

# La forêt suisse face à l'urbanisation: Vers un nouveau statut de la forêt dans les politiques territoriales?

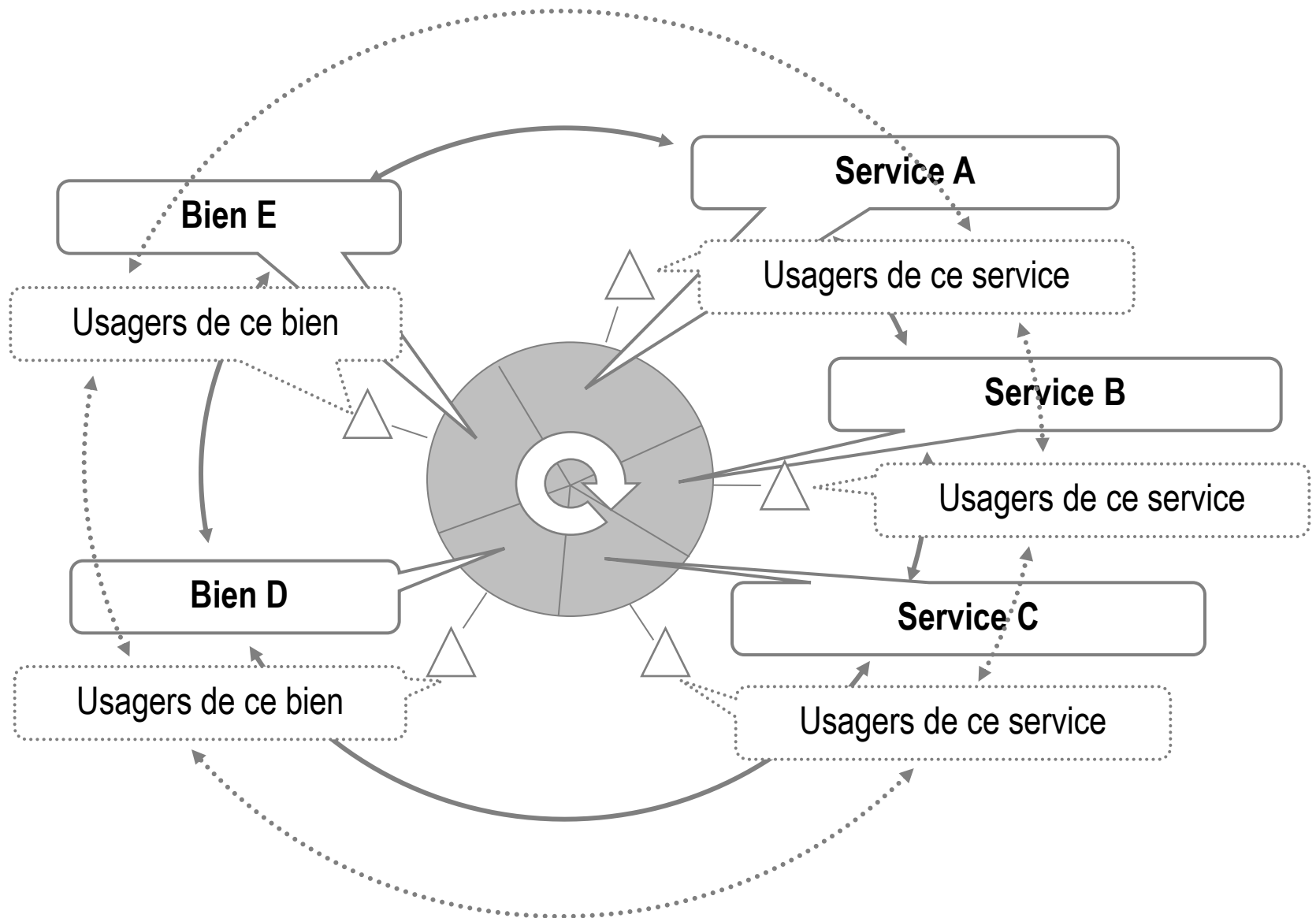
Guillaume de Buren, doctorant idheap

Bernex, 26.05.2011



Institut de hautes études en administration publique  
Swiss Graduate School of Public Administration  
Institut universitaire autonome

# Qu'est-ce qu'une ressource naturelle?



# Qu'est-ce que la gestion des ressources naturelles?

---

On ne gère pas la ressource, mais les usagers, au moyen d'institutions.

Définition très large des institutions :

«*Toutes les **contraintes** légitimées, imposées aux humains par des humains*».

Elles peuvent être **formelles** ou **informelles**

Les différentes familles:

- droits issus de la **propriété**
- droits issus des **politiques publiques**
- droits issus d'**arrangements** négociés

Leurs interactions varient selon le contexte juridique  
(droit civil germano-romain ou droit commun)

Comment évoluent-elles? **Elles sont construites !**

# Nos institutions qui influencent les usages de la forêt

---

## Droit privé

- droit de propriété (exclusivité, accession)
- droit d'usage (*usus* et *abusus*)
- droit de disposition (transmission)

## Droit public

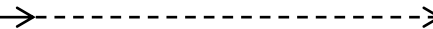
Politique forestière suisse = politique de protection qui limite les droits de la propriété  
+ aménagement du territoire  
+ politiques environnementale (air, eau, etc.)  
+ politiques économiques internationales (GATT, UE, etc.)  
+ politiques institutionnelles (PAB03, RPT, etc.)  
+ politique énergétique  
+ ...

Evolution de l'approche

sectorielle

inter-sectorielle

transversale (ou ressourcielle)



# Une politique à incidence spatiale

---

La politique forestière est par excellence une politique à incidence spatiale.

- Statut juridique particulier à 31% du territoire
- Protection/reboisement des régions de montagne depuis 1876
- Accessibilité par un réseau de desserte
- Interdiction de défricher  
etc.

La politique forestière est une politique des villes, voire une politique urbaine...  
(hypothèse contre-intuitive)

- La loi de 1876 visait à protéger le Plateau contre les crues  
(rendue possible par l'arrivée du charbon en ville)
- Protection du réseau de transport inter-urbain
- Parcs péri-urbains et conversion (ex. Wildnispark Zürich-Sihlwald)
- Signatures de l'initiative «Sauver la forêt suisse» dans les cantons urbains  
etc.

L'hypothèse n'est pas confirmée, mais...

...la ville est très présente et pourrait l'influencer davantage à l'avenir

## Question de fond

---

Quelle est la place de la forêt dans la politique d'aménagement du territoire?

### L'AT dans la politique forestière:

Elle est prévue explicitement

Art. 11 – Défrichage et autorisation de construire

Art. 12 – Insertion des forêts dans les plans d'affectation

Art. 13 – Délimitation des forêts par rapport à la zone à bâtir

### La forêt dans la politique d'aménagement du territoire:

Régime spécial pour la conservation des forêts

-> priorité au droit fédéral de protection sur les plans d'affectation cantonaux

(La coordination était prévue dans le projet de LAT de 1974 qui fut refusée par le peuple)

# Problématiques de la place de la forêt dans l'AT

---

## Définition dynamique et affectation statique

Opposition entre la définition dynamique de la forêt (depuis l'art. 24 Cst de 1874) et l'affectation du sol (zone à bâtir) (depuis la LAT de 1979).

-> **Menace de la forêt sur la zone à bâtir**  
(coordination depuis 1991, LFo art. 13)

## Fédéralisme d'exécution

Opposition entre les principes nationaux et les pratiques cantonales

P. ex. Compensation en nature des défrichements en forêt de protection  
50% par les cantons, mais 90% par la Confédération (Bloetzer 2004)

Par contre, les cantons ont une pratique très stricte en zone urbaine

## Evolutions et réponses récentes

---

Rapport du CF «*Meilleure coordination entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire*» (2008) en réponse à une motion de la CAJ-CE

- La coordination est prévue, mais pas assez mise en pratique
  - > Elle doit être clarifiée et anticipée pour les grands projets
  - > Déficits: Bruit, protection des sols, protection des espèces et crues
- **La coordination forêt-AT est satisfaisante**
  - Tout comme pour ses usages: chasse, biotopes, parcs, dangers naturels, etc.

Résultats de la consultation sur l'initiative parlementaire «*Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface*» (2011) de la CEATE-CE

- L'extension des forêts constitue une **menace pour les surfaces agricoles**
  - > Proposition: renoncer à la compensation en nature (LFo, art. 7)
- Les résultats de la consultation rejettent cette flexibilisation sur le Plateau, mais la soutiennent en région de montagne



# Problématique actuelle des politiques territoriales

---

La vraie question des politiques territoriales n'est pas la forêt, mais la 4<sup>ème</sup> zone

4<sup>ème</sup> zone = territoire intermédiaire

- entre la zone construite (1), la zone agricole (2) et la zone naturelle (3)
- entre le rural périphérique et les agglomérations urbaines
- Son apparition est encouragée par la politique agricole qui a autorisé de nouvelles activités en zone rurale (golf, éolienne, bio-gaz, camping, logement, etc.)

Référence: Imesch (2011) *Etat et évolution en Suisse des aspects environnementaux, socio-économiques et régulatifs des espaces ruraux et d'une sélection d'activités rurales*  
Projet New Rurality - téléchargeable sur [www.idheap.ch](http://www.idheap.ch) > publication > Working paper

Cette réalité observée répond à des évolutions sociales, mais est aussi le fruit de l'influence d'acteurs favorables à une flexibilisation.

Quels effets sur la forêt?  
«ça dépendra...» des jeux des acteurs

# Quels sont les acteurs qui influencent la forêt?

---

## Acteurs traditionnels

- «Corps forestier» (propriétaires, exploitants, gestionnaires)
- Lobby agricole
- Milieux de la protection de l'environnement
- Chasseurs, Pêcheurs
- etc.

## Nouveaux acteurs de la forêt

- Lobby des villes (réémergence après 1848)
- Groupements locaux (voisins irrédentistes de la Nesslerenwald)
- Acteurs de l'eau (SSIGE)
- «Energéticiens»
- Lobby de la construction

... et bien d'autres

## Configurations des jeux d'acteurs

Quelles sont les alliances ou oppositions?  
Qui sont les gagnants et les perdants?

## Capacités d'influence

Quels sont les ressources à disposition?  
(savoir-faire, organisations, argents, etc.)

## Conclusion: Forêts et urbanisation (1)

---

Nous constatons qu'actuellement...

... la protection de l'aire forestière n'est pas remise en cause par l'urbanisation,  
... mais que les attentes sociales en matière de gestion forestière évoluent.

Il y a ici une tension entre les institutions de la politique forestière (inchangées)  
et les attentes sociales (qui ont évolué)

On peut donc s'attendre à une adaptation,  
mais il ne nous est pas possible prévoir sa teneur

... toutefois...

## Conclusion: Forêts et urbanisation (2)

---

...plusieurs deux tentatives d'adaptation s'observent :

- **Flexibilisation en matière de surface dans les zones rurales** (délimitation statique)  
(LFo art. 7 sur la compensation en nature; art. 10 sur la constatation de la nature forestière et art. 13 sur les zones d'affectation)

-> Cela impliquerait-il une régionalisation de la politique fédérale!

Serait-ce la porte ouverte à d'autres adaptations?

(multifonctionnalité, priorisation des fonctions, inscription dans les plans d'affectations, etc.)

Quel est le poids des organisations cantonales face aux autres acteurs?

Les enjeux institutionnels peuvent ici dépasser les enjeux substantiels

- **Prévoir une gestion spécifique en zone péri-urbaine** (avec une compensation des prestations d'intérêt public)

-> Actuellement: renvoi de la Confédération aux cantons

(ex: directive fribourgeoise pour l'indemnisation de l'accueil en forêt publique)

-> A moyen terme: modification des incitations de la Confédération?

(ex: refonte des paiements directs agricoles vers des prestations non sectorielles)



# Merci pour votre attention

Guillaume de Buren, doctorant

idheap

Chaire de Politiques publiques et durabilité

UNIL Quartier Mouline, 1015 Lausanne

+41 21 557 40 42

[Guillaume.deBuren@idheap.unil.ch](mailto:Guillaume.deBuren@idheap.unil.ch)



Institut de hautes études en administration publique  
Swiss Graduate School of Public Administration  
Institut universitaire autonome