

Projet de territoire Suisse
Avant-projet pour la consultation tripartite

Rapport
sur les résultats de la consultation de 2011

Office fédéral du développement territorial (ARE)
Évaluation réalisée sur mandat de l'organisation de projet tripartite « Projet de territoire Suisse »
Auteure du rapport: Annemarie Straumann; évaluation: Silvia Götschmann et Annemarie Straumann

Avril 2012

Table

1	Introduction	3
1.1	Situation de référence et objet de la consultation.....	3
1.2	La procédure de consultation.....	3
1.3	Remarques concernant les modalités d'évaluation	4
2	Les résultats de la consultation	5
2.1	Prises de position positives et négatives : vue d'ensemble.....	5
2.2	Les prises de position consolidées des partenaires du Projet de territoire Suisse en bref	7
2.2.1	Conseil fédéral	7
2.2.2	Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)	8
2.2.3	Union des villes suisses (UVS)	9
2.2.4	Association des communes suisses (ACS)	10
2.3	Soutiens supplémentaires	11
2.3.1	Formules introductives	11
2.3.2	Messages évalués positivement	11
2.4	Prises de position négatives et argumentations	13
2.5	Critiques et exigences par thèmes	14
2.5.1	Forme	14
2.5.2	Caractère contraignant, compétences et mise en œuvre.....	16
2.5.3	Espace rural	18
2.5.4	Transports	19
2.5.5	Tissu bâti	21
2.5.6	Paysage	23
2.5.7	Agriculture	25
2.5.8	Énergie	25
2.5.9	Territoires d'action.....	27
2.5.10	Cartes.....	29
2.6	Annexe	33
2.6.1	Liste des prises de position reçues.....	33

1 Introduction

1.1 Situation de référence et objet de la consultation

Entre 2006 et 2011, les représentant-e-s de la Confédération, des cantons, villes et des communes ont élaboré ensemble un document appelé Projet de territoire Suisse. Cette démarche se fonde sur un accord tripartite conclu le 11 mai 2006 ; dans cet accord, les acteurs, à savoir le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS), ont spécifié les modalités de la démarche et les objectifs du projet. Ils ont notamment formé deux groupes de travail, l'un technique et l'autre chargé de l'accompagnement politique ; les deux groupes sont constitués de représentant-e-s des trois niveaux administratifs de l'État. Ils avaient pour mission de formuler une conception commune destinée à montrer les moyens de parvenir à un développement territorial plus durable. Le Projet de territoire Suisse est ainsi la première démarche entreprise en vue de formuler d'une seule voix le développement territorial futur de la Suisse.

Le 21 janvier 2011, le groupe tripartite de suivi politique du Projet de territoire Suisse a soumis une version du Projet de territoire Suisse à une large procédure de consultation publique. Faisant suite aux Grandes lignes du développement territorial en Suisse de 1996, cette version du document présentait cinq objectifs, sept stratégies applicables dans toute la Suisse, des orientations stratégiques pour les espaces suprarégionaux appelés « territoires d'action » ainsi que des recommandations pour les trois niveaux administratifs de l'État. La vocation principale du Projet de territoire consistait à inviter les niveaux administratifs à collaborer entre eux, par-delà les frontières géographiques et sectorielles, ainsi qu'à concevoir et à planifier l'aménagement du territoire en termes de territoires d'action et à mieux prendre en compte les réseaux qui déterminent les lieux de vie et les lieux de travail.

Le Projet de territoire Suisse a été conçu comme document de base politique et comme une aide à l'orientation et à la décision applicable aux trois niveaux administratifs de l'État dans le contexte de l'aménagement du territoire. Il n'est pas une conception au sens de l'art. 13 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT).

1.2 La procédure de consultation

Le 21 janvier 2011, les membres des organisations partenaires du Projet de territoire suisse (CdC et DTAP, UVS, ACS, Conseil fédéral), de même qu'un vaste public ont été invités par courrier à prendre position sur cette version du Projet de territoire Suisse. Les autorités fédérales, les partis, les associations ainsi que d'autres organisations et groupes d'intérêts ont ainsi eu l'occasion de formuler leurs prises de proposition à l'adresse de l'ARE. Les prises de position des membres de la CdC et de la DTAP, de l'UVS et de l'ACS concernant les chapitres 1, 2, 3 et 5 du Projet de territoire Suisse ont été collectées directement par ces associations faitières. Ces dernières ont invité leurs membres à communiquer directement à l'ARE leurs remarques concernant le chapitre 4 (Orientation générale de chacun des territoires d'action). L'ARE accordait une prolongation du délai jusqu'à mi-août 2011 aux organes consultés qui en faisaient la demande.

La CdC, l'UVS et l'ACS ont rendu une prise de position consolidée avant juillet 2011, sur la

base des réponses collectées. Le Conseil fédéral, pour sa part, a fourni sa prise de position sur la base de la consultation effectuée auprès des offices. Enfin, l'ARE a récolté et évalué 197 prises de position supplémentaires qui émanaient d'organisations, d'associations et de partis.

1.3 Remarques concernant les modalités d'évaluation

Dans la majorité des cas, les prises de position se concentraient sur des remarques critiques et sur des propositions d'adaptation de cette version du Projet de territoire Suisse. Nombreux ont été les organismes à se prononcer de manière très différenciée et détaillée concernant le projet ; les prises de position atteignent jusqu'à vingt pages. La forme et les points forts des prises de position sont très hétérogènes. Alors que les unes se concentrent pratiquement exclusivement sur des aspects qui les touchent directement, d'autres ont fourni des évaluations globales sur les aspects les plus divers abordés dans le Projet de territoire Suisse.

Compte tenu de l'agenda serré, la reformulation du Projet de territoire Suisse a commencé en même temps que l'évaluation, dès fin août 2011. L'évaluation s'est effectuée autour d'un certain nombre d'aspects prioritaires ; elle a commencé par mettre en évidence les approbations et les rejets formulés dans chacune des prises de position, puis les points critiques et les exigences.

La saisie systématique des commentaires positifs concernant chacun des thèmes spécifiques aurait dépassé le cadre de l'évaluation. Par conséquent, le présent rapport donne une vue d'ensemble des aspects critiqués et des propositions formulées dans les prises de position et n'entre pas en matière sur tous les détails.

2 Les résultats de la consultation

2.1 Prises de position positives et négatives : vue d'ensemble

Projet de territoire Suisse – Version destinée à la consultation tripartite

	Nbre prises de position	Écho positif	Écho mitigé	Écho plutôt négatif	Rejet	Abstention
Prises de position consolidées (ACS, UVS, CdC, Conseil fédéral)	4	4	0	0	0	0
Organisations nationales (transport, environnement, économie, aménagement du territoire)	65	52	4	2	6	1
Organisations régionales (transport, environnement, économie, aménagement du territoire)	39	26	4	5	4	0
Partis (Les verts, PS, PLR, PDC, Vert'libéraux, ufs)	6	6	0	0	0	0
Cantons individuels ou par org. rég. (2 x VD, 4 org. cant.)	31	27	2	2	0	0
Villes individuelles	19	18	1	0	0	0
Communes individuelles ou par org. rég. (5 org. comm.)	20	14	2	2	0	2
Milieus de la recherche, bureaux d'études en AT	6	5	1	0	0	0
Organisations transfrontalières (CH-étranger)	5	4	0	0	1	0
Autorités étrangères (A, D, F)	6	6	0	0	0	0
Total	201	162	14	11	11	3

Une très grande majorité (162) des organes qui ont pris position sur la version du Projet de territoire Suisse qui leur avait été soumise pour consultation exprime son accord de principe au document, tout en souhaitant de nombreuses améliorations. Une minorité (11) rejette le texte, invoquant le plus souvent la liberté et le développement de l'économie.

Les prises de position ont été ventilées selon leur degré d'approbation:

Écho positif: 162 organisations saluent et approuvent le principe du Projet de territoire Suisse ; on trouve parmi elles

- les partenaires du Projet de territoire Suisse : CdC, UVS, ACS, Conseil fédéral (4 prises de position consolidées rédigées sur la base des avis exprimés par leurs membres).
- 52 organisations actives au plan national couvrant les secteurs de l'aménagement et du développement territorial, de l'énergie, de la culture, de l'environnement, des transports et de l'économie, avec le soutien explicitement positif des organisations suivantes: Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC), Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN), Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA), Association suisse des géologues (CHGEOL).
- 26 organisations qui représentent les intérêts de leur région ou de leur espace économique, avec un soutien marqué de la Conférence métropolitaine Zurich et de l'Association Métropole Suisse.
- 6 partis: PS, PDC, PLR, Les Verts, Vert'libéraux (PVL), Umweltfreisinnige St. Gallen

(ufs).

- 24 cantons et 3 organisations intercantionales (Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale CGSO, Conférence des Gouvernements cantonaux de la Suisse du Nord-Ouest NWRK, Conférence gouvernementale des cantons alpins CGCA, dont le degré d'approbation va de faible (Appenzell Rhodes Intérieures et Extérieures, Vaud) à prononcé (Zurich et Soleure).
- 18 des 19 villes qui ont soumis à l'ARE une prise de position individuelle.
- 14 des 20 communes et organisations communales qui ont soumis à l'ARE une prise de position individuelle.
- 5 organisations représentant les milieux scientifiques et les bureaux d'études en aménagement du territoire.
- 4 organisations transfrontalières dont la Suisse fait partie (Internationale Bodensee-Konferenz IBK, Raumordnungskommission Bodensee, Regionalverband Hochrhein-Bodensee, Aktionskomitee Bahnverbindung Engadin-Vinschgau).
- 6 autorités étrangères (Gouvernement du land du Tyrol, Gouvernement du land du Vorarlberg, état-major de l'aménagement du territoire de la Principauté du Liechtenstein, ministère fédéral allemand des transports, de la construction et du développement urbain, ministère des transports et de l'infrastructure du land de Bade-Wurtemberg, Conseil régional de Franche-Comté).

Rejet: 11 organisations rejettent le Projet de territoire Suisse dans sa version de 2011:

- 6 organisations nationales: Unions suisse des paysans (USP), Union suisse des arts et métiers (USAM), Touring Club Suisse (TCS), Gastrosuisse, Hotelleriesuisse, Aqua Viva.
- 4 organisations régionales: Centre Patronal et Chambre vaudoise des arts et métiers (CVAM), Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI), union des arts et métiers du canton de Lucerne (Gewerbeverband des Kantons Luzern, KGL).
- 1 organisation transfrontalière: Mouvement pour les villes.

Écho plutôt négatif: 11 organisations marquent non un rejet catégorique, mais une attitude plutôt négative ressort de remarques spécifiques:

- 2 organisations nationales: Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) et Economiesuisse.
- 5 organisations régionales: Fédération des Entreprises Romandes (FER), Die Regionen Graubünden, Pro Engiadina Bassa, Chambre de commerce et union patronale des Grisons (HK Handelskammer und Arbeitgeberverband Graubünden), chambre de l'industrie et du commerce IHK Saint-Gall - Appenzell.
- 2 cantons: Conseil d'État fribourgeois et Grand Conseil vaudois selon un message du Canton de Vaud ; dans une prise de position ultérieure, le Canton de Vaud adopte une attitude plutôt positive.¹
- 2 communes: Flums, Unterterzen.

Écho mitigé: 14 organisations ne se sont exprimées ni pour, ni contre la version du Projet de territoire Suisse dans son ensemble, mais ont néanmoins émis des propositions de détails et des remarques concernant des aspects spécifiques:

- 4 organisations nationales: Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux (SSI-GE), Swissgrid, Swisspower, Nagra.
- 4 organisations régionales: Association pour le développement des activités écono-

¹ Dans la deuxième prise de position, Vaud se rallie aux prises de position de la CdC et de la CGSO; le canton y salue expressément plusieurs aspects du Projet de territoire Suisse, notamment le développement d'une vision tripartite sur l'espace, le développement du tissu bâti vers l'intérieur, la lutte contre le mitage, la solidarité entre espaces urbains et espaces ruraux exprimée dans la vision polycentrique de la Suisse, la notion de territoires d'action.

miques de la Vallée de Joux (ADAEV), RVS Regionalverband See (district du lac, Fribourg), Regiun Surselva, Ferienregion Heildiland.

- 1 canton et 1 organisation cantonale: canton de Saint-Gall, cantons de la région du Saint-Gothard (San Gottardo).
- 1 ville: Bulle.
- 2 communes: Mesocco et Airolo.
- 1 représentante du monde scientifique: Université de Lausanne (UNIL).

Abstentions: 3 corporations ont explicitement renoncé à prendre position en expliquant leurs raisons:

- 2 communes: Giswil et Küsnacht (complexité de la thématique).
- 1 organisation nationale: Fédération suisse des amis de la nature (pas reçu d'invitation).

2.2 Les prises de position consolidées des partenaires du Projet de territoire Suisse en bref

Les résumés ci-après sont l'expression des éventails thématiques traités dans les prises de position ainsi que de l'attitude fondamentale qui en découle.

2.2.1 Conseil fédéral

Dans sa prise de position du 29 juin 2011 concernant la version du Projet de territoire Suisse mise en consultation, le Conseil fédéral donne son aval au document, qu'il qualifie de porteuse d'avenir et de base importante pour une utilisation plus durable de la ressource limitée qu'est le sol. De plus, il estime qu'il est urgent d'agir dans ce domaine. Le Conseil fédéral reconnaît au Projet de territoire Suisse sa fonction d'aide à l'orientation et à la décision, bien que le document n'ait pas de force contraignante ; il s'engage à l'utiliser comme repère dans l'accomplissement de ses tâches à incidence territoriale, pour autant que les cantons, les villes et les communes l'adoptent également. Le gouvernement fédéral suggère par ailleurs aux acteurs concernés de conclure des accords (p. ex. entre la Confédération et les cantons) afin de trouver des solutions communes en vue de la concrétisation et de l'application des dispositions du Projet de territoire Suisse.

Le Conseil fédéral estime que les cinq objectifs, les stratégies, les orientations et les recommandations qui figurent dans le Projet de territoire Suisse de 2011 sont judicieux. Quant aux douze territoires d'action, il estime qu'ils sont également appropriés, mais qu'il s'agirait de représenter de manière plus détaillée les liens qui existent entre eux. Dans cette optique, il salue les collaborations suprarégionales, interinstitutionnelles et intersectorielles dans les espaces fonctionnels ; et souhaite voir se multiplier les réflexions et les démarches de planification placées sous le signe des territoires d'action. Enfin, il salue explicitement le fait que la version 2011 du Projet de territoire Suisse mise sur les qualités et les avantages existants du pays et de ses régions.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de remanier fondamentalement la version du Projet de territoire Suisse mise en consultation, mais souhaite voir préciser certains aspects particuliers. Il tient par exemple à ce que les conséquences économiques, sociales et écologiques des cinq objectifs du Projet de territoire Suisse soient mieux mises en évidence. Il aimerait également que les conflits d'utilisation soient abordés et que des modalités de règlement de tels conflits soient esquissées ; l'économie et de la population forment en effet des revendications d'utilisation toujours plus nombreuses, qui entrent en conflit avec les besoins croissants de surface des infrastructures de transport et d'énergie, d'approvisionnement en matériel et d'évacuation des déchets. Parallèlement, il s'agit de

maintenir les bases naturelles de la vie, à savoir le sol, la forêt, le paysage et la biodiversité, tout en assurant la sécurité de l'approvisionnement alimentaire, la protection des dangers naturels et la promotion de la santé publique.

Le Conseil fédéral souhaite par ailleurs que le Projet de territoire Suisse aborde la question des adaptations requises face au changement climatique, qu'il considère comme une tâche de l'aménagement du territoire ; il souhaite également que le document tienne davantage compte de tendances à long terme, telles que l'évolution démographique. Enfin, le gouvernement estime qu'il s'agit d'accorder davantage d'importance à des aspects tels que l'utilisation du sous-sol.

2.2.2 Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)

Pour les gouvernements cantonaux, le Projet de territoire Suisse constitue un cadre de référence approprié pour les activités aménagistes des trois niveaux administratifs de l'État. Selon eux, l'effort que représente une réalisation tripartite a été payant. Dans la prise de position du 24.06.2011, la CdC relève toutefois que la compétence constitutionnelle en matière d'aménagement du territoire reste en premier lieu de la compétence des cantons. Le Projet de territoire Suisse ne contient par conséquent pas de dispositions contraignantes pour les cantons et les communes ; la mise en œuvre des recommandations contenues dans le document relève donc du bon vouloir des acteurs cantonaux et communaux.

La CdC salue l'approche qui consiste à réfléchir et à agir en termes de territoires d'action ainsi que la place accordée aux coopérations par-delà les frontières institutionnelles. Elle estime toutefois qu'il ne s'agit pas d'amorcer une multitude de formes de collaborations nouvelles, mais plutôt d'optimiser les collaborations existantes. Un point crucial critiqué par les cantons concerne l'espace rural : selon eux, l'espace rural est encore trop considéré comme un espace résiduel dans le texte soumis à consultation. Le document laisse trop souvent penser (surtout dans les chapitres 3.3. et 3.4) que ce sont les territoires d'action urbains qui sont les moteurs du développement économique et sociétal. La CdC demande donc que lors de la révision du Projet de territoire Suisse, les perspectives de développement territorial et économique soient aussi mises en évidence pour les espaces ruraux.

La CdC souscrit également aux objectifs qualitatifs de développement territorial ainsi qu'aux objectifs de solidarité (notamment entre ville et campagne) et à ceux qui visent une utilisation rationnelle du bien précieux qu'est le sol. Les cantons placent eux aussi l'amélioration de la coordination du développement de l'urbanisation et de celui des transports au centre de leurs préoccupations. Ils estiment que la stratégie qui consiste à optimiser l'utilisation des infrastructures de transports existantes est judicieuse, mais non suffisante et précisent qu'il subsiste des régions où les réseaux routiers et ferroviaires ne sont pas achevés. Dans ces régions, le Projet de territoire Suisse ne doit pas exclure d'emblée tout complément du réseau de transports existant.

La CdC cite par ailleurs une série d'aspects dont il conviendra de mieux tenir compte lors du remaniement du Projet de territoire Suisse, notamment le trafic de loisirs et le trafic touristique, la concurrence à l'intérieur du pays, l'agriculture et la sécurité de l'approvisionnement alimentaire, les zones à bâtir mal situées dans des régions agricoles, les relations RE et IR ou encore la superposition et la mise en réseau des territoires d'action. Alors que dans l'ensemble, les cantons estiment que l'idée de créer douze territoires d'action est bonne, ils pensent que certaines délimitations ne sont pas toujours cohérentes. Par ailleurs, la CdC est d'avis que les orientations stratégiques proposées dans le Projet de territoire Suisse ne doivent pas être considérées comme des directives, mais comme des suggestions.

Les cantons saluent également, sur le principe, les recommandations contenues dans le

Projet de territoire Suisse. Ils font toutefois remarquer que la mise en œuvre incombe exclusivement aux acteurs institutionnels des domaines de compétences respectifs. Le Projet de territoire Suisse n'ayant aucune force contraignante, il faudrait, selon les cantons, éviter d'utiliser le terme de « mise en œuvre » et privilégier celui d'« application ». Il convient également d'insister davantage sur le rôle d'instrument central de l'aménagement du territoire joué par le plan directeur. De plus, la CdC demande que l'organisation tripartite du projet soit chargée de mettre au point une procédure pour résoudre les conflits susceptibles de se manifester lors de l'application du Projet de territoire Suisse. Enfin, les cantons demandent aux services de la Confédération de fournir une contribution substantielle lors de l'application du Projet de territoire Suisse.

2.2.3 Union des villes suisses (UVS)

La prise de position de l'UVS se distingue par l'attitude très positive de ses membres. Ces derniers souscrivent unanimement aux grandes lignes du Projet de territoire Suisse. L'UVS salue la participation des villes et des communes à l'organisation tripartite qui a élaboré le document et considère que cette participation est un réel succès et un point positif pour la Suisse. Dans sa prise de position du 14.07.2011, l'UVS salue les qualités de tour d'horizon et de cadre de référence du Projet de territoire Suisse, son orientation vers le développement durable, sa réflexion et son intervention en termes d'espaces fonctionnels et sa démarche interdisciplinaire et transfrontalière. Toutefois, l'UVS souhaite que le Projet de territoire Suisse soit doté d'un minimum de force obligatoire ; elle estime que la déclaration d'intention qui figure dans la version 2011 du Projet de territoire Suisse et qui présente le document comme un référentiel et une aide à la décision ne suffit pas. Dans les faits, pour pouvoir effectivement coopérer de manière coordonnée au niveau transfrontalier, l'engagement tripartite des autorités est indispensable (variante minimale : le Conseil fédéral adopte le Projet de territoire Suisse comme cadre de référence, contraignant pour l'administration fédérale, pour le développement territorial en Suisse).

L'UVS est favorable à l'extension des compétences de la Confédération. Pour pouvoir déployer ses effets, le Projet de territoire Suisse doit nécessairement attribuer un rôle plus important au niveau fédéral, mais aussi pouvoir bénéficier d'instruments juridiques et financiers efficaces. Les villes suisses voient le Projet de territoire Suisse comme un instrument de planification, le pilotage étant assuré par l'aménagement du territoire. Elles estiment cependant que le Projet de territoire Suisse devrait accorder davantage de poids sur les instruments financiers et juridiques nécessaires à sa mise en œuvre. L'UVS exige ainsi que les chapitres consacrés aux transports et à la mobilité (2.3, 3.5) contiennent des incitations financières et que les incitations perverses soient supprimées. Cet organisme est par ailleurs d'avis que les objectifs de la solidarité et du développement de l'urbanisation vers l'intérieur ne pourront pas être atteints par des seules mesures aménagistes et que des mesures financières doivent impérativement être mises en place.

L'UVS salue aussi les cinq objectifs, les stratégies et les recommandations contenues dans le Projet de territoire Suisse. Il fait toutefois remarquer que le texte est trop clairement orienté vers les besoins de l'économie. Selon l'UVS, la solidarité devrait figurer en tête de liste des objectifs et devrait être traitée de manière plus approfondie. La même constatation vaut, toujours selon l'UVS, pour l'objectif « Ménager les ressources ». Les villes souhaitent en outre que les thématiques de la politique du logement, de la protection contre le bruit, de la qualité de l'air, de la densification qualitative du tissu bâti (y compris dans les centres touristiques), de l'industrie et du commerce doivent être complétées ou approfondies. Elles souhaitent par ailleurs que le rôle moteur joué par les espaces métropolitains dans le développement territorial polycentrique (chap. 3.2.) soit mis en évidence, tout en insistant sur l'importance des villes situées hors de ces espaces. L'UVS accueille très favorablement le fait que le Projet de

territoire Suisse émette des recommandations à l'adresse des trois niveaux administratifs de l'État. Elle est d'avis que ces recommandations doivent aussi s'adresser aux territoires d'action et encourager la collaboration entre eux.

L'UVS estime enfin que l'espace rural et les régions de montagne ne sont pas suffisamment présents dans le Projet de territoire Suisse, bien que l'économie et les ressources de ces régions fournissent une contribution à la compétitivité de la Suisse. Elle aussi relève que la qualité de la desserte par les réseaux de transports n'est pas homogène et que l'invitation à optimiser les infrastructures existantes ne doit pas être considérée comme un statu quo. Par conséquent, elle suggère de formuler des définitions concernant les standards des infrastructures qui tiennent compte des caractéristiques de chaque territoire d'action, tout en définissant les améliorations requises au niveau des transports publics.

2.2.4 Association des communes suisses (ACS)

L'Association des communes suisses perçoit le Projet de territoire Suisse comme une aide utile à l'orientation et comme un référentiel adéquat en vue d'aménager le territoire selon les critères du développement durable. Toutefois, elle n'est pas favorable à une quelconque obligation pour les cantons et les communes. Selon l'ACS, le Projet de territoire Suisse a pour mission de sensibiliser tous les niveaux administratifs de la Confédération aux défis du développement territorial futur. L'ACS fait remarquer que le développement futur du territoire et de l'urbanisation doit être orienté en priorité vers les besoins de la population. Elle accueille favorablement l'approche transdisciplinaire et transfrontalière ainsi que le mode d'élaboration tripartite du document.

L'ACS est également favorable au principe des cinq objectifs, des stratégies et des recommandations du Projet de territoire Suisse. Il regrette néanmoins la focalisation sur les espaces métropolitains et sur la région de la ville fédérale, et ailleurs sur les centres ruraux. Elle estime que le Projet de territoire Suisse devrait réserver des perspectives de croissance aussi aux communes situées à la périphérie d'une agglomération, à l'espace rural et aux petites destinations touristiques. Ces perspectives, indispensables pour les communes situées hors des agglomérations, se manifestent par exemple par la création d'emplois, en particulier dans le domaine des technologies durables et propres (cleantech) ; une telle démarche a l'avantage de contribuer à la lutte contre les flux de pendulaires. De plus, l'ACS demande que la compétition entre les régions soit rééquilibrée par des systèmes innovateurs de compensation des charges et des avantages.

Une meilleure coordination des infrastructures de transport et du développement territorial est indispensable, au regard de l'ACS. Il faut toutefois continuer de réserver une marge de manœuvre aux communes rurales et aux destinations touristiques de petite dimension pour aménager et exploiter le territoire bâti, que ce soit en termes de création de nouvelles dessertes ou de développement des infrastructures de transport. Toutes les régions, y compris les communes périphériques et l'espace rural, devraient être prises en considération de manière similaire pour les transports. Par conséquent, les liaisons routières et ferroviaires doivent aussi être renforcées entre les centres et les périphéries du tissu bâti, selon l'approche polycentrique.

L'ACS soutient elle aussi le principe du développement de l'urbanisation vers l'intérieur, tout en demandant davantage de marge de manœuvre aux communes situées dans l'espace rural. Elle estime que le Projet de territoire Suisse est peu éloquent en ce qui concerne l'agriculture, le trafic aérien et les technologies de communication (p. ex. les réseaux de fibre de verre). Selon l'ACS, la nouvelle version du document devra accorder davantage de poids à la conservation de la nature et de la biodiversité ainsi qu'à la préservation du paysage

cultivé ; il devra également définir les conditions d'exploitation des énergies renouvelables.

L'ACS estime que la démarche de la collaboration tripartite est indispensable pour assurer la mise en œuvre du Projet de territoire Suisse sur le terrain. Les communes de chacun des territoires d'action doivent mieux définir leurs forces respectives. Enfin, l'ACS s'exprime à propos de la taxation de la plus-value et encourage les cantons à permettre à leurs communes d'introduire cet instrument, à condition que les recettes soient entièrement reversées aux communes.

2.3 Soutiens supplémentaires

2.3.1 Formules introductives

Les formules introductives qui donnent une idée générale de l'avis exprimé par les organes de pilotage sont reprises par la plupart des autres auteur-e-s de prises de position positives. Les formules le plus souvent utilisées qualifient le Projet de territoire Suisse de référentiel utile pour les trois niveaux administratifs de l'État en vue de promouvoir un développement territorial orienté vers le développement durable.² L'élaboration tripartite est appréciée comme une démarche particulièrement porteuse d'avenir.

D'autres organismes estiment que le Projet de territoire Suisse constitue

- une vision commune des trois niveaux administratifs de l'État et un fil rouge pour le développement territorial,³
- une base de discussion et de décision pour le débat politique,⁴
- un document de base pour aborder les défis de l'aménagement du territoire.⁵

Parmi les prises de position, certaines – notamment celles qui sont formulées par des organisations écologistes – insistent sur l'urgence d'une conception du territoire à l'échelle suisse et sur la nécessité de changer de cap.⁶ Selon ces prises de position (Les Verts, Pro Natura), nombreux sont aujourd'hui les instruments et les incitations des pouvoirs publics qui sont en contradiction fondamentale avec la disposition constitutionnelle qui exige une utilisation rationnelle du sol (p. ex. politique fiscale, politique des transports, promotion régionale, politique agricole).

2.3.2 Messages évalués positivement

Des messages porteurs du Projet de territoire Suisse de 2011 qui avaient été approuvés dans les prises de position consolidées des parties prenantes du Projet de territoire Suisse ont été accueillis favorablement par des organisations tierces. La plupart des 162 prises de position exprimant un soutien, et d'autres auteurs, relèvent le caractère positif et porteur

² La fonction de référentiel est approuvée par la plupart des cantons, villes et communes, ainsi que par l'ASPAN, la Conférence régionale Berne-Mittelland, la Nordwestschweizer Regierungskonferenz, la CDPNP, le VSGP, Travail.Suisse, l'ATE, Remontées mécaniques suisses, SLP Fürstentum Liechtenstein, le PS, le PDC, les Vert'libéraux. Quant aux Verts, ils estiment que le Projet de territoire Suisse a besoin d'un ancrage dans la législation avant de pouvoir servir de référentiel (avis voisin: le WWF). Economiesuisse est très critique, tout en admettant que le document pourra être «utile» comme référentiel.

³ Vision commune: PDC, Forum suisse de l'énergie, ASIG, RUN, cantons BE, GE, SO, UR, ZH, etc.

⁴ Base de discussion: routesuisse, Société suisse des propriétaires fonciers (HEV), construction-suisse, SSE (entrepreneurs), USIE, USS, Fondation Suisse Mobile, HSR-CH, Conférence régionale Oberland-Ost, etc.

⁵ Base pour l'aménagement du territoire: PLR, CSGO, ASLOCA, Pro Natura, Franche-Comté, GPV ZH, etc.

⁶ Urgence: Les Verts, Patrimoine suisse, Pro Natura, CHGEOL, etc.

d'avenir de l'un ou de plusieurs des messages suivants:

- **Modalités d'élaboration tripartites et partenariales**
- **Approche fondée sur la collaboration intersectorielle et transfrontalière**
- **Réflexion et planification en termes d'espaces fonctionnels**
- **Approche polycentrique**
- **Lees cinq objectifs, sur le fond**

Des voix critiques se sont naturellement fait entendre à propos de ces aspects. Ainsi, les associations économiques regrettent de n'avoir pas été associées à l'élaboration tripartite.⁷ D'autres organismes signalent l'absence du monde scientifique et du Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB).⁸

Quelques associations économiques ont aussi critiqué l'approche intersectorielle en termes de collaboration, estimant que l'aménagement du territoire opère ainsi une ingérence dans des domaines qui ne le regardent pas, dans la mesure où il chercherait à piloter des aspects du développement de l'urbanisation qui relèvent de la politique sociale et de la politique d'intégration (Projet de territoire Suisse 2011, chap. 3.3. et chapitres consacrés aux territoires d'action).⁹

Un vaste éventail d'organisations salue le fait que le Projet de territoire Suisse prenne ses distances par rapport à la stratégie du « de tout partout », notamment dans sa formulation de la stratégie « Promouvoir la collaboration et les partenariats » et de l'objectif « Faire preuve de solidarité » et estime que c'est une décision adéquate.¹⁰ Le sol, les moyens financiers destinés aux infrastructures et les ressources de l'aménagement du territoire (spécialistes, finances) sont limités (SIA). Si la Suisse veut rester compétitive, il s'agit impérativement de se concentrer sur les tâches prioritaires au plan national, tout en formulant des mesures qui permettent de combler les fossés entre régions structurellement fortes et régions défavorisées. Ces organisations regrettent toutefois que le Projet de territoire Suisse ne formule pas assez clairement les priorités dans les territoires d'action et qu'une stratégie qui permet de hiérarchiser et de concentrer les efforts n'apparaisse pas clairement (SIA, Académies suisses des sciences).

Le principe du développement territorial polycentrique n'a guère été critiqué ; une minorité de prises de position émet quelques craintes concernant les retombées négatives d'un tel principe sur l'espace rural. Les auteur-e-s des prises de position relèvent que l'approche polycentrique doit être soutenue parce qu'elle a fait ses preuves (VLP-ASPAN), qu'elle soutient les régions au profit de l'ensemble du pays (HSR-CH), qu'elle met en évidence le rôle éminent joué par la mise en réseau des grands centres et des centres régionaux (NWRK), qu'elle représente un potentiel de développement pour les petits centres (HEV) et que la démarche est jugée appropriée pour se maintenir dans la concurrence des régions métropolitaines européennes (Conférence régionale Berne-Mittelland). Alors que les milieux urbains demandent qu'un poids plus grand soit accordé aux espaces métropolitains, qui sont les moteurs du développement territorial polycentrique (UVS, Conférence métropolitaine Zurich, Association Métropole Suisse, etc.), les communes sont d'avis que le développement ne doit

⁷ Pour l'intégration de l'économie: Economiesuisse, USAM, KGL, Swissmem, SSE (entrepreneurs), constructionsuisse, USIE, AES, USP (paysans), TCS, Gastrosuisse, Centre Patronal, etc.

⁸ Pour une intégration du monde scientifique: Association métropole suisse, SSDA, OEPR, COTER, SAB, GPV ZH, etc.

⁹ Ingérence dans des secteurs politiques qui ne relèvent pas de l'aménagement du territoire : Economiesuisse, USAM et KGL, TCS, Gastrosuisse, Centre Patronal, etc.

¹⁰ Contre la stratégie du «de tout partout»: COSAC, Economiesuisse, USAM, KGL, Académies suisses des sciences, SIA, ASEP, CDPNP, CHGEOL, Pro Natura, ASPO BirdLife, WWF, etc.

pas se faire au détriment des régions rurales (ACS ; VSGP). Certains acteurs, tels que la Regionalkonferenz Oberland-Ost (réponses apparentées : SAB, RVS) ont répondu que le polycentrisme ne pourra se réaliser que si on accorde un degré de compétitivité suffisant à l'espace rural. Quant à l'Union suisse des paysans, elle refuse catégoriquement le polycentrisme ; elle estime que ce dernier oriente exclusivement le développement économique vers les centres et suggère qu'un développement territorial décentralisé fasse place à un développement polycentrique. La prise de position de la chambre de l'industrie et du commerce IHK Saint-Gall – Appenzell va dans le même sens : elle craint que les espaces métropolitains et la région de la ville fédérale ne canalisent trop de ressources financières en leur qualité de moteurs de l'économie et exige une politique des infrastructures qui renforcent les régions périphériques.

2.4 Prises de position négatives et argumentations

Les onze organisations, essentiellement économiques, qui rejettent le Projet de territoire Suisse soumis à consultation en 2011 expliquent leur attitude avec les arguments suivants:

L'Union suisse des paysans estime que le document néglige le développement de l'espace rural. Pour être accepté par l'USP, il devrait être complété par un chapitre intitulé « Développement des espaces ruraux et de l'agriculture ». L'USP relève aussi que la sécurité de l'approvisionnement n'est pas abordée, pas plus que la nécessité de protéger les surfaces les plus productives des constructions.

L'Union suisse des arts et métiers (USAM), le Touring Club Suisse (TCS), ainsi que les associations économiques régionales Gewerbeverband des Kantons Luzern (KGL), Centre Patronal, Chambre vaudoise des arts et métiers (CVAM) et Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI) rejettent le Projet de territoire Suisse car ils le jugent trop défavorable à l'économie. Pour l'USAM, le projet est trop dirigiste et ne tient pas suffisamment compte des besoins des PME. Selon ces organisations, le document ne laisse que peu de possibilités de développement économique, favorise les transports publics et donne une vision urbaine de la Suisse. L'USAM craint les instruments supplémentaires et la bureaucratie et exige un remaniement en profondeur. Le KGL se rallie à cette argumentation dans une large mesure et critique l'incertitude quant au caractère obligatoire ; il craint qu'il ne s'agisse d'un outil d'aménagement supplémentaire, destiné à entrer « par la petite porte ». Quant aux trois organisations économiques romandes Centre Patronal, CVAM et CVCI, elles demandent non un remaniement du Projet de territoire Suisse, mais sa suppression pure et simple. Ces organisations y voient « un nouveau plan directeur qui ne dit pas son nom ». ¹¹ Le Touring Club se montre ouvert quant au principe d'une conception du territoire, mais rejette le document existant car, selon lui, il met en péril la mobilité et la croissance économique et ne présente pas de solutions aux défis véritables (croissance démographique, surcharge de trafic).

Hotelleriesuisse est d'avis que le Projet de territoire Suisse insiste trop sur la notion de protection, ce qui revient à freiner le développement économique. Cette association rejette en particulier l'idée d'une concentration des utilisations touristiques intensives sur les centres touristiques existants et celle d'une exploitation modérée des vallées latérales. Gastrosuisse craint également les restrictions qui pèsent sur le tourisme et rejette la conception du territoire Suisse telle qu'elle est formulée dans le document, la jugeant « d'une part trop dirigiste et restrictive, d'autre part trop ouverte et facultative. »

À gauche de l'échiquier politique, le groupement Mouvement pour les villes demande une refonte totale de la conception présentée. Selon lui, le Projet de territoire Suisse ignore le fait que le néolibéralisme est l'acteur véritable du développement territorial. Par ailleurs, le do-

¹¹ Centre Patronal et CVAM (prises de position au libellé identique).

cument ne contient pas d'instruments pour la mise en œuvre. Quant à l'organisation de protection de l'environnement Aqua Viva, elle déplore que le Projet de territoire Suisse ne combatte pas plus efficacement la « situation catastrophique » qui prévaut (également urbaine, perte de terres cultivables, développement des infrastructures de transport).

En résumé, l'économie reproche au Projet de territoire Suisse de 2011 de défendre une vision trop urbaine, de ne pas réserver suffisamment de perspectives à l'économie, notamment dans l'espace rural, de menacer la mobilité individuelle, de ne pas déclarer clairement son statut et de négliger l'agriculture et les terres cultivables. Pour les deux organisations de gauche, le document est trop inféodé à l'économie.

Dans les onze prises de position « plutôt défavorables », ces arguments apparaissent également, en particulier le manque de perspectives économiques à la campagne. Inversement, ces arguments se retrouvent dans les prises de position positives. Dans ce qui suit, les critiques et les exigences seront présentées de manière plus détaillée, structurées de manière thématique.

2.5 Critiques et exigences par thèmes

2.5.1 Forme

Plusieurs organes consultés critiquent l'absence d'**analyse des problèmes actuels** et/ou d'une définition claire de la situation initiale dans le texte soumis à consultation¹². Selon l'UVS, il manque une discussion sur la structure fédéraliste de la Suisse et sur les tâches et les rôles des cantons et des communes¹³. Les Vert'libéraux, l'Union des transports publics (UTP) et Aqua Viva regrettent que le document ne reconnaisse pas que la politique d'organisation du territoire n'ait présenté aucune solution durable jusqu'à présent. Le Mouvement pour les villes déplore que le Projet de territoire Suisse taise le fait que la propriété privée et l'autonomie communale sont les causes principales de l'étalement urbain. D'autres auraient souhaité que le sujet de la concurrence fiscale soit abordé¹⁴.

Plusieurs organismes consultés jugent que le Projet de territoire Suisse devrait nommer **les tendances et les défis principaux** auxquels il veut apporter une réponse¹⁵. On signale par exemple de « grandes tendances globales » telles que changements climatiques, crises économiques et politiques, changements structurels de l'économie (industrie, agriculture) et évolution démographique (migration, vieillissement)¹⁶. La croissance démographique est souvent mentionnée. Selon certaines prises de position, le document ne répond que trop peu (ou pas) à l'évolution démographique et n'aborde que de loin les liens entre économie et démographie¹⁷. La CdC estime qu'il manque des éléments relatifs à l'accroissement démo-

¹² Analyse insuffisante, situation de référence non claire : PVL, CGSO, SIA, UNIL, CHGEOL, Arcjurassien.ch, Aqua Viva, Mouvement pour les villes, FST (concernant les surfaces potentielles d'habitat et d'infrastructure), cantons d'AI, VD, Zofingenregio, AareLand, Ville de Baden, etc.

¹³ UVS : « Les cantons pourraient p. ex. contribuer beaucoup à un développement territorial ordonné s'ils assumaient systématiquement leurs compétences en termes de surveillance. »

¹⁴ Concurrence fiscale non mentionnée : Verts, PLR, BS, OEPR.

¹⁵ Nommer les défis : CdC, COSAC, ACS, SAB, CGCA, CGSO, Académies suisses des sciences, PEE, cantons d'UR, TG, BL, NE, VD, GE, Regionen Graubünden, AareLand, ADNV, Zofingenregio, etc.

¹⁶ Tenir compte des grandes tendances : Conseil fédéral, ACS, PS, SAB, Conférence métropolitaine de Zurich, Association Métropole Suisse, COTER, GPV ZH, ERR Raumplaner, canton de NE, etc.

¹⁷ Évolutions démographiques ou économiques négligées : routesuisse, constructionsuisse, ASTAG, CarTourisme Suisse, USIE, HEV, USP, CdC, SAB, UVS, CGSO, Regionalkonferenz Oberland-Ost, canton de NE, ECO SWISS, UNIL, OEPR, ERR Raumplaner, ADNV, FER, ufs, Villes de La Chaux-de-

graphique et à celui de l'emploi et à leurs conséquences spatiales, en particulier en ce qui concerne la création de logements et la mise à disposition de surfaces pour d'autres types d'activités. La question du « nombre suffisant de logements » est certes mentionnée, mais la réponse n'apparaît pas¹⁸.

Certaines organisations trouvent qu'il manque un **exposé des conflits** entre les objectifs partiellement concurrents du Projet de territoire Suisse et quelques-unes souhaitent que soient mis en évidence des moyens de les résoudre. Parmi ces conflits entre objectifs, citons, dans l'espace rural, les conflits entre compétitivité et préservation des ressources naturelles (SSDA, Pro Natura, Patrimoine suisse), entre protection des paysages, tourisme et espaces de détente à proximité du milieu bâti (gouvernement du land du Tyrol, VLP-ASPAN, canton de BL), entre protection des paysages et promotion des énergies renouvelables (SIA) ainsi qu'entre densification et protection du patrimoine culturel (Remontées Mécaniques Suisses)¹⁹. Ce sont surtout les associations de protection de l'environnement qui demandent une hiérarchisation des objectifs ; pour les Vert'libéraux, Pro Natura et la Fondation pour la protection et l'aménagement du paysage (FP), l'utilisation mesurée du sol devrait être définie comme étant l'objectif principal²⁰.

Pour certaines organisations, le Projet de territoire Suisse est **trop vague, trop peu concret, trop général**²¹. Elles attendent des mesures concrètes et des stratégies de mise en œuvre efficaces. L'Association des Communes Suisses et la Région capitale suisse (HSR-CH) souhaitent que les objectifs soient précisés, ce qui permettrait ensuite de dire s'ils ont été atteints. Quelques organisations plaident pour des indicateurs quantitatifs et/ou des objectifs mesurables²². L'Union des villes suisses demande des indications concrètes concernant la mise en œuvre des planifications et des mesures dans les espaces fonctionnels²³. De façon analogue, la Fédération suisse du tourisme (FST) souhaite des recommandations ou des instructions concrètes sur la manière d'aborder les coopérations dans les espaces fonctionnels.

Pour un groupe d'organismes consultés, l'approche régionaliste est trop évidente dans le Projet de territoire Suisse, ce qui fait que les **intérêts nationaux** – p. ex. corridors pour des réseaux d'infrastructures (y compris routes nationales) – y trouvent trop peu de place²⁴.

Fonds, Thoue et Fribourg, commune de Chézard-Saint-Martin, Franche-Comté, etc. Le PS s'est opposé explicitement à une « polémique imputant l'étalement urbain à l'accroissement démographique ».

¹⁸ Également sur la « pénurie de logements » : UVS, USS, ASLOCA, PS, section romande FSU, TCS, Chambre genevoise immobilière, Municipalité de Lausanne, etc.

¹⁹ Aborder les conflits : Conseil fédéral, USP, SSDA, USS, VLP-ASPAN, SIA, COSAC, Regbas, Aqua Viva, Pro Natura, ASPO BirdLife, Patrimoine suisse, Remontées Mécaniques Suisses, SSS, UNIL, Académies suisses des sciences, cantons de BE, BL, VD, Ville de Thoue, Gouvernement du land du Tyrol, etc.

²⁰ Hiérarchiser les objectifs : Aqua Viva, Pro Natura, ASPO BirdLife, Patrimoine suisse, FP, PVL, canton de FR (moins clairement), etc.

²¹ Trop peu concret : UVS, PS, Swissmem, USP, SSDA, ASPO BirdLife, Regionalkonferenz Bern-Mittelland, Scienceindustries, CGSO, FSU, FSU Sektion Mittelland, COTER, IRAP, Initiative des Alpes, WWF, ASEP, Travail.Suisse, CDPNP, ATE, SSS, RUN, Remontées Mécaniques Suisses, UNIL, Académies suisses des sciences, FST, ADNV, ASLOCA (modalités de mise en œuvre trop floues), cantons d'AG, TI ainsi que différentes villes et communes telles que Zurich, Lausanne, Fribourg, Küsnacht (ZH), GPV ZH, Volketswil

²² Demandent des indicateurs : COSAC, Verts, PVL, FSU, ATE, Patrimoine suisse, Aqua Viva, Pro Natura, ASPO BirdLife, canton de VD, etc.

²³ La Planification régionale de Zurich et environs (RZU) déplore l'absence de l'institution « région de planification », qui intervient lors des collaborations à l'intérieur des espaces fonctionnels et entre eux.

²⁴ Intérêts nationaux insuffisamment représentés : routesuisse, ASTAG, ACS, AES, USIE, constructionsuisse, ERR Raumplaner, Académies suisses des sciences, canton de FR ; critique analogue : ACS, SIA, etc.

2.5.2 Caractère contraignant, compétences et mise en œuvre

La plupart des organismes consultés ont abordé de la question du caractère contraignant du Projet de territoire Suisse. Le nombre de ceux qui se sont prononcés contre la nature contraignante du document est à peu près égal au nombre de ceux qui demandent au moins une certaine contrainte.

Plusieurs organisations – dont le PLR, le Raumplanungsgruppe Nordostschweiz (RPG-NO), la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) et Swissmem – signalent un **manque de précision du document au sujet du caractère contraignant** ou demandent une clarification de la portée et des effets du Projet de territoire Suisse²⁵. « La question de la portée et des effets du Projet de territoire Suisse et la question de la légitimation politique doivent donc être présentées sans équivoque dans le document lui-même. Sinon le PTS restera sans effets ou entraînera des problèmes au moment de son application. » (RPG NO).

Un certain nombre de passages précis du texte prêtent à confusion et appellent un rejet de toute disposition contraignante : c'est le cas de l'avant-propos, qui qualifie le Projet de territoire Suisse de « nouvel outil », tout en disant qu'« il n'est pas un instrument supplémentaire de l'aménagement du territoire ». De même, au chapitre 5, on lit « Le Projet de territoire Suisse n'est pas un instrument au sens juridique du terme », alors que le chapitre 5.1 (Recommandations à l'adresse des trois niveaux administratifs de l'État) indique que ces derniers « cherchent à renforcer la position institutionnelle du Projet de territoire Suisse, par exemple en assurant son ancrage législatif ». Ce dernier membre de phrase a ouvert la porte à des spéculations auprès des organismes consultés. Le fait que le Projet de territoire Suisse doit être « soumis pour adoption » dans un cadre approprié (avant-projet PTS p. 5 et chapitre 1) les a aussi déconcertés.

Alors que la CdC, la COSAC et divers cantons soulignent explicitement qu'il n'est possible de déduire du Projet de territoire Suisse aucune obligation contraignante pour les responsables de l'aménagement (en particulier les cantons et les communes) en partant des bases légales existantes et qu'il n'est pas non plus possible de parler de « mise en œuvre », mais plutôt d'« application », des organisations économiques surtout ont vu « un risque qu'une loi finisse par être créée », comme l'a formulé Economiesuisse. Les **opposants au caractère contraignant** du PTS jugent que la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons doit être strictement respectée²⁶. La forme sous laquelle le renforcement institutionnel du Projet de territoire Suisse peut avoir lieu devrait être laissée ouverte (CdC). Selon la CGCA, le Projet de territoire Suisse devrait déployer ses effets du fait que la Confédération, les cantons et les communes ont élaboré ce projet ensemble et veillé à ce qu'il soit concrétisé aux niveaux administratifs respectifs. Les associations routières se prononcent p. ex. contre le caractère contraignant du Projet de territoire Suisse parce qu'elles craignent que celui-ci puisse empêcher une extension des infrastructures routières (routesuisse, etc.).

Les **partisans d'un certain niveau de contrainte**, à savoir surtout les milieux urbains et les

²⁵ Imprécision quant à la force contraignante : PLR, SIA, Swissmem, Scienceindustries, RPG NO, RVS/ARL, Regionalkonferenz Oberland-Ost, cantons de GE, JU, Ville de Delémont, de Baden, etc.

²⁶ Opposés à une force contraignante : CdC, COSAC, ACS, PDC, Economiesuisse, USAM, SSE, USP, HEV, USIE, constructionsuisse, routesuisse, ASTAG, CarTourisme Suisse, Gastrosuisse, Hoteleriesuisse, FST, Remontées Mécaniques Suisses, ASIG, SAB, CGCA, Regiun Surselva, Pro Engiadina Bassa, AIHK, Centre Patronal, CVCI, CVAM, HK Graubünden, Regionen Graubünden, Promé-terre, Chambre genevoise immobilière, RVS/ARL, KGL, FER, CGSO, cantons d'OW, ZG, UR, AR, AI, BL, FR, NE, VD, BE, GR, TG

organisations de protection de l'environnement²⁷, sont nombreux à craindre que le Projet de territoire Suisse ne déploie aucun effet sans un certain niveau de contrainte. C'est le cas de l'UVS, qui estime qu'il faudrait créer des instruments de politique financière pour que les objectifs du Projet de territoire Suisse puissent être mis en œuvre.

Diverses organisations ont fait **des propositions pour clarifier la portée** du Projet de territoire Suisse afin qu'il déploie des effets positifs sans pour autant être contraignant. C'est ainsi par exemple que la COSAC, la Région capitale suisse et le canton de Soleure se prononcent pour que les organisations partenaires du Projet de territoire Suisse « fournissent un engagement formel volontaire ». Concrètement, la COSAC propose que les institutions et les organisations qui participent au Projet de territoire Suisse confirment et signent dans un avant-propos leur disposition à concrétiser le Projet de territoire Suisse et à poursuivre la collaboration. L'ASPAN et le Positionnement des villes CH estiment que chaque niveau administratif doit décider lui-même si le Projet de territoire Suisse est obligatoire pour lui. L'UVS propose, à titre de variante minimale, qu'il soit obligatoire pour la Confédération²⁸. De façon analogue, la Société Suisse des Entrepreneurs juge que la Confédération peut adopter le Projet de territoire Suisse, mais qu'il faut laisser aux cantons et aux communes le soin de déterminer sous quelle forme ils veulent fonder leurs dispositions aménagistes sur le Projet de territoire Suisse. À ce propos, divers cantons, la CdC et la COSAC retiennent que le plan directeur cantonal est et doit rester « l'instrument de pilotage central » de l'aménagement du territoire. Il ne doit donc pas être présenté comme un instrument parmi d'autres comme c'est le cas au chapitre 5 du Projet de territoire Suisse ; selon eux, il n'est pas non plus souhaitable que les plans directeurs doivent s'adapter au Projet de territoire Suisse tel que le prévoit l'alinéa « Coordonner la planification cantonale (y c. directrice) avec le Projet de territoire Suisse » (p. 75). Il n'y a pas besoin de nouveaux instruments pour concrétiser le Projet de territoire Suisse²⁹. Le SAB souhaite que le contenu du Projet de territoire Suisse ne soit pas contraignant, mais estime qu'on pourrait ancrer dans la loi sur l'aménagement du territoire le mandat d'élaborer le Projet de territoire Suisse ainsi qu'un mandat supplémentaire qui prévoit que chaque canton élabore un Projet de territoire pour son territoire.

Quelques organismes consultés estiment que les **autorités fédérales devraient fournir une contribution substantielle** à la mise en œuvre ou à la concrétisation du Projet de territoire Suisse. Selon la COSAC, on a parfois l'impression que les services fédéraux ont certes accepté le Projet de territoire Suisse, mais ne sont disposés à fournir aucune contribution à sa mise en œuvre. Alors qu'il est prévu d'y obliger les cantons (en contrôlant que les plans directeurs cantonaux sont coordonnés avec le Projet de territoire Suisse), cette obligation manque au niveau de la Confédération. Du point de vue de la Regionalkonferenz Bern-Mittelland et de la NWRK, la Confédération devrait encore se donner un rôle un peu plus concret et plus contraignant. La Confédération devrait également montrer le plus rapidement

²⁷ Favorables à la force contraignante : UVS, PS, Verts, PVL, ufs, FP, PEE, Initiative des Alpes, Pro Natura, ASPO BirdLife, Patrimoine suisse, Helvetia Nostra, USS, Travail.Suisse, ASLOCA, Suisse Éole, FSU, FSU section romande, FSU Sektion Mittelland, SIA, SIA SSF, WWF, ASEP, CDPNP, ATE, HSR-CH, Forum suisse de l'énergie, Metron AG, IRAP, Solothurnischer Bauernverband SOBV, Regionalkonferenz Bern-Mittelland, AareLand, Zofingenregio, SSS, Swisspower, Poste, RUN, ERR Raumplaner, UNIL, Académies suisses des sciences, COTER, AK Engadin-Vinschgau, villes de Berne, Lucerne, Zoug, Einwohnergemeinde Cham, cantons de BS (mise en œuvre obligatoire pour les trois niveaux administratifs de l'État), SO (engagement formel volontaire), ZH. Le Conseil d'État du canton de Zurich complète ainsi l'avis de la CdC : « Nous considérons qu'il n'est pas opportun de dénier expressément au Projet de territoire toute force contraignante pour les responsables de l'aménagement du territoire (en particulier dans les cantons et les communes). »

²⁸ Propositions analogues : GPV ZH, FSU, SIA (force obligatoire au minimum pour les domaines de compétences de la Confédération)

²⁹ Mettre l'accent sur le plan directeur et/ou contre de nouveaux instruments : CdC, COSAC, CGSO, SAB, Regiun Surselva, Economiesuisse, HEV, Swissmem, AES, constructionsuisse, AIHK, Chambre genevoise immobilière, PLR, PDC (en partie), cantons de ZG, BL, etc.

possible avec quels instruments et quelles compétences il serait possible d'atteindre les objectifs du Projet de territoire Suisse (Regionalkonferenz Oberland-Ost)³⁰.

Plusieurs organismes consultés abordent la question de savoir s'il faudrait élargir ou non les **compétences de la Confédération** en aménagement du territoire. La CdC, l'ACS, Economiesuisse, les associations routières et divers cantons se sont prononcés explicitement contre une extension des compétences fédérales³¹. Inversement, L'UVS, mais aussi des organisations comme l'Union des transports publics (UTP), l'Association Transports et Environnement (ATE) et l'Union syndicale suisse (USS) demandent que la Confédération dispose de davantage de compétences. L'USS estime que la Confédération est l'organe faîtière de l'aménagement du territoire et qu'à ce titre, elle a besoin de compétences légales plus étendues³².

2.5.3 Espace rural

Comme les membres des organisations responsables du Projet de territoire Suisse, de très nombreux autres organismes consultés estiment que le Projet de territoire Suisse contient trop peu de **perspectives de développement territorial et économique pour l'espace rural** et plus particulièrement pour les régions de montagne³³; selon eux, la préservation des paysages tient trop la vedette. Le Projet de territoire Suisse se réfère en priorité aux défis des villes et des agglomérations. Selon l'Association des Communes Suisses, le Projet de territoire Suisse³⁴ donne l'impression qu'il faudrait densifier les centres et stopper le développement des régions environnantes. Les régions périphériques offriraient pourtant aussi des potentiels intéressants pour un développement durable de l'urbanisation et pour un développement économique. L'espace rural ne doit pas être ravalé au rang de « zone de loisirs pour les centres » aux dépens de son propre développement et de ses infrastructures, poursuit l'ACS. Le Projet de territoire Suisse doit donc aussi intégrer de la vision de la Nouvelle politique régionale (avis analogues : USP, SAB). Selon la CdC, les gouvernements cantonaux jugent central que chaque espace soit identifié sous l'angle de ses fonctions de base économiques et non seulement sous l'angle des fonctions complémentaires (p. ex. « paysage rural »). L'exiguïté des régions suisses et leur autonomie économique sont à l'origine de la diversité actuelle du pays. Cette diversité – qui un objectif du Projet de territoire Suisse – ne peut être préservée que si ces régions peuvent conserver leur autonomie (avis analogue : PDC).

³⁰ Pour un engagement fort de la Confédération : COSAC, UVS, Regionalkonferenz Bern-Mittelland, NWRK, FSU Sektion Mittelland, ASPAN-TI, cantons de BL, AR, ville de Zurich, etc.

³¹ Contre les compétences fédérales supplémentaires : CdC, ACS, USP, SAB, PDC, Economiesuisse, routesuisse, ASTAG, CarTourisme Suisse, cantons d'AR, AI, UR, FR, etc.

³² Pour des compétences fédérales plus étendues : UVS, PVL, UTP, ATE, USS, FSU, SIA, CHGEOL, ASEP, Académies suisses des sciences, SSS, etc.

³³ Espace rural négligé : CdC, ACS, UVS, COSAC, SAB, CGSO, Economiesuisse, PLR, PDC, USAM, USP, VLP-ASPAN, HEV, FST, Hotelleriesuisse, Gastrosuisse, TCS, routesuisse, CarTourisme Suisse, UTP, ATE, Initiative des Alpes, ECO SWISS, Remontées Mécaniques Suisses, Scienceindustries, FSU, Académies suisses des sciences, Tiroler Landesregierung, Pro Engiadina Bassa, RhB, Regiun surselva, HK Graubünden, Toggenburg.ch, IHK St. Gallen-Appenzell, Centre Patronal, FER, Conseil du Jura bernois, ADAEV (Vallée de Joux), ville du Locle, CVAM, ADNV, RUN, AIHK, Regionalkonferenz Oberland-Ost, Regionalkonferenz Bern-Mittelland, RVS/ARL, commune de Chézarid-Saint-Martin, RPG-NO, San Gottardo, plusieurs cantons, etc.

³⁴ La critique au sujet de l'espace rural se réfère souvent aux chapitres décrivant les objectifs « Renforcer la compétitivité » et « Gérer la mobilité », aux stratégies portant sur l'urbanisation et le paysage (y compris carte 2) et sur les infrastructures de transport (chap. 3.3, 3.4 et 3.5 Projet de territoire Suisse), ainsi qu'aux principes de gestion des paysages dans les différents territoires d'action (chap. 4). La COSAC demande donc une approche globale et non séparée du tissu bâti et du paysage.

Le potentiel de l'espace rural devrait être mieux pris en compte, estiment les représentants des milieux artisanaux et agricoles ainsi que des économies régionales. Il y a par exemple un potentiel dans le tourisme ou l'agritourisme, les ressources naturelles, la production d'énergie (p. ex. installations solaires et de production de biogaz), des branches régionales telles que la construction, les transports, le commerce de détail, l'industrie horlogère et l'agriculture³⁵. Les petits et moyens centres ruraux devraient aussi être considérés sous l'angle de leur contribution à la croissance économique et de leur fonction de centres, estimant par exemple le PDC et le Conseil du Jura bernois (CJB).

Il faut aussi souligner davantage les **prestations que l'espace alpin fournit** en faveur des autres territoires d'action et l'importance des branches économiques des périphéries³⁶. Les prestations mentionnées sont par exemple la protection des infrastructures contre les dangers naturels, la gestion des crues, la garantie de la qualité de l'eau ou la production d'énergie hydraulique.

Selon quelques organisations, le Projet de territoire Suisse est trop discret sur la question des **emplois**; si le texte évoque la nécessité de garantir un nombre suffisant d'entreprises et d'emplois dans les régions périphériques, il ne parle pas de celle de créer des emplois hors des grands centres, une mesure apte à réduire le trafic pendulaire³⁷. Un rapprochement géographique des fonctions du logement, du travail et du délassement est également souhaitable dans les régions rurales, selon le SAB notamment.

2.5.4 Transports

La majorité des organismes consultés soutient ou ne critique pas le principe d'une meilleure coordination du développement de l'urbanisation et des transports visée par le Projet de territoire Suisse.

Il s'agit effectivement d'un objectif essentiel pour les cantons, communique la CdC. Il faut accorder plus d'attention à une meilleure coordination du développement de l'urbanisation et des transports non seulement à l'intérieur des agglomérations (à l'aide des projets d'agglomération), mais aussi à l'extérieur. Du point de vue de l'UVS, de la FSU et de l'ASEP, il n'est pas suffisant de s'en tenir aux approches territoriales : il serait également nécessaire de créer des incitations monétaires et d'éliminer les incitations négatives pour gérer la mobilité et mieux coordonner les transports et l'urbanisation.

La **dissociation** du développement des transports et de celui de l'économie (chap. 2.3 du Projet de territoire Suisse) mentionnée sous l'objectif « Gérer la mobilité » a été contestée plusieurs fois. Cette dissociation est illusoire, il serait soit impossible soit inacceptable de dissocier la mobilité et la croissance économique³⁸. L'objectif doit être une mobilité intelligente. Selon quelques organismes consultés, il faut donc plus de capacités de transport et probablement aussi plus de surfaces dévolues aux transports³⁹, bien que ce développement, selon Economiesuisse, doive tenir compte non seulement des besoins, mais aussi et surtout des ressources disponibles.

³⁵ Indiquer les potentialités : ACS, CGSO, USP, USAM, CGCA, Regiun surselva, SAB, Region Luzern West. Avis analogue : PDC, etc.

³⁶ Prestations de l'espace alpin : CGCA, SAB, USP, PDC, Regiun surselva, etc.

³⁷ Emplois dans l'espace rural : ACS, VSGP, USP, SAB, UTP, SAB, PDC, ECO SWISS, HK Graubünden, commune de Chézard-Saint-Martin, etc.

³⁸ Dissociation illusoire : CdC, USAM, SAB, Economiesuisse, PLR, FER, TCS, routesuisse, Gastro-suisse, Hotelleriesuisse, Scienceindustries, Conférence métropolitaine Zurich, Regiun surselva, etc.

³⁹ Plus de capacités de transport : PLR, Economiesuisse, TCS, SSE, routesuisse, ASTAG, FER, etc.

De nombreux avis soutiennent ou ne critiquent pas le principe énoncé par le Projet de territoire Suisse selon lequel il faut développer le système de transports en priorité par une **optimisation des chaînes de transport** et par une **utilisation optimale des infrastructures existantes**. Mais les cantons surtout formulent la réserve selon laquelle ce mode d'action est trop modeste pour l'espace rural. Il ne doit pas tourner au désavantage des régions dont le réseau routier et ferroviaire n'est pas encore entièrement développé⁴⁰. Selon la CGCA et la CGSO, il est certes juste de commencer par utiliser de façon optimale l'infrastructure existante ; mais si cela ne suffit pas, des extensions sont envisageables, voire nécessaires⁴¹. L'UVS suggère d'attacher plus d'importance au développement des réseaux de transport qu'aux voies de communication existantes. Elle recommande de définir des standards pour les infrastructures de chaque territoire d'action. Selon l'UVS, celles-ci devraient aussi inclure des informations concernant le développement des infrastructures nécessaire pour accroître la part des transports publics dans la mobilité.

Pour diverses associations économiques et routières, de même que pour le SAB, le Projet de territoire Suisse privilégie unilatéralement les **transports publics** (TP) et néglige les transports individuels motorisés (TIM)⁴².

Quelques organisations de ce groupe estiment que les **TP et le développement de l'urbanisation** ne devraient pas être si étroitement liés⁴³. Tout comme les associations routières, Economiesuisse rejette la proposition de concentrer l'urbanisation dans les zones bien desservies par les transports publics (chap. 3.5 et 3.3 Projet de territoire Suisse). Le développement des infrastructures et du territoire doivent, selon cette prise de position, s'aligner sur la situation économique et non l'inverse pour ne pas risquer un développement unilatéral des TP et d'importantes lacunes de financement. Pour le SAB, le lien étroit établi entre TP et développement de l'urbanisation serait certes souhaitable, mais il ne correspond pas à la réalité parce que les TIM jouent un rôle clé dans l'espace rural. Les associations routières déclarent qu'il est nécessaire de continuer à développer la route. Alors que l'ACS avance que les TP devaient aussi relier les régions périphériques aux centres urbains et ruraux, Economiesuisse se prononce contre la liaison par les TP entre les centres ruraux et les cœurs urbains parce qu'elle favorise l'étalement urbain au lieu de l'enrayer.

D'autres organismes consultés, surtout des défenseurs de l'environnement, demandent que la priorité soit clairement donnée aux **transports publics et à la mobilité douce** par rapport à d'autres formes de mobilité⁴⁴. L'Initiative des Alpes, les Verts, l'ATE et Travail.Suisse exigent en outre que le Projet de territoire Suisse prenne plus nettement position contre l'accroissement futur de la mobilité. Pour certaines organisations, il faudrait aussi accorder davantage d'importance aux moyens d'éviter la mobilité (p. ex. télétravail, téléconférences, trajets courts)⁴⁵. Le développement de l'urbanisation et les transports devraient être planifiés ensemble de façon à éviter d'emblée la mobilité en général et surtout les TIM, explique p. ex. l'ATE.

⁴⁰ Optimisation insuffisante : CdC, CGCA, CGSO, NWRK, ACS, UVS (en partie), SAB, RUN, ville de Delémont, ville du Locle, divers cantons, VSGP, etc.

⁴¹ Avis analogues : VLP-ASPAN, USAM, UTP (les extensions négligées dans les zones périphériques doivent pouvoir être corrigées).

⁴² TP privilégiés : USAM, Economiesuisse, SSE, USIE, constructionsuisse, TCS, ACS, routesuisse, ASTAG, CarTourisme Suisse, Scienceindustries, ECO SWISS, FER, SAB, etc.

⁴³ TP et développement de l'urbanisation trop étroitement liés : Economiesuisse, SSE, routesuisse, ASTAG, CarTourisme, Gastrosuisse, SAB, etc.

⁴⁴ Pour que les TP aient clairement la priorité : Verts, Pro Natura, WWF, USS, ATE, Travail.Suisse. Organisations qui ont également souhaité une meilleure prise en compte de la mobilité douce : VLP-ASPAN, Positionnement des villes CH, SuisseMobile, PEE, etc.

⁴⁵ Éviter la mobilité à la base : Verts, PDC, ufs, FSAP, PEE, WWF, ASEP, Travail.Suisse, ATE, UVS, communes de Lyss, Chézard-Saint-Martin, etc.

Certaines organisations jugent que le Projet de territoire Suisse est trop imprécis sur l'aspect de la **coordination à petite échelle du développement de l'urbanisation et des transports**, p. ex. sur la coordination régionale des zones à bâtir en fonction de la qualité de desserte (VLP-ASPAN, Positionnement des villes CH, WWF). La COSAC souhaite aussi que la stratégie relative aux transports (chap. 3.5) aborde la desserte par les TP en cas de classement et de déclassement de zones à bâtir.

Divers organismes consultés estiment que d'**autres aspects de la mobilité** sont laissés pour compte. Selon eux, le Projet de territoire Suisse est fortement axé sur le trafic pendulaire et néglige le trafic de tourisme et de loisirs, bien qu'il soit promis à la plus forte croissance et qu'il joue un rôle essentiel dans la coopération de divers territoires d'action⁴⁶. Le transport des marchandises⁴⁷ et le trafic régional (liaisons régionales et interrégionales)⁴⁸ seraient aussi négligés. Selon la SIA, il est fondamental de traiter davantage du lien entre les réseaux de transport et de l'accessibilité des territoires bâtis qu'ils génèrent.

2.5.5 Tissu bâti

La nécessité de densifier le tissu bâti existant comme un « instrument clé de l'utilisation mesurée du sol » (SIA) n'est pas contestée. Mais on demande parfois des solutions adaptées à une région ou une « marge de manœuvre » (ACS, VSGP, etc.).

Quelques prises de position souhaitent des stratégies et des précisions supplémentaires sur les **zones à bâtir mal situées** (cf. chapitre « Transports » ci-avant). Il manque par exemple une stratégie de gestion des zones à bâtir surdimensionnées qui existent hors des espaces à densifier⁴⁹. Il ne suffit pas de renoncer à définir de grandes zones à bâtir dans les couronnes périurbaines puisque les grandes réserves de zones à bâtir se situent hors des espaces à densifier, p. ex. selon les Professionnelles en Environnement (PEE). Selon la CdC, il manque des éléments sur les moyens de gérer, notamment dans les grands espaces agricoles ou dans les paysages ruraux, les zones à bâtir non construites inadéquatement localisées. La COSAC et l'ASPAN souhaitent en outre des précisions sur les constructions hors de la zone à bâtir et sur la gestion du patrimoine bâti existant. Selon l'ASPAN, le Projet de territoire Suisse pourrait prévoir la possibilité d'utilisations plus flexibles pour ces constructions existantes, tout en stabilisant le nombre global de constructions.

D'autres organismes consultés demandent des **propositions supplémentaires et plus concrètes pour la densification et le développement de l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti** et formulent eux-mêmes des propositions.

L'Union suisse des paysans propose d'établir des **indices minimaux d'utilisation du sol** dans les centres et aux environs des gares principales. Les centres devraient aussi être invités à enfin construire en hauteur (avis analogue : ECO SWISS). Sans une densification massive axée sur la qualité dans les centres et sans la reconversion des friches industrielles, la disparition de terres cultivables se poursuivra, surtout à la périphérie des agglomérations. L'USP demande également que le Projet de territoire Suisse intègre une **obligation de**

⁴⁶ Trafic de loisirs : CdC, VLP-ASPAN, Positionnement des villes CH, CGCA, RhB, cantons d'UR, GR, etc.

⁴⁷ Transport de marchandises : CFF, UTP, ATE, Initiative des Alpes, Verts, Scienceindustries, RhB, canton des GR, etc.

⁴⁸ Trafic régional : CdC, VLP-ASPAN, PDC (en partie), certains cantons.

⁴⁹ Pour une stratégie contre les zones à bâtir surdimensionnées : PEE, WWF, ASEP, ATE, ERR Raumplaner, etc.

compenser les nouveaux classements en zone à bâtir, notamment dans l'espace périurbain : toutes les nouvelles surfaces qui y sont classées en zone à bâtir devraient être compensées ailleurs par le déclassement de sols de même qualité. L'Association suisse des professionnels de l'environnement (ASEP) et les associations de protection de l'environnement se sont également prononcées en faveur de l'intégration de la thématique des déclassements ou de déclarations plus restrictives sur les nouveaux classements⁵⁰. L'UVS estime que des **mesures financières** et une taxation, p. ex. de la plus-value, sont indispensables. Les seules mesures aménagistes prévues par le Projet de territoire Suisse ne suffiront pas pour activer les réserves d'utilisation internes et la mobilisation des terrains à bâtir. Le SAB considère que la reconversion de friches industrielles doit être facilitée par une gestion communale des surfaces et par l'allocation de ressources financières par les pouvoirs publics. Plusieurs associations économiques se prononcent certes pour la densification, mais contre des « mesures coercitives » (Société suisse des propriétaires fonciers). La garantie de la propriété doit être maintenue selon notamment la Société suisse des propriétaires fonciers, la FER et Economiesuisse. Au lieu de mesures coercitives, il faut des **prescriptions de construction moins restrictives**⁵¹. Quelques organisations de l'espace rural parlent d'une « mise sous protection exagérée des centres de localités » (SAB), qui complique la reconversion de bâtiments anciens⁵².

D'autres organes consultés encore estiment que le Projet de territoire Suisse doit réserver davantage de place à la **qualité du milieu bâti** et à celle de la densification⁵³. Selon les villes, il ne faut pas identifier densification et masse construite. Le Projet de territoire Suisse devrait aussi aborder la densification des centres touristiques et des centres ruraux. Pour d'autres organisations, il existe un conflit de principe entre la densification et qualité de vie⁵⁴.

À propos de la qualité de vie dans les espaces urbains et périurbains, ce sont surtout des organisations de protection de l'environnement qui demandent non seulement de conserver des **espaces non-construits** dans les zones bâties, mais aussi d'en créer de nouveaux et de les revaloriser écologiquement⁵⁵. Selon eux, le développement de l'urbanisation doit impérativement s'accompagner du maintien de qualités de détente dans l'espace public (FSU, FSAP).

Quelques organisations rappellent les **limites de la densification**⁵⁶, p. ex. les villes déjà denses ou les exigences croissantes des individus en matière de surface habitable et de mobilité. Il n'est plus possible de densifier certains centres comme Genève, il faudrait donc chercher des solutions dans des régions moins denses (CGSO), développer l'espace périur-

⁵⁰ Pour des déclassements ou des classements restrictifs : ASEP, ATE, Pro Natura, ASPO BirdLife, Patrimoine suisse, Vert'libéraux, FP. L'ASEP demande que les classements en zone à bâtir dans l'espace périurbain et rural soient systématiquement compensés par des déclassements. L'ATE réclame le déclassement des zones à bâtir non desservies par les TP et un moratoire sur les nouvelles zones à bâtir afin de lutter contre la thésaurisation des terrains. Pro Natura, ASPO BirdLife, Patrimoine suisse et PVL n'acceptent de nouveaux classements qu'à titre exceptionnel, lorsque des critères clairs sont définis à cet effet. Selon le FP, le but suprême doit être de limiter l'extension des zones bâties.

⁵¹ Pour un assouplissement des prescriptions dans le domaine du bâtiment : PLR, Economiesuisse, Gastrosuisse, USIE, constructionsuisse. Avis analogues : Swissmem, Conférence métropolitaine Zurich (pour des prescriptions de construction « judicieuses » ou « modernes »).

⁵² Moins de prescriptions dans le domaine du bâtiment : SAB, Regionen Graubünden, Regiun surselva. Avis analogue : Remontées Mécaniques Suisses.

⁵³ Remarques supplémentaires à propos de la qualité du milieu bâti : UVS, Positionnement des villes CH, ville de Lucerne, ville de Zoug, AIHK, Regiun surselva, Patrimoine suisse (qualités architecturales), Einwohnergemeinde Cham, Gemeinde Riehen, etc.

⁵⁴ Conflit entre objectifs : TCS, SSE. Avis analogues : routesuisse, ASTAG, CarTourisme Suisse, etc.

⁵⁵ Revaloriser écologiquement les espaces non bâtis : ASEP, WWF, PEE, ASPO BirdLife, Académies suisses des sciences, FSAP, UVS, ville de Zurich, etc.

⁵⁶ Limites de la densification : PS, TCS, ECO SWISS, CGSO, FSU section romande, Chambre genevoise immobilière, constructionsuisse, routesuisse, ASTAG, etc.

bain (TCS) et autoriser de nouvelles constructions dans l'espace rural (ECO SWISS, Chambre genevoise immobilière). Certains organismes consultés estiment que des besoins supplémentaires de surface s'annoncent pour le logement, les transports et l'économie⁵⁷. L'économie et la société ont besoin de zones à bâtir en quantités suffisantes ; il faut rendre possibles en temps utile les nouveaux classements en zone à bâtir⁵⁸.

L'Association suisse des ingénieurs et experts en transports (SVI) approuve expressément que l'urbanisation soit coordonnée avec les capacités du réseau de transport existant et qu'il soit prévu (chap. 3.3 Projet de territoire Suisse) de définir la **densité et l'utilisation des zones à bâtir en fonction de la qualité de la desserte** par les TP et par la mobilité douce. Les entrepreneurs (SSE) et Gastrosuisse rejettent cette approche ; la CGCA et les Remontées Mécaniques Suisses (etc.) demandent des différenciations en faveur des TIM.

(Informations supplémentaires sur les liens entre développement de l'urbanisation et transports publics : cf. évaluation au chapitre ci-avant, « Transports »)

2.5.6 Paysage

La valeur du paysage comme élément distinctif de la Suisse est largement reconnue dans les prises de position. La nécessité de protéger davantage certains espaces, selon la formulation d'Economiesuisse par exemple, est également soutenue par tous, ou du moins n'est pas contestée.

Pourtant, selon beaucoup d'organisations, représentant notamment des régions rurales et l'économie, le Projet de territoire Suisse met trop l'accent sur la protection du paysage et néglige l'espace rural comme espace économique (cf. chapitre « Espace rural » ci-avant).

La FSU, la FSAP et l'ASEP approuvent certes que le Projet de territoire Suisse traite le paysage comme un bien à préserver. Mais à leur sens, il manque une **approche de revalorisation et de développement actifs du paysage** et la mention répétée du principe de la pesée des intérêts entre paysage et économie. Sans un pilotage ciblé des espaces paysagers et sans leur intégration aux démarches aménagistes, les qualités de nombreux paysages (p. ex. comme espace de détente, mais aussi comme espace vital pour la faune et la flore) continueraient de se perdre et des paysages libres de toute construction continueraient d'être urbanisés (FSAP, FSU). Il faut aussi protéger le paysage en tant qu'espace de détente ou espace libre multifonctionnel, qu'il soit situé dans ou hors du milieu bâti⁵⁹.

Selon l'UVS, la **valorisation** des paysages non construits souhaitée par le Projet de territoire Suisse doit impérativement se soumettre à une stratégie. Il faudrait aussi mettre à disposition les ressources nécessaires pour valoriser les espaces naturels et de détente⁶⁰.

Quelques organisations ne comprennent pas ce que le Projet de territoire Suisse entend par « valorisation du paysage » (chap. 2.2, 3.4) : selon elles, cette notion reflète une **façon de voir trop anthropocentrique**. Il ne faut pas que chaque paysage soit exploité par l'homme : des zones inexploitées et sans utilité monnayable pour l'homme devraient aussi avoir leur place⁶¹. Quelques organisations soulignent que le paysage a une valeur intrinsèque. Le

⁵⁷ Besoins supplémentaires de surfaces : SSE, PLR, TCS, CGSO (en partie), etc.

⁵⁸ Pour de nouveaux classements en fonction des besoins : HEV, USIE, constructionsuisse, routesuisse, ASTAG, CarTourisme Suisse, etc.

⁵⁹ Protéger les qualités des paysages comme espaces de détente : FSU, FSAP, PEE, Metron AG, etc.

⁶⁰ En faveur de ressources ou d'indemnités pour la préservation des paysages : UVS, SIA, SIA SSF, Académies suisses des sciences, Rapperswil-Jona, etc.

⁶¹ Définition anthropocentrique du paysage trop : Pro Natura, ASPO BirdLife, Patrimoine suisse, Aqua

paysage doit donc être mentionné comme une ressource naturelle en soi et non seulement comme un élément qui accompagne la détente et l'agriculture (CDPNP) ; le Projet de territoire Suisse doit aussi mieux tenir compte des différentes fonctions des paysages (espace pour la biodiversité, production, détente, tourisme, etc.)⁶². C'est la CDPNP qui va le plus loin dans ce sens en plaidant pour l'insertion d'une section « Abandon total de l'utilisation du sol » à propos des territoires d'action alpins, en particulier pour des régions où l'utilisation du sol à des fins agricoles n'est plus guère rentable économiquement.

Plusieurs organismes consultés critiquent le projet qui vise à concentrer les **utilisations touristiques intensives** dans les centres touristiques (chap. 3.4 Projet de territoire Suisse)⁶³. Une telle concentration affaiblirait les autres régions rurales et serait incompatible avec la stratégie de croissance de la place touristique suisse selon les Remontées Mécaniques Suisses et la Fédération suisse du tourisme (FST). Selon eux, au lieu d'exclure a priori de nouvelles dessertes, il faut élaborer une planification générale (des zones à bâtir) de qualité convaincante, conforme au plan directeur et orientée vers une approche intégrée pour développer des destinations attrayantes (FST). Le développement de domaines skiables à une altitude plus élevée à cause du changement climatique doit rester possible, explique par exemple le SAB.

Le principe selon lequel le tourisme doit être doux **dans les vallées latérales** des territoires d'action alpins est rejeté par bon nombre d'organismes consultés (chap. 4.3.1, 2, 3 Projet de territoire Suisse).⁶⁴ S'y limiter au tourisme doux affaiblira la compétitivité du tourisme suisse, surtout du tourisme rural estival.

La **distinction de différentes notions de paysage** dans le Projet de territoire Suisse (chap. 3.4, carte 2) est source de confusion pour plusieurs des institutions consultées⁶⁵. Ces dernières critiquent l'absence de définition claire des notions de « paysage », de « paysage rural » et de « espace naturel ». Le rapport de ces paysages aux « paysages de collines de grande étendue » et aux « grands espaces à dominante agricole » est également confus, de même que les délimitations paysagères de la carte 2. L'ASPAN et les organisations paysannes (USP, SSDA) signalent en outre que les synergies et les conflits potentiels entre économie agricole et tourisme, économie énergétique et forestière et milieu bâti sont à peine mentionnés pour les différents types de paysages cités.

Plusieurs organisations demandent que l'on évoque plus souvent et de manière plus approfondie la **biodiversité** et les corridors écologiques pour la flore et la faune, non seulement en relation avec le paysage, l'agriculture et les espaces de détente, mais aussi par rapport au tissu bâti et aux espaces de transports, aux espaces alpins, aux lacs et aux cours d'eau ainsi qu'en rapport avec l'économie énergétique et l'économie forestière⁶⁶.

Viva, WWF, PVL, PS, Verts, Académies suisses des sciences, etc.

⁶² Souligner la multifonctionnalité des paysages : PEE, WWF, SSS, ASEP, CDPNP, Metron AG, Remontées Mécaniques Suisses, FST, etc.

⁶³ Contre une concentration des utilisations intensives dans les centres touristiques : SAB, Economie-suisse, PLR, USAM, Gastrosuisse, Hotelleriesuisse, HK Graubünden, Regiun surselva, Remontées Mécaniques Suisses, KGL, FST (critique modérée), San Gottardo, etc.

⁶⁴ Ne pas se limiter au tourisme doux dans les vallées latérales : Economiesuisse, USAM, Remontées Mécaniques Suisses, Gastrosuisse, Hotelleriesuisse, Regiun surselva, HK Graubünden, Regionen Graubünden, etc.

⁶⁵ Définition floue de la notion de paysage: CdC, divers cantons, VLP-ASPAN, Positionnement des villes CH, COSAC (en partie), USP, WWF, etc.

⁶⁶ Parler davantage de la biodiversité : FP, PEE, Pro Natura, ASPO BirdLife, UVS, ACS, WWF, ASEP, SSS, Académies suisses des sciences, SSP, Metron AG, ChasseSuisse (corridors à faune), Ville de Berne, Ville de Zurich, etc. Avis analogue : Conseil fédéral.

2.5.7 Agriculture

Bon nombre de milieux consultés estiment que le Projet de territoire Suisse de 2011 néglige **l'importance sociale, paysagère, mais aussi économique de l'agriculture** ainsi que son développement⁶⁷. L'Union suisse des paysans avant tout juge que le document néglige la sécurité d'approvisionnement et la protection des surfaces les plus productives contre les constructions ; l'USP estime que des stratégies efficaces sont nécessaires pour stopper la disparition des terres cultivables et pour approvisionner à l'avenir la population en produits alimentaires de qualité malgré la raréfaction du sol. C'est surtout l'extension des agglomérations qui menace les terres cultivables. En outre, il faut mieux prendre en compte l'agriculture en sa qualité d'actrice déterminante de la physionomie des paysages suisses.

Selon l'UVS, la CdC, divers cantons et l'ASPAN, les grands espaces agricoles ne peuvent pas, à eux seuls, assurer **la sécurité alimentaire et protéger les terres cultivables**, contrairement à ce que suggère la carte 2 ; les surfaces utiles qui se trouvent dans les vallées, les régions de collines et à la montagne sont également indispensables. Le SAB et la CGCA soulignent en outre qu'il faut reconnaître à sa juste valeur le rôle polyvalent de l'économie montagnarde et alpestre (avis analogue : PS).

2.5.8 Énergie

La stratégie du Projet de territoire Suisse, qui consiste à anticiper le développement territorial et l'approvisionnement énergétique, est accueillie favorablement. Les gouvernements cantonaux adhèrent à cette démarche et considèrent aussi l'utilisation rationnelle de l'énergie comme un élément décisif pour l'approvisionnement énergétique futur (CdC).

Quelques prises de position critiquent toutefois l'affirmation selon laquelle il faut créer les conditions territoriales pour atteindre les objectifs de la **société à 2000 watts** (chap. 2.2 Projet de territoire Suisse, version 2011)⁶⁸. Selon l'USIE et les associations routières, cet objectif n'est pas une tâche de l'aménagement du territoire, les cantons et les communes ne disposant pas des bases légales requises (ASIG, ECO SWISS) ; il relève plutôt de la Constitution fédérale (Forum suisse de l'énergie) ou alors, il suffit d'une indication qualitative (CdC). ECO SWISS fait remarquer que 2000 watts tirés de centrales au charbon polluent plus l'environnement que 5000 watts tirés d'énergies renouvelables.

Les prises de position regrettent que le Projet de territoire Suisse ne mentionne pas la nécessité d'exploiter les **synergies entre les installations de production d'énergie et d'autres infrastructures** (p. ex. par combinaison du tracé des lignes électriques avec les corridors routiers et ferroviaires)⁶⁹.

Comme pour les infrastructures de transport, il faudrait, selon l'Association des entreprises électriques suisses (AES) que la stratégie concernée englobe aussi l'intégration dans l'espace européen pour les infrastructures de transport d'énergie. **L'intégration dans les réseaux européens de transport d'énergie** est centrale si la Suisse veut continuer à jouer son rôle de plaque tournante de l'énergie électrique et de « batterie » sur le marché européen de l'électricité (AES, Swisspower, Swissgrid). La collaboration territoriale des trois ni-

⁶⁷ Importance de l'agriculture négligée : USP, SSDA, SAB, SOB, VLP-ASPAN, CdC, ACS, CGSO, CGCA, Verts, PLR, CJB, Prométerre, AggloY, ADAEV, Pro Engiadina Bassa, Regiun surselva, cantons d'AI, BL, FR, JU, LU, VS, etc. (Conseil fédéral : sécurité alimentaire).

⁶⁸ Contre l'objectif de la « société à 2000 watts » : CdC, USIE, constructionsuisse, routesuisse, AS-TAG, Car Tourisme Suisse, Forum suisse de l'énergie, ASIG, FER, ECO SWISS, VSGP, etc.

⁶⁹ Exploiter les synergies : AES, WWF, Patrimoine suisse, Pro Natura, PVL, etc.

veaux administratifs de l'État dans le domaine de l'énergie est un aspect déterminant à cet égard.

Dans le domaine de la planification et de la coordination des installations de production d'énergie, quelques organisations exigent que l'on insiste plus sur la **pesée obligatoire des intérêts** entre la sécurité de l'approvisionnement énergétique et la protection des paysages (chap. 3.6 Projet de territoire Suisse)⁷⁰.

Il faudrait mieux mettre en évidence que l'aménagement du territoire peut créer les **conditions d'une utilisation rationnelle de l'énergie** (WWF, FP, avis analogue : AES). Un développement durable de l'urbanisation et des transports doit impérativement intégrer l'aspect de l'approvisionnement énergétique (AES, ASEP, Académies suisses des sciences). À propos du développement de l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti et des rénovations, il faudrait insister davantage sur la rénovation énergétique du patrimoine bâti (SIA) ; les démarches d'aménagement doivent, quant à elles, tenir compte des réseaux et des systèmes d'approvisionnement en énergie tels que l'électricité, le gaz naturel et le chauffage à distance. La coordination à long terme des exigences d'exploitation du sous-sol est importante notamment en rapport avec l'utilisation de la géothermie (AES).

Plusieurs organisations souhaitent des **lignes directrices pour les aspects territoriaux du développement énergétique ou un traitement plus approfondi des aspects énergétiques dans les plans directeurs**.⁷¹ Selon l'UVS, il faudrait créer des « plans directeurs énergétiques » cantonaux et communaux. L'ACS et le SAB souhaitent un cadre stratégique ou des « lignes directrices stratégiques » pour les énergies renouvelables dans le Projet de territoire Suisse (ASEP : pour des lignes directrices hors Projet de territoire Suisse). L'ASIG et le Forum suisse de l'énergie demandent explicitement des conditions-cadres également pour la production des énergies traditionnelles, puisque celles-ci demeureront importantes durant plusieurs décennies encore. L'AES et Swisspower demandent que le Projet de territoire Suisse constitue un référentiel contraignant pour les projets d'infrastructure au service de la sécurité d'approvisionnement (demande analogue de Swissgrid : base pour des corridors énergétiques). Swisspower demande en plus un « plan général Énergie Suisse » du Conseil fédéral, qui permettrait notamment de définir des conditions cadres uniformes pour les énergies renouvelables dans les plans directeurs et sectoriels. Selon l'AES, il faudrait, sur la base du Projet de territoire Suisse, désigner dans les plans directeurs et sectoriels des corridors combinés pour les infrastructures de transport et d'énergie, en particulier les lignes à haute tension, ainsi que des espaces pour les centrales éoliennes, des petites centrales hydroélectriques et de pompage-turbinage. L'AES demande que le chapitre consacré aux territoires d'action (chap. 4 Projet de territoire Suisse, 2011) mentionne les espaces et les lignes destinés par exemple aux centrales éoliennes et aux petites centrales hydroélectriques (avis analogue : ufs). Elle souhaite également trouver dans les recommandations aux trois niveaux de l'État (chap. 5 Projet de territoire Suisse) des mandats enjoignant la Confédération d'élaborer des plans sectoriels de l'énergie, les cantons de compléter leurs plans directeurs et les villes et communes leurs plans d'affectation (avis analogue : ASIG).

Quelques-uns des organismes consultés souhaitent que soit abordé l'**approvisionnement énergétique décentralisé**, appelé à jouer un rôle plus important ; ils souhaitent par exemple voir apparaître dans le Projet de territoire Suisse l'exploitation des rejets thermiques locaux (p. ex. usines d'incinération des ordures, géothermie) ainsi que les énergies renouvelables

⁷⁰ Pesée obligatoire des intérêts : CdC, UVS, WWF, Pro Natura, Patrimoine suisse, Municipalité de Lausanne, Ville de La Chaux-de-Fonds, etc., CFMH (également favorable à la mention de la protection du patrimoine et des monuments).

⁷¹ Pour des plans directeurs complétés par aspects énergétiques : UVS, Verts, Suisse Éole, AES, etc.

disponibles localement comme le bois et la biomasse⁷².

D'autres organismes consultés sont favorables à un développement de l'**énergie hydraulique**, souvent en se référant à la sortie du nucléaire ; ils demandent la suppression du mot « modéré » (chap. 3.6 Projet de territoire Suisse, version 2011)⁷³. Les associations de protection de l'environnement se prononcent contre une extension de l'énergie hydraulique (ASPO Bird-Life) ou estiment que la pression exercée sur les derniers cours d'eau inexploités ne doit pas être accrue (WWF, ASEP, PEE, PS).

La Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux (SSIGE) relève l'importance de l'**eau potable** et propose d'intégrer comme stratégie la coordination de l'approvisionnement en eau et de l'aménagement du territoire. L'ACS, l'UVS et l'ASEP jugent qu'il manque encore dans le Projet de territoire Suisse des précisions sur les **infrastructures de communication**, tels que les réseaux à fibre optique.

2.5.9 Territoires d'action

De nombreuses institutions et organisations consultées jugent utile et innovante l'idée de distinguer douze territoires d'action et de proposer des stratégies qui leur sont spécifiques. Ils sont d'avis qu'intensifier la collaboration dans des territoires d'action est une approche adéquate pour renforcer la cohésion nationale et développer des partenariats (SAB) ou pour relever les défis du pays dans l'intérêt de l'ensemble de la population (UVS).

Pour quelques organisations, le rôle que les territoires d'action sont appelés à jouer à l'avenir dans le développement territorial n'est pas suffisamment clair⁷⁴. Selon l'Association Métropole Suisse, la Conférence métropolitaine Zurich et l'Association des présidents de commune du canton de Zurich (GPV ZH), il faudrait notamment répondre aux questions suivantes : Où résident les synergies, où sont les différences entre les espaces métropolitains ? Comment les territoires d'action peuvent-ils unir leurs forces et quel est le rôle de la Confédération dans ce contexte ? La COSAC, la HSR-CH et certains cantons proposent de présenter de manière plus concrète la contribution des différents territoires d'action au développement territorial suisse. La CdC estime qu'il faut davantage mettre en évidence l'équivalence des différents territoires d'action et de relever le rôle prépondérant joué par les notions de partenariat et de solidarité entre les espaces urbains et ruraux ainsi qu'entre les différentes régions d'un territoire d'action.

Plusieurs organismes consultés estiment que les **modalités de collaboration à l'intérieur des territoires d'action et entre eux** ne sont pas assez clairement définies⁷⁵. Certaines questions relatives à la mise en œuvre ne sont pas suffisamment claires (OEPR), on ignore encore qui sont les acteurs des territoires d'action (FSU). La SSDA relève par exemple que les activités dans les différents territoires d'action sont bien décrites, mais non la manière dont les acteurs d'un territoire d'action se mettent d'accord sur les objectifs communs, les stratégies et leur mise en œuvre. Selon les représentants des communes (ACS, VSGP, etc.), il serait souhaitable de créer des incitations qui poussent les communes à collaborer

⁷² Énergie locale : VLP-ASPAN, Positionnement des villes CH, ACS, AES, Académies suisses des sciences, municipalité de Lausanne, etc.

⁷³ Engagement clair en faveur du développement de l'énergie hydraulique : CdC, SAB, PDC, HK Graubünden, Regiun Surselva, AES, municipalité de Lausanne, etc.

⁷⁴ Définir clairement le rôle des territoires d'action : Association Métropole Suisse, Conférence métropolitaine Zurich, GPV ZH, COSAC, FSU, OEPR, cantons de FR, VS, ville de Lucerne, etc.

⁷⁵ Expliquer la collaboration dans ou entre les territoires d'action : UVS, FSU, ACS, OEPR, Conférence métropolitaine Zurich, SSDA, UNIL, Remontées Mécaniques Suisses, ASPO BirdLife, etc.

davantage au niveau régional et tripartite dans le domaine du développement territorial. Diverses organisations soulignent en même temps que la collaboration dans les territoires d'action doit être volontaire⁷⁶.

Plusieurs organismes consultés sont d'avis que la **délimitation des territoires d'action** (périmètre) n'est pas toujours compréhensible (cf. chapitre « Cartes » ci-dessous)⁷⁷; comment les territoires d'action sont-ils formés ? Représentent-ils un état visé ou actuel (COSAC) ? Certaines prises de position font remarquer un manque de cohérence méthodologique (CdC, CGSO). D'autres ne comprennent pas bien si chaque territoire d'action constitue aussi un espace fonctionnel : selon le SAB, il s'agit plutôt de scénarios que de délimitations concrètes, et les territoires d'action (comme sur la carte 1) n'auraient rien à voir non plus avec les espaces fonctionnels discutés dans le cadre de la deuxième révision partielle de la LAT. Selon la CGCA encore, les délimitations des territoires d'action ne correspondent pas forcément aux espaces fonctionnels. Pour quelques organisations, les quatre territoires d'action à caractère métropolitain suivent certes une approche fonctionnelle, mais les territoires d'action caractérisés par des villes de petite et de moyenne dimension ainsi que ceux à caractère alpin sont plutôt délimités en fonction de leur structure économique (CGSO, ArcJurassien.ch).

Quelques organisations jugent même **arbitraire** la division de la Suisse en douze territoires d'action : il manque des critères objectifs pour cette division (USAM), les territoires d'action s'alignent trop unilatéralement sur le trafic pendulaire et ne conviennent ni à tous les types de fonctions ni aux espaces ruraux ; selon certaines critiques (USP, avis analogue : SSE), si l'on veut utiliser la délimitation en territoires d'action, il faudrait aussi en définir pour d'autres fonctions (p. ex. régions de soins de santé). Gastrosuisse propose leur suppression pure et simple parce qu'ils ne correspondraient à aucune réalité vécue et qu'ils ne peuvent pas réellement être décrits.

Pour certaines organisations, on parle trop peu des **interconnexions** ou des **superpositions** (qui existent dans la réalité) de territoires d'action ainsi que des « **zones intermédiaires blanches** » (inexistantes dans la réalité) de la carte 1⁷⁸. Ce sont des phénomènes dont il faut parler si l'on veut obtenir une image globale de la Suisse (COSAC, NWRK, avis analogue : Conseil fédéral). Les relations fonctionnelles entre les territoires d'action et leurs fonctions complémentaires devraient être traitées de manière plus approfondie puisqu'elles sont essentielles pour la cohésion nationale (CGSO). La CGSO cite comme exemple les interconnexions importantes, mais insuffisamment traitées, qui existent entre Genève et les territoires d'action à caractère alpin, entre Lausanne et le Sud fribourgeois ou entre l'Arc jurassien et ses pôles que sont Genève, Lausanne, Berne et surtout Bâle. Il existe aussi des interconnexions fortes (« axes stratégiques ») entre le canton de Zurich et le sud-est de la Suisse en ce qui concerne l'énergie et le tourisme (CdC, COSAC, GR). Il y a en outre, dans le Haut-Valais, des superpositions entre les territoires d'action de la ville fédérale et du sud-ouest de la Suisse ou encore, dans la vallée de Conches, entre le sud-ouest de la Suisse et le territoire d'action du Gothard (SAB). Le SAB suggère de décrire pour chaque territoire d'action les régions qu'il englobe et les superpositions existantes, ce qui permettrait p. ex. de classer plus clairement Obwald et Nidwald, les deux Appenzell et Glaris. Les zones intermédiaires sont souvent des espaces qui font face à d'importants défis (croissance démographi-

⁷⁶ Collaboration volontaire dans les territoires d'action : ACS, Regiun Surselva, USIE, construction-suisse, etc.

⁷⁷ Méthodologie de délimitation confuse : CGSO, CdC, CGCA, SAB, Arcjurassien.ch, OEPR, Académies suisses des sciences, etc.

⁷⁸ Parler des interconnexions, des superpositions et des zones intermédiaires : Conseil fédéral, CdC, COSAC, UVS, SAB, CGCA, NWRK, CGSO, HSR-CH, SSE, FSU, OEPR, Travail.Suisse, Remontées Mécaniques Suisses, Regionen Graubünden, Regiun surselva, Arcjurassien.ch, RVS/ARL, cantons d'AG, AI, BL, FR, GL, GR, VD, VS, ZH, ville de Fribourg, etc.

que et économique), comme le Sud fribourgeois, la Broye, le Chablais, le Gros-de-Vaud, la vallée inférieure de la Reuss et la vallée supérieure du Rhin (CGSO, CGCA).

D'autres avis de principe exigent p. ex. de mieux exposer l'importance des territoires d'action comme places économiques et industrielles (régionales), de mieux tenir compte du paysage et de la biodiversité, de la question de l'énergie ou encore de la qualité du milieu bâti, des zones de détente et du paysage.

De **nombreuses propositions de détail** (environ 450) concernent les stratégies des douze territoires d'action (chap. 4.1 à 4.3.3 Projet de territoire Suisse). Il s'agit surtout de compléments et de précisions. Ces compléments concernent avant tout les infrastructures de transport ainsi que la protection ou l'exploitation du paysage.

Bon nombre de prises de position, dont celles de la CdC et de l'ACS, soulignent que les stratégies **ne doivent pas être prises au sens de directives**, mais de suggestions.

2.5.10 Cartes

En principe, les prises de position estiment que les cartes constituent un élément important du Projet de territoire Suisse. Néanmoins, on compte quelques réserves et de nombreuses propositions (environ 420) en vue d'adaptations au niveau des détails.

Réserves de principe (sur plusieurs cartes)

Plusieurs organismes consultés estiment que la **pertinence stratégique** des cartes est trop faible, notamment celle des cartes 2 (urbanisation et paysage) et 4 (raccordement à l'espace européen). Par ailleurs, les cartes ne sont pas suffisamment différenciées pour distinguer facilement l'état actuel des stratégies⁷⁹. Si la COSAC approuve l'approche qui consiste à résumer le contenu du Projet de territoire Suisse sous forme synoptique (cartes 1, 2, 3), elle suggère d'accroître la pertinence stratégique des cartes, encore trop proches de la situation de référence. Enfin, il conviendrait, selon elle, d'indiquer plus explicitement que la carte 1 (territoires d'action et polycentrisme) est la carte principale (avis analogues : CGCA, cantons de ZH, AR).

La SIA et les Académies suisses des sciences suggèrent de mieux faire ressortir dans les cartes (p. ex. carte 3) la stratégie centrale du Projet de territoire suisse, selon laquelle il faut coordonner le développement de l'urbanisation et celui des infrastructures de transport.

Quelques-uns des organismes consultés estiment qu'il est possible de renoncer entièrement à la **carte 4** ou qu'elle peut être intégrée à la carte 3, puisque la carte 4 ne représente que la situation initiale et non une stratégie⁸⁰.

Certains cantons - notamment - demandent une meilleure **coordination des cartes du Projet de territoire Suisse avec les conceptions de l'organisation du territoire et les plans directeurs cantonaux**⁸¹. Ils sont d'avis que cette coordination devrait s'effectuer en concer-

⁷⁹ Critique de la pertinence des cartes au niveau stratégique : COSAC, CdC, CGCA, CGSO, SIA, Région Graubünden, cantons de ZH, FR, AR, AI, etc.

⁸⁰ Pour la suppression de la carte 4 ou son intégration à la carte 3 : COSAC, cantons de ZH, AR, AI, TG, etc.

⁸¹ Pour une coordination avec les plans directeurs cantonaux : CdC, COSAC, cantons d'AI, AR, BL, SO, TG, ZH ; IBK et ROK-B (IBK et ROK-B étant également favorables à une coordination avec les visions de développement autrichiennes et allemandes pour la région du lac de Constance), etc.

tation directe avec les spécialistes cantonaux de l'aménagement du territoire. Ils invoquent un besoin de coordination notamment en ce qui concerne la désignation et la délimitation des « grands espaces agricoles », le nombre et le choix des centres touristiques alpins et des centres ruraux (cartes 1, 2 et 3) ainsi que les réseaux de villes de la carte 1. Certains cantons jugent en outre que l'attribution de certaines localités aux territoires d'action est incorrecte.

Plusieurs organisations trouvent que **le choix des centres est imprécis** : on ne sait pas selon quels **critères** ou sur la base de quelles données les centres ruraux, les centres touristiques alpins et les centres de petite et de moyenne dimension ont été définis ; ces choix doivent donc être réexaminés⁸².

D'autres prises de position proposent d'intégrer **des centres supplémentaires**, surtout ruraux ou touristiques alpins (p. ex. Pizol, Flumserberge), parfois en se référant aux conceptions cantonales d'organisation du territoire⁸³.

Carte 1

Les **périmètres** des territoires d'action suscitent plusieurs propositions. Selon certaines organisations consultées, une partie des périmètres devraient être contrôlés ou étendus⁸⁴. Selon d'autres, les périmètres doivent être adaptés aux situations existantes, notamment dans les aires métropolitaines et dans la région de la ville fédérale. Il faut par exemple étendre le territoire d'action de la région de la ville fédérale jusqu'à Brigue-Viège-Naters, à La Chaux-de-Fonds et à la région du Réseau urbain neuchâtelois (RUN) et agrandir l'espace métropolitain zurichois jusqu'au-delà de la frontière nationale (y compris Schaffhouse et certaines parties de la Thurgovie) et en direction de Lucerne⁸⁵.

Plusieurs organismes consultés sont d'avis qu'il faudrait représenter graphiquement les interconnexions ou les « **superpositions** » de territoires d'action et qu'il ne peut y avoir en réalité aucune « zone intermédiaire blanche »⁸⁶. La COSAC justifie ainsi cette exigence : il n'existe pas en réalité de « no man's land » entre les territoires d'action, mais bien des zones de transition qui s'orientent vers l'un ou l'autre pôle suivant le domaine d'activité ; la COSAC estime que certaines localités de ces régions endossent une importante fonction de liaison et cite l'exemple de l'Arc jurassien, de la plaine de la Broye, du Haut-Valais, de l'Oberland bernois et l'Oberaargau (cf. chapitre « Territoires d'action » ci-avant).

Quelques prises de position relèvent que les **réseaux de villes** représentés sur la carte 1 et les liaisons ne sont pas toujours compréhensibles⁸⁷. Les cantons romands (CGSO) critiquent le fait que le réseau existant des villes romandes ne soit pas visible, bien qu'il constitue un élément important de la structure polycentrique de la Suisse (avis analogues : RVAJ, Ag-

⁸² Revérifier le choix des centres : CdC, COSAC, AI, AR, FR, TG, ZH, Arcjurassien.ch, FSU section romande, etc.

⁸³ Ajouter de nouveaux centres : ACS, CJB, IBK, ROK-B, Region Appenzell AR – St. Gallen – Bodensee, Region Sarganserland-Werdenberg, Ferienregion Heidiland, cantons d'AI, AR, BE, FR, SG, TG, UR, VS, communes de Flums, Unterterzen, Airolo, Mesocco, VSGP, Vorarlberger Landesregierung, etc.

⁸⁴ Contrôler les périmètres (au minimum) : CdC, IBK, ROK-B, Arcjurassien.ch, AggloY, NWRK, Aareland, Zofingenregio, ERR Raumplaner, cantons de BE, BL, etc.

⁸⁵ Étendre les périmètres : Conférence métropolitaine Zurich, HSR-CH, Association Métropole Suisse, cantons de VS, LU, SH, TG. Le canton de BE est favorable à son extension jusqu'à Langenthal et à Langnau.

⁸⁶ Pour les superpositions, contre les zones intermédiaires « vides » : COSAC, CGCA, NWRK, CGSO, HSR-CH, Arcjurassien.ch, AggloY, cantons d'AI, AR, BS, BL, BE, TG, VS, etc.

⁸⁷ Réseaux de villes représentés sur la carte 1 incompréhensibles : CdC, CGSO, NWRK, cantons d'AI, AR, BE, BL, BS, LU, ZG, etc.

gloY). Pour les cantons de Berne et de Bâle-Campagne, il est p. ex. impossible de comprendre pourquoi Zurich est reliée à Milan et à Coire alors qu'il manque les liaisons entre Berne, Bâle et Zurich. Les Académies suisses des sciences et la SIA estiment que les réseaux de villes tiennent trop la vedette du point de vue graphique. Selon l'ASPAN et le Positionnement des villes CH, il faut encore clarifier le rôle des réseaux de villes dans le système polycentrique et par rapport aux territoires d'action, tandis que l'UVS notamment pense qu'il est possible de renoncer à la notion de réseaux de villes, puisque les territoires d'action occupent maintenant le premier plan⁸⁸.

Carte 2

La typologie spatiale de la carte 2 est en principe bien accueillie, mais certaines inscriptions sont jugées non pertinentes. Des propositions d'amendement pour presque tous les types de paysages et de milieux bâtis représentés ont été formulées : il s'agit souvent d'agrandir, de réduire ou de déplacer certains signes caractéristiques – p. ex. les espaces agricoles, les grands espaces naturels ou les espaces périurbains – dans certaines régions.

Plusieurs organismes consultés indiquent ne pas comprendre comment les « grands espaces agricoles », les « grands paysages de collines » et les « paysages ruraux » sont délimités les uns par rapport aux autres (cf. chapitre « Paysage »).

On estime notamment que **l'espace rural** est trop peu différencié ; c'est ainsi que l'espace alpin est « presque exclusivement jaune », comme le relève par exemple Pro Engiadina Bassa, ce qui signifie qu'il est qualifié essentiellement de « grand paysage naturel » à protéger⁸⁹. Dans le nord-est de la Suisse, ce sont surtout les délimitations entre espace périurbain, grands espaces agricoles et paysages de collines qui sont jugées erronées. L'indispensable développement de l'espace rural y apparaît trop peu représenté⁹⁰.

Certaines prises de position souhaitent rendre mieux visible l'importance de **l'agriculture**, notamment dans l'espace alpin et dans l'Arc jurassien⁹¹.

La SIA et les Académies suisses des sciences critiquent le fait que les **réseaux de transport** et l'accessibilité ne soient pas représentés⁹².

Carte 3

Concernant la carte 3, la CdC et l'ATE p. ex. jugent inadéquate la **représentation commune de la route et du rail**.

Le nord-est de la Suisse demande de tracer le périmètre du RER saint-gallois de manière à mieux mettre en évidence sa composante transfrontalière. Selon certains cantons, les périmètres des réseaux RER de Bâle et de Zurich devraient aussi être agrandis pour que la réalité soit mieux représentée⁹³. En revanche, le Positionnement des villes CH, la Ville de Zurich, la GPV ZH et la FSU constatent que les cercles des hachures qui représentent le RER prêtent à confusion : il faut fixer des limites étroites à l'extension des RER en surface étant

⁸⁸ Renoncer à la notion des « réseaux de villes » : UVS, Conférence métropolitaine Zurich, Association Métropole Suisse, ville de Zurich, GPV ZH.

⁸⁹ Avis analogue : Region Sarganserland-Werdenberg. Cf. chapitre « Espace rural » ci-dessus.

⁹⁰ Critique notamment de TG, SG, Region Appenzell AR – St. Gallen – Bodensee, ERR Raumplaner

⁹¹ Mieux représenter l'agriculture : SAB, CGCA, CGSO, Arcjurassien.ch, etc.

⁹² La NWRK regrette que l'accessibilité ne soit pas représentée sur la carte 1.

⁹³ Demandes concernant le RER saint-gallois : IBK, Region Appenzell AR – St. Gallen – Bodensee, Vorarlberger Landesregierung, cantons d'AI, AR, SG. Concernant les RER bâlois et zurichois : NWRK, cantons de BL, JU, GL, etc.

donné l'étalement urbain qu'elle entraîne ; le texte tient certes compte de cette demande, mais les cercles généreux de la carte suggèrent l'inverse.

Les autres revendications concernant l'intégration de **corridors supplémentaires** et d'**importantes liaisons nationales et internationales** ou la requalification de certaines liaisons : la ligne du pied du Jura devrait par exemple être classée comme corridor et non comme « autre liaison nationale »⁹⁴.

Carte 4

Quelques prises de position demandent que la carte 4 intègre des **liaisons internationales supplémentaires**, par exemple la liaison Zurich-Buchs-Innsbruck-Vienne (ZH), St-Gall – Stuttgart (IBK), l'axe nord-sud par Lucerne (ACS), la liaison La Chaux-de-Fonds – Besançon (RUN, ville de La Chaux-de-Fonds) ainsi que les liaisons Genève-Lausanne-Milan (GE) et Milan-Berne-Belfort-Luxembourg (JU). Le SAB notamment demande la mention des passages du Grand-St-Bernard et du San Bernardino.

L'AES demande en outre que cette carte affiche l'**infrastructure énergétique** (gazoducs et réseau électrique).

⁹⁴ Autres corridors et liaisons : UTP, Region Appenzell AR – St. Gallen – Bodensee, IBK, ROK-B, cantons de SH, SG, ZH, Regiun surselva, etc. Ligne du pied du Jura : CGSO, NWRK, JU, NE, Ville de Delémont, Municipalité de Lausanne, Ville de La Chaux-de-Fonds, Ville du Locle.

2.6 Annexe

2.6.1 Liste des prises de position reçues

Nom de l'organisation	Abréviation
Prises de position consolidées	
Conseil Fédéral	CF
Conférence des Gouvernements Cantonaux	CdC
Association des Communes Suisses	ACS
Union des Villes Suisses	UVS
Organisations nationales transport	
Association suisse des ingénieurs et experts en transports	SVI
Association suisse des transports routiers	ASTAG
Automobile Club der Schweiz	ADCS
CarTourisme Suisse	
Chemins de fer fédéraux suisses	CFF
Fédération routière suisse FRS	routesuisse
Fondation Suisse Mobile	
Initiative des Alpes (Iniziativa da las alps)	
Touring Club Schweiz	TCS
Union des transports publics	UTP
Union professionnelle suisse de l'automobile	UPSA
Organisations nationales culture	
Archéologie Suisse	
Commission fédérale des monuments historiques	CFMH
Patrimoine Suisse	
Société suisse des ingénieurs et des architectes	SIA
Société suisse des ingénieurs et des architectes, société spécialisée de la forêt	SSF
Organisations nationales environnement	
Aqua Viva	
Amis de la nature Suisse	
ASPO BirdLife Suisse	BirdLife
Association suisse des géologues	CHGEOL
Association suisse des professionnels de l'environnement	ASEP
Association Transports et Environnement	ATE
ChasseSuisse	
Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage	CDPNP
Fédération Suisses des Architectes Paysagistes	FSAP
Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage	FP
Helvetia Nostra	
Organisation de l'économie suisse pour la protection de l'environnement, la sécurité et la santé au travail	ECO SWISS
Professionnelles en Environnement	PEE
Pro Natura	
Société Suisse de Pédologie	SSP
Société Suisse de Spéléologie	SSS
WWF Suisse	WWF

Organisations nationales économie / agriculture	
Association Suisse des Locataires	ASLOCA
Economiesuisse	
Fédération suisse du tourisme	FST
Gastrosuisse	
Groupement suisse pour les régions de montagne	SAB
Hotelleriesuisse	
L'organisation économique du secteur suisse chimie-pharma biotech	Scienceindustries
L'organisation nationale de la construction	constructionsuisse
Remontées Mécaniques Suisses	RMS
Société Suisse de Droit Agraire	SSDA
Société Suisse des Entrepreneurs	SSE
Société suisse des propriétaires fonciers	HEV
Swissmem	
Travail Suisse	
Union suisse des arts et métiers	USAM
Union Suisse des Installateurs-Électriciens	USIE
Union suisse des paysans	USP
Union syndicale suisse	USS
Organisations nationales énergie	
Association Suisse de l'Industrie Gazière	ASIG
Association des entreprises électriques suisses	AES
Forum suisse de l'énergie	
L'association pour la promotion de l'énergie éolienne en Suisse	Suisse Éole
Société coopérative nationale pour le stockage des déchets radioactifs	Nagra
Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux	SSIGE
Swissgrid	
Swisspower	
Organisations nationales aménagement du territoire	
Association suisse pour l'aménagement national	ASPAN
Conférence Suisse des Aménagistes Cantonaux	COSAC
Conseil de l'organisation du territoire	COTER
Fédération suisse des urbanistes	FSU
Positionnement des villes CH / Städteposition CH	
Organisations régionales économie / agriculture	
Aargauische Industrie- und Handelskammer	AIHK
Association pour le développement des activités économiques de la vallée de Joux	ADAEV
Association vaudoise de promotion des métiers de la terre	Prométerre
Centre Patronal	
Chambre genevoise immobilière	CGI
Chambre vaudoise des arts et métiers	CVAM
Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie	CVCI
Fédération des Entreprises Romandes	FER
Ferienregion Heidiland (Heidiland Tourismus AG)	
Gewerbeverband des Kantons Luzern	KGL
Handelskammer und Arbeitgeberverband Graubünden	HK Graubünden
Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell	IHK St. Gallen-Appenzell
Solothurnischer Bauernverband	SOBV

Organisations régionales de transports	
Rhätische Bahn AG	RhB
Organisations régionales d'aménagement du territoire	
ASPAN, Gruppo regionale Ticino	ASPAN-TI
Fachverband Schweizer RaumplanerInnen, Sektion Mittelland	FSU Sektion Mittelland
Fédération suisse des urbanistes, Section romande	FSU Section romande
Raumplanungsgruppe Nordostschweiz	RPG-NO
Autres organisations régionales	
AareLandRat	AareLand
Arcjurassien.ch	
Association Métropole Suisse	
Association pour le Développement du Nord vaudois	ADNV
Conférence métropolitaine Zurich	
Conseil du Jura Bernois	CJB
Die Regionen Graubünden	
Pro Engiadina Bassa	
Region Appenzell AR – St. Gallen – Bodensee	
Regio Basilensis	Regbas
Regionalkonferenz Bern-Mittelland	
Regionalkonferenz Oberland-Ost	
Regionalplanung Zürich und Umgebung	RZU
Regionalverband See / Association Régionale du Lac	RVS/ARL
Regionalverband Zofingenregio	
Région Capitale Suisse	HSR-CH
Region Sarganserland-Werdenberg	
Regiun Surselva	
Region Toggenburg	Toggenburg.ch
Réseau des villes de l'arc jurassien	RVAJ
Réseau urbain neuchâtelois	RUN
Parties	
Les Verts – Parti écologiste Suisse	Les Verts
Parti Démocrate-Chrétien	PDC
Parti Libéraux-Radicaux	PLR
Parti socialiste Suisse	PS
Parti vert/libéraux Suisse	Vert/libéraux / PVL
Umweltfreisinnige St. Gallen	ufs
Cantons et organisations cantonales	
Conférence des Gouvernements cantonaux de la Suisse du Nord-Ouest (Nordwestschweizer Regierungskonferenz)	NWRK
Conférence gouvernementale des cantons alpins	CGCA (RKGK)
Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale	CGSO
Conseil d'État Canton de Genève	GE
Gouvernement Canton du Jura	JU
Conseil d'État Canton de Neuchâtel	NE
Conseil d'État Canton de Valais	VS
Conseil d'État Canton de Vaud	VD
Il Consiglio di Stato Cantone Ticino	TI
Kanton Appenzell Innerrhoden, Landammann und Standeskommission	AI

Regierung des Kantons Graubünden	GR
Regierung des Kantons St. Gallen	SG
Regierungsrat Appenzell Ausserrhoden	AR
Regierungsrat des Kantons Aargau	AG
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft	BL
Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt	BS
Regierungsrat des Kantons Bern	BE
Regierungsrat des Kantons Glarus	GL
Regierungsrat des Kantons Luzern	LU
Regierungsrat des Kantons Nidwalden	NW
Regierungsrat des Kantons Obwalden	OW
Regierungsrat des Kantons Schwyz	SZ
Regierungsrat des Kantons Solothurn	SO
Regierungsrat des Kantons Thurgau	TG
Regierungsrat des Kantons Uri	UR
Regierungsrat des Kantons Zug	ZG
Regierungsrat des Kantons Zürich	ZH
Regierungsrat Kanton Schaffhausen	SH
Staatsrat Kanton Freiburg / Conseil d'État Canton de Fribourg	FR
San Gottardo (Cantons du Gotthard)	San Gottardo
Villes	
Agglomerationskommission der Stadt Bern	AKO
Conseil communal de La Chaux-de-Fonds	Ville de La Chaux-de-Fonds
Conseil communal de la Ville de Bulle	Ville de Bulle
Conseil communal de la Ville de Delémont	Ville de Delémont
Conseil communal de la Ville de Fribourg	Ville de Fribourg
Conseil communal de la Ville du Locle	Ville du Locle
Gemeinderat Stadt Bern	Stadt Bern
Gemeinderat Stadt Biel	Stadt Biel
Gemeinderat Stadt Thun	Stadt Thun
Municipalité de Lausanne	
Stadtrat Rapperswil-Jona	Rapperswil-Jona
Stadtrat Stadt Aarau	Stadt Aarau
Stadtrat Stadt Baden	Stadt Baden
Stadtrat Stadt Luzern	Stadt Luzern
Stadtrat Stadt Winterthur	Stadt Winterthur
Stadtrat Stadt Zug	Stadt Zürich
Stadtrat Stadt Zürich	Stadt Zürich
Ville de Lancy, Conseil administratif	Ville de Lancy
Ville de Sion, Le Président	Ville de Sion
Communes et organisations communales régionales	
Agglomération d'Yverdon-les-Bains	AggloY
Commune de Chézard-Saint-Martin	
Commune di Aiolo	
Commune di Mesocco	
Einwohnergemeinde Cham	
Einwohnergemeinde Giswil / Gemeindepräsidienkonferenz Obwalden	
Gemeinde Flums	
Gemeinde Horw	

Gemeinde Küsnacht ZH	
Gemeinde Lyss	
Gemeinde Ostermundigen	
Gemeinde Regensdorf	
Gemeinde Riehen	
Gemeinde Volketswil	
Gemeinderat Neuhausen am Rheinfall	
Gemeinderat Unterterzen	
Region Luzern West	
Verband Bernischer Gemeinden	
Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich	GPV ZH
Vereinigung der St. Galler GemeindepräsidentInnen	VSGP
Science et bureaux d'aménagement du territoire	
Académies suisses des sciences	
ERR Raumplaner FSU SIA	ERR Raumplaner
Institut pour le développement territorial	IRAP
Metron AG	
Société Suisse d'études pour l'organisation de l'espace et la politique régionale	OEPR
Université de Lausanne	UNIL
Organisations transfrontalières	
Internationale Bodensee-Konferenz	IBK
Internationales Aktionskomitee Bahnverbindung Engadin-Vinschgau	AK Engadin-Vinschgau
Mouvement pour les villes	
Raumordnungskommission Bodensee	ROK-B
Regionalverband Hochrhein-Bodensee	
Autorités étrangères	
Amt der Tiroler Landesregierung	
Amt der Vorarlberger Landesregierung	
Baden-Württemberg Ministerium für Verkehr und Infrastruktur	
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	
Conseil régional de Franche-Comté	Franche-Comté
Stabstelle Landesplanung Fürstentum Liechtenstein	SLP Fürstentum Liechtenstein