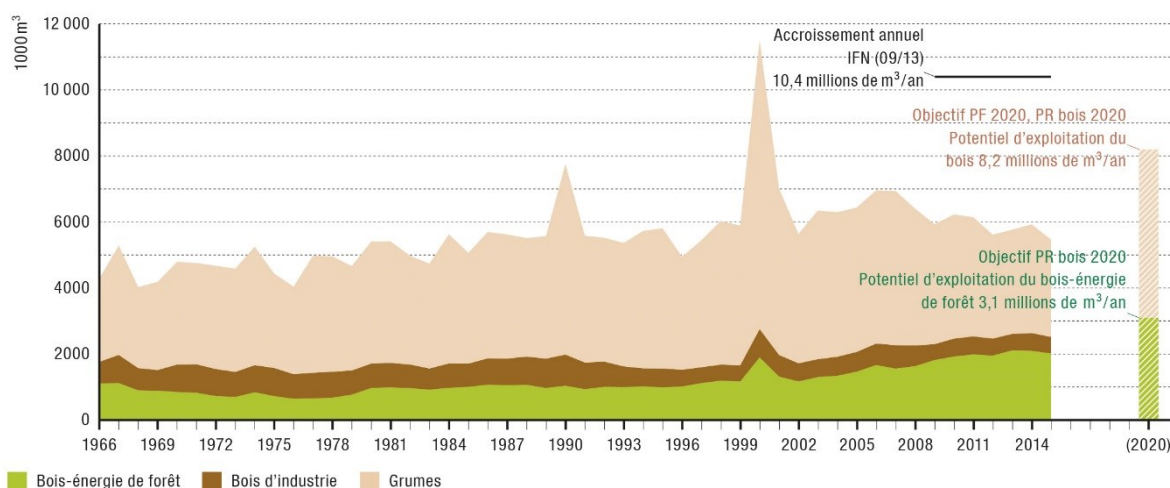


Figure 1 : Évolution de la récolte de bois entre 1966 et 2015 par assortiment : bois forestier énergie, bois d'industrie et grumes. La valeur cible pour 2020 est la quantité globale de 8,2 millions de mètres cubes de bois, fixée dans la Politique forestière 2020 (PF2020) et la Politique de la ressource bois (PRB) (OFEV, OFEN et SECO 2017). Cette valeur est inférieure à l'accroissement qui est de 10,4 millions de mètres cubes par an.

¹ À titre de comparaison : un million de mètres cubes de bois représente à peu près le volume du stade Parc Saint-Jacques à Bâle.

2. Mandat et structure du rapport

En transmettant le postulat Jans « Optimisation de l'exploitation de la forêt », le Conseil national a, en date du 13 décembre 2013, donné mandat au Conseil fédéral de montrer dans un rapport comment le potentiel d'exploitation durable et naturelle du bois pourrait être mieux mis à profit, notamment dans les forêts démembrées en petites parcelles appartenant à des propriétaires privés, où l'exploitation est jusqu'à présent nettement inférieure à l'accroissement.

Le présent rapport donne un aperçu de la situation actuelle de la récolte du bois en forêt suisse, des facteurs pertinents et des politiques et instruments actuels de la Confédération, des cantons et des acteurs non étatiques pour piloter et promouvoir la récolte du bois. La partie principale du rapport indique d'autres pistes pour mieux tirer profit du potentiel d'exploitation.

Les solutions envisageables pour améliorer l'exploitation du potentiel ont été examinées avec les parties prenantes nationales des secteurs des forêts et du bois puis concrétisées et priorisées au sein de l'administration. La même approche a été utilisée pour les mesures qui ne sont pas poursuivies par le Conseil fédéral (chap. 5).

Les adaptations de textes législatifs nécessaires pour mettre en œuvre les mesures présentées (p. ex. optimisation de la desserte forestière hors forêts protectrices) ont déjà été effectuées lors de la révision de la loi sur les forêts (LFo ; RS 921.0), adoptée par le Parlement au printemps 2016 (RO 2016 3207-3214) et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, puis lors de la modification de l'ordonnance sur les forêts (OFo ; RS 921.01 ; RO 2016 3215-3226). En conséquence, toutes les mesures présentées dans le rapport sont réalisables au plan fédéral sans modification de texte législatif et sans ressources financières supplémentaires.

Le présent rapport paraît à fin 2017 afin d'assurer la concordance avec les adaptations de la loi sur les forêts et de son ordonnance

3. Situation actuelle en ce qui concerne la récolte du bois

3.1. Récolte et transformation du bois en Suisse

Au cours des dernières années, la récolte de bois en Suisse a atteint environ les trois quarts de l'objectif de 8,2 millions de mètres cubes. Il existe toutefois de grandes différences d'une région à l'autre. Ainsi, sur le Plateau, le potentiel d'exploitation est aujourd'hui pratiquement épuisé alors que les autres régions (surtout les Préalpes, les Alpes et le versant sud des Alpes) comptent encore d'importantes réserves. Dans les Alpes, environ 45 % du potentiel a été exploité et, sur le versant, sud des Alpes, environ 30 % (OFS 2017a ; Hofer et al. 2011).

La Suisse compte quelque 250 000 propriétaires forestiers qui se partagent 1,1 million d'hectares de forêts productives (OFS 2017a). Ces forêts appartiennent pour 70 % à des propriétaires publics comme les communes politiques, les bourgeoisies ou les corporations, et pour 30 % à des propriétaires privés. Ces derniers possèdent en moyenne 1,3 hectare de forêt et les collectivités de droit public (communes, corporations, etc.) environ 218 hectares. Environ 3 % de tous les propriétaires se sont « organisés » en entreprises forestières qui exploitent ainsi près de 70 % de la surface forestière. La plupart des propriétaires privés ne se regroupent pas. Un tiers de l'exploitation du bois se fait en forêt privée, deux tiers en forêt publique.

Le bois récolté en forêt suisse est transformé en grumes² (51 %) et utilisé comme agent énergétique (38 %) ou bois d'industrie (11 %), p. ex. pour des panneaux de fibres de bois (voir figure 1). Les scieries suisses sont ainsi les principaux acheteurs de bois des forêts suisses. Elles transforment près de 80 % des grumes récoltées. En dépit d'un changement structurel significatif ces dernières années, les scieries suisses restent plus petites que celles des pays voisins : 70 % du débitage sont réalisés dans des scieries d'une capacité de transformation annuelle de moins de 100 000 mètres cubes. Comme la plupart de ces entreprises sont axées sur le marché intérieur, elles subissent la forte pression des importations. L'industrie du bois suisse pratique encore trop peu la transformation industrielle du bois débité en lamellé-collé³,

² Appellées aussi grumes de sciage. Ce bois est transformé dans les scieries et les usines de placage en bois de sciage ou en placages.

³ Substrats collés.

en contreplaqué⁴, en panneaux de bois massif ou en bois massif de construction, quoique la tendance soit à la hausse. Les experts voient dans la filière du bois des forêts suisses un potentiel supplémentaire de plus d'un milliard de francs par an (Lehner, Pauli et al. 2014) ; cela représente jusqu'à un million de mètres cubes supplémentaires de bois récolté par an.

Le bois d'énergie est le deuxième assortiment après le bois de grumes. Au cours de la dernière décennie, la quantité de bois valorisée pour l'énergie a augmenté de près de 26 %. En termes de quantité, les producteurs d'énergie sont les principaux preneurs de bois d'énergie des forêts suisses. Cette augmentation s'explique avant tout par le développement de la capacité des chauffages automatiques d'un pouvoir calorifique supérieur à 50 kilowatts. Ces installations de combustion sont subventionnées par la Confédération (rétribution du courant injecté à prix coûtant ; RPC), par les cantons (en vertu de l'art. 15 de la loi sur l'énergie ; RS 730.0) et par les communes (via des contrats de livraison de longue durée avec garantie du prix d'achat).

3.2. Facteurs qui influent sur la récolte du bois

3.2.1. Réserves de bois sur pied

Les forêts suisses ont un fort potentiel d'exploitation du bois parce que l'accroissement y est rapide en raison des conditions naturelles et de la structure des forêts. De plus, elles comptent *d'importants volumes sur pied* : 364 mètres cubes par hectare en moyenne. Les volumes sont très importants dans les Préalpes (464) et sur le Plateau (410) (Brändli 2010). Ce sont là des réserves bien plus grandes que dans d'autres pays européens, comme l'Autriche, avec en moyenne 300 mètres cubes par hectare, ou l'Allemagne, avec 305 mètres cubes. L'ampleur du volume sur pied est due à une forte proportion de bois dit fort, c'est-à-dire d'arbres d'un diamètre supérieur à 55 centimètres. Ces arbres sont moins demandés par l'industrie du bois parce qu'ils ne peuvent plus être transformés rationnellement avec les technologies modernes de débitage. De plus, ils comportent davantage de particularités qui en réduisent la qualité, comme les nœuds tombants adhérents, qui peuvent causer des problèmes de statique.

3.2.2. Infrastructure

La desserte forestière est une condition essentielle pour l'exploitation de la forêt. Or, sa qualité diffère selon les forêts. Le Plateau, avec 60 mètres de routes forestières praticables pour les poids lourds par hectare de forêt, compte les meilleures dessertes, suivi du Jura, avec 40 mètres. Les Préalpes, avec 17 mètres, les Alpes, avec 13 mètres et le versant sud des Alpes, avec 7 mètres, possèdent quant à eux une desserte insuffisante (Brändli 2010). De plus, il arrive fréquemment que seule une petite partie de la desserte de base praticable pour les poids lourds corresponde aux exigences actuelles de la technique des transports et permette l'emploi de techniques de récolte de bois modernes et sécurisées. Les années écoulées ont en outre enregistré une nette baisse des investissements dans la préservation, l'adaptation et le développement de la desserte forestière. C'est notamment à cause de la topographie qu'en Suisse aussi la méthode à câble est primordiale pour la récolte de bois.

3.2.3. Acteurs

Les principaux acteurs de la récolte du bois sont les *propriétaires forestiers publics*. Pour ce qui est de la gestion des forêts, la production de bois constitue leur principale source de revenus. Toutefois, les coûts salariaux ont augmenté et les prix du bois sont restés inchangés et, en dépit de leurs efforts de rationalisation, une grande partie de ces entreprises enregistrent plus de dépenses que de recettes (Rigling et Schaffer 2015). De plus, ces déficits peuvent largement être expliqués par le fait que les fonctions de la forêt sont considérées comme mineures. En effet, le budget prévu pour la forêt est le plus souvent marginal par rapport au budget global des propriétaires forestiers publics. Les pertes enregistrées depuis la fin des années 1980 sont donc souvent compensées par des revenus annexes, justifiés du fait que la forêt et la gestion forestière fournissent des prestations d'intérêt public (protection, biodiversité, détente, etc.) qui doivent être rémunérées.

⁴ Panneaux collés

Les propriétaires privés possèdent 29 % de la surface forestière productive (OFEV 2016). La plupart d'entre eux ont un lien direct avec l'agriculture. La récolte du bois joue aujourd'hui un rôle minime pour beaucoup d'entre eux, car elle n'est pas une source majeure de revenus. En effet, les propriétaires privés attribuent également un caractère mineur aux fonctions forestières (voir paragraphe ci-dessus). Pourtant, la forêt a une grande importance pour nombre d'entre eux, car elle leur fournit du bois pour leur usage propre (avant tout du bois d'énergie). Deux tiers des propriétaires privés exploitent leur forêt eux-mêmes.

Le *service forestier cantonal*, autre acteur décisif de la récolte du bois, délivre l'autorisation nécessaire pour la récolte (art. 21 LFo) et peut conseiller (vulgarisation) les propriétaires forestiers (art. 30 LFo). De plus, il édicte les prescriptions nécessaires en matière d'aménagement et de gestion (art. 20 LFo). L'organisation du service forestier cantonal est un autre aspect très important (art. 51 LFo) : les cantons doivent diviser leur territoire en arrondissements et en triages, qui sont dirigés par des spécialistes forestiers au bénéfice d'une formation supérieure⁵ et d'une expérience pratique. Dans plusieurs cantons, ces spécialistes sont des forestiers de triage assumant des tâches souveraines pour le canton et sont en même temps responsables d'entreprises forestières appartenant à des tiers (tâches d'exploitation). Cette double casquette génère des tensions au moment de la récolte du bois puisqu'ils doivent à la fois assumer les tâches souveraines (p. ex. protection de la forêt) et suivre les objectifs de l'entreprise (p. ex. réaliser des bénéfices).

Les entrepreneurs forestiers, dont le rôle devrait continuer de s'accroître, sont des prestataires importants de la gestion des forêts suisses. Selon les estimations, ils assument un tiers des travaux à la place des entreprises forestières ou des particuliers, surtout les travaux de récolte (hautement) mécanisés réalisés au moyen de machines très modernes (p. ex. récolteuse pour abattre, débrancher et couper des arbres entiers). Les entrepreneurs forestiers doivent aussi s'accommoder des obstacles météorologiques et notamment de la « saisonnalité de la récolte »⁶. De plus, ils sont souvent confrontés à des structures peu professionnelles chez les propriétaires, ce qui aboutit notamment à des regroupements insuffisants de leurs coupes de bois.

3.2.4. Marché du bois

Les conditions sur le marché du bois ont un impact essentiel sur la récolte et sont très différentes selon les assortiments : grumes⁷, bois d'industrie⁸ et bois d'énergie⁹.

Le marché des *grumes de résineux* a bénéficié d'une demande relativement constante ces dernières années. Après l'ouragan Lothar (1999), qui a entraîné une forte chute des prix, ceux-ci sont certes remontés de quelque 20 % entre 2006 et 2010, mais sont à nouveau en baisse depuis 2012 à cause de la conjoncture économique (OFS 2017b). Il faut s'attendre à moyen terme à ce que l'offre de grumes de résineux issus des forêts suisses tende à diminuer étant donné que les changements climatiques favorisent les feuillus au détriment des résineux. Ces conséquences devraient se ressentir sur le marché du bois dans 60 à 100 ans.

Pour ce qui est du *bois de feuillus*, la demande se limite jusqu'à présent à quelques assortiments de grande qualité, comme le bois de chêne. Les prix des grumes de feuillus ont chuté de près de 25 % depuis 2000 (OFS 2017b). Comme la demande est insuffisante, une part significative de bois de feuillus de grande qualité sert de bois d'énergie et n'est donc pas utilisée en « cascade » comme souhaité, à savoir de la manière la plus efficiente possible (d'abord comme

⁵ Est considérée comme formation supérieure chez les spécialistes forestiers, la formation forestière des écoles supérieures (ES), des hautes écoles spécialisées (HES) et du niveau EPF (degré tertiaire).

⁶ La récolte de bois ne peut se faire que durant la période de repos végétatif (dormance) en hiver.

⁷ Appelé aussi bois rond de scierie ; est traité en sciages ou placages dans les scieries et les usines de placage.

⁸ Bois brut qui après déchiquetage ou traitement chimique sert à fabriquer de la pâte de bois et de la cellulose, des panneaux de particules ou de fibres et d'autres produits industriels.

⁹ Assortiments de bois utilisés pour la production d'énergie (bois de forêt, bois hors forêt, résidus de la production/transformation de bois, vieux bois).

matériau puis comme énergie ; utilisation en cascade). C'est ainsi que bien des retombées macroéconomiques positives sont compromises (trop peu de valeur ajoutée).

Le marché du *bois d'industrie* joue un rôle secondaire puisqu'il ne représente que 11 % environ du bois utilisé. Les prix de 2016 se situaient en moyenne autour de 70 à 90 francs le mètre cube.

En revanche, la quantité de *bois d'énergie* utilisé a fortement augmenté au cours des dix dernières années, ce qui a entraîné une hausse de son prix d'un tiers environ depuis 2000 (OFS 2017a ; OFS 2017b). En 2016, le prix du bois d'énergie se situait entre 25 et 50 francs le mètre cube.

Par rapport aux pays voisins, les conditions générales et locales suisses sont difficiles pour les *entreprises de la filière forêt et bois*. Des coûts salariaux et de matériel élevés, une urbanisation dense et les contraintes qui y sont liées (p. ex. les émissions indésirables du trafic supplémentaire de poids lourds dû aux nouveaux ateliers ou usines) ainsi que d'autres facteurs, comme les prix fonciers, l'évolution des taux de change, etc., génèrent des coûts de production très élevés et des capacités de transformation relativement faibles. Autant de raisons qui expliquent qu'une partie des grumes sont exportées non transformées et reviennent ensuite en Suisse en tant que produits intermédiaires ou finis.

3.3. Politiques et instruments existants pour promouvoir la récolte du bois

Au niveau de la Confédération, la *Politique forestière 2020* est une déclaration d'intention du Conseil fédéral (FF 2011 8029). Les objectifs principaux de cette politique sont une gestion forestière durable ainsi qu'une économie forestière et une industrie du bois à la fois innovantes et efficaces. Une priorité des onze objectifs est de mettre à profit le potentiel d'exploitation durable du bois. Pour y parvenir, la Confédération prépare avec les différents acteurs des bases décisionnelles pour une gestion optimale et recherche de nouvelles filières de transformation et de commercialisation pour les feuillus afin d'accroître la demande de bois.

Les principaux instruments pour mettre en œuvre la Politique forestière 2020 sont les *conventions-programmes* (OFEV 2015) dans le domaine des forêts (forêts protectrices, biodiversité en forêt et gestion des forêts). Ces conventions-programmes sont conclues entre la Confédération et les cantons. Au cours des périodes précédentes, la Confédération a proposé dans le chapitre « Gestion des forêts » deux objectifs pour optimiser les structures : créer des unités de gestion optimales et améliorer la logistique bois en regroupant de nombreux petits fournisseurs de bois forestiers. La demande des cantons pour ces deux objectifs de programme a nettement baissé avec le temps et, sur les 5,6 millions de francs convenus, seuls 3 ont été investis. Pour la troisième période de 2016 à 2019, le domaine de la gestion des forêts a donc été adapté. L'objectif Logistique bois a été supprimé et l'objectif Unités de gestion optimales a été remanié. Les cantons ont en outre obtenu une plus grande latitude d'action pour tenir compte de leurs conditions cadres et aussi de leurs propres idées.

La *Politique fédérale de la ressource bois* (OFEV, OFEN et SECO 2014 et 2017) entend atteindre notamment une valorisation de la matière première bois efficace en termes d'utilisation des ressources. Ainsi, les mesures de cette politique sont centrées avant tout sur la filière bois, hors de l'aire forestière. Elles complètent ainsi directement les mesures de la Politique forestière 2020, qui se situent avant tout « en forêt ». La Politique de la ressource bois est mise en œuvre principalement dans le cadre du Plan d'action bois. Dans une première phase entre 2009 et 2012 et dans une deuxième phase entre 2013 et 2016, cet instrument a permis de soutenir plus de cent projets. Il a contribué de manière essentielle à atteindre les objectifs fixés dans la Politique de la ressource bois et il est prorogé pour quatre nouvelles années, jusqu'en 2020, avec quelques adaptations. La conduite de la campagne « #WOODVETIA – mobilisés pour le bois suisse »¹⁰ en 2017 en constitue un éminent exemple. Elle est l'œuvre commune de l'OFEV, de l'économie forestière et de l'industrie du bois et vise une utilisation accrue du bois suisse.

¹⁰ www.woodvetia.ch

Les *autres politiques* fédérales qui ont un impact positif sur la filière forêt et bois sont la Politique énergétique et la Politique climatique, ainsi que la Nouvelle politique régionale.

S'agissant des *cantons*, plusieurs documents montrent que seuls quelques-uns ont arrêté des politiques explicites pour optimiser la récolte de bois ou pour mettre à profit le potentiel d'exploitation. Par le passé, certains cantons ont néanmoins réalisé des mesures supplémentaires d'information en application de l'art. 30 LFo en plus des mesures de vulgarisation auprès des propriétaires de forêts pour inciter à récolter plus de bois, surtout dans les forêts privées. Pour promouvoir la filière forêt et bois, des instruments cantonaux apportent aussi une contribution positive dans les politiques énergétique, économique et de promotion économique.

Enfin, divers *acteurs non étatiques* agissent pour faire progresser la filière forêt et bois. Les principaux sont Lignum (organisation faîtière de l'économie suisse de la forêt et du bois), ForêtSuisse (association des propriétaires forestiers), Entrepreneurs forestiers Suisse (EFS), Industrie du bois Suisse (IBS), Énergie-bois Suisse (EbS), Holzbau Schweiz et Société forestière suisse (SFS). Toutes ces organisations mènent des activités de relations publiques et essaient par un engagement plus ou moins marqué de défendre leurs intérêts dans la politique comme auprès des autorités. Les associations comme Lignum, ForêtSuisse, EFS, IBS et EbS soutiennent leurs membres et parfois aussi des tiers surtout par leurs activités de vulgarisation en faveur de la gestion de la forêt ou la valorisation du bois.

4. Mesures étendues ou supplémentaires pour optimiser la récolte du bois

Ce chapitre présente les nouvelles mesures qui doivent être développées et les mesures à remanier en profondeur.

Les mesures visant à optimiser la récolte du bois peuvent être mises en place sur deux plans : l'offre, avec une réduction des coûts de fabrication et de production, et la demande, avec une augmentation de celle-ci. Les prix du bois sont déterminés sur le marché international et ne peut pas être influencé ou seulement très difficilement.

L'ordre dans lequel les mesures sont présentées dans ce chapitre suit le déroulement des opérations dans la pratique, à savoir de la récolte jusqu'à l'utilisation du bois, en passant par sa transformation. Viennent d'abord les mesures qui portent sur les coûts de la gestion des forêts et de la récolte de bois. Ensuite les mesures visant une transformation du bois qui soit à la fois accrue, complète et efficace dans le pays, puis les mesures visant une augmentation de la demande de bois. Sont abordées enfin les mesures transversales comme la recherche, le développement et l'innovation, qui concernent ou peuvent concerner toutes les étapes.

Pour chaque mesure, le chapitre explique quels acteurs ont, du point de vue de la Confédération, la compétence de la mise en œuvre (Confédération, cantons, acteurs non étatiques) et quelles conséquences la mesure aurait pour la Confédération.

4.1. Créer des structures efficaces dans la récolte du bois

La récolte du bois doit bénéficier de structures et de processus plus efficaces. Cette mesure exige des propriétaires forestiers, en tant qu'ils sont propriétaires et gestionnaires de leurs forêts, des entreprises forestières et de leurs responsables qu'ils fournissent des prestations d'exploitation efficaces, et du service forestier de l'État qu'il accomplisse des tâches publiques.

Mise en œuvre par la Confédération

La Confédération poursuit l'objectif de programme intitulé « Optimisation des structures et processus de gestion » des conventions-programmes dans le domaine forestier. Cet objectif a déjà été revu, conçu de manière plus souple et réorienté pour la période de programme de 2016 à 2019 (OFEV 2015) : outre les projets d'optimisation qui s'adressent comme maintenant aux entreprises forestières, le programme encourage d'autres formes de coopération interpropriétés. La prestation que doivent fournir les cantons est la mise en œuvre d'un plan cantonal d'optimisation des structures et des processus de gestion afin de mieux tenir compte de leurs conditions topographiques, structurelles et économiques. De plus, les cantons peuvent ainsi mieux tirer profit de leur marge de manœuvre spécifique et fixer leurs priorités, systèmes d'incitation et mesures.

En outre, les instruments de la Politique forestière (p. ex. conventions-programmes pour la période 2020-2023) doivent être développés à moyen et à long terme dans tous les domaines avec davantage de précision afin qu'ils contribuent à rendre les structures et processus plus efficaces.

Conséquences pour la Confédération

Une conception plus souple de l'objectif « Optimisation des structures et processus de gestion » des conventions-programmes a impliqué la modification de l'ordonnance sur les forêts par le Conseil fédéral le 28 janvier 2015 (art. 43, al. 1, let. b, OFo). Cette modification s'applique aux conventions-programmes de la période de 2016 à 2019. Elle ne génère pas de surcoûts pour la Confédération.

Mise en œuvre par les cantons

Dans le cadre des conventions-programmes pour la période de 2016 à 2019, les cantons associés aux acteurs cantonaux concernés développent des plans d'optimisation pour des structures et processus de gestion des forêts efficaces (p. ex. regroupements d'entreprises, coopérations interpropriétés) et les mettent en œuvre ensemble. Jusqu'à présent, des conventions ont été conclues avec treize cantons. Une évaluation à mi-parcours, réalisée par la HAFL¹¹ (Bürgi et al. 2017), confirme qu'une réflexion stratégique sur le sujet a été menée dans les cantons participants dans le cadre de l'élaboration de leurs plans d'optimisations et que divers projets de mise en œuvre ont été initiés depuis lors. Les résultats de l'évaluation mettent en évidence quelques axes de développement : amélioration structurelle et efficacité ; sensibilisation à la dimension économique de la durabilité ; renforcement de l'approche ascendante ; examen de nouvelles options de financement et création d'un cadre d'échanges entre les cantons.

Les cantons développent leurs propres structures de triage et leurs processus en matière d'exécution de façon que les propriétaires forestiers puissent appliquer une gestion efficace. Sur ce point, ils sont invités à laisser aux propriétaires forestiers une liberté d'entreprendre maximale dans les limites de la durabilité. Pour la réalisation de ces mesures, il faut donner la priorité au pilotage et au soutien des processus de changement (change management).

Chaque fois que possible, les cantons prennent des mesures d'accompagnement pour promouvoir les travaux de récolte de bois interentreprises et interpropriétés (p. ex. interventions interpropriétés d'entrepreneurs). Des incitations dans les systèmes d'encouragement, la mise en place et le développement de compétences de gestion sont à envisager par exemple.

Mise en œuvre par les acteurs non étatiques

Les associations de propriétaires forestiers et les associations de personnel forestier s'engagent davantage en faveur de la création de structures efficaces, de l'application de processus rentables (p. ex. méthode optimale de récolte du bois) et d'un mode de pensée et d'action entrepreneuriale, par exemple grâce à la formation continue, à la vulgarisation et à l'information. Les thèmes envisageables sont des objectifs stratégiques fixés par les propriétaires à l'attention de leurs forestiers, l'emploi d'entrepreneurs forestiers, la coopération interpropriétés ou l'attribution optimale des droits de disposer, tout en utilisant au maximum les possibilités d'affermage. À cela s'ajoute qu'il faut exploiter la marge de manœuvre légale et supprimer, chaque fois que cela se révèle pertinent, les restrictions que les propriétaires forestiers s'imposent eux-mêmes.

Les entrepreneurs forestiers consolident leur rôle en tant que promoteurs de processus de récolte du bois modernes et efficaces en se positionnant davantage en tant que partenaires compétents et en conseillant au mieux les propriétaires forestiers et les responsables d'exploitation dans leur planification de récolte et dans la mise en œuvre des mesures qui en découlent.

Pour commercialiser le bois, il convient de regrouper les offres de bois afin de renforcer leur position sur le marché et utiliser les effets d'échelle au maximum et si possible sur tout le territoire. De plus, les contrats de livraison portant sur plusieurs années doivent apporter confiance et constance et permettre de réduire les coûts de transaction.

¹¹ Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires

Priorités de mise en œuvre

Du point de vue de la Confédération, la mise en œuvre de ce domaine sollicite fortement les cantons et les acteurs non étatiques.

4.2. Favoriser la desserte forestière hors forêts protectrices

La desserte forestière existante doit être préservée, adaptée et optimisée chaque fois que nécessaire et utile. La priorité est donnée au maintien de la qualité et à l'augmentation de la capacité de charge à au moins 40 tonnes pour ouvrir l'accès aux machines modernes qui permettent une meilleure répartition des charges. L'optimisation de l'infrastructure doit aussi tenir compte de l'utilisation d'installations mobiles et temporaires (p. ex. câble-grue mobile), ce qui peut aussi amener à fermer ou déconstruire des routes.

Du point de vue fédéral, une promotion intégrale et durable présuppose une optimisation de l'ensemble de la desserte de base et inclut des exigences sylvicoles, écologiques et sociales.

Mise en œuvre par la Confédération

Le Parlement a décidé en mars 2016 (FF 2016, 1951ss) que la Confédération peut encourager l'adaptation ou la remise en état d'équipements de desserte même hors forêts protectrices (art. 38a, al. 1, let. g, LFo). Cette disposition réintroduit en partie la promotion de la desserte forestière hors forêts protectrices après que ce motif de subvention a été limité aux forêts protectrices dans le cadre du programme d'allègement budgétaire en 2003 (PAB 03) et des autres efforts d'économies lors de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). La modification est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017.

La mise en œuvre se fait par le biais du nouvel objectif de programme « Desserte forestière hors forêts protectrices » de la convention-programme « Gestion des forêts » (OFEV 2015).

Conséquences pour la Confédération

Les bases légales existantes sont suffisantes. Il est nécessaire d'apporter quelques petites adaptations à l'OFO pour harmoniser les faits donnant droit à subvention en forêt protectrice et hors forêt protectrice. Les ressources financières actuelles suffisent à faire face à ces dépenses.

Mise en œuvre par les cantons et les propriétaires de forêts

Les cantons participent au nouvel objectif de programme « Desserte forestière hors forêts protectrices » de la convention-programme « Gestion des forêts » et appliquent les mesures avec les propriétaires forestiers et d'autres acteurs cantonaux concernés. Ils doivent s'appuyer sur une planification cantonale préalable de l'optimisation (p. ex. planification forestière), qui comporte une perspective globale des fonctions forestières et de la desserte de base nécessaire. Idéalement, cette analyse est réalisée dans le cadre de la planification forestière exigée par la loi (art. 20, al. 2, LFo ; art. 18 OFo). Les premières expériences relatives à cet objectif de programme seront disponibles en 2019.

Priorités de mise en œuvre

Du point de vue de la Confédération, la mise en œuvre de ce domaine sollicite en particulier les cantons, puis les propriétaires forestiers.

4.3. Augmentation des capacités de transformation du bois, en particulier de feuillus

En 2015, les scieries suisses ont transformé environ la moitié des grumes de feuillus récoltées en forêts suisses (OFEV 2016). L'autre moitié de la récolte se répartit comme suit : quelques quantités minimales ont été exportées et la majeure partie a été utilisée comme bois d'énergie, et n'a donc jamais été commercialisée en tant que grumes (OFEV 2016). Ainsi, une quantité relativement importante de feuillus de bonne qualité (surtout de hêtres) est brûlée et échappe à l'étape première de la valorisation matière selon le principe de l'utilisation en cascade (utilisation multiple). Cette évolution est due notamment aux techniques de transformation du bois de feuillus, plus complexes et plus onéreuses, et à la structure de la chaîne de valorisation du bois rond en produit final transformé qui, en Suisse, n'est pas une boucle fermée (Lehner et al. 2014). Le bois de loin le plus touché par cette évolution est le bois de hêtre.

Pour contrer cette évolution, il faut créer en Suisse des capacités de transformation, en particulier pour le bois de hêtre, ou augmenter celles-ci. L'objectif est notamment d'utiliser deux fois plus de grumes de hêtre comme bois-matière et de tirer profit à moyen terme de plus de deux tiers du potentiel d'exploitation durable de cette essence.

Mise en œuvre par la Confédération et conséquences pour celle-ci

Les mesures de la Confédération se concentrent sur les domaines de la recherche, du développement et de l'innovation, et servent de soutien. Elles sont traitées au point 4.5.

Mise en œuvre par les cantons

Les cantons offrent davantage de conditions attrayantes pour l'industrie et les entreprises de transformation du bois en aidant p. ex. la recherche de sites pour de nouvelles installations et en proposant des incitations financières (p. ex. prêts sans intérêts).

Mise en œuvre par les acteurs non étatiques

Les associations de l'économie forestière et de l'industrie du bois s'engagent, en aidant leurs membres, à combler les lacunes de la chaîne de transformation aux échelons régional et local lorsque cela est économiquement faisable. L'objectif est d'augmenter chaque fois que possible les capacités de transformation, en particulier pour la transformation matière du bois de feuillus et la fabrication de produits en couches transversales collées (lamellé-collé, contreplaqué, panneaux en bois massif, etc.). À cette fin, les entreprises désireuses d'investir sont conseillées par les associations de l'industrie du bois, et les projets innovants sont promus.

Priorités de mise en œuvre

Du point de vue de la Confédération, la mise en œuvre de ce domaine sollicite avant tout la Confédération et les acteurs non étatiques (dans les domaines de la recherche, du développement et de l'innovation).

4.4. Marchés publics

Confédération, cantons et communes subventionnent la construction et l'équipement de bâtiments et d'installations en application de différentes législations ou interviennent comme maîtres d'ouvrage. Ces activités doivent utiliser davantage le bois des forêts suisses afin de promouvoir la récolte de bois et la transformation de bois en Suisse.

Mise en œuvre par la Confédération

La loi révisée sur les forêts (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017) introduit un nouvel art. 34 b qui oblige la Confédération à encourager, dans la mesure où elle s'y prête, l'utilisation du bois produit selon les principes du développement durable lors de la planification, de la construction et de l'exploitation de ses propres bâtiments ou installations (al. 1). Lors de l'acquisition de produits en bois, la Confédération tient compte d'une gestion forestière durable et proche de la nature ainsi que du but de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de l'énergie grise (art. 34 b, al. 2, LFo).

La mise en œuvre de ces nouvelles dispositions relève du droit des marchés publics. D'une part, il s'agit d'exploiter la marge de manœuvre disponible de sorte à mieux tenir compte des avantages du bois produit selon les principes de la sylviculture proche de la nature et du développement durable, donc notamment du bois suisse. D'autre part, conformément au Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP, RS 172.056 ; FF 2017 1695ss), une plus grande importance doit être accordée aux critères de durabilité dans les processus d'achat.

Les mesures visant à sensibiliser les consommateurs institutionnels afin qu'ils appliquent efficacement ces nouvelles dispositions sont traitées au point 4.7.

Conséquences pour la Confédération

Conformément au Message du Conseil fédéral) concernant la révision totale de la LMP (FF 2017 1095ss), le développement durable doit être précisé dans ses trois dimensions à l'article fixant le but de la loi (art. 2, let. a, P-LMP). Les principes du développement durable doivent servir de critères d'adjudication (art. 29, al. 1, P-LMP). De plus, les spécifications techniques doivent pouvoir être utilisées pour préserver les ressources naturelles et protéger l'environnement (art. 30, al. 4, P-LMP).

L'initiative parlementaire 12.477 visait aussi une utilisation accrue du bois suisse dans les marchés publics. En raison des modifications de la loi sur les forêts et de la prochaine révision totale de la LMP, l'initiative parlementaire a été classée le 16 décembre 2016.

Mise en œuvre par les cantons

Les cantons encouragent l'utilisation du bois suisse dans les bâtiments et installations (co-)financés par les pouvoirs publics au moyen de dispositions spéciales dans le droit cantonal sur les marchés publics. L'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) a le même objectif. Les services cantonaux des forêts peuvent donc jouer ainsi un rôle de catalyseur grâce à leur activité de conseil.

Priorités de mise en œuvre

Du point de vue de la Confédération, la mise en œuvre de ce domaine sollicite pareillement la Confédération et les cantons. La Confédération porte ici une responsabilité particulière et fait de ce domaine une priorité dans la limite des ressources disponibles.

4.5. Recherche, développement et innovation

La recherche et le développement continuent de fournir les bases scientifiques, ainsi que les nouvelles méthodes et techniques permettant d'utiliser davantage de bois et de créer de nouveaux produits, en particulier à partir de bois de feuillus. Les innovations qui en découlent aident à fermer la chaîne des processus économiquement pertinents, comme les produits en bois collés).

Mise en œuvre par la Confédération

La Confédération soutient les études de faisabilité, les projets innovants issus de la recherche et du développement appliqués, ainsi que les études de marché sur les débouchés du bois de feuillus. Elle promeut les rénovations et le développement de systèmes de construction en bois (grand volume) efficaces en termes d'énergie en soutenant la recherche et le développement, la promotion de l'innovation et le transfert des connaissances. La Politique de la ressource bois et son Plan d'action bois (OFEV, OFEN, SECO 2014 et 2017) constituent les principaux instruments fédéraux en la matière. Le plan d'action a été renouvelé en 2017 et est axé davantage sur les domaines précités.

Conséquences pour la Confédération

Le nouvel art. 34a LFo (FF 2016 1953, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017) est la base légale qui permet à la Confédération de s'engager longtemps et durablement dans la promotion du bois. Cette nouvelle disposition couvre non seulement la recherche, le développement et l'innovation, mais aussi le travail d'information et de sensibilisation (voir point 4.7). Cette modification n'a pas de conséquences financières pour la Confédération.

Mise en œuvre par les acteurs non étatiques

Les nouvelles applications du bois de feuillus sont développées et utilisées par les acteurs du marché en même temps que par la recherche. Les capacités de production de produits collés sont accrues ou créées. Les associations de l'économie forestière et de l'industrie du bois soutiennent davantage ces activités par l'information, les échanges et la promotion de projets innovants.

Priorités de mise en œuvre

La Confédération porte ici une responsabilité particulière et fait de ce domaine une priorité dans la limite des ressources disponibles. En outre, la mise en œuvre de ce domaine sollicite pareillement les cantons et les acteurs non étatiques.

4.6. Formation, formation continue, transfert des connaissances et mise en place du savoir-faire

Il faut développer les connaissances, les aptitudes et la motivation des décideurs¹² pour accroître l'exploitation du bois. Cela concerne d'abord les propriétaires forestiers, car ce sont eux qui décident si le bois est exploité dans leur forêt et en quelle quantité et qui imposent leur

¹² Les acteurs décideurs sont notamment les propriétaires forestiers eux-mêmes, et éventuellement leurs représentants, les responsables d'exploitation forestière, les forestiers de triage, les forestiers d'arrondissement, les forestiers cantonaux.

stratégie aux entreprises forestières. De même, les cantons jouent un rôle décisif surtout en matière de vulgarisation auprès des propriétaires forestiers et d'offres de formation et de formation continue. Les scientifiques et les organisations de formation sont également concernés, car ils assurent la qualité des formations initiales et continues.

Mise en œuvre par la Confédération et surtout par les cantons

Il s'agit d'examiner les techniques qui permettent d'impliquer davantage les personnes clés et donc de les convaincre et de les motiver. Les instruments pour ce faire peuvent être les conseils aux personnes (p. ex. fixation d'objectifs et évaluations du comportement) ainsi que la formation continue. La priorité va aux questions économiques et techniques sur la gestion d'entreprises forestières et sur la récolte de bois (mise en place de compétences de gestion). Voici les principaux groupes cibles :

- propriétaires forestiers : les décideurs publics (conseils municipaux, conseils de bourgeoisie, etc.) et privés bénéficient aussi bien d'offres de vulgarisation que de formation continue. Par exemple, les propriétaires forestiers doivent pouvoir être à même de développer une stratégie avec leurs entreprises forestières et de fixer des objectifs stratégiques. L'objectif est également d'aplanir les éventuelles asymétries de l'information entre les propriétaires forestiers et les responsables des entreprises forestières ainsi que le service forestier local.
- forestiers d'arrondissement et de triage et responsables des entreprises forestières : les entreprises forestières et les services forestiers cantonaux bénéficient d'offres de vulgarisation et de formation continue. L'objectif est d'améliorer les connaissances économiques et techniques pour une récolte de bois efficiente. Des spécialistes cantonaux responsables doivent être en mesure d'évaluer les effets des régulations et des systèmes d'encouragement et de les optimiser au fur et à mesure.

Les cantons, avec le soutien de la Confédération, mettent en place, avec les acteurs concernés, les services de vulgarisation et les offres de formation continue aussi bien pour les propriétaires forestiers que pour les responsables des entreprises forestières et pour le service forestier cantonal. Dans la mesure du possible, les institutions suisses de formation forestière promeuvent ces offres, les mettent en place sur la base des offres initiales et continues existantes et les développent.

Conséquences pour la Confédération

Les bases légales existantes sont suffisantes. Les ressources financières actuelles suffisent à faire face à ces dépenses.

Mise en œuvre par les acteurs non étatiques

Les associations faïtières participent aux mesures de vulgarisation et de formation continue destinées aussi bien aux propriétaires forestiers, aux forestiers de triage et d'arrondissement qu'aux responsables des entreprises forestières. Elles utilisent les expériences et les connaissances des entreprises forestières et des entrepreneurs qui réussissent et veillent à leur assimilation et à leur diffusion. Elles œuvrent pour une politique claire de propriété et d'exploitation et pour la réussite économique de l'action des propriétaires forestiers. Les instituts de formation responsables conçoivent leurs offres et leur contenu en fonction des exigences d'une récolte de bois efficiente.

Priorités de mise en œuvre

Du point de vue de la Confédération, la responsabilité dans ce domaine incombe majoritairement aux acteurs non étatiques. Par ailleurs, la Confédération et les cantons sont pareillement sollicités.

4.7. Information, sensibilisation et marketing

La demande de bois produit selon les principes du développement durable, donc notamment de bois suisse, doit être accrue au moyen de mesures visant à sensibiliser la population et les consommateurs institutionnels (Confédération, cantons, communes, caisses de pension, etc.), ainsi que les urbanistes et les architectes aux avantages du bois (pour les mesures relatives aux critères de durabilité sur les marchés publics, voir point 4.4).

Mise en œuvre par la Confédération

La Confédération sensibilise le public et les consommateurs institutionnels aux avantages des constructions et des éléments de construction en bois et de l'emploi de l'énergie bois. Le thème Bois Suisse (Swissness) doit être développé. C'est ce qui a été abordé dans le cadre de la campagne « #WOODVETIA – mobilisés pour le bois suisse » avec les entreprises et les associations de l'économie forestière et de l'industrie du bois.

Les études menées dans le cadre de l'initiative parlementaire 12.477 ont conclu que la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB) est la mieux à même d'atteindre les acquéreurs publics et institutionnels et de les sensibiliser aux acquisitions de bois dans le respect des critères de durabilité. D'ici à fin 2018, elle va préparer les bases nécessaires et fournir les recommandations et outils pour ce faire.

Conséquences pour la Confédération

Les bases légales existantes sont suffisantes. Les ressources financières actuelles suffisent à faire face à ces dépenses.

Mise en œuvre par les cantons

Les cantons sensibilisent davantage la population, les consommateurs institutionnels et les institutions publiques (communes politiques, communes bourgeoises, corporations, etc.) aux avantages des constructions en bois, des éléments de construction en bois et de l'utilisation de l'énergie bois. Ils présentent les effets positifs de l'utilisation et de la transformation locales de la ressource. Ils doivent également prendre des mesures qui interviennent très tôt dans le processus de construction (p. ex. sensibiliser les autorités adjudicatrices et les architectes). Cette orientation doit permettre de renforcer la demande locale et donc la production et la transformation locales de bois.

Mise en œuvre par les acteurs non étatiques

Les associations et organisations de production, de transformation et d'utilisation du bois (toute la filière forêt et bois) pratiquent un marketing commun, professionnel et orienté clientèle pour mettre encore plus en évidence les avantages du bois suisse auprès de la population et des maîtres d'ouvrage, et en augmenter la demande. Ces activités de marketing ont été réalisées avec succès en 2017 dans le cadre de la campagne menée avec l'OFEV « #WOODVETIA – mobilisés pour le bois suisse ».

Par ailleurs, les entrepreneurs de la filière forêt et bois doivent être incités, par des mesures d'information et de sensibilisation, à transformer du bois suisse. L'organisation faîtière LIGNUM et l'association de branche Holzbau Schweiz revêtent en l'occurrence une importance centrale. Un bon exemple est le Certificat d'origine bois Suisse, créé par LIGNUM.

Priorités de mise en œuvre

La Confédération a une responsabilité particulière dans ce domaine et en fait une priorité dans la limite des ressources disponibles. Par ailleurs, les cantons et les acteurs non étatiques sont pareillement sollicités.

4.8. Évaluation des effets des instruments employés

Pour assurer une utilisation efficiente et efficace des ressources et pour éliminer au maximum les dispositions qui empêchent d'accroître l'exploitation du bois, les instruments fédéraux et cantonaux existants doivent être évalués. Cela doit être fait sous l'égide de la Confédération en collaboration avec les cantons.

L'ensemble des réglementations et instruments concernant l'exploitation du bois, comme l'autorisation de récolter le bois, la planification forestière, l'organisation du service forestier (p. ex. contrats de triage, contributions aux triages), la vulgarisation auprès des propriétaires forestiers, ainsi que les programmes d'encouragement de la Confédération et des cantons doivent être évalués et leur efficacité doit être vérifiée. Les réglementations qui, par effet pervers, empêchent les propriétaires forestiers d'exploiter davantage le bois, ou qui empêchent une mise en œuvre efficace et efficiente, doivent être compilées et si possible abrogées. Le régime d'autorisation de récolter le bois pourrait par exemple être simplifié. De plus, des instruments d'encouragement par forfait pourraient être conçus de façon à augmenter l'exploitation du bois. Il faut ce faisant tenir compte de manière adéquate des autres fonctions

forestières. Enfin, il faut vérifier si les politiques cantonales d'encouragement actuelles peuvent être davantage axées sur la production et la transformation du bois.

Conséquences pour la Confédération

Les adaptations du droit et les conséquences financières seront étudiées à partir des résultats des évaluations.

Priorités de mise en œuvre

La Confédération porte une responsabilité particulière dans ce domaine et en fait une priorité dans la limite des ressources disponibles. Elle réalisera cette tâche en collaboration avec les cantons.

5. Mesures vérifiées et rejetées

Ce chapitre présente les mesures qui ont été rejetées après vérification au cours de l'élaboration du présent rapport.

Élargissement du crédit d'investissement forestier à l'économie du bois

Pour créer ou augmenter les capacités de transformation du bois, il a été examiné si le crédit d'investissement forestier actuel (prêts remboursables visés à l'art. 40 LFo) doit être élargi et englober la première étape de transformation de l'industrie du bois. Le crédit d'investissement offrirait ainsi une incitation financière à améliorer les technologies de transformation, à commercialiser de nouveaux produits et à développer le savoir-faire. Des considérations de politique financière ont cependant conduit à renoncer à cette possibilité et donc à une modification de l'art. 40 LFo.

Incitations fiscales

Pour accroître la demande en bois, l'introduction d'incitations fiscales à utiliser le bois suisse dans la construction a été examinée. Les études réalisées (p. ex. OFEN 2015) montrent que l'incitation fiscale dans le domaine de la construction n'est un instrument ni efficient ni efficace. De plus, les effets d'aubaine sont très importants : c'est-à-dire les demandes de déductions fiscales pour des assainissements qui auraient été réalisés même sans incitation financière.

Taxe d'incitation

Pour promouvoir l'utilisation du bois, l'introduction d'une taxe d'incitation a été étudiée, p. ex. une taxe sur les matériaux en fonction de leurs effets négatifs sur l'environnement. En plus de réserves d'ordre juridique, l'efficacité et les effets d'aubaine sont ici aussi jugés défavorables.

Droits de douane sur le bois

Pour augmenter artificiellement les prix du bois indigène, l'introduction de droits de douane sur le bois a été étudiée. Pareille mesure irait à l'encontre des accords de commerce internationaux et a de ce fait été refusée.

Extension des compétences fédérales en matière d'exploitation du bois

Pour pouvoir subventionner directement ou exiger l'exploitation du bois, l'extension des compétences de la Confédération en la matière a été examinée. Les options possibles sont les suivantes :

- Revoir la politique fédérale d'encouragement en se basant sur la récolte de bois du propriétaire forestier concerné comme critère de toutes les contributions forestières.
- Obliger les cantons dans le cadre des conventions-programmes à suivre la stratégie « tirer profit du potentiel d'exploitation ».
- Obliger les cantons à tirer profit du potentiel d'exploitation du bois possible et économiquement faisable en forêt protectrice.

Pour des raisons d'ordre juridique, l'extension de la compétence fédérale en matière d'exploitation du bois a été rejetée.

Réduction des taxes d'incitation néfastes pour la production de bois

Pour réduire les coûts de production, une étude portant sur les dispositions RPLP sur les transports de bois brut a été menée (limites de poids relevées, taux abaissés). Le Conseil fédéral a déjà donné son avis à plusieurs reprises sur pareilles adaptations et les a toujours rejetées (voir Motions 15.3089 et 15.3081 « Transports de bois brut. Relèvement de 40 à

44 tonnes du poids total autorisé », 11.3956 « Suspendre temporairement la RPLP pour les entreprises suisses de production naturelle » et Interpellations 11.3968 « Franc fort. L'industrie de transformation du bois en danger » et 15.3285 « Transports de bois brut, y compris retours à vide. Suspension provisoire de la RPLP »).

Primes sur salaire en fonction de la récolte du bois pour le personnel forestier ou le personnel engagé dans les opérations de récolte du bois

Pour accroître l'exploitation du bois, il a été étudié si un système de primes pour le personnel forestier ou le personnel engagé dans les opérations de récolte du bois (p. ex. garde-forestier) serait utile. Cependant l'établissement des salaires est l'affaire des employeurs et le Conseil fédéral ne donne aucune recommandation sur ce sujet.

Achat de forêts par les cantons

En achetant des forêts, les cantons pourraient en qualité de propriétaires forestiers organiser plus efficacement l'exploitation et ainsi renforcer la récolte de bois — c'était l'hypothèse de départ. Toutefois, les cantons doivent relever les mêmes défis que les autres propriétaires forestiers. De plus, il est attendu des propriétaires forestiers publics qu'ils accordent une très grande importance aux intérêts publics comme la biodiversité et la détente. Le Conseil fédéral ne donne aucune recommandation sur ce sujet.

6. Conclusion

Le présent rapport montre qu'il faut prendre des mesures dans huit domaines pour optimiser l'exploitation des forêts. La nécessité de ces mesures est mise en évidence non seulement par le présent rapport mais aussi par le Rapport intermédiaire sur la Politique forestière 2020 (Wilkes-Allemann et al. 2017), qui situe les déficits autour de deux objectifs : « le potentiel d'exploitation durable du bois est mis à profit » et « la capacité de production de l'économie forestière est améliorée ».

Étant donné que la politique forestière est une tâche commune de la Confédération et des cantons et que les acteurs non étatiques ont un rôle central dans l'économie forestière et l'industrie du bois, la mise en œuvre des mesures sollicite différents acteurs. Le rapport fournit ainsi des mesures ciblées sur les divers acteurs impliqués : Confédération, cantons, et acteurs non étatiques, comme les propriétaires forestiers et l'économie forestière et l'industrie du bois.

La Confédération traitera les mesures qui relèvent de son domaine et se concentrera sur les mesures induisant une responsabilité particulière. Selon le présent rapport, il s'agit des domaines suivants :

- Marchés publics (point 4.4.)
- Recherche, développement et innovation (point 4.5.)
- Information, sensibilisation et marketing (point 4.7.)
- Évaluation des effets des instruments employés (point 4.8.)

La mise en œuvre de ces mesures se fait dans la limite des ressources disponibles. Elle sera examinée en 2020 dans le cadre de l'évaluation de la Politique forestière.

Bibliographie

Brändli U.-B. (Red.) 2010 : Inventaire forestier national suisse. Résultats du troisième inventaire 2004–2006. Institut fédéral de recherches sur la forêt la neige et le paysage WSL ; Office fédéral de l'environnement OFEV. Birmensdorf/Berne.

Bürgi P., Zabel A., Auer N. Zwischenevaluation NFA-Programmvereinbarung Waldwirtschaft 2016 – 2019 - Programmziel 1 « Optimale Bewirtschaftungsstrukturen und -prozesse » (Résumé en français pp 7 et 8). Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften HAFL, Zollikofen, 44 S.

Conseil fédéral suisse 2012 : Stratégie pour le développement durable 2012–2015. Berne.

Conseil fédéral suisse 2016 : Stratégie pour le développement durable 2016–2019. Berne.

Hofer P. et al. (2011) : Potentiel d'exploitation du bois dans les forêts suisses. Scénarios d'exploitation et évolution des forêts. Office fédéral de l'environnement, Berne. Connaissance de l'environnement n° 1116 : 76 p.

Lehner L., Pauli B. et al. 2014: Branchenanalyse – Analyse und Synthese der Wertschöpfungskette (WSK) Wald und Holz in der Schweiz. bwc management consulting GmbH, Abensber (Deutschland) und Berner Fachhochschule – Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften HAFL, Zollikofen (Schweiz). Im Auftrag des Bundesamts für Umwelt, Bern. 339 S.

OFEN (Éd.) 2015 : Wirkung steuerlicher Anreize für energetische Gebäudesanierungen und mögliche Hemmnisse bei deren Finanzierung. Résumé (p. 13 et suivantes). Interface Politikstudien Forschung Beratung. Luzern. 22 p.

OFS 2017a. Statistique forestière 2015. Online : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/agriculture-sylviculture/sylviculture.html>

OFS 2017b. Statistique suisse des prix du bois – Indice des prix à la production des bois bruts, niveau de l'indice. Online: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/prix/prix-production-prix-importation/prix-production.assetdetail.2545467.html>

OFEV 2012 : Stratégie Biodiversité Suisse. En exécution de la mesure 69 (objectif 13, art. 14, section 5) du programme de la législature 2007–2011 : « Élaborer une stratégie en faveur du maintien et du développement de la biodiversité ». Office fédéral de l'environnement, Berne.

OFEV (Éd.) 2013a : Politique forestière 2020. Visions. Objectifs et mesures pour une gestion durable des forêts suisses. Office fédéral de l'environnement, Berne : 66 p.

OFEV 2013b : Économie verte : Compte rendu et plan d'action. Rapport au Conseil fédéral. Berne. 51 p.

OFEV (Éd.) 2015 : Manuel sur les conventions-programmes 2016–2019 dans le domaine de l'environnement. Communication de l'OFEV en tant qu'autorité d'exécution. Office fédéral de l'environnement, Berne. L'environnement pratique n° 1501 : 266 p.

OFEV (Éd.) 2016 : Annuaire La forêt et le bois 2016. Office fédéral de l'environnement, Berne. État de l'environnement n°1640 : 172 p.

OFEV 2017 : Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse. Office fédéral de l'environnement, Berne

OFEV, OFEN, SECO (Éd.) 2014 : Politique de la ressource bois. Stratégie, objectifs et plan d'action bois. Berne. 34 p.

OFEV, OFEN, SECO (Éd.) 2017 : Politique de la ressource bois. Stratégie, objectifs et plan d'action bois. Berne. 44 p.

Rigling, A., Schaffer, H.P. (Éd.). 2015 : Rapport forestier 2015. État et utilisation de la forêt suisse. Office fédéral de l'environnement, Berne, Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage WSL, Birmensdorf. 144 p

Wilkes-Allemann, J., Steinmann, K., Zabel, A., Lieberherr, E. 2017 : Rapport intermédiaire 2016 sur la Politique forestière 2020. ETH Zürich, Institut für Umweltentscheidungen (IED), Gruppe Politik Natürlicher Ressourcen. Zürich. 145 p.