



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK**



KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS



BPUK DTAP DCPA



Schweizerischer Städteverband
Union des villes suisses
Unione delle città svizzere



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras

Projet de territoire Suisse – Rapport annuel 2015

Groupe de travail tripartite
Mai 2016

Impressum

Période sous revue

2015

Auteur

Groupe tripartite pour les travaux relatifs au Projet de territoire Suisse

Organisations responsables

Composition du groupe tripartite

- ARE – Lena Poschet, responsable Planifications fédérales
 - Regina Gilgen Thétaz, collaboratrice scientifique Projet de territoire Suisse
- CdC – Nadine Eckert, collaboratrice scientifique
- DTAP – Christa Hostettler, secrétaire générale
- UVS – Renate Amstutz, directrice
 - Barbara Santschi, cheffe de l'état-major de direction
- ACS – Reto Lindegger, directeur
 - Michael Buetzer, directeur adjoint

Rédaction

Regina Gilgen Thétaz, Elke Kellner, ARE

Disponible sous

www.projet-de-territoire-suisse.ch

05. 2016

Table des matières

1	Avant-propos.....	5
2	Projet de territoire Suisse 2015.....	6
2.1	Introduction	6
2.2	Echanges de vues avec des représentants des milieux scientifiques	6
2.3	Révision de la loi sur l'aménagement du territoire	7
2.4	Une densification de qualité	8
2.5	Perspectives	9
3	Priorités du groupe tripartite en 2016.....	10
3.1	Objectifs pour 2016	10
3.2	Proposition aux organisations responsables du Projet de territoire Suisse	10

1 Avant-propos

Depuis que la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont publié le Projet de territoire Suisse à la fin 2012, des projets ont vu le jour qui font avancer la conception commune d'un développement durable du territoire à tous les niveaux des pouvoirs publics. Quelques-uns de ces projets ont été présentés dans le précédent rapport annuel du groupe tripartite.

Les processus de développement territorial s'inscrivant dans une longue durée, les projets se trouvent à différents stades d'avancement. En 2015, au sein de groupements d'intérêts et dans les administrations publiques, les acteurs concernés ont poursuivi la mise en œuvre des stratégies et des principes d'action du Projet de territoire Suisse. Ils s'efforcent par exemple de réaliser dans les milieux bâtis une densification de qualité, ainsi que le prescrit, depuis le 1^{er} mai 2014, la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 dans sa version révisée du 15 juin 2012 (LAT ; RS 700), et de coordonner le développement du territoire et celui de la mobilité.

Le développement territorial est en Suisse une question qui agite les esprits, ainsi que l'ont montré encore les nombreuses réactions et les critiques parfois vives exprimées lors de la consultation sur la deuxième étape de révision de la LAT. Ces réactions ont amené le Conseil fédéral, en décembre 2015, à limiter la révision en se concentrant sur des points essentiels.

Avec ce rapport sur l'année 2015, le groupe tripartite poursuit – au sens d'un monitoring qualitatif – son activité de compte rendu sur la mise en œuvre du Projet de territoire Suisse. Le rapport n'est pas structuré selon les trois stratégies du Projet de territoire Suisse, mais suivant les principaux événements de l'année. Il prend cependant en compte chaque niveau des pouvoirs publics et souligne l'importance de toute action entreprise pour le Projet de territoire. Cette année, le rapport présente donc à nouveau, dans toute leur diversité, les activités qui contribuent à la concrétisation de la vision d'avenir contenue dans le Projet de territoire Suisse.

2 Projet de territoire Suisse 2015

2.1 Introduction

Depuis l'entrée en vigueur de la révision de la LAT le 1^{er} mai 2014, les cantons ont entrepris de remanier leur planification directrice et conçu – certains pour la première fois – des stratégies de développement territorial, en s'appuyant notamment sur le Projet de territoire Suisse. Pour que ce développement soit durable et atteigne ses objectifs, les cantons, les villes et les communes collaborent, car c'est, en fin de compte, au niveau local que se fait la mise en œuvre de la révision de la LAT.

« Une densification de qualité du milieu bâti » : ce thème est en lien direct avec la révision de la loi. Un congrès tenu à Soleure sous le titre « Densifier avec qualité » a réuni, dans une perspective très large, de nombreux représentants des parties intéressées, et parmi eux les promoteurs du Projet de territoire Suisse.

Les travaux pour la seconde étape de révision de la LAT entreront en 2016 dans une phase d'approfondissement. A la demande du Conseil fédéral, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a créé trois groupes de travail chargés respectivement des questions relatives aux constructions en dehors des zones à bâtir, à la planification du sous-sol et à la planification des espaces fonctionnels. Un autre groupe de travail, dirigé par les cantons (Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement) s'occupe en détail de la mise en balance des intérêts dans l'aménagement du territoire. La protection des terres cultivables et les surfaces d'assolement ne figurent plus dans la deuxième étape de la révision de la LAT ; ces deux questions sont traitées par un groupe d'experts dans le but de remanier et de consolider le Plan sectoriel sur les surfaces d'assolement.

Le groupe tripartite pour les travaux relatifs au Projet de territoire Suisse continuera aussi à s'occuper de la collaboration entre les niveaux des pouvoirs publics et entre les collectivités territoriales, et de la question du sol comme ressource.

Le groupe de travail tripartite a tenu sa réunion ordinaire le 4 décembre 2015. Des échanges de vues ont en outre eu lieu avec des représentants des milieux scientifiques. Ils sont résumés ci-dessous.

2.2 Echanges de vues avec des représentants des milieux scientifiques

En été 2014, le groupe tripartite pour les travaux relatifs au Projet de territoire Suisse a eu des échanges de vues avec des scientifiques de domaines en rapport avec l'aménagement du territoire. Cela a été l'occasion de discuter de questions essentielles pour la mise en œuvre et la poursuite du Projet de territoire Suisse. Les échanges avec des experts externes doivent aider à repérer les points forts et les faiblesses et à faire apparaître les possibilités pour l'avenir.

Lors d'une première rencontre, la discussion a porté sur les tendances générales dans l'évolution du développement territorial. La deuxième rencontre, le 6 mars 2015, a été consacrée principalement à la participation des citoyens.

Adrienne Grêt-Regamey, professeure d'aménagement, dans un exposé intitulé « Le Projet de territoire Suisse : de la participation à la collaboration », a montré les avantages et les effets recherchés de la participation des citoyens : une meilleure légitimité démocratique, une connaissance plus large des idées et une plus grande confiance dans les projets en général et en particulier dans le Projet de territoire Suisse. Les acteurs à tous les niveaux des pouvoirs publics ont ainsi, en outre, la possibilité d'échanger des informations avant

l'élaboration définitive des solutions, et de mettre en relation leurs observations. La collaboration, à la différence de la participation, est un processus actif qui s'organise de lui-même, favorise l'innovation et s'oriente vers le long terme. Elle est un soutien non seulement au capital social des parties intéressées, mais aussi au processus d'apprentissage et à la compréhension commune des problèmes.

De l'avis des experts, une plus grande participation au Projet de territoire Suisse serait judicieuse, parce que les objectifs visés entraînent aussi des corrélations contraires. Le Projet de territoire Suisse exprime une idée de l'aspect que pourrait avoir le pays dans le futur. Il faut pour cela renégocier en permanence les objectifs et les principes d'action, par exemple dans un débat politique public.

Dans la discussion, les scientifiques ont proposé de faire du Projet de territoire Suisse un produit dynamique et participatif. Le document existant, avec son soutien tripartite, resterait la base et le cadre de référence. Fondée sur une coopération, la poursuite commune du Projet pourrait aider à multiplier les connaissances, à renforcer les réseaux et à susciter l'intérêt.

Dans la mesure du possible, les résultats des entretiens avec les scientifiques seront intégrés dans le premier rapport quinquennal sur le Projet de territoire Suisse.

2.3 Révision de la loi sur l'aménagement du territoire

Première étape de révision – Mise en œuvre

La première étape de révision de la LAT exige des cantons une adaptation de leur planification directrice et de leurs dispositions d'exécution aux nouvelles prescriptions légales. Le Conseil fédéral a déjà approuvé les plans directeurs révisés des cantons de Zurich, Bâle-Ville et Genève. Le développement territorial et la coordination, dans la planification directrice, des activités ayant un effet sur le territoire prendront désormais une place importante (art. 8 LAT). Les cantons élaborent des projets de territoire qui tiennent compte de ces deux aspects. Ils suivent en cela la ligne donnée par le Projet de territoire Suisse, dont les objectifs et les stratégies se retrouvent, avec les adaptations nécessaires, dans les projets de territoire des cantons. C'est une manière d'exposer en toute transparence les idées sur le développement territorial, et de permettre une meilleure coordination des mesures d'aménagement aux trois niveaux des pouvoirs publics.

Cette coordination entre tous les niveaux étatiques est essentielle pour la mise en œuvre des objectifs du Projet de territoire Suisse. Le développement territorial est un thème transversal qui demande une collaboration active, systématique et partenariale des trois échelons. Les plans directeurs et les stratégies de développement des communes ne sont pas moins importants que les projets territoriaux des cantons. La mise en œuvre de la première étape de révision de la LAT est donc une tâche exigeante pour les villes et les communes concernées. Le Projet de territoire Suisse est un document de base reconnu auquel l'Union des villes suisses et l'Association des Communes suisses ont exprimé leur adhésion en 2012.

Deuxième étape de révision – Consultation

La consultation sur la deuxième étape de révision de la LAT a eu lieu de décembre 2014 à mai 2015. Outre la proposition visant à inscrire dans la loi la « Stratégie de développement territorial Suisse » au titre de planification commune, le projet soumis à consultation contenait plusieurs autres thèmes en rapport avec le Projet de territoire Suisse : espaces fonctionnels, sous-sol, protection des terres cultivables et constructions en dehors des zones à bâtir.

Les réactions critiques au projet mis en consultation ont amené le Conseil fédéral, en décembre 2015, à limiter la deuxième étape de révision à quelques thèmes peu nombreux mais essentiels : construction hors des zones à bâtir, aménagement du sous-sol et aménagement des espaces fonctionnels. Il s'est en outre déclaré prêt à faire étudier plus en détail – sous la direction des cantons – la question de la mise en balance des intérêts dans l'aménagement du territoire.

Le projet prévoyait d'intégrer dans la loi le Projet de territoire Suisse en le faisant figurer sous le terme général de « Stratégie de développement territorial », dans le chapitre « Planification commune ». Bien accueillie par de nombreuses associations spécialisées et organisations de défense d'intérêts, la proposition a suscité au contraire des réserves de la part des cantons et des communes, notamment pour des raisons de droit constitutionnel. Les responsables n'en continueront pas moins à se servir du Projet de territoire Suisse comme d'aide à la décision.

La collaboration par-delà les frontières cantonales et communales – que ce soit dans des territoires d'action à l'échelle d'une grande région ou dans des espaces fonctionnels entrelacés – est une des exigences primordiales du Projet de territoire Suisse. Dans la suite des travaux sur les espaces fonctionnels, il s'agira de montrer quelles sont les conditions de base qui pourront offrir le meilleur cadre à l'appui des planifications intercantionales et intercommunales.

La coordination de l'utilisation du sous-sol fait aussi partie des objectifs du Projet de territoire Suisse. Dans la deuxième étape de révision de la LAT, il conviendra de vérifier dans quelle mesure la réglementation de base proposée par le projet mis en consultation peut être précisée et coordonnée avec les efforts des cantons.

La Stratégie 2 du Projet de territoire Suisse vise à la valorisation de la qualité des paysages, qui sont soumis à une pression croissante, et au maintien de précieuses terres cultivables. Il faut conserver le principe constitutionnel de la séparation entre zone à bâtir et zone non constructible. Le groupe de travail de l'ARE chargé, dans le processus de la deuxième étape de révision de la LAT, de la question des constructions hors des zones à bâtir, aborde également ce point. La protection des terres cultivables et des surfaces d'assolement – élément essentiel du projet mis en consultation pour la deuxième étape de révision de la LAT – a été isolée et ne figure plus dans le projet de révision. Ce thème sera traité de manière approfondie par un groupe d'experts chargé d'élaborer des recommandations et de définir des orientations d'action pour le remaniement et la consolidation du Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA).

Les questions pour lesquelles le Conseil fédéral a décidé un examen plus approfondi dans le cadre de la deuxième étape de révision de la LAT offrent également l'occasion de progresser dans le sens des objectifs primordiaux du Projet de territoire Suisse.

2.4 Une densification de qualité

Le développement urbain vers l'intérieur et la densification sont des principes essentiels pour la réalisation des objectifs du Projet de territoire Suisse. Dans la pratique, la grande difficulté consiste d'une part à assurer une densification de haute qualité et d'autre part à sensibiliser les acteurs concernés et à les faire adhérer à cette idée.

Le congrès national sur la qualité de la densification tenu le 29 mai 2015 à Soleure a offert à un large cercle de spécialistes la possibilité de discuter entre eux sur les défis qui se présentent et les ébauches de solution tirées de la recherche et de la pratique. Cette rencontre a été soutenue par la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), le

Programme national de recherche « Nouvelle qualité urbaine » (PNR 65) et l'Union suisse des arts et métiers (USAM). Elle a aussi bénéficié de l'appui de nombreuses autres organisations.

Le PNR 65, de 2010 à 2013, a étudié cinq projets de nouvelle qualité urbaine. Le programme s'est achevé en mai 2015. Les principaux résultats concernant la requalification des villes et des agglomérations dans le but d'améliorer la qualité du milieu bâti ont fait l'objet d'une présentation en assemblée plénière à Soleure. La CTA a présenté son rapport « Le b.a-ba du développement urbain durable », contenant neuf exigences pour le développement durable du milieu urbain. Les échanges d'idées entre les représentants de diverses associations, des milieux économiques et des exécutifs cantonaux et communaux ont été un reflet de la variété des problèmes, des contributions et des ébauches de solution. Les participants se sont ensuite répartis en ateliers thématiques pour discuter de la qualité de la densification. Les questions débattues ont été notamment la qualité du milieu urbain, l'identité, les conflits d'utilisation, la revitalisation des centres, la prise en compte des propriétaires fonciers et des investisseurs, et la participation de la population.

L'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN), organisatrice du congrès de Soleure, a résumé les principaux enseignements dans le numéro de septembre 2015 de son périodique « Territoire & Environnement ».

2.5 Perspectives

La collaboration dans des espaces généraux permet de tirer profit des avantages des différents espaces sectoriels afin d'améliorer la qualité de la vie et de maintenir les précieux éléments qui composent le territoire suisse. Le but est de coordonner au mieux les politiques sectorielles et de renforcer la collaboration entre les niveaux des pouvoirs publics. C'est la raison pour laquelle autant les fondements que les structures de cette collaboration sont périodiquement révisés et développés. Ces fondements et structures comprennent la Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne, la Politique des agglomérations 2016+, toutes deux adoptées par le Conseil fédéral en février 2015 et dont la mise en œuvre doit commencer maintenant, et les projets d'agglomération de la troisième génération, que la Confédération examinera dans les deux années à venir. Il s'agit en outre de renforcer les territoires d'action de grande étendue, qui pour une part sont déjà solidement constitués, et pour une autre part encore assez lâchement organisés, afin de mieux regrouper les efforts pour affronter et maîtriser ensemble les défis territoriaux. Avec le nouveau « Programme pilote Territoire d'action Economie (PHR Economie) », le Conseil fédéral entend créer, entre 2016 et 2019, des incitations à des partenariats entre ville et campagne et encourager le développement économique dans les grandes régions.

Le programme national de recherche « Utilisation durable de la ressource sol » (PNR 68) prépare des bases et réunit les connaissances fondamentales pour les décisions politiques. La recherche, structurée en trois modules, porte autant sur les fonctions écologiques que sur les fonctions économiques du sol. Ce programme s'étend sur cinq ans. La publication des résultats scientifiques est prévue entre 2017 et 2018. La densité des constructions en Suisse laisse peu de réserves de terres. Les résultats du PNR 68 devraient donc présenter un intérêt pour les parties concernées par l'aménagement du territoire, mais aussi par l'agriculture, la sylviculture et l'environnement. Les thèmes en rapport avec l'aménagement du territoire sont traités en particulier dans le module 3 de la recherche « Conceptions et stratégies pour l'utilisation durable de la ressource sol ». Le PNR devra permettre de mieux définir les bases des processus de décision pour l'utilisation durable du sol.

3 Priorités du groupe tripartite en 2016

3.1 Objectifs pour 2016

La Confédération, les cantons, les villes et les communes ont publié le Projet de territoire Suisse en décembre 2012. Cinq ans plus tard, à la fin 2017, le groupe de travail tripartite présentera pour la première fois un rapport détaillé sur l'état de la mise en œuvre. Le rapport montrera non seulement les expériences faites, mais aussi les orientations à suivre et les efforts principaux à marquer. Les travaux pour l'élaboration du rapport commencent déjà cette année.

Il s'agira principalement de :

- Définir en commun les points forts du rapport et réunir les bases nécessaires, par exemple les évolutions et les défis territoriaux, les expériences faites dans certains espaces, les avantages et les faiblesses de la procédure tripartite ou la contribution des différents niveaux des pouvoirs publics.
- Poursuivre les échanges de vues avec les milieux scientifiques en fonction des besoins, par exemple dans le but de formuler une série de thèses pour le rapport quinquennal.
- Continuer le monitoring de la concrétisation du Projet de territoire Suisse dans le cadre des comptes rendus annuels.

3.2 Proposition aux organisations responsables du Projet de territoire Suisse

Les organismes compétents au sein des institutions responsables du Projet de territoire Suisse (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC, CdC, DTAP, UVS et ACS)

- I. prennent connaissance du rapport annuel du groupe tripartite pour l'exercice 2015 ;
- II. approuvent les objectifs du groupe tripartite pour la période 2016 (selon chapitre 3.1).