

L'organisation du service forestier

Autor(en): **Ammon, W.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Journal forestier suisse : organe de la Société Forestière Suisse**

Band (Jahr): **85 (1934)**

Heft 3

PDF erstellt am: **31.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-785338>

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.

L'organisation du service forestier.

Exposé de M. W. Ammon, inspecteur forestier d'arrondissement à Thoune.

Monsieur le président, Messieurs,

Ainsi que M. Bavier, j'ai l'honneur d'être chargé par le Comité permanent d'introduire, par quelques remarques et commentaires, la discussion de l'organisation du service forestier. Laissez-moi, tout d'abord, m'acquitter d'une dette de reconnaissance. J'ai le devoir de remercier le Comité permanent de la complaisance qu'il a mise à exaucer un vœu exprimé, il y a trois ans, dans les colonnes de la « *Zeitschrift für Forstwesen* », à savoir que le sujet de nos délibérations d'aujourd'hui soit sérieusement mis à l'étude. Je pense avec une gratitude spéciale à celui qui a pris les dispositions préliminaires et qui dirigea les premiers échanges de vues, notre cher président et ami *F. Graf*, trop tôt décédé.

Ainsi que vous venez de l'apprendre, il incombait à l'orateur qui m'a précédé de vous présenter les trois premiers chapitres de notre projet. Il m'appartient de vous donner un aperçu concernant l'organisation de l'administration des forêts domaniales. La disproportion des parts qui nous sont échues est manifeste; mon sujet n'est guère qu'un annexe aux trois premiers chapitres. Cependant, cette répartition des tâches est, sans contredit, logique dans son principe : nos deux domaines manquent de point de contact. M. Bavier a traité ce qui, dans les fonctions du personnel forestier, relève du droit public et de son expression, les lois et ordonnances d'exécution; je vous parlerai de l'exploitation de propriétés cantonales, qui est d'ordre privé. On peut être d'avis qu'il eût été préférable de ne pas aborder cette question de droit privé. Il est possible que nos collègues des cantons pauvres en forêts domaniales, ou de ceux qui en sont entièrement dépourvus, inclinent à penser de la sorte. En outre, l'objection qui peut être faite que la Société forestière suisse n'a pas autorité pour statuer sur des questions d'organisation forestière, mais peut au mieux prétendre à conseiller et approuver, est particulièrement pertinente en ce qui concerne l'administration des forêts domaniales. Cependant, je crois qu'il fut opportun d'incorporer à nos thèses quelques directives, de première importance pour la bonne organisation de la gestion des boisés cantonaux. La gérance des forêts domaniales est, dans nombre de cantons, très intimement liée à l'exercice du service forestier en général. Pour beaucoup de nos collègues, elle représente le plus clair de leur tâche et est à la base même de leurs fonctions publiques. Si vous voulez en croire mon expérience, il serait éminemment désirable que chaque inspecteur d'arrondissement ait à administrer une étendue suffisante de forêt cantonale. Cela lui donnerait des satisfactions que ne prodigue pas l'exercice des fonctions de surveillance. Rêve hélas ! impossible à réaliser.

Si l'on considère l'influence qu'exerce la gestion des boisés can-

tonaux sur le traitement des forêts en général, on ne peut se dissimuler l'importance qu'il y a à rationaliser cette branche du service forestier. Parti de l'idée qu'il y avait pas mal de progrès à réaliser dans ce domaine, j'ai rassemblé, il y a quelques années, des matériaux provenant de tous les cantons dotés d'une belle propriété forestière et concernant leur organisation administrative. Cette étude m'a révélé une grande diversité dans l'exécution d'une seule et même tâche. Les différences sont telles que ce qui, le cas donné, est laissé, dans certains cantons, à l'initiative du garde, doit être, dans d'autres, soumis à l'approbation du Conseil d'Etat !

Le principal défaut, le plus fréquent, celui dont les conséquences sont les plus fâcheuses, c'est l'assimilation illogique de la gérance des forêts cantonales à d'autres chapitres du budget de l'Etat qui n'ont pas le caractère d'une exploitation. Il est difficile d'admettre que nombre de nos gouvernements cantonaux, spécialement de nos grands argentiers, ne veuillent pas comprendre combien les méthodes de travail et l'organisation de l'administration des forêts domaniales se prêtent peu à cette stricte dépendance.

Je pourrais aisément m'étendre sur ce point et citer des exemples. Veuillez m'en dispenser. Notre projet a résumé, en quelques formules lapidaires, nos vœux en ce qui a trait à cette réforme. J'insiste sur l'urgence qu'il y a à dégager la gérance des forêts cantonales du cadre rigide du budget général de l'Etat, à en assurer l'autonomie, sous la surveillance et la responsabilité de l'inspection cantonale des forêts.

J'ajoute que ce problème a été étudié, commenté et longuement discuté dans la presse forestière étrangère, mais jamais dans nos périodiques, ce que nous regrettons. Je ne crois pas me tromper en affirmant que tous les auteurs qui, à ma connaissance, ont abordé ce sujet, ont condamné l'assimilation de la gérance des forêts domaniales à un chapitre quelconque du budget de l'Etat et le contrôle détaillé de son bilan par les organes législatifs, se prononçant en faveur de l'autonomie.

Les recettes et les dépenses de l'exploitation doivent se justifier économiquement, et non dépendre d'un préavis élaboré une année auparavant... ou plus ! Il est indiscutable qu'une gérance indépendante est, encore plus qu'une autre, sujette à contrôle. Mais la surveillance ne paralysera pas l'initiative.

Je vous recommande très particulièrement de reconnaître, par l'adoption de notre projet, ce principe d'autonomie. Il aurait été tentant de développer cette thèse et d'en régler le détail. Je me permets de vous mettre en garde contre le danger qu'il y aurait à le faire. L'idée admise, son adaptation ne présente pas de difficultés.

Je me bornerai à ces quelques remarques sur le sujet qui m'a été officiellement désigné. Mais n'allez pas croire, Messieurs, que je n'aie d'intérêt que pour l'organisation de l'administration des forêts doma-

niales, que mon but soit de la placer au tout premier rang. Au contraire, j'ai l'espoir que ce quatrième chapitre ne donnera pas lieu à des controverses inutilement prolongées, que les thèses qu'il contient rencontreront votre assentiment unanime.

Par contre, je souhaite que les trois premiers chapitres soient soumis au crible d'une discussion serrée. Je prie le Comité permanent de ne pas m'inculper d'indiscipline, si je me permets une incursion dans un domaine qui ne m'a pas été assigné et ajoute quelques commentaires à l'exposé de mon collègue Bavier. N'allez pas craindre que je ne me pose en rapporteur dissident. Je partage, sans restriction aucune, les opinions de mon prédécesseur. Mais j'aimerais exprimer quelques idées personnelles sur le sujet de notre étude et provoquer, par des explications et des renseignements complémentaires, un échange de vues.

Il est fort réjouissant que la discussion ait été ouverte, avant ce jour déjà, par notre vénéré maître le Dr *H. Biolley*. Dans un article paru au « Journal forestier », M. Biolley a approuvé les principes qui sont à la base de notre projet, mais formule quelques réserves et pose diverses questions. Il s'étonne que le projet ne fasse aucune mention du service fédéral et craint que l'indépendance nécessaire du sylviculteur ne soit pas suffisamment protégée contre certaines tentatives de réglementation fédérale, par exemple dans le domaine du traitement et de l'aménagement. Le souvenir de projets, qui trahissaient cette tendance, éveille chez lui quelque inquiétude.

Au cours des délibérations de la commission, il n'a pas, si je me souviens bien, été question de la situation du service forestier fédéral par rapport aux services cantonaux. Il est manifeste que nous sommes tous partis de l'idée, sans l'exprimer, d'ailleurs, que l'inspection fédérale des forêts ne peut pas être incorporée, légalement, à l'organisation du service forestier. En fait, c'est un office d'experts annexé au Département de l'intérieur, et ses compétences n'ont trait qu'à des questions de juridiction forestière (observation de la loi forestière et de son ordonnance d'exécution) et des problèmes financiers (étude de l'objet des subventions fédérales). En ce qui touche le traitement même des forêts, l'inspection fédérale ne saurait intervenir, si ce n'est par son préavis au Conseil fédéral concernant l'approbation légale des instructions cantonales d'aménagement. Si, depuis nombre d'années, nous communiquons à l'Inspection fédérale des forêts, sur un formulaire établi ad hoc, les résultats de la gestion de nos forêts, dans un but statistique, ce n'est point que les cantons aient l'obligation légale de justifier le travail de leur service forestier, mais que l'Inspection fédérale a bien voulu, en son temps, assumer les fonctions d'un office central de statistique forestière, ce dont il faut lui savoir gré. Il est clair que ce travail aurait aussi bien pu être confié à l'École forestière de Zurich, à l'Institut fédéral de recherches forestières ou à l'Office central de Soleure, pour peu qu'un de ces instituts

ait voulu s'en charger. Ceci soit dit en guise de mise au point. Nous n'oublions pas quelle dette de reconnaissance nous avons contractée envers l'Inspection fédérale pour son œuvre statistique, commencée sous M. *Décoppet* déjà et poursuivie, dès lors, avec beaucoup de complaisance. Mais cet état de choses ne peut donner et ne donnera pas naissance à un droit nouveau, à une compétence légale, et personne ne pense à une telle usurpation.

Nous partageons sans restriction l'opinion de M. Biolley : il ne peut pas y avoir d'art forestier officiel portant l'estampille fédérale, et la liberté d'action du sylviculteur ne doit pas être entravée. Sur ce point, nous n'entendons pas copier certains pays voisins. Mais ses craintes sont-elles fondées ? Il serait oiseux de répéter devant cette assemblée combien la manie de l'unification, qui sévit fâcheusement dans quelques grands pays d'Europe, répugne à notre caractère national. Ceci dit, je m'élève avec vigueur contre un fédéralisme excessif, par trop jaloux des prérogatives cantonales, dont l'hostilité et la méfiance condamnent, d'emblée et systématiquement, toute tentative d'amélioration forestière patronnée par le pouvoir central. Nous tenons à conserver la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons, car elle est, à tout prendre, rationnelle. Sur ce point, nous sommes entièrement d'accord avec M. le Dr Biolley. Mais il est permis de penser que, dans le cadre des compétences reconnues aux mandataires de la Confédération, il y a possibilité et même nécessité de progrès. C'est particulièrement le cas en ce qui a trait à l'organisation forestière. L'aide effective de la Confédération nous est indispensable pour obtenir des réformes dans certains cantons qui, sans cela, ne sortiraient pas de leur ornière, au grand dam de leurs voisins. C'est pourquoi je présenterai, en terminant cet exposé, une motion dont le but principal est d'obtenir la collaboration de la Confédération sans lui faire, pour cela, outrepasser ses droits, le cas ne concernant pas le traitement des forêts.

Je m'explique : la loi forestière fédérale, dans ses articles 6 et 7, prévoit la subdivision des territoires cantonaux en arrondissements forestiers rationnellement délimités, l'approbation de celle-ci par le Conseil fédéral, l'engagement et le paiement convenable d'un nombre suffisant d'agents forestiers par les cantons. Il est dit, en outre, dans l'article 5 de l'ordonnance d'exécution, que le Conseil fédéral tiendra compte de l'engagement éventuel d'adjoints en ce qui a trait au nombre d'arrondissements forestiers nécessaires.

Il me semble qu'on réaliserait un véritable progrès organisationnel, sans altérer l'esprit de la loi, en complétant cet article de l'ordonnance d'exécution. Pour l'établissement des arrondissements et la fixation du personnel technique nécessaire, il faut tenir compte, non seulement de l'engagement éventuel d'adjoints permanents, mais de l'organisation du service et de la répartition des charges et compétences. Est-il admissible que l'exercice du service forestier ne soit mis

en corrélation qu'avec les conditions géographiques, le nombre des fonctionnaires et leur traitement, sans considérer les fonctions remplies par ceux-ci ? La loi prévoit l'engagement d'un nombre suffisant d'agents forestiers : nous touchons là un point essentiel de l'organisation. Notre commission a mis en lumière d'autres nécessités, celle d'une véritable direction technique responsable pour l'ensemble du canton et celle d'un rapport rationnel entre le nombre des arrondissements et gérances et l'inspection à laquelle ils sont subordonnés. Dans l'article, déjà cité, que j'ai publié en 1930 à la « Zeitschrift für Forstwesen », j'insistais sur un point auquel, à mon avis, le projet que nous vous présentons ne fait pas suffisamment justice. C'est que l'organisation du service forestier doit provoquer et garantir un contact étroit entre le chef-surveillant et l'inspecteur-gérant. Ces rapports suivis, si importants pour la bonne marche de la gestion, ne peuvent exister que lorsque le nombre des instances subordonnées n'est pas trop élevé, lorsque l'inspection, même sommaire, est encore matériellement possible. Ce nombre, si vous voulez m'en croire, ne devrait pas excéder 15; et, dans bien des cas, 15 me paraît être déjà trop. Dès que ce chiffre est dépassé, il y a lieu de créer deux postes, ou plus, à l'inspection cantonale. A ce moment, il est indiqué que les titulaires, qui exercent les mêmes fonctions et jouissent des mêmes prérogatives, soient placés sur un pied d'égalité, à cela près que l'un d'entre eux, « primus inter pares », est à la tête du service.

Me voici sur le terrain de ce que mon prédécesseur appelle les « évidences apparentes », souvent sujettes à discussion. Je crois devoir, moi aussi, faire une incursion dans ce domaine. Il n'est peut-être pas oiseux de rappeler qu'aux attributions de l'inspection cantonale des forêts vient naturellement s'ajouter l'exécution des travaux de chancellerie de la direction. Ce serait une grave erreur d'organisation de créer une instance intermédiaire entre la direction et l'inspection ou de ravalier celle-ci au rang d'office technique, consulté ou ignoré, suivant les cas, et n'ayant avec son département que des rapports postaux. L'inspecteur cantonal doit être en contact permanent avec son chef et exercer sa charge au siège même du gouvernement.

La commission, dont je me fais l'interprète, est convaincue que le meilleur rendement du travail forestier dépend principalement du maintien d'un état de confiance et d'entente parfaites entre chef et subordonné, et cela à tous les échelons. La méfiance et la discorde paralysent les meilleures organisations. Ce côté psychologique du problème mérite l'attention et se prêterait à certains développements. Je sais, de source sûre, qu'il a été déclaré, par un haut fonctionnaire, que cet accord parfait entre agents qui sont en continuelles relations de service était absolument superflu. Il y a donc des gens qui admettent que les fonctions forestières s'accommodent d'un régime d'autorité absolue et d'obéissance passive. Espérons que notre effort pour amé-

liorer l'organisation du service forestier aura réussi à mieux mettre en lumière l'importance de certains impondérables moraux et fera justice d'aberrations comparables à celle que nous venons de citer. L'importance du facteur psychologique est d'autant plus grande que son influence s'exerce presque uniquement du haut en bas de l'échelle hiérarchique. C'est dire que le directeur ou le fonctionnaire doit être d'autant plus apte à organiser et à stimuler l'initiative de ses subordonnés qu'il est plus haut placé. Un poste supérieur de l'administration ne doit, en aucun cas, revenir à un personnage qui est incapable d'exercer cette action féconde ou qui, volontairement ou inconsciemment, annihile la bonne volonté du personnel placé sous ses ordres. De tels chefs, quels que soient leurs autres mérites, peuvent paralyser l'activité et compromettre le fonctionnement de l'organisme confié à leur direction. Par contre, mille fois heureux le service forestier, qui a à sa tête une forte personnalité, dont les capacités professionnelles et la sûreté du commerce inspirent une confiance entière et une considération intacte. Ce véritable chef peut se dispenser de faire montre d'autorité extérieure; il sait insuffler à ses agents l'enthousiasme et le goût du métier. Plaignons nos collègues à qui ce soutien manque.

J'ai entendu raconter par un de mes collègues que son arrondissement n'avait, de longues années durant, pas été visité par l'inspecteur cantonal, sans que cette carence soit motivée par une mésentente quelconque. Que penser de cette organisation du service forestier et de cette conception des fonctions du chef ?

Passons à la tâche de l'inspecteur d'arrondissement. Son bureau doit être un office où le public puisse trouver conseil et renseignements, en tout ce qui concerne la forêt. L'inspecteur, représentant de l'Etat, exerce en quelque sorte les fonctions d'un préfet forestier. Il doit donc habiter un endroit facilement accessible à tous ses administrés et disposer d'un véritable bureau, où il puisse recevoir à des heures données. Il me paraît si naturel que la location et l'entretien de ce local indispensable au fonctionnaire forestier soient l'objet d'une indemnité que j'aurais passé ce point sous silence si, en fait, les choses ne se passaient pas fort différemment. Il y a des inspecteurs forestiers qui ne disposent d'aucun bureau, ne peuvent donc pas recevoir le public, sont réduits à faire leurs écritures dans une pièce quelconque de leur habitation et ne sont pas indemnisés pour cela. Cette activité cachée peut convenir à certaines entreprises louches, qui usent surabondamment du casier postal, et n'ont pas une réputation intacte, ... mais pas au service forestier.

Ce système est, on l'avouera, extrêmement irrationnel. Je me demande vraiment s'il ne conviendrait pas d'assurer légalement la suppression de pareils abus.

En ce qui regarde les gérances techniques communales, il serait certainement judicieux, dans bien des cas, de contrôler, pour leur reconnaissance comme telles, non seulement le versement d'un traite-

ment suffisant, mais si le gérant est à même d'user librement des compétences qui lui reviennent, l'exercice de ces droits restant soumis à la surveillance de l'inspection cantonale.

M. *Biolley*, dans son article déjà cité, émet l'opinion qu'en attribuant à l'inspecteur d'arrondissement le contrôle direct de l'exécution et de l'exacte observation de toutes les prescriptions des plans d'aménagement, nous retombons dans un dogmatisme suranné. Il y a apparemment méprise. A mon avis, le véritable sens de cet article du projet est que les inspecteurs d'arrondissement ont à veiller à ce que les autorités communales ne se dérobent pas aux obligations, spécialement d'ordre cultural et nécessaires à l'amélioration des boisés, que le plan d'aménagement leur impose. Je ne vois rien de réactionnaire à ce postulat. Je suppose que M. *Biolley* considère notre thèse sous un autre angle et pose une question assez discutable, à savoir jusqu'à quel degré le sylviculteur-gérant est lié, surtout en matière de possibilité, par les indications du plan d'aménagement. Sur ce point-là, je suis prêt à m'entendre avec M. *Biolley*. Mais cette conception de la liberté d'action du gérant n'est nullement contredite dans le passage du projet cité plus haut. Il n'y est pas fait allusion, et la discussion reste ouverte. (A suivre.)

Les types de sol dans les forêts communales de Couvet et de Boveresse.

Au cours de ces dernières années, M. *H. Pallmann*, attaché au laboratoire de chimie agricole de l'Ecole polytechnique fédérale, a entrepris des recherches sur les types de sol en Suisse. Les résultats de ces recherches ont servi à la mise sur pied d'une carte pédologique, établie en collaboration avec M. *H. Gessner*. En outre, ils sont brièvement exposés dans deux publications.¹ Ayant collaboré à ces recherches pendant une année, j'ai eu l'occasion de relever et d'analyser plusieurs profils de sols du Jura neuchâtelois et vaudois, en particulier des forêts communales de *Couvet* et de *Boveresse*. Ces études permettent de caractériser d'une manière approfondie le type du sol de ces boisés.

Il ne s'agit pas de définir les rapports entre le sol et le peuplement; le traitement sylvicultural particulier de ces forêts ne joue qu'un rôle secondaire dans la discussion du *type de sol*. Si nous nous demandons quelle importance de telles recherches peuvent avoir pour la sylviculture, on peut affirmer ce qui suit :

¹ *H. Pallmann* : *Der Boden*, seine Entstehung und seine Eigenschaften unter besonderer Berücksichtigung schweizerischer Verhältnisse. Sonderabdruck aus dem « Schweizer Bauer », 1932. — *H. Pallmann* : *Die Bodentypen der Schweiz*. Mitt. aus dem Geb. d. Lebensm.-Unters. und Hyg. Bd. XXIV, Heft 1/2, 1933.