

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse
Herausgeber: Schweizerischer Forstverein
Band: 152 (2001)
Heft: 12

Artikel: Conservation des forêts et développement territorial
Autor: Rumley, Pierre-Alain
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1098329>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 01.05.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Conservation des forêts et développement territorial¹

PIERRE-ALAIN RUMLEY

Keywords: Land-use planning; regional planning; regulation of forestry; forest legislation; Switzerland. FDK 911 : 93 : (494)

1. Introduction

Les forêts, selon les résultats de la statistique suisse de la superficie, occupent aujourd'hui 31% de notre territoire. Leur part a même augmenté de 1,4% entre 1979/1985 et 1992/1997. Cela justifie sans nul doute la préoccupation de la problématique de la conservation des forêts dans le cadre du développement territorial. Notons au passage, et j'aurai l'occasion de préciser certains points plus bas, que c'est un thème qui a été assez peu abordé, à ma connaissance, que cela soit par la recherche ou par les praticiens (urbanistes et forestiers).

2. Développement territorial et durabilité

J'aimerais tout d'abord préciser la notion, un peu curieuse, de développement territorial, qui a servi à désigner l'Office que j'ai l'honneur de diriger.

Cette notion fait tout d'abord référence au «territoire» qui n'est pas identique au «sol». Le territoire est tridimensionnel et correspond à une portion d'espace qu'une collectivité s'approprie et transforme.

Le territoire se transforme (se «développe») tant qualitativement que quantitativement, ce qui a bien été mis en évidence par la statistique de la superficie de l'OFS (OFS, 2001) et par l'étude relative au «Paysage sous pression» (OFEFP, 2001). Selon cette dernière, 4 m² de terrain changent chaque seconde d'aspect en Suisse.

Si la surface de la Suisse (le sol) reste bien entendu constante, le territoire lui est en augmentation en raison des constructions, densifications, superstructures, constructions souterraines, etc.

Précisons à ce stade quelques éléments importants en relation avec le développement territorial:

- ce qui se passe sur le territoire n'est que la conséquence spatiale des mutations économiques et sociales que nous connaissons;
- nous ne voulons pas seulement assister à ces mutations, nous voulons les influencer (orienter), d'où l'importance de la planification territoriale (aménagement du territoire);
- on ne peut influencer le développement territorial que si l'on a bien compris les mécanismes en œuvre et si l'on a anticipé les problèmes par une réflexion prospective (scénarios territoriaux).

La politique d'organisation du territoire doit viser à un développement durable, et force est de constater que nous n'allons pas (encore) totalement dans cette direction.

Même les 31% de territoire que constituent les forêts ne sont pas durables (ou en tout cas pas totalement) si j'en crois les conclusions de l'étude «Évaluation de la politique forestière suisse» (OFEFP, 1999a).

De manière générale, la non-durabilité de notre développement territorial peut être illustrée par la forte consommation des ressources non renouvelables (dont le sol), la persistance de déséquilibres de toutes sortes (p. ex. disparités régionales), l'existence d'inégalités sociales liées au territoire (p. ex. par rapport aux nuisances), le développement de la mobilité contrainte (en raison d'une mauvaise répartition spatiale des activités), etc.

La non-durabilité peut également être illustrée par l'indicateur de l'«empreinte écologique». Selon le «Living Planet Report 2000», l'empreinte écologique de la Suisse (c'est-à-dire la transposition en surfaces de tous nos besoins) est de 6,63 «area units per person» alors que la capacité biologique existante est de 2,31 «area units per person». Le déficit est donc de 4,33 unités par personne (une «area unit», sans entrer dans les détails, correspond à 1 ha d'espace biologique productif avec une productivité correspondant à la moyenne mondiale). Notons au passage que plus de la moitié (3,87 «area units») de notre empreinte écologique est, selon l'étude susmentionnée, nécessaire à l'absorption du CO₂ produit.

Sans doute les chiffres mentionnés ci-dessus sont-ils discutables et doivent être discutés. Ils confirment néanmoins l'impression subjective que l'on peut avoir de la pression qui est exercée sur notre territoire et de la petitesse de ce dernier en comparaison avec nos besoins.

3. Forêts et aménagement du territoire

J'aborderai maintenant, dans une perspective historique, la problématique de la prise en compte de la forêt dans la politique d'aménagement du territoire.

De même que c'est en sylviculture que l'on a évoqué pour la première fois le terme de développement durable (KASTHOFER, 1818), j'ai pour habitude de dire que la loi sur les forêts de 1902 a constitué la première mesure importante d'aménagement du territoire en Suisse.

La première moitié du XX^e siècle est marquée par des approches très sectorielles. Il y a sans doute une politique des forêts, il y a des ébauches de politique d'urbanisme, il n'y a pas encore de politique d'aménagement du territoire ni de politique de l'environnement. Il faut dire que la pression sur le territoire est encore faible.

L'aménagement du territoire se met en place dans les années soixante à quatre-vingt avec:

- la généralisation des plans d'affectation communaux;
- l'adoption de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) le 22 juin 1979 (puis des lois cantonales);
- l'élaboration des plans directeurs cantonaux de première génération dans les années quatre-vingt.

Durant cette phase, les forêts sont très mal intégrées à l'aménagement du territoire. La forêt est certes citée à plusieurs reprises dans la LAT (art. 1 et 3) mais l'article 18, alinéa 3, LAT précise clairement que «l'aire forestière est définie et protégée par la législation sur les forêts». A l'évidence, on était encore marqué à l'époque par la primauté des plans d'affectation.

¹ Conférence donnée de la 158^{ème} Assemblée annuelle de la Société forestière suisse, le 30 août 2001 à Herisau.

Les plans directeurs cantonaux de première génération traitent de manière insuffisante des forêts. Sans doute par contre leur élaboration a-t-elle mis en évidence la nécessité d'une meilleure coordination et intégration des forêts dans l'aménagement du territoire.

C'est la loi forestière de 1991 et son ordonnance de 1992 qui apporteront les améliorations nécessaires. On trouve en effet dans ces dispositions:

- la définition de la forêt (art. 2 LFo et art. 1 à 3 OFo);
- le principe (la confirmation) de la conservation des forêts (art. 3 LFo);
- les relations entre les forêts et aménagement du territoire (art. 11 à 13 LFo) en ce qui concerne: le défrichement et l'autorisation de construire, l'insertion des forêts dans les plans d'affectation et la délimitation des forêts par rapport à la zone à bâtir;
- les principes relatifs au défrichement et à la constatation de la nature forestière (art. 4 à 10 LFo);
- la réglementation de la circulation des véhicules à moteur en forêt (art. 15 LFo);
- le traitement des questions de distances des constructions par rapport à la forêt (art. 17 LFo) et de protection contre les catastrophes naturelles (art. 19 LFo);
- différents principes relatifs à la superposition forêt et zone de protection (art. 4 OFo), aux surfaces privilégiées et zones de grande valeur (art. 9 OFo), aux constructions et installations en forêt (art. 14 OFo) et à la planification forestière (art. 18 OFo).

Toutes les dispositions susmentionnées sont de nature territoriale et assurent l'intégration de la forêt dans l'aménagement du territoire, et ce de manière tout à fait satisfaisante.

Sous quelques réserves, sur lesquelles je reviendrai, nous disposons maintenant des instruments permettant une prise en compte optimale de la forêt tant dans les plans d'affectation que dans les plans directeurs.

Certes, tous les plans d'affectation communaux n'ont pas encore délimité correctement la forêt par rapport à la zone à bâtir et les pratiques relatives aux distances des constructions par rapport à la forêt mériteraient-elles parfois d'être réexaminées. Un important travail dans ces domaines est ainsi encore devant nous.

Les choses se sont sensiblement améliorées dans la planification directrice. C'est ainsi que les plans directeurs cantonaux de deuxième génération prennent mieux en compte les problèmes forestiers et assurent une meilleure coordination entre les tâches forestières et d'autres tâches (dans les domaines de la protection de la nature et du paysage et dans celui du délasserement par exemple). Ces mêmes questions sont traitées dans les documents de planification forestière, souvent conçus de la même manière que les plans directeurs cantonaux et coordonnés avec ces derniers. L'aménagement du territoire a joué et joue là un rôle important de nature méthodologique.

Par ailleurs, la Conception Paysage Suisse traite de manière opportune de la forêt tant dans l'évaluation des tendances que dans la formulation des objectifs sectoriels et des mesures.

Enfin, des progrès considérables de coordination ont également été faits dans la gestion des dossiers complexes, de construction par exemple.

Après ce constat somme toute assez satisfaisant, quels sont les sujets de réflexion pour ces prochaines années? C'est à cette question que je vais consacrer la dernière partie de cette contribution.

4. Perspectives

Au point précédent, j'ai eu l'occasion de montrer que la prise en compte de la forêt dans l'aménagement du territoire a passé d'une phase d'«ignorance amicale», jusque dans les années quatre-vingt, à une phase d'intégration et de coordination, encore en développement. J'ai prétendu que les instruments étaient là et que le travail était en cours.

Différents problèmes subsistent néanmoins.

Il y a tout d'abord le fait que la législation précise et restrictive (en comparaison d'autres politiques territoriales) qui gère les forêts est utilisée à des buts de développement territorial et crée des distorsions dans la pesée des intérêts. Une problématique (celle de la conservation des forêts), de nature sectorielle, prend le pas sur d'autres dans la mesure où elle est mieux protégée. S'il s'agit d'un problème réel, de nature politique, il convient néanmoins d'en relativiser les effets. La politique forestière n'a jusqu'à nouvel avis pas empêché le développement des infrastructures dans notre pays.

Pour le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), dont nous faisons partie, les questions suivantes se posent pour ces prochaines années:

- surface forestière et répartition des forêts;
- protection des forêts (notamment par la réduction de la pollution de l'air et du sol);
- forêt protectrice;
- diversité des espèces de la flore et de la faune;
- augmentation des exploitations de bois;
- fonction socio-économique de la forêt.

Le développement de ces différents points pourrait aboutir à une nouvelle politique forestière, qu'il ne m'appartient évidemment pas d'anticiper. Tout au plus puis-je me permettre de constater que la protection des forêts est liée à toute la politique de protection de l'air, à laquelle l'aménagement du territoire peut apporter une contribution importante, que le rôle de protection des forêts ne saurait être contesté, que le maintien de la diversité des espèces de la flore et de la faune va dans le sens des objectifs de protection de la nature, que l'augmentation des exploitations de bois va dans le sens de la politique de l'énergie et que, bien entendu, le rôle socio-économique de la forêt prend constamment de l'importance.

Bref, les options qui seront prises sur ces questions peuvent contribuer au développement durable du pays, voire de la planète.

Notre Office participera activement aux travaux relatifs au thème de la surface forestière et de la répartition des forêts. Deux questions fondamentales, qui n'ont été que peu abordées jusqu'à aujourd'hui (cf. toutefois BROGGI, 1999), sous-tendent cette problématique:

- avons-nous aujourd'hui en Suisse trop, pas assez ou la juste mesure de forêts?
- avons-nous les forêts au bon endroit?

La première question est d'autant plus d'actualité que la statistique de la superficie a mis en évidence un accroissement de 47 000 ha de la surface forestière entre 1979/1985 et 1992/1997, ce qui amène certains milieux à mettre en cause l'importance quantitative de la forêt et la pratique restrictive en matière de défrichements. La réponse officielle actuelle à cette question est que «la politique conséquente appliquée jusqu'ici en matière de défrichement n'est pas remise en question. Elle devrait cependant être repensée pour les régions dans lesquelles la surface forestière a enregistré une augmentation supérieure à la moyenne au cours des dernières années» (OFEFP, 1999b, p. 19).

Je prétends qu'il n'existe pas de réponse précise à cette question aujourd'hui, tout au plus des appréciations (telle celle de l'OFEPF rappelée ci-dessus) ou des approches:

- celle par exemple qui compare le taux de boisement de différents pays et qui montre ainsi que la Suisse a un taux comparable à ses voisins, à l'exception de l'Autriche plus boisée;
- celle de l'empreinte écologique, déjà mentionnée plus haut. Selon cette approche, la Suisse couvrirait aujourd'hui grosso modo ses besoins théoriques;
- d'autres approches encore selon toute vraisemblance.

Il serait sans doute nécessaire de faire un travail scientifique important (un travail d'ailleurs passionnant à entreprendre) pour déterminer la surface forestière idéale de la Suisse.

Nous ne sommes pas beaucoup plus avancés avec la deuxième question, celle de la répartition spatiale des forêts, qui est très largement le résultat du processus historique d'occupation du pays, jusqu'à l'entrée en vigueur de la première loi forestière.

Certes, l'important accroissement des forêts en zones de montagne pose problème, en particulier pour des questions de paysage et ainsi d'attractivité touristique, et nul doute que cette question devra nous occuper ces prochaines années.

Mais qu'en est-il de l'appréciation de la répartition des forêts dans les autres régions du pays, tant au niveau macro-qu'au niveau micro-régional, voire local? Les éléments de réponse (me) manquent pour dire si la situation est optimale ou pas. Par exemple, le taux de boisement relativement faible (25%) du Plateau constitue-t-il un problème?

En guise de conclusion à ces réflexions, je formulerai, du point de vue du développement territorial, les hypothèses (provisaires) suivantes:

- Le taux de boisement de la Suisse est adéquat. Deux arguments militent en faveur de cette thèse:
 - il n'y a pas actuellement de demande de terres agricoles supplémentaires;
 - les besoins urbains devraient pouvoir se réaliser dans les zones déjà urbanisées.
- La répartition spatiale des forêts n'a pas lieu d'être fondamentalement remise en question.
- Des solutions idoines, mais qui pourront varier selon les régions, doivent être trouvées à l'accroissement des forêts en zones de montagne.
- Les forêts doivent être encore mieux intégrées aux processus d'aménagement du territoire et ce à toutes les échelles. Dans certains cas (p. ex. campings en forêt), cela devrait pouvoir conduire à une souplesse supplémentaire en matière de défrichements.
- En particulier, les forêts devraient être intégrées aux études qui vont concerner les agglomérations (réseaux de verdure, délassement, etc.).
- Les forêts à l'intérieur des périmètres construits devraient être sorties du champ d'application de la loi forestière.

Finalement, j'aimerais évoquer un domaine qui devrait faire l'objet de développements en Suisse ces prochaines années: la fiscalité territoriale, qui est une partie de la fiscalité écologique. Aujourd'hui, cette question est limitée à l'article 5 LAT relatif à la «compensation et indemnisation». La compensation, limitée au prélèvement de la plus-value, n'est de toute façon appliquée que dans les cantons de Neuchâtel et Bâle-Ville. Il y a là tout un champ de réflexion à développer si l'on veut vraiment aller dans le sens du développement durable et d'une utilisation mesurée du sol. Cette fiscalité territoriale devrait intéresser les milieux forestiers en raison des possibilités de compensation des services rendus par la forêt dans le développement territorial.

5. Conclusions

La problématique de la conservation de la forêt dans celle du développement territorial me paraît réglée à satisfaction aujourd'hui en raison de la législation y relative (en particulier LFo et OFo) et des nouvelles pratiques administratives qui privilégient une approche interdisciplinaire des problèmes. Il n'y a à mon sens aucune nécessité de bouleverser la politique forestière actuelle.

Il ne faut pas perdre de vue que la pression sur les forêts pourrait s'accroître encore dans le long terme si aucune solution n'est trouvée à l'accroissement continu des surfaces construites (urbanisation).

Les questions suivantes devraient nous préoccuper:

- redéfinition de la pratique aboutissant à faire une partie de la politique de développement territorial via la pratique des défrichements;
- réexamen de la problématique forestière dans les zones de montagne à fort accroissement du taux de boisement;
- meilleure intégration de la forêt dans l'aménagement du territoire, et ce à toutes les échelles;
- activité de recherche sur le besoin de forêts en Suisse et sur leur répartition spatiale optimale.

Résumé

L'article rappelle tout d'abord l'importance de la forêt pour le développement territorial dans la mesure où elle représente 31% de la surface du pays et qu'elle est même en augmentation.

Il est ensuite fait état, dans une perspective historique, de la manière dont la forêt a été traitée dans l'aménagement du territoire. Pour l'auteur, on a passé d'une phase d'«ignorance amicale», jusque dans les années quatre-vingt, à une phase d'intégration et de coordination, encore en développement. C'est la loi sur les forêts de 1991 et son ordonnance de 1992 qui ont permis cette évolution.

L'article se termine par l'évocation du contenu d'une éventuelle future politique forestière en Suisse. Pour l'auteur, une révision fondamentale de la politique forestière actuelle ne se justifie pas. Des aménagements paraissent néanmoins souhaitables de même qu'il conviendrait de se pencher plus à fond sur les deux questions essentielles suivantes, pour lesquelles aucune réponse satisfaisante n'existe à l'heure actuelle:

- Avons-nous aujourd'hui en Suisse trop, pas assez ou la juste mesure de forêts?
- Avons-nous les forêts au bon endroit?

Zusammenfassung

Walderhaltung und räumliche Entwicklung

Ausgehend von der Feststellung, dass der Wald 31% der Landesfläche einnimmt, wird die wichtige Rolle des Elements Wald bei der räumlichen Entwicklung in der Schweiz diskutiert.

In einer historischen Perspektive wird die Behandlung des Waldes aus raumplanerischer Sicht gewürdigt. Dass das Element Wald bis Ende der Achtzigerjahre in der in der Raumplanung wenig Beachtung fand, lässt sich einerseits durch das «Setting» der politischen Agenda und andererseits durch den Artikel 18 Absatz 3 RPG erklären. Darauf folgt eine Phase der Koordination und Integration, deren Entwicklung bis heute nicht abgeschlossen ist; es ist das Waldgesetz von 1991 und seine Verordnung von 1992, die diese Entwicklung erlaubten.

Der Aufsatz schliesst mit einer Andeutung auf den Inhalt einer zukünftigen Waldpolitik in der Schweiz. Der Autor ist der Meinung, dass eine grundlegende Revision der aktuellen

Forstpolitik nicht nötig ist, aber einige Anpassungen wünschenswert wären. So sollte man sich zukünftig vertiefter auf die zwei bis heute noch nicht befriedigend beantworteten Grundsatzfragen konzentrieren:

- Haben wir heute in der Schweiz zu viel, zu wenig oder gerade genug Wald?
- Haben wir den Wald am richtigen Ort?

Übersetzung: CHRISTIAN MENN

Summary

Forest conservation and spatial development

We open the discussion by ascertaining the importance of the forest for spatial development, in so far as it currently covers 31% of the area of Switzerland, a percentage that is even increasing.

The treatment of the forest from a historical planning perspective is touched on. The forest, as an element, was not given much consideration until the end of the 1980s. One could say that this phase of «benevolent ignorance» was subsequently followed by a phase characterised by co-ordination and integration – a development, which is still unfolding. That this development became possible can be explained primarily by the setting of the political agenda and article 18, paragraph 3 RPG, which led to the forestry law of 1991 and its enactment in 1992.

The article closes with a conjuring-up of the contents of a possible future forestry policy for Switzerland. In the opinion of the author, a total revision of existing policies is unnecessary. Nevertheless, some planning seems desirable, and it might be appropriate to address more profoundly two essential questions, which still lack a satisfactory answer:

- Is the area covered by forest in Switzerland today too much, too little, or just right?
- Are the forests in the right place?

Translation: ANGELA RAST-MARGERISON

Bibliographie

- BROGGI, M.F. (1999): Wald im Ballungsraum – einige neu-alte Gedanken. In: Forum für Wissen 1: 35–40.
- KASTHOFER, K.A. (1818): Bemerkungen über die Wälder und Alpen des Bernerischen Hochgebirgs. Ein Beitrag zur Bestimmung der Vegetationsgrenze schweizerischer Holzarten, des Einflusses der Waldungen auf die Kultur des Hochgebirgs, des Verhältnisses der Forstwirtschaft zur Landwirtschaft und der Bedinge für Verbesserung der Alpenwirtschaft. 2. Aufl., Sauerländer, Aarau, 200 S.
- OFEFP (1999a): Évaluation de la politique forestière suisse. Schriftenreihe Umwelt 313, 61.p.
- OFEFP (1999b): La forêt suisse – und bilan. Une analyse politique du deuxième inventaire forestier national. 72 p.
- OFEFP (2001): Le paysage sous pression. Transformation du paysage suisse: chiffres et interdépendences. 154 p.
- OFS (2001): L'utilisation du sol: hier et aujourd'hui. Statistique suisse de la superficie. Neuchâtel.

Auteur

Prof. PIERRE-ALAIN RUMLEY, directeur de l'Office fédéral du développement territorial, 3003 Berne.