

Prise de position

Mise à jour du Projet de territoire Suisse

Assemblée plénière DTAP du 6 mars 2025 et Assemblée plénière CdC du 14 mars 2025

1. Remarques liminaires

1 La Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ont adopté la présente prise de position lors de leurs assemblées plénières respectives des 6 et 14 mars 2025. Elles remercient l'organisation de projet de bien vouloir en tenir compte.

2. Remarques générales

2 Les cantons saluent la mise à jour du Projet de territoire Suisse, qu'ils considèrent comme un cadre d'orientation pertinent pour les activités de la Confédération, des cantons, des villes et des communes ayant une incidence sur le territoire. À l'instar du précédent Projet de territoire, la version actualisée met en évidence à plusieurs reprises la diversité de la Suisse et l'importance des régions, ainsi que la nécessité d'un développement territorial polycentrique et d'une coopération qui transcende les frontières politiques. Dans ce contexte, il apparaît essentiel d'assurer une qualité de vie élevée et des perspectives de développement dans toutes les régions. Les cantons apportent un soutien explicite à ces principes. Cela étant, la hiérarchisation des territoires d'action n'a pas totalement disparu de la version actualisée. Il serait souhaitable d'insister davantage sur le fait qu'en dépit de leurs différences, tous les territoires ont la même importance ; chacun d'entre eux concourt en effet à sa manière au développement territorial voulu pour la Suisse.

3 Par ailleurs, les cantons approuvent la prise en compte de nouveaux thèmes : l'économie, l'énergie, l'évolution démographique, le changement climatique et la préservation du climat, de même que les risques naturels et l'effondrement de la biodiversité. Le Projet de territoire répond ainsi davantage aux défis actuels. Il est toutefois regrettable que ces thèmes ne soient abordés que de manière superficielle et que le Projet de territoire actualisé ait perdu en concision par rapport au précédent. En atteste, par exemple, l'abandon des principes clairement définis qui accompagnaient les cartes stratégiques. De plus, les cantons déplorent le

manque de positionnement sur la gestion des conflits entre les objectifs définis ainsi que l'absence d'une hiérarchisation claire des priorités.

4 Les cantons constatent en outre dans la version actualisée des lacunes sur des principes clé du développement territorial durable. Ainsi, elle ne prend pas en compte le développement de la croissance vers des zones bien desservies et densément construites, et ne considère plus le mitage du territoire comme un défi. De plus, les principes de la réforme de la loi sur l'aménagement du territoire de 2012 (LAT 1) semblent avoir été négligés, bien que leur mise en œuvre ne soit pas terminée. Des sujets tels que l'empreinte écologique excessive de la Suisse, les nombreuses incertitudes liées à la mobilité (véhicules autonomes, nouveaux modes de transport, augmentation continue du transport de marchandises) ou la dégradation de la qualité paysagère et de la biodiversité sont à peine traités, voire complètement omis. Il serait également souhaitable d'aborder la question de la sobriété. Pour relever les défis territoriaux, il est nécessaire, dans certains domaines, de prendre conscience que tout ne peut être disponible partout.

3. Processus d'élaboration

5 Les cantons sont favorables à l'élaboration tripartite du Projet de territoire, fondée sur les trois échelons de l'État. Le processus à large échelle a été conduit en plusieurs étapes et a impliqué différents domaines spécialisés ainsi que des acteurs privés, ce qui contribue à l'acceptation et à la notoriété du Projet de territoire. Toutefois, cette approche et le souci de rendre le texte accessible à un large public ont imposé une simplification des termes techniques. Cette simplification a conduit à un texte dont les formulations sont restées parfois superficielles et peu précises. Les références concrètes au territoire ont été réduites par rapport à la version de 2012, et nombre d'éléments avancés n'ont ni pertinence territoriale directe, ni effets clairement identifiables sur le territoire.

6 Les bases et analyses ainsi que les stratégies et principes d'action élaborés à partir de celles-ci ne sont pas documentés. Un rapport explicatif ou à défaut une introduction succincte précisant ce qui a été modifié et les thèmes qui ont été ajoutés – et pour quelles raisons – faciliterait la compréhension du texte actualisé.

7 Le lien entre les différentes parties du Projet de territoire (défis, objectifs, stratégies, principes d'action, cartes, territoires d'action, etc.) est parfois peu clair. Les différents contenus manquent de consistance et de cohérence. Cela vaut en particulier pour les parties A et B, qui, bien qu'encore en cours d'élaboration, méritent des améliorations urgentes. Les textes relatifs aux territoires d'action (partie B) ne sont pas assez uniformes et présentent un niveau de détail très variable, malgré les consignes d'élaboration. De plus, l'absence de coordination entre les territoires d'action rend difficilement visibles les multiples relations et interdépendances existantes.

4. Importance et pertinence pour la pratique de la planification

8 Les textes introductifs clarifient le sens et l'objectif du Projet de territoire ainsi que la question de son caractère contraignant. Les cantons tiennent à ce qu'il ne soit pas désigné comme un instrument contraignant, mais qu'il demeure, comme c'était le cas jusqu'à présent, un cadre d'orientation et une aide pour la définition des politiques et des planifications à incidence territoriale. L'absence de valeur juridiquement contraignante devrait faire l'objet d'une formulation plus explicite. De plus, le lien entre la version précédente et la version actualisée du Projet de territoire est présenté de manière ambiguë dans les textes introductifs, et doit donc être clarifié.

9 Du point de vue des cantons, le Projet de territoire constitue une base non contraignante pour les instruments de planification contraignants, à savoir les plans sectoriels de la Confédération, les plans directeurs des cantons et les plans de zones et d'affectation des villes et des communes. En conséquence, le chapitre « Travailler ensemble » devrait exposer plus concrètement les attentes vis-à-vis des différents acteurs et préciser comment l'application du Projet de territoire doit se traduire dans les instruments de planification, notamment à l'échelon de la Confédération et des cantons (par ex. plan sectoriel des transports, plans directeurs). Il convient également de souligner que les objectifs définis dans les stratégies sont parfois particulièrement ambitieux.

10 Les cantons considèrent les conflits d'intérêts croissants et la manière de les gérer comme l'un des défis majeurs du développement territorial. Le Projet de territoire actualisé mentionne une multitude d'objectifs et de stratégies sans aborder les conflits qui en résultent. Si les objectifs et stratégies sont pertinents en tant que tels, on peut toutefois déplorer l'absence de vision transversale. La mise en œuvre de nombreux projets échoue souvent en raison d'une gestion lacunaire des conflits d'intérêts.

11 Contrairement à la version précédente du Projet de territoire, les principes d'action ne sont plus définis de manière distincte selon les territoires. Cette absence de différenciation complique la mise en œuvre aux niveaux cantonal et régional. Le Projet de territoire devrait constituer un concept de développement adapté aux spécificités des différentes sous-régions et à l'ensemble du pays. Ainsi, l'espace alpin et le Plateau ne sont pas concernés par les mêmes conflits potentiels. Les conflits d'intérêts territoriaux devraient être clairement identifiés et, dans la mesure du possible, géographiquement circonscrits.

5. Structure et lisibilité

12 Les cartes des trois stratégies occupent une place centrale dans le Projet de territoire. Pour que les cantons puissent intégrer les stratégies et les objectifs du Projet de territoire dans leurs planifications respectives, ils ont toutefois besoin de cartes plus parlantes, qui offrent des indications plus précises. Il importe en outre que ces cartes soient accompagnées de légendes compréhensibles et d'informations claires. Or, elles

s'apparentent actuellement davantage à des représentations schématiques et abstraites qu'à des cartes proprement dites. Les cantons estiment qu'une refonte s'impose. Par ailleurs, une carte synthétisant les trois cartes stratégiques pourrait renforcer leur pertinence.

13 La version précédente du Projet de territoire était mieux structurée. Les informations essentielles étaient consultables rapidement en marge. Les cantons estiment que la mise en page, la structure et la lisibilité de la version actualisée nécessitent une révision approfondie. La terminologie utilisée doit être réexaminée et les principaux termes techniques regroupés dans un glossaire dédié. En outre, les chiffres et faits cités doivent être accompagnés des sources correspondantes.

6. Évaluation thématique

14 Les cantons soutiennent sur le principe l'idée maîtresse, les objectifs et les stratégies. Figurent ci-après des informations générales sur les thèmes qui n'ont pas été évalués à leur juste valeur. Nous renvoyons également aux remarques détaillées assorties de nombreuses propositions portant tant sur le contenu et que sur la forme (voir annexe).

15 Comme exposé en introduction, la version actualisée ne rend pas suffisamment compte de l'importance du développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Bien que la LAT 1 soit entrée en vigueur il y a plusieurs années, la mise en œuvre est toujours en cours et continuera de solliciter pleinement les cantons et les communes et de les confronter régulièrement à de nouveaux défis. Les cantons estiment qu'il ne suffit pas d'ériger « la densification urbaine en principe » (p. 7).

16 La manière dont la croissance démographique et économique est abordée manque de clarté. Le Projet de territoire traite de la croissance selon une approche trop peu différenciée alors qu'elle constituera un enjeu majeur des prochaines années. Certains pans de la population n'acceptent plus le concept de croissance. L'expression pose problème et le texte ne fournit aucune explication ou définition (nature, taille, rythme, équilibre). Il convient donc de décrire et de définir ce défi avec davantage de précision. Parle-t-on de croissance qualitative, supportable et durable, ou d'une conception qualitative, supportable et durable de la croissance ? La formulation stratégique « espaces pour la croissance » devrait être repensée afin d'éviter tout malentendu.

17 Comme exposé précédemment, les cantons adhèrent aux déclarations sur la diversité, l'importance des régions et le développement territorial polycentrique. Il n'en reste pas moins que le Projet de territoire dans sa version actualisée est encore empreint de l'opposition classique et statique entre ville et campagne. Les espaces ruraux sont souvent décrits comme des lieux où la nature et le paysage doivent être préservés et entretenus. À l'inverse, les villes et les agglomérations sont présentées comme des « moteurs » ; les cartes illustrant la stratégie 1 ou la stratégie 3 en sont la preuve. Les fonctions et potentiels des espaces ruraux ne sont pas suffisamment mis en évidence, concernant par exemple la production d'énergie, le tourisme, les loisirs ou

la culture. Dans le même temps, les cantons regrettent que le Projet de territoire ne se penche pas davantage sur les agglomérations.

18 Le Projet de territoire passe sous silence le fait que la position centrale de la Suisse en Europe pourrait placer notre territoire face à des défis supplémentaires. On pense notamment au trafic de transit sur l'axe nord-sud et aux infrastructures nationales routières et ferroviaires concernées qui façonnent l'espace et posent des défis en termes d'intégration urbaine et paysagère. Les pôles d'emploi situés à proximité des frontières génèrent un trafic frontalier considérable, comme c'est le cas à Bâle, à Genève, au Tessin ou dans la région du lac de Constance. Ce trafic a un impact sur les infrastructures de transport des deux côtés de la frontière, en particulier aux points de passage frontaliers. Il conviendrait donc de s'interroger sur les défis auquel le territoire suisse est confronté en raison de cette interconnexion transfrontalière et de sa situation au cœur de l'Europe.

19 Les objectifs et les stratégies ne traitent pas suffisamment des défis sociétaux que la population doit, et devra, relever. Ne sont par exemple pas évoqués les transformations sociales, le vieillissement de la population, l'évolution des valeurs et l'individualisation, l'utilisation des ressources et les habitudes de consommation, les questions de santé et de soins, l'offre de logements, les établissements d'enseignement, les structures d'accueil ou les prestations de service public.

20 La question centrale du « réchauffement climatique » devrait être traitée de manière plus approfondie. Il faudrait analyser de plus près, d'une part, le défi posé par la réduction (mitigation) des émissions dans les secteurs de la mobilité, de l'agriculture ou encore de la construction, de l'autre, les risques naturels liés au réchauffement climatique (chaleur, sécheresse, inondations, glissements de terrain).

21 L'effondrement de la biodiversité devrait être clairement mentionné parmi les défis. Il n'est actuellement évoqué que dans le contexte du changement climatique. Or, cela ne correspond pas à la réalité puisque la biodiversité est principalement menacée par l'activité humaine (construction, défrichage, exploitation ou morcellement de l'espace).

22 Sur la question de la « mobilité », les cantons constatent que les transports publics sont un levier majeur de l'urbanisation, du développement territorial et de la cohésion en Suisse. Il est donc essentiel que toutes les régions soient intégrées au réseau national d'infrastructures afin qu'elles puissent être partie prenante du développement futur. On ne peut optimiser l'exploitation qu'avec une infrastructure adéquate. Cela vaut autant pour les régions moins bien desservies, dont le développement ne peut être accéléré sans investissements ciblés et sans extension du réseau de transports publics, que pour les régions à forte croissance démographique, au sein desquelles le mitage doit être freiné par la densification de l'habitat. Dans le Projet de territoire, l'augmentation du trafic de loisirs et de tourisme est considérée comme un défi majeur en termes de transports. Les cantons sont du même avis et demandent que ce sujet soit traité en bonne et due forme dans la stratégie 3.

23 Les cantons se félicitent tout particulièrement que le Projet de territoire accorde à la question de l'énergie l'importance qu'elle mérite au regard des défis à relever. Ils regrettent cependant qu'il fasse quasiment l'impasse sur la nécessité de renforcer la sécurité de l'approvisionnement et, partant, de développer la production énergétique nationale. Pour ce qui est de l'infrastructure, il convient de mentionner non seulement le réseau de transport, mais aussi celui de la distribution.

24 L'état des ressources naturelles devrait être décrit avec une plus grande précision et la disparition des espaces naturels figurer parmi les défis à relever. Aux yeux des cantons, les cours d'eau font partie intégrante des paysages naturels à préserver, gérer et développer dans une optique de pérennité. Il faudrait également insister sur la nécessité de revitaliser les espaces endommagés. Les cantons estiment que les sujets « élimination des déchets » et « économie circulaire » devraient être approfondis. En revanche, la « communication » occupe une place trop importante au regard de l'impact qu'elle a sur le territoire ; elle pourrait donc rejoindre la problématique du « développement économique ».