

DOSSIER

QUEL FUTUR POUR LA FORÊT EN SUISSE ?

LES CAHIERS
DE L'ASPAN

23.11.2018, depuis 1983

ASPAN-SO 
SUISSE OCCIDENTALE

DOSSIER : QUEL FUTUR POUR LA FORÊT EN SUISSE ?

3

ÉDITORIAL

LA FORÊT, GRANDE OUBLIÉE
DES ÉVOLUTIONS TERRITORIALES

Frédéric Frank

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET FORÊT – UN « EMMENTAL » !

Christian Wiesmann

FORÊT ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
EN SUISSE : QUELQUES RÉFLEXIONS
DE NATURE JURIDIQUE

Rudolf Muggli

12

WALDSTADT, ENTRE VISION STRATÉGIQUE
ET LOGIQUE DE PROTECTIONEmmanuel Rey, Yorick Ringelsen
et Alec Von Graffenried

UNE VALLÉE, UNE RÉSERVE

Entretien avec Christian Ferrari et Thomas Schiesser,
propos recueilli par Frédéric Frank

30

ACTUALITÉS

18

L'AVENIR COMPLEXE DES FORÊTS SUISSES
FACE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Martine Rebetez

31

AGENDA

ÉDITORIAL

LA FORÊT, GRANDE
OUBLIÉE DES ÉVOLUTIONS
TERRITORIALES

La progression des surfaces d'habitat et d'infrastructure en Suisse, avoisinant le mètre carré par seconde entre 1985 et 2009¹, a été maintes fois citée. Cette statistique, qui doit pourtant faire l'objet d'un décryptage attentif², a considérablement influencé les politiques d'aménagement jusqu'à aujourd'hui. En revanche, la progression de la forêt, d'un demi-mètre carré par seconde durant le même intervalle, est pour ainsi dire passée inaperçue.

Cette évolution récente qui s'effectue principalement au détriment de l'agriculture³, à l'instar de la progression des surfaces d'habitat et d'infrastructure, semble très peu intéresser les politiques, la population ou les professionnels de l'environnement construit. Pourtant, elle modifie le territoire helvétique en profondeur. En altitude, là où la Suisse s'emboîse puis s'enforeste suite à une déprise agricole marquée, la progression des surfaces boisées est beaucoup plus significative que la progression des surfaces d'habitat et d'infrastructure.

Alors que les publications spécialisées continuent à se concentrer de façon hégémonique sur le bâti et son évolution, nous avons choisi de nous intéresser, le temps d'un numéro, à cette grande oubliée couvrant désormais un tiers du territoire helvétique, en nous posant les questions suivantes : à quels défis la forêt contemporaine fait-elle face et quel statut lui attribue-t-on dans le domaine de l'aménagement du territoire ?

Les réponses apportées par ce Cahier sont volontairement polyphoniques. Elles se superposent souvent, se polarisent parfois, se contredisent ponctuellement. Elles traitent tour à tour des questions planificatrices, juridiques, urbanistiques, climatiques et écologiques. Elles présentent des cas d'étude aussi différents que le défrichement pour la création d'un nouveau quartier, à Berne, ou que le classement en réserve forestière intégrale d'une vallée entière, au Tessin. Elles interrogent le statut et les usages de la forêt et expliquent pourquoi elle échappe actuellement au travail des aménagistes.

A travers les exemples présentés, il semble que de nouvelles approches de la forêt surgissent, infiniment plus riches et diversifiées que le poché vert homogène figurant sur les plans de zones communales. Le débat sur le futur de la forêt est donc lancé, mais les aménagistes seront-ils invités à y prendre part plus activement qu'aujourd'hui ?

Frédéric Frank, rédacteur en chef

¹ Entre les relevés sur l'utilisation du sol de l'Office fédéral de la statistique (OFS) de 1979-1985 et de 2004-2009, la progression de la surface d'habitat et d'infrastructure a été de 0,9 m²/seconde contre 0,5 m²/seconde pour les surfaces boisées. Les surfaces agricoles ont diminué de 1,1 m²/seconde et les surfaces improductives de 0,2 m²/seconde.

² Joëlle Salomon-Cavin, « La Suisse s'urbanise... tant mieux ! », in 8^e édition du Forum Ecoparc, TRACÉS dossier, 11.2015, pp. 7-8.

³ Dans le relevé de l'OFS de 2004-2009, l'utilisation du sol en Suisse se répartissait comme suit : 7,5% de surfaces d'habitat et d'infrastructures ; 25,3% de surfaces improductives ; 31,3% de surfaces boisées ; 35,9% de surfaces agricoles.

WALDSTADT, ENTRE VISION STRATÉGIQUE ET LOGIQUE DE PROTECTION

Emmanuel Rey, Yorick Ringeisen et Alec Von Graffenried

Dans un contexte de lutte contre le mitage du paysage, la prise en compte des enjeux liés à la transition vers la durabilité encourage la recherche de nouvelles approches pour les territoires métropolitains du Plateau suisse. Le devenir de certains sites, en particulier ceux situés dans la contiguïté des périmètres urbanisés, souligne la nécessité de nouveaux arbitrages entre visions stratégiques et logiques de protection. La démarche singulière du projet Waldstadt, qui vise à créer un nouveau quartier sur un secteur boisé de la ville de Berne, actuellement coupé de la forêt du Bremgarten par l'autoroute, est particulièrement emblématique de ces questions.

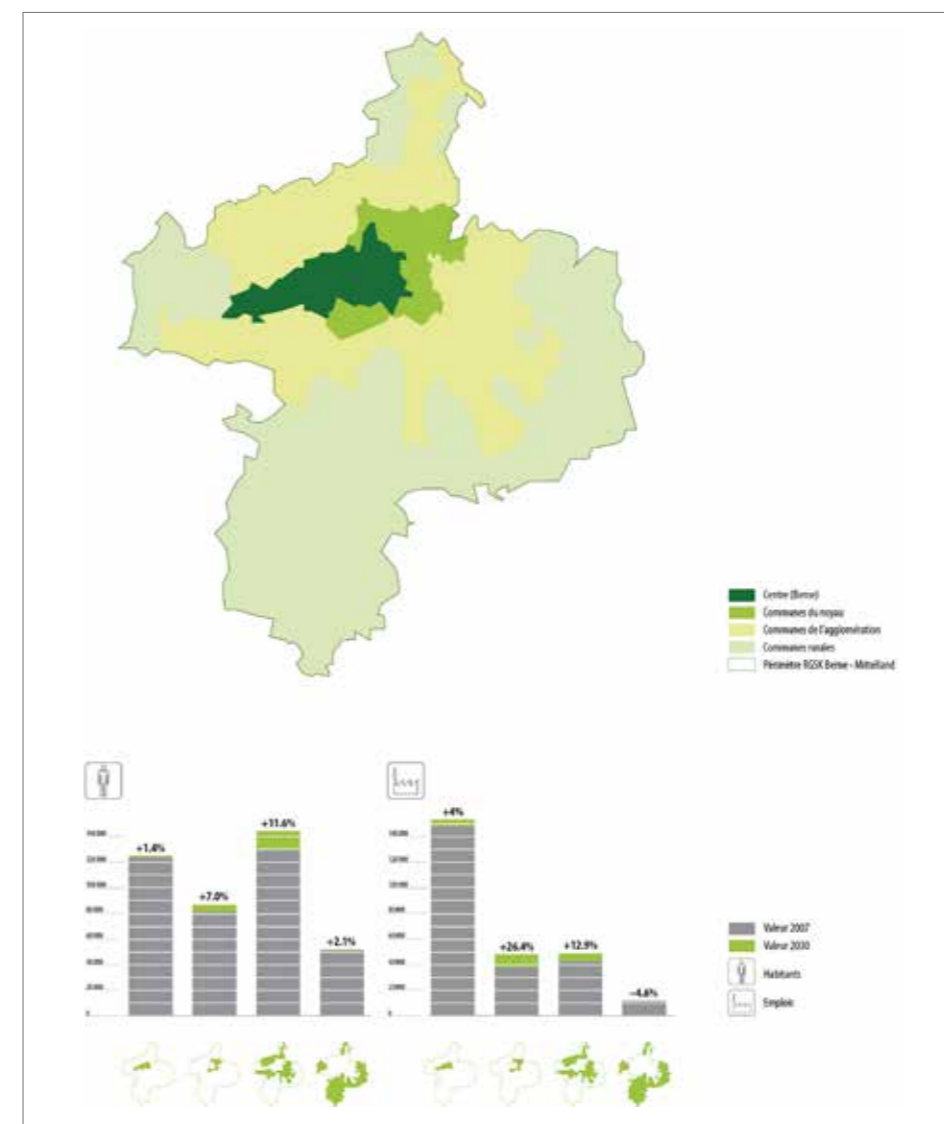
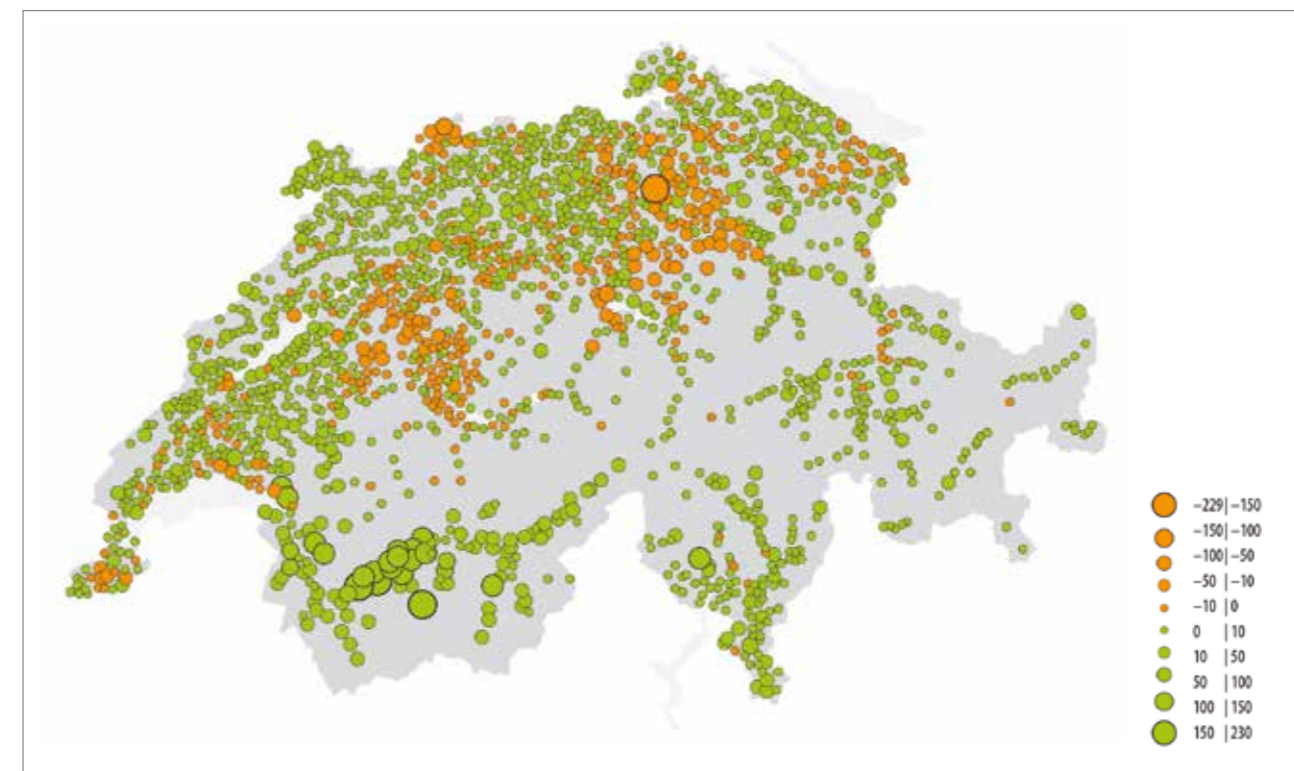
La prise de conscience des multiples conséquences de l'étalement urbain conduit aujourd'hui à la promotion d'une densification à l'intérieur des territoires déjà bâtis, qui repose notamment sur la création, respectivement sur le renforcement, de pôles denses, mixtes et interconnectés par les transports publics¹. De multiples démarches peuvent être envisagées dans cette optique, à commencer par la régénération des friches urbaines en quartiers durables². D'autres actions concernent le renouvellement des quartiers existants, la construction au sein de « dents creuses », ainsi que l'agrandissement ou la substitution de bâtiments existants.

Mais, plus fondamentalement, cette réorientation remet en cause la répartition des zones à bâtir, dont le positionnement et le dimensionnement étaient - jusqu'à la récente révision de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)³ - encore fortement influencés par des logiques issues des Trente Glorieuses. Dans beaucoup de régions urbaines, certains secteurs stratégiques ne sont ainsi pas forcément constructibles, tandis que d'abondantes zones à bâtir se situent dans des situations périphériques très éloignées des transports publics.

L'observation d'une carte mettant en évidence les communes caractérisées par une surabondance, respectivement par un déficit de réserves à bâtir, révèle un manque de réserves à bâtir dans les grandes aires métropolitaines (fig. 1). Des changements ciblés du régime d'affectation semblent donc inévitables dans les années à venir. L'inscription de ce principe fait d'ailleurs partie intégrante de la LAT pour autant que soient respectées des conditions strictes en matière de durabilité. A l'heure où la surface forestière augmente de manière tangible⁴, la question d'intégrer certains secteurs boisés à cette dynamique de compensation peut légitimement être posée.

Un site singulier aux multiples atouts

Bande boisée bordant la ville de Berne, le secteur de Waldstadt représente une surface



1 Différence en hectares entre les réserves de zones à bâtir et la demande en zones à bâtir affectées à la construction de logements pour la période 2005-2030. Les cercles orange correspondent aux communes dont les réserves disponibles sont inférieures à la demande escomptée jusqu'en 2030 (source : ARE 2008).

2 Evolution de la population et des emplois selon le scénario tendanciel, en fonction des groupes de communes du périmètre RGSK Berne - Mittelland.

d'environ 40 hectares, qui offre un potentiel stratégique et une opportunité unique en matière de projet urbain. Il pourrait d'accueillir à terme plusieurs milliers d'habitants et d'emplois supplémentaires à proximité immédiate du cœur de la capitale fédérale. Cette démarche pourrait contribuer à inverser significativement la tendance d'exode urbain observée ces dernières décennies, Berne ayant vu sa population décroître régulièrement depuis les années soixante. Elle comptait en effet plus de 160 000 habitants en 1960 contre moins de 125 000 en 2005.

Depuis lors, la population de la ville augmente à nouveau légèrement, ce qui témoigne d'un certain regain d'attractivité pour le centre de l'agglomération. Mais, comme d'autres centres urbains, la ville est confrontée à une certaine pénurie en matière de logements. Trouver un remède à cette situation s'avère ardu. Les friches urbaines ne représentent ici qu'un potentiel relativement limité, la plupart des aires concernées étant déjà réaffectées ou en voie de l'être. Pour offrir à moyen terme des logements pour plus de 140 000 habitants, il apparaît donc nécessaire non seulement de densifier les quartiers existants, mais également de créer de nouveaux quartiers de qualité⁵. Dans le cas contraire, la croissance des habitants et des emplois se fera majoritairement en périphérie, comme le montrent les prévisions du scénario tendanciel pour la région d'ici 2030 (fig. 2).

C'est dans ce contexte qu'est apparue la proposition baptisée Waldstadt, initiée par le bureau Bauart dès 2005⁶. Cette vision consiste à prolonger le quartier traditionnel de la Länggasse, en urbanisant un secteur correspondant à la bande boisée coupée de la forêt du Bremgarten depuis la construction de l'autoroute A1 dans les années septante (fig. 3). La proposition inclut non seulement le développement d'un nouveau type de tissu urbain, mais également le principe d'une compensation écologique et la couverture de l'autoroute, afin de profiter de cette nouvelle urbanisation pour relier à nouveau la ville et la forêt.

Par ses caractéristiques spécifiques, le site présente de nombreux atouts en termes de durabilité⁷. En visant un équilibre entre les espaces bâtis et paysagers, le nouveau quartier peut atteindre une qualité rare en milieu urbain. Développées du projet urbain jusqu'au détail constructif, les visions élaborées dans le cadre du projet académique *Green Density* ont mis en évidence de multiples possibilités morphologiques⁸, un important potentiel qualitatif⁹ et une capacité à accueillir différents modes de vie¹⁰ (fig. 4). Déjà relié aux

transports publics, le secteur peut se développer en comptant sur un renforcement des lignes existantes. Financée grâce à la plus-value foncière générée par l'urbanisation du terrain, la couverture de l'autoroute permet en outre d'atténuer les conséquences négatives induites par son tracé et de supprimer les émissions sonores¹¹.

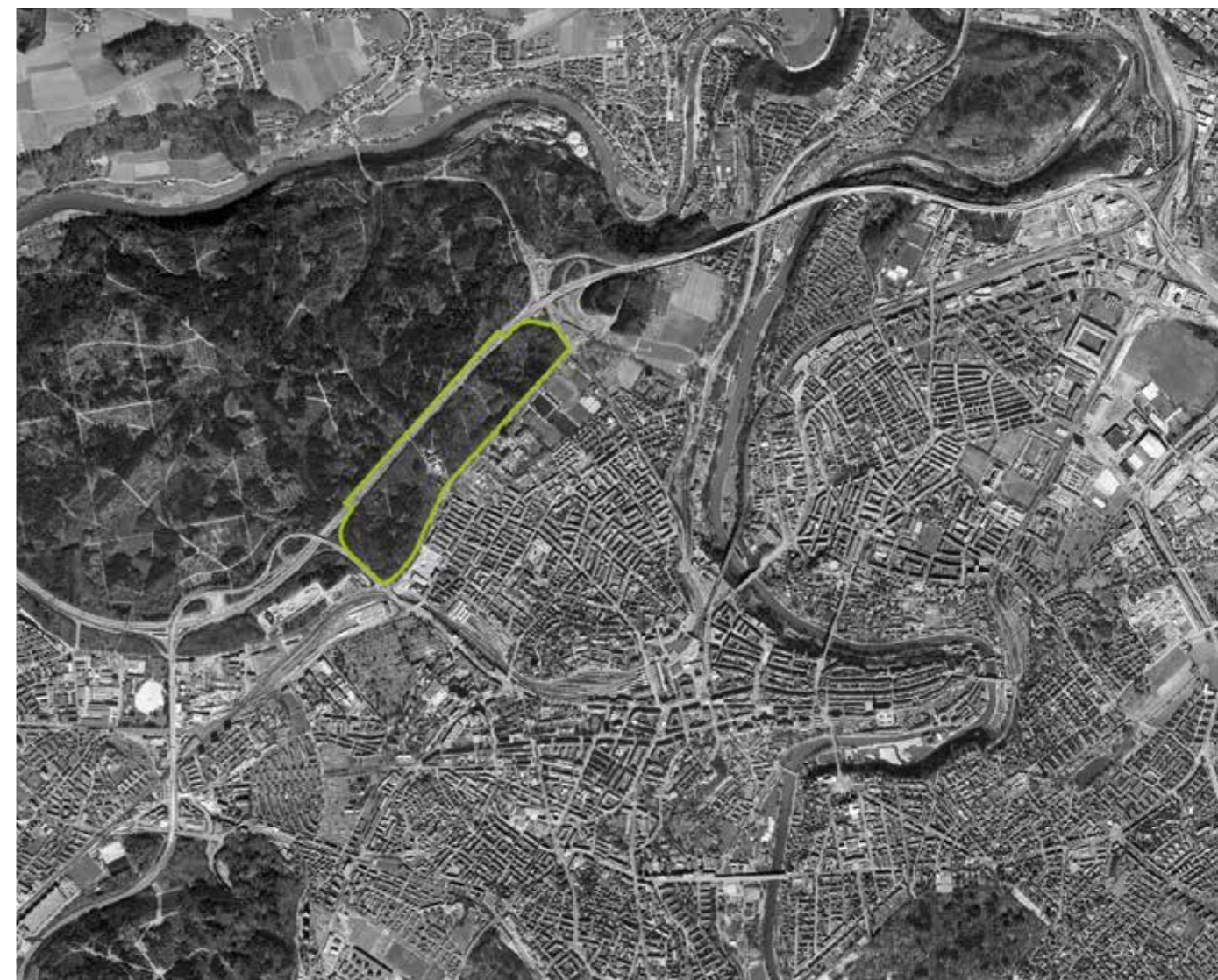
Une complexité opérationnelle

Perçue dans un premier temps comme une « utopie réaliste », Waldstadt a été accueillie positivement par certains aménagistes, qui y voient une illustration concrète des défis posés par une approche dépassant les limites communales et les pratiques courantes¹². Plusieurs années d'études sur les conditions cadres ont ensuite permis à cette vision d'acquiescer peu à peu le statut d'option stratégique. Parmi les étapes importantes, citons notamment la création d'une association de promotion (Förderverein), la sélection parmi les projets-modèles retenus par l'Office fédéral du développement territorial (ARE)¹³ et la participation à l'exposition *Global Building* à Bâle¹⁴. Mais la question relative au bien-fondé de ce défrichement à des fins d'habitat fait toujours l'objet d'appréciations controversées.

Compte tenu de la localisation du site, de la nature unique de la démarche et de mesures écologiques compensatoires, Josef Estermann, ancien président de la Ville de Zurich, qui s'est penché sur la question, est arrivé à la conclusion que « selon les critères développés dans la théorie, la pratique et la jurisprudence, une autorisation exceptionnelle de défrichement semble admissible pour des motifs importants, objectifs et relevant de l'aménagement du territoire »¹⁵.

Cependant, d'autres experts sont d'avis que les limites très strictes de la Loi fédérale sur les forêts n'autorisent des défrichements qu'à titre de dérogation très exceptionnelle. Une condition impérative serait notamment que le projet puisse être réalisé uniquement à l'emplacement prévu. Pour certains spécialistes, à l'instar de Lukas Bühlmann, directeur de VLP-ASPAN, toutes les conditions ne sont donc pas forcément réunies ici et il faudrait donc un changement de la loi au niveau fédéral pour permettre une telle concrétisation¹⁶. Dans le cas contraire, il ne serait pas certain que le Tribunal fédéral accorde la dérogation requise pour permettre le changement d'affectation du site¹⁷.

Parallèlement à ces aspects juridiques, la population bernoise a déjà eu l'occasion de se prononcer dans ce dossier. Lancée par la section locale de l'UDC en 2013, l'initiative



3 Périètre du secteur Waldstadt, situé dans le prolongement du quartier de la Länggasse et coupé de la forêt de Bremgarten par l'autoroute.



populaire « Waldstadt – Nein danke » visait à inscrire dans la réglementation communale de la capitale fédérale l'impossibilité de procéder à un défrichement de grande ampleur pour de l'habitat jusqu'à ce que l'intégralité de ses réserves constructibles ne soit bâtie. Elle a été rejetée par près de 66 % des votants, ce qui maintient donc ouverte la possibilité de voir cette vision se concrétiser un jour. Gageons que les débats à ce sujet ne sont donc pas terminés et que la Ville de Berne renouera à terme avec la logique séculaire de son développement par strates vers l'ouest.

Emmanuel Rey est professeur de projet d'architecture à l'EPFL, directeur du Laboratoire d'architecture et technologies durables (LAST) et partenaire du bureau Bauart à Berne, Neuchâtel et Zurich.

Yorick Ringeisen est architecte et partenaire du bureau Bauart à Berne, Neuchâtel et Zurich.

Alec Von Graffenried est avocat, président a.i. de la Förderverein Waldstadt Bremer et maire de la Ville de Berne depuis janvier 2017.

- 1 Rey E., « Helvopolis, une vision intégrative pour les territoires du Plateau suisse », *Les Cahiers de l'ASPAN*, 2017, n° 2, pp. 6-9.
- 2 Rey E., *Régénération des friches urbaines et développement durable. Vers une évaluation intégrée à la dynamique du projet*, PUL, Louvain-la-Neuve, 2012.
- 3 La première étape de la révision de la LAT a été acceptée en votation populaire le 3 mars 2013 avec 62,9% des voix et est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014.
- 4 OFS, *L'utilisation du sol en Suisse. Exploitation et analyse*, OFS, Neuchâtel, 2015.
- 5 Daepf W., *Stadtleben / Vie citadine*, Stämpfli, Berne, 2010.
- 6 Loderer B. & al.: « Ein neues Stück Bern: Waldstadt Bremer », *Fortdruck Hochparterre*, 2005, n° 5, pp. 2-3.
- 7 « Analyse Vergleichgebiete » in *Waldstadt Bremer. Abschlussbericht Modellvorhaben*, ARE, Schlussbericht, Berne, 2011, pp. 125-144.
- 8 Rey E. (Ed.), *Green Density*, PPUR, Lausanne, 2013.
- 9 Rey E. & Lufkin S., « Green Density: A Transdisciplinary Research and Teaching Project for the Design of Sustainable Neighbourhoods », *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society*, 2016, vol. 25, no 3, pp. 185-190.
- 10 Lufkin S., Thomas M.-P., Kaufmann V. & Rey E., « Linking spatial characteristics to residential lifestyles », *Articulo - Journal of Urban Research* [Online], juin 2018.
- 11 Rey E., « Green Density - Towards New Interactions Between City and Nature? », 17th European Forum on Urban Forestry Conference, Lausanne, 3-7 juin 2014.
- 12 « Stimmen zur Waldstadt Bremer » in *Communiqué de presse « Waldstadt Bremer: Die Stadt im Wald »*, Berne, 3 mai 2005. Disponible sur : www.waldstadtbremer.ch
- 13 ARE, OFEV, OFAG, SECO (Ed.), « Waldstadt Bremer » in *Nouvelles voies et alliances pour le développement territorial durable*, Berne, 2013, pp. 34-35.
- 14 Wirz N., « Bauen am richtigen Ort », *TEC21*, 2010, n° 7, p. 49.
- 15 Estermann J., « Modellvorhaben Waldstadt Bremer Visionäre Stadterweiterung für die Hauptstadtregion », Conférence à Swissbau 2010, 15 janvier 2010.
- 16 Cité notamment dans: Baumgartner H., « Aire forestière: Quand la ville lorgne la forêt », *Magazine Environnement*, n° 2, 2011, pp. 50-53.
- 17 VLP-ASPAN, *Défrichements et développement urbain*, Cahier « Territoire & Environnement », n° 2, 2013, pp. 25-27.

4 Maquettes des visions élaborées dans le cadre du projet académique *Green Density* (source: EPFL / LAST, photos O. Wavre).
(Sauf mention, tous les documents ont été transmis par les auteurs.)

