

La forêt sous la pression du développement territorial: quelles réponses politiques? (Essai)

Catherine Martinson WWF Suisse (CH)*

The forest under threat from land development – possible policy responses (essay)

The Swiss forests have been successfully preserved over the last 130 years thanks to a powerful legislation allowing its strict protection. The increasing rate of urbanisation of the Swiss territory is raising many questions about the exceptional status of the Swiss forest, which is not included in the land planning legislation. Political pressure to loosen the protection of forests is building up, particularly from the side of the agriculture lobbies who are trying to obtain surfaces to compensate the loss of farmland.

Keywords: forest, protection, land planning, urban growth, agriculture
doi: 10.3188/szf.2011.0251

* Hohlstrasse 110, CH-8010 Zurich, courriel Catherine.Martinson@wwf.ch

La Loi sur les forêts a prouvé au cours des décennies son exceptionnelle efficacité. L'interdiction de défrichement et l'obligation de compensation ont permis à la Suisse dans un premier temps de reconstituer son patrimoine forestier, puis de le maintenir de manière durable. Comme la forêt fait l'objet d'une loi particulière, elle ne figure pas dans la Loi sur l'aménagement du territoire. Sous la pression de l'urbanisation et des besoins croissants en infrastructures, ce régime d'exception fait l'objet aujourd'hui de pressions multiples. L'idée d'intégrer la surface forestière dans la Loi sur l'aménagement du territoire est en train de faire son chemin dans certains milieux politiques et est l'objet d'interventions parlementaires. Les organisations écologistes rejettent cette idée.

et le prélèvement des seuls intérêts (accroissement). Cette loi reste un modèle au niveau international. Ses effets en sont visibles: les montagnes autrefois dénudées sont généreusement boisées, et les vallées sont habitables grâce aux forêts de protection ...

Aujourd'hui, selon les données de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), les forêts couvrent près d'un tiers du territoire suisse. En raison de la déprise agricole dans les zones de montagne, la surface des forêts augmente, mais de façon différenciée suivant les régions: alors que la surface forestière sur le Plateau reste relativement stable, elle progresse de manière très nette dans les Alpes, surtout au sud (OFEV 2010). Ce phénomène inquiète les milieux agricoles et fournit des arguments pour toutes sortes de revendications comme nous le verrons plus bas.

La Loi sur les forêts: un succès inégalé

«Il y a 125 ans, les catastrophes ont contraint nos ancêtres à protéger rigoureusement leurs forêts. La Suisse a prêté l'oreille; elle a pris ces avertissements au sérieux: la protection de l'environnement moderne était née», rappelait le président de la Confédération d'alors, Moritz Leuenberger¹ en 2001 suite à l'ouragan Lothar. La Loi sur la police des forêts de 1876 se basait sur un principe révolutionnaire pour l'époque, celui de la durabilité, à savoir la préservation d'un capital pour les générations futures

En 2011, la Suisse craque sur toutes ses coutures ...

Dans un communiqué du 29 mars 2011, l'Office fédéral de la statistique² annonce une croissance démographique moyenne de 12.5% pour l'ensemble des cantons suisses pour les 25 prochaines années.

1 www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=de&msg-id=8245 (9.6.2011)

2 www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/03/blank/key_kant/01.html (9.6.2011)

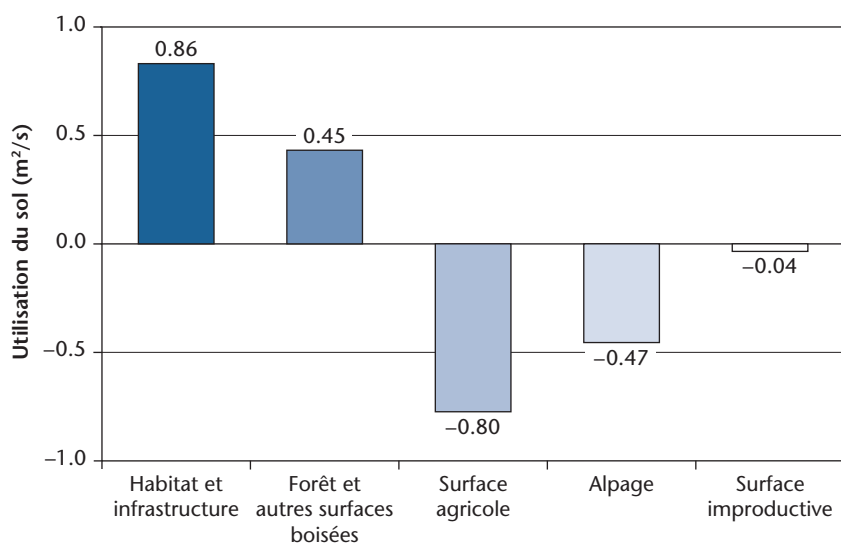


Fig. 1 Evolution de l'utilisation du sol (en m²/s) de 1979/85 à 1992/97. www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/02/03/blank/key/01/zustand_und_entwicklung__tabelle.html (9.6.2011).

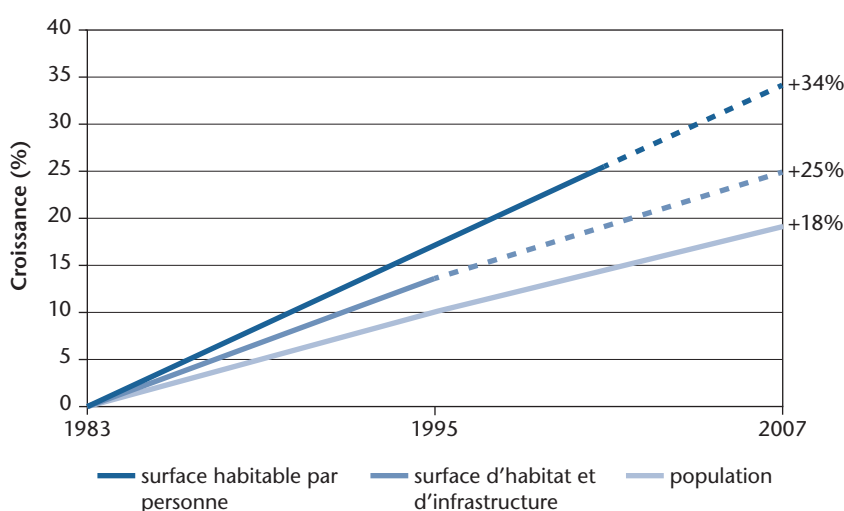


Fig. 2 Croissance de la population, de la surface construite et de la surface habitable par personne entre 1983 et 2007. www.are.admin.ch/dokumentation/01378/04315/index.html?lang=fr (9.6.2011).

Le canton de Vaud arrive en tête, avec un véritable boom démographique (+23.8%) dans l'arc lémanique. Le canton de Fribourg, zone de «délestage» des grandes zones urbaines de Berne et de l'arc lémanique, arrive au deuxième rang derrière le canton de Vaud. Cette pression démographique se reporte sur le territoire: combien de logements faut-il en plus pour les nouveaux venus? Combien de nouvelles infrastructures? On peut, en effet, constater d'une part une forte augmentation de zones habitées au détriment des surfaces agricoles (figure 1), et d'autre part une rapide évolution de la surface habitable par habitant (figure 2). A cette évolution s'ajoute le fait que les réserves de zones à bâtir en Suisse sont mal réparties et souvent thésaurisées, ce qui entraîne un gaspillage de sol et une grande difficulté de répondre aux besoins actuels sans recourir à de nouveaux dézonages: en effet, les plus grandes réserves de zone à bâtir se situent dans les cantons alpins, tandis que les zones urbaines qui subissent une forte pression

démographique souffrent d'un déficit (ARE 2007). Pourtant la Suisse ne manque pas de réserves de zones à bâtir: selon les calculs de Fahrlander et al (2008), la surface constructible existante permettrait d'absorber 1.5 à 2 millions d'habitants supplémentaires d'ici 2030.

L'agriculture en mal de surfaces

Les besoins en infrastructures et en logement se répercutent avant tout sur la surface agricole qui diminue régulièrement depuis des années. Les milieux agricoles sont donc pris en tenaille entre l'accroissement des villes (infrastructures et zones de logement), les impératifs de la protection de la nature (espaces dévolus aux cours d'eau, mesures de compensation diverses, y compris la compensation agricole, zones protégées), et la forêt qu'ils ne peuvent pas exploiter. Les agriculteurs ont longtemps compensé la baisse du revenu agricole par le déclassement et la vente de leurs terrains. Aujourd'hui, ils se trouvent à la croisée des chemins: une surface agricole diminuée et des perspectives économiques difficiles. Les élus représentant les milieux agricoles tentent d'assouplir la protection de la forêt dans l'espoir d'accéder à de nouvelles surfaces.

Les tendances politiques actuelles

Les évolutions présentées ci-dessus ont des répercussions au niveau politique. En effet, les milieux de la protection de la nature ont lancé une initiative populaire fédérale «De l'espace pour l'homme et la nature» (initiative pour le paysage³), destinée à suspendre temporairement l'extension de la zone à bâtir et renforcer le rôle de la Confédération dans la coordination de l'aménagement du territoire. Ce moratoire incitera les autorités à développer les instruments permettant de rééquilibrer la répartition des zones à bâtir et favoriser l'urbanisation vers l'intérieur du tissu bâti. L'initiative ne remet pas en question la Loi sur les forêts et part du principe que la protection stricte de la forêt fait partie d'un développement territorial durable.

L'ODT planche sur un contre-projet qui fait actuellement l'objet de débats houleux aux chambres. L'une des pierres d'achoppement est l'instrument proposé par le Conseil des Etats en 2010 (BO 10.019), le prélèvement de la plus-value. Celle-ci permettrait de financer le rééquilibrage des zones à bâtir, instrument soutenu par l'initiative paysage. Pour l'heure, il n'est pas encore possible de connaître la date de la votation, vu les difficultés rencontrées par le contre-projet au Conseil national.

3 www.initiative-pour-le-paysage.ch (9.6.2011)



Fig. 3 La surface bâtie augmente au détriment des surfaces agricoles. Photo: C. Giesch

Au parlement, la pression sur la forêt s'est accentuée concrètement par le dépôt récent d'une initiative parlementaire (PI 09.747) demandant l'allègement des conditions de défrichement et la levée de l'obligation de compenser quantitativement les surfaces déboisées et d'une motion (10.3489) demandant l'introduction de la forêt dans la Loi sur l'aménagement du territoire afin de pouvoir compenser la perte des surfaces d'assolement. Cela pourrait se justifier dans les régions alpines, où les agriculteurs récupéreraient des surfaces recolonisées par la forêt, mais en plaine ce serait un désastre: si les surfaces forestières sont transformées en zones agricoles, elles

La forêt sous la pression du développement territorial: quelles réponses politiques? (Essai)

La conservation de la forêt suisse est un succès qui dure depuis environ 130 ans grâce à une législation permettant sa protection stricte. Sous la pression croissante de l'urbanisation du territoire suisse, le statut exceptionnel du territoire forestier, qui n'est pas inclus dans la Loi sur l'aménagement du territoire, est remis en question. Au niveau politique, des voix s'élèvent pour demander un assouplissement de la protection des forêts, particulièrement du côté des lobbys agricoles: ceux-ci cherchent en effet à obtenir de nouvelles surfaces pour compenser la perte des surfaces d'assolement.

risquent fort d'être à terme converties en zones à bâtir. Les organisations écologistes restent très vigilantes face à cette évolution et ne reculeront pas devant un référendum.

Conclusions

L'initiative paysage ne remet pas en question le statut de la forêt, les initiants reconnaissent l'efficacité de la loi actuelle; les organisations de protection de la nature restent vigilantes face aux pressions politiques. Elles admettent par contre le principe d'une démarche plus souple dans les Alpes où la forêt continue de croître. Il n'empêche que les pressions démographique et immobilière que la Suisse subit aujourd'hui ne vont qu'aiguiser les convoitises. Après 135 ans de tranquillité relative, la forêt redevient nettement plus vulnérable. Il faudra compter sur des alliances solides entre les milieux forestiers, les organisations écologistes et la population pour assurer une protection durable de la forêt.

Soumis: 14 avril 2011, accepté (sans comité de lecture): 19 mai 2011

Références

- ARE (2007) Bauzonenstatistik Schweiz 2007. Bern: Bundesamt Raumentwicklung. 74 p.
- FAHRLÄNDER S, FUCHS S, HEYE C, UNTERNÄHRER T, WEILEN MANN B (2008) Bauzonen Schweiz. Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz? Bern: Bundesamt Raumentwicklung. 83 p.
- OFEV (2010) Annuaire La forêt et le bois 2010. Berne: Office fédéral de l'environnement. 192 p.

Der Wald durch Zersiedelung unter Druck: mögliche politische Lösungen (Essay)

Die Erhaltung des Schweizer Waldes ist dank einer Gesetzgebung, die seinen strikten Schutz ermöglicht, seit rund 130 Jahren eine Erfolgsgeschichte. Unter dem wachsenden Druck der Überbauung der Schweizer Landschaft ist der aussergewöhnliche Status des Waldareals, welches nicht dem Raumplanungsgesetz unterstellt ist, infrage gestellt. Auf politischer Ebene werden Stimmen laut, die eine Lockerung des Waldschutzes verlangen. Diese stammen hauptsächlich aus Landwirtschaftskreisen, welche so versuchen, neue Flächen zu erhalten, um den Verlust an Fruchtfolgefächern zu kompensieren.