



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

Office fédéral du développement
territorial ARE
Section Planifications fédérales
3063 Ittigen

Par courriel : a-rkch@are.admin.ch

Berne, le 19 mars 2025

Consultation publique du Projet de Territoire Suisse actualisé Prise de position de l'Association des Communes Suisses (ACS)

Madame, Monsieur,

Vous nous avez soumis l'avant-projet du Projet de Territoire Suisse pour consultation. Nous tenons à vous remercier de nous avoir donné l'occasion d'exprimer notre point de vue au nom des 1500 communes affiliées à l'Association des Communes Suisses (ACS).

Remarques générales

Le Projet de Territoire Suisse (PTS) se veut un cadre de référence non contraignant en matière de développement cohérent du territoire pour les communes, les cantons et la Confédération. En ce sens, il est important que celui-ci intègre les thèmes et défis rencontrés dans la pratique par les différents échelons étatiques. La mise à jour du PTS de 2012 permet aujourd'hui de porter un regard contemporain et harmonisé sur les enjeux actuels et futurs du développement territorial. Il s'agit de remettre en perspective des principes importants, afin de s'assurer de leur adéquation sur le long terme, et d'inclure des sujets qui ont gagné en importance au fil des ans. Dans ce contexte, la mise à jour du Projet de Territoire Suisse s'inscrit comme étant légitime, d'autant que les trois niveaux étatiques ont reconnu la nécessité de cette mise à jour. Par ailleurs, le processus participatif qui a servi de base aux travaux de mise à jour du PTS permet une bonne assise de son contenu, aussi bien du point de vue de la société civile que des institutions.

Dans l'ensemble, l'Association des Communes Suisses salue le travail de mise à jour qui a été effectué. Le PTS affine les concepts importants en s'appuyant sur les expériences passées. Il intègre et repense des thématiques transversales d'importance particulière pour le développement territorial, telles que le changement climatique, la mobilité, la production d'énergie ou encore la croissance démographique et économique.

Le caractère particulier du Projet de Territoire Suisse, en tant qu'aide à l'orientation non contraignante, lui confère une portée plutôt générale, universelle et stratégique. Dans ce contexte, on peut se poser deux questions : comment le document sera-t-il utilisé dans le travail quotidien des échelons étatiques, et comment sera-t-il interprété. D'une part, il faut relever que le PTS n'est pas de nature à proposer des solutions et mesures de mise en œuvre très précises ou très concrètes dans les domaines concernés par le développement territorial durable. Il a pour objectif de proposer une vision commune à l'horizon 2050 en tenant compte des expériences actuelles. Cette portée globale ne doit toutefois pas freiner une approche ancrée à la réalité du terrain, avec laquelle travaillent tous les jours les trois niveaux étatiques. En effet, les compétences et responsabilités communales entrent en jeu dans de nombreux aspects relevés dans le PTS. D'autre part, la nature générale du PTS ouvre potentiellement la porte à différentes interprétations et à une application plus ou

moins précise par les différents niveaux étatiques. Or, cela permet aussi de laisser une certaine marge de manœuvre dans l'application des principes qui sont exposés.

En outre, l'ACS souhaite relever le type de formulation adoptée dans le PTS : les phrases sont rédigées dans une forme positive et engagée, ce qui donne une vision proactive et un état d'esprit positif concernant le développement territorial de la Suisse à l'avenir. Or, ce choix a aussi pour effet que les défis actuellement rencontrés dans les différents domaines concernés, bien que relevés dans un chapitre à part entière, ne sont pas réellement intégrés dans les objectifs et stratégies.

L'ACS formule ci-dessous des remarques sur des aspects spécifiques sur la Partie A de l'avant-projet du Projet de Territoire Suisse. L'ACS ne prend pas position sur le contenu de la Partie B concernant les territoires d'action, mais renvoie aux remarques formulées par les communes et les organisations cantonales des communes concernées. L'ACS demande cependant que la forme des textes de la Partie B soit homogénéisée pour tous les territoires d'action, afin d'améliorer la cohérence des éléments présentés.

Remarques spécifiques

Structure du document et cartes

Dans l'ensemble, l'ACS salue la structuration du document, mais propose pour des questions de lisibilité d'intégrer le sommaire en début de document, et de placer le résumé à la suite.

S'agissant des cartes, l'ACS est d'avis qu'elles sont pertinentes, mais propose d'améliorer leur lisibilité, notamment avec l'ajout d'une légende claire et davantage structurée (en particulier pour la carte de la stratégie 3). L'intégration d'un commentaire explicatif pour chacune des cartes pourrait par ailleurs permettre de les rendre plus parlantes, en expliquant par exemple les réflexions qui sont à l'origine de ces cartes et les démarches qui ont mené à leur création.

Objectifs

L'ACS salue globalement les objectifs et leur portée. Les thématiques actuelles pertinentes pour le développement territorial y sont relevées, telles que la cohésion sociale et territoriale, la diversité et la qualité des territoires et des espaces, la préservation des ressources naturelles, ainsi que le maintien des espaces dédiés aux infrastructures économiques et sociales. Toutefois, les objectifs ne tiennent pas suffisamment compte des conflits d'utilisation du sol actuels et futurs. Dans le cadre des débats concernant la nécessité d'une actualisation du PTS, l'ACS s'était déjà prononcée pour que la question des conflits d'utilisation soit traitée. Le PTS aborde la question de la croissance démographique, de la vitalité économique et du développement des infrastructures de transports. Or, le sol est déjà soumis à de fortes pressions aujourd'hui du fait des différents besoins. Il convient donc de laisser une place adéquate à la thématique des conflits d'utilisation dans le document.

Par ailleurs, même si les objectifs se rapportent à tous les types de territoires, la réalisation de ceux-ci sera différente selon les types d'espaces. En ce sens, il reste important, malgré la volonté d'harmoniser les objectifs, de tenir compte de la diversité concrète, et pas seulement conceptuelle, qui existe aujourd'hui en matière de défis et d'opportunités entre les différents types d'espaces et les différentes régions.

Objectif 1

L'ACS salue le fait que le PTS reconnaisse la diversité des régions et des territoires qui composent la Suisse, de même que les atouts, forces et opportunités dont ils disposent. Il est toutefois important de garder à l'esprit que les aspects mentionnés dans le PTS ne

s'appliquent pas de manière identique dans toutes les régions et pour tous les types d'espaces. En effet, à titre d'exemple, la pression exercée par la croissance démographique et la demande en logements est un enjeu majeur pour les espaces urbains, mais ne s'applique pas ou peu dans les espaces ruraux. Les régions de montagne, plus particulièrement les zones touristiques, font pour leur part face à la problématique du logement saisonnier rendu complexe par les pics d'affluence. Bien que le Projet de Territoire Suisse reconnaisse la diversité de la Suisse et vise à une harmonisation à l'échelle nationale, il convient de bien prendre en compte la situation actuelle dans les différents types d'espaces pour analyser la façon d'agir face aux défis rencontrés dans chacun de ceux-ci. Cela implique également de reconnaître les limites déjà rencontrées aujourd'hui par les types d'espaces en matière de développement territorial, notamment en matière de construction de logements, de développement de l'infrastructure de transports ou de maintien d'espaces pour la biodiversité. Finalement, il est important de traiter les différentes régions et types d'espaces de manière égale.

Objectif 3

L'ACS est favorable à l'intégration dans l'objectif 3 (et de manière générale dans le PTS) de la thématique du changement climatique et des dangers naturels, qui font partie intégrante du développement territorial durable. La protection de la population, des infrastructures et de l'environnement présente de nombreux enjeux en termes d'aménagement du territoire, et il convient donc d'en tenir compte.

Objectif 5

L'ACS se positionne favorablement par rapport aux principes de l'objectif 5, mais propose de l'orienter davantage dans une optique territoriale. Il est en effet important que la mobilité et l'approvisionnement énergétique soient efficaces et respectueux de l'environnement, mais cette formulation n'intègre pas suffisamment la question de l'espace nécessaire et existant pour les infrastructures. Par ailleurs, l'ACS propose de compléter la dernière phrase de l'objectif comme suit : « La desserte en transports et l'approvisionnement énergétique du pays sont assurés dans tous les types d'espaces et dans toutes les régions ». En effet, les développements actuels en matière d'infrastructures énergétiques et de transports montrent dans certains cas un déséquilibre entre les zones urbaines, périphériques, rurales et de montagne.

Objectif 6

Enfin, l'ACS est en principe favorable à l'objectif 6, mais demande ce que la partie de phrase « L'utilisation humaine de l'espace se développe [...] dans toute la mesure du possible, à l'intérieur de la substance existante » soit adaptée comme suit : « L'utilisation humaine de l'espace se développe [...] vers l'intérieur du milieu bâti, tout en offrant d'autres possibilités lorsque cela fait du sens ». Bien qu'un développement dans la substance existante soit possible et fasse partie des principes de l'aménagement du territoire, cela ne représente pas toujours le choix le plus judicieux en matière d'approches innovantes et respectueuses du climat et des ressources. S'il est clair que l'utilisation du sol, en tant que ressource précieuse et limitée, doit être mesurée, il reste important de maintenir une certaine marge de manœuvre en termes de développement territorial durable.

L'ACS demande également que la phrase « sans se laisser distancer par les changements » soit reformulée. Pour que les régions et types de territoires puissent effectivement saisir les chances de développement qui s'offrent à eux, il convient de garantir qu'elles auront à leur disposition les ressources nécessaires pour faire face aux changements, qu'ils soient sociétaux ou environnementaux.

Stratégie 1

L'échelle spatiale utilisée dans le Projet de Territoire Suisse, en particulier dans la stratégie 1 soulève quelques questionnements du point de vue de l'ACS. Bien qu'il s'agisse d'une stratégie d'importance nationale, il n'en demeure pas moins important de ne pas gommer les échelles territoriales existantes que représentent les communes et les cantons au profit d'échelles supracommunales et supracantonales. L'ACS ne remet pas en question les concepts de « territoire d'action » et « d'espaces fonctionnels », qui sont bien établis et reconnus, et qui correspondent à une réalité précise et tangible du développement territorial. Cependant, l'ACS souhaite souligner que les échelles locales voir régionales au niveau des communes font toujours sens du point de vue territorial et politique.

S'agissant du chapitre « Polycentralité », l'ACS est d'avis qu'il donne une vision quelque peu déséquilibrée entre les espaces urbains et les espaces ruraux et régions de montagne. Les villes et agglomérations ont un rôle incontestable à jouer en matière de formation, d'économie et d'innovation. Or, les centres ruraux et de montagne peuvent eux aussi contribuer à ces différents aspects, en assumant dans leur région et à leur échelle un rôle et une fonction tout aussi importante que les centres urbains. Ce sont autant des espaces de vie que des espaces économiques, et le potentiel de ces régions et types d'espaces doit être valorisé. L'ACS demande donc que le PTS soit adapté pour mieux prendre en considération le rôle économique et social des espaces périphériques et ruraux, ainsi que des régions de montagne.

Stratégie 2

L'ACS salue l'approche globale de la stratégie 2 en faveur d'un territoire résilient, de la protection et de la préservation des ressources et d'une qualité élevée des paysages et dans l'espace bâti. L'ACS souhaite cependant souligner que l'infrastructure verte et bleue ne concerne pas uniquement les zones semi-naturelles mais également les zones entièrement naturelles, et propose donc d'adapter le texte d'introduction de la stratégie 2.

En ce qui concerne le chapitre « Densification urbaine », l'ACS propose d'intégrer dans le premier paragraphe une formulation ouverte concernant les possibilités de développement (voir remarques concernant l'objectif 6). Sans remettre en question le principe de développement vers l'intérieur du milieu bâti ancré dans la loi sur l'aménagement du territoire, il demeure important de maintenir une marge de manœuvre raisonnable et valable pour tous les types d'espaces afin que ceux-ci puissent faire face aux défis futurs. Aussi, l'ACS propose la formulation suivante : « Le développement de l'urbanisation se fait essentiellement par la transformation du bâti existant, tout en laissant des possibilités de développement là où cela fait sens et dans le respect du principe d'utilisation économe du sol. »

Dans la partie « Paysages ouverts », l'avant dernier paragraphe mentionne la notion de « conflit entre groupes aux intérêts divergents » dans le contexte des surfaces agraires et forestières, qui représentent également des zones de détente et de loisirs. Or, il existe aussi des conflits entre les espaces dédiés à l'agriculture et les forêts et les infrastructures, qu'elles soient de logement, de transport ou énergétique. L'ACS propose donc d'élargir la notion de conflits pour prendre en considération tous les intérêts en jeu.

Stratégie 3

La partie « Croissance » de la stratégie 3 traite de plusieurs points pour lesquels l'ACS émet des remarques. Tout d'abord, la mention du travail mobile est importante du point de vue de l'ACS, notamment dans l'optique de la numérisation et des possibilités qu'elle offre à tous les types d'espaces, notamment les espaces périphériques, ruraux et de montagne. En

développant de bonnes infrastructures réseau, ces régions gagnent en attractivité et cela ouvre de nouvelles opportunités en matière de travail et de développement de l'économie. En ce sens, il convient de donner à ces espaces les possibilités de se développer et d'innover. En outre, l'ACS renvoie aux remarques formulées pour l'objectif 1 concernant la thématique du logement, qui touche de manière différenciée les espaces urbains et les espaces ruraux et de montagne. L'ACS demande donc que le paragraphe qui aborde la question du logement soit adaptée en conséquence pour tenir compte de la diversité des cas de figure qui se profilent sur l'ensemble du territoire.

S'agissant de la partie « Énergie », l'ACS souhaite relever l'importance de développer les infrastructures de production d'énergies renouvelables et de transport d'électricité de manière appropriée et égale dans tous les types d'espaces. Le potentiel de l'énergie solaire peut être davantage développé dans les zones urbaines, et l'extension des réseaux doit se poursuivre rapidement dans les zones périphériques, rurales et de montagne. L'ACS demande en outre que le dernier paragraphe soit adapté en ce qui concerne la rénovation énergétique. Celle-ci ne concerne pas uniquement les villes, mais bien l'ensemble des types d'espaces et des régions. L'ACS demande donc de reformuler la phrase suivante : « Nous exploitons résolument les potentiels liés à l'urbanisme – comme la rénovation énergétique ~~des villes~~ des bâtiments dans tous les types d'espaces [...] ».

Dans la partie « Mobilité » il est relevé d'entrée qu'une « grande partie de l'infrastructure de transport est déjà construite ». Or, il convient de modérer ce propos en regard du développement actuel des infrastructures de transport, aussi bien dans les espaces urbains à forte croissance, où des retards se font sentir dans la modernisation et le développement des infrastructures, que dans les espaces périphériques, ruraux et de montagne où l'offre est parfois tout juste suffisante. En ce sens, il est important de garantir, comme énoncé dans l'objectif 5, une desserte adaptée dans tous les types d'espaces, en mettant autant que faire se peut l'accent sur une mobilité partagée et durable. Par ailleurs, le paragraphe concernant la planification des transports ne tient compte que des espaces urbains. Or, une bonne planification des transports est également nécessaire dans les autres types d'espaces afin d'en garantir l'accessibilité et l'attractivité. La thématique de l'électromobilité pourrait par ailleurs être énoncée, notamment dans le contexte de la mobilité liée à l'économie et à la logistique. Dans l'ensemble, au vu du fait que l'espace à disposition est limité, il convient aujourd'hui de repenser les différents espaces dédiés aux différents types de mobilité, en mettant l'accent sur des modes de transports durables.

Nous vous remercions pour l'attention que vous porterez à nos demandes, et vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

Association des Communes Suisses

Le président

La directrice



Mathias Zopfi
Conseiller aux États

Claudia Kratochvil

Copie à : Union des villes suisses (UVS), Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), organisations cantonales des communes.