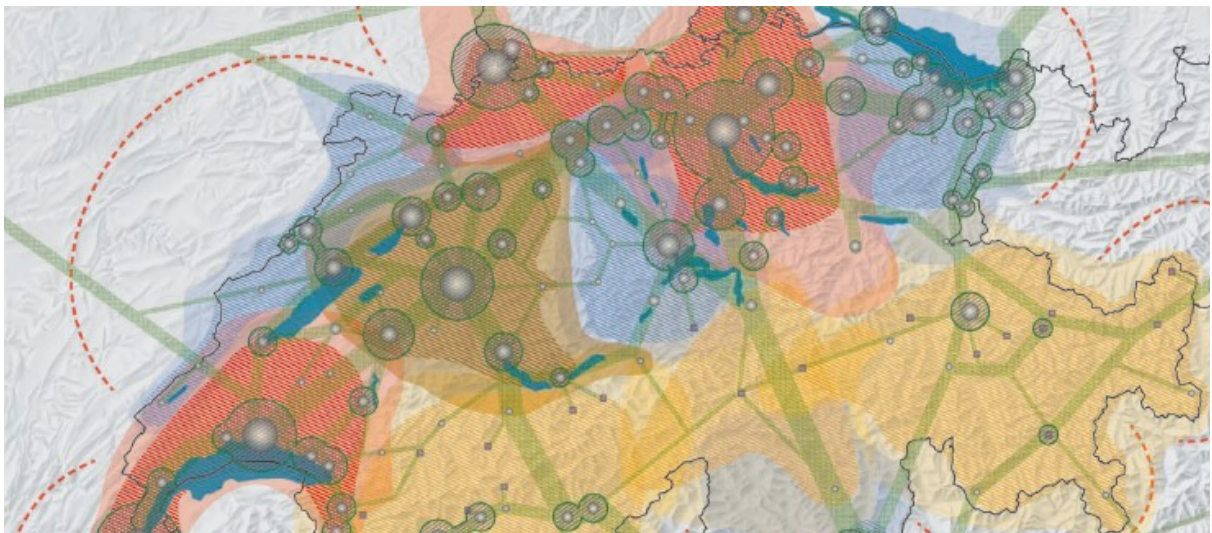


Rapport quinquennal Projet de territoire Suisse

Version définitive



Berne, le 22 mai 2018

Impressum

Donneur d'ordre

Office fédéral du développement territorial (ARE)
3003 Berne

Mandataires

BHP Raumplan AG
Fliederweg 10
Case postale 575
3000 Berne 14

Hochschule Luzern - Wirtschaft
Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR
Zentralstrasse 9
Postfach 2940
6002 Lucerne

Rédaction

Georg Tobler, BHP Raumplan AG, chef de projet
Florian Schuppli, BHP Raumplan AG, collaborateur spécialisé
Stefan Lüthi, Hochschule Luzern, référent

Table des matières

1. Objet et buts	5
2. Etat des lieux	7
2.1 Comment le Projet de territoire Suisse est-il vécu ?	7
2.2 Forces et faiblesses, opportunités et risques	15
2.3 Appréciation	16
3. Priorités thématiques pour 2018 – 2022	18
3.1 Intensifier le discours tripartite	18
3.2 Champs d’observation	18
4. Perspectives	20
5. Requête aux organisations partenaires	20

1. Objet et buts

Projet de territoire Suisse

Le Projet de territoire Suisse, publié le 20 décembre 2012 par la Confédération, les cantons, les villes et les communes, se veut un cadre de référence et une aide à la décision en matière d'aménagement du territoire pour les trois niveaux de l'Etat.

En vertu du Projet de territoire Suisse, la Confédération, les cantons, les villes et les communes s'engagent à poursuivre le dialogue tripartite. Ils examinent tous les cinq ans l'état de réalisation du Projet de territoire Suisse et la nécessité de l'adapter.

Groupe de projet tripartite

Pour la suite des travaux tripartites, les instances compétentes des organisations partenaires du Projet de territoire Suisse (Confédération, CdC, DTAP, UVS et ACS) ont institué en 2013 un groupe de projet dans lequel ils sont tous représentés et qui est placé sous l'égide de l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Le groupe de projet s'est vu confier diverses tâches de coordination et d'information. En plus de documenter et de suivre les travaux en cours et terminés, il lui revient, si nécessaire, d'informer les instances politiques des organisations partenaires et le grand public quant à l'application du Projet de territoire Suisse.

Le groupe de projet tripartite est par ailleurs chargé d'identifier d'éventuels besoins d'intervention et de donner des impulsions pour le développement du Projet de territoire Suisse. Ces cinq dernières années, les ressources lui ont toutefois manqué pour mener à bien l'ensemble de ces tâches.

Rapports annuels

Des explications relatives à l'application du Projet de territoire Suisse ont été intégrées aux rapports annuels publiés entre 2013 et 2016.¹

Rapport quinquennal

Le groupe de projet rédige en outre tous les cinq ans un rapport sur l'état d'application du Projet de territoire Suisse et sur les éventuels besoins en termes de développement de celui-ci.

Buts et destinataires du rapport quinquennal

Le présent rapport brosse un état des lieux critique de l'importance et du niveau d'application du Projet de territoire Suisse. Il ne prétend nullement livrer une évaluation exhaustive du Projet de territoire Suisse. Il n'a pas non plus vocation à être un rapport d'activité couvrant tous les champs d'action du Projet de territoire.

Il s'adresse aux politiques et aux spécialistes ayant à traiter de l'application et de l'évolution du Projet de territoire Suisse.

Démarche

Un groupe de travail tripartite a établi le rapport selon une approche itérative. Pour ce faire, il s'est appuyé sur un sondage commandé en 2016 par l'ARE.² Un atelier, ouvert à un cercle élargi, a par ailleurs été organisé afin de définir l'orientation à donner au rapport. L'adoption du rapport relève

¹ www.projet-de-territoire-suisse.ch

² Office fédéral de développement territorial ARE (2017), Cinq ans de Projet de territoire Suisse: Etat des lieux et besoins d'intervention, Berne

de la compétence des organisations partenaires du Projet de territoire Suisse.

2. Etat des lieux

Introduction

Ce chapitre dresse un état des lieux dans une perspective tripartite et procède pour ce faire en trois étapes : le point 2.1 examine où ont été placés les principaux accents en matière d'aménagement du territoire en Suisse au cours des cinq dernières années et quelles sont les conclusions qui peuvent en être tirées. Le point 2.2 recense les forces, faiblesses, opportunités et risques majeurs dans ce domaine en se basant sur le sondage de 2016. Le point 2.3 conclut par une appréciation du groupe de travail tripartite.

2.1 Comment le Projet de territoire Suisse est-il vécu ?

Utilisation du Projet de territoire comme cadre d'orientation

A la lumière des rapports annuels publiés entre 2013 et 2016, force est de constater que le Projet de territoire Suisse a, depuis sa publication en 2012, servi de cadre d'orientation pour toute une série d'activités à tous les niveaux de l'Etat. L'ensemble de ces activités a contribué à concrétiser les approches formulées dans le Projet de territoire Suisse.

Placer les activités concernant plusieurs niveaux de l'Etat au centre

La présente partie porte sur les stratégies 1 à 3 et sur le chapitre « Travailler ensemble », qui constituent les parties centrales du Projet de territoire Suisse. Les explications qu'elle contient se concentrent sur les principes d'action ayant permis de dégager une dynamique forte à tous les niveaux de l'Etat ces dernières années. Sans prétendre à l'exhaustivité, cette partie donne des exemples d'activités importantes menées par la Confédération, les cantons, les villes et les communes et en tire de premières conclusions.

Influence du Projet encore à vérifier

Toutes les activités évoquées ont un lien parfois direct, parfois indirect, avec le Projet de territoire Suisse. Il n'est cependant pas possible de démontrer de manière définitive l'influence du Projet de territoire sur ces activités.

2.1.1 Nouvelles formes de coopération en matière de planification

Stratégie 1 : Mettre en place des territoires d'action et renforcer le réseau polycentrique de villes et de communes

La stratégie 1 du Projet de territoire Suisse a pour objet « la mise en place de territoires d'action et d'un développement territorial polycentrique [afin de répondre] à l'objectif d'une Suisse compétitive et solidaire, et de renforcer la diversité régionale et la collaboration au sein des espaces fonctionnels. »³

Le fait de réfléchir et d'agir à l'échelle suprarégionale constitue l'un des principes clés du Projet de territoire Suisse. La collaboration à l'échelle des espaces fonctionnels est également une préoccupation centrale, et de nouveaux progrès ont d'ailleurs pu être enregistrés sur ce plan ces dernières années.

Dynamique dans les territoires d'action

Des approches souples tenant compte des conditions cadre

³ Projet de territoire Suisse, p. 35

Les conditions cadre et les situations de départ varient grandement d'un territoire d'action à l'autre, ce qui se reflète dans la diversité des activités menées à ce jour.

Effets directs et indirects du Projet de territoire Suisse

Dans plusieurs territoires d'action, le Projet de territoire Suisse a donné lieu à d'intenses discussions quant au périmètre, au positionnement et au rôle du territoire d'action. Souvent, le besoin de mutualiser l'action était évident : certaines coopérations sont nées parallèlement au processus de création du Projet de territoire (espace métropolitain de Zurich, Aareland) ; dans d'autres cas, le Projet de territoire Suisse a aidé à faire émerger de nouvelles coopérations (Région de la ville fédérale, Gothard). Dans d'autres territoires d'action, enfin, des coopérations étaient déjà en place et elles ont été complétées ou développées de manière pragmatique (Arc jurassien, espace métropolitain de Bâle et Métropole lémanique).

Coopération à géométrie variable

Les acteurs pratiquent souvent une collaboration à géométrie variable, en fonction de la problématique à laquelle ils sont confrontés. C'est tout particulièrement le cas dans les territoires d'action qui ne sont pas perçus, ou seulement de manière limitée, comme des espaces communs de vie et d'activités économiques (Lucerne notamment).

Laboratoire de collaboration supracantonale

La collaboration à l'échelle d'une région élargie est souvent portée par des cantons, des régions, des villes et des communes. Les territoires d'action deviennent ainsi un laboratoire pour la collaboration par-delà les limites cantonales et les niveaux de l'Etat.

Coopération entre territoires d'action

De nouvelles formes de coopération ont vu le jour au sein des territoires d'action, mais aussi entre certains d'entre eux. Dans les territoires d'action alpins, le Projet de territoire Suisse a ainsi conduit à l'élaboration d'une stratégie commune visant à le concrétiser.⁴ Les territoires d'action à caractère métropolitain ont quant à eux examiné, dans le cadre d'un processus tripartite, les possibilités de collaboration s'offrant à eux dans quatre domaines : transports, aménagement du territoire, formation/connaissances/innovation et migration/intégration.⁵

Un développement territorial plus cohérent grâce aux territoires d'action

Au niveau fédéral, les territoires d'action ont gagné en importance lorsqu'il s'agit de promouvoir la cohérence du développement territorial. Ils sont de plus en plus pris en compte dans les stratégies relevant de ce domaine. Citons, entre autres exemples concrets, les instruments nouvellement créés afin de donner des impulsions au niveau des grandes régions (programme pilote Territoires d'action Economie, systèmes régionaux d'innovation (RIS) dans le cadre de la nouvelle politique régionale de la Confédération).

Conclusions

Développement pragmatique des coopérations à grande échelle

A en juger par la dynamique observée dans la plupart des territoires d'action, la collaboration à grande échelle entre les cantons, les régions, les villes et les communes semble appelée à gagner encore en importance dans

⁴ Conférence gouvernementale des cantons alpins (2014) : Stratégie territoriale pour les espaces alpins caractéristiques.

⁵ Conférence tripartite sur les agglomérations (2013) : Réseautage des acteurs des espaces métropolitains.

les années à venir. Il convient donc de continuer à développer de manière pragmatique la coopération au sein des territoires d'action et entre eux. A cet égard, il faut se garder de considérer les territoires d'action comme des structures rigides au périmètre statique. C'est plutôt l'idée d'une collaboration à géométrie variable et centrée sur une problématique qui doit primer.

Collaborer à l'échelle des espaces fonctionnels

La collaboration à l'échelle des espaces fonctionnels a fait ses preuves

La collaboration à l'échelle des espaces fonctionnels est, pour de nombreux cantons, régions, villes et communes, une réalité quotidienne en termes de politique et de planification. Selon la problématique qui se pose et les incitations financières, cette collaboration se noue entre agglomérations, espaces ruraux ou espaces périurbains. Elle est motivée par l'intensité du problème commun et la nécessité de trouver des solutions (approche bottom-up). Elle est souvent encouragée par des programmes de soutien de la Confédération (projets d'agglomération, nouvelle politique régionale, politique des parcs) et par des lois, stratégies et instruments de soutien au niveau cantonal (approche top-down).

Coopérations variées dans les agglomérations

Dans les agglomérations, le « laboratoire de fédéralisme » a fait éclore tout un éventail de solutions en parfaite adéquation avec les spécificités de chaque cas (taille, profil, législation cantonale, etc.). Le thème central de la collaboration est alors, compte tenu de l'orientation thématique des projets d'agglomération, la coordination des transports et de l'urbanisation. Des organisations régionales sont toutefois également actives dans de nombreux autres secteurs.⁶

Importance des vallées dans les régions de montagne

Dans les régions de montagne, les fonds de vallée multifonctionnels, mais aussi les vallées, se sont affirmés comme des catégories importantes d'espaces fonctionnels. Ces dernières années, les fusions de communes se sont multipliées dans les vallées, comme en témoignent les exemples du Val d'Anniviers (Anniviers, VS), de la vallée de l'Albula (Surses, GR) et du Val Onsernone (Onsernone, TI). Les espaces politiques redessinés par ces réformes territoriales, lesquelles sont encouragées par des incitations cantonales, reflètent mieux les rapports fonctionnels.⁷

Importance des organisations régionales pour le développement des régions

Dans les espaces ruraux, mais aussi périurbains, les organisations régionales (p. ex. les conférences régionales dans le canton de Berne ou les porteurs de développement régionaux dans le canton de Lucerne) jouent un rôle de premier plan, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale. Dans certains cantons, ils prennent une importance croissante pour d'autres thématiques, telles que la culture, la formation, le social, la santé, l'urbanisation, le paysage et les transports. Les thèmes sont fonction des besoins des parties prenantes ainsi que des incitations financières découlant de la politique des agglomérations, de la politique régionale et des politiques sectorielles.

⁶ Conférence tripartite sur les agglomérations (2016): Collaboration dans les agglomérations : bilan et perspectives.

⁷ Avenir Suisse (2016): Un avenir économique pour les régions de montagne.

Conclusions

Montée en puissance des acteurs régionaux

La collaboration au sein des espaces fonctionnels est en net progression. La conviction, chez de nombreux acteurs, qu'ils trouveront grâce à elle de meilleures solutions constitue l'un des principaux facteurs de succès. Mais elle va encore supposer un grand engagement de leur part ces prochaines années. Cette coopération se fait essentiellement sur une base volontaire et va donc continuer à dépendre des incitations. Les initiatives régionales sont des relais essentiels, tant pour le regroupement des besoins des communes que pour la concrétisation de politiques cantonales et fédérales au niveau régional. Leur importance va croissant pour ce qui est de l'orientation stratégique des régions. Le renforcement de la collaboration régionale par la Confédération, les cantons, les villes et les communes demeure par conséquent un enjeu primordial.

2.1.2 Piloter le développement urbain

Stratégie 2 : Mettre en valeur le milieu bâti et les paysages

La stratégie 2 du Projet de territoire Suisse « vise à mettre en valeur le milieu bâti et les paysages. L'utilisation modérée du sol, la densification qualitative du tissu bâti, la prise en compte précoce des paysages dans la planification permettent d'améliorer la qualité urbaine et de favoriser la diversité régionale tout en conservant les ressources naturelles et les terres cultivables. »⁸

Le développement de l'urbanisation vers l'intérieur a été un thème prioritaire à tous les niveaux de l'Etat ces dernières années, et il continuera à mobiliser des ressources considérables au cours des prochaines années.

La révision de la loi sur l'aménagement du territoire, un pilier central

La révision du 15 juin 2012 de la loi sur l'aménagement du territoire est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014. Cette première étape de révision (LAT 1) a pour principal objectif de concentrer le développement urbain à venir dans le milieu bâti existant. Cela implique un changement de paradigme en matière d'aménagement du territoire en Suisse, qui correspond à la deuxième stratégie du Projet de territoire Suisse.

Les plans directeurs cantonaux au service du développement de l'urbanisation vers l'intérieur

Au niveau cantonal, la partie urbanisation des plans directeurs doit être adaptée aux exigences de la LAT révisée d'ici à fin avril 2019. « Ne pas vouloir tout partout » et « développer avant tout à l'intérieur du milieu bâti » : ces principes prônés par le Projet de territoire font leur chemin. Les cantons apportent une contribution essentielle à l'application de la deuxième stratégie en établissant des projets de territoire cantonaux et intercantonaux, en édictant des prescriptions concrètes limitant l'étalement urbain, en assurant la promotion de pôles de développement et en soutenant activement les villes, les communes et les régions pour ce qui est de l'urbanisation vers l'intérieur. Le développement de l'urbanisation vers l'intérieur pose de nouveaux défis en termes de complexité et est lié à de nombreuses autres politiques.

Rôle central des villes et des communes

Les projets de développement de l'urbanisation vers l'intérieur sont en général réalisés par les villes et les communes, qui en assument la responsabilité stratégique et opérationnelle. Or, les villes et les communes

⁸ Projet de territoire Suisse, p. 43

sont déjà en charge d'un large éventail de tâches urbanistiques, et ont donc besoin de soutien. Lorsqu'elles adoptent un rôle proactif, elles sont à même de contribuer de manière décisive à une urbanisation durable par des stratégies sur mesure, une politique foncière et des développements intégrés de quartiers.⁹ Les villes et les grandes communes ont conscience du rôle central qui leur échoit en la matière : elles ont déjà mené à bien quantité de projets innovants de développement de l'urbanisation vers l'intérieur et contribué ainsi à atteindre les objectifs du Projet de territoire.

Impulsion Développer vers l'intérieur, un moteur

Le programme « Impulsion Développer vers l'intérieur » que va mener VLP-ASPAN entre 2016 et 2020 sur mandat du DETEC vise à encourager l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. C'est la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) qui a pris l'initiative de cette démarche, laquelle vise principalement le niveau communal et entend former les acteurs aux défis de la densification. L'offre de soutien de VLP-ASPAN devrait rapidement être élargie afin que le plus grand nombre possible de villes et de communes puisse en bénéficier. « Impulsion Développer vers l'intérieur » englobe du conseil, de la formation et du perfectionnement, mais aussi les tâches transversales que sont la communication et la sensibilisation. Un recueil d'exemples va également voir le jour. Dans ce contexte, il convient encore de mentionner les activités déployées par le Réseau vieille ville, qui est lui aussi à mettre au crédit de VLP-ASPAN. Au niveau des quartiers, l'UVS gère, conjointement avec la Confédération, le Réseau Quartiers Vivants, qui capitalise sur les enseignements tirés de huit années de Projets urbains et promeut l'échange d'expériences sur divers aspects du développement des quartiers, tels que le logement, la participation ou la mixité sociale.

Conclusions

Les grands défis du développement urbain vers l'intérieur restent d'actualité

La volonté de développer l'urbanisation vers l'intérieur a déclenché des activités coordonnées à tous les niveaux de l'Etat qui s'inscrivent dans le prolongement de la stratégie 2 du Projet de territoire. Sur le principe, le développement urbain vers l'intérieur suscite une large adhésion. Sa mise en œuvre concrète pose toutefois des défis de taille : les zones à bâtir bien situées ne peuvent bien souvent pas être mobilisées, et le déclassement de zones à bâtir surdimensionnées est politiquement difficile à appliquer. Les réserves de zones à bâtir se trouvent pour la plupart dans des endroits mal desservis et peu demandés. Il faut donc des solutions intelligentes, par exemple dans l'application de la compensation de la plus-value, par des améliorations foncières ou moyennant des affectations conditionnelles.

La densification requière des ressources considérables de toutes les parties prenantes

Les projets de densification se heurtent souvent à des résistances chez les riverains. Pour que le développement de l'urbanisation vers l'intérieur puisse fonctionner, les projets doivent donc être de grande qualité et apporter des avantages tangibles (par ex. réduction du bruit ou amélioration de la mobilité douce et des transports publics). Un travail de communication et de persuasion devra par ailleurs être accompli, ce qui ne va pas sans coûts supplémentaires. La complexité de la tâche demande, de la part des villes et des communes, de solides compétences ainsi que des ressources humaines

⁹ Conférence tripartite sur les agglomérations (2014): Le b.a.-ba du développement urbain durable.

et financières non négligeables. Il incombe dès lors aux cantons et à la Confédération de les soutenir activement, ce qui, depuis 2016, a été fait essentiellement via « Impulsion Développer vers l'intérieur ».

2.1.3 Coordonner urbanisation et transports

*Stratégie 3 :
Coordonner transports,
énergie et
développement
territorial*

« La troisième stratégie est destinée à mieux coordonner transports, énergie et développement territorial. L'accent doit être mis sur une meilleure planification commune entre urbanisation et transports, sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique, sur une bonne accessibilité régionale et internationale, et sur un système de transport financièrement viable. Une telle stratégie permet d'atteindre simultanément plusieurs objectifs : la maîtrise de la mobilité, le renforcement de la compétitivité et le maintien des ressources naturelles. »¹⁰

La coordination des transports et du développement territorial est un élément clé du Projet de territoire Suisse et a constitué une préoccupation centrale à tous les niveaux de l'Etat ces dernières années. Un défi de taille reste toutefois à relever dans ce domaine pour ce qui est des questions énergétique et environnementale.

*Rôle central des projets
d'agglomération*

La gamme d'instruments de planification a été retravaillée afin de permettre une meilleure coordination de l'urbanisation et des transports à tous les niveaux de l'Etat. A cet égard, un rôle central revient aux projets d'agglomération, qui offrent une vision d'ensemble de la problématique des transports et garantissent leur coordination avec le développement urbain au sein des espaces fonctionnels¹¹. Les projets d'agglomération ont, depuis la première génération, été améliorés tant du point de vue de la méthode que du contenu. Ils constituent un bon exemple d'action concertée entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Grâce à l'acceptation, le 12 février 2017, du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) à la double majorité du peuple et des cantons, le cofinancement des projets d'agglomération par la Confédération, qui conditionnait leur pérennisation, est assuré.

*Critères définis par les
plans directeurs
cantonaux*

Les plans directeurs cantonaux jouent un rôle pivot en matière de coordination de l'urbanisation et des transports dans la mesure où ils fixent les critères relatifs à la qualité de desserte des territoires urbanisés. Ils définissent également les priorités du développement urbain et de la desserte en transports, notamment en désignant des pôles de développement ou en concentrant le développement urbain sur des secteurs bien desservis. Ils posent ainsi le cadre dans lequel viendront s'inscrire les projets d'agglomération, les décisions cantonales en matière d'investissements et les planifications communales.

*Des planifications
fédérales toujours plus
axées sur le Projet de
territoire Suisse*

Au niveau fédéral, les plans sectoriels sont aujourd'hui presque complets. La partie Programme du plan sectoriel des transports, entrée en vigueur en 2006, est en cours de révision. A cet effet, le Projet de territoire Suisse

¹⁰ Projet de territoire Suisse, p. 53

¹¹ Etude de l'Union des villes suisses: Projets d'agglomération - Bilan et perspectives, Berne 2016.

constitue un important cadre de référence. La partie Mise en œuvre Infrastructure rail a été adoptée en 2010, la partie Mise en œuvre Infrastructure route est en chantier, alors que la partie conceptuelle du Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique est en vigueur depuis 2000. La Confédération renforce de la sorte la transparence quant à ses objectifs et ses stratégies, ce qui facilite la coordination avec les cantons et les communes ainsi que la coordination entre les services fédéraux¹². Le Projet de territoire Suisse sert également de base pour élaborer les critères de décision territoriaux dans le cadre de la planification de la prochaine étape d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (PRODES 2030/35) et des routes nationales (PRODES routes nationales). La Conception énergie éolienne adoptée en 2017 contribue à la coordination des effets territoriaux induits par le développement de l'énergie éolienne, tel que prévu par la politique énergétique de la Confédération, avec les autres intérêts fédéraux en présence.

Conclusions

Vision d'ensemble des transports, un défi qui reste entier

Un arsenal d'instruments de planification existe afin de coordonner l'urbanisation et les transports. Ils ont apporté une contribution substantielle à la stratégie 3 du Projet de territoire. A l'échelle du pays, les planifications de développement stratégique (PRODES) pour la route et le rail et le programme en faveur du trafic d'agglomération vont de plus en plus dans le sens d'une approche globale des transports.

Un important potentiel d'amélioration réside toutefois dans le fait de faire converger les diverses planifications, notamment à l'occasion de la révision de la partie Programme du plan sectoriel des transports. Cela suppose un engagement conséquent de la part des offices fédéraux concernés, mais aussi des cantons, des villes et des communes.

Dépendance de grandes tendances mondiales

Les objectifs liés au pilotage de la mobilité, au renforcement de la compétitivité et à la sauvegarde des ressources naturelles ne sont néanmoins atteints qu'en partie. Ils dépendent étroitement de grandes tendances à l'œuvre au niveau mondial, telles que la numérisation, la métropolisation ou le changement climatique.

La gestion des transports, une tâche d'importance pour l'avenir

L'expérience montre que le principe selon lequel les mesures opérationnelles (accroissement de l'efficacité afin d'augmenter les capacités, par exemple) passent avant l'extension des infrastructures est insuffisamment mis en application. Avant de pouvoir agir sur le volume de trafic et lisser les pics, par le biais notamment de la tarification de la mobilité, de mesures tarifaires dans les transports publics ou de l'adaptation des horaires scolaires et de travail, il y a toute une série d'obstacles techniques, sociaux et politiques à surmonter. Aujourd'hui, seules des mesures opérationnelles et de construction peuvent donc absorber la croissance sans fin du trafic. Sans compter que de nouvelles formes de mobilité, comme les véhicules autonomes, et de nouveaux

¹²Conseil fédéral (2017) : Evaluation de la planification sectorielle de la Confédération, Rapport du 26 avril 2017, Berne.

services de mobilité rendent encore plus complexe la coordination de l'urbanisation et des transports.

2.1.4 Travailler ensemble

Renforcement de la collaboration tripartite

En adoptant le Projet de territoire Suisse, la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont affirmé leur détermination à faire de ce document un cadre de référence et une aide à la décision pour leurs activités en matière d'aménagement du territoire. Ils se sont donné pour objectif de renforcer la collaboration tripartite et de mieux coordonner leurs actions à incidence territoriale.

Cette intention se traduit surtout par le développement de la culture de planification basée sur le partenariat entre les différents niveaux de l'Etat et par le recours à des visions d'avenir dans les planifications à tous les niveaux.

Planification basée sur le partenariat

Essor de la collaboration en partenariat

La collaboration, dans un cadre de partenariat entre les différents niveaux de l'Etat, a le vent en poupe, une avancée que l'on peut attribuer au moins en partie au Projet de territoire. En sont témoins, notamment, les projets-modèles pour un développement territorial durable, le programme pilote « Adaptation aux changements climatiques », la structure de collaboration des territoires d'action et les nombreux partenariats entre cantons, régions, villes et communes dédiés à l'élaboration des projets d'agglomération. La mue opérée par la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), devenue Conférence tripartite (CT), est de nature à soutenir cette évolution.

Conclusions

Les multiples défis inhérents au développement territorial nécessiteront de poursuivre sur la voie de la coopération entre les différents niveaux de l'Etat, selon le principe de la géométrie variable. Les démarches informelles sont cependant souvent difficiles à concilier avec les procédures formelles et les limites institutionnelles. Encore trop souvent, la complexité de la tâche et les obstacles formels ou politiques conduisent à renoncer aux méthodes fondées sur le partenariat.

Visions d'avenir

Des représentations imagées de l'évolution attendue

Le Projet de territoire a stimulé de multiples manières l'élaboration de projets de territoire et de visions d'avenir cantonaux et régionaux. La représentation cartographique et imagée des évolutions attendues a été intégrée aux planifications.

Visions d'avenir à tous les niveaux

C'est particulièrement manifeste dans les stratégies cantonales de développement territorial des plans directeurs récemment révisés. Les grandes lignes de l'évolution territoriale visée doivent faire l'objet de représentations cartographiques et engagent les autorités concernées. Pour ce faire, les projets de territoire cantonaux se réfèrent en grande partie à des types d'espace similaires (tels que centres urbains, communes d'agglomération, centres régionaux ou communes rurales). Les visions d'avenir constituent également une composante obligatoire des projets d'agglomération dans la mesure où elles aident à concrétiser les objectifs dans l'espace et à les présenter de manière claire et compréhensible.

Les approches par-delà les limites administratives restent exceptionnelles

Les visions d'avenir supracantoniales restent toutefois rares. Les projets de territoire élaborés par les cantons sont pour la plupart circonscrits à leurs frontières. Font exception le projet de territoire de l'espace métropolitain de Zurich et les visions d'avenir des projets d'agglomération transcantonaux et transfrontaliers (par ex. Grand Genève, agglomération de Bâle).

Conclusions

Face aux interdépendances fonctionnelles, toujours plus marquées, et donc à la nécessité de collaborer par-delà les limites politiques et administratives, il convient d'intensifier les efforts visant à générer des visions d'avenir transcendant les frontières cantonales et nationales.

2.2 Forces et faiblesses, opportunités et risques

Analyse SWOT

L'enquête commandée en 2016 par l'ARE et les discussions menées au sein du groupe de travail mettent en lumière les forces, faiblesses, opportunités et risques liés au Projet de territoire Suisse.

Forces

Les principales forces du Projet de territoire tiennent à son élaboration tripartite basée sur une large assise et au processus d'apprentissage qui en découle. Le Projet de territoire a contribué à renforcer la planification coopérative et la définition de politiques différenciées par type d'espace au niveau de la Confédération et des cantons (par ex. collaboration au sein des territoires d'action). Il a posé d'importants jalons pour la première étape de révision de la loi sur l'aménagement du territoire et le développement vers l'intérieur qu'elle préconise. Le Projet de territoire a par ailleurs favorisé l'émergence d'une compréhension et d'un langage communs. Ses effets se déploient principalement de manière indirecte, dans la mesure où il est pris en compte dans les documents stratégiques fédéraux et cantonaux relatifs à l'aménagement du territoire et où il rejaillit ainsi sur les instruments communaux.

Faiblesses

Les contenus du Projet de territoire sont surtout connus d'un cercle étroit de spécialistes. En tant que document, il ne joue qu'un rôle de second plan dans la planification au quotidien. Pour y remédier, il faudrait des instruments aptes à stimuler sa mise en œuvre (par ex. instruments destinés à l'application de projets de développement vers l'intérieur ou au pilotage de la mobilité). Pour ce qui est de son contenu, le Projet de territoire ne s'inscrit pas suffisamment dans le contexte international. Il fait abstraction d'importants thèmes d'avenir, dont le caractère pressant ne s'est révélé qu'après son élaboration, notamment les effets territoriaux de la numérisation. Enfin, son contenu manque souvent de concision et apparaît parfois contradictoire. Les territoires d'action esquissés dans le Projet de territoire ne sont pas toujours considérés comme tels ; la collaboration à large échelle se fait également dans d'autres organisations et périmètres.

Opportunités

L'une des principales opportunités du Projet de territoire tient au fait de faciliter le dialogue sur le développement territorial de la Suisse. La collaboration au sein des espaces fonctionnels et des territoires d'action esquissés dans le Projet de territoire a fait son chemin dans l'esprit des spécialistes de l'aménagement du territoire. La géométrie variable de la collaboration à grande échelle est également perçue comme une formidable

opportunité. Certaines parties prenantes voient le caractère facultatif du Projet comme une opportunité, en ce qu'il incite ainsi à se confronter activement au développement territorial tout en laissant du champ à la créativité, à l'innovation et aux initiatives.

Risques

L'un des risques serait de voir s'essouffler la dynamique positive née du processus d'élaboration. Le Projet de territoire pourrait alors tomber dans l'oubli. Le manque de clarté de son positionnement constitue également un risque : bien que le document ait été adopté par les trois parties ayant œuvré à sa genèse, il est souvent perçu comme émanant de la Confédération. Malgré un processus d'élaboration largement étayé, le Projet de territoire est méconnu et se heurte à la méfiance de certains représentants politiques, en particulier dans les régions périphériques. La Confédération utilise le Projet de territoire non seulement comme un cadre de référence, mais aussi comme base pour des décisions ayant des conséquences financières. Du fait de ce lien établi par la Confédération, les régions situées hors des espaces métropolitains peuvent redouter d'être désavantagées. Certains acteurs estiment que le caractère facultatif du Projet de territoire est porteur d'un risque : ils craignent que celui-ci ne soit pas à même de s'imposer et ne soit utilisé que de manière opportuniste. S'agissant des territoires d'action, le risque existe qu'ils soient interprétés à tort comme de nouvelles réalités territoriales au périmètre figé.

2.3 Appréciation

Compte tenu des chapitres qui précèdent, le groupe de travail formule l'appréciation suivante quant au travail accompli et aux priorités qui s'imposent.

Emergence d'un cadre de référence pour le développement territorial de la Suisse

Grâce au Projet de territoire Suisse, les trois niveaux de l'Etat ont pu pour la première fois se mettre d'accord sur des objectifs d'ordre supérieur, des stratégies et principes d'action en faveur d'un développement durable de la Suisse. L'approche fondée sur le partenariat ainsi que les orientations choisies en termes de contenu ont fait leurs preuves. Les cartes relatives aux trois stratégies, qui tracent une vision commune du développement territorial, se sont avérées être un élément central. Le Projet de territoire Suisse est devenu, pour les spécialistes, un cadre de référence en vue d'un développement territorial durable de la Suisse, et il influe dès lors indirectement et directement sur la suite des travaux aux trois niveaux de l'Etat.

Les Contenus du Projet de territoire restent d'actualité

Le Projet de territoire Suisse conserve toute sa validité. Ses objectifs d'ordre supérieur et ses stratégies restent d'actualité et de première importance pour le développement territorial du pays. C'est la raison pour laquelle il convient de continuer à le concrétiser et à l'appliquer dans le plus de domaines possible. Une adaptation du Projet de territoire n'apparaît à ce jour ni nécessaire, ni souhaitable étant donné qu'il s'agit d'un document stratégique axé sur le long terme. Rien n'empêchera cependant les organisations partenaires de se saisir de nouveaux défis qui se profilent en matière de développement territorial – tels que la numérisation, le changement climatique ou les nouvelles formes de mobilité, ainsi que

l'imbrication de la Suisse dans le contexte international – en temps opportun et de manière appropriée. C'est également vrai pour les territoires d'action : chaque partie prenante les concrétise à sa manière et s'est dotée de structures spécifiques qui prévoient une collaboration dans des périmètres variables. Dès lors, la délimitation et la catégorisation de ces territoires – par exemple celui du Nord-Est de la Suisse – peuvent sans autre être rediscutées plus tard.

Intensifier le discours tripartite

Le Projet de territoire Suisse a déjà fait bouger les lignes, et il s'agit à présent de construire sur ces nouvelles bases. Sa valeur ne réside toutefois pas seulement dans le document à proprement parler, mais aussi dans le processus tripartite largement étayé qu'il a déclenché. Il convient de capitaliser sur cet atout en intensifiant le discours tripartite et en le pérennisant, en étoffant le langage commun créé dans le cadre du Projet de territoire et en instaurant des formes adaptées d'échange et de réflexion sur les grands thèmes d'avenir.

Élargir l'ancrage au Projet de territoire

Ces prochaines années, il va falloir s'employer à donner un ancrage plus large aux contenus du Projet de territoire et à accroître leur acceptation. Les principes centraux du Projet – la collaboration, le développement de l'urbanisation vers l'intérieur, la solidarité – devront être appliqués afin qu'ils déploient pleinement leurs effets.

Accent sur des thèmes clés du développement territorial

De nombreuses activités destinées à concrétiser le Projet de territoire Suisse sont en cours (cf. point 2.2). L'organisation tripartite devra ces cinq prochaines années porter son attention sur les thèmes qui, du point de vue actuel, paraissent essentiels pour le développement territorial du pays, c'est-à-dire ceux nécessitant une intervention transversale, ceux formulés de manière trop générale dans le Projet de territoire ou ceux ayant gagné en importance depuis son adoption.

Évaluer la nécessité de retravailler le Projet dans cinq ans

Du point de vue actuel, il semble judicieux de réexaminer le projet de territoire d'ici cinq ans afin d'évaluer s'il a besoin d'être retravaillé. Une dizaine d'années après son adoption, il pourrait être utile de renouveler l'engagement des milieux politiques et professionnels et de réviser les contenus. De plus, d'ici là, la révision des plans directeurs cantonaux aura été menée à terme et les plans sectoriels de la Confédération touchant à la mobilité auront été remaniés.

3. Priorités thématiques pour 2018 – 2022

3.1 Intensifier le discours tripartite

Approfondir la collaboration tripartite

Le Projet de territoire reste valable dans sa forme actuelle ; il devrait donc être appliqué dans autant de domaines que possible et sa concrétisation devrait être poursuivie. L'objectif pour les cinq années à venir est d'entretenir le dialogue tripartite et d'observer certaines thématiques. Il faut chercher à anticiper les synergies possibles et les évolutions problématiques.

3.2 Champs d'observation

Focaliser sur les thèmes concernant les trois parties

Les priorités thématiques proposées ci-après ont été choisies sur la base de l'état des lieux dressé au chapitre 2. Elles tiennent compte des tendances internationales ayant un impact sur le développement territorial de la Suisse et des activités en cours ayant un lien avec le Projet de territoire Suisse.

Les sous-chapitres qui suivent mettent en lumière l'intérêt de chaque priorité thématique. Ils soulèvent d'éventuels points d'interrogation qui méritent d'être creusés du point de vu actuel. Les organisations partenaires sont invitées à compléter et actualiser ces problématiques, si nécessaire.

Plusieurs thèmes revêtent une importance stratégique pour le Projet de territoire, même s'ils ne sont pas évoqués ici. C'est notamment le cas du développement de l'urbanisation vers l'intérieur et de la coordination de l'urbanisation et des transports. Ils font l'objet de nombreux projets aux différents niveaux de l'Etat (cf. point 2.2 par ex.). Il importe donc que le groupe de projet continue à les suivre.

Thème transversal de la cohésion nationale et des relations ville-campagne

La Solidarité gagne en importance

L'un des principaux objectifs du Projet de territoire est « d'encourager les collaborations » en donnant tout son sens au mot solidarité. La tendance à la polarisation entre les régions, notamment en ce qui concerne le dynamisme économique et la démographie, s'est encore accentuée au cours des dernières années. De nombreuses régions périphériques se considèrent comme des perdants pour qui la révision de la LAT et de la loi sur les résidences secondaires induisent des obstacles supplémentaires. Les zones urbaines sont également soumises à de fortes sollicitations en raison des mouvements de concentration. Dans ce contexte, la problématique de la cohésion nationale et de la solidarité est appelée à s'amplifier. Il convient donc de considérer le renforcement des relations ville-campagne et la solidarité entre régions comme un thème transversal pour toutes les priorités évoquées ci-après.

Collaboration dans les territoires d'action

Développer les territoires d'action, élément central du Projet de territoire

La collaboration au sein des territoires d'action constitue l'une des préoccupations centrales du Projet de territoire. Cette idée fondamentale est diversement vécue dans les territoires d'action, et les expériences sont par conséquent très variées d'une région à une autre (cf. point 2.1.1). Pour

poursuivre sur la voie d'une collaboration à grande échelle, il convient d'évaluer et de valoriser ces expériences.

Mieux comprendre les incidences territoriales de la Stratégie énergétique 2050

Energie et aménagement du territoire

Les interactions entre énergie et aménagement du territoire ne sont abordées que succinctement dans le Projet de territoire Suisse. Le 21 mai 2017, les citoyens ont approuvé la révision de la loi sur l'énergie. Ils ont ainsi donné leur aval à la Stratégie énergétique 2050, dont la mise en œuvre va occuper la Confédération, les cantons, les villes et les communes dans les décennies à venir. La version révisée de la loi sur l'énergie et les mesures relatives à sa mise en œuvre apportent des précisions en ce qui concerne des thèmes liés à l'énergie qui ont une incidence significative sur le développement territorial. Il s'agit donc à présent de les observer de plus près sous l'angle du Projet de territoire Suisse.

Le changement structurel, pierre de touche de la cohésion nationale

Changement structurel

Les mutations économiques d'ordre structurel exercent une influence considérable, et ce, tant sur les espaces ruraux et les régions de montagne (p. ex. secteurs de l'agriculture, du bâtiment, du tourisme et de l'industrie) que sur les agglomérations urbaines (p. ex. services à haute intensité de connaissance, technologie financière). Les espaces ruraux périphériques sont particulièrement touchés par les changements démographiques (vieillesse, perte de population, fuite de cerveaux). Les centres urbains, quant à eux, sont confrontés à une concentration des habitants et des emplois dans les espaces urbains et à la pénurie de certaines catégories de profils professionnels.¹³ Le vieillissement produit également des effets notables dans les espaces urbains. Au nom de la cohésion nationale, il importe de suivre de près cette thématique.

Le rapport du COTER au sujet des grandes tendances, référence des priorités en matière d'application du Projet

Conséquences territoriales des grandes tendances

Le Conseil de l'organisation du territoire (COTER) dressera d'ici à fin 2018 une appréciation des conséquences territoriales des grandes tendances (numérisation, changement climatique, évolution démographique et migration, entre autres). Ce sera l'occasion d'examiner des thèmes qui n'ont jusqu'ici pas été traités par le Projet de territoire Suisse, ou seulement à la marge, mais qui sont appelés à prendre de l'ampleur à l'avenir. Le rapport du COTER pointera de nouveaux défis relatifs aux thèmes clés du Projet de territoire (tels que le développement de l'urbanisation vers l'intérieur ou la coordination de l'urbanisation et des transports).

Des visions d'avenir, comme bases de discussion en matière de développement territorial

Visions d'avenir

Outre les trois cartes illustrant chacune des stratégies du Projet de territoire, des visions d'avenir fortes ont été conçues à tous les niveaux de l'Etat (p. ex. projets de territoires cantonaux, projets d'agglomération et projets de développement communaux). Les visions d'avenir constituent une bonne

¹³ Schweizerischer Städteverband SSV / Stadtentwicklung Zürich (2017): Quo vadis Werkplatz Stadt? Entwicklungen und Perspektiven von Industrie und Gewerbe in der Stadt (en allemand).

base pour débattre d'un développement durable et souhaité du territoire avec différentes parties prenantes et les sensibiliser d'avantage.

4. Perspectives

<i>Approfondissement des thèmes retenus</i>	Ces cinq prochaines années, il s'agira d'entretenir le dialogue tripartite sur les thèmes et les champs d'observation évoqués dans le présent état des lieux et qui sont importants pour le Projet de territoire Suisse.
<i>Pilotage stratégique et groupe de projet tripartite</i>	Les discussions stratégiques quant aux thèmes et champs d'observation relèvent de la compétence des directions des organisations partenaires. Le groupe de projet tripartite est quant à lui chargé de mettre en forme ces thèmes et champs d'observation (point 3.2) afin qu'ils puissent faire l'objet d'une discussion stratégique annuelle entre les directions.
<i>Conférence tripartite</i>	Si nécessaire, une discussion peut également être engagée au sein de la CT, qui a pris le relais de la CTA fin 2016. La CT englobant désormais des représentants de tous les types d'espaces, elle peut être utilisée par la Confédération, les cantons, les villes et les communes comme plate-forme politique pour examiner des questions liées au Projet de territoire Suisse.
<i>Etat des lieux</i>	Dans cinq ans, le deuxième rapport relatif au Projet de territoire Suisse sera l'occasion de dresser un nouvel état des lieux. Les directions des organisations partenaires engageront en temps utile les mesures nécessaires.
<i>Réexamen de l'organisation après cinq ans</i>	Cette organisation est valable pour les cinq prochaines années au moins. Elle pourra au besoin être adaptée et optimisée sur la base des expériences accumulées.

5. Requête aux organisations partenaires

Les instances compétentes au sein des organisations partenaires du Projet de territoire Suisse (DETEC, CdC, DTAP, UVS et ACS)

<i>Prise de connaissance de l'état des lieux</i>	I. prennent acte de l'état des lieux et de l'appréciation qui l'accompagne (chapitre 2).
<i>Approbation des priorités thématique et des perspectives</i>	II. approuvent les priorités thématiques (chapitre 3) et la marche à suivre envisagée (chapitre 4).