



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.

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–Winterthour–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

3 Vision d'avenir pour un développement durable du territoire suisse

Ce chapitre brosse à grands traits un portrait général du développement territorial souhaité. La vision d'avenir d'une Suisse compétitive, solidaire et responsable de son environnement fonde le Projet de territoire. Elle présente une image cohérente, réaliste et fédératrice, qui indique la voie à suivre, compte tenu des atouts et des faiblesses du pays, pour concrétiser l'objectif d'un développement durable.

La vision du territoire suisse repose sur quatre piliers:

- > la compétitivité
- > le polycentrisme
- > la complémentarité des villes et des campagnes
- > la gestion économe des ressources non renouvelables.

La compétitivité du pays : à renforcer

La compétitivité de la Suisse est une première priorité, dont le Projet de territoire gère la composante territoriale. Par rapport à cet enjeu, les divisions internes de la Suisse ont moins d'importance que les complémentarités : de plus en plus, le concurrent qui compte ne se situe pas à l'intérieur, mais à l'extérieur du pays.

La performance globale de la Suisse repose, d'une part, sur ses trois métropoles bâloise, lémanique et zurichoise, qui concentrent les fonctions internationales et lui assurent des premières places mondiales dans des domaines porteurs (services rares, banque, droit, organisations internationales, chimie, formation et recherche, etc.). Les grandes stations touristiques sont un autre avantage compétitif important du pays.

Mais les métropoles ne sont que les «têtes de pont» d'un système de villes de tailles diverses, qui relaie les dynamiques internationales à tous les échelons de la vie du pays : c'est la performance globale de ce système qui permet à la Suisse de concilier prospérité économique, qualité environnementale et équilibres sociaux.

Le système de villes suisses est intégré à l'Europe par diverses formes de relations: notamment grandes infrastructures de transport, en particulier liaisons ferroviaires à grande vitesse, réseau européen des métropoles, coopération transfrontalière.

Ce système urbain à maille fine irrigue la totalité du pays (très peu de territoires se trouvent en effet à plus de 30 minutes d'un centre) et notamment les régions rurales et de montagne, intégrées dans le développement global. Tous les territoires ont des atouts (régionaux, voire nationaux et internationaux) à valoriser (ressources originales, valeurs régionales, qualité de vie, etc.) et concourent à valoriser la diversité de la Suisse, qui est l'une de ses richesses.

Le polycentrisme : une structure ancienne toujours robuste, à dynamiser

A la différence d'autres pays, la Suisse n'est pas centrée sur une très grande capitale, mais structurée par un système de centres urbains de tailles variées, bien reliés par des transports ferroviaires et routiers. Ce système de métropoles, d'agglomérations, de villes isolées et de centres ruraux assure une couverture urbaine performante de l'ensemble du pays, tout en permettant de préserver les espaces ruraux et naturels.

Le modèle polycentrique est ancien et constitue un héritage de l'histoire. Renouvelé, il continuera à structurer durablement la Suisse de demain.

> Il offre une diversité de tailles de villes, répondant ainsi aux besoins de l'économie et des ménages.

> C'est un facteur de cohésion nationale, qui tient compte de la structure fédéraliste du pays.

> Il permet à chaque ville et région de valoriser ses atouts spécifiques, tout en coopérant à des réseaux de villes et de régions qui lui permettent de dépasser ses limitations d'échelle.

> Il évite à la Suisse les inconvénients des trop grandes concentrations urbaines (coûts, insécurité, paysages, environnement, etc).

> Il crée une grande proximité entre les villes et les campagnes et favorise la préservation des paysages culturels et naturels.

> Il a des effets positifs sur la mobilité, en favorisant les transports publics et les mobilités douces, les plus efficaces en milieu urbain, et en modérant la demande de déplacements (proximité entre habitat, travail et loisirs).

La complémentarité des villes et des campagnes, à resserrer

Dans la Suisse d'aujourd'hui, les villes et les campagnes ne sont plus deux mondes séparés, mais participent à la même civilisation globale. Il n'y a plus deux territoires, l'un géré par les paysans, l'autre par les urbains, mais un territoire national commun, co-géré et partagé par les uns et par les autres.

Cette complémentarité des villes et des campagnes ne cesse de se renforcer. Parallèlement au système des villes suisses (métropoles, agglomérations, centres touristiques, etc.), les acteurs du développement sont de plus en plus les espaces fonctionnels, territoires de vie des populations unissant de manière indissociable les centres bâtis et les espaces agricoles et naturels. Les politiques publiques se réorganisent en conséquence, en combinant notamment agriculture, nature et urbanisme, domaines traditionnellement séparés.

L'émergence de territoires à la fois urbains et ruraux permet de mieux valoriser la diversité des régions. Le Projet de territoire ne vise pas à développer «de tout partout», selon un égalitarisme mal compris, mais à maintenir et renforcer la diversité du pays et de ses paysages. Car chaque ville ou région a des ressources originales à valoriser, selon des orientations et des rythmes spécifiques.

La gestion économe des ressources non renouvelables, à consolider

Les politiques de développement durable visant à ménager les ressources non renouvelables (sol, énergie, environnement) sont maintenues et consolidées. Elles intègrent les tendances lourdes de l'évolution démographique (vieillesse de la population), sociale (multi-résidences), climatique (réchauffement, risques) et environnementale (énergie, eaux, etc.).

Les projets coordonnant urbanisation, transports et environnement continuent à favoriser un transfert modal des déplacements vers les transports publics et les mobilités douces (marche à pied, vélo), de façon à réduire la dépendance automobile, les engorgements routiers à l'approche des agglomérations et leurs impacts sur l'énergie, l'environnement et la santé de la population. Des urbanisations denses et compactes sont encouragées, afin de ralentir la croissance de la demande de mobilité («ville des proximités»).

La croissance se localise prioritairement dans les centres du système urbain suisse. Toutes les localités concernées se renforcent : les agglomérations et les villes isolées, les centres touristiques et les centres ruraux. L'urbanisation est dense et mixte, localisée «sur l'intérieur» et dans les premières couronnes, bien desservie par les transports publics. La qualité d'habitabilité des quartiers est assurée, en renforçant notamment la présence de la nature en ville : ainsi, des pénétrantes de verdure relient les centres aux campagnes proches, dont certaines sont traitées en parcs urbains. Des limites nettes régissent les relations entre secteurs urbanisés et campagnes proches.

Des quartiers durables sont réalisés, répondant aux attentes d'urbanisations plus équilibrées, mixtes socialement et fonctionnellement, adaptables et économes en énergie. Chaque quartier prend des formes singulières selon les particularités du contexte.

Ce développement compact de l'urbanisation permet de préserver les paysages agricoles, viticoles, forestiers et de montagne, reconnus comme un capital économique, environnemental et culturel déterminant pour

l'attractivité de la Suisse. Le développement des villages périurbains est contenu et les constructions hors zones à bâtir sont strictement limitées.

Si l'on excepte les montagnes, la Suisse ne compte plus beaucoup d'espaces ouverts, secteurs de campagnes et de forêts peu habités. Ces derniers territoires à faible présence humaine sont préservés. Leur intégration dans les espaces fonctionnels permet de valoriser leurs atouts et d'assurer leur vitalité.

Les régions rurales et périphériques valorisent leurs ressources propres. Par exemple, la croissance est encouragée dans des territoires comme l'Arc jurassien, disposant à la fois de paysages de qualité et de pôles de production compétitifs. Elle est plus lente dans des territoires offrant seulement des conditions d'habitat très attractives, dont la vitalité peut être assurée par une économie résidentielle bien comprise.

Le processus d'urbanisation des Alpes est maîtrisé. La priorité va aux «lits chauds», pour éviter les stations désertes hors saison. Le développement se localise prioritairement dans les grandes stations existantes. Des stations voisines plus modestes cultivent un développement moins intensif, offrant une qualité d'intégration «organique» appréciée. Les vallées menacées de dépeuplement trouvent un nouvel équilibre en valorisant leurs atouts de calme, d'authenticité et de paysage.

Une évolution des démarches territoriales

La mobilisation pour la compétitivité globale, le resserrement du système des villes, le rapprochement des villes et des campagnes et la gestion économe des ressources non renouvelables conduisent à une Suisse toujours plus cohérente et solidaire.

Cette évolution du pays s'accompagne d'une adaptation des démarches de gestion du territoire. Les méthodes de gouvernement classiques sont de plus en plus complétées par des formes d'intervention innovantes permettant de dépasser les frontières (notamment agglomérations transfrontalières), de mieux coopérer (notamment partenariats public-public et public-privé) et de mieux maîtriser les enjeux interterritoriaux et intersectoriels.

4 Les axes prioritaires du développement territorial en Suisse

La Suisse présente une grande diversité paysagère, culturelle et économique. Dès lors, la nature et la portée des problèmes, les actions nécessaires et les méthodes d'approche changent selon les régions. Le Projet de territoire suisse tient compte de cette richesse et définit des priorités adaptées à chaque type d'espace et de région.

La Suisse – un espace de diversité

Pour ce faire, il identifie des « territoires de projet », liés par d'étroites relations fonctionnelles et par des défis partagés, qui appellent le même type d'intervention. Ces territoires de projet sont souvent à la fois urbains et ruraux. Le but est de reconnaître les défis communs, de construire une identité commune et de rassembler les forces nécessaires pour maîtriser les problèmes à un échelon transfrontalier. Ces territoires doivent aussi permettre une meilleure prise en compte des interdépendances toujours plus prononcées et des complémentarités fonctionnelles.

Agir ensemble sur les « territoires de projet »

Ce chapitre évoque d'abord les défis et les stratégies communs à certains groupes de territoires et paysages, indépendamment de leurs spécificités individuelles. Il présente ensuite les actions prioritaires pour chaque type de territoire, en partant des questions suivantes: quelle est la situation actuelle ? quels sont les principaux défis ? quelles sont les stratégies permettant de les relever le plus efficacement ? Il s'agit d'identifier les enjeux d'importance nationale, qui ne se limitent pas aux domaines de compétence de la Confédération. Les acteurs des territoires doivent pouvoir dire : « Voici nos problèmes, c'est ainsi que nous aimerions qu'ils soient perçus au niveau national et par les autres régions. »

4.1 Polycentrisme

Le terme de «polycentrisme» est très utilisé en aménagement du territoire. Il est parfois opposé aux notions de «monocentrisme», «centralisation», «dissymétrie des flux», «injustice à l'égard des territoires non centraux, périphériques et donc dépendants». Il ne nie pas les avantages de la centralité, mais met en avant les idées d'équilibre spatial, de partage des pouvoirs de décision, d'harmonie territoriale, de saine concurrence, d'émulation et de coopération (selon Rémy Allain, 2002).

Ce concept est plus ou moins explicitement à la base de très nombreuses stratégies de développement territorial dans l'Union européenne, dans plusieurs pays européens (France, Allemagne, par exemple), traditionnellement en Suisse (voir les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse de 1996) et dans la plupart des cantons et régions.

Par rapport à une stratégie qui viserait à renforcer un seul centre, une stratégie basée sur le polycentrisme présente de nombreux avantages :

- meilleure prise en compte des aspects culturels et sociaux liés au développement territorial
- meilleure équité territoriale

- économie d'une partie des coûts de la concentration (coûts sociaux, financiers, environnementaux)
- frein à l'étalement urbain (par la valorisation des centres proches des grandes agglomérations).

Le Projet de territoire suisse en fait son point de départ, en posant que la Suisse est polycentrique et entend le rester. Il reconnaît l'existence d'un réseau de centres hiérarchisés, qui va des grandes villes métropolitaines aux centres ruraux, en passant par les autres villes et agglomérations. Les métropoles et les autres agglomérations sont elles-mêmes organisées selon un système polycentrique autour de villes centres et de pôles de développement.

Cette manière de voir le développement territorial du pays a les conséquences suivantes :

- le développement de l'urbanisation devrait se concentrer dans les centres, les zones à bâtir étant délimitées en conséquence
- le principe de hiérarchie doit être appliqué de manière conséquente, tous les centres n'ayant pas la même vocation ; c'est notamment le cas en matière de développement des équipements (sociaux, culturels, de formation, etc.)
- les divers centres devraient abriter les équipements correspondant à leur niveau hiérarchique, les centres ruraux disposant des équipements de base
- les autres régions ne sont pas pour autant destinées à devenir des «réserves» ; leur développement doit se faire en fonction de leur vocation et en complément des centres proches.

4.2 Les stratégies générales pour les différents types d'espaces

4.2.1 Les espaces urbains

Les agglomérations

Dans la plupart des territoires de projet, les villes et les agglomérations sont l'armature principale de l'économie et des infrastructures. Mais chaque territoire de projet comprend aussi des espaces ruraux, qui subissent plus ou moins fortement l'influence des espaces urbains (cf. chap. 4.2.2).

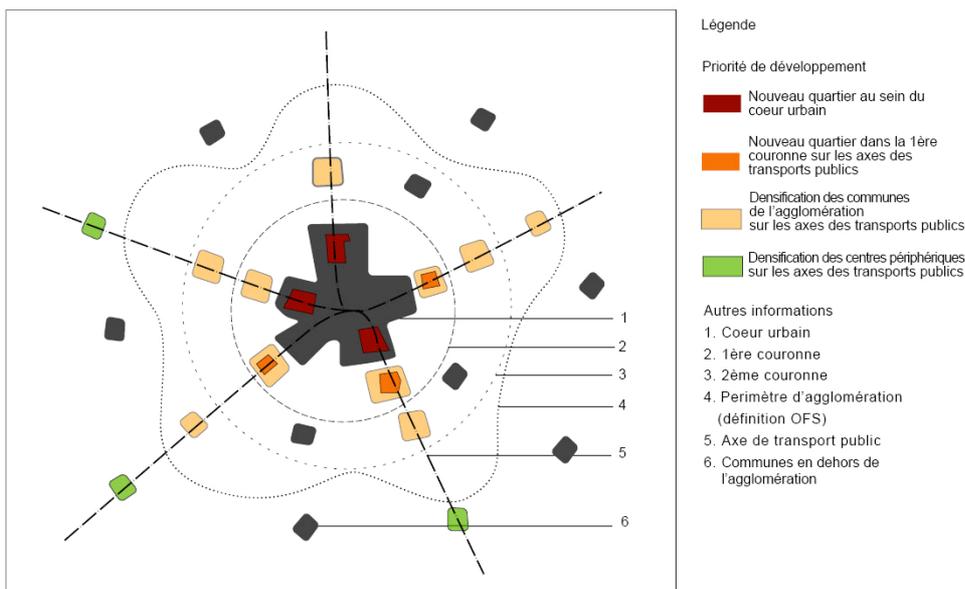
Le profil, les fonctions et la signification des agglomérations changent selon leur taille et leur contexte. Dans une région métropolitaine ou un réseau de villes, les agglomérations sont complémentaires. Les agglomérations d'une certaine taille jouent le rôle de centre de services. Les autres agglomérations complètent ces fonctions et renforcent les grandes agglomérations en offrant des potentiels de développement supplémentaires. Les plus petites agglomérations et les autres centres régionaux remplissent des fonctions d'équipement au niveau régional (agglomérations de l'espace alpin, cf. chap. 4.3).

Positionner l'agglomération dans son contexte régional, national et international est une tâche permanente des milieux économiques, politiques et sociaux. Certaines agglomérations sont parvenues à élaborer un profil économique spécifique et autonome. Ainsi, Bienne a réussi à se forger une image de ville d'horlogerie et de technologies de communication. D'autres agglomérations peinent encore à se définir de cette manière.

Les agglomérations sont des espaces fonctionnels, ensembles de communes liées par d'étroites interactions fonctionnelles avec la ville centre. Ces interdépendances appellent des coopérations et des collaborations accrues. Ces dernières années, les agglomérations ont réalisé d'importants progrès en coopération transfrontalière. Mais il reste beaucoup à faire dans ce domaine.

Se positionner, une tâche permanente

Figure 2: Principes de développement



Une agglomération se compose de sous-secteurs qui ont également différentes significations et fonctions. Les quartiers centraux denses sont le cœur des agglomérations (« cœur urbain »). C'est là que se concentrent les principaux services centraux et la majorité des emplois. Déjà densément construits, ils n'en offrent pas moins un certain potentiel de densification.

Le cœur urbain

Les couronnes autour des quartiers centraux subissent en général de fortes pressions foncières, alors que la préservation des paysages et des espaces de délasserment est un facteur de qualité de vie déterminant.

Pressions sur le paysage et les espaces de détente

Enfin, la pression foncière peut gagner les territoires extérieurs à l'agglomération : il existe un fort risque d'étalement urbain, notamment dans les régions proches des pôles dynamiques et bien reliés aux centres des espaces métropolitains.

Dans les agglomérations, certains quartiers posent problème en raison de la composition sociale de leur population, de la qualité du cadre de vie, de l'évolution du tissu bâti, etc. Plusieurs villes ont mis en place des projets de développement intégré pour freiner les processus de dégradation. Les villes et communes de petite taille sentent également que la pression augmente, sans toutefois disposer du savoir-faire et des ressources financières et humaines nécessaires pour lancer de telles démarches.

Des quartiers à rénover

Des stratégies pour les agglomérations

- **Profil:** chaque agglomération élabore son profil économique propre, qui la distingue des autres agglomérations de taille et d'importance comparables.
- **Coopération:** les agglomérations poursuivent les efforts engagés pour mieux coopérer, avec le soutien et les mesures d'encouragement des cantons et de la Confédération. La coopération s'étend à tous les secteurs politiques concernés par le développement régional. Un de ses instruments est le « Projet d'agglomération ».
- **Concentration:** la poursuite d'un développement territorial durable et le maintien de la diversité territoriale imposent de concentrer la pression foncière sur les cœurs urbains. C'est un enjeu stratégique de créer dans ces centres des espaces attrayants pour l'habitation et le travail, tout en maintenant ou en rétablissant des espaces libres. Une desserte rapide et efficace par les transports publics est indispensable, ainsi que le maintien d'une mixité sociale et fonctionnelle.
- **Qualité de vie dans les quartiers:** l'amélioration de la qualité de vie dans les quartiers existants et futurs est une tâche permanente des agglomérations. Tous les quartiers ne nécessitent pas la même attention. Un observatoire des quartiers doit permettre d'identifier les mesures à concrétiser pour lutter contre des processus de dégradation. Parallèlement, il convient de mettre en place des stratégies à long terme de valorisation intégrée.
- **Préserver le potentiel des périphéries:** il faut veiller à maintenir la population et le dynamisme économique des secteurs situés hors des cœurs urbains. Le développement urbain doit se concentrer dans les centres, bien desservis par les transports publics, et passer par une densification mesurée des constructions, contribuant à la mixité sociale et à la vitalité des entreprises locales et régionales. Lorsque le potentiel

de densification d'un centre est épuisé, il faut organiser le développement dans les espaces voisins, tout en préservant la fonction essentielle du site comme espace de délasserment (de proximité) des habitant-e-s du cœur urbain.

Les espaces métropolitains

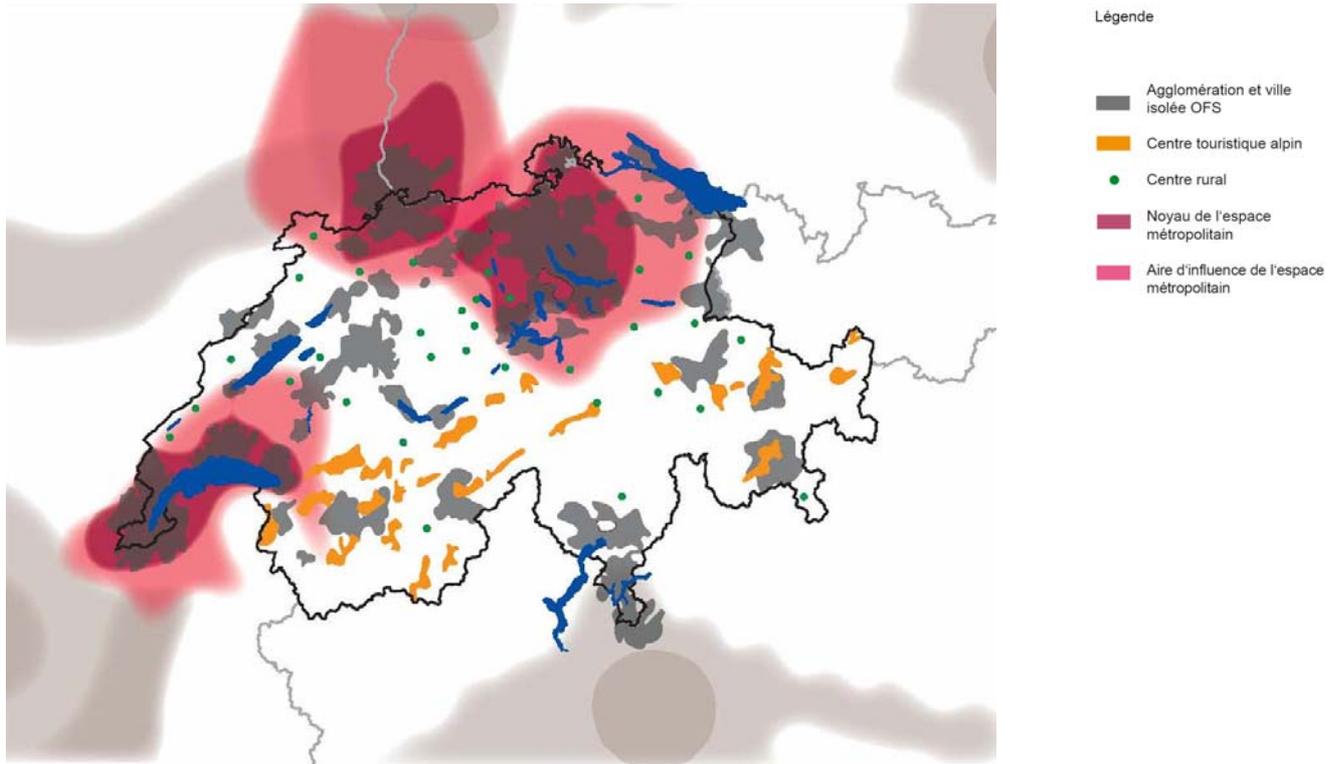
Les grands espaces économiques suisses occupent en général d'excellentes positions dans les classements internationaux. Leur dynamisme leur assure notamment des places plus avantageuses que ne le ferait la taille de leur population.

Sur la scène internationale, l'espace économique zurichois a pu être qualifié d'«European Engine», donc de locomotive européenne. Il occupe une place de leader parmi les espaces métropolitains suisses. Les régions de Bâle et du Bassin lémanique ont également des fonctions métropolitaines, mais moins prononcées que celles de Zurich.

A l'intérieur des espaces métropolitains, le Projet de territoire suisse distingue entre « zone centrale » et « zone de rayonnement ». La zone centrale présente de fortes concentrations d'infrastructures, de fonctions centrales, d'emplois, de lieux d'habitation et d'offres de loisirs, ce qui attire de nombreux pendulaires. La « zone de rayonnement » est polarisée par la zone centrale et oriente une bonne partie de ses activités, notamment économiques, vers cet espace. Les relations fonctionnelles y sont moins étroites que dans la zone centrale.

Les espaces métropolitains sont des ensembles de régions liées par une étroite interdépendance fonctionnelle : flux pendulaires, réseaux économiques, échanges de prestations de services et partage d'activités de loisirs et culturelles. Ces espaces ont un rayonnement international, résultant de plusieurs facteurs : l'appartenance à un réseau international, la concentration de sièges d'entreprises internationales, la qualité du raccordement au réseau de transports international, une position internationale dans les domaines de la formation et de la recherche, une offre culturelle de haut niveau et une qualité de vie supérieure à la moyenne internationale (sécurité, qualités paysagères, qualité de l'environnement, etc.).

Figure 3: Les espaces métropolitains



Des stratégies pour les espaces métropolitains

- **Positionnement international:** il s'agit de renforcer le rayonnement international des espaces métropolitains en valorisant leurs atouts spécifiques.
- **Qualité de vie:** la qualité de vie est supérieure à la moyenne internationale et doit elle aussi être préservée et consolidée, notamment par une offre culturelle positionnée sur la scène internationale
- **Raccordement aux réseaux de transport:** l'amélioration du raccordement aux réseaux de transports internes et externes est un facteur de compétitivité internationale déterminant pour les espaces économiques:
 - . La qualité du raccordement au réseau ferroviaire européen à grande vitesse doit être améliorée. Des efforts considérables devront être entrepris en ce sens si l'on veut éviter que les grandes lignes ne contournent les espaces métropolitains suisses.
 - . La qualité des relations aériennes doit rester compétitive.
 - . Les liaisons avec les centres voisins en Suisse et dans les pays proches doivent être améliorées de manière ciblée.
 - . Il faut renforcer encore davantage les liaisons en transports publics entre les centres à l'intérieur des espaces métropolitains.
 - . L'exemple de Zurich montre l'importance d'un système de RER transfrontalier pour la compétitivité d'un espace métropolitain. La mise en place ou le développement d'un tel réseau revêt une importance stratégique majeure pour tout espace métropolitain. Ce

développement est à concevoir en coordination avec l'urbanisation, de manière à éviter un étalement supplémentaire des constructions.

- **Pôles de développement métropolitains:** les espaces métropolitains se caractérisent par des dynamiques de développement urbain particulièrement fortes. Cet élan doit désormais être dirigé vers les pôles de développement métropolitains (cf. projets clés).
- **Coopération:** la coopération au sein des espaces métropolitains doit être progressivement renforcée et étendue, en prenant appui sur les organismes en cours de constitution au niveau des agglomérations.

Les réseaux de villes

Certains territoires de projet ont pour armature stratégique des réseaux de villes. Leurs objectifs sont:

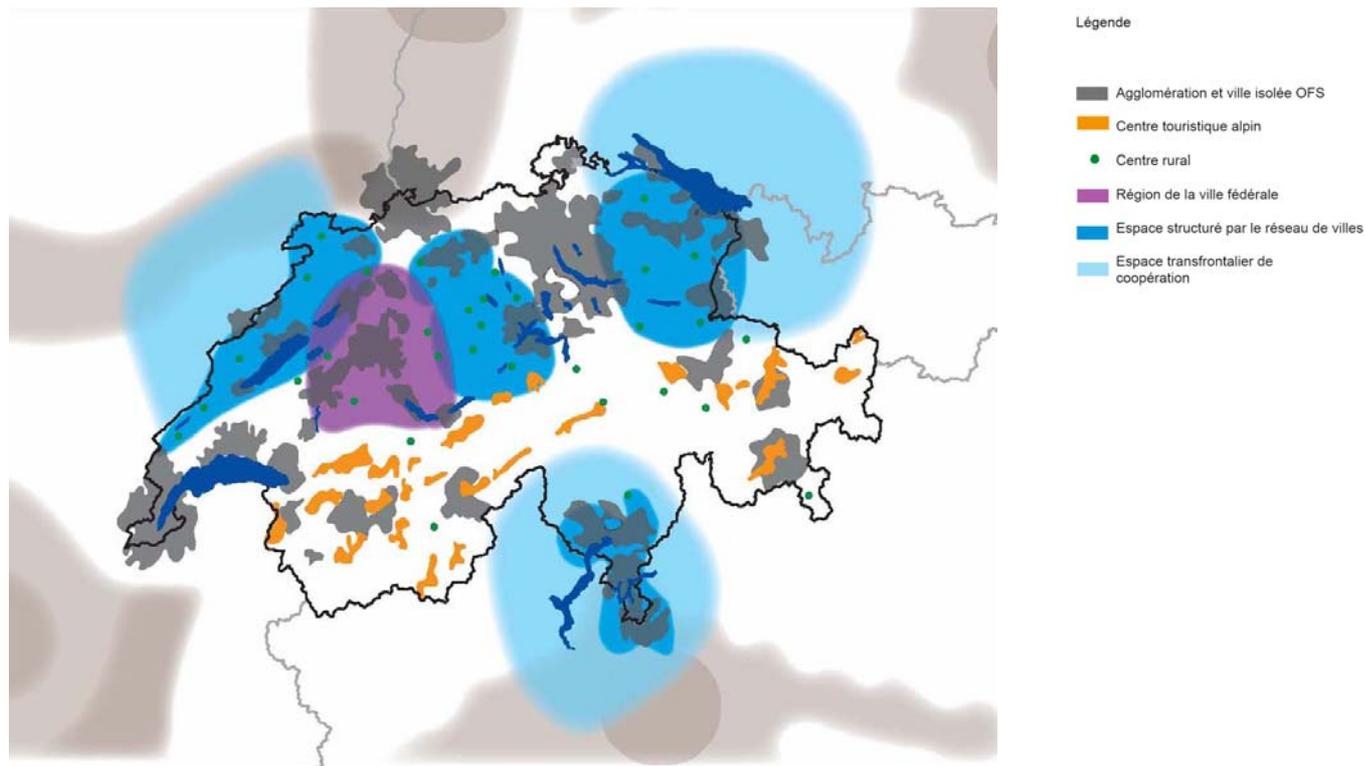
- Maintenir ou développer la position des espaces urbains concernés au niveau national et international ;
- Contribuer à l'élaboration d'une identité et d'un profil régional autonome dans chaque territoire de projet ;
- Surmonter les frontières institutionnelles existantes.

Les réseaux de villes peuvent produire deux types d'effets:

- En faisant habilement jouer leurs synergies, ils sont en mesure de fournir certaines prestations à moindre coût ou augmenter la qualité de leurs prestations ; ils peuvent aussi mettre en place des approches efficaces pour résoudre des problèmes communs.
- En présentant un profil commun, les réseaux de villes gagnent en efficacité dans leurs démarches de lobbying national et international.

Les réseaux de villes sont des ensembles de villes centres et d'agglomérations. Une certaine concurrence entre les villes d'un même réseau n'est pas exclue. Les acteurs s'efforcent de l'organiser de manière constructive, en ciblant les domaines où elle a un effet de stimulation.

Figure 4: Les réseaux de villes et l'espace de la ville fédérale



Des stratégies pour les réseaux de villes

- **Liaisons de transports:** la qualité des liaisons doit être améliorée de manière ciblée, aussi bien entre les villes des réseaux qu'avec les espaces métropolitains.
- **Réseaux et synergies:** les réseaux de villes renforcent les relations tissées entre les hautes écoles et les acteurs de l'économie. Ils étudient les possibilités de synergies, notamment dans les domaines de la culture, du tourisme et des loisirs.
- **Coopération:** les réseaux de villes mettent en place progressivement des modalités de collaboration orientées vers des projets; ils renforcent les coopérations avec les espaces ruraux environnants.

4.2.2 Les espaces ruraux

Entre les agglomérations et les espaces ruraux, les liens continueront de se resserrer. C'est pourquoi les espaces ruraux sont présents dans l'analyse des « territoires de projet ».

Les espaces ruraux suisses sont très divers. Ainsi, les campagnes proches des villes ont une structure et une dynamique très différentes des vallées reculées des régions de montagne ou des centres touristiques alpins. De même, les alentours des villes peuvent être très différents selon qu'ils sont dans la zone d'influence d'un espace métropolitain ou d'une petite agglomération : ils partagent certains traits, comme la fonction résidentielle dominante, mais se distinguent par leur vitesse de développement ou par leur signification pour les loisirs de proximité. Il existe néanmoins des défis

On entend par **espaces ruraux** les communes suisses qui ne font partie ni d'une agglomération, ni d'une ville isolée au sens de l'Office fédéral de la statistique. Les espaces ruraux représentent une surface de quelque 31 000 km², soit 77% de la surface du pays ; ils sont habités par 1,94 million de personnes, soit 27% de la population résidente suisse.

communs à tous les espaces ruraux, ce qui permet de formuler des stratégies valables pour tous.

Des stratégies pour les espaces ruraux

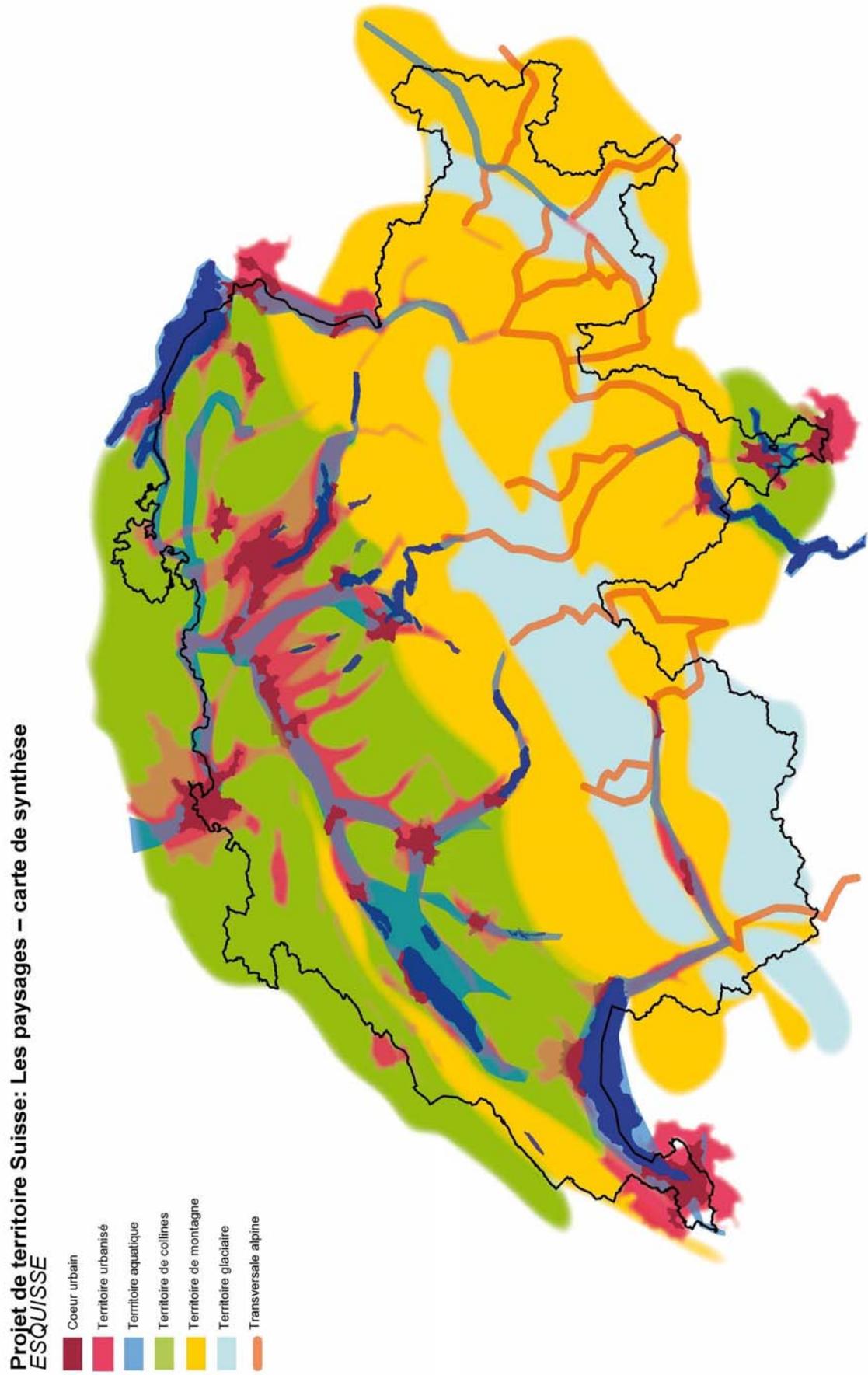
- **Limitation de l'étalement urbain:** il s'agit de mettre un terme au mitage du territoire et de favoriser des urbanisations compactes, bien délimitées, de haute qualité et offrant un excellent cadre de vie grâce à des infrastructures et des équipements de haut niveau, ainsi qu'une bonne desserte par les transports publics.
- **Renforcement des centres:** les espaces ruraux conservent leur fonctionnalité (qui permet notamment de décharger les agglomérations) dans les centres et les petits centres ruraux, en renouvelant leurs installations régionales d'approvisionnement en biens et en services. Elles encouragent les entreprises, l'esprit d'innovation et la création de valeur dans le cadre de la nouvelle politique régionale, de façon à conserver des emplois et en créer de nouveaux.
- **Conservation des paysages ouverts:** les territoires non construits situés à l'écart des espaces urbanisés remplissent des fonctions multiples et précieuses : production agricole, détente de proximité/loisirs/tourisme, conservation de la biodiversité, équilibrage des ressources, lutte contre les dangers naturels, etc. Il convient de coordonner avec soin les diverses demandes sociales adressées à ces espaces.
- **Coopération:** il faut encourager la coopération des communes rurales entre elles et avec les agglomérations voisines, lorsque c'est possible et judicieux, en particulier pour les investissements en infrastructures et leur exploitation, le partage des fonctions, la péréquation des charges et des coûts, etc.
- **Transports:** les liaisons des espaces ruraux avec les centres doivent être assurées dans la mesure du possible par les transports publics, avec de bons relais entre transports individuels et transports publics.

4.2.3 Les paysages

La Suisse offre une grande diversité de paysages de grande qualité. Une typologie fine et spatialisée est en cours d'élaboration et sera mise en consultation en août 2008. Compte tenu des évolutions futures (changement climatique, protection des ressources), de la gestion de l'urbanisation et des utilisations touristiques, des responsabilités à l'égard des grands sites protégés et de l'espace alpin et de la « banalisation » croissante du territoire, on peut distinguer six types de paysages « stratégiques » : les territoires urbanisés, aquatiques, de collines, de montagne, glaciaires et les transversales alpines. Le territoire urbanisé se subdivise lui-même en sous-types paysagers. Les régions qui nécessitent des interventions particulièrement urgentes font l'objet de lignes d'action territoriales (cf. les figures 5 à 8).

La diversité de nos paysages nous engage à en prendre soin.

Figure 5: Carte de synthèse paysage



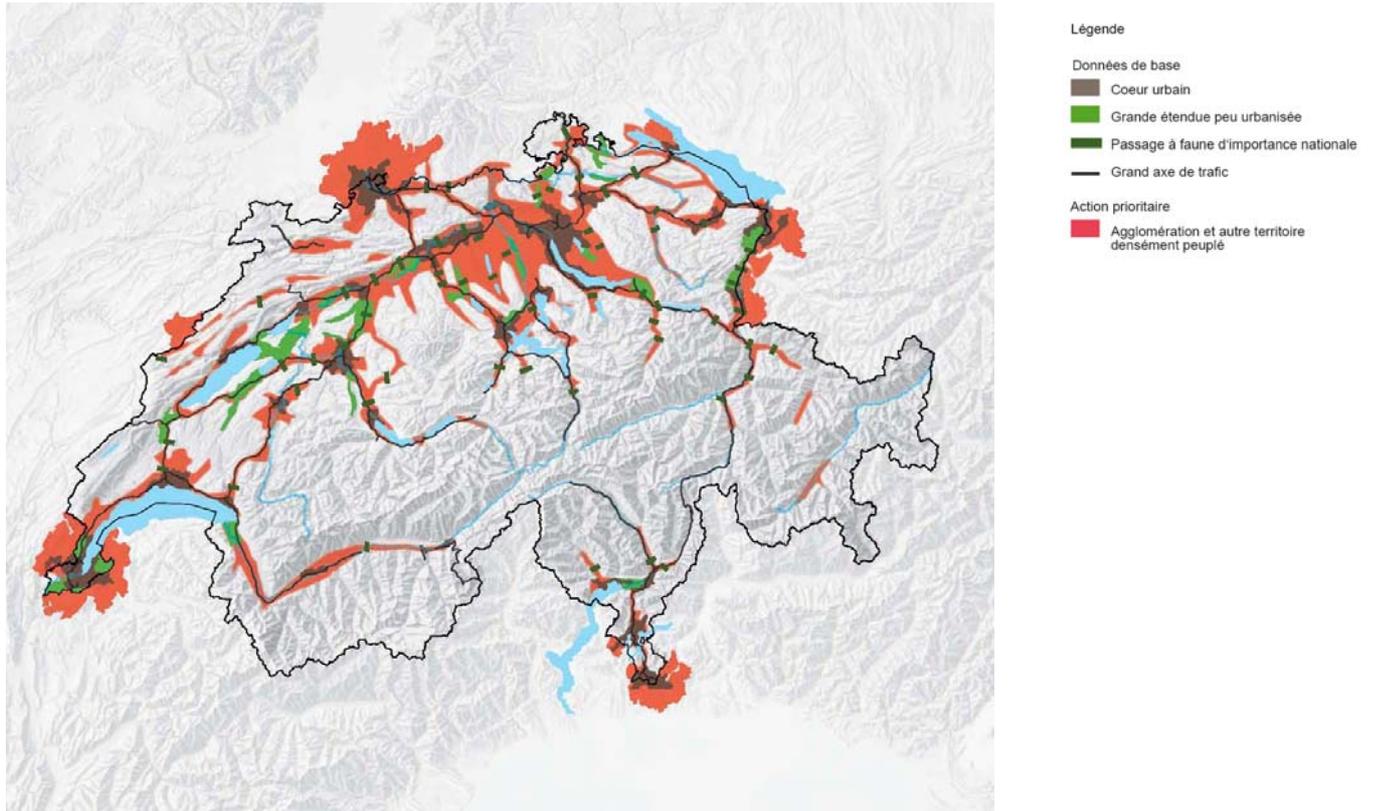
Sources: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-OFS / © 06.2008 ARE

Le territoire urbanisé (Fig. 6)

Le territoire urbanisé comprend un large éventail de coeurs urbains, de secteurs urbanisés des agglomérations, de villes isolées et d'autres territoires à forte densité de population (plus de 250 habitant-e-s par km²). Ces entités paysagères sont reliées par de grands axes de transports tels que des autoroutes et des chemins de fer à grande vitesse.

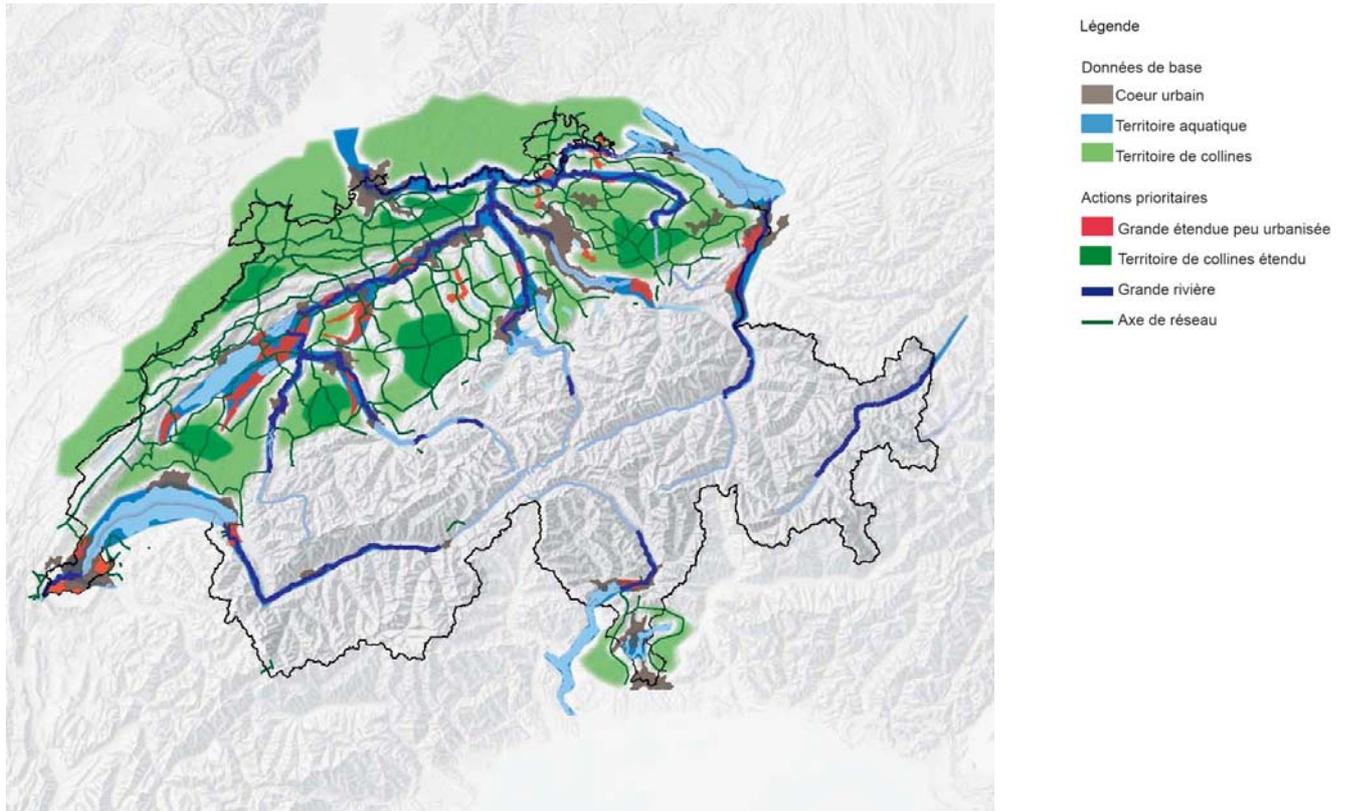
Le territoire urbanisé comprend des coeurs urbains, les secteurs urbanisés des agglomérations, des villes isolées et d'autres territoires densément peuplés.

Figure 6: Territoire urbanisé



Les coeurs urbains sont, pour la plupart, hérités de centres villes historiques et se distinguent par leur grande qualité architecturale. Les plus modernes offrent d'importants espaces libres et espaces verts, remplissant des fonctions écologiques significatives en contexte urbain. L'exploitation des autres surfaces urbanisées est moins intensive. Les zones d'habitation, de travail et de loisirs alternent avec les infrastructures de transport, les forêts et les surfaces agricoles. La valeur récréative des espaces périphériques a déjà été soulignée dans le chapitre sur les agglomérations. Dans les aires métropolitaines, les aires urbanisées tendent à déborder des plaines pour gagner les collines voisines. L'action prioritaire concerne les espaces situés hors des coeurs urbains, qui doivent être préservés dans l'intérêt des espaces urbanisés. Ces territoires supportent de nombreuses formes d'exploitation agricole et forestière, mais aussi de loisirs de proximité et de sites naturels. Le paysage « quotidien » doit gagner en attractivité et en biodiversité.

Figure 7: Le territoire aquatique et de collines



Le territoire aquatique (fig. 7)

Le territoire aquatique comprend les grandes vallées fluviales alimentées par le Rhin, l'Aar, la Limmat, la Thur, la Reuss, le Rhône et l'Inn. Sur le Plateau et au Tessin, des lacs et d'anciennes plaines alluviales alpines complètent le système. Le territoire aquatique – qui se superpose au territoire urbanisé – est exploité de manière intensive et abrite pourtant de nombreuses entités paysagères et biotopes sensibles (zones fluviales et lacustres, zones alluviales, bas-marais). Par ailleurs, il remplit de multiples fonctions qui vont des loisirs de proximité au réseau de protection de la nature (zones alluviales, rives des lacs et des cours d'eau), en passant par la production agricole (surfaces d'assolement), la production d'eau potable et d'énergie hydraulique. Le territoire aquatique va subir des modifications importantes, résultant notamment du changement climatique (protection contre les crues). Le développement territorial se verra donc confronté à de nouveaux défis qu'il s'agira de maîtriser, tels que la lutte contre les crues, la conservation de sites de loisirs de proximité, la revalorisation paysagère et la protection des ressources (sol, eau). Les actions prioritaires sont la préservation et la revalorisation des secteurs de plaine peu urbanisés et la valorisation intégrée des lacs et des cours d'eau en liaison avec les travaux de protection contre les crues.

Le territoire aquatique est un système continu de grandes vallées fluviales, de plaines alluviales alpines et de paysages lacustres. Ce sont des lieux privilégiés pour les loisirs de proximité et des réserves de ressources essentielles telles que l'eau, le sol et la biodiversité.

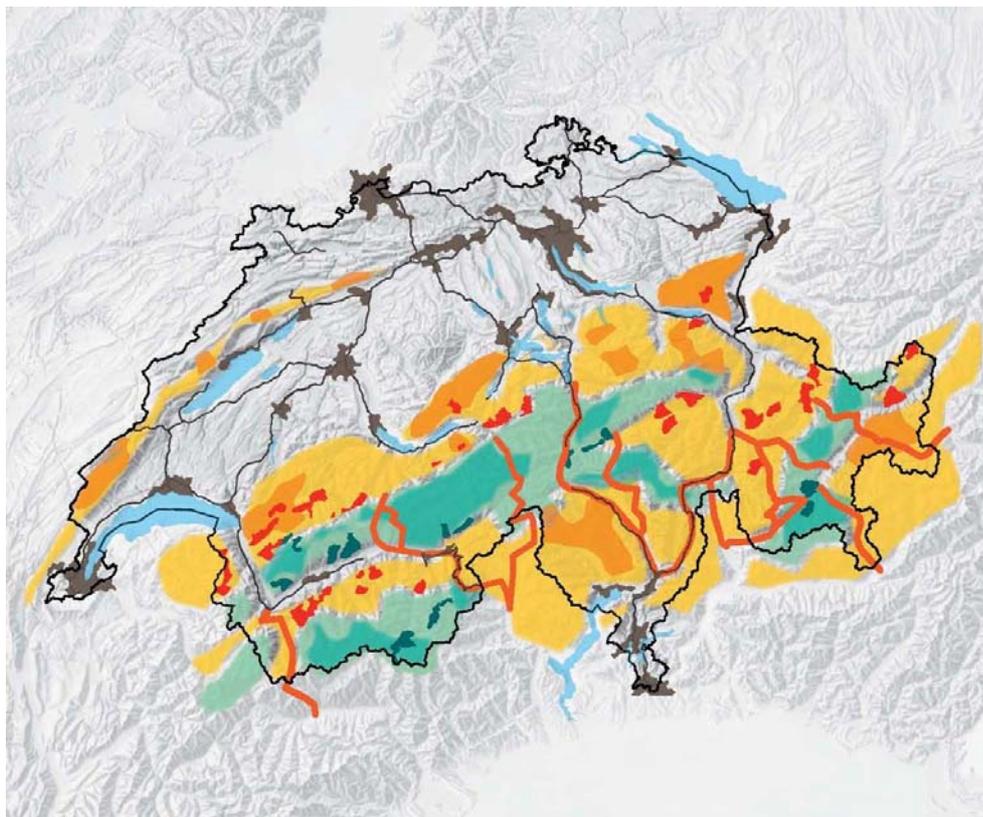
Les plaines de plus de 10 km², dont moins de 20% de la surface est urbanisée, sont devenues rares en Suisse. Il s'agit d'en prendre soin.

Le territoire de collines (fig. 7)

Le Plateau, le Jura et les Préalpes sont constitués essentiellement de territoires de collines. Ces types de reliefs et leur exploitation humaine ont produit des paysages caractéristiques. Les atouts climatiques permettent de multiples exploitations agricoles et forestières. Une grande partie des territoires de colline complète, pour l'habitation et le travail, les agglomérations. Dans certaines périphéries, de vastes territoires de collines témoignent d'un riche passé et d'une culture spécifique, tels l'Emmental, la région de Hörnli et celle de Schwarzenburg, le Gros-de-Vaud, les Franches-Montagnes ou une partie du Jura tabulaire. La préservation et le développement de ces paysages caractéristiques constituent des actions prioritaires. Par ailleurs, une revalorisation écologique s'impose en de nombreuses régions du territoire de collines en raison de leur exploitation. Il en découle une action prioritaire supplémentaire, la création d'un réseau écologique sur l'ensemble du paysage.

Le territoire urbanisé vient partiellement se superposer au territoire de collines, qui fait l'objet d'une exploitation intensive. Les territoires qui ont su préserver leur spécificité sont généralement situés loin des grands axes de trafic.

Figure 8: Le territoire de montagne, le territoire glaciaire et les transversales alpines



Le territoire de montagne (fig. 8)

Etant donné son relief naturel, le territoire de montagne ne se prête qu'en partie à une exploitation intensive. Les effets de coupure dus aux grands axes de transport y sont rares, laissant exister de vastes paysages d'une grande richesse naturelle. Certains figurent à l'Inventaire des paysages et des sites naturels d'importance nationale dignes de protection (CPN), à l'Inventaire des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale ou appartiennent au Parc national. La préservation et le

Le territoire de montagne est la ressource de base du tourisme alpin et contient de grands paysages naturels et d'un seul tenant.

développement de ces paysages est une responsabilité que la Suisse se doit d'assumer.

La diversité naturelle et paysagère est la principale ressource du tourisme alpin. Or depuis plusieurs décennies, l'exploitation du territoire de montagne est en profonde mutation, ce qui se manifeste par une exploitation en partie plus intensive, en partie plus extensive. La progression de la forêt est un aspect frappant de ce processus, en particulier dans la partie méridionale des Alpes. Le changement climatique est un défi qui affectera le tourisme. Les centres touristiques et leurs infrastructures présentent souvent de forts contrastes avec le paysage environnant : il s'agira de mettre à profit les effets de synergie en vue d'une meilleure intégration au paysage.

Son grand potentiel naturel et les défis à venir rapprochent le territoire de montagne du territoire de collines et du territoire glaciaire, qui se prêtent particulièrement bien à la réalisation de projets de parcs. Les actions prioritaires sont d'une part la gestion des paysages touristiques à exploitation intensive, d'autre part la préservation et le développement de vastes zones de protection.

Le territoire glaciaire (Fig. 8)

Le territoire glaciaire est l'espace alpin en altitude, son importance est nationale et internationale. La région Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn, classée au patrimoine de l'UNESCO, domine ce toit glaciaire. Des sommets comme que le Cervin, la Jungfrau et le Titlis font partie des fleurons du tourisme suisse. Le territoire glaciaire est constitué essentiellement de glaciers, de rochers, de pâturages extensifs et de vallées alpines en altitude, où se trouvent d'importants centres touristiques. Le changement climatique transformera le visage du territoire glaciaire, mais modifiera aussi les régions moins élevées, en raison du changement du régime d'écoulement des eaux. La préservation des grands paysages placés sous protection est l'une des actions prioritaires, de même que la gestion des paysages faisant l'objet d'une exploitation touristique intensive.

Le territoire glaciaire comprend les vastes paysages de la zone alpine en altitude, uniques et mondialement connus. Son régime des eaux retentit sur toute la Suisse.

Les transversales alpines (fig. 8)

Certains cols alpins ont une histoire qui remonte jusqu'à l'époque romaine. Leur influence ne se limite pas seulement aux voies de passage, dont une grande partie figure à l'Inventaire des voies de communication historiques de la Suisse. Elle retentit également sur l'urbanisation et l'exploitation des vallées alpines concernées et marque le paysage traversé. Cet héritage culturel et paysager est menacé par l'urbanisation et par la mise en service de nouveaux axes de transport à travers les Alpes. Au niveau national, les liaisons alpines nord-sud sont particulièrement significatives. Dans les vallées du sud des Alpes, le dépeuplement est déjà avancé. Il appartient au développement territorial, au tourisme, à l'agriculture et à l'économie forestière de relever le défi de maintenir en vie ces paysages de grande valeur historique.

Les transversales alpines relient des paysages et des cultures. Leur dégradation n'entraîne pas seulement la disparition de paysages typiques, mais aussi de témoins de l'histoire culturelle.

Des stratégies pour les paysages

- Dans le **territoire urbanisé**, il s'agit avant tout de délimiter quantitativement et de valoriser qualitativement le milieu urbanisé et le paysage « de tous les jours ». Il faut conserver la fonctionnalité des

corridors à faune à l'échelle nationale et réduire les obstacles de manière ciblée.

- Dans le **territoire aquatique**, la préservation et la valorisation écologique de grandes étendues peu urbanisées est une nécessité. La valorisation paysagère est prioritaire, tout particulièrement pour les zones de loisirs de proximité situées au bord des lacs et des cours d'eau, mais aussi pour les biotopes naturels. Il s'agit enfin de profiter de l'opportunité des mesures de lutte contre les crues pour revaloriser et réaménager les espaces paysagers et naturels.
- Dans le **territoire de collines**, il faut préserver les vastes espaces de collines et compléter les exploitations intensives qu'on y trouve souvent par des valorisations paysagères.
- Dans le **territoire de montagne**, il faut impérativement renforcer la coopération entre les milieux du tourisme, de l'agriculture, de l'économie forestière, de la lutte contre les dangers naturels, de la protection de la nature et du développement de l'urbanisation. La préservation et le développement des grands paysages protégés sont une responsabilité particulière, tout comme le choix de modes d'exploitation touristique qui ménagent le paysage. Il s'agira de créer des parcs là où c'est possible, comme dans le territoire de collines et le territoire glaciaire. Généralement parlant, il convient de stopper l'extension des exploitations touristiques intensives.
- Dans le **territoire glaciaire**, c'est une responsabilité majeure de conserver des paysages naturels uniques. Les exploitations touristiques intensives doivent se limiter aux territoires déjà exploités actuellement.
- Les paysages historiques des **transversales alpines** doivent être revitalisés en tant que liaisons entre le Nord et le Sud. La Confédération et les cantons sont appelés à utiliser de manière ciblée leurs instruments d'aménagement et d'encouragement. Il s'agit en outre de prévoir la création d'un réseau complémentaire de transversales alpines est-ouest.

4.3 L'espace alpin

L'espace alpin comprend :

- 26 agglomérations et villes isolées (61% de la population de l'espace alpin),
- 24 centres touristiques alpins (9% de la population de l'espace alpin) et
- quelque 600 communes hors agglomérations et centres touristiques (30% de la population de l'espace alpin).

Le Projet de territoire suisse réserve une place spécifique à cet espace économique et de vie particulier, qui n'est ni un type de paysage, ni un territoire de projet.

Ces 25 dernières années, l'évolution démographique de l'espace alpin a été légèrement supérieure à la moyenne nationale. Au total, cet espace ne se dépeuple pas, mais les différences régionales sont considérables. Les régions situées à la limite nord des Alpes (canton de Fribourg, Suisse

L'**espace alpin** suisse, tel qu'il est délimité dans la Convention alpine, compte une population de 1,75 million de personnes et 860 000 emplois sur une surface de 25 000 kilomètres carrés, soit 60% de la surface du pays.

Un espace spécifique

Des différences régionales marquées

centrale) et certaines régions du Bas-Valais et du sud du Tessin ont récemment enregistré des taux de croissance supérieurs à la moyenne, alors que d'autres régions du cœur des Alpes (région du Gothard ainsi qu'une partie des Grisons et de l'Oberland bernois) et des Préalpes connaissent une stagnation, voire un recul de leur population.

Ces différences régionales se retrouvent en matière d'emplois. Dans les régions à longue tradition agricole et industrielle, les modifications structurelles qui ont entraîné un transfert des emplois du primaire et du secondaire vers le tertiaire sont particulièrement sensibles.

Entre les relevés 1979/85 et 1992/97 de la statistique de la superficie, l'espace alpin a connu une progression de l'urbanisation deux fois plus importante que la moyenne nationale. Cette évolution s'explique par les différences de structures urbaines, par la construction de résidences secondaires et par l'étalement des agglomérations.

Une croissance supérieure à la moyenne

Dans les régions peu peuplées, les services publics sont souvent moins denses que dans les villes et il faut des trajets plus longs pour y accéder. Mais dans l'ensemble, il ne saurait être question de sous-équipement dans l'espace alpin pour le moment.

Pas de sous-équipement

Les défis

La dispersion des agglomérations, leurs infrastructures en général assez bien développées, leurs palettes d'emplois diversifiés jusque dans les vallées alpines, les distances relativement courtes et la bonne accessibilité contribuent à faire de l'espace alpin suisse un cadre de vie et d'habitat attractif. Dans les Alpes suisses, aucun espace ne se trouve à grande distance d'un centre. Mais l'accessibilité varie selon les régions. A l'avenir, le développement dépendra largement de l'accessibilité des centres, mais aussi de la structure économique et de la qualité des espaces naturels.

Un cadre de vie et d'habitat attractif

Chaque région est appelée à redéfinir ses fonctions actuelles et futures : les fonctions d'habitation et de travail sont-elles dominantes ? ou est-ce la fonction de loisirs ? l'avenir est-il à l'agriculture ou à l'entretien du paysage ? la région est-elle avant tout caractérisée par le transit ? quel rôle est-elle appelée à jouer comme réservoir d'énergies renouvelables ?

Le positionnement des régions

L'étalement urbain et l'extension de l'urbanisation n'ont pas épargné l'espace alpin. Ces deux phénomènes y sont même particulièrement importants, dans la mesure où ils portent atteinte aux qualités paysagères des régions alpines et donc à leur potentiel de lieux d'habitation, de délasserment et de tourisme. Un défi clé pour toute région alpine est de coordonner judicieusement l'exploitation, la protection et préservation de la nature et du paysage.

Entre exploitation et préservation

Etant donné la poursuite des modifications structurelles, plus particulièrement le recul de l'agriculture et la restructuration de grandes entreprises publiques et du secteur militaire, le tourisme devient de plus en plus le principal moteur de l'économie des régions alpines. Les premières destinations touristiques, qui s'appuient sur d'excellentes qualités paysagères et proposent des offres répondant aux attentes du marché pour l'hébergement, l'infrastructure et les services, conservent toutes leurs chances de développement. Les régions au potentiel touristique plus

Le tourisme, moteur économique

modeste ont elles aussi un avenir, à condition de travailler en réseau et de se positionner adéquatement sur les marchés.

Il y a longtemps que la production d'énergie hydraulique est un secteur économique important pour de nombreuses régions de montagne. Si cette activité ne génère qu'un nombre limité d'emplois, la création de valeur est élevée et profite directement ou indirectement aux régions productrices. A l'avenir, il s'agit de trouver des solutions pour développer l'utilisation de la force hydraulique, tout en cherchant à accroître la production à l'aide d'autres énergies renouvelables telles que le bois, le vent et le soleil, en intégrant dans la réflexion les aspects de protection de la nature et du paysage.

**La production d'énergie,
un secteur d'avenir**

Dans les régions à dominante agricole, tout particulièrement dans les régions préalpines, le nombre d'exploitations agricoles va diminuer. Leur localisation relativement proche des agglomérations ouvrira tôt ou tard de nouvelles perspectives. Mais à court terme, elles pourraient connaître une stagnation, tout en gardant la possibilité de créer des surfaces de compensation écologique ouvrant un potentiel de développement à plus long terme.

**Le potentiel de
développement des
surfaces de
compensation écologique**

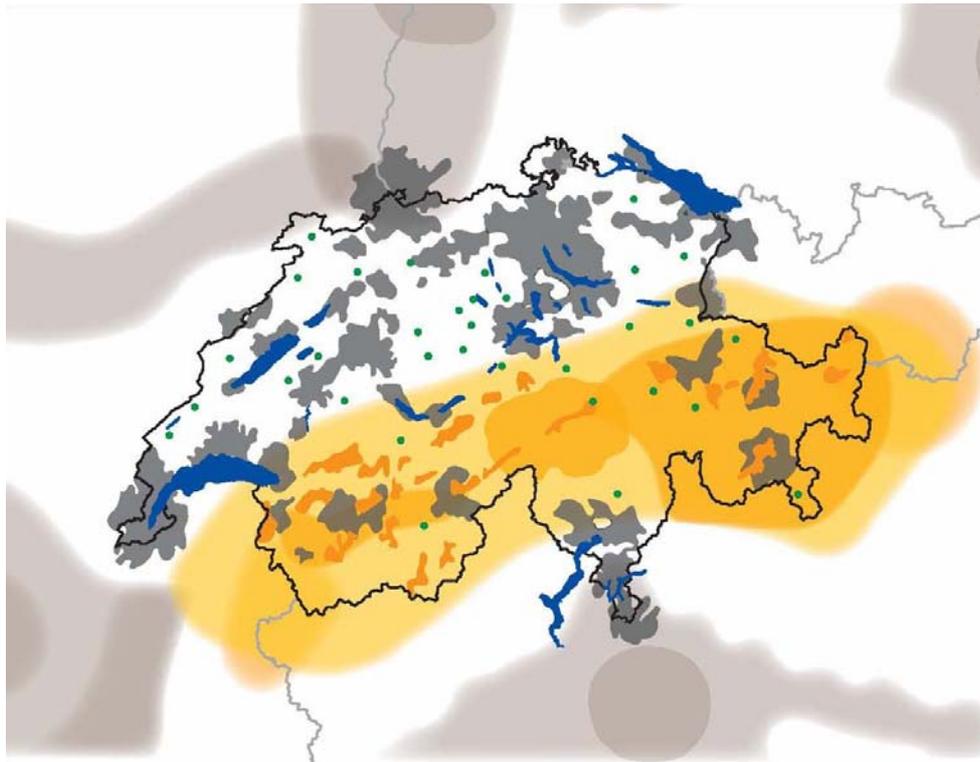
L'avenir est plus difficile à concevoir pour les espaces qui ne disposent que d'atouts commercialisables plus modestes, sont situés loin des centres et n'attirent donc pas les pendulaires quotidiens qui travaillent dans les agglomérations. Cette incertitude ne semble toutefois pas concerner des régions entières. Elle se limite à certaines vallées isolées ou à de petites entités urbanisées hors zone à bâtir, avant tout dans la région du Gothard (Surselva, Tre Valli, Uri).

**Un avenir plus difficile
pour les régions
périphériques**

Les axes de transit à travers les Alpes ont des impacts positifs et négatifs sur les vallées concernées. L'aménagement d'une gare centrale « Uri » créera des conditions *a priori* plus favorables pour le canton concerné que pour d'autres vallées alpines, puisqu'une telle infrastructure est synonyme de raccords rapides et confortables aux grands centres. Mais les nuisances sonores émises par les infrastructures de transport et la consommation de sol que cela suppose représentent des défis de taille, qui ne peuvent être relevés qu'à l'aide de mesures d'aménagement coordonnées.

**Les avantages et les
risques liés au trafic de
transit**

Figure 9: L'espace alpin



Stratégies générales pour l'espace alpin suisse

- **Renforcer les centres:** les centres des différents niveaux (agglomérations, centres touristiques alpins, petits et très petits centres ruraux) ont désormais un rôle déterminant à jouer pour le développement des régions alpines. Il s'agit de renforcer leur fonctionnalité en termes d'infrastructures et d'emplois et, le cas échéant, d'apporter des compléments ciblés. Les infrastructures publiques devront être regroupées.
- **Optimiser l'accessibilité :** l'accessibilité des centres doit être optimisée, d'abord par des mesures d'organisation et d'exploitation telles que l'amélioration des horaires et la création de bus sur appel. Le développement de nouvelles infrastructures ne doit être envisagé qu'à titre subsidiaire. Les objectifs et les stratégies de développement sont décrits en détail dans le plan sectoriel « Transports » (partie Programme, 26 avril 2006).
- **Assurer un équipement de base adéquat:** le maintien de l'équipement de base dans l'espace alpin passe moins par la conservation des structures que par le recours à des solutions innovatrices et à des technologies modernes.
- **Encourager les coopérations et les synergies:** la coopération entre collectivités publiques des divers échelons doit être encouragée d'une manière générale et intégrer les milieux privés si nécessaire. Il s'agit également d'exploiter les synergies potentielles.
- **Surveiller l'évolution de la forêt:** le paysage ouvert, élément caractéristique de l'espace alpin et capital de base du tourisme, doit être ménagé. L'expansion des forêts modifie l'aspect du paysage et pourrait diminuer son potentiel touristique. Il faut lutter contre l'appauvrissement du paysage en coordonnant les activités agricoles et

La **Convention alpine** est une convention internationale entre tous les pays alpins et la Communauté européenne. En sa qualité de plate-forme commune, la Convention alpine est en mesure de favoriser des évolutions régionales et de renforcer ainsi des projets. La collaboration entre États alpins est promise à un bel avenir, vu que beaucoup de problèmes liés au territoire ne pourront désormais être résolus qu'au moyen d'une collaboration transfrontalière. La Suisse, par exemple, a un intérêt essentiel à ce que la politique des transports soit coordonnée au sein de l'espace alpin. Quant aux mesures prises pour lutter contre les dangers naturels, il convient également de procéder à une coordination régionale. La même règle vaut pour la gestion de l'eau, qui peut être conçue dans une perspective internationale. Enfin, il semble judicieux de mieux coordonner désormais les politiques régionale et agricole des États alpins.

l'économie forestière – sachant que le changement climatique augmentera les risques potentiels liés aux dangers naturels.

- **Promouvoir un développement mesuré de l'urbanisation:** il faut maintenir la plus grande vigilance à l'égard des constructions hors zone à bâtir, surtout lors du changement d'affectation de constructions agricoles abandonnées. De même, la construction de résidences secondaires appelle une attention particulière. Les projets locaux et régionaux qui dépassent le cadre d'une utilisation habituelle doivent être freinés par des mesures adéquates.
- **Étudier soigneusement les projets d'implantation de stations touristiques:** la construction de nouvelles stations touristiques implique souvent une atteinte massive au paysage, mais aussi aux structures sociales et économiques d'une localité. Ces investissements représentent certes un grand potentiel de développement, mais ils ne sont pas sans risques. Il est donc indispensable de soumettre de tels projets à un examen qui tienne compte de tous les critères de durabilité. En règle générale, seuls devraient être autorisés les projets qui s'intègrent harmonieusement aux sites urbanisés existants ou à leur lisière, qui n'exigent pas de voies de desserte particulières et qui ne modifient pas les structures socio-économiques existantes. Enfin, pour être autorisé, un tel projet devrait obtenir l'assentiment de la population résidente.

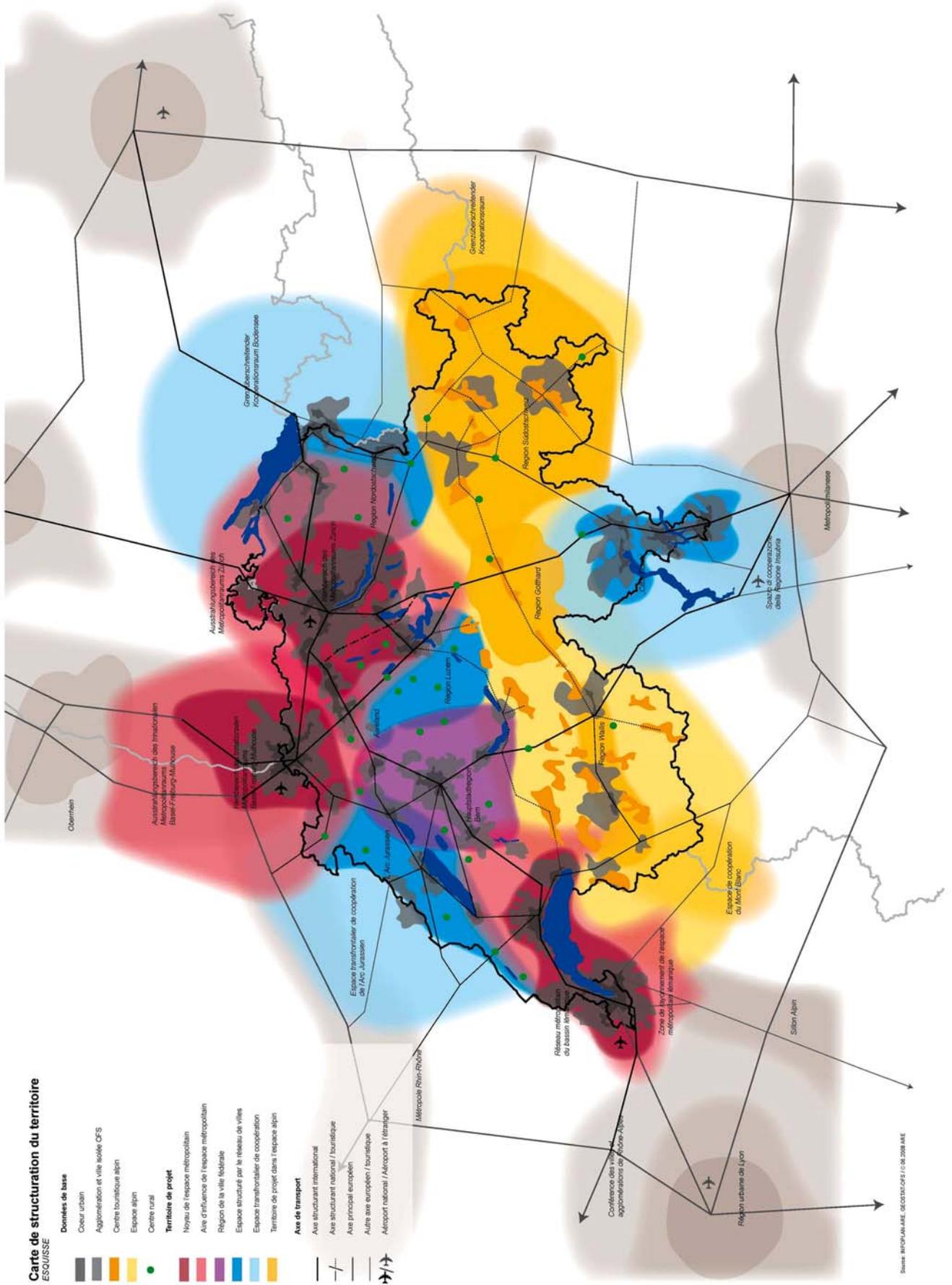
Stratégies spécifiques pour les divers types territoriaux de l'espace alpin

- **Cesser de vouloir faire « de tout partout »:** il n'est ni nécessaire, ni possible que tous les domaines d'activité soient présents dans toutes les régions. L'espace alpin est un espace hétérogène ; les différents types d'espaces qui le constituent appellent des stratégies spécifiques.
- **Les villes alpines et les agglomérations alpines:** les villes et les agglomérations de l'espace alpin et celles qui sont situées aux limites de cet espace doivent s'ouvrir sur les espaces métropolitains et les grandes agglomérations, tout en s'en démarquant. Si nécessaire, elles peuvent s'affilier à un réseau de villes (p. ex. en Valais, au Tessin et en Suisse centrale). Il s'agit aussi de renforcer leur attention sur les fonctions centrales qu'elles remplissent pour l'espace alpin environnant. Elles sont en outre encouragées à mettre en place des formes de coopération adaptées avec les communes périphériques.
- **Les communes industrielles et périurbaines:** le potentiel de développement des communes industrielles et périurbaines est dans leur capacité d'accueillir habitants et emplois, et dans la collaboration avec les agglomérations alpines. Des conditions répondant aux exigences contemporaines doivent être créées pour permettre d'exploiter les possibilités qui se présentent, par exemple en optimisant des zones d'emplois adaptées à un échelon supracommunal. La Nouvelle politique régionale propose des instruments qui favorisent l'accès aux nouvelles évolutions et aux innovations, y compris dans les régions situées à l'écart des grands centres.
- **Les centres touristiques:** les centres touristiques alpins sont les moteurs de l'urbanisation et du dynamisme de l'espace alpin. Pour

maintenir ou renforcer leur compétitivité au plan international, ils doivent clairement affirmer leur position sur le marché et mettre en valeur leurs atouts régionaux, sans pour autant entamer leur capital « nature et paysage ». En renforçant leurs fonctions centrales, ils contribuent à la vitalité des localités moins importantes situées dans leur aire d'influence. Une diversification des activités est nécessaire dans le secteur touristique et dans les autres secteurs. Il convient en outre de faciliter l'accès des personnes résidentes aux infrastructures et installations touristiques.

- **Les petites stations touristiques:** les localités alpines au potentiel touristique plus modeste ont avantage à miser sur les segments et niches de marché qui correspondent le mieux à leurs possibilités spécifiques, tels que l'agritourisme et le tourisme doux, en rapport avec la nature. Les offres les plus prometteuses sont celles qui complètent celles des grands centres touristiques. Il s'agit de rechercher les synergies avec les centres touristiques, en coopérant notamment à un marketing commun.
- **Les espaces périphériques:** les petites localités relativement éloignées des agglomérations ou des centres touristiques alpins et dont le potentiel touristique est faible sont celles dont les perspectives sont les plus incertaines. Il s'agit de faire l'inventaire des potentiels inexploités tels que le tourisme doux, l'exploitation de la roche ainsi que celle du bois, de l'eau et d'autres énergies renouvelables, puis d'évaluer dans quelles conditions une exploitation pourrait être judicieuse et rentable. Sur ce plan, la coopération intrarégionale joue un rôle essentiel. Un retrait ordonné n'est à considérer qu'en dernière extrémité.

Figure 10: Carte de structuration de territoire



4.4 Des stratégies spécifiques pour les territoires de projet

4.4.1 L'espace métropolitain zurichois

Grâce à ses nombreux atouts, Zurich occupe une excellente position dans le système de villes européennes, bien au-dessus du rang correspondant à la taille de sa population. L'espace socio-économique zurichois est identifié comme l'un des «European Engines»³, au même niveau qu'Amsterdam, Bruxelles, Berlin, Francfort, Munich, Vienne ou Milan. En outre, Zurich se distingue des espaces européens de population comparable par les atouts suivants:

- Performances et potentiel économiques élevés (PIB),
- Place financière forte et site de sièges d'entreprises multinationales,
- Pôle de formation, de recherche et de culture au rayonnement national, voire international dans certains domaines,
- Qualité de vie et d'habitation élevée,
- Économie à forte capacité d'innovation,
- Importante plaque tournante du trafic aérien international.

L'espace zurichois doit ses bonnes performances économiques à un large éventail d'activités à forte valeur ajoutée : un « cluster financier » compétitif au plan international, mais aussi les secteurs des transports et de la communication et de nombreuses industries tournées vers l'exportation.

Les acteurs de l'espace métropolitain zurichois ont engagé la démarche de création d'une conférence métropolitaine.

Les défis

Le défi de l'espace métropolitain zurichois est de fournir assez d'espace pour répondre aux besoins d'un développement très dynamique, en ménageant les excellentes qualités du site et du paysage et en tenant compte des inégalités sociales et économiques.

A la différence d'autres espaces métropolitains européens, l'espace zurichois se caractérise par la modestie de ses structures institutionnelles. A long terme, le maintien de son rayonnement international dépend largement de son aptitude à renforcer et institutionnaliser les coopérations internes. Pour préserver ses qualités exceptionnelles, il faut impérativement rassembler les forces et animer une dynamique de collaborations et de concurrences ciblées. Le dynamisme actuel ne doit pas dispenser de faire du renforcement des collaborations une tâche prioritaire.

La partie centrale de l'espace métropolitain zurichois comprend les agglomérations du canton de Zurich et s'étend au-delà des frontières cantonales, jusqu'à Aarau, Schaffhouse, Wil, Rapperswil-Jona et Lucerne. Cette partie centrale d'étend sur huit cantons et sur plus de 200 communes ; elle compte plus de 2 millions d'habitant-e-s, soit un peu moins de 30% de la population suisse. L'espace métropolitain zurichois offre en outre un million d'emplois, ce qui représente un tiers des emplois en Suisse. Un tiers du PIB suisse est généré dans l'espace économique zurichois.

Un tissu économique à forte valeur ajoutée

Des initiatives en faveur de coopérations

Accorder développement dynamique et qualité de vie

De la nécessité des collaborations institutionnelles

³ ESPON, 2006, Mapping the structure of European Territory

Des stratégies pour l'espace métropolitain zurichois

- **Renforcer l'économie de la connaissance:** les conditions locales favorables à l'économie de la connaissance doivent être encouragées. Il faut des conditions de vie attrayantes pour des employé-e-s très qualifié-e-s et un raccordement optimal aux réseaux de transport nationaux et internationaux. Il faut également renforcer la coopération transfrontalière, la mise en réseau des universités, des hautes écoles et de l'EPFZ et l'intégration des acteurs économiques à ces réseaux. Ces mesures sont à coordonner avec la construction d'un centre de congrès. Enfin, il faut réunir les conditions pour concentrer ces activités dans l'espace et renforcer leur fonctionnement en réseau.
- **L'aéroport:** la fonctionnalité, l'attractivité et l'intégration internationale de l'aéroport de Zurich-Kloten doivent être assurées à long terme. Il faut également examiner les possibilités de synergies avec l'aéroport de Bâle-Mulhouse, ce qui nécessiterait une liaison ferroviaire efficace entre les deux aéroports.
- **Raccordement au réseau européen à grande vitesse:** l'intégration de Zurich au réseau ferroviaire européen à grande vitesse est en cours, avec les lignes qui relieront Zurich à Munich, à Francfort/Paris via Bâle et à Lugano–Milan.
- **RER:** le RER existant assure une excellente desserte de l'espace métropolitain. Cet atout est à renforcer en favorisant un développement concentré de l'urbanisation. La densification de l'offre dans le cœur urbain a la priorité sur l'extension territoriale du RER.
- **Préserver les qualités paysagères:** l'espace métropolitain se caractérise par un paysage de chaînes de collines non bâties et par des paysages lacustres et fluviaux. Ces qualités doivent être préservées et consolidées, en renforçant la concentration des moyens et la coordination des acteurs.
- **Les pôles de développement métropolitains** sont les sites du triangle formé par la vallée de la Limmat/Zurich Ouest, Zurich Nord/vallée de la Glatt et l'agglomération de Winterthur. L'aéroport de Dübendorf joue un rôle déterminant dans le développement urbain de la vallée de la Glatt.
- **Coopérations:** pour renforcer la gouvernance, il faut poursuivre le développement de la conférence métropolitaine.

L'économie de la connaissance regroupe notamment les activités financières et de services, les technologies avancées et les sciences de la vie et la formation supérieure.

La **vallée de la Glatt** comprend notamment les environs de l'aéroport de Kloten, ainsi que les communes de la partie médiane de cette vallée.

4.4.2 L'espace métropolitain bâlois

L'industrie des sciences de la vie est la source des trois quarts de la croissance économique de l'espace métropolitain bâlois. Ce secteur joue un rôle moteur pour l'économie de la région et l'assure d'un rayonnement international. Aux bio-industries s'ajoutent d'autres facteurs qui distinguent la région bâloise des espaces urbains européens de taille comparable :

- Performances et potentiel économiques élevés (PIB)
- Place de foire et puissante plate-forme logistique multifonctionnelle
- Capacité d'innovation de l'économie
- Qualité de vie et d'habitation élevée
- Qualité élevée de la formation

Dans l'espace métropolitain, la coopération transfrontalière a déjà une longue histoire. Un pas supplémentaire a été franchi début 2007 avec la création de l'« Eurodistrict trinational de Bâle ».

Les défis

Le morcellement institutionnel freine la constitution d'un marché régional intégré. Il gêne la prise en charge des problèmes, l'organisation et le financement de services publics adaptés. A long terme, ces handicaps institutionnels menacent la compétitivité de la région métropolitaine.

Au plan territorial, le défi est de mobiliser les acteurs sur une stratégie commune d'aménagement du territoire, qui concentre l'urbanisation sur les centres et les axes de développement existants et freine l'étalement urbain, notamment dans les villages ruraux. L'espace bâlois joue par ailleurs un rôle important de corridor de transit, qui entre de plus en plus souvent en conflit avec le raccordement international de la région, avec sa desserte interne et sa fonction de plate-forme logistique.

Le rôle éminent joué par les sciences de la vie est un atout majeur pour l'économie, avec le risque d'une trop forte dépendance à un seul secteur, sur lequel repose le rayonnement international de la région.

Le territoire de l'**espace métropolitain bâlois** comprend, dans sa partie centrale, l'agglomération bâloise et un périmètre allant jusqu'à Delémont, Mulhouse et Fribourg-en-Brigau. Il s'étend sur cinq cantons et trois États nationaux. Il compte 1,3 million d'habitant-e-s et 650 000 emplois, dont 6% dans l'industrie des sciences de la vie.

Une coopération bien ancrée

Les obstacles institutionnels

Absence de stratégie commune d'organisation du territoire

Dépendance économique

Des stratégies pour l'espace métropolitain bâlois

- **Renforcer les Sciences de la vie:** il faut coordonner les efforts de la Confédération, des cantons et des communes pour l'aménagement, la recherche et l'enseignement supérieur afin de consolider les atouts régionaux. L'idée de créer une « Biovalley trinationale » pourrait contribuer à renforcer la position de ce secteur économique dans l'espace métropolitain.
- **Promouvoir la place de foire:** le positionnement de l'espace métropolitain bâlois comme place de foire doit être maintenu et renforcé.
- **Aménager un système de RER transfrontalier:** le RER existant doit être étendu et devenir transfrontalier. Cette extension doit s'accompagner d'une concentration du développement urbain autour des haltes et gares afin d'éviter un étalement supplémentaire des

constructions. Un réseau dense de dessertes de proximité doit compléter le RER dans le périmètre du cœur urbain.

- **Renforcer l'aéroport de Bâle-Mulhouse:** le rôle de l'aéroport trinational de Bâle-Mulhouse doit être renforcé, ce qui suppose notamment son raccordement au réseau ferroviaire national et international. Par ailleurs, il faut étudier les possibilités de synergies avec l'aéroport de Zurich-Kloten.
- **Renforcer la fonction de plate-forme logistique:** la position de Bâle comme plate-forme logistique multifonctionnelle est à renforcer. Cela entre en conflit avec le développement urbain et les fonctions de nœud de transports et de corridor de transit. Ces conflits devront être résolus par une approche transnationale.
- **Stratégies de transports:** la Confédération et le canton mettent au point ensemble des stratégies pour mieux intégrer Bâle aux systèmes de transport intérieurs et extérieurs, tout en maintenant son rôle de corridor de transit et de plate-forme logistique.
- **Définir les centres de gravité urbains:** il s'agit de définir l'espace trinational « Bâle Nord » et les quartiers de «Birsstadt» et d'«Ergolzstadt» (Muttenz-Pratteln-Liestal) comme des centres de gravité urbains.
- **Souligner la valeur identitaire du Rhin:** le Rhin est un élément paysager marquant et générateur d'identité dans l'espace métropolitain bâlois. Il convient de concentrer et de coordonner les efforts entrepris pour valoriser cet atout.
- **Encourager la coopération transfrontalière:** la première priorité est de renforcer la coopération transfrontalière au centre de l'espace métropolitain. Les démarches s'appuient sur la structure de l'Eurodistrict trinational de Bâle (TEB). Pour sa part, la Confédération doit prendre les dispositions nécessaires en droit international et les adapter à l'évolution normative de l'Union européenne. Pour ses politiques sectorielles, elle s'efforcera de dépasser au mieux les limites du principe de territorialité.

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.

4.4.4 La région de la ville fédérale

La région de la ville fédérale est marquée par la présence des administrations, services, groupes d'intérêts et ONG qui gravitent autour du pouvoir politique. La région a aussi une tradition industrielle en horlogerie, construction de machines et microtechnique. Des ébauches de clusters existent dans les domaines de la télématique, de la technique médicale et des entreprises de conseils. Enfin, ce réseau de villes comprend plusieurs universités et hautes écoles spécialisées.

Le marché du travail de la région de la ville fédérale se caractérise par d'importants flux de pendulaires circulant dans et entre les agglomérations. Les pendulaires venant de l'extérieur de l'agglomération sont centrés sur Berne. Des interdépendances fortes des marchés du travail existent également avec les agglomérations du pied du Jura.

Ces dernières années, l'évolution démographique et économique de la région de la ville fédérale a été nettement plus modérée que celle des autres espaces métropolitains.

RAIL 2000 a encore réduit les temps de parcours entre les régions du Plateau.

Les défis

A cheval sur les régions linguistiques française et allemande, la région de la ville fédérale est un pôle économique et politique important entre les espaces métropolitains. Ce positionnement doit être mieux valorisé.

Le principal défi de la région est le développement de son tissu économique qui, aujourd'hui, produit une valeur ajoutée plutôt faible. Il faut miser d'une part sur la « ville fédérale » en exploitant les avantages qui résultent de la présence des ONG, associations, organisations et représentations diplomatiques, à l'avantage des organisations internationales.

Il faut d'autre part soutenir les branches des secteurs secondaire et tertiaire qui connaissent les plus forts taux de croissance et peuvent trouver avantage à s'implanter à une certaine distance des espaces métropolitains (moindre coût des facteurs de localisation).

S'il veut faire contrepoids aux espaces métropolitains, la région de la ville fédérale doit surmonter sa fragmentation institutionnelle. Il lui faut optimiser les infrastructures et leur coordination.

Avec les espaces qui les séparent ou les entourent (Jura, Emmental/Préalpes, Alpes, rives des lacs), les agglomérations de la région bernoise disposent d'espaces de loisirs de proximité d'une grande qualité, atouts déterminants pour la qualité de vie et l'attractivité résidentielle. Certains de ces espaces sont menacés par l'étalement urbain et la surexploitation.

La **région de la ville fédérale** est située entre les espaces métropolitains de Zurich, Bâle et Genève et forme un réseau relativement dense associant les agglomérations de Berne, Thoune, Berthoud, Soleure, Granges, Bienne, Lyss et Fribourg. Quelque 750'000 personnes y vivent. À moyen terme, une extension de cet espace jusqu'à Neuchâtel, Bulle, Interlaken, Langenthal et Zofingue, de même que Brigue-Viège, est envisageable. Brigue et Viège se trouvent à portée de trajets pendulaires depuis l'ouverture du tunnel de base du Lötschberg.

Un pôle situé entre des espaces métropolitains

Berne, le centre politique

La distance aux espaces métropolitains, un avantage

Surmonter la fragmentation institutionnelle

Menaces sur la qualité paysagère

Des stratégies pour la région de la ville fédérale

- **État des lieux:** chaque ville et agglomération de la région est appelée à identifier de manière précise ses forces et ses potentialités dans les domaines de l'administration publique, des pôles de services, des anciens sites industriels reconvertis, des centres de tourisme et de congrès, des lieux de formation et de recherche, de la culture, etc. La région souhaite connaître les qualités spécifiques de chaque ville, qui contribueront à la mise au point d'une identité commune à promouvoir, le cas échéant à l'aide de systèmes d'incitation. Sur la base de cette analyse, il faudra poser la question d'une répartition plus systématique des fonctions afin d'atteindre des masses critiques et des solutions plus efficaces. Les résultats de ces réflexions seront intégrés au programme de développement territorial que les partenaires élaboreront en commun et qui servira de base aux plans directeurs cantonaux.
- **Coopérations:** parallèlement, il s'agit de développer et mettre en œuvre des modes de collaboration (par exemple dans les domaines des infrastructures, de la formation, de la santé, de la promotion économique, du développement des clusters) entre les cantons (par exemple SACR dans le canton de Berne, loi sur les agglomérations dans celui de Fribourg), mais aussi, très rapidement, au-delà des frontières cantonales. On peut aussi envisager de combiner ces modes de coopération avec des outils de péréquation.
- **Optimisation des transports:** le développement des transports, notamment des transports publics en rapport avec le réseau RER bernois, doit se poursuivre. L'organisation doit être améliorée, par exemple en créant une communauté tarifaire unique pour la totalité du réseau de villes.
- **Préservation des espaces de délasserement de proximité:** des mesures communes doivent permettre de renforcer la qualité et l'intégrité des espaces de loisirs de proximité entre les agglomérations et en périphérie de la région de la ville fédérale.

4.4.5 La région lucernoise

L'agglomération lucernoise exerce une influence au-delà de son périmètre propre. Ce rayonnement s'explique par les facteurs suivants:

- Avec son université et ses hautes écoles, elle propose une offre de formation qui dépasse l'offre moyenne des villes de taille comparable.
- Avec son Centre de culture et de congrès (KKL), Lucerne propose une offre culturelle au rayonnement national et international.
- Lucerne compte parmi les premières destinations touristiques. A elle seule, la ville accueille un million de nuitées par année.
- La région lucernoise compte plusieurs industries de pointe, sans pour autant être parvenue à se profiler dans un secteur spécifique.

La région lucernoise se distingue par ailleurs par des qualités paysagères exceptionnelles, d'une grande variété sur un espace restreint, et par une urbanisation relativement bien contenue.

Les défis

L'espace métropolitain zurichois exerce un effet positif sur le développement économique de la région lucernoise, notamment sur l'agglomération de Lucerne. Mais cette influence risque d'accentuer les disparités économiques de l'espace lucernois. Par ailleurs, la région lucernoise doit conserver un rayonnement supra-régional propre.

L'influence de Zurich risque aussi de provoquer un exode des emplois hautement qualifiés vers l'espace zurichois, ce qui transformerait la région lucernoise en un espace purement résidentiel et accentuerait la pénurie d'emplois qualifiés, problème que rencontrent bien des personnes formées dans l'espace lucernois. Il faudra donc engager des efforts particuliers pour établir un profil économique spécifique et créer un cluster propre à la région, capable de survivre dans l'espace économique zurichois.

Les goulets d'étranglement qui existent sur l'axe ferroviaire Lucerne-Zoug-Zurich et sur l'autoroute A2, liés à l'augmentation du trafic de transit, risquent d'avoir des retombées sérieuses sur la dynamique de l'espace lucernois. Le rythme de croissance de l'axe Lucerne-Zoug-Zurich confronte à des défis considérables, qui devront être relevés par les acteurs de l'organisation des transports et du développement de l'urbanisation.

Des stratégies pour la région lucernoise

- **Promouvoir les industries de pointe:** l'espace lucernois comprend plusieurs pôles régionaux comptant des industries de pointe. Il faut concentrer les efforts pour développer ces industries, en exploitant la proximité des institutions de formation et de recherche présentes dans l'espace lucernois et dans l'espace métropolitain zurichois. Il s'agit également de créer des conditions territoriales qui favorisent ces étroites coopérations.

L'agglomération

lucernoise fait partie de la zone centrale de l'espace métropolitain zurichois. Le lien avec Zurich tend à se renforcer. En même temps, Lucerne est le centre d'un espace fonctionnel autonome qui comprend, outre l'agglomération lucernoise, les cantons d'Obwald et de Nidwald, la région de Sursee/Willisau, la région comprise entre Lucerne et Zoug et l'Entlebuch.

Cet espace compte quelque 430 000 habitant-e-s et 170 000 emplois dans les secteurs secondaire et tertiaire⁴.

L'influence zurichoise

Peu d'emplois qualifiés

Des goulets d'étranglement sur les voies de transport

⁴ Ces chiffres se rapportent aux trois cantons de Lucerne, Obwald et Nidwald.

- **Se positionner:** le rayonnement suprarégional propre de l'espace lucernois se fonde essentiellement sur les secteurs « culture », « formation » et « tourisme », qui nécessitent une forte promotion.
- **Renforcer les infrastructures de transport:** les infrastructures de transport d'ordre supérieur de l'axe Lucerne-Zoug-Zurich doivent être renforcées et coordonnées avec le développement de l'urbanisation. Il faut éviter que l'offre de transports supplémentaire et le dynamisme de l'espace économique zurichois provoquent un étalement urbain dans les espaces intermédiaires.
- **Développer des stratégies communes autour de l'atout du « lac des Quatre cantons »:** la qualité du paysage du lac des Quatre cantons est un atout majeur de l'espace lucernois et va sans doute encore gagner en importance à l'échelon de l'espace métropolitain zurichois. Il appartient aux cantons concernés de mettre au point une stratégie commune pour identifier les conditions d'un développement de ce paysage remarquable sans perte de qualité, éventuellement après consultation des autres cantons de l'espace métropolitain zurichois.

4.4.6 «Città-Ticino»

Ces dernières décennies, l'évolution de la «Città-Ticino» se caractérise par le développement de pôles d'emplois au fond des vallées et par l'expansion de zones d'habitation sur les versants des montagnes. Les voies de transport d'importance internationale qui traversent la région contribuent à renforcer la pression subie par les zones centrales de la «Città-Ticino».

La «Città-Ticino» occupe une position particulière par rapport à la Suisse et à l'Italie, dont le Tessin est proche géographiquement et culturellement. Séparée du reste de la Suisse par la chaîne des Alpes, la «Città-Ticino» est en continuité avec l'espace métropolitain milanais, qui compte quelque 6 millions d'habitant-e-s et offre un potentiel considérable, en même temps qu'une concurrence redoutable. Ainsi, la concentration d'activités à forte création de valeur dans la zone centrale milanaise renforce la compétition avec le Tessin, qui vise à attirer le même type d'activités.

La «Città-Ticino» perd peu à peu ses qualités de réseau équilibré de centres aux profils complémentaires. Le développement se polarise toujours plus sur l'agglomération luganaise.

Les caractéristiques de la «Città-Ticino» sont les suivantes:

- Une qualité de vie élevée, due aux conditions climatiques et à la diversité des paysages et des espaces naturels qui entourent les territoires urbanisés
- Les compétences linguistiques de la population
- Un revenu individuel et un taux de croissance qui tendent à être inférieurs à la moyenne suisse
- Le rôle déterminant joué par le secteur bancaire et financier
- Le rôle également déterminant joué par le secteur de la logistique et des transports
- L'importance du tourisme
- Les compétences de la région dans les domaines des hautes écoles et de la recherche, en particulier dans le secteur biomédical.

Les défis

Les défis majeurs de la «Città-Ticino» découlent de son caractère transfrontalier et de ses relations avec la métropole milanaise. Depuis 1995, la coopération dans le cadre de la «Regio Insubrica» a permis d'intensifier les relations transfrontalières, compensant partiellement le déficit antérieur. Ces relations transfrontalières devront encore se renforcer à l'avenir, au rythme du développement de la région fonctionnelle et en surmontant les handicaps d'une frontière nationale et du manque d'organisations transfrontalières (institutionnelles et autres).

Un autre défi est la maîtrise de la mobilité en fond de vallée, en tenant compte du trafic interne au réseau de villes, du trafic de la «Regio Insubrica» et du trafic de transit. Un rôle déterminant revient à la promotion des transports publics entre et dans les agglomérations, où la mobilité piétonne et cycliste est encouragée. Le projet de RER tessinois (TILO), actuellement en cours de réalisation, a été conçu dans cette perspective.

La «Città-Ticino»⁵ est l'ensemble des quatre agglomérations tessinoises de Bellinzzone, Locarno, Lugano et Mendrisio-Chiasso. Ses 265 000 habitant-e-s et ses 145 000 emplois représentent 80% de la population tessinoise et 85% des emplois, si on y inclut les vallées grisonnes de Mesolcina et de Calanca.

«Città-Ticino» appartient à une région transfrontalière de plus d'un demi-million d'habitant-e-s formée par les provinces italiennes de Côme, Varese, Verbano Cusio Ossola, Novara et Lecco. Les agglomérations de Lugano (120 000 habitant-e-s) et Mendrisio-Chiasso (45 000 habitant-e-s) entretiennent d'étroites relations avec celles de Côme et de Varese (150 000 habitant-e-s chacune) et, dans une moindre mesure, avec Novare (100 000 habitant-e-s).

Coopération dans la «Regio Insubrica»

Promotion des transports publics

⁵ La notion de Città-Ticino (ville du Tessin) figure dans le plan directeur du canton du Tessin.

Les opportunités créées par les nouveaux réseaux de transports et l'amélioration de la collaboration transfrontalière appellent une stratégie différenciée pour la «Città-Ticino», afin d'atténuer les différences entre les centres sans réduire la force d'attraction de l'agglomération luganaise. L'achèvement des voies de transport vers le sud ne doit pas menacer le développement de la «Città-Ticino», mais renforcer sa fonction de relais entre le Plateau suisse et la métropole milanaise.

Des stratégies pour la «Città-Ticino»

- **Acquérir une stature de portail entre la Suisse et vers la métropole milanaise:** la «Città-Ticino» doit continuer de se développer pour devenir un portail majeur entre la Suisse et la métropole milanaise.
- **Élargir la coopération transfrontalière:** la coopération transfrontalière au sein de la «Regio Insubrica» doit être renforcée, de même que la collaboration avec les principaux acteurs de la métropole milanaise. Les partenaires devront mettre au point des instruments et des modes de collaboration adaptés, tels que l'approche « à géométrie variable ». Il s'agit aussi d'impliquer davantage les entreprises et les organisations économiques, tout en améliorant la collaboration entre services de l'administration. Il convient enfin de créer une structure pour faciliter la gestion des projets et la coopération transfrontalière, en encourageant la démarche par des mesures incitatives.
- **Compléter les infrastructures de transport:** les projets prioritaires d'infrastructures de transport d'ordre supérieur sont la construction des NLFA conformément au plan sectoriel «AlpTransit», la planification des raccordements au réseau ferroviaire italien, le raccordement de Lugano et la localisation de la future gare «AlpTransit-Tessin». Il s'agit aussi de terminer la liaison routière Stabio–Gaggiolo, en tenant compte de la liaison autoroutière Varese-Gaggiolo. Il faut enfin étendre le réseau du RER tessinois (TILO) au-delà de la frontière.
- **Promouvoir les collaborations:** les agglomérations de la «Città-Ticino» – Lugano, Bellinzona, Locarno, Chiasso-Mendrisio – doivent être mieux intégrées aux réseaux de villes suisses et transfrontaliers, en particulier au sein de la «Regio Insubrica». Les domaines moteurs de la collaboration transfrontalière sont le tourisme, l'Université du Tessin, les centres de recherche et le secteur de la santé publique.
- **Renforcer les agglomérations:** le renforcement des agglomérations passe par des fusions de communes, des coopérations et des projets intercommunaux. Un soutien des pôles de développement doit permettre de renforcer leur compétitivité.
- **Privilégier un développement urbain de qualité:** si l'on veut conserver la qualité de la vie dans la «Città-Ticino», il faut arrêter le processus d'étalement urbain et densifier les tissus bâtis, sans porter atteinte aux caractéristiques architecturales et à l'identité locale. Il faut par ailleurs renoncer à toute démarche d'urbanisation qui empièterait sur des secteurs de grande valeur écologique et paysagère.

4.4.7 L'Arc jurassien

L'Arc jurassien se caractérise par une structure polycentrique et par l'absence d'un centre fort, découlant de sa topographie et de son histoire industrielle et économique. L'armature urbaine de la région est formée par les cinq agglomérations de Bienne, Delémont, La Chaux-de-Fonds–Le Locle–Morteau, Neuchâtel et Yverdon-les-Bains, que complètent des localités moins importantes. Une vingtaine de communes sont aujourd'hui regroupées au sein du «Réseau des Villes de l'Arc Jurassien» (RVAJ).

Les sous-espaces de l'Arc jurassien ne sont pas soumis à un pilotage commun et poursuivent des orientations parfois opposées. Pourtant, une série d'aspects leur sont communs:

- L'économie de la région est marquée par l'horlogerie, les appareillages médicaux et le secteur très dynamique des technologies de pointe, pourvoyeur d'un grand nombre d'emplois. Les industries sont présentes non seulement dans les grandes villes, mais jusque dans les centres secondaires de l'Arc jurassien. Alors qu'en moyenne suisse, ce secteur génère 7% de la valeur ajoutée, ce chiffre atteint plus de 20% dans l'Arc jurassien, et même 40% dans le Jura neuchâtelois et 66% dans la Vallée de Joux. Les entreprises ont un savoir-faire de haut niveau et sont compétitives au plan international. Cette orientation vers l'exportation rend l'Arc jurassien dépendant de l'étranger et sensible aux modifications du taux de change.
- Le cadre naturel de la région frappe par un paysage caractéristique et de qualité composé de pâturages boisés, de lacs, etc. Sur les crêtes se trouvent de vastes zones de tranquillité intactes, de plus en plus rares en Suisse. Ces qualités spécifiques valent à la région de fonctionner comme une zone de loisirs pour les espaces métropolitains voisins.

L'Arc jurassien a une dimension transfrontalière. Il est lié à la région française de la Franche-Comté et plus particulièrement aux départements du Doubs et du Territoire de Belfort et leurs deux grands centres urbains : Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle et le Grand Besançon. Par sa proximité géographique et son dynamisme, Belfort-Montbéliard est appelé à jouer un rôle croissant pour l'Arc jurassien suisse. Ensemble, l'Arc jurassien suisse et les deux départements voisins de la Région Franche-Comté forment une région transfrontalière de plus d'un million d'habitant-e-s.

Ces régions coopèrent depuis de nombreuses années dans le cadre de la «Conférence TransJurassienne» (CTJ) et, plus récemment, du «Réseau Métropolitain Rhin Rhône» auquel appartiennent le «Réseau Urbain Neuchâtelois» (RUN) et l'«Eurodistrict trinational de Bâle» (ETB). Ces démarches sont à poursuivre.

Les défis

L'identité transfrontalière de l'Arc jurassien est à l'origine des principaux défis de la région, qui appellent la création d'organismes adaptés. Les différences de pouvoir d'achat et de charges fiscales entre la France et la Suisse (fiscalité plus avantageuse pour les entreprises en Suisse, pour les personnes physiques en France) entraînent une spécialisation des espaces qui se résume en une phrase : « Habiter en France, travailler en Suisse. » On compte ainsi 23'000 frontalières et frontaliers dans les entreprises suisses de la région. Cette main d'œuvre est indispensable pour

La partie suisse francophone de l'**Arc jurassien** compte un peu plus de 400 000 habitant-e-s, installé-e-s pour majorité dans un système équilibré de villes de petite et de moyenne dimension.

Un secteur technologique à rayonnement international

De grandes qualités paysagères

Des voisins dynamiques

Une multitude de formes de collaboration

Habiter en France, travailler en Suisse

l'économie de l'Arc jurassien, mais génère d'importants flux de trafic sur des voies mal ou non desservies par les transports publics.

L'Arc jurassien ne doit pas seulement améliorer ses relations avec la France voisine, mais aussi trouver des formes de coopération adaptées avec les régions urbaines de la Suisse, l'espace métropolitain bâlois, le réseau métropolitain du « Bassin lémanique » et la région de la ville fédérale. L'Arc jurassien peut utiliser les services disponibles dans ces espaces, tout en définissant son identité propre. Les agglomérations de Delémont, Bienne et Yverdon-les-Bains jouent le rôle de ponts entre ces régions.

Améliorer les relations avec les métropoles suisses

La desserte de l'Arc jurassien par les transports publics est aujourd'hui insuffisante. Les deux axes longitudinaux, par le pied du Jura en Suisse et par Besançon en France, sont bien desservis ou en voie de l'être. Mais les liaisons transversales et internes sont de qualité médiocre, en vitesse de déplacement et en niveau de desserte. La performance du réseau routier demande elle aussi à être améliorée.

Améliorer la qualité de la desserte

Jusqu'à présent, l'Arc jurassien a été épargné par l'étalement urbain et par la périurbanisation observée dans bien d'autres régions du pays. Cette qualité est à la base de plusieurs atouts majeurs de l'Arc jurassien : son maintien est prioritaire et appelle une meilleure coordination entre développement urbain et transports.

Éviter l'étalement urbain

Les hautes écoles et les universités de l'Arc jurassien sont elles aussi un atout majeur pour les entreprises locales, qui ont besoin d'une abondante main d'oeuvre qualifiée. La région doit par ailleurs veiller à assurer des offres de formation suffisantes dans le secteur tertiaire pour couvrir les besoins locaux. Il est d'autant plus important de préserver les structures existantes que les jeunes qui quittent l'Arc jurassien pour faire leurs études dans les espaces métropolitains et les villes voisines reviennent rarement au pays.

Des stratégies pour l'Arc jurassien

- **Renforcer l'identité transfrontalière de la région:** l'Arc jurassien doit être aménagé en région véritablement transfrontalière, orientée vers les nouvelles technologies, ouverte sur des perspectives de développement à long terme et dotée d'une structure de pilotage commune.
- **Encourager les coopérations:** des coopérations et des coordinations renforcées entre les autorités cantonales sont nécessaires pour créer la région transfrontalière, en s'appuyant surtout sur la «Conférence TransJurassienne». Il s'agit également de renforcer le réseau de villes. Un rôle déterminant revient, dans ce contexte, aux deux cantons du Jura et de Neuchâtel, qui font partie intégrante de l'Arc jurassien. Le processus doit également impliquer les régions et départements français concernés. Par ailleurs, il y a lieu d'intégrer au réseau des villes suisses l'«Aire Urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle» – et, le cas échéant, le Grand Besançon.
- **Moderniser les infrastructures de transport:** la desserte de l'Arc jurassien doit être modernisée, qu'il s'agisse des liaisons entre villes de

la région ou des connexions avec les espaces métropolitains et les villes voisines. De plus, il faut assurer l'intégration de l'Arc jurassien au réseau ferroviaire européen à grande vitesse.

- **Favoriser la collaboration entre les hautes écoles:** il s'agit de mettre en réseau les hautes écoles des parties suisses et françaises de l'Arc jurassien, ainsi que l'Université de Neuchâtel. Il faut faciliter les procédures d'accès aux universités et aux hautes écoles.
- **Entretien le paysage:** l'agriculture ne remplit pas seulement une fonction de production, mais est appelée à jouer un rôle déterminant dans l'entretien du paysage : c'est un atout supplémentaire à faire valoir dans le cadre de la promotion de l'agritourisme et de la valorisation des produits régionaux.
- **Promouvoir l'agritourisme:** l'Arc jurassien doit mieux exploiter son potentiel dans le domaine de l'agritourisme. Une démarche en ce sens est la mise en réseau des parcs naturels régionaux de tout l'Arc jurassien et, à plus long terme, leur réunion. L'agritourisme est appelé à jouer un rôle clé dans le domaine de l'entretien du paysage. Il ouvre de nouveaux débouchés pour les produits régionaux. La région doit aussi moderniser ses structures de restauration et d'hôtellerie, en particulier par des rénovations. Il convient par ailleurs d'examiner l'opportunité d'un «cluster agritourisme».

4.4.8 L'Aareland

Les agglomérations d'Aarau, Olten et Zofingue sont au centre de la région de l'Aareland, qui se trouve à l'intersection de plusieurs zones d'influence : les espaces métropolitains de Bâle et de Zurich, mais aussi, dans la région de Zofingue, l'influence de l'agglomération bernoise. Il existe également des liens significatifs avec la région lucernoise. A la croisée des axes est-ouest et nord-sud, l'Aareland est appelé à jouer un rôle majeur dans le trafic de transit et constitue donc un lieu d'implantation privilégié pour les entreprises de logistique.

Des coopérations supracommunales et supracantoniales ont été mises en place ces dernières années, sous le pilotage des trois villes principales.

Les défis

Le principal défi de la région est de conserver son profil spécifique, malgré sa dépendance de plusieurs zones d'influence. L'Aareland devra saisir les chances qu'implique cette situation, tout en veillant à préserver ses qualités propres malgré la pression foncière. Il faudra canaliser l'urbanisation et coordonner les exigences territoriales des entreprises de logistique avec les objectifs régionaux de préservation des qualités paysagères.

Un défi supplémentaire est le conflit existant entre la fonction de transit de la région et son importance pour le trafic national, conflit qui risquerait de se résoudre au détriment de la desserte régionale et du raccordement au réseau national.

L'**Aareland** comprend les agglomérations d'Aarau, d'Olten et de Zofingue. Il compte quelque 200 000 habitant-e-s et plus de 100 000 emplois.

Des qualités menacées

Des stratégies pour l'Aareland

- **Développer des stratégies pour les transports:** la Confédération et les cantons mettent au point ensemble des stratégies assurant le maintien des raccordements intérieurs et extérieurs, tout en tenant compte de la fonction de corridor de transit de l'Aareland.
- **Conserver la qualité de l'urbanisation:** les cantons et les communes pratiquent un aménagement du territoire coordonné et transfrontalier, qui mise sur une urbanisation concentrée sur les cœurs urbains et sur la préservation des paysages et des villes de petite et moyenne dimension.
- **Réserver des espaces pour les entreprises de logistique:** les acteurs de l'Aareland développent ensemble les stratégies pour répondre aux besoins en surface des entreprises de logistique, sans exclure d'autres activités économiques et sans encourager l'étalement urbain.
- **Préserver le paysage:** le paysage de l'Aareland est marqué par la chaîne du Jura et le paysage fluvial de l'Aar. La signification de ces éléments paysagers doit non seulement être préservée, mais renforcée, en coordination avec l'espace métropolitain bâlois.
- **Étendre les coopérations:** les cantons de Soleure et d'Argovie, les régions, les villes centres et les communes doivent développer leurs coopérations et renforcer les processus de gouvernance régionale. Il doivent aussi coopérer avec les espaces métropolitains voisins de Bâle

et de Zurich et avec les régions urbaines autour de Lucerne et de Berne, et initier avec ces régions des collaborations axées sur des projets.

4.4.9 Le Nord-est de la Suisse

Pour la région du Nord-est de la Suisse, les relations fonctionnelles avec Zurich sont primordiales, en particulier sur les axes (Constance-) Kreuzlingen-Frauenfeld-Zurich, Saint-Gall-Wil-Zurich, ainsi que (Vaduz-) Buchs-Sargans-Zurich.

La région offre une large palette d'emplois dans tous les secteurs économiques, le secteur secondaire restant dominant. Elle dispose aussi de services et d'infrastructures largement autonomes. L'évolution démographique des dernières années correspond plus ou moins à la moyenne suisse, mais l'on constate des différences à l'intérieur de la région. Le revenu régional est nettement inférieur au revenu national.

Le Nord-est de la Suisse est voisin de régions allemandes et autrichiennes très dynamiques. Mais les interdépendances sont nettement moins fortes que dans le bassin lémanique ou l'Arc jurassien, comme en témoigne le faible nombre de pendulaires transfrontaliers. La levée progressive des obstacles frontaliers rapprochera la région des villes étrangères voisines, comme Constance, Dornbirn et Feldkirch, qui pourront, dans une certaine mesure, faire contrepoids à Zurich. À un échelon supérieur, les espaces métropolitains de Munich, Stuttgart et Milan exercent également une certaine influence sur la région.

Le Nord-est de la Suisse se caractérise par une structure urbaine très décentralisée et par de nombreuses agglomérations de taille moyenne à petite, en partie transfrontalières. Les agglomérations de l'axe Wil-Gossau-Herisau-St-Gall-Arbon-Rorschach-Heerbrugg-Altstätten sont d'un seul tenant, entretenant des relations fonctionnelles particulièrement intenses. Les interdépendances sont un peu moins prononcées entre cet axe et les agglomérations d'Amriswil-Romanshorn, de Kreuzlingen (-Konstanz) et de Frauenfeld, cette dernière appartenant à l'espace métropolitain zurichois comme Schaffhouse et Rapperswil.

Le Nord-est de la Suisse s'étend du lac de Constance aux Alpes et offre donc des paysages très variés. On y trouve des urbanisations en bande, surtout dans le Fürstenland, dans la partie médiane de la Thurgovie, au bord du lac de Constance et dans la vallée du Rhin, mais aussi des espaces ruraux d'urbanisation faible ou dispersée et des paysages intacts comme la région du Seerücken, d'Appenzell avec le massif de l'Alpstein, du Toggenbourg et de la chaîne des Churfürsten, de la région de Sargans ou du canton de Glaris.

Les défis

Le Nord-est de la Suisse connaît un développement relativement modéré, malgré la proximité de Zurich et de métropoles étrangères dynamiques. Le potentiel de la frontière reste largement sous-exploité. Mais ni le positionnement de la région par rapport aux centres forts qui l'entourent, ni sa structure interne ne sont clairement définis.

Par ailleurs, la région n'échappe pas au processus d'étalement urbain et connaît une pression croissante sur des paysages souvent sensibles.

La région du Nord-est de la Suisse se situe dans la zone d'influence de l'espace métropolitain zurichois, tout en ayant une existence autonome à son échelon territorial. Sa population s'élève à quelque 600 000 personnes. Saint-Gall, avec ses 72 600 habitant-e-s, est la plus grande ville de la région et son centre principal. Constance (78 500 habitant-e-s) et Dornbirn (42 300 habitant-e-s) sont les plus grandes villes étrangères des agglomérations transfrontalières de la région.

Une structure décentralisée

Des paysages diversifiés

Des structures et des positionnements mal définis

Un étalement urbain incontrôlé

Des stratégies pour le Nord-est de la Suisse

- **Améliorer la desserte:** le Nord-est de la Suisse a besoin de meilleures liaisons avec Zurich pour tirer profit du dynamisme zurichois. Le projet «Futur développement de l'infrastructure ferroviaire» (ZEB) prévoit d'améliorer la desserte par transports publics et de réduire les temps de parcours.
- **Renforcer la fonction centrale de Saint-Gall:** il faut renforcer Saint-Gall comme pôle de croissance lié à l'université. Le réseau de transports et les relations fonctionnelles sur l'axe entre Wil et la partie inférieure du cours du Rhin doivent être développés dans cette optique. Selon les thématiques, on pourra associer d'autres agglomérations de la région.
- **Développer le réseau des villes du Haut-Rhin:** le réseau international des villes du Haut-Rhin doit devenir un espace économique et un espace de vie de qualité. Il s'agit d'utiliser les synergies possibles dans les domaines de l'économie et des infrastructures et de développer les qualités de la région pour l'habitation et les loisirs.
- **Multiplier les collaborations transfrontalières:** d'une manière générale, il faudra mieux exploiter la proximité de la frontière, notamment dans le domaine des infrastructures.
- **Consolider les pôles de développement:** plusieurs lieux situés hors des agglomérations remplissent une fonction de centres et sont des sites industriels ou de services traditionnels tels Weinfelden, Bischofszell, Heiden, Appenzell, Uznach, Glaris et Sargans : ils sont à consolider comme pôles de développement.
- **Renforcer les structures internes:** il faut optimiser les dessertes en transports publics des agglomérations et intensifier les liaisons avec les régions voisines. Les collaborations supracommunales et la répartition des fonctions sont à développer, par exemple en créant des zones industrielles, artisanales et de services supracommunales, assorties de dispositions assurant une péréquation adéquate des recettes et des charges.
- **Trouver un équilibre entre protection et exploitation du paysage:** les espaces ruraux préalpins et alpins ont des fonctions multiples et diversifiées et doivent être préservés. Il faut continuer à exploiter les qualités des lieux qui servent traditionnellement à l'habitation, au tourisme, à l'agriculture et à l'économie forestière, mais aussi rendre possibles des activités artisanales et de services d'intérêt local. La sensibilité du paysage imposera de veiller à l'équilibre entre protection et exploitation, par exemple en créant des parcs naturels.

4.4.10 La région du Gothard

La région du Gothard joue un rôle éminent comme col et lieu de passage historique, et, plus récemment, comme site d'exploitation de la force hydraulique (« château d'eau de l'Europe »). Le tourisme a également une certaine importance, mais plutôt au niveau régional qu'au niveau national. La principale destination touristique de la région du Gothard, Disentis-Sedrun, se place au 19^e rang parmi les 52 destinations suisses qui enregistrent plus de 100 000 nuitées par année.

La région du Gothard est en Suisse le plus grand espace rural d'un seul tenant situé à l'écart des zones d'influence des espaces urbains. Son potentiel économique est faible. L'agriculture et l'économie forestière, traditionnellement dominants, perdent de leur poids et la région peine à se profiler sur le marché touristique. La desserte de qualité médiocre est un handicap supplémentaire.

Deux caractéristiques marquent l'évolution de la région du Gothard:

- Une évolution démographique tendanciellement négative et un recul notable du nombre d'emplois (dépeuplement),
- Un recul plus prononcé du nombre des nuitées et des établissements hôteliers, par rapport à d'autres régions touristiques.

Les petites et moyennes entreprises dominent pour l'artisanat, l'agriculture et l'économie forestière. La présence de l'armée, autrefois un important pourvoyeur d'emplois, a été considérablement réduite.

Les défis

Plusieurs vallées périphériques convergent dans l'espace du Gothard : la vallée de la Reuss/d'Ursern, la haute Léventine/Bedretto, la partie supérieure de la Surselva et celle de la vallée de Conches, orientées vers leurs centres cantonaux respectifs. Il n'existe que peu de collaborations entre ces vallées dans les domaines politique, économique et social. En fixant davantage des objectifs et des stratégies communs, en coordonnant mieux les projets, ces espaces périphériques pourraient renforcer le potentiel économique de la région du Gothard, sans pour autant renoncer à leur identité et à leur appartenance au canton « d'origine ». La région du Gothard pourrait se positionner comme un espace de nature et de culture privilégié « au cœur de la Suisse », rééquilibrant les régions à forte densité de population du Plateau et de la Lombardie. Elle offre en effet, dans un périmètre réduit, de multiples espaces naturels, culturels et linguistiques, aux identités régionales marquées.

La région du Gothard prise au sens étroit du terme comprend la partie uranaise de la vallée de la Reuss, la vallée d'Ursern, la partie supérieure de la Léventine, le Bedretto, ainsi que les régions situées autour des cols de la Furka et de l'Oberalp ; s'y ajoutent la vallée de Göschenen, les passages de Meiental-col du Susten-Gadmertal, Haslital-col du Grimsel-la partie supérieure de la vallée de Conches, ainsi que la partie supérieure de la Surselva, le Val Medel et la région du col du Lukmanier. Ce périmètre s'étend sur les cantons d'Uri, du Tessin, du Valais, de Berne et des Grisons.

Au cœur de la Suisse

Des stratégies pour la région du Gothard

- **Développer le tourisme:** il s'agit de renforcer les centres touristiques, en particulier Andermatt comme plaque tournante de la région. L'équilibre entre zones de tourisme intensif et extensif et les espaces de compensation intacts (espaces de tranquillité) doit être maintenu. Le potentiel de tourisme « nature » doit être mieux exploité pour lutter contre la faiblesse du tourisme estival, alors que le tourisme hivernal doit être renforcé par l'amélioration des domaines skiables existants, mais non par l'aménagement de nouveaux domaines skiables.

Certaines régions peuvent envisager une spécialisation régionale, comme le fait la vallée de Conches avec le ski nordique.

- **Créer un label «San Gottardo»:** la destination touristique du Gothard est à placer sous un label unique, de façon à encourager les séjours touristiques de plusieurs jours.
- **Améliorer la desserte:** les liaisons principales par la route et par le rail doivent être garanties, sur l'axe nord-sud et sur l'axe est-ouest, afin d'assurer aussi bien le transit à travers le Gothard que son accessibilité depuis les centres du Plateau et depuis la «Città-Ticino». Des offres de mobilité attrayantes restent à créer, surtout dans le domaine des transports publics. Il convient aussi de conserver le tronçon d'altitude de la ligne du Gothard, qui est une voie d'accès à la vallée de la Reuss, à celle d'Ursern et à la Léventine, mais aussi une ligne touristique reliant la région à la Furka et l'Oberalp (Glacier-Express).
- **Aménager des parcs:** les projets existants de création de parcs nationaux, régionaux et naturels, comme le projet supracantonal «Adula» et le projet «Uri/Maderanertal» ou le projet «parc paysager Binntal», devront être développés et intégrés au réseau des parcs existants dans les régions voisines (Jungfrau-Aletsch-Bietschorn, Ruinaulta).
- **Miser sur les ressources paysagères:** on pourra mieux exploiter les potentiels de l'agriculture, de l'économie alpestre et forestière, tout en développant les synergies avec les projets de parcs et le marketing des produits régionaux. La région devra également tirer parti des possibilités d'exploitation des ressources renouvelables (eau, soleil, bois) et de production d'énergie, tout en veillant à respecter les principes du développement durable. La construction et le développement de lignes de transmission d'énergie devront se faire dans le respect des exigences paysagères.
- **Revaloriser le paysage:** il s'agit d'exploiter les possibilités de revalorisation paysagère et écologique générées par la rénovation des infrastructures de transport d'ordre supérieur (rail, A2).
- **Développer les centres:** les centres ruraux et régionaux comme Airolo, Münster et Sedrun doivent se renforcer sous la forme d'une urbanisation compacte, permettant de lutter contre l'étalement urbain. Par ailleurs, il convient de canaliser la construction de résidences secondaires pour réduire la pression sur le paysage.
- **Assurer la desserte de base:** les «services publics» doivent être garantis, à savoir les prestations de base des transports publics, des télécommunications, des services, etc..
- **Reconvertir les sites militaires:** conformément au plan sectoriel militaire, les anciennes installations de l'armée et de la défense nationale doivent être reconverties ou dépolluées, comme dans le cas du « centre d'infrastructure d'Andermatt ».

4.4.11 Le Valais

Au cœur des Alpes et ouvert sur l'espace métropolitain lémanique, le Valais est en même temps un lieu de passage entre le Nord et le Sud de l'Europe, une région touristique majeure, un grand producteur agricole et viticole, un site de production d'énergie et un important pôle industriel.

La plaine du Rhône est le principal espace de vie et d'activités et offre les meilleures terres agricoles. C'est également là que se trouve l'essentiel de l'urbanisation, développée autour des centres urbains. Le tourisme est localisé dans quelques grands centres et dans de nombreux villages traditionnels des vallées latérales. Certaines communes de montagne sont frappées par un exode de population vers la plaine.

L'ouverture du tunnel de base du Lötschberg a sensiblement amélioré l'accessibilité de la région, notamment en rapprochant le Haut-Valais des espaces de Zurich, Bâle et Berne et en renforçant l'importance de l'axe ferroviaire Berne-Milan.

Pour tenir compte des spécificités du Valais, les stratégies générales de l'espace alpin sont à compléter par les points suivants.

Stratégies pour le Valais

- **Mise en réseau des centres urbains:** limiter l'étalement urbain et la croissance du trafic pendulaire en renforçant l'attractivité des centres et en encourageant la coopération intercommunale et la planification régionale. Densifier et rénover le milieu urbain existant en améliorant la mixité fonctionnelle et la qualité de vie sur la base de projets intégrés. Maîtriser la périurbanisation en limitant la consommation de sol constructible et en améliorant la disponibilité de terrains proches d'arrêts de transports publics. Renforcer l'habitat groupé. Localiser les centres d'achat et de loisirs dans les centres urbains et à proximité.
- **Maintien de l'attractivité des centres touristiques:** maîtriser le développement des centres touristiques en favorisant un habitat dense et un cadre de vie favorable. Assurer un équilibre entre nature et loisirs afin de préserver les atouts naturels, le paysage et l'environnement. Veiller à la qualité de l'urbanisme alpin et au respect de l'architecture traditionnelle. Rééquilibrer les activités saisonnières et diversifier les activités économiques et touristiques, tout en renforçant l'hôtellerie et en maîtrisant la construction de résidences secondaires.
- **Intégration à l'espace métropolitain lémanique et au réseau des villes suisses et européennes:** maintenir et renforcer l'attractivité économique de la région par l'intégration fonctionnelle du réseau des centres dans l'espace métropolitain lémanique et par la recherche de partenariats avec Berne et le réseau des centres du Plateau occidental. Assurer des liaisons de qualité avec les métropoles de Zurich et Bâle et avec l'Italie du Nord.
- **Mise en valeur de la plaine du Rhône comme espace multifonctionnel:** réaménager la plaine du Rhône en veillant à intégrer la croissance économique dans une vision d'ensemble du développement territorial. Veiller à concentrer l'urbanisation et à

regrouper les activités sur des pôles de développement économique. Préserver la structure villageoise de la plaine du Rhône, tout en maintenant des conditions favorables à l'agriculture et à la viticulture. Sauvegarder le paysage, veiller à une intégration optimale des installations de transport et d'approvisionnement en énergie, mettre en réseau les biotopes et les espaces de vie pour l'homme, les animaux et les plantes.

- **Développement durable des vallées latérales:** favoriser le maintien de la population résidante en assurant notamment un approvisionnement suffisant en biens et services. Rechercher une cohabitation optimale entre développement touristique, activités agricoles et artisanales. Adapter et rentabiliser l'agriculture de montagne, réduire les déprises agricoles et limiter l'emprise de la forêt. Développer d'autres formes de tourisme que les sports d'hiver. Mieux exploiter les énergies renouvelables comme le bois, l'énergie hydraulique, l'énergie solaire, l'énergie éolienne. Préserver les vieux villages et les paysages traditionnels.
- **Préservation de l'espace naturel et du paysage:** développer une offre diversifiée de tourisme doux, tirant parti des spécificités locales. Préserver les biotopes. Préserver le patrimoine naturel et paysager.
- **Coopération intercantonale transfrontalière:** poursuivre les coopérations intercantionales avec les Grisons, le Tessin et Uri dans la région du Gothard, avec le canton de Berne pour le corridor du Lötschberg et la gestion des espaces touristiques et naturels situés à cheval sur les deux cantons, ainsi qu'avec le canton de Vaud pour le Chablais. Renforcer la coopération transfrontalière avec les régions limitrophes des pays voisins, en particulier dans le cadre des démarches de l' « Espace Mont-Blanc » et de la « Regione Insubria ».

4.4.12 Le Sud-est de la Suisse

La géographie du Sud-est de la Suisse est nettement plus complexe que celle du Valais. Le « pays des 150 vallées » compte de multiples sous-espaces orientés dans différentes directions, suivant notamment le cours de ses rivières.

Coire et son agglomération sont le premier centre économique du canton, par la surface et les performances. Le chef-lieu assure le lien avec le Nord, notamment avec Zurich, mais aussi avec le Vorarlberg et la région du lac de Constance. Deux autres régions urbaines, Davos et Saint-Moritz/Haute Engadine, ont une vocation principalement touristique. A ces centres s'ajoutent d'autres pôles touristiques importants et plusieurs petits centres ruraux dans les vallées.

La fonction centrale de Coire

La position de la région au sud-est de la Suisse et sa structure particulière placent cette région devant une série de défis et d'options appelant des stratégies complémentaires aux stratégies générales de l'espace alpin.

Des stratégies pour le Sud-est de la Suisse

- **Améliorer la desserte:** la liaison avec l'espace métropolitain zurichois, l'aéroport et le réseau ferroviaire à grande vitesse est un enjeu déterminant pour Coire et les parties septentrionale et médiane du canton. Cette liaison est à renforcer, notamment en réduisant les goulets d'étranglement sur les voies de transports publics et en créant des liaisons directes. Les relations avec la région du lac de Constance et avec le Liechtenstein/Vorarlberg doivent également être développées. Il s'agira d'aménager le tronçon de la vallée du Haut-Rhin et de raccorder les différents réseaux ferroviaires nationaux qui y convergent.
- **Assurer l'accessibilité des centres touristiques:** l'accessibilité des principaux centres touristiques grisons doit être assurée, d'abord en réduisant les goulets d'étranglement des réseaux de transports publics. L'axe entre Saint-Moritz et l'espace métropolitain milanais est une priorité pour le tourisme comme pour le trafic pendulaire ferroviaire. Il devra être développé en conséquence.
- **Encourager les coopérations transfrontalières:** il faut encourager les coopérations dans la région transfrontalière du lac de Constance, de même que les collaborations entre les vallées du sud et de l'est de la région et les régions étrangères voisines (triangle rhétique dans la zone frontalière Basse Engadine-vallée de Münster-Vinschgau-Landeck, espace de projet Poschiavo/Valtelline).

4.4.13 Les relations stratégiques entre les territoires de projet

Certains axes de liaison dépassent le périmètre des territoires de projet et sont également des vecteurs déterminants du développement territorial en Suisse.

L'axe Bâle-Zurich

Bâle et Zurich sont liés par de fortes interdépendances économiques et fonctionnelles, se traduisant par d'intenses flux pendulaires et échanges économiques, qui pourraient encore augmenter à l'avenir. L'émergence d'une région métropolitaine unique dans le nord de la Suisse n'est pas à exclure. Il convient donc de renforcer l'axe Bâle-Zurich:

- dans l'économie de la connaissance: les deux espaces métropolitains ont des intérêts communs et pas seulement concurrents; un rôle éminent doit revenir à la coopération entre les hautes écoles et l'EPF
- sous l'angle des transports, pour que les liens puissent se renforcer, en développant notamment les synergies entre les aéroports de Zurich et de Bâle-Mulhouse.

De fortes interactions entre Bâle et Zurich

L'axe des centres touristiques à vocation internationale – Bassin lémanique–Espace métropolitain zurichois–Région de la ville fédérale

Les centres touristiques alpins à vocation internationale ont des contacts étroits avec les espaces métropolitains zurichois et lémanique, ainsi qu'avec le réseau de villes de l'espace bernois : ils forment des destinations communes pour le tourisme international, sont intégrés au réseau de transports international et dépendent de liaisons efficaces avec les espaces métropolitains. Pour Zurich, les principales destinations sont les Grisons et Lucerne, peut-être la région du Gothard selon l'évolution à venir; les stations accessibles du Bassin lémanique se situent essentiellement en Valais, celles accessibles de Berne dans l'Oberland bernois et dans certaines parties du Valais. Ces axes doivent être renforcés ; il s'agit pour les acteurs concernés d'identifier leurs intérêts communs et d'engager les mesures correspondantes, par exemple dans le domaine des transports et dans celui du marketing touristique.

Les intérêts communs des métropoles, de la région de la ville fédérale, et des destinations touristiques

L'axe Zurich–Tessin–Milan

La mise en service de la branche du Gothard des NLFA entraînera une réduction importante des temps de parcours entre le réseau des villes tessinoises et Zurich. Les relations pourront se développer et permettre d'exploiter de nouveaux potentiels économiques. Les acteurs concernés à Zurich et au Tessin préparent des mesures pour renforcer leurs relations dans les domaines de l'économie, du tourisme et de la formation. Ils s'engagent ensemble en faveur d'un renforcement des relations avec l'espace métropolitain milanais.

Les NLFA favorisent les relations transalpines

4.5 Les axes de liaison

4.5.1 L'axe nord-sud

L'axe nord-sud (corridors du Gothard, du Lötschberg-Simplon, du San Bernardino) est vital pour la Suisse. C'est l'axe principal du transit international de marchandises par la route et par le rail. C'est aussi un axe important pour le trafic de voyageurs circulant entre les pays du nord et du sud de l'Europe. Enfin, cet axe assure la majeure partie du trafic interne à travers les Alpes.

Des investissements considérables, visant notamment à reporter une partie du trafic marchandises transitant par la Suisse de la route vers le rail, ont été consentis ces dernières années et se poursuivront les années à venir. Les infrastructures réalisées ont des effets territoriaux déterminants pour les régions concernées et pour l'ensemble du pays.

L'aménagement des deux tunnels de base et des axes d'accès sont des étapes clés de l'adaptation de cet axe.

Les défis

Le principal défi à relever est la réalisation des voies d'accès à cet axe au nord et au sud, à un échelon transfrontalier. Il conviendra en particulier de créer les capacités requises par le trafic de transit sans porter atteinte aux potentiels de développement du trafic national et régional. Il faudra également prendre en considération les conditions territoriales générales, les incidences des nouvelles modalités d'exploitation et les effets des nouvelles infrastructures.

Des stratégies pour l'axe nord-sud

- **Le raccordement de l'axe nord-sud au nord et au sud** : il faut assurer le plus rapidement possible le raccordement transfrontalier de l'axe de transit en collaboration avec les partenaires étrangers.
- **La coordination des besoins du trafic de transit avec les besoins du trafic national et régional**: les besoins du trafic de transit ne doivent pas entraver le développement du trafic national et régional.

4.5.2 L'axe est-ouest

L'axe est-ouest joue un rôle déterminant pour les liaisons internes du pays et pour la desserte des espaces économiques intermédiaires entre Genève et la Suisse orientale. Il va par ailleurs être mis à contribution pour assurer l'intégration de la Suisse au réseau de transports européen.

Cet axe est très performant surtout entre Genève et Winterthour, hormis quelques points faibles. Il conditionne le développement territorial et économique des espaces traversés.

Les défis

Dès aujourd'hui, les limites de capacité mettent en conflit le trafic régional et le trafic national ; ces rivalités vont aller en s'aggravant avec la croissance du trafic de transit et les développements prévus à l'échelon national. Enfin, le prolongement vers Munich et le tronçon entre Genève et

Lyon ne permettent pas une pleine intégration au réseau de transport européen.

Des stratégies pour l'axe est-ouest

- **Assurer les prolongements de l'axe en direction de Genève et de Munich** : l'infrastructure et les conditions d'exploitation doivent être adaptés pour assurer les liaisons les plus efficaces possible entre la Suisse orientale et Munich et entre Genève et Lyon.
- **Coordonner le trafic national et le trafic régional** : il s'agit d'harmoniser les besoins du trafic national et ceux du trafic régional.

4.5.3 Les axes de liaison touristiques

La Suisse compte deux axes de liaison à vocation essentiellement touristique : l'axe de Montreux à Saint-Gall en passant par Gstaad, Interlaken, le Brünig, Lucerne et le lac de Zurich ; et l'axe reliant Zermatt à Saint-Moritz en passant par la Furka, l'Oberalp et Coire. À moyen terme, le tronçon de montagne de la ligne du Gothard pourrait également acquérir une vocation touristique.

Ces axes sont un atout touristique considérable, significatif pour l'image de la Suisse.

Les défis

Le maintien de l'exploitation et la modernisation permanente des lignes existantes et la création de liaisons aussi directes et attrayantes que possible exigent un engagement important des milieux concernés, parfois malaisé à justifier par une simple fonction de desserte.

Stratégie pour les axes de liaison touristiques

- **Maintenir et développer l'offre existante**: les axes de liaison touristiques sont un atout clé de la destination touristique suisse, à préserver et développer.

5 Les projets clés

La mise en oeuvre d'un développement territorial conforme aux principes du développement durable est un défi majeur pour tous les milieux concernés. Certains thèmes, identifiés comme des « thématiques clés », soulèvent des questions trop complexes pour être traitées avec les procédures et les méthodes habituelles. La mise en place d'approches durables pour résoudre ces questions est une démarche d'intérêt national.

Il arrive souvent que les mêmes questions surgissent simultanément dans plusieurs régions. Il n'est ni possible, ni souhaitable de traiter ces questions isolément dans chaque région. Il est préférable de chercher des solutions générales à la thématique soulevée, puis de les tester dans un ou deux projets clés, jusqu'à dégager une démarche applicable à l'ensemble de la problématique et des régions. Les expériences acquises dans les projets clés sont alors capitalisées et rendues utilisables pour de nouveaux projets.

Un projet clé se caractérise par une importance particulière, la présence d'un enjeu d'intérêt national et une complexité technique et politique inhabituelle. En général, il appelle des formes de collaboration nouvelles et renforcées entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes, voire de cas en cas avec des acteurs privés. Ces projets exigent de la part des parties prenantes de l'audace et une ferme volonté d'explorer des approches innovantes, non conventionnelles, quitte à recommencer si nécessaire.

Le Projet de territoire Suisse propose six thématiques clés, essentielles pour sa mise en oeuvre. Si les conditions cadres l'exigent, d'autres pourront les compléter ultérieurement. Chaque thématique clé comprend un ou deux projets clés exemplaires. Là aussi, d'autres projets pourront s'y ajouter si nécessaire.

Les thématiques clés et les projets clés sont décrits ci-dessous. Il appartiendra aux milieux concernés de négocier les objectifs détaillés de chaque projet et les calendriers de réalisation. Les projets clés proposés ont en commun de répondre à des situations urgentes, appelant une mise en oeuvre de mesures aussi rapide que possible.

5.1 Les pôles de développement métropolitain

Les espaces métropolitains vont poursuivre leur essor démographique et économique et garderont un rôle primordial pour le développement économique du pays. Ces espaces offrent une excellente qualité de vie en comparaison internationale, qui s'explique notamment par les atouts paysagers spécifiques de la Suisse. La dynamique des espaces métropolitains est donc d'intérêt général pour l'ensemble du pays, à condition de freiner le processus d'étalement urbain et la dégradation du cadre de vie qu'il impliquerait.

Le développement doit se localiser en priorité dans les pôles métropolitains, à savoir les zones d'urbanisation compacte ou les principaux axes de développement. La capacité d'accueil de ces pôles est supérieure à la moyenne, dépassant les 10'000 habitant-e-s et emplois.

Les sites concernés sont souvent à cheval sur les frontières communales et cantonales, voire nationales. Leur développement confronte les milieux concernés à des défis de taille : de nombreux intérêts divergents sont en jeu dans un contexte d'une grande complexité territoriale et institutionnelle. Il s'agit notamment de transformer de grands espaces libres en quartiers de bonne qualité urbanistique, d'assurer un développement social équilibré, d'aménager des espaces de nature et de loisirs dans le milieu bâti (parcs d'agglomération), de revaloriser et de densifier les secteurs bâtis pour en faire de véritables quartiers urbains, d'assurer leur desserte en préservant leur qualité environnementale.

Le projet clé exemplaire de Genève La Praille – St-Julien

Le défi propre de ce territoire est son caractère transfrontalier. L'extension du réseau de tramway et la construction de la liaison ferroviaire CEVA sont à l'origine d'un processus de développement à la fois dynamique et durable, concentré sur un axe de transport public pour éviter la dispersion de l'urbanisation en périphérie.

L'agglomération franco-valdo-genevoise a lancé la démarche sur la base de son Projet d'agglomération. Les partenaires du projet clé sont le canton de Genève, les communes genevoises et les collectivités locales françaises concernées.

Le projet clé exemplaire de Limmattal – Zürich West – Glattal

Le triangle Limmattal - Zürich West – Glattal est l'un des plus dynamiques du pays. Mais les démarches de création d'une stratégie de développement transfrontalière n'en sont qu'à un stade embryonnaire. Pour les années à venir, des investissements importants dans les infrastructures de transport sont prévus, afin d'améliorer la desserte. D'autres possibilités de développement sont créées par le changement d'affectation de l'aéroport de Dübendorf. Parallèlement, il existe un besoin important de coordination pour le développement de l'aéroport de Zurich-Kloten.

L'objectif principal du projet clé est d'élaborer une stratégie de développement transfrontalière pour ce territoire. L'initiative pourra émaner de l'un des partenaires impliqués ou de la Confédération.

5.2 Les espaces particulièrement influencés par des projets d'infrastructure actuels ou futurs

Les grandes infrastructures ont de multiples effets sur les territoires concernés. Jusqu'à présent, leur planification prenait en compte surtout les enjeux techniques et leur intégration aux contextes locaux, mais tenait peu compte de leurs effets sur de grands territoires ou sur d'autres infrastructures.

À l'avenir, il conviendra de saisir les opportunités que représente la construction de telles infrastructures pour développer des stratégies intéressant l'ensemble des territoires concernés, afin de mieux évaluer les chances et les risques de ces transformations territoriales.

Le projet clé exemplaire de la vallée de la Reuss

Le tronçon uranais de la vallée de la Reuss est déjà fortement mobilisé par les infrastructures de transit (lignes à haute tension, autoroute, chemin de fer). Or, cette tendance va se renforcer avec la construction des NLFA. La région est également marquée par un développement peu coordonné de l'urbanisation. Plusieurs tentatives ont été faites pour canaliser le développement de la vallée de la Reuss selon des principes de gestion intégrée. A l'avenir, il s'agira de consolider ces démarches et d'engager leur mise en oeuvre.

5.3 Le développement économique, social et écologique des paysages ouverts

A la différence d'autres pays européens aux densités de population plus faibles, la Suisse compte peu d'espaces que l'on peut qualifier d'«ouverts». Les progrès de l'urbanisation des dernières décennies ont réduit ces territoires comme peau de chagrin. Ils n'en sont que plus précieux.

Ils ne peuvent pas être intégralement protégés (au sens de la loi sur la protection de la nature et du paysage). Ils ne doivent en particulier pas se transformer en musées ni disparaître en tant que paysages culturels (par suite de reforestation par exemple). Leur devenir doit être déterminé d'entente avec la population qui vit sur place.

Le projet clé exemplaire du Parc technologique du Jura

La chaîne du Jura est une région économique importante, à haute technologie orientée vers l'horlogerie et la microtechnique. Elle se caractérise par un mélange de villes et de villages, une économie décentralisée, des paysages et un patrimoine architectural remarquables, et par l'importance de la dimension transfrontalière. Ces caractéristiques appellent des démarches innovantes d'aménagement du territoire, qu'il s'agit d'élaborer et de mettre en oeuvre.

Le projet clé exemplaire d'Emmental / Entlebuch

L'Emmental et l'Entlebuch forment un espace économique, un paysage et un milieu de vie intermédiaires entre les espaces urbains d'Aarau, de Berne et de Lucerne. Le développement économique et territorial de cette région n'a, jusqu'à présent, pas porté atteinte à sa qualité de paysage de collines ouvert. Avec la création de la région de biosphère de l'Entlebuch, un premier pas a été accompli pour allier la qualité unique de ce milieu à un développement économique mesuré.

Une démarche supracantonale est nécessaire pour approfondir ces approches d'un développement économique et territorial préservant l'intégrité du paysage ouvert.

5.4 La gestion des « lits froids » dans les régions touristiques

Les centres touristiques sont envahis de résidences secondaires qui mettent en péril la ressource paysagère et posent un problème économique aux communes concernées, puisque ces logements, la plupart du temps inoccupés, mobilisent des infrastructures publiques au détriment d'autres hôtes potentiels. Il faut explorer les modèles et les approches qui permettraient de transformer ces « lits froids » en logements de vacances utilisés plus régulièrement et déterminer comment les résidences secondaires futures pourront d'emblée être exploitées de cette manière.

Le projet clé exemplaire de Davos

Il s'agit de procéder à une analyse exemplaire de la gestion des résidences secondaires existantes et futures dans un grand pôle touristique suisse à vocation internationale, puis de développer des stratégies possibles et de les mettre en œuvre.

5.5 La gouvernance dans les espaces métropolitains et dans les grandes régions urbaines

Ces dernières années, des coopérations ont été créées et renforcées à l'intérieur des agglomérations. Elles se sont également développées dans de grandes régions urbaines, comme les espaces métropolitains. Le défi est d'identifier les intérêts communs des nombreux acteurs cantonaux et communaux concernés, puis de mettre au point des stratégies et des projets partagés.

Le projet clé exemplaire « Metropolitankonferenz Zürich »

Les acteurs de l'espace métropolitain zurichois instituent actuellement une conférence métropolitaine. Il s'agit de renforcer ces démarches, que la Confédération pourra soutenir si nécessaire.

Le projet clé exemplaire de gouvernance dans la région de la ville fédérale

Dans la région de Berne, il s'agit de mettre au point une coopération entre l'agglomération bernoise et les autres agglomérations situées dans la zone d'influence de la ville fédérale (Fribourg, Thoune, Bienne, Soleure, Berthoud, éventuellement Neuchâtel).

Il appartient aux acteurs des cantons et des communes d'analyser les possibilités de développement de la coopération. La démarche peut s'appuyer sur les travaux effectués pour le projet modèle « Réseau des villes de l'espace bernois ». L'objectif est de renforcer la région de la ville fédérale pour en faire, le cas échéant, une quatrième région métropolitaine du pays.

6 Mise en œuvre du projet de territoire

Le projet de territoire est un document de référence pour les acteurs publics et privés de tous les niveaux qui exercent des tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire.

Les chapitres précédents mettent en évidence la nécessité d'une approche stratégique du développement spatial des villes et campagnes et de l'évolution des paysages, pour concrétiser la vision d'une Suisse compétitive, solidaire et responsable de son environnement. Ils fournissent également des pistes de mesures à mettre en place dans les différents types d'espaces et indiquent les projets sur lesquels devraient se focaliser les efforts des instances concernées à leurs différents niveaux.

L'évolution recherchée appelle de la part des acteurs une meilleure maîtrise des enjeux interterritoriaux et intersectoriels, ainsi qu'une adaptation des démarches de gestion du territoire. Elle implique des efforts de coopération de divers types:

- > gérer le développement territorial dans une optique à la fois locale et globale
- > travailler par projets
- > renforcer les coopérations et partenariats entre le public et le privé
- > assurer la cohérence.

6.1 Gérer le développement territorial dans une optique à la fois locale et globale

Pour mieux maîtriser les enjeux intersectoriels et interterritoriaux, les méthodes de gouvernement classiques devront être complétées par des formes d'intervention innovantes permettant de dépasser les limites de compétences et les frontières territoriales.

La prise en compte correcte des enjeux territoriaux au sein d'une seule et même autorité implique, de la part des services compétents pour les différents domaines concernés, à la fois une lecture commune des problèmes soulevés, une harmonisation des politiques sectorielles et une étroite coordination des mesures.

Des problèmes similaires se posent et appellent des solutions comparables lorsqu'un territoire est influencé par les activités de plusieurs autorités de différents niveaux.

Le dépassement des frontières territoriales implique, de la part des autorités concernées, une approche conjointe des problèmes rencontrés par les divers territoires et la mise en œuvre de solutions communes - associant par exemple les communes d'une même agglomération ou région rurale, d'autres régions ou cantons voisins ou de régions proches d'un pays voisin.

On veillera à coordonner ces diverses approches intersectorielles et interterritoriales pour atteindre à une efficacité optimale des efforts engagés, dans l'optique du développement territorial souhaité.

6.2 Travailler par projets

Les plans d'aménagement – qu'ils soient de niveau local, régional, cantonal ou national – fixent les conditions générales selon lesquelles pourront s'exercer les activités publiques et privées dans un territoire donné.

Cette démarche n'a rien perdu de sa pertinence et de sa validité. Mais elle est très formelle et porte souvent sur des mesures abstraites, si bien qu'elle peine à mobiliser les acteurs concernés et à les inciter à agir dans le sens du développement territorial souhaité – dès lors, faute d'être mis en œuvre, les plans restent lettre morte.

La mise en place de projets concrets – par exemple pour soutenir l'attractivité d'une région, réaliser et intégrer territorialement une grande infrastructure, créer un parc naturel ou mettre en place une stratégie coordonnée de développement touristique - et aptes à fédérer les acteurs publics et privés sur un objectif mobilisateur, se présente comme un moyen efficace pour initier et soutenir le développement territorial. De tels projets peuvent être envisagés pour les espaces fonctionnels, comme les espaces métropolitains, les agglomérations ou les espaces ruraux, mais aussi pour favoriser les collaborations entre villes et campagnes ou la coopération transfrontalière, ou encore pour améliorer la qualité de vie ou le paysage de régions en déclin démographique, ayant subi des dégâts dus aux forces naturelles ou subissant d'importantes nuisances.

Les projets concrets obligent souvent à dépasser les limites des partages de compétences ou les frontières territoriales et nécessitent alors des démarches novatrices, sortant du cadre prévu par la loi. Le premier défi est de désigner une entité responsable apte à initier le projet, le porter, le financer et le mettre en œuvre.

6.3 Renforcer les coopérations et partenariats entre le public et le privé

Le développement territorial n'est pas l'affaire des seules autorités. Le projet de territoire et les plans d'aménagement servent de cadres d'orientation pour les décisions d'implantation ou d'investissement des ménages et des entreprises. Une coopération étroite avec les milieux économiques et les entreprises, lors de la définition des objectifs et des mesures d'aménagement et dans le cadre de projets, permet de dégager des synergies et complémentarités entre l'action des pouvoirs publics et celle des privés et peut soutenir efficacement le développement territorial souhaité.

6.4 Assurer la cohérence

Le foisonnement des projets, des coopérations et des partenariats entre les multiples acteurs du développement territorial ne doit pas s'effectuer au détriment de la cohérence d'ensemble. Un suivi permanent des mesures prises, de leurs interactions et de leurs effets sur le territoire est indispensable. Les plans d'aménagement seront réexaminés périodiquement et adaptés en fonction des circonstances. De même, les projets seront réajustés si nécessaire.