

La portée des enquêtes dans le domaine de la politique forestière

Autor(en): **Wild, Stephan / Gasser, Gerhard**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal
= Journal forestier suisse**

Band (Jahr): **149 (1998)**

Heft 4

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-766096>

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.

La portée des enquêtes dans le domaine de la politique forestière

Par *Stephan Wild* et *Gerhard Gasser*¹

Keywords: Forest policy; Survey; Public Opinion; Mountainous Regions.

FDK 9 : UDK 303: (23)

1. Introduction

Depuis des années on utilise en sciences politiques et sociales les enquêtes² comme instrument de récolte d'informations. Aux Etats-Unis par exemple, les indices de popularité obtenus par voie de sondage des politiciennes et des politiciens sont omniprésents et partie intégrante de la vie politique et ceci aussi bien en ce qui concerne l'acceptation d'idées ou de programmes politiques (cf. par ex., *Verba*, 1996). En Europe également, les différentes formes d'enquêtes prennent une place toujours plus importante dans l'observation et l'accompagnement d'une politique publique (cf. *Champagne*, 1991).

Par cet article nous aimerions mettre en évidence, comment et pourquoi les enquêtes peuvent avoir un rôle utile et complémentaire aux autres possibilités d'expression institutionnalisées des citoyennes et citoyens (par ex., élections, votations, consultations des milieux intéressés) et non-institutionnalisées (par ex., manifestations, grèves). Parallèlement, nous mettrons en évidence que les domaines d'application des enquêtes dans le processus politique peuvent être extrêmement variés.

Nous allons par ailleurs illustrer à l'aide d'un cas concret les réflexions méthodologiques et ainsi quelles informations peuvent être obtenues grâce à

¹Traduction: Brigitte Schwab et Aline Andrey.

²Nous considérons les enquêtes comme toutes techniques empiriques de récolte d'informations qui recensent les pensées, les sentiments et les actions des individus, d'une population ou de segments de celle-ci. Les enquêtes comprennent non seulement des sondages d'opinion représentatifs et quantitatifs mais également des enquêtes effectuées sur de petits groupes au moyen de méthodes qualitatives.

un certain type d'enquêtes centré sur le sujet ou sur la politique publique. L'exemple concret consiste en une enquête effectuée auprès de la population d'une région montagneuse au sujet de la politique forestière suisse.

Les réflexions de cet article se réfèrent à la politique suisse, cependant la pensée théorique de base est également pertinente pour d'autres systèmes politiques ou d'autres Etats et peut être adaptée sans grandes difficultés aux différents contextes.

Un élément central, sur lequel se base nos réflexions théoriques, est de considérer que le système politico-administratif est en échange constant avec son environnement. Ce système est donc confronté à des besoins ou des demandes (par exemple de groupes d'intérêt, des médias ou de la population) qui sont traités grâce aux ressources à disposition. Il en résulte des décisions politiques ou administratives ainsi que des actions, qui satisfont les besoins des acteurs ou qui engendrent d'autres réactions de la part de ceux-ci ou d'autres individus (cf. *Schubert*, 1991, p. 28).

Notre argumentation repose sur l'idée que les enquêtes peuvent être considérées comme des éléments non-institutionnalisés complémentaires dans le processus de récolte d'informations, au moyen desquels le système politico-administratif peut s'informer sur les besoins et demandes de la population. Autrement dit: les sondages d'opinion représentent une opportunité pour les politiciens et politiciennes ainsi que pour les fonctionnaires, de s'informer au sujet des besoins de la population, et ainsi par ce biais d'orienter leurs décisions et leurs actions.

Il nous reste quelques remarques à faire concernant la construction de l'article: dans la première partie nous allons exposer les réflexions théoriques générales au sujet de la portée des enquêtes en politique, et montrer les possibilités et les limites de cet instrument. Ensuite nous prenons en considération le domaine spécifique de la politique forestière ainsi que ses particularités.

Dans la deuxième partie de l'article nous allons exposer les résultats d'une enquête menée dans une région montagneuse suisse et en évaluer la signification concrète pour la politique.

2. Le recours aux enquêtes dans la vie politique

2.1 Les enquêtes comme source d'informations pour le système politique

Ci-dessous nous allons comparer les enquêtes avec d'autres instruments à l'aide desquelles des politiciennes et politiciens peuvent obtenir des informations sur les besoins de la population.

Les votations notamment, qui ont une importance majeure en Suisse, et offrent aux citoyennes et citoyens une occasion pour exprimer leurs avis. Mais

les possibilités d'expression des citoyennes et citoyens lors de votations sont doublement limitées:

Premièrement, c'est le système politico-administratif qui formule les projets de loi soumis aux votes.³ Le pouvoir de thématiser et de formuler certains sujets revient dans la plupart des cas aux politiciennes et politiciens ou alors à l'administration.

Deuxièmement, les votants peuvent rarement se prononcer d'une manière différenciée sur les questions souvent complexes. Leurs possibilités d'expression se limitent à l'approbation, à l'abstention ou au rejet du projet de loi dans son ensemble. De plus, souvent certains aspects, notamment les plus spécifiques, ne sont pas discutés. Les enquêtes par contre permettent de recueillir les opinions et les besoins individuels sur des aspects particuliers d'un sujet politique.

Un argument supplémentaire pour l'utilisation des enquêtes est le suivant: des analyses de la non-participation aux enquêtes ou aux décisions politiques montrent que même si une partie des personnes enquêtées refuse de répondre – pour les enquêtes par téléphone le taux de refus ne devrait pas dépasser les 10 à 20% et pour les enquêtes par questionnaires envoyés le 50% (*Diekmann*, 1995) – les déformations systématiques sont significativement mineures, que lors de la participation politique (*Verba*, 1996, p. 3). Des personnes peu formées participent par exemple bien plus souvent aux enquêtes qu'aux événements politiques, où elles sont largement sous-représentées. C'est également une raison pourquoi les enquêtes offrent par rapport aux formes institutionnalisées de la participation politique des informations supplémentaires.

La population peut exprimer ses besoins au système politico-administratif lors d'activités politiques non-institutionnalisées, comme par exemple des manifestations, des grèves ou des protestations. Mais pour participer à ces activités il faut du temps, de l'énergie ou de l'argent ce que seulement peu de personnes veulent et peuvent investir. Ou alors il faut des organisations qui s'engagent pour rendre possible une véritable participation de la population. Les enquêtes dès lors sont un moyen d'accorder la parole à celles et ceux qui ne participent pas ou peu aux décisions politiques, soit par manque de confiance au système politique, soit par frustration politique, ou par manque de temps ou d'argent.

Une autre réflexion importante concerne la médiation des intérêts dans le système politique. Les intérêts collectifs n'arrivent souvent pas directement chez les responsables politiques, à travers de votations ou d'autres activités politiques individuelles, mais plutôt de manière indirecte par le biais du

³L'initiative populaire en Suisse permet aux citoyennes et citoyens de formuler eux-mêmes leurs demandes. Cette possibilité est cependant limitée, premièrement parce que la Suisse ne connaît que l'initiative constitutionnelle, cela signifie que la formulation d'une loi incombe au Conseil National et au Conseil des Etats; d'autre part les individus ont rarement les ressources nécessaires pour lancer une initiative.

système de médiation d'intérêts. Les associations et d'autres groupes d'intérêts ont la possibilité de faire valoir leurs intérêts lors de la consultation des milieux intéressés ou du lobbying au Parlement. Mais ces groupes d'intérêts n'ont pas tous le même poids, et ne couvrent pas en plus tous les intérêts de la population. La représentation d'intérêts par ces organisations ne reflète donc pas authentiquement les besoins de la population. Les enquêtes donnent ici une autre image, une image plus sûre, des besoins de la population, car dans le domaine des enquêtes tous les individus ont en principe le même poids.

Les médias influencent en outre les politiciennes et politiciens. Les responsables politiques reçoivent souvent, à travers les reportages médiatiques, une image tronquée des opinions de la population. Les médias exercent notamment un tri important sur les thèmes à aborder. Le choix des sujets n'est pas seulement lié aux véritables besoins de la population mais aussi aux intérêts particuliers des médias (stratégie de vente, positionnement politique, opinion des journalistes, etc.). Dès lors certains sujets n'apparaissent que rarement ou même pas du tout.

Dans ce contexte, les enquêtes peuvent donc livrer aux responsables politiques des informations introuvables dans les médias. Dans ces cas les enquêtes permettent même d'aborder des sujets reconnus comme brûlants par la population.

Le statut particulier des enquêtes mentionnées ci-dessus peut également être mis en évidence par la différenciation conceptuelle entre «l'opinion publique»⁴ et les opinions de la population. Il s'agit de deux choses différentes (*Bergmann*, 1994, pp. 296). Tandis que l'opinion publique se forme par un jeu d'influences entre les groupes d'intérêts, l'état, l'économie ou encore les médias, les opinions de la population, quant à elles, correspondent à des opinions personnelles et individuelles. Celles-ci peuvent être analysées chacune pour soi ou dans leur forme agrégée.

L'opinion publique et les opinions de la population ne sont ni identiques ni indépendantes l'une de l'autre. Les opinions individuelles sont influencées entre autre par l'opinion publique (*Bergmann*, 1994, p. 298) et vice versa, ceci étant donné que les médias s'orientent souvent vers des opinions de personnes particulières de la population. Des thèmes pertinents à un individu deviennent ainsi des thèmes publics.

Les responsables politiques de nos démocraties occidentales sont confrontés quotidiennement à l'opinion publique. Les opinions individuelles de la population ne sont par contre pas toujours facilement accessibles. Il existe pour cela le risque que les responsables politiques confondent l'opinion publique avec les opinions individuelles de la population. Ceci peut amener à des conclusions erronées en ce qui concerne les avis de la population.

⁴Des conceptions très différentes sous-tendent la notion de «l'opinion publique» (cf. *Herbst*, 1993; *Lang et Lang*, 1983; *Rey*, 1995).

En résumé, nous pouvons retenir que les enquêtes peuvent offrir au système politico-administratif des informations auxquelles il n'aurait pas accès autrement. Les enquêtes sont même le seul moyen si des opinions individuelles doivent être récoltées, étant donné que dans ce contexte toute personne a en principe la même valeur et la même probabilité d'être interrogée. *Verba* (1996, p. 3) exprime cela de manière pertinente : «Survey produces just what democracy is supposed to produce – equal representation of all citizens.»

2.2 Les possibilités d'utilisation des enquêtes dans le processus de formulation d'une politique

Après avoir démontré pourquoi les enquêtes contribuent à fonder les décisions politiques, dès lors la question suivante se pose: où et comment les conceptions, les demandes et les attentes (mis à jour par voie d'enquête) peuvent-elles influencer le processus politique?

Dans la phase de formulation d'une politique les enquêtes peuvent faire apparaître des thèmes que les responsables politiques n'avaient pas reconnus préalablement. Les enquêtes permettent de cette manière de percevoir assez rapidement des problèmes posés par une politique et d'essayer de les résoudre en cours de mise en œuvre de celle-ci.

Dans ce contexte des enquêtes se déroulant sous la forme d'entretiens libres (*Garz et Kraimer, 1991*) peuvent offrir une contribution substantielle et prennent une première importance. Lors d'enquêtes ouvertes les personnes interrogées sont libres d'exprimer leurs visions des choses dans leurs propres termes.

Dans la phase de formulation d'une politique les enquêtes peuvent offrir des informations sur la réaction de la population à une politique publique ou à d'éventuelles alternatives. Dans les démocraties référendaires, il est particulièrement important de pouvoir apprécier quels sont les points d'une politique qui rencontrent des critiques virulentes et qui pourraient provoquer un référendum.

Quand des résultats d'enquêtes sont pris en considération lors de la formulation d'une politique, une légitimité supplémentaire, outre la légitimité juridico-formelle, peut être acquérite. Les résultats d'enquêtes peuvent être utilisés à l'avantage ou au désavantage d'une politique. Dans le cas d'une réticence majeur ou même d'un refus clair, ceci peut être interprété comme indice pour la nécessité d'une bonne communication des décisions. Les résultats d'enquêtes peuvent ainsi indiquer si une politique active d'information sur une politique publique en question s'impose ou non.

Les enquêtes peuvent en outre être un moyen pour contre-balancer une politique qui s'est avérée être influencée d'une manière excessive par les intérêts organisés. Le risque, que la politique finale ne soit que le fruit des intérêts

particuliers des groupes d'intérêts et néglige par là-même les opinions de la population, est réduit.

2.3 L'utilisation d'enquêtes dans la mise en œuvre

Lors de la mise en œuvre «können Umfrageergebnisse für einen effektiven und effizienteren Vollzug verwendet werden. Aus der Implementationsforschung ist bekannt, dass die Wirksamkeit von Massnahmen in hohem Masse von der Akzeptanz durch die Adressaten ... abhängt»⁵ (Zimmermann, Wild et Schmithüsen, 1996, p. 723). Les enquêtes peuvent mettre en évidence les critiques des bénéficiaires d'une certaine politique au sujet de la politique elle-même ou des personnes chargées de la mise en œuvre. Ceci permet d'optimiser les instruments et les structures d'implémentation.

Les évolutions actuelles dans le système politico-administratif – par ex. New Public Management – ont amené un essor considérable des évaluations de la politique, et notamment de la mise en œuvre. L'idée de base de cette évolution actuelle consiste en un contrôle renforcé et amélioré des performances de l'administration et de la politique (Habluetzel, Haldemann, Schedler et Schwaar, 1995, pp. 1). Les politiques sectorielles et les mesures politiques correspondantes, devraient être de plus en plus orientées et mesurées par rapport aux besoins des usagers (Köppel, 1995, pp. 339). Dans ce contexte les enquêtes ont un rôle important, car les usagers sont des individus particuliers. Les enquêtes peuvent mettre à jour à quel point une population est concernée par une politique et quel est leur degré de satisfaction par rapport à celle-ci.

Il convient de mentionner particulièrement les enquêtes qui analysent l'évolution d'une politique dans le temps. Il s'agit de types d'enquêtes qui traitent un même sujet à des moments différents par le biais des mêmes indicateurs ou lors desquels le même échantillonnage est interrogé plusieurs fois avec les mêmes questions (cf. Diekmann, 1995, p. 165, pp. 266). Ces techniques permettent de découvrir des modifications d'une politique dans le temps et d'observer son évolution. Un concept utilisé dans ce contexte est le «monitoring» d'une politique. Bussmann, Klöti et Knoepfel (1997, pp. 147) entendent par ce terme la récolte d'informations nécessaires à la réalisation concrète d'une politique. Le projet de la chaire de politique et d'économie forestière de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Zurich et de l'Institut de Sociologie de l'Université de Berne est un exemple d'enquête qui a pour but le monitoring d'une politique. Dans le cadre d'un mandat de l'Office Fédéral de l'Environnement, des Forêts et du Paysage (OFEFP) les deux chaires mènent en ce

⁵Les résultats d'enquêtes peuvent être utilisés pour une mise en œuvre effective et plus efficace. Comme la recherche sur la mise en œuvre montre, l'efficacité de mesures dépend largement de l'acceptation par les personnes adressées...

moment une étude représentative pour la Suisse sur les besoins de la population par rapport à la forêt (*Franzen et Wild, 1997*).

Les enquêtes peuvent être utilisées en principe soit dans la phase de formulation d'une politique, soit dans la phase de mise en œuvre. Pour reconnaître tôt des sujets politiques les enquêtes à entretiens ouverts s'imposent prioritairement. Autrement et dépendant de l'intérêt concret, des enquêtes sur large échantillonnage structuré ou des enquêtes qualitatives peuvent être utilisées.

Finalement nous aimerions encore rappeler que dans la pratique des sciences politiques les enquêtes se basent souvent sur des mélanges de méthodes ou des triangulations (*Schenkel, Haldemann et Klöti, 1992*) et se servent de plusieurs méthodes différentes.

2.4 Enquêtes dans le domaine de la politique forestière

Dans les paragraphes ci-dessus, nous avons montré que et comment les enquêtes peuvent être utilisées en politique. Ceci est également valable pour la politique forestière, qui est une politique sectorielle. Cette politique particulière se distingue par certaines caractéristiques qui doivent être pris en compte lors de l'utilisation d'enquêtes.

1. Malgré le fait que la forêt est en partie aux mains de propriétaires privés, le droit suisse garanti à toute personne l'accès libre à la forêt. Les effets bénéfiques de la forêt tels que la protection de dangers naturels, l'air frais et la beauté du paysage sont également accessibles à tout le monde. Comme pour d'autres biens collectifs, il n'existe pas de marché pour ces effets bénéfiques de la forêt, ni un prix et ni une demande exactement quantifiable. *Rööslé et Kissling-Näf (1997)* s'interrogent par exemple sur la manière d'utiliser ces prestations de la forêt comme ressource de recettes pour les entreprises forestières, qui ne sont pas encore prises en considération jusqu'alors.

L'enquête s'offre ici comme instrument de récolte de données permettant d'identifier les besoins de la population concernant la forêt.

2. Les besoins de la population concernant la forêt et la politique forestière n'ont pas encore été étudiés de manière approfondie et systématique. Une raison pour ceci est le fait que les enquêtes sur large échantillonnage ont été et sont encore rares. L'étude susmentionnée dans le contexte du monitoring de la politique de la chaire de politique et d'économie forestière de l'École Polytechnique Fédérale de Zurich et de l'Institut de Sociologie de l'Université de Berne est un des seuls contre-exemples. La dernière enquête auprès de la population dans toute la Suisse concernant la forêt date de l'année 1977 (*Hertig, 1979*).

En outre il convient de relever que les sujets de politique forestière sont rarement discutés dans les médias ou en public, abstraction faite du débat sur le dépérissement de la forêt dans les années '80. Une opinion publique, comme nous l'avons décrite ci-dessus, n'existe guère à ce sujet.

3. Les personnes interrogées ont bien des avis personnels concernant la forêt, mais ne connaissent que très peu le domaine de la politique forestière (*Kazemi, 1994; Ullram, 1989*). Il est important que cet aspect soit pris en compte lors des interrogations, on ne peut pas récolter des informations sur un sujet sur lequel les individus n'ont pas un minimum de connaissances. Les enquêtes permettent toutefois de montrer de manière différenciée, dans quels domaines le savoir est particulièrement restreint, ce qui de son tour peut avoir une influence sur la forme de campagnes d'information du monde politique et administratif.

Des votations au sujet de la politique forestière sont rares en Suisse. Depuis la votation sur l'article constitutionnel, qui remonte au siècle dernier, il n'y a plus eu de votations concernant la politique forestière. La nouvelle loi fédérale sur la forêt de 1992 est entrée en vigueur sans votation populaire, car le référendum n'a pas été lancé contre ce projet de loi. Comme conséquence de cette loi la majorité des cantons adaptent leurs législations cantonales en la matière et soumettent celles-ci au vote populaire. Dans certains cantons (comme Glaris, Grison, Soleure, Thurgovie) les votations ont déjà eu lieu et les nouvelles lois sont entrées en vigueur. Dans d'autres cantons, comme à Zurich par exemple, le projet de loi est encore en élaboration (et la votation doit encore avoir lieu).

Nous avons déjà mentionné que les plébiscites ne reflètent pas les besoins de la population, mais leurs jugements globaux du projet concret de loi. A l'aide d'enquêtes les avis de la population concernant la forêt et la politique forestière peuvent être recueillis de manière différenciée. Grâce aux méthodes qualitatives les avis de la population concernant les objectifs que la politique forestière devrait poursuivre peuvent être mise en évidence. De cette manière les enquêtes rendent possible la prise en considération de ces avis populaires dans l'élaboration des lois et des décrets de mise en œuvre.

4. Les groupes d'intérêt de la chasse, de l'hippisme et des amis des oiseaux comme groupes significatifs pour la forêt sont relativement bien organisés et arrivent facilement à faire entendre leurs demandes par le système politique. La Suisse prévoit en plus l'instrument de la consultation des milieux intéressés où les organisations concernées peuvent donner leurs avis. Mais les groupes d'intérêts mentionnés ne représentent qu'une petite partie des usagers et usagers de la forêt. La majorité de ceux-ci font partie de la catégorie promeneurs (*Elsasser, 1996*) qui en tant qu'individus non-organisés

ne disposent pas d'un lobby et qui risquent pour cela que leurs intérêts ne soient pas pris en compte dans le processus de décision politique.

5. Dans la politique forestière suisse l'administration joue un rôle relativement important. Elle domine d'une part la phase de formulation d'une politique et dispose d'autre part d'une marge de manœuvre dans la mise en œuvre, en ce qui concerne l'instrument financier et au niveau cantonal la planification forestière notamment. Si l'administration souhaite utiliser cette marge de manœuvre dans l'intérêt de la population, elle peut se procurer les informations nécessaires par le biais des enquêtes.

Nous ne prétendons pas à l'exhaustivité de ces cinq caractéristiques de la politique forestière en ce qui concerne l'utilisation d'enquêtes. Il nous importait avant tout de souligner des points qui sont des arguments favorables à l'utilisation des enquêtes dans le champ de la politique forestière notamment.

2.5 Difficultés spécifiques des enquêtes

Après avoir montré quand les enquêtes peuvent être utilisées en politique en générale et dans la politique forestière en particulier, nous aimerions par la suite approfondir deux aspects sur comment construire les enquêtes pour qu'elles puissent offrir une véritable contribution à la vie politique. Concernant les questions méthodologiques générales nous référerons à la littérature correspondante (par exemple *Diekmann*, 1995).

Premièrement nous aimerions souligner que les enquêtes, et particulièrement celles qui sont dans le sens étroit du terme statistiquement représentatifs, demandent des ressources considérables au niveau du personnel, du temps et des moyens financiers. Quelles personnes sont à interroger, de quelle manière et à propos de quel sujet sont des questions de la politique de recherche: pour certains sujets des ressources sont mis à disposition, pour d'autres pas. Dans ce sens les enquêtes ne sont pas indépendantes de leur contexte spatio-temporel mais s'inscrivent dans le contexte socio-politique, qui a certaines attentes par rapport à la science et co-détermine de cette manière les priorités scientifiques (*Dunleavy*, 1996, pp. 279). Il est important, pour que le résultat d'une enquête reflète l'opinion de la population, et non pas celui des chercheurs ou mandants, d'essayer d'identifier les thèmes qui sont importants pour les personnes interviewées elles-mêmes. Selon *Champagne* (1991) la pertinence que les interlocuteurs attribuent aux questions posées n'est malheureusement très rarement recueilli.

Il faut deuxièmement prendre en considération qu'au sujet de certaines questions politiques la grande masse de la population ne s'est pas fait une opinion ou un avis personnel (*Herbst*, 1995, pp. 372). Dès lors, certains affirment

ront que les enquêtes n'ont pas de sens du fait de cette non-opinion des personnes interviewées ou du moins de l'instabilité de leurs idées. A cela nous pouvons objecter que les décisions politiques justement ne se basent pas sur des convictions profondes, mais sur des valeurs générales et/ou sur de simples mécanismes d'orientation (mots d'ordre des partis politiques, prises de position de groupes d'intérêt, articles de journaux). En règle générale c'est seule avec une forte politisation du sujet que les individus peuvent se forger des opinions claires et stables sur ce sujet.

Des résultats d'enquêtes différentes sont à expecter selon le degré de connaissance des personnes interviewées du sujet. En règle générale plus un thème est spécifique et éloigné de la vie quotidienne moins les énoncés des personnes interviewées seront spécifiques et directement utilisables. Il est pour cela absolument indispensable que les chercheurs ne partent pas de manière implicite ou explicite de leur propre degré de connaissance du sujet duquel les personnes interviewées ne disposent pas. Mais c'est justement à ce niveau-là où les individus n'ont pas d'opinions claires et stables qu'il est intéressant de recueillir les avis générales de la population. Ceci parce qu'il s'agit souvent dans ces cas de sujets qui ne sont pas discutés publiquement et où on ne connaît que peu d'opinions individuelles. Les enquêtes peuvent ici offrir à la politique un savoir supplémentaire.

La simple constatation que les gens ne savent rien ou très peu sur un sujet peut souvent déjà constituer une information importante pour la politique (cf. par exemple le fait que seul une petite minorité de la population helvétique sait que la surface de forêt en Suisse a augmenté durant les 20 dernières années. cf. *Wild*, 1995). La réaction des gens à certaines mesures politiques dépend du degré de connaissance du sujet de ceux-ci. Ils s'imposent alors, toujours en fonction du degré de connaissance de la population du sujet, des stratégies différentes pour convaincre les gens (*Petty et Cacioppo*, 1984).

Suite à la réflexion théorique sur les possibilités d'utilisation des enquêtes pour le fondement d'une politique, ainsi que sur les difficultés spécifiques des enquêtes, nous aimerions discuter maintenant l'exemple d'une enquête concrète menée dans le domaine de la politique forestière. Pour ce faire nous allons exposer une sélection de résultats intéressants extraits d'une étude réalisée par la chaire de politique et d'économie forestière de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Zurich.

3. Population de montagne et la forêt: sélection de quelques résultats de l'enquête et leurs significations politiques

Mandatée par l'office fédéral de l'éducation et de la science, la chaire a réalisé au printemps 1995 une enquête à large échantillonnage dans la région montagneuse suisse au sujet de la forêt, de la politique et de l'économie fores-

tière. Il s'agissait d'une enquête par voie postale. Les personnes interviewées ont été choisies au hasard parmi les citoyennes et citoyens. 656 questionnaires nous sont revenus – ce qui correspond à 29%. Pour des informations plus détaillées concernant les méthodes, la sélection des personnes interviewées et le contexte de la recherche voir *Zimmermann, Wild et Schmithüsen* (1996, 727–734).

Nous allons d'abord montrer quelle importance les personnes habitant dans cette région montagnarde accordent à la forêt. Ensuite nous observerons ce qu'ils savent et pensent de la gestion et de la politique forestière. Les résultats seront à chaque fois interprétés en fonction des conséquences politiques qui peuvent en être déduites.⁶

3.1 Importance des forêts

La première question sélectionnée montre la diversité de significations qu'attribuent les gens des régions montagnardes à la forêt. Cette diversité a pu être identifiée grâce à un jeu d'associations spontanées sur le mot «forêt» auquel se sont pliées les personnes interviewées.

Les résultats répertoriés vont des mots «arbres», «animaux», «vert» jusqu'à «liberté», «protection», «santé». 576 différentes associations nommées en premier ont été récoltées par rapport au mot «forêt». Beaucoup de ces associations se réfèrent au sens subjectif de la forêt, c'est-à-dire à des modèles culturels comme «vie», «liberté», «nature». En outre on voit que les associations «détente», «nature» et «arbres» sont les plus souvent énoncées (cf. *tableau 1*). On voit également que la gestion forestière, la protection de l'espace vital des catastrophes naturelles ainsi que des risques encourus par la forêt (pollution, maladie,...) ne sont que rarement mentionnés.

Tableau 1. Associations au mot «forêt».

Les 8 réponses les plus fréquentes

Récréation	98 mentions
Nature	82 mentions
Arbres	60 mentions
Tranquillité	47 mentions
Air, oxygène	33 mentions
Faune	28 mentions
Vie	24 mentions
Air propre	15 mentions

⁶Pour les données exposées dans cet article il s'agit d'une sélection limitée de questions de l'enquête mentionnée. De 70 questions 12 ont été prises en considération pour cet article.

Quand différentes possibilités de réponses sont données à l'interlocuteur, la forêt comme protection des dangers naturels et comme espace naturel est le plus valorisé. La forêt est par ailleurs perçue comme différenciateur du paysage, comme lieu de récréation ou encore comme fournisseur de bois. La forêt comme facteur économique est jugé peu important.

En règle générale, ce sont des sens positifs qui sont associés à la forêt, et les qualités non-matérielles (espace naturel, espace de récréation, différenciateur de la structure de la campagne) ont plus de poids que les qualités matérielles (bois, importance économique).

La loi fédérale sur la forêt correspond au besoin de la population d'un usage multifonctionnel de la forêt. Cette multifonctionnalité de la forêt est expressément mentionnée dans la loi (article 1, alinéa 1 lit. c.). Toutefois la loi ne dit rien sur le poids à attribuer à ces différentes fonctions. Les autorités, comme par exemple le service forestier fédéral ou les instances cantonales, disposent donc d'une certaine marge de manœuvre qui leur permet de décider et d'agir assez librement.

Cette marge de manœuvre laissée par la loi fédérale aux instances exécutantes et chargées de la mise en œuvre, leur laisse l'occasion de prendre en considération dans leurs réflexions les besoins de la population en matière forestière.

Si ces acteurs veulent satisfaire les besoins de la population ils devront par exemple renforcer leur engagement dans le domaine non-matériel par rapport au domaine matériel. Dans des situations de conflits les intérêts non-matériels devront avoir la priorité. Dans le cas où pour des raisons quelconques les intérêts matériels auraient la priorité, il serait de la tâche des autorités d'expliquer leur choix à la population. Les arguments du bois comme matière première neutre en CO₂ ou de la politique forestière comme possibilité d'emplois dans des régions marginalisées devraient pouvoir être communiqués facilement à la population sans trop de réactions négatives.

L'enquête a en outre montré que pour la population des régions montagnardes la forêt a une importance majeure comme lieu de récréation et de détente. De ceci il ne doit cependant pas être déduit hâtivement que le renforcement de l'infrastructure de détente (comme des parcours-vita par exemple) s'impose. L'importance du concept de récréation qu'offre la forêt est indéniable, mais la population s'oppose toutefois en même temps à une augmentation de l'infrastructure forestière, tels que des bancs, ou encore des grils, etc. (cf. aussi *Wild*, 1995). Les infrastructures en forêt et surtout les chemins et routes ne sont pas du tout populaire.

Malgré le fait que la fonction de la forêt comme protection des dangers naturels n'a été que rarement associée spontanément à la forêt, elle est jugée très importante de la part de la population. Cet aspect peut être pris en considération pour une politique active dans ce domaine tant au Parlement qui vote

le budget, qu'au niveau fédéral et cantonal où les services forestiers mettent en œuvre la politique de protection forestière.

3.2 Connaissances et appréciations de la population au sujet de la gestion forestière et de la politique forestière

La majorité des questions dans le questionnaire envoyé tournent autour du sujet du reboisement et de la politique forestière.

Plusieurs indices, tel qu'un taux important de réponse «ne sait pas», ainsi que le manque de justifications qui étaient souvent expressément demandées montrent que beaucoup d'interlocuteurs n'ont pas une vision concrète du reboisement et de la politique forestière en général.

Lors des décisions politiques il convient donc de prendre en considération la désinformation de la population dans ce domaine et d'être également très clair dans les explications données au sujet de certaines mesures politiques.

A la question ouverte: «Quels sont, à votre avis, les plus grands problèmes ou dangers pour les forêts de votre région?», un tiers des interlocuteurs a répondu avec des considérations du domaine de la gestion forestière. Ils critiquaient notamment le manque d'entretien et de soins de la forêt (cf. *figure 1*).

A propos de la question sur les activités les plus importantes dans la forêt, on voit que la population apprécie avant tout l'aspect curatif et protecteur de la forêt en dépit d'infrastructures supplémentaires dans la forêt (cf. *tableau 2*). Il semble de manière générale que la forêt est perçue comme un objet naturel

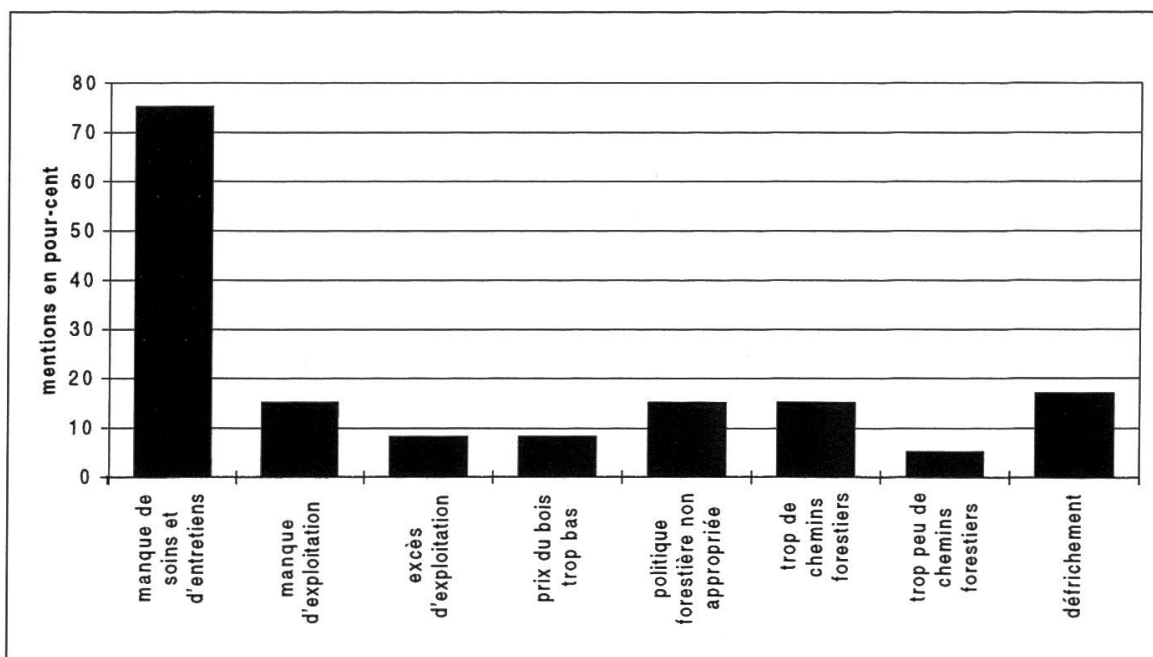


Figure 1. Dangers et problèmes de la forêt: analyse détaillée des réponses concernant la politique forestière.

Tableau 2. Classement des travaux en forêt en fonction de l'importance que la population leurs attribue.

<i>rangs</i>	<i>domaines de travaux</i>
1	entretien et rajeunissement de la forêt
2	réparation des dommages supportés par la forêt (parasites, etc.)
3	soins et protection des animaux et des plantes
4	faire de l'ordre dans la forêt/contrôler
5	soins et protection du gibier
6	coupage et vente de bois
7	informations de la population et visites guidées dans la forêt
8	construction et entretien de chemins forestiers
9	construction et entretien d'installations de loisirs

fragile qui peut et doit être assisté par l'homme avec des mesures de soins adéquates.

Ce résultat de sondages peut être interprété politiquement de deux manières: Premièrement que les activités de protection de la forêt sont prioritaires et deuxièmement que toutes autres décisions politiques doivent être explicitées très clairement à la population.

En Suisse, la Confédération paie des subventions pour des interventions de soins de la forêt. Dans ce domaine la politique correspond donc aux préférences de la population. Les responsables politiques peuvent ainsi faire référence à ces résultats d'enquête dans les débats de budget quand il s'agit éventuellement de baisser ou carrément de supprimer ces subventions.

En ce qui concerne la politique forestière on observe que quatre interlocuteurs sur dix n'ont aucun avis sur la politique forestière mise en œuvre. On dénombre sur les interrogés restants, 60 % d'insatisfaits contre 40 % de satisfaits. Les personnes répondant voient la Confédération comme principal acteur de la politique forestière.

En ce qui concerne les acteurs de la politique forestière les personnes interrogées sont avant tout satisfaites des activités du service forestier. Les activités des communes ainsi que des organisations pour la protection de l'environnement sont également en large partie jugées satisfaisantes.

Toujours sur la base des résultats de l'enquête, il semble que la population aie dans une large mesure, confiance au personnel forestier. Cette confiance ne repose cependant pas sur une réelle connaissance des activités de ces personnes, comme le démontrent les nombreuses réponses de «ne sait pas», mais plutôt sur le jugement que l'homme est nécessaire à la survie de la forêt et que les professionnels en ce domaine disposent du savoir-faire nécessaire.

Cette confiance en le personnel forestier est pertinente politiquement, parce qu'on peut en déduire que des mesures politiques rencontreront moins de résistance de la part de la population si elles sont défendues par le personnel forestier également.

4. Conclusion

L'enquête menée dans la région montagnarde suisse montre que la population a des exigences multiples à la forêt. Néanmoins les préférences de la population sont clairement orientées vers les aspects récréationnels et naturels qu'offrent la forêt plutôt qu'envers l'aspect fonctionnel de celle-ci, tel que les ressources en bois par exemple.

La politique est désormais en possession de données empiriques sur les priorités de la population et peut dès lors les utiliser pour ses réflexions et ses décisions.

La loi fédérale sur la forêt prévoit dans son article premier l'usage multifonctionnel comme il est souhaité par la population. Sur ce point la politique fédérale est donc approuvée par la population. La loi n'est pourtant pas explicite sur le poids à attribuer à ces différentes fonctions. La Confédération laisse ici une marge de manœuvre aux instances de mise en œuvre. Celles-ci peuvent l'utiliser pour intégrer dans leurs réflexions des informations sur les priorités de la population récoltées par voie d'enquête.

Au niveau cantonal il faut distinguer deux situations. Les cantons n'ayant pas encore élaboré la loi sur la forêt peuvent prendre en considération dans ce processus les résultats d'enquêtes. Dans les autres cantons ils peuvent être utilisés lors de la mise en œuvre pour la planification forestière.

Les communes ont un rôle significatif, en tant que propriétaires de la forêt et par rapport à leur compétence budgétaire. C'est au niveau communal que les besoins de la population peuvent être le plus facilement mis en œuvre dans des projets concrets. Dans ce contexte les résultats d'enquêtes sont importants.

Une des motivations centrales de cet article était de démontrer que les enquêtes peuvent constituer un apport significatif comme instrument supplémentaire pour le fondement et la légitimation de décisions politiques. C'est pourquoi il convient de leur accorder une place importante dans la vie politique.

Avec l'exemple de notre enquête concrète nous avons pu illustrer une partie de la potentialité des enquêtes. L'orientation quantitative de notre enquête a permis des déductions sur la population totale. Pour analyser l'importance pour la population de concepts tels que la protection ou l'exploitation de la forêt, il manque toutefois des enquêtes de type qualitatif et centrées sur ces sujets.

Résumé

Les enquêtes ou sondages d'opinions sont des instruments qui deviennent de plus en plus importants en complétant les éléments institutionnalisés et non-institutionnalisés de participation individuelle en politique.

En partant de réflexions générales sur le sens et les limites des enquêtes comme moyen d'information dans le cadre de la politique, l'importance de cet instrument dans la politique forestière est discutée. Les caractéristiques du champs de la politique forestière sont illuminés et les conséquences qu' en résultent pour les enquêtes sont discutées.

Finalement des résultats sélectionnés d'une enquête sur les opinions et aspirations de la population de la région montagnard suisse concernant la forêt, la gestion de la forêt et la politique forestière sont discutés en tenant compte des réflexions générales sur la fonction des enquêtes dans le domaine de la politique.

Zusammenfassung

Die Bedeutung von Bevölkerungsbefragungen im Rahmen der Forstpolitik

Die Diskussion der Bedeutung von Bevölkerungsbefragungen im Rahmen der Politik im allgemeinen und der Forstpolitik im besonderen bildet das Gerüst des vorliegenden Aufsatzes.

Ausgehend von allgemeinen politiktheoretischen Überlegungen wird gezeigt, dass Bevölkerungsbefragungen als ergänzendes Instrument zu den institutionalisierten und nicht-institutionalisierten Mitsprache- respektive Einflussmöglichkeiten des einzelnen Individuums auf die (Ausgestaltung der) Politik einen bedeutenden und eigenständigen Beitrag leisten können. Auch wird aufgezeigt, wie und in welchem Stadium des politischen Prozesses Befragungen eingesetzt werden können.

Die allgemein für die Politik dargelegten Punkte, die für die Durchführung von Befragungen sprechen, werden in einem weiteren Schritt auf die Forstpolitik als Sektoralpolitik fokussiert und deren Eigenheiten in bezug auf den Einsatz von Befragungen beleuchtet.

Am Beispiel einer im ländlichen Gebirgsraum der Schweiz durchgeführten Befragung wird schliesslich konkret gezeigt, was eine Befragung für die (Forst)-Politik leisten kann.

Summary

The Potential of Population Surveys in the Field of Forest Policy

Surveys are becoming increasingly important as a means of acquiring political information. Surveys offer politicians the opportunity to gain information on the opinions and desires of the individual that they are unable to obtain through the institutionalised channels.

The first part of the article focusses on the potential of surveys in the political field in general. The second part of the article examines the use of surveys in the field of forest policy and the way it is influenced by the particular characteristics of this sectoral policy.

Finally the implications of these theoretical considerations were demonstrated by a particular survey: A survey focussing on the opinions and aspirations of the popula-

tion, in mountainous regions of Switzerland, towards forest, forest management and forest policy.

Bibliographie

- Bergmann, W. (1994): Effekte öffentlicher Meinung auf die Bevölkerungsmeinung. Der Rückgang antisemitischer Einstellungen als kollektiver Lernprozess. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 34: 296–319.
- Bussmann, W., Klöti, U., Knoepfel, P. (Hrsg.) (1997): Einführung in die Politikevaluation. Helbing und Lichtenhahn, Basel, 335 S.
- Champagne, P. (1991): Die öffentliche Meinung als neuer politischer Fetisch. *Berliner Journal für Soziologie*, 1, 4: 517–526.
- Diekmann, A. (1995): Empirische Sozialforschung: Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Rowohlt Taschenbuch, Reinbek bei Hamburg, 640 S.
- Dunleavy, P. (1996): Political Behavior: Institutional and Experimental Approaches. In: R.E. Goodin, H.-D. Klingemann: A New Handbook of Political Science. Oxford University Press, New York, 276–293.
- Elsasser, P. (1996): Der Erholungswert des Waldes. Monetäre Bewertung der Erholungsleistung ausgewählter Wälder in Deutschland. Sauerländer Verlag, Frankfurt/M., 218 S.
- Franzen, A., Wild, S. (1997): Zwischenbericht zum Projekt «Gesellschaftliche Ansprüche an den Wald». Professur Forstpolitik und Forstökonomie ETH Zürich, 7 S.
- Garz, D., Kraimer, K. (1991): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Westdeutscher Verlag, Opladen. 471 S.
- Hablützel, P., Haldemann, T., Schedler, K., Schwaar, K. (1995): Umbruch in Politik und Verwaltung. Haupt, Bern, 518 S.
- Herbst, S. (1993): The Meaning of Public Opinion: Citizens' Constructions of Political Reality. *Media, Culture and Society*, 15, 437–454.
- Herbst, S. (1995): Do Polls Really Measure Public Opinion? In: S. M. Rubenstein, Surveying Public Opinion. Wadsworth Publishing Company, Belmont, 372–376.
- Hertig, H. P. (1979): Die Einstellung der Bevölkerung zu Problemen des Waldes und der Waldwirtschaft. *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen*, 130, 8: 591–619.
- Kazemi, Y. (1994): Etude exploratoire et qualitative sur l'attitude des gens envers la forêt et la gestion forestière à l'exemple de La Chaux-de-Fonds. *Arbeitsberichte. Allgemeine Reihe* 94/3. Zürich: Professur Forstpolitik und Forstökonomie, ETH Zürich, 55 S.
- Köppel, R. (1995): NPM: Kundinnen- und Bürgerorientierung von Verwaltungen. In: P. Hablützel, T. Haldemann, K. Schedler, K. Schwaar. Umbruch in Politik und Verwaltung – Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Haupt Verlag, Bern, 339–356.
- Lang, G.E., Lang, K. (1983): The Battle for Public Opinion. The President, the Press, and the Polls During Watergate. New York: Columbia University Press.
- Petty, R. R., Cacioppo, J.T. (1984): The Effects of Involvement on Responses to Argument Quantity and Quality: Central and Peripheral Routes to Persuasion. *Journal of Personality and Social Psychology*, 46: 69–81.
- Rey, L. (1995): Umwelt im Spiegel der öffentlichen Meinung. Grenzlinien innerschweizerischer Uneinigkeit. Seismo Verlag, Zürich, 238 S.
- Rössli, B., Kissling-Näf, I. (1997): Lokales und regionales Vermarktungspotential von forstlichen Leistungen. Ist die Finanzierung über kollektive Nutzniessergruppen möglich? *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen*, 148, 11: 887–907.
- Schenkel, W., Haldemann, T., Klöti, U. (Hrsg.) (1992): Stadt im Bundesstaat. Universität Zürich, Zürich, 149 S.
- Schmithüsen, F., Kazemi, Y. (1995): Analyse des rapports entre les attitudes des gens envers la forêt et leurs attitudes envers la gestion forestière. *Arbeitsberichte. Allgemeine Reihe* 94/3. Zürich: Professur Forstpolitik und Forstökonomie, ETH Zürich, 17 S.
- Schubert, K. (1991): Politikfeldanalyse. Leske und Budrich, Opladen, 208 S.
- Ullram, P. A. (1989): Das Image der Bundesforste. *Österreichische Forstzeitung*, 100, 9: 32–33.
- Verba, S. (1996): The Citizen as Respondent: Sample Surveys and American Democracy. *American Political Science Review*, 90, 1: 1–7.

- Wild, S.* (1995): Wissen und Einstellungen der ländlichen Bevölkerung des Berggebiets zum Wald und zur Forstwirtschaft. Zwischenbericht über die laufende Forschung. Zürich: Professur Forstpolitik und Forstökonomie. ETH Zürich. 45 S.
- Zimmermann, W., Wild, S., Schmithüsen, F.* (1996): Einstellung der Bergbevölkerung zu Wald, Forstwirtschaft und Forstpolitik. Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen, 147, 9: 727–747.

Verfasser:

Stephan Wild-Eck, lic. phil., Professur Forstpolitik und Forstökonomie ETH Zürich, ETH-Zentrum, CH-8092 Zürich.

Gerhard Gasser, dipl. Forsting., Seebahnstr. 111, 8003 Zürich.