



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et
de la communication DETEC

Office fédéral du développement territorial ARE

Projet de territoire Suisse

Pour une Suisse dynamique et solidaire

Version provisoire

Avant-propos

« En Suisse, le développement territorial ne peut pas être qualifié de durable » lit-on dans un résumé du Rapport 2005 sur le développement territorial. Par la suite, d'autres études et rapports sont venus confirmer cette appréciation et un simple trajet à travers le pays nous force à admettre que nous n'avons pas entièrement réussi, au cours des deux dernières décennies, à harmoniser les transports et l'urbanisation, à réduire la consommation du sol et à juguler l'extension du milieu bâti sur la campagne.

Entre la mondialisation galopante et l'intégration européenne, la Suisse va au devant d'immenses défis. Dans cette perspective, elle se doit d'occuper une position optimale et d'activer tous ses atouts, tels que les métropoles performantes, des réseaux de villes et de communes aux rouages bien huilés, la diversité et la beauté de paysages à couper le souffle.

Accomplir cette tâche avec succès suppose que les décisions fondamentales ayant une incidence sur l'aménagement du territoire visent un objectif commun. Le Projet de territoire Suisse, dont une version provisoire est désormais disponible, entend créer le cadre nécessaire à cette orientation unique et indiquer dans quel sens doit se développer le « territoire » qu'est la Suisse dans sa globalité.

Le Projet de territoire Suisse sous sa forme actuelle est l'œuvre d'un large processus participatif. La Confédération, les cantons, les villes et les communes se sont accordés pour lancer ce processus et ont, dans un vaste cercle et selon un mode encore inédit, discuté des idées de développement des différentes régions et de la Suisse dans son ensemble, lors des forums sur le Projet de territoire Suisse. Cette démarche visait à identifier les points de convergence d'un futur développement territorial dans une optique collective à l'échelle du pays et – dans l'esprit du fédéralisme helvétique – de respecter les délimitations de compétence des différents niveaux.

Il apparaît toutefois aussi – et c'est là un élément crucial – que la collaboration entre les collectivités revêt une importance exceptionnelle pour aboutir à un développement territorial durable. Le développement et l'enracinement de formes de coopération appropriées sont des conditions à remplir impérativement pour éviter une propagation sans limites de toutes sortes de constructions et de réalisations qui entraveraient l'exploitation de diverses ressources économiques, écologiques et sociales. Des réseaux de villes tels que Città-Ticino ou l'Aareland sont en ce sens des exemples très prometteurs. Il est tout à fait réaliste, en interprétant le fédéralisme dans un esprit nouveau et créatif, de maintenir dans les prochaines décennies la compétitivité et la vivacité de la Suisse et de l'ériger en modèle d'un développement territorial méritant d'être qualifié de « durable ».

Juillet 2008

Pierre-Alain Rumley
Directeur de l'Office fédéral du développement territorial

Table de matières

1	Introduction.....	5
1.1	Le Projet de territoire Suisse : objectifs	5
1.2	La portée du Projet de territoire Suisse	5
1.3	L'élaboration et le processus participatif	6
2	Tendances et défis en aménagement du territoire.....	7
2.1	La globalisation conditionne l'aménagement du territoire	7
2.2	La Suisse et l'Europe	7
2.3	La mutation des structures économiques	8
2.4	Evolutions démographiques	9
2.5	La mobilité, moteur du développement territorial	10
2.6	Urbanisation et étalement urbain	10
2.7	Les espaces ruraux entre croissance et dépeuplement	12
2.8	L'objectif d'une utilisation mesurée du sol n'est pas atteint	13
2.9	Dangers naturels et changement climatique	14
3	Vision d'avenir pour un développement durable du territoire suisse	16
4	Les axes prioritaires du développement territorial en Suisse	20
4.1	Polycentrisme	20
4.2	Les stratégies générales pour les différents types d'espaces	22
4.2.1	Les espaces urbains	22
4.2.2	Les espaces ruraux	27
4.2.3	Les paysages	28
4.3	L'espace alpin	34
4.4	Des stratégies spécifiques pour les territoires de projet	41
4.4.1	L'espace métropolitain zurichois	41
4.4.2	L'espace métropolitain bâlois	43
4.4.3	Le réseau métropolitain du bassin lémanique	45
4.4.4	La région de la ville fédérale	47
4.4.5	La région lucernoise	49
4.4.6	«Città-Ticino»	51
4.4.7	L'Arc jurassien	53
4.4.8	L'Aareland	56
4.4.9	Le Nord-est de la Suisse	58
4.4.10	La région du Gothard	60
4.4.11	Le Valais	62
4.4.12	Le Sud-est de la Suisse	64
4.4.13	Les relations stratégiques entre les territoires de projet	65
4.5	Les axes de liaison	66
4.5.1	L'axe nord-sud	66
4.5.2	L'axe est-ouest	66
4.5.3	Les axes de liaison touristiques	67

5	Les projets clés	68
5.1	Les pôles de développement métropolitain	68
5.2	Les espaces particulièrement influencés par des projets d'infrastructure actuels ou futurs	69
5.3	Le développement économique, social et écologique des paysages ouverts	70
5.4	La gestion des « lits froids » dans les régions touristiques	71
5.5	La gouvernance dans les espaces métropolitains et dans les grandes régions urbaines	71
6	Mise en œuvre du projet de territoire	72
6.1	Gérer le développement territorial dans une optique à la fois locale et globale	72
6.2	Travailler par projets	73
6.3	Renforcer les coopérations et partenariats entre le public et le privé	73
6.4	Assurer la cohérence	73

Table des illustrations

Figure 1:	Accroissement total, de 2005 à 2030	9
Figure 2:	Principes de développement	22
Figure 3:	Les espaces métropolitains	25
Figure 4:	Les réseaux de villes et l'espace de la ville fédérale.....	27
Figure 5:	Carte de synthèse paysage.....	29
Figure 6:	Territoire urbanisé	30
Figure 7:	Le territoire aquatique et de collines.....	31
Figure 8:	Le territoire de montagne, le territoire glaciaire et les transversales alpines.....	32
Figure 9:	L'espace alpin.....	37
Figure 10:	Carte de structuration de territoire.....	40

1 Introduction

1.1 Le Projet de territoire Suisse : objectifs

En adoptant en 1996 les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, le Conseil fédéral créait le cadre stratégique pour les objectifs et les mesures de ses politiques sectorielles ayant une incidence spatiale.

Les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse

Depuis cette date, les conditions économiques, politiques et sociales ont changé, confrontant à de nouveaux défis. Les Grandes lignes de l'organisation du territoire devaient être adaptées en fonction des tendances et défis actuels.

En préliminaire, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a publié le Rapport 2005 sur le développement territorial, qui présente une analyse détaillée du développement territorial en Suisse. Les évolutions observées, telles que la polarisation spatiale toujours plus prononcée, la consommation de sol grandissante par l'urbanisation ou la mobilité croissante de la population (cf. chap. 2), ont montré que le développement territorial des dernières décennies pouvait être qualifié de «non durable».

Le Rapport 2005 sur le développement territorial

Le successeur des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse est le présent Projet de territoire Suisse. Ce document dessine un cadre de référence commun pour harmoniser au mieux les actions des pouvoirs publics et celles des acteurs privés. En effet, l'adoption d'une vision partagée du développement territorial durable en Suisse est une condition essentielle pour parvenir à une meilleure cohérence des démarches de tous les milieux concernés.

Le Projet de territoire Suisse

Le Projet de territoire Suisse est la base stratégique de la politique d'organisation du territoire pour les quinze à vingt ans à venir. Il prend en compte les nombreuses politiques sectorielles et activités de la Confédération qui ont une incidence spatiale, telles que la politique régionale, la politique agricole, la politique des infrastructures, la politique des agglomérations, la politique de l'environnement ou encore la politique de l'espace rural, qui contribuent chacune dans son domaine à faire évoluer les structures territoriales de la Suisse.

Le Projet de territoire Suisse permet une coordination et une harmonisation horizontale et verticale de ces politiques sectorielles. Conformément au principe de subsidiarité, il tient compte de la répartition des compétences d'aménagement du territoire en Suisse. Ainsi, l'article 75 de la Constitution fédérale établit que l'aménagement du territoire est du ressort des cantons, qui élaborent les plans directeurs fixant les principes, déterminations et attributions qui ont force obligatoire pour les autorités et forment notamment le cadre des plans d'affectation communaux ou régionaux.

1.2 La portée du Projet de territoire Suisse

Le Projet de territoire Suisse est le résultat d'une démarche innovante. Convaincus qu'en matière de développement territorial, la coordination est la clé de l'efficacité, la Confédération, les cantons, les villes et les

Convention pour l'élaboration conjointe

communes ont signé, le 11 mai 2006, une convention de collaboration pour l'élaboration du Projet de territoire Suisse. Les partenaires se sont engagés à produire un projet qui soit à la fois une référence pour la mise en œuvre de leurs politiques sectorielles et un point de repère pour les acteurs de l'économie et de la société.

L'élaboration de la présente version du Projet de territoire Suisse a bénéficié de la participation de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), de l'Union des villes suisses (UVS) et de l'Association des communes suisses (AdCS). Il est souhaitable que ces partenaires recommandent à leurs membres de prendre en compte les dispositions du Projet de territoire Suisse dans leurs démarches d'aménagement.

Les partenaires du projet

La démarche du Projet de territoire Suisse est liée à celle de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). Il est prévu que dans un premier temps, le Conseil fédéral adopte le Projet de territoire suisse, ce qui lui confèrera force obligatoire pour la Confédération. Dans un deuxième temps, le Projet de territoire Suisse devrait être ancré dans la future loi fédérale sur le développement territorial.

Caractère contraignant

La révision de la loi sur l'aménagement du territoire

1.3 L'élaboration et le processus participatif

L'élaboration a été conduite par un groupe « technique » et un groupe « politique » nommés par la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Le groupe de suivi technique a eu pour fonction de débattre des propositions formulées par l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Il a rédigé des prises de position à l'intention du groupe de suivi « politique », qui a évalué et validé les résultats à chaque phase de réflexion.

Accompagnement

Pour associer aux travaux le plus grand nombre de milieux intéressés, un processus participatif en deux étapes a été animé par l'ARE. Il a pris la forme de forums organisés dans les différentes parties du pays. Ces démarches ont permis aux participant-e-s issus des milieux de la protection de l'environnement, de l'agriculture, de la formation, des transports, de la culture, de l'économie et de l'aménagement de faire valoir leur droit de consultation sur le Projet de territoire suisse dès le début de la réflexion. Ainsi, la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont récolté des impulsions très utiles en provenance des divers types d'espaces du pays, mais aussi des premières indications sur la capacité du document à rallier les suffrages. Cette démarche participative a contribué à stimuler le débat public et l'échange de savoirs sur l'aménagement du territoire en Suisse; elle a créé des conditions optimales pour que le Projet de territoire suisse gagne le soutien des acteurs publics et privés.

Les « forums »

2 Tendances et défis en aménagement du territoire

2.1 La globalisation conditionne l'aménagement du territoire

La globalisation, dans ses divers aspects, est l'un des principaux moteurs du développement territorial. Ainsi la globalisation de l'économie découle largement de mutations technologiques, mais aussi de l'ouverture progressive des économies nationales à la concurrence internationale. Les innovations techniques dans les domaines de la communication et de la logistique, les améliorations des infrastructures de transport, la baisse du prix des transports ainsi qu'une tendance soutenue à la dérégulation et à la libéralisation permettent le développement du commerce mondial de biens, de capitaux et de services. Simultanément, les interconnexions spatiales se multiplient et les évolutions s'accroissent.

Les progrès techniques, la déréglementation et la libéralisation sont les éléments moteurs

Les entreprises, en choisissant leur lieu d'implantation, jouent un rôle essentiel dans la formation des structures territoriales. La globalisation expose les régions à la compétition internationale accrue des autres places économiques. Cette tendance n'épargne pas la Suisse, qui subit de fortes pressions pour améliorer les conditions cadres offertes à l'économie et doit y faire face pour jouer ses atouts et maintenir son niveau de prospérité.

Une compétition accrue entre les places économiques

La Suisse est touchée de multiples manières par les mutations démographiques et sociales, qu'il s'agisse de l'immigration, de nouveaux problèmes sécuritaires ou d'exigences inédites de politique extérieure. Les interdépendances accrues à l'échelle du monde entier entraînent à la fois un nivellement des cultures et des réactions inverses, qui confrontent les régions, les États et les aires culturelles à des défis nouveaux.

Intensification des interdépendances sociales

La demande mondiale croissante en énergie et en matières premières appelle également des solutions novatrices, capables d'endiguer la dégradation des bases naturelles de la vie, de maîtriser le changement climatique et de prévenir les pénuries qui se profilent.

Hausse globale de la demande d'énergie et de matières premières

2.2 La Suisse et l'Europe

Les défis politiques abordés par les pays européens appellent des collaborations suivies. Ce processus ne concerne pas seulement la Confédération, mais tous les acteurs qui oeuvrent au développement régional, notamment les cantons, les villes et les communes. La coopération territoriale, économique et sociale est une condition impérieuse pour assurer la cohésion et la compétitivité futures de la Suisse.

Nécessité de renforcer la cohésion et la compétitivité

Le développement territorial au-delà de la frontière est un enjeu majeur, qui concerne pratiquement toutes les régions du pays. Les acteurs du développement territorial et les organes de décision doivent penser en termes transfrontaliers et trouver ensemble des solutions transnationales.

Collaborations transfrontalières

Certains territoires, comme les régions métropolitaines de Bâle et Genève, ont déjà mis en place avec les pays voisins des structures administratives communes. Mais il reste à franchir des étapes décisives pour surmonter la fragmentation politique dans les régions frontalières et harmoniser les politiques territoriales. A cet égard, les programmes européens de

Des projets efficaces au sein de l'Union européenne

développement régional (INTERREG A, Eurodistricts) offrent des opportunités prometteuses.

Le développement territorial doit prendre en compte non seulement les modifications locales et régionales, mais aussi les évolutions en cours au niveau européen et mondial. Des approches transnationales s'imposent dans de nombreux domaines. Là aussi, des programmes européens tels que les Agendas territoriaux, INTERREG B, Urbact ou Espon sont appelés à jouer un rôle clé. Dans les Alpes, la Convention alpine constitue un cadre important.

L'approche transnationale s'impose tout particulièrement dans le domaine des transports, où la collaboration avec d'autres pays européens est la voie obligée pour résoudre deux problèmes: d'une part, le raccordement de la Suisse au réseau à grande vitesse en construction à l'échelle du continent européen ; d'autre part, l'amélioration des corridors de transit.

2.3 La mutation des structures économiques

L'économie suisse se caractérise par un secteur tertiaire en expansion et par une industrie dynamique, bien que généralement en perte de vitesse. Certains domaines d'activité ont un rayonnement international: les technologies de pointe, la place financière et des secteurs de l'économie de la connaissance comme les industries chimique, pharmaceutique, horlogère et des machines. Entre 1990 et 2004, la part des services dans le produit intérieur brut a progressé de 65,9% à 72,4%, alors que celui du secteur secondaire a reculé de 31,3% à 26,3 %. La part du secteur primaire a diminué de 2,8% à 1,3%.

Un secteur tertiaire en expansion

Etant donné le rythme des progrès techniques, il est difficile de prévoir avec précision les modifications structurelles futures. Les tendances actuelles – orientation plus prononcée vers l'exportation, glissement de la consommation vers le secteur de la santé et les produits indigènes – marquent une poursuite de la tertiarisation de l'économie et une croissance supérieure à la moyenne dans le domaine de la santé. La part de l'agriculture devrait continuer à diminuer.

L'évolution de la structure des secteurs et des branches va dans le sens d'une spécialisation économique des régions urbaines et rurales.¹ La répartition spatiale différenciée des branches, des entreprises et de leurs potentiels de développement entraîne des modifications structurelles différentes selon les régions.

¹ Office fédéral du développement territorial ARE (2005): Étude thématique A2: Spécialisation de l'économie dans l'espace urbain. Monitoring de l'espace urbain suisse. Version 01/05.
Office fédéral du développement territorial ARE (2005): Étude thématique U2: Modifications structurelles de l'économie dans l'espace rural. Version 1/05.

2.4 Evolutions démographiques

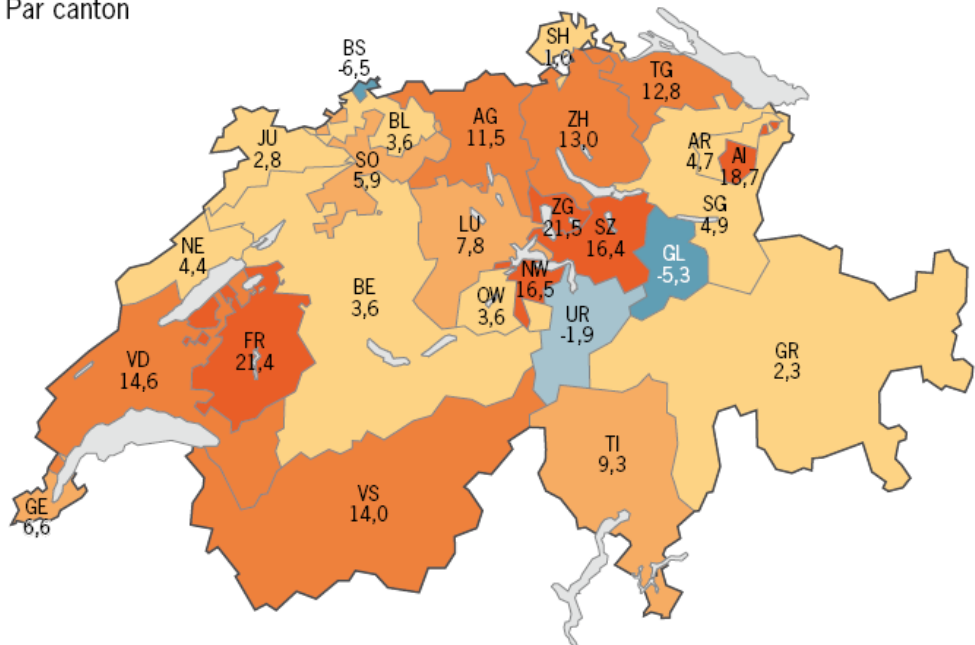
Les projections de l'Office fédéral de la statistique (OFS) (scénario « moyen », 2007) prévoient un plafonnement de la croissance démographique et même un déclin démographique à partir de 2036 – une tendance qui touchera la population active dès 2020. L'immigration compensera donc de moins en moins le déficit du renouvellement naturel.

Une croissance démographique due à l'immigration

Selon ces projections, les cantons de Fribourg et de Zoug enregistrent les taux de croissance démographique les plus importants entre 2005 et 2030 (plus de 20%). Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures (+18,7%), Nidwald (+16,5%) et Schwyz (+16,4%) connaîtront également une croissance supérieure à la moyenne. A l'inverse, trois cantons connaîtront une évolution démographique négative, la tendance étant la plus prononcée à Bâle-Ville qui devrait perdre 6,5% de sa population d'ici 2030 (cf. la carte ci-dessous).

Figure 1: Accroissement total, de 2005 à 2030

Par canton



Accroissement pour 100 habitants (selon le scénario «moyen»)



Source: Section DEM, OFS

© OFS, ThemaKart, Neuchâtel 2007

Etant donné l'allongement de la durée de vie et la stabilisation du taux de natalité (1,4 enfants par femme), la part des personnes âgées dans la population continuera d'augmenter. Le vieillissement de la société se fera sentir dans de nombreux domaines : le système de santé, la formation, le marché du travail, la sécurité sociale, le logement et la mobilité.

Une société vieillissante

Plusieurs régions auront des logements inoccupés. L'organisation des régions peu peuplées étant moins adaptée aux besoins des personnes âgées, leur préservation pose un problème particulier. À l'inverse, on assistera à une hausse de la demande pour les petits logements, les logements pour personnes âgées, les formes de logement mixtes et les

résidences pour personnes âgées dans des sites offrant une bonne accessibilité.

2.5 La mobilité, moteur du développement territorial

L'augmentation de la mobilité a été l'un des facteurs clés du développement territorial. La croissance des déplacements de personnes a été particulièrement forte ces dix dernières années. La politique des transports a profondément évolué, comme en témoignent les décisions en faveur des NLFA et du financement des transports publics (FTP). Le trafic d'agglomération a également suscité des approches nouvelles.

Changement de politique des transports

L'éloignement de l'habitat et de l'emploi et leur dispersion géographique ont entraîné un accroissement constant de la mobilité. Pour répondre à la fois aux besoins de mobilité, à la demande d'espaces urbains de qualité et aux exigences d'un environnement préservé, il faut pouvoir anticiper les futurs comportements de mobilité. Les prévisions indiquent une croissance soutenue du trafic voyageurs et marchandises :

Une mobilité en croissance soutenue

La croissance prévue du trafic voyageurs (rail et route) atteindra 15 à 30% entre 2000 et 2030. La part des prestations de transport fournie par les transports publics (répartition modale) devrait augmenter de manière significative. Mais les transports individuels motorisés (TIM) continueront de jouer le rôle principal en fournissant plus de trois quarts des prestations de transport des personnes.

Des chances pour les transports publics

Le trafic utilitaire, le trafic lié au tourisme et le trafic de loisirs sont ceux qui devraient augmenter le plus rapidement à l'avenir. Le trafic de loisirs, qui représente déjà plus de la moitié du trafic de personnes, et plus particulièrement le trafic touristique international, continuera d'augmenter. Mais ce facteur dépend beaucoup de la conjoncture économique.

Recrudescence du trafic de loisirs et du trafic touristique

Contrairement à d'autres types de trafics, le trafic pendulaire connaîtra une croissance plus modérée et sa part relative va diminuer en conséquence. Sur le rail comme sur la route, les hausses de trafic les plus marquées s'observeront sur les corridors principaux Zurich–Berne, Zurich–Bâle, Lausanne–Genève, Zurich–Zoug–Lucerne et Zurich–Winterthur–St-Gall.

Léger recul du trafic pendulaire

Pour le trafic utilitaire sur rail et sur route, les prestations de transport vont connaître une augmentation massive, variant entre 32 et 78% selon les scénarios. Le trafic utilitaire ferroviaire va connaître un essor particulier et augmenter sensiblement sa part de marché par rapport à la route. Le trafic de transit des marchandises devrait aussi augmenter, avec également un accroissement de la part du rail.

Effet de transfert massif du trafic utilitaire

2.6 Urbanisation et étalement urbain

La notion «d'urbanisation» désigne un processus complexe de mutation de la société, étroitement associé à la modification structurelle de l'économie et aux processus de modernisation. L'augmentation de la population et du nombre d'emplois en zone urbaine et l'extension du territoire urbanisé vont de pair avec une modification des structures de la société et du marché du

Mutations sociales et économiques

travail, ainsi qu'avec le développement de cultures et de modes de vie urbains.

Jusqu'aux années 1970, le terme «d'urbanisation» désignait la croissance des villes, comprises comme des secteurs densément construits contrastant fortement avec de vastes espaces ruraux ouverts et peu construits. L'espace urbain proposait une multitude d'événements, de prestations et de formes d'échanges sociaux et culturels, différant fortement du milieu rural, marqué par la continuité.

La notion «d'urbanisation» a changé de sens avec la suburbanisation et la périurbanisation. Aujourd'hui, les campagnes proches des centres villes sont prises dans l'urbain et une nouvelle approche de la notion de centralité s'impose. Les espaces fonctionnels des villes ne se limitent plus à des territoires clairement délimités, mais s'étendent sur de vastes périmètres pouvant atteindre des dizaines de kilomètres de rayon. Les villes centres et leurs premières couronnes présentent toujours une forte densité de constructions, de population, d'emplois et d'activités culturelles, économiques et sociales. Mais elles sont entourées de territoires où se mélangent zones agricoles, lotissements de villas, zones industrielles et artisanales peu structurées et centres commerciaux aux vastes parkings. Cette configuration ne répond pas à l'image traditionnelle qu'on se fait d'une ville, avec un espace public consciemment aménagé. Les structures territoriales sont plutôt déterminées aujourd'hui par la qualité de l'accessibilité.

L'accessibilité, une caractéristique structurelle

La mobilité accrue et les moyens de communication de masse permettent d'adopter le mode de vie urbain dans un contexte rural. Il en résulte un espace continu mêlant urbanité et ruralité, qu'expriment des notions telles que « espace rural », « ville-territoire » ou « entre-villes ».

Rurbanité et périurbanité

Aujourd'hui, les trois quarts de la population suisse vivent dans un environnement de type urbain et plus de 80% des actifs travaillent dans les agglomérations. Ces dernières sont les moteurs du développement économique, social et culturel du pays. La surface des agglomérations a augmenté beaucoup plus que la population. La fragmentation des structures institutionnelles favorise un développement urbain dispersé et encourage la concurrence entre institutions, plutôt que leur coopération. Mais l'étalement urbain est animé par bien d'autres facteurs, parmi lesquels la tertiarisation de l'économie et l'explosion de la mobilité grâce à des systèmes de transport plus efficaces.

L'urbanisation de la Suisse

Ce développement urbain dispersé se paye de coûts élevés de construction et d'entretien des infrastructures (transports, équipements, évacuation, communication, etc). De nombreuses communes assument les dépenses correspondantes en recourant à des financements croisés – donc sur fonds publics. Si les coûts des infrastructures étaient reportés sur l'utilisateur, en application du principe du «pollueur-payeur», les régions périphériques aux constructions peu denses perdraient de leur attractivité, les coûts de raccordement y étant plus élevés. A l'inverse, le même principe favoriserait la densification des espaces urbains existants et leur développement compact, en continuité avec l'existant. Outre les conséquences financières pour les collectivités publiques, l'étalement des constructions entraîne aussi la perte de terres cultivables de qualité, une

L'étalement urbain génère des coûts et des désagréments

dégradation des milieux naturels et des paysages, tandis que la charge due au trafic ne cesse d'augmenter.

L'urbanisation est à l'origine de déséquilibres territoriaux, que ce soit entre villes et campagnes ou à l'intérieur des espaces urbains. Les emplois de plus en plus tertiaires tendent à se concentrer dans les agglomérations les plus importantes, alors que les petites et les moyennes agglomérations tendent à en perdre faute de ressources économiques et démographiques suffisantes.

Nouveaux déséquilibres

À l'intérieur des agglomérations, la tendance est à une ségrégation spatiale des fonctions « travail », « habitation » et « loisirs » (ségrégation fonctionnelle). Alors que les emplois se concentrent dans les centres, puis dans la première couronne d'agglomération, les zones résidentielles ne cessent de s'étendre en périphérie des agglomérations. Souvent, ce sont des familles jeunes aux revenus moyens à élevés qui y élisent domicile, alors que les groupes de population socialement moins favorisés s'installent dans les centres (ségrégation sociale).

Au total, les communes centres ont enregistré un recul démographique, une multiplication de problèmes sociaux et, dans certains cas, une baisse des recettes fiscales. On assiste aujourd'hui à une inversion de tendance, avec l'amorce d'un phénomène de réurbanisation. Ce sont avant tout les jeunes professionnel-le-s aux revenus élevés et sans attaches qui apprécient les atouts des villes centres.

Le retour à la ville

En matière de culture, de loisirs, de transports, de services sociaux et de sécurité, les communes centres assument des fonctions qui profitent à l'ensemble de l'agglomération. Or bien souvent, les utilisateurs des prestations ne sont pas les mêmes que ceux qui paient pour elles. Plus généralement, les défis que doivent relever les agglomérations sont de moins en moins gérables dans les limites des territoires communaux, cantonaux et même nationaux. Aussi, les coopérations transfrontalières se multiplient.

Les fonctions et les charges liées à la situation centrale

2.7 Les espaces ruraux entre croissance et dépeuplement

La globalisation et la libéralisation, l'accessibilité et les progrès des moyens de communication entraînent des mutations économiques jusque dans l'espace rural. Il devient de plus en plus difficile de distinguer la ville de la campagne, qui sont dans une relation d'interdépendance étroite, pour le meilleur et pour le pire. Pourtant, les espaces ruraux continuent d'exister, se distinguant des villes par une faible densité de population, d'emplois et d'urbanisation, une discontinuité des constructions, une forte présence de l'agriculture et une différence de mentalités.

Les caractéristiques des espaces ruraux

Alors que de nombreux espaces ruraux connaissent une croissance démographique et économique favorable, d'autres sont en déclin. Le Rapport 2005 sur le développement territorial distingue trois types de territoires ruraux, qui illustrent bien l'hétérogénéité de ce milieu et les différents problèmes et défis qui s'y manifestent : les espaces ruraux périurbains, les centres touristiques alpins et les espaces ruraux périphériques.

Les «espaces ruraux périurbains» sont situés à proximité d'une agglomération, au maximum à 20 minutes du centre. Pour ces espaces, rien ne laisse aujourd'hui présager une inversion de tendance : l'étalement urbain reste l'un de leurs grands défis. Ils subissent une forte pression foncière, en particulier à des fins d'habitation. Les résultats sont des lotissements sans identité et mal structurés, de véritables tapis exclusivement résidentiels, une croissance du trafic, une marginalisation de l'agriculture et un appauvrissement du paysage et de la biodiversité.

Étalement des constructions dans les régions périurbaines

Par «centres touristiques alpins», on entend les communes de l'espace alpin qui enregistrent au moins 100 000 nuitées d'hôtel par année. Leur structure économique et leur rayonnement en font des centres fonctionnels, très importants dans des territoires à très faible densité de population. Dans ces centres, la démographie et le nombre des emplois sont stables. Leurs principaux défis sont leur positionnement dans la compétition internationale et la modernisation de leurs infrastructures. Par ailleurs, ils doivent réussir à gérer de manière optimale la demande de résidences secondaires supplémentaires, tout en préservant la nature et le paysage.

Les centres touristiques alpins et la compétition internationale

Les «espaces ruraux périphériques» sont plus éloignés des agglomérations, soit à plus de 20 minutes du centre le plus proche. L'évolution de ce type d'espace est plus incertaine. La question de la survie se pose tout particulièrement pour les communes de moins de 500 habitant-e-s, qui souffrent depuis longtemps d'un dépeuplement progressif. Dans ces espaces, les principaux défis sont la préservation d'un minimum de population, surtout dans les secteurs urbanisés, le maintien des emplois, d'une desserte de base et de la fonctionnalité des collectivités publiques, mais aussi la lutte contre la mise en friche de terres agricoles, la progression des surfaces forestières et la perte de terres cultivées.

L'avenir incertain des espaces ruraux périphériques

2.8 L'objectif d'une utilisation mesurée du sol n'est pas atteint

L'utilisation mesurée du sol est un objectif majeur du développement territorial. Elle doit empêcher le mitage généralisé du territoire et préserver des espaces ouverts et des terres arables. Dans sa *Stratégie pour le développement durable : lignes directrices et plan d'action 2008-2011*², le Conseil fédéral a confirmé sa volonté de mettre fin à la croissance rapide des surfaces urbanisées à laquelle on a assisté ces dernières années, en stabilisant la consommation d'espace à 400 m² par personne.

400 m² de surface urbanisée par habitant-e

Malgré les efforts accomplis dans cette direction, la consommation de surfaces pour l'urbanisation (édification de bâtiments ou d'industries, installations de délasserment ou zones vertes) n'a cessé d'augmenter. Selon la Statistique de la superficie, la surface urbanisée a augmenté de 13% entre 1979/85 et 1992/97. En 1997, elle représentait quelque 360'000 ha, soit près de 7% de la surface totale du pays ou quelque 400 mètres carrés par personne en moyenne. Mais des différences considérables existent entre les régions.

² Conseil fédéral suisse. *Stratégie pour le développement durable : lignes directrices et plan d'action 2008-2011*. Rapport du Conseil fédéral du 16 avril 2008

Les surfaces utilisées exclusivement à des fins d'habitation (constructions et abords) ont augmenté de plus d'un quart en douze ans. Cette expansion est environ deux fois plus rapide que celle des surfaces urbanisées. Elle ne s'explique qu'en partie par la croissance démographique, d'environ 9%, et résulte surtout d'une demande d'espace supplémentaire par habitant, émanant d'un nombre croissant de ménages, petits surtout, qui ont les moyens d'y satisfaire : plus de 60% des nouveaux logements sont des villas individuelles ou jumelles construites aux abords des agglomérations. A l'intérieur des agglomérations, la progression des surfaces urbanisées s'explique par la progression des emplois et des sites de production, ainsi que par l'édification de centres commerciaux et de loisirs en périphérie.

**Accroissement
disproportionné des
surfaces d'habitation**

La statistique sur les zones à bâtir sera publiée cet automne. Y seront analysés la répartition et le degré de construction des zones à bâtir (respectivement des réserves de zones à bâtir) à l'échelle suisse. L'harmonisation de ces statistiques a rendu possibles des comparaisons entre les cantons.

Réserves de zones à bâtir

Il existe aussi des constructions et des installations hors zone à bâtir. Il s'agit essentiellement de bâtiments d'habitation et d'exploitation agricoles, mais aussi d'habitats dispersés et de hameaux hérités de l'histoire, de surfaces de transport et d'autres constructions liées à des infrastructures. Les changements structurels intervenus dans l'agriculture et dans les espaces ruraux entraînent la désaffectation d'un nombre croissant de constructions agricoles: il faudra déterminer si ces constructions doivent changer d'affectation, être préservées dans leur forme actuelle ou être démolies.

2.9 Dangers naturels et changement climatique

Plusieurs catastrophes naturelles ont provoqué des dommages importants ces dernières années (avalanches de l'hiver 1999, crues des étés 2005 et 2007). Les pertes élevées qui en résultent sont imputables non seulement à la nature et au changement climatique, mais aussi au développement de l'urbanisation et des infrastructures. En effet, plus le territoire est utilisé intensivement, plus grands sont les dommages occasionnés par des événements naturels. Dans bien des cas, l'étalement urbain et l'imperméabilisation du sol qui en découle augmentent les dangers naturels.

**Multiplication des
dommages suite à une
exploitation plus intensive**

En la matière, l'aménagement du territoire a deux rôles : d'une part empêcher l'extension des lotissements, des maisons isolées ou des infrastructures de transports, etc. dans les zones de danger ; d'autre part, à plus long terme, réduire les risques. Un développement territorial capable de réduire les dangers naturels est judicieux et rentable à long terme. L'aménagement du territoire peut en outre contribuer à identifier les surfaces de revitalisation et les surfaces inondables, ainsi que les surfaces nécessaires pour implanter les constructions et les aménagements techniques de protection. La carte des dangers est une référence importante pour toute démarche d'aménagement.

**Réduire les risques
potentiels, aménager des
espaces libres**

Le changement climatique entraînera des précipitations extrêmes plus fréquentes, impliquant des crues et des coulées de laves torrentielles. L'espace alpin sera particulièrement exposé aux modifications climatiques.

**Les conséquences du
changement climatique**

D'autres conséquences du réchauffement sont difficilement prévisibles : fonte massive des glaciers et dégel du permafrost, accroissant le risque de dangers naturels tels que crues et laves torrentielles ; diminution de la couche neigeuse et moindre garantie d'enneigement dans les Alpes ; hivers plus pluvieux que neigeux ; mise en danger de la flore des hautes Alpes. Cette liste n'est pas exhaustive. Les aspects de la vie quotidienne et de l'économie qui seront touchés sont nombreux : l'écosystème terrestre, l'agriculture, l'économie des eaux, la santé, l'approvisionnement en énergie, le tourisme, les infrastructures, les espaces urbains, les assurances, etc. Le développement territorial est appelé à fournir des réponses non seulement aux changements incessants des conditions cadres, mais aussi à contribuer activement à réduire les émissions de gaz à effet de serre par une meilleure coordination entre urbanisation et transports.

Le changement climatique résultant principalement des émissions liées à la combustion d'énergies fossiles, le développement territorial doit également traiter des économies d'énergie. Les constructions et les transports représentent entre la moitié et deux tiers de la consommation d'énergie en Suisse (selon les modalités de calcul). Ces chiffres valent aussi pour d'autres matières premières comme le gravier. Les incertitudes sont nombreuses sur la disponibilité future des ressources naturelles. Mais étant donné la lenteur de la mise en exploitation de nouveaux gisements et la rapidité de la croissance de la consommation dans les pays émergents comme la Chine ou l'Inde, tout porte à croire que les marchés de l'énergie et des matières premières resteront très tendus. La diminution de la consommation d'énergie et de matières premières doit donc être comprise comme un volet de la prévention des risques. Elle nécessite des mesures pour l'organisation du territoire, des transports et de la construction. Il faudra enfin considérer le défi que représente le développement des énergies renouvelables (hydraulique, éolienne, biomasse, photovoltaïque) pour le développement territorial.

Raréfaction de l'énergie et des autres ressources naturelles

4.4.3 Le réseau métropolitain du bassin lémanique

Le bassin lémanique est en Europe l'une des régions les plus prisées par les institutions internationales, les organisateurs de congrès et les organismes bancaires. Il est le berceau de l'industrie du luxe. Son rang dans l'économie dépasse nettement la taille de sa population. Il se distingue des métropoles comparables par les caractéristiques suivantes:

- Une grande qualité environnementale
- Un puissant dynamisme économique et démographique
- Un grand nombre d'entreprises actives dans le monde entier
- Des hautes écoles et des pôles de recherche reconnus internationalement.

La région doit sa force et son dynamisme à la fois à son économie diversifiée, fortement orientée vers les services financiers et l'économie de la connaissance, et à sa position charnière entre la Suisse et l'Europe, à mi-chemin de l'Europe du nord et du sud.

Les défis

Les principaux défis du réseau métropolitain du bassin lémanique découlent de sa bipolarisation sur les deux agglomérations de Lausanne et Genève. Cette division interne est source de problèmes majeurs de gouvernance et d'aménagement du territoire. En outre, des difficultés spécifiques naissent de sa position transfrontalière. Le déficit de gouvernance métropolitaine rend difficile un positionnement clair au plan international et l'élaboration de réactions rapides à la concurrence que livrent d'autres métropoles européennes.

Pour relever ces défis, il faut impérativement disposer de liaisons de transports performantes entre les centres et avec les métropoles voisines en Suisse et en Europe. L'autre priorité est un aménagement du territoire judicieux des espaces intermédiaires et des zones d'influence.

Le **réseau métropolitain du bassin lémanique** comprend, dans sa partie centrale, l'agglomération transfrontalière genevoise, les agglomérations Lausanne-Morges et Vevey-Montreux. Son influence s'étend jusqu'à l'agglomération d'Yverdon au nord et à celle d'Aigle-Monthey au sud-est, à savoir sur quatre cantons suisses, deux départements français, au total 225 communes comptant 1,25 million d'habitants et un demi-million d'emplois.

Multipolarité

Transports et organisation du territoire

Des stratégies pour le réseau métropolitain du bassin lémanique

- **Institutionnaliser les coopérations:** la mise en place d'une coopération institutionnelle des agglomérations et du réseau métropolitain apparaît nécessaire et urgente. Elle devra permettre de définir une stratégie rigoureuse pour développer les divers secteurs de l'espace métropolitain. Une attention particulière est à porter aux aspects «Paysage», «Aménagement urbain» et «Transports», mais aussi à la promotion des atouts et de l'image internationale du réseau métropolitain.
- **Renforcer l'attractivité pour les organisations internationales:** la région présente d'excellents avantages au plan économique; elle offre des conditions juridiques, fiscales et économiques attractives pour les organisations internationales qui souhaitent s'y établir ou s'y maintenir; elle se doit de maintenir une haute qualité de l'environnement, de l'offre culturelle et du cadre de vie, et de favoriser le raccordement aux réseaux de transports nationaux et internationaux.

- **Encourager l'économie de la connaissance:** le développement de l'économie de la connaissance nécessite des conditions favorables que la région devra renforcer. Aux conditions citées ci-dessus doit s'ajouter une collaboration plus étroite entre les hautes écoles et l'économie.
- **Définir les priorités pour les transports publics:** l'augmentation de l'offre de transports publics entre Lausanne et Genève, le raccordement au réseau ferroviaire français, l'amélioration de la desserte ferroviaire de l'aéroport et le maintien de liaisons ferroviaires de qualité avec les autres métropoles suisses sont des éléments clés du développement du réseau métropolitain; leur concrétisation est à lancer à très brève échéance.
- **Aménager des réseaux RER:** les agglomérations et la métropole doivent planifier et réaliser leurs réseaux RER. La planification doit viser la construction de réseaux desservant à terme la totalité de l'espace métropolitain transfrontalier. Les étapes de mise en oeuvre devront être définies en étroite coordination avec le développement souhaité des villes.
- **Préserver les atouts naturels et paysagers:** les qualités environnementales et paysagères sont un atout majeur du réseau métropolitain du bassin lémanique. Des mesures devront être prises pour préserver ces qualités. Il s'agit en particulier d'éviter la progression de l'étalement urbain et de conserver des paysages ouverts, surtout dans la région de la Côte.
- **Définir des pôles de développement:** à l'ouest lausannois et dans le secteur de La Praille-St-Julien, le bassin lémanique dispose de deux pôles de développement métropolitains offrant de grandes réserves de terrain à bâtir, un potentiel de densification significatif et une bonne desserte par transports publics.