

CH_VB 96.038 vom 22. Mai 1996

Bundesverwaltung, 1996-05-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_96.038

FR: CH_VB 96.038 du 22 mai 1996

IT: CH_VB 96.038 del 22 maggio 1996

Erwägungen

E. 22

Villes et agglomérations Variabilité des problèmes des régions suisses La Suisse urbaine Agglomérations et villes Source: Office fédéral de la statistique, 1994: Les niveaux géographiques de la Suisse. Berne 544

Ségrégation L'extension des agglomérations est marquée par le processus de cloi- des affectations sonnement des affectations entre le noyau urbain, les communes voi- entre noyau sines et la périphérie. Si le nombre d'emplois est resté constant ou a urbain et augmenté dans les noyaux urbains et les centres des agglomérations, communes le nombre d'habitants y a diminué pratiquement partout. Les ceintu- de l'aggio- ' res extérieures des agglomérations sont devenues des cités-dortoirs. mération Cette évolution débouche sur une saturation des réseaux de transports urbains et sur un vieillissement de la population des quartiers d'habi- tation en ville. Le bruit, la pollution atmosphérique, l'augmentation du sentiment d'insécurité portent atteinte à la qualité de vie en ville. Cependant, de plus en plus, la concentration de fonctions urbaines et la qualité de l'habitat déterminent la localisation des entreprises, en particulier de celles qui occupent un personnel hautement qualifié. Les aggloméra- Les prix élevés du terrain et la concurrence entre les besoins d'espace lions s'éten- dans les centres font que la pression des investissements s'exerce sur dent en taches les communes périphériques. Les structures rurales doivent laisser la d'huile place aux transports et à de grands ensembles construits. De plus en plus d'emplois sont localisés dans les communes périphériques sur lesquelles se reportent les problèmes des noyaux urbains'. Les habi- tants à la recherche de verdure viennent s'installer par vagues succes- sives en pleine campagne, dans des communes de plus en plus éloi- gnées des centres. Les limites Le développement des agglomérations dépasse de plus en plus le ca- institution- dre des limites institutionnelles traditionnelles, qu'elles soient com- nelles sont munales, cantonales, ou nationales, au point de créer des dysfonction- dépassées nements. Aussi est-il indispensable de procéder à une réforme de ces institutions, de mettre en place de nouvelles formes de collaboration transfrontalière et d'établir de nouvelles règles de péréquation finan- cière. Hiérarchisa- La tertiarisation et la tendance à la concentration des activités écono- tion au sein du nuques renforceront surtout la position centrale de quelques grandes réseau de villes villes, principalement Zurich, puis Genève et Baie. Cependant, aucune suisses région urbaine de Suisse n'atteint un nombre d'habitants semblable à celui des métropoles d'importance internationale telles que Londres ou Francfort-sur-le-Main. Les agglomérations de Genève, Baie et Zurich, sièges d'organisations et de compagnies internationales ainsi que d'établissements de formation réputés et pourvues d'un aéroport intercontinental, bénéficient d'un rayonnement international. 545

Différences Les grandes agglomérations et les centres situés dans leur sphère d'in- dans les fluence représentent des sites avantageux pour les entreprises de ser- potentiels de vices à

haute valeur ajoutée et ont, de ce fait, de bonnes perspectives développement de développement. Pour les villes moyennes et les petites villes, les des villes chances sont plus partagées. Les centres de moyenne importance qui ont traditionnellement le point fort de leur activité dans le secteur des services présentent un potentiel de développement plus grand que les petits et les moyens centres industriels. Le réseau de Malgré cette évolution, la Suisse est dotée d'un réseau encore relati- villes poly- vement bien équilibré de grandes, de moyennes et de petites villes centrique: une remplissant de nombreuses fonctions complémentaires. Les petites bonne base qui villes et les villes moyennes bénéficient dans notre pays d'une très doit être bonne infrastructure et sont bien reliées entre elles. Cette armature développée solide est un atout pour le maintien et le renforcement du réseau de villes suisses face à la concurrence internationale; elle permet égale- ment d'associer toutes les régions à la prospérité du pays. Possibilités De vastes possibilités s'ouvrent aux villes pour réorienter leur politi- de réorienter que de développement et de transports. RAIL/BUS 2000, les NLFA et la politique des l'intégration de la Suisse au réseau européen de trains à très grande transports et vitesse rehaussent l'attractivité des zones proches des gares les plus de l'organi- importantes. De plus, les aires industrielles dont la réaffectation devra sation du être envisagée sont, pour la plupart, situées à proximité immédiate de territoire dans ces grands noeuds de communication. les villes

E. 23

Zones rurales De multiples Les zones rurales - c'est-à-dire les zones non urbaines réparties dans fonctions l'ensemble du pays - remplissent des fonctions essentielles et d'une essentielles grande portée pour l'ensemble du pays. Espaces d'habitat et d'activi- tés, elles accueillent évidemment la majeure partie des exploitations agricoles, mais également des petites et moyennes entreprises indus- trielles ou artisanales, dont l'importance est reconnue. Elles sont éga- lement, en tant que lieux de détente, au service du tourisme et de la population citadine. Elles jouent enfin un rôle important pour la com- pensation écologique et la protection des ressources. Ces fonctions ne sont certes pas toujours très rentables. Les mesures visant à assurer la viabilité économique du monde rural servent donc le développement durable du pays, notamment de ses zones urbaines. 546

231 Le Plateau Dispersion des Les espaces urbanisés se sont étendus essentiellement au détriment de constructions l'agriculture. Sur le Plateau, la dispersion des constructions est parti- el exploitation culièrement préoccupante. L'agriculture a atteint un tel degré d'inten- intensive sur le sification que la nature a fortement reculé. En revanche, avec la place Plateau croissante réservée au temps libre, la demande d'espaces et d'installa- tions destinés aux loisirs à proximité des zones urbanisées ne cesse d'augmenter. La demande de terrains pour assouvir les besoins quasi- ment inépuisables de notre société a des répercussions multiples sur le paysage. L'habitat, Dans l'agriculture, la tendance à la concentration et à l'agrandisse- potentiel de ment des exploitations, dont le .nombre et les revenus diminuent, se développement confirme. Les perspectives de développement d'autres secteurs éco- nomiques ne sont pas énormes car les localités rurales, assez éloi- gnées des agglomérations, ne sont guère attractives pour les entrepri- ses de services hautement spécialisées. Par contre, de nombreux villa- ges ruraux disposent d'un potentiel de développement pour l'habitat. Les limites d'un tel développement se situent cependant dans la mo- bilité qu'il s'agira de maîtriser en respectant l'environnement. 232 L'Arc jurassien Une région L'Arc jurassien constitue un pôle d'activités industrielles majeur en industrielle Suisse. A côté d'importants centres industriels de taille moyenne,"de importante en petites

et de moyennes entreprises sont implantées dans des endroits Suisse parfois très reculés, mais certaines sont pourtant en plein essor. Néanmoins, le tissu industriel est encore dominé par des secteurs dont les perspectives de croissance restent incertaines (par ex. l'industrie des métaux ou l'horlogerie). La tradition industrielle exceptionnelle et le bon niveau de qualification de la main-d'oeuvre constituent toutefois un bon potentiel d'ouverture sur de nouvelles activités économiques. Un paysage Malgré sa grande tradition industrielle, le Jura a conservé un paysage rural traditionnel plein d'attraits. C'est un lieu de résidence apprécié, nel plein qui se prête au développement d'un tourisme rural proposant des randonnées à pied, à vélo et à cheval, des vacances à la ferme, etc. Le Jura offre en effet de bonnes conditions d'accueil pour les hôtes qui recherchent la tranquillité, à l'écart de l'agitation des sites touristiques alpins et du tourisme de masse.

547

233 Les Préalpes Rôle encore Certaines régions des Préalpes assez éloignées des grands centres urbains, par ex. le Napf ou Appenzell, qui ont conservé plus de 20 pour cent d'emplois dans l'agriculture, sont aujourd'hui les régions les plus agricoles de Suisse. Elles sont très fortement marquées par les mutations structurelles et par l'orientation de la politique agricole. L'institution de paiements directs et la suppression des mesures de soutien à la production sont plutôt favorables aux agriculteurs des Préalpes, mais aussi du Jura et des Alpes, car le nouveau système permet d'atténuer les effets des conditions de production difficiles des régions de montagne. Les chances de développement touristiques sont variables. D'une part, le tourisme d'hiver dans les Préalpes est en crise en raison du manque de neige fréquent, d'autre part, ces régions bénéficient de bonnes perspectives de développement du tourisme doux. Par ailleurs le nombre de prises locales d'emplois créés dépend en grande partie des chances de développement des entreprises industrielles ou artisanales déjà en place. La création de nouvelles entreprises est plutôt marginale. L'importance de ces régions en tant que lieux de résidence dépend donc, en plus des possibilités de formation, de l'accessibilité des postes de travail dans et en dehors de la région. 234 L'espace alpin Développement Le développement dans les Alpes diffère d'une région à l'autre. Il est marqué par deux évolutions inverses, à savoir d'une part, l'abandon progressif des vallées reculées avec l'extension des friches et des forêts et, d'autre part, la dispersion anarchique des constructions dans les régions les mieux desservies, la surexploitation des régions touristiques et la pratique d'une agriculture très intensive sur les terres les plus fertiles. Les mouvements migratoires sont souvent assortis de modifications de la structure par âge de la population, aux conséquences assez lourdes pour les bassins d'émigration. 548

Evolution démographique 1980-1990 Evolution démographique dans les régions MS (mobilité spatiale) par rapport à l'ensemble du pays I inférieure à la moyenne (-6 à +6%) E3 moyenne (+6 à +10%) H supérieure à la moyenne (+10 à +33.5%) Sources: Office fédéral de la statistique: Recensements fédéraux 1980 et 1990. Berne Essor considérable L'extension des constructions a pris une ampleur considérable, notamment dans les régions touristiques renommées. Elle a marqué le paysage de façon durable. La construction de résidences secondaires, renommées en particulier, a engendré une dispersion des constructions dans le paysage et diminué l'attrait des sites. Même si l'aménagement de nouveaux domaines skiables est devenu rare, l'augmentation de la capacité de transport dans les domaines déjà aménagés entraîne une utilisation intensive et une

charge pour le fragile écosystème alpin tandis que les stations de vacances subissent la pression constante de l'avancée des constructions. Divers indices montrent que les stations réputées ont les meilleures chances touristiques en matière de développement. Quant aux régions touristiques moins connues, dont la prévision de l'offre est moins diversifiée ou qui sont situées à des altitudes ne permettant pas d'assurer de bonnes conditions d'enneigement, elles auront plus de mal à faire face à la concurrence touristique internationale. 38 Feuille fédérale. 148^e année. Vol. III 549

A l'écart des centres Le nombre d'entreprises agricoles est en recul, même dans les Alpes. Les entreprises industrielles ou artisanales en place font souvent partie de secteurs économiques en proie à des difficultés structurelles. Entre 1980 et 1990 cependant, de nombreuses régions de montagne ont enregistré une croissance démographique supérieure à la moyenne. Dans les régions relativement bien reliées aux centres, le réseau de routes bien aménagé ainsi que le degré élevé de motorisation facilitent la mobilité des pendulaires travaillant dans des centres plus éloignés. Il faut toutefois tenir compte du fait qu'une augmentation du trafic pendulaire induit n'est pas souhaitable. L'utilisation de l'énergie hydraulique a atteint ses limites. Grâce à des systèmes souvent complexes, les eaux sont captées et déviées. Les cours d'eau naturels non canalisés se font de plus en plus rares dans l'espace alpin. Les possibilités d'exploitation étant limitées, la question de l'indemnisation de l'utilisation de l'énergie hydraulique par la fixation de redevances appropriées revêt une importance particulière. 550

E. 24

Le paysage sous pression Disparition . L'occupation des surfaces par les constructions ou les infrastructures rampantes de transport et de loisirs ainsi que l'exploitation intensive du sol par des espaces agricoles ont fait fortement reculer les paysages proches de l'état naturel. Le rétrécissement et le découpage des milieux naturels ont conduit à la formation de biotopes isolés et de petites dimensions à l'intérieur desquels la survie des populations végétales et animales est mise en péril. Les listes rouges des espèces végétales et animales menacées ne font que s'allonger. Modifications du paysage et occupation de la surface en Suisse par seconde 3,5m²- 3 m²-4 | 2,5 m² ----- > 2m² 1,5m²-- —i i ! 1 m²-; - 0,5m²- - Om 2- 1972-1983 1978-1989 Source: Office fédéral de l'aménagement du territoire, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, 1994: Le paysage suppression-1- suite. Berne 551 surfaces touchées par des modifications du paysage en m² surfaces occupées par des constructions et installations en m²

Menace sur Les espaces naturels et ruraux remplissent de nombreuses fonctions; la diversité des usages constitue une base de production, un espace de détente, un espace paysager de compensation écologique, un habitat pour la flore et la faune et une composante de notre patrimoine socioculturel. Or, ces différentes fonctions de la nature et du paysage, au lieu de se combiner, sont de plus en plus cloisonnées. L'espace rural C'est également dans l'espace rural que se trouvent des constructions toujours plus nombreuses et des installations répondant prioritairement aux besoins de la population urbaine. Il s'agit souvent d'installations qui doivent être implantées en dehors du milieu urbain. Or, les aérodromes, les routes, les bâtiments et les installations de production et de transport de l'énergie, les installations militaires, les décharges, les gravières, etc. sont de moins en moins bien acceptés par la population locale alors que la nécessité de telles installations ne fait le plus souvent que croître. Le paysage est En dehors de sa valeur

écologique, un paysage préservé représente un également un capital touristique pour notre pays, car il détermine l'attrait des espaces de détente. Le charme d'un site constitue de plus un critère important économique tant qu'il peut influencer aussi bien le choix d'un emploi que celui de l'implantation d'une entreprise.

E. 25

La Suisse dans le contexte international La Suisse n'est pas une île La naissance d'un Espace Economique Européen comptant plus de 370 millions d'habitants ainsi que l'ouverture à l'Est conditionnent désormais nos relations avec l'Europe. Les marchés se libéralisent dans le monde entier. En raison de ses nombreuses interdépendances économiques avec le marché international, la Suisse ne peut guère se soustraire à ces changements. Les problèmes écologiques exigent eux aussi une coopération toujours plus internationale. 552

Réseau de villes européennes Y&H liaisons ferroviaires à grande vitesse entre les principaux centres Sources: Brunet, R., et al., (DATAR), 1989: Les villes européennes. Montpellier. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1994: Europäisches Städtetz. Poster. Bonn (modifié) Extension du De nouvelles perspectives s'ouvrent aux régions et aux villes frontalières dont le rayonnement peut franchir la frontière, permettant de nouer des contacts avec les villes étrangères limitrophes. Ces villes pourraient ainsi voir s'accroître leur attractivité et gagner de l'avantage par rapport aux autres villes suisses. Une telle orientation nécessite toutefois que les problèmes de coordination transfrontalière, notamment dans le domaine des transports et de l'urbanisation, soient 553

résolus. Le renforcement de la coopération transfrontalière entre les organisations concernées (par ex. les associations d'aménagement régionales ou les autorités cantonales) et le programme INTERREG peuvent apporter une aide précieuse à cet égard. Les atouts La compétitivité de la Suisse en tant que site économique s'est affaiblie en Europe, mais notre pays n'en conserve pas moins des atouts de la Suisse parmi lesquels il convient de mentionner le taux d'imposition relativement faible, les loyers assez bas, les équipements de qualité, la paix du travail, une main-d'oeuvre hautement qualifiée parlant plusieurs langues et une productivité du travail élevée. Face à la concurrence au développement des secteurs économiques importants, notamment croissante, les villes des activités de services de pointe. D'ailleurs la concurrence en matière d'implantation d'entreprises au niveau européen concerne essentiellement les régions urbaines d'Europe. Genève et Zurich, fortes sont malgré leur faible population, jouissent dans le monde entier de la réputation de villes internationales. Pour la Suisse, il est primordial de disposer de tels centres. Cependant, il faut se demander s'il est possible de maintenir cette position de marque par rapport aux autres villes du globe. Les régions urbaines de Suisse ne sauraient, isolément, rester concurrentielles face aux grandes métropoles européennes. La Suisse doit Ce n'est qu'en rassemblant toutes ses forces et ses atouts que la Suisse rassembler ses atouts pour pleinement faire valoir ses chances en matière d'implantation d'entreprises. Le renforcement de l'armature urbaine et la mise en réseau des villes sont primordiaux pour renforcer les atouts de nos régions dont les fonctions sont complémentaires. Les liens avec les régions rurales ont également leur importance car villes et campagnes sont fortement interdépendantes. De bonnes Malgré l'importance croissante des télécommunications dans le domaine économique et social, de bonnes

liaisons de transport restent un gage de une nécessité vitale pour le développement futur. Avec ses aéroports développement intercontinentaux de Zurich-Kloten, de Genève-Cointrin et de Baie Europort, son réseau de routes nationales et son réseau ferroviaire, la Suisse a, dans l'ensemble, de bonnes liaisons avec l'Europe et le monde. Il est donc primordial, face à l'avenir, de maintenir et de renforcer ces atouts. 554

frRattachement Un réseau de trains à grande vitesse se met progressivement en place de la Suisse au en Europe; il reliera les principaux centres et soulagera la route et le réseau trafic aérien régional. On est donc en train de créer les conditions qui européen de permettront de réduire la pollution atmosphérique, laquelle a des inci- trains à grande dences sur le climat. Les NLFA et la stratégie de rattachement de la vitesse Suisse au réseau international ferroviaire à grande vitesse joueront à cet égard un rôle essentiel. Schéma directeur du réseau ferroviaire 10 européen à grande vitesse en service en 1991 en projet jusqu'en 2010 autres lignes importantes '•_•' maillons clés à étudier Source: Commission des Communautés européennes, Direction générale des politiques régionales, 1991: Europe 2000. Dans: Office fédéral de l'aménagement du territoire, 1995: Vue d'ensemble 1994. Berne 555

Concurrence L'intégration de la Suisse dans le réseau européen et international dans le secteur de transports aériens revêt également une grande importance. Nos des transports grands centres urbains - et par conséquent, l'ensemble de notre pays - aériens . sont tributaires de bonnes liaisons aériennes avec les principales villes du monde. La déréglementation du trafic aérien devrait entraîner une restructuration du réseau de transports aériens en Europe. A l'heure actuelle, la question de savoir quelle importance les aéro- ports suisses prendront dans le futur réseau reste ouverte. Le nom- bre de vols directs pourrait diminuer au profit de vols régionaux. Dans cette optique, la collaboration avec d'autres aéroports et l'op- timisation des liaisons avec le réseau ferroviaire prendront de plus en plus d'importance. Des mesures Le marché européen engendrera une croissance importante du trafic pour un trafic de transit. Selon l'article 22 des dispositions transitaires relatives à marchandises l'article 36 sexies de la Constitution fédérale (consécutif à l'accepta- respectueux de tion de l'initiative des Alpes), le transfert en Suisse du trafic marchan- l'environnement dises à travers les Alpes de la route vers le rail doit être réalisé d'ici à l'an 2004. Les NLFA contribueront donc largement à la maîtrise du trafic de transit dans le respect de l'environnement et par une utiliza- tion rationnelle de l'espace. 556

•s Transit alpin 11 Strasbourg Frankfurt Paris isel Stuttgart è Novara/Milano Milano nouvelles lignes Gothard-Lötschberg ,... lignes d'accès _ = _ intégration de la Suisse romande intégration de la Suisse orientale lignes importantes Source: Arrête sur le transit alpin du 4.10.1991. Dans: Office fédéral de l'aménagement du territoire, 1995: Vue d'ensemble 1994. Berne

E. 26

Possibilités futures d'intervention Différentes Notre avenir ne dépend pas uniquement de notre attitude et de notre attitudes sont façon d'agir, mais également d'événements extérieurs sur lesquels nous possibles face n'avons que peu d'influence. Comment allons-nous gérer le change- au changement ment et quelles orientations allons-nous privilégier? Pour répondre à ces questions, nous ne devons pas perdre de vue deux données essen- tielles: les mutations économiques et le défi écologique. Diverses manières de réagir à ces modifications et à ces adaptations structurel- les sont possibles. 557

Laisser libre Laisser se développer les tendances qui se dessinent conduirait à un cours à la gaspillage non maîtrisable des surfaces et à une dégradation des pay- tendance sages. Si l'on y ajoute les conséquences de la dispersion de l'urbani- actuelle sation sur la consommation d'énergie, le bruit et la pollution atmos- induirait des phérique, l'équilibre écologique et le développement durable de notre coûts élevés et pays s'en trouveraient fortement remis en question. Rester sans agir une organi- ni faire de projet face aux diverses mutations structurelles mettrait en sation peu péril la stabilité politique de notre état fédératif multiculturel. Ne pas judicieuse du améliorer la coordination de la politique en matière d'infrastructures territoire constituerait une menace pour la compétitivité économique de notre pays et la stabilité de notre politique régionale. Un change- Nous pouvons également opter pour une stratégie offensive de chan- ment orienté et gement en orientant les modifications économiques structurelles sur préparé le long terme et le respect de l'environnement. Les mesures de revita- lisation de l'économie et l'ouverture de la Suisse sur l'extérieur - en particulier sur l'Europe -jouent à cet égard un rôle primordial. Les Grandes Les Grandes lignes ont pour objectif de permettre de donner une ré- lignes offrent pose à diverses évolutions possibles. Aussi le cadre qu'elles propo- un cadre sent doit-il être assez solide pour faire face aux différentes possibilités solide, mais d'évolution tout en offrant une marge de manoeuvre suffisante. Elles souple doivent être à la fois efficaces, afin d'empêcher des évolutions erronées, et suffisamment souples pour tenir compte des changements de l'économie et de la société. Elles doivent pouvoir servir de fil conduc- teur et permettre de prendre des décisions judicieuses. Les stratégies qu'elles proposent devraient contribuer à maîtriser de façon plus harmonieuse les changements en cours. Les Grandes Les Grandes lignes sont en harmonie avec la politique économique à lignes vont long terme du Conseil fédéral dont l'objectif principal est de revitali- dans le sens des ser l'économie et d'améliorer sa compétitivité en lui offrant des con- efforts de ditions plus favorables, ce qui nécessite un changement des structu- revitalisation res. Les mesures à long terme présentées dans la politique d'organisa- économique tion du territoire visent un développement durable du pays. Les Gran- des lignes apportent en outre une contribution à la préservation de nos atouts économiques tout en améliorant la situation sur le plan de l'éco- logie. 558

Stratégies d'organisation du territoire en Suisse Les stratégies présentées ci-après ne donnent pas une image figée de l'urbanisation et de l'aménagement du paysage qui devraient devenir réalité dans un avenir déterminé. Elles constituent bien plus un en- semble cohérent de principes appelés à orienter, conformément aux buts et aux principes énoncés dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, les activités qui seront exercées pour assurer le dévelop- pement harmonieux de l'organisation du territoire en Suisse. Comme le Conseil fédéral l'a déjà affirmé dans son Rapport de 1987 sur l'amé- nagement du territoire, la vision d'ensemble doit dépasser les possibi- lités d'action concrètes et immédiates. L'orientation de la politique d'organisation du territoire souhaitée par la Confédération, qui va dans le sens d'un renforcement et d'un déve- loppement de la qualité du cadre de vie et de la compétitivité de la Suisse sur le plan économique, peut être résumée comme suit: 559

Stratégies 12 Aménager le milieu urbain Un réseau de villes suisses Rénovation et revitalisation des villes Limiter l'extension des agglomérations et structurer ces zones urbanisées Soutenir le développe- ment de l'espace rural Sur le Plateau: améliorer la qualité de l'habitat et pré- server l'identité des villages Dans l'Arc jurassien: maintenir et encourager la qualité du cadre de vie et les activités économiques Dans les Préalpes: renforcer I les

centres régionaux et sauvegarder les paysages traditionnels Dans les Alpes: encourager l'habitat et I Un avenir harmonieux pour l'économie et le cadre de vie suisses Un réseau de villes et d'espaces ruraux Développement spatial durable Développement de l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti les emplois, promouvoir un tourisme de qualité I Ménager la nature et le paysage Préserver les sites non bâtis de la pression des constructions et de nouvelles atteintes ^ Aménager le paysage d'une façon globale mais différenciée Restaurer la diversité Protéger les bases naturelles de la vie ainsi que la faune et la flore indigènes Intégration dans l'Europe Regarder vers l'extérieur Coopération des régions et des villes frontalières Contribution et collaboration à l'organisation du territoire au niveau européen 560

Le réseau des villes suisses est l'idée sur laquelle se fonde le développement de notre cadre de vie, développement qui doit être ordonné et durable, peu gourmand d'espace et compatible avec nos institutions politiques. Face aux besoins croissants de terrains, aux exigences accrues sur la qualité des sites d'implantation et à la précarité des moyens financiers mis à la disposition des collectivités publiques pour la construction et l'entretien des infrastructures, il importe plus que jamais de mettre à profit et de renforcer la structure de l'urbanisation dans notre pays. Ces réseaux et ces liaisons ne comprennent pas seulement les voies de communication et les télécommunications. Ils englobent également des aspects fonctionnels, notamment une collaboration efficace et ouverte dans le domaine désorganisation du territoire et du développement, qui dépasse les limites communales, régionales, cantonales et institutionnelles. Le décalage géographique entre les décisions et leurs effets rend cette coopération indispensable. En raison du rythme effréné des mutations structurelles dans le secteur économique, l'espace rural se trouve confronté à des défis gigantesques. La politique d'organisation du territoire a pour but le maintien et le développement de la qualité du cadre de vie et des conditions économiques dans cet espace. Elle doit donc contribuer à améliorer les possibilités d'implantation d'entreprises et rechercher la mise en place de liens étroits avec le réseau de villes suisses. Quant à la protection des paysages, les principales stratégies devront consister à les soustraire - dans la mesure du possible - à l'invasion des constructions et à l'implantation d'installations non absolument nécessaires, et à y préserver voire à y restaurer la diversité des affectations. Il importe de réconcilier utilisation et protection. La sauvegarde et l'entretien de paysages proches de l'état naturel, tant pour les besoins de l'agriculture que pour les loisirs et la protection de la faune et de la flore, représentent en ce sens l'un des défis majeurs de l'organisation du territoire en Suisse. Vu la situation de la Suisse au cœur de l'Europe, les stratégies d'organisation du territoire viseront également à tirer parti de la coopération européenne et internationale pour améliorer la compétitivité de notre pays comme lieu d'implantation d'activités. Les principes directeurs présentés ci-après s'adressent essentiellement à la Confédération dans l'accomplissement de ses tâches à incidence spatiale. A travers sa législation et ses tâches d'aménagement propres, notamment dans le domaine des infrastructures, elle influence plus ou moins directement le développement de l'organisation du territoire. 561

Ces principes ont un aspect stratégique car ils sont orientés en fonction des défis majeurs à relever et des tâches prioritaires à accomplir au cours de ces prochaines années dans le domaine de l'organisation du territoire.

E. 31

Un avenir harmonieux pour l'économie et le cadre de vie suisses 311 Un réseau de villes et d'espaces ruraux La mise en La constitution d'un réseau de villes et d'espaces ruraux

contribuera à réduire les disparités et les divergences entre les différentes régions du pays, entre la ville et la campagne, entre les centres et les périphéries. Avec son ouverture sur l'étranger et sa situation nationale au cœur de l'Europe, la Suisse peut, en constituant un réseau de villes et d'espaces ruraux, allier le développement économique à la protection du cadre de vie et renforcer la cohésion nationale. La mise en œuvre d'un tel réseau ne peut se faire sans une politique cohérente. Aucune ville, aucune région ne peut vivre repliée sur elle-même. À l'ère du réseau renforcé de la mondialisation de l'économie, de l'essor fulgurant des technologies, de la mobilité croissante, la prospérité dépend de la définition d'un ensemble de valeurs communes, de la spécialisation et de la coopération. Le développement des zones rurales périphériques est étroitement lié à la compétitivité des centres. La demande d'activités touristiques et de loisirs émane par exemple essentiellement des centres florissants. Inversement, la proximité de régions rurales attrayantes et proches de l'état naturel représente souvent de plus en plus un atout pour les villes cherchant à attirer des entreprises. Les échanges et la coopération entre villes et campagnes constituent des atouts dont les deux entités peuvent tirer profit. 562

312 Un développement spatial durable Fonctions La mise sur pied d'un ensemble de stratégies servant de référence à la politique d'organisation du territoire de la Confédération a pour but sociale et d'assurer une utilisation mesurée du sol et un développement harmonieux du territoire dans le respect des contraintes économiques, sociales et écologiques. Cette politique obéit aux principes d'un développement durable en ce sens que les mesures prévues sont orientées vers une vision globale et vers un maintien à long terme du potentiel de développement des différentes régions. Développement durable - trois dimensions 13
 1 Compatibilité écologique
 2 Compatibilité sociale
 3 Compatibilité économique
 Un développement est durable s'il garantit que les besoins de la génération actuelle sont satisfaits, sans porter préjudice aux facultés des générations futures de satisfaire leurs propres besoins. Source: Comité interdépartemental de Rio (CIRio). 1995: Eléments pour un concept de développement durable. Berne 563

313 Un développement de l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti L'urbanisation Le développement de l'urbanisation en ville comme à la campagne doit être davantage canalisé vers l'intérieur du milieu bâti afin de limiter au tissu progressivement un terme à l'extension débordante des constructions bâties afin de sur les espaces non construits. Satisfaire les besoins futurs en matière de construction en premier lieu dans le tissu déjà urbanisé, par une meilleure utilisation des volumes bâtis existants, permettra d'utiliser de la plus rationnellement les infrastructures existantes de transport, d'approvisionnement et d'élimination des déchets. Les extensions de constructions banalisées considérées comme incontournables devront économiser l'espace et être coordonnées avec le réseau de transports publics. Aborder de La limitation de l'extension de l'urbanisation exige une stratégie de façon globale rénovation urbaine englobant plus que la simple rénovation de bâtiments. Il s'agit en effet d'adapter en plus l'organisation du territoire urbaine aux exigences d'une utilisation plus efficace du sol et des infrastructures de même qu'aux nouveaux besoins de la population et de l'économie. L'encouragement à la mixité des affectations, une conception minutieuse des espaces publics ainsi qu'une organisation des transports - tant publics que privés - respectueuse de l'environnement et moins gourmande en surfaces sont les composantes essentielles d'une rénovation urbaine bien conçue. Améliorer Dans les villes comme à la

campagne, le développement des constructions ne peut, eu égard aux besoins croissants de terrains et d'espace bâti, être canalisé à l'intérieur du tissu bâti que si l'on améliore l'utilisation de ce dernier. Il n'est pas toujours indispensable de construire un nouveau bâtiment. Il suffit parfois, pour économiser du terrain, de rénover des usines ou des constructions désaffectées ou de prendre des mesures de rationalisation. Il est possible de mobiliser de grandes réserves potentielles par le relèvement de l'indice d'utilisation en permettant la surélévation de bâtiments existants ou par la construction des espaces non construits à l'intérieur du tissu bâti. Faire preuve de souplesse généralement utilisées de manière trop extensive et peu judicieuse. Il est en effet possible de répondre aux besoins de l'économie, qui connaît une évolution rapide, en prévoyant une plus grande flexibilité des zones dans les possibilités d'utilisation. Une telle manière de procéder permettra le maintien et le développement de bassins d'emplois tout en étant artisanales permettant d'économiser les surfaces construites et de créer des espaces modulables en fonction des exigences très variables des entreprises cherchant un lieu d'implantation. Les atouts de ces zones d'activités

peuvent être renforcés par la mise en place d'une desserte de transports publics et par la revalorisation des espaces publics grâce à un aménagement soigné. La densification ne peut se faire que sur mesure et être associée à des mesures et efforts d'amélioration de la qualité du milieu bâti et de l'environnement aussi bien pour l'habitat que pour les activités, ainsi qu'à des mesures de revalorisation du potentiel écologique. Où et comment densifier? La réponse nécessite une analyse globale de la situation. Sans mesures d'accompagnement telles que la promotion des transports publics et l'aménagement de pistes cyclables ou de chemins pour piétons, la densification en milieu déjà largement urbanisé atteint rapidement ses limites. En milieu rural, la densification exige une prudence particulière et la prise en compte du paysage, du site bâti et du mode de construction traditionnel. Dans tous les cas, il conviendra de veiller à ce que la densification des constructions et des utilisations ne s'opère pas au détriment des besoins d'espaces ou de sécurité, en particulier des enfants et des personnes âgées. Le réinvestissement sur place des plus-values engendrées par la densification peut permettre de financer des mesures d'amélioration de la qualité de vie.

E. 32

Aménager le milieu urbain 321 Un réseau de villes suisses Tirer parti des Dans le réseau polycentrique des villes suisses, il importe de consolider et de développer les avantages qu'offrent les villes pour l'implantation et l'orientation d'activités économiques. L'ensemble du pays doit pouvoir bénéficier - grâce à des liaisons rapides et efficaces pour le transport des personnes et des marchandises au moyen des transports publics ou individuels et grâce aux télécommunications - de l'offre complète des fonctions urbaines. Grâce à un réseau efficace de communications avec les grands centres du Plateau, les petites villes et les villes moyennes pourront elles aussi profiter des possibilités de développement et les mettre en oeuvre. Dans les régions périphériques également, les centres régionaux doivent pouvoir être maintenus et renforcés par de bonnes communications avec les centres les plus importants. 39 Feuille fédérale. 148e année. Vol. III 565

Réseau de villes suisses 14 • grandes agglomérations urbaines d'importance internationale
 D agglomérations d'importance nationale • agglomérations moyennes d'importance

régionale ou petites agglomérations d'importance régionale . centres régionaux A grands centres touristiques ^ centres étrangers Bases: Office fédéral de la statistique: Recensement de la population 1990 et la statistique de l'hôtellerie et de l'hébergement collectif. Berne. Renforcer Le système de villes reliées en réseau est également la réponse fédérale aux défis engendrés par une concurrence économique accrue en Suisse au travers les régions urbaines d'Europe. Les trois grandes agglomérations nationales de Zurich, Baie et Genève, ne peuvent en effet pas se mesurer national par leur taille aux grandes métropoles européennes. En optant pour un système de villes performant qui permettra une décentralisation des 566

différentes fonctions sur l'ensemble de la Suisse, notre pays sera mieux à même de préserver sa compétitivité que par une concentration en un seul centre. Des dimensions humaines, un réseau de transports bien développé, une diversité urbaine, la proximité des lieux de détente et une bonne qualité de l'habitat, tels sont les atouts de la Suisse pour attirer les entreprises sur son territoire. Consolider Centre national et international de la finance et de l'économie, la région de Zurich continue à jouer un rôle de premier plan dans l'organisation du réseau de villes suisses. L'intégration de Zurich aux réseaux internationaux et intercontinentaux de transports et de communication est vitale pour le développement économique de cette région, mais le bon fonctionnement du réseau de villes suisses. Avec Genève, plaque tournante de la politique internationale, et Baie, ville la plus importante d'une région franco-germano-suisse, ces trois grandes agglomérations ont une influence décisive sur la compétitivité de la Suisse. Leurs liens avec les villes importantes de Suisse, notamment Berne, Lausanne, Lucerne, Winterthur, St-Gall et Lugano, doivent former l'armature du réseau de villes suisses. Un réseau de villes, le développement des constructions à l'intérieur du tissu bâti et la rénovation urbaine empêcheront l'apparition de grandes conurbations confrontées aux graves problèmes de transports, d'environnement, de société et de financement d'infrastructures pour l'équipement, l'approvisionnement et l'élimination des déchets. Les villes devront conserver leur identité, garder des dimensions contrôlables et utiliser les possibilités existantes d'allier de manière attractive les zones urbanisées et les paysages naturels grâce à la proximité des sites de détente. Centres De nombreuses villes bien reliées par le rail ne sont en fin de compte destinés à guère plus éloignées des grandes agglomérations que les communes périphériques de ces mêmes agglomérations. Afin que les grandes agglomérations cessent de s'étendre, les petites villes et les villes moyennes devront offrir des solutions de rechange aux projets d'extension et aux nouveaux investissements de l'économie, privée et publique. Le développement de tels centres régionaux permettra ainsi de décongestionner les grandes agglomérations en les déchargeant d'une partie des coûts et des nuisances engendrés par l'extension de l'urbanisation. 567

Exemples de centres de décongestionnement 15 n'en ^f\ ^Sf Burgdorf \ / «° ^ 'A 'xT ^f" Fribourg (QThun Vri Lugano Chiasso > *%0 ç-Montreuil; Développement L'une des conditions préalables à la mise en place d'un réseau de villes reliées par le rail est de pouvoir disposer, dans les quartiers proches des nœuds ferroviaires importants, de possibilités de création ou d'extension de grands centres d'affaires et de bureaux. Ces emplacements se prêtent à l'installation de postes de travail qui nécessitent une grande mobilité tels que les services de l'administration publique, les

commerces de détail, les établissements de formation et de perfectionnement, les services de santé, etc. Afin que ces centres soient constamment animés, il convient de prévoir en outre des restaurants, des installations de loisirs et une proportion adéquate de logements. C'est ainsi que pourront se créer autour des noeuds ferroviaires des centres commerciaux attractifs et que les flux de voyageurs pourront être canalisés par le rail, moyen de transport respectueux de l'environnement faisant une utilisation mesurée des surfaces.

Traitement Le réseau de villes ne devra toutefois pas engendrer une nouvelle vague différenciée de mobilité. Des centres équipés de manière attractive, bien reliés la mobilité et... par des voies de communication et coordonnés du point de vue fonctionnel réduisent en effet la mobilité forcée; nombre de trajets s'en 568

trouvent diminués, voire supprimés car superflus. Le trafic pendulaire intervilles et au sein des grandes agglomérations densément peuplées doit être davantage maîtrisé par les transports publics ou par la circulation des piétons et des cyclistes. En milieu rural, par contre, la densité de la population est en général trop faible pour que des transports publics soient mis en place; dans ces régions, ce sont les transports individuels, voire de nouvelles formes de transports publics (bus à la demande, taxi collectif) qui resteront prédominants, aussi est-il nécessaire d'y développer de bonnes infrastructures pour les transports individuels. ... améliora- Des stations intermodales efficaces doivent garantir le passage d'un mode de transport à l'autre. Il convient donc de coordonner les transports publics, le trafic privé motorisé et le trafic non motorisé en fixant des systèmes des priorités adaptées à la région ou au territoire concerné. Vu ses possibilités financières et sa politique en matière d'urbanisation et de protection de l'environnement, la Suisse ne peut en effet plus se permettre de développer des systèmes de transport se faisant concurrence. Concurrence et Un réseau de villes ne dépend pas seulement de bonnes voies de transport ni des télécommunications. Il implique une coopération entre les villes et une péréquation financière dans différents domaines d'une importance supralocale, par exemple dans des secteurs aussi divers que la formation et le perfectionnement (instituts universitaires), la santé (médecine de pointe), l'économie (locaux pour foires commerciales, salons destinés aux expositions) et la culture. Car, entre les villes, la concurrence ne doit pas empêcher la coopération.

Grands et La coopération, notamment pour les équipements d'envergure, petits réseaux mettra la création d'installations décentralisées, proches des utilisateurs et par conséquent moins onéreuses. La création ou le développement de pôles d'emplois pourront également faire l'objet d'une collaboration et d'une coordination. Une telle démarche contribuera à réduire la consommation de terrains et les coûts d'infrastructure ainsi qu'à préserver les terres agricoles et les espaces de détente. 322 Rénovation et revitalisation des villes La ville, lieu de Les villes sont les moteurs du développement économique tout en vie et moteur servant de cadre de vie à une part importante de la population suisse. de l'économie Afin de satisfaire aussi bien les intérêts de la population que ceux de l'économie, elles doivent veiller à ce que l'attractivité économique ne porte pas ombrage à la qualité du cadre de vie de leurs habitants. La réaffectation adéquate de bâtiments existants, une plus grande sou-

569

plisse dans leur utilisation à des fins économiques ou culturelles, l'utilisation judicieuse d'aires sous-utilisées, la mixité des affectations, la création d'espaces publics accueillants., l'encouragement de projets publics et privés de bonne qualité architecturale ainsi que l'aménagement et le développement d'un système performant de transports publics

permettront de concilier au mieux les besoins de l'économie et de la population dans les villes. Encourage- Habiter en ville doit redevenir possible et attractif pour toutes les catégories de la population: pour les personnes âgées et les jeunes, les familles et les personnes seules et pour toutes les catégories sociales. attractif pour La rénovation de logements bon marché aura pour but de rééquilibrer toute la structure démographique. La diminution des nuisances et des dangers du trafic, l'encouragement de la rénovation et de la création de quartiers dans lesquels les catégories sociales seront mélangées ainsi que le soutien des efforts de création et de maintien des centres de quartier assurant la vie sociale, culturelle et associative sont essentiels pour la renaissance des villes. Offrir à Les besoins de l'économie en terrains changent avec les mutations l'économie des techniques et structurelles. Afin de maintenir la situation privilégiée possibilités de des villes en matière d'implantation d'entreprises, il importe de pré- développement voir une certaine marge d'action permettant de faire face à la croissance des besoins et au rythme des changements, notamment une plus grande flexibilité quant à l'utilisation du sol. Un développement ordonné du territoire qui réponde à l'intérêt général ne doit pas être obtenu au moyen d'interdictions, mais par la mise en oeuvre de mesures incitatives. Des possibilités peuvent en ce sens être offertes aux milieux économiques en accélérant le réemploi des zones d'activités désaffectées ou en proposant de nouvelles possibilités d'implantation, attractives et bien desservies par les transports publics, pour des grands centres d'affaires et de bureaux. La création d'une offre appropriée pour les bureaux plus petits pourra en outre atténuer la disparition des logements dans les quartiers proches des centres. Recréer des intersections des lignes de transports publics, il faudra recréer centres dans des centres de quartier. Grâce à la densification des constructions, à la mixité des affectations et à la création d'un environnement agréable pour les piétons, ces centres seront en mesure de décharger les centres-villes d'une pression excessive. Lieux d'implantation d'entreprises de services et de production, d'établissements de formation, de restaurants et d'installations de sports et de loisirs, ils augmenteront la qualité de la vie dans les quartiers d'habitation et réduiront la mobilité forcée. 570

Les espaces Si le développement des constructions est canalisé à l'intérieur du tissu bâti, l'aménagement des espaces extérieurs prend une importance déterminante. La qualité urbanistique n'est pas uniquement fonction de l'architecture des bâtiments. Une bonne planification des espaces extérieurs tiendra compte du tracé des rues, du dimensionnement et de la succession des places, de l'accès aux espaces verts et du paysage. Alliée à un langage urbanistique clair, elle peut faire en sorte que la densification du milieu bâti amène une amélioration de la qualité de l'urbanisme. Promotion, L'amélioration de la qualité de vie en ville passe par l'aménagement et l'entretien des parcs, ainsi que par l'accroissement de l'offre selon et l'entretien des besoins des usagers. Les parcs représentent en effet en ville un espace vert espace de tranquillité et un élément urbanistique important. Malgré la concurrence extrême en matière d'affectation, il importera de convaincre les propriétaires fonciers de préserver ou de restaurer des aires de verdure à l'avant ou à l'arrière des immeubles. En ville, le moindre petit square contribue à revaloriser le cadre de vie. Les aires de verdure ont une influence bienfaisante sur le microclimat, permettent l'infiltration des eaux superficielles et accueillent une faune et une flore abondantes. Bonne accessibilité - Les zones de détente proches des villes et facilement accessibles contribuent elles aussi à améliorer la qualité de la vie en ville. Il importe de garantir la desserte des

espaces et des équipements de sports et de loisirs par des transports publics et par des réseaux sûrs de chemins pour piétons et de pistes cyclables. 323 Limiter l'extension des agglomérations et structurer ces zones urbanisées Stopper Le principe selon lequel il faut limiter l'extension des zones urbani- l'extension sées et ne bâtir que dans les zones déjà largement construites vaut en débordante des particulier pour les agglomérations. Un plan de développement, pro- agglomérations jeté par diverses communes d'une même agglomération en fonction d'objectifs clairement définis et axés sur quelques pôles de dévelop- pement et de densification des constructions, doit se substituer à l'ex- tension anarchique des agglomérations sur les campagnes. Il sera ainsi possible de soulager l'espace rural de la pression des constructions et de donner aux communes des agglomérations de réelles chances de développement. 571

Le réseau Un réseau de transports publics performant, comprenant un système de transports ingénieux de chaînes de transport incluant également le trafic lent doit publics, colonne constituer la colonne vertébrale du développement au sein du milieu vertébrale du déjà bâti. Les logements et les postes de travail dans les aggloméra- développement tions, les établissements de formation et de perfectionnement ainsi que les installations de loisirs et de détente devront être situés à proxi- mité des lignes de transports publics. Il conviendra à cet effet de créer des noeuds d'intersection sur le réseau des transports publics et de planifier minutieusement leurs accès. De cette manière, une grande partie du trafic pendulaire, mais également du trafic d'affaires, pourra être reportée sur les transports publics. Schéma des divers scénarios d'évolution de l'urbanisation 16 Evolution défavorable: expansion de l'urbanisation liée aux infrastructures de transport individuel Evolution favorable: développement des construc- tions à l'intérieur du milieu bâti, concentration aux arrêts des transports publics 572

Revaloriser les La revalorisation des communes périphériques par une rénovation et centres une densification adéquates de leur centre, notamment à proximité périphériques des stations de transports publics, permettra de les rendre plus attrac- tives pour le logement et les activités économiques. Tout en conservant des dimensions humaines, ces quartiers revalorisés pourront ainsi pro- poser des avantages qui les rendront concurrentiels par rapport aux centres. En outre, ils seront plus proches des lieux de détente offerts par la campagne avoisinante. Empêcher les Les quartiers d'habitation de la périphérie ne doivent pas être mena- quartiers ces par l'implantation ou l'extension de grandes entreprises de servi- d'habitation ces. Dans cette optique, il importe de répondre à la demande de bu- de disparaître reaux en prévoyant une offre appropriée dans les centres locaux et à proximité des noeuds ferroviaires. Parallèlement, il conviendra de pren- dre dans les quartiers d'habitation des mesures de densification douce telles que l'aménagement de combles, d'annexés et l'utilisation des sous-sols, de même que des mesures de modération de la circulation destinées à détourner le trafic de transit, source de danger et de nui- sances. Localisation Pour les entreprises qui nécessitent des surfaces étendues et des faci- appropriée lités d'accès pour les poids lourds et les véhicules, par exemple les d'entreprises centres de distribution, les entrepôts, les marchés spécialisés, les com- tributaires des merces de meubles, il conviendra de prévoir des emplacements pro- transports chez des autoroutes avec un raccordement au réseau ferroviaire pour individuels le trafic marchandises. Les emplacements à proximité immédiate des stations de RER devront en revanche être réservés aux utilisations nécessitant peu de places de stationnement.

Soutenir le développement de l'espace rural 331 Sur le Plateau: améliorer la qualité de l'habitat et préserver l'identité des villages Rénover les Dans les villages du Plateau éloignés des principaux carrefours ferro- villages et viaires, les chances de développement sont restreintes en raison des préserver leur possibilités limitées de croissance économique. L'amélioration de l'ha- identité bitat de caractère rural est par conséquent l'une des mesures d'aména- gement prioritaires. Il est possible de maintenir ou d'augmenter la qualité de l'habitat et de la vie par la maîtrise de l'urbanisation et par une densification douce, à la faveur de travaux de rénovation, en pré- servant l'identité du noyau bâti. Les constructions destinées à répon- dre aux besoins supralocaux de logements et de places de travail de- vront faire l'objet d'une coordination régionale et de projets inter- 573

communaux. Les mouvements pendulaires qu'elles pourront engen-ji, drer devront être maîtrisés et gérés par un processus de coordination, par exemple dans le cadre du plan directeur cantonal et/ou de la com- pensation des avantages et des inconvénients de la planification. Soutenir II faut éviter la dispersion dans le paysage de petites zones industriel- les pôles les et artisanales. Les pôles de concentration des activités artisanales régionaux dans les régions rurales devront être installés dans des localités rac- d'artisanat cordées au réseau ferroviaire et bien desservies par les réseaux de télécommunications. La promotion de pôles régionaux d'artisanat permettra d'occuper la main-d'oeuvre locale tout en créant à plus long terme une garantie de stabilité et de développement de l'économie dans ces régions rurales. Exploitation Sur le Plateau, la promotion d'une agriculture et d'une sylviculture res- agricole et pectueuses de la nature et de l'environnement exige une diminution de forestière l'intensité de ces modes d'exploitation. Grâce à la revitalisation des respectueuse surfaces agricoles surexploitées et des forêts, il sera possible de recréer de la nature et des habitats naturels pour la faune et la flore ainsi que des lieux de de l'environne- détente de qualité. Ainsi pourra-t-on réconcilier l'objectif d'une exploi- ment tation durable du sol avec la nécessité de préserver les paysages. Offre de loisirs Sur le Plateau, les zones non construites ont une fonction de détente de plein air qui prend de plus en plus d'importance. Les besoins qui en résultent à proximité devront être pris en compte au moment de structurer et d'aménager des zones les sites proches des zones urbanisées ainsi que les ceintures vertes. Il urbanisées conviendra avant tout d'éviter l'implantation des installations de sport et de détente destinés à la population urbaine au milieu des champs. L'objectif est de respecter les diverses fonctions du milieu non bâti et de créer une offre de loisirs tenant compte de l'environnement et du paysage ainsi que des besoins de l'agriculture et de la sylviculture. 332 Dans l'Arc jurassien: maintenir et encourager la qualité du cadre de vie et les activités économiques Améliorer L'Arc jurassien est le siège d'un important secteur industriel et artisa- l'intégration nal, avec de petites et de moyennes entreprises. Le maintien et le dé- du Jura au veloppement de cette structure (habitat et activités dans un espace à réseau de villes dominante rurale) dépendent, pour l'essentiel, de l'intégration de son réseau de communication à celui des villes suisses. 574

Maintenir les Afin de maintenir et d'augmenter les avantages liés à cette situation, possibilités de aussi bien pour l'habitat que pour les emplois dans l'industrie et l'ar- développement tisanat, il importera de veiller à établir des liaisons optimales (trans- économique ports et télécommunications) entre les villages et vers les centres ré- dans les gionaux. Par ailleurs, la qualité de vie en milieu rural pourra être amé- régions rurales liorée et les coûts liés à la dispersion des constructions évités grâce au raccordement au réseau de villes de même qu'au maintien et au déve- loppement intégré des centres ruraux, aux

mesures de rénovation et de densification douce et au renforcement de la coopération intercommunale et régionale pour l'implantation de services centraux. Une collaboration plus intense entre les régions et les villes renforcera la cohésion de la région dans son ensemble. Garantir l'exploitation extensive traditionnelle de l'agriculture et de la sylviculture devra être poursuivie dans l'intérêt de la préservation des possibilités de développement touristique. La compensation des prestations d'intérêt général fournies par les agriculteurs jouera dans ce contexte un rôle considérable. Elle permettra le maintien de l'habitat et l'entretien des paysages naturels et caractéristiques du Jura. Réunir des possibilités d'un développement important du tourisme de vacances ces traditionnelles dans le Jura sont limitées. Au travers du maintien d'une agriculture et d'une sylviculture traditionnelles et proches de la nature, les atouts spécifiques du Jura devraient être mis en valeur, dans l'optique de la demande croissante d'activités «tranquilles» de loisirs et de détente proches de la nature. C'est dans cette perspective qu'il faudra développer les infrastructures touristiques. De bonnes liaisons avec les centres régionaux représentent une condition sine qua non de la mise en valeur adéquate du potentiel de développement. 333 Dans les Préalpes: renforcer les centres régionaux et sauvegarder les paysages traditionnels Entretien et Pour que les Préalpes attirent les activités et les emplois, il convient d'améliorer et de créer dans les centres régionaux des infrastructures adaptées aux besoins des entreprises. Cela présuppose l'aménagement et le développement des établissements régionaux de formation et de perfectionnement et la mise sur pied et l'entretien d'infrastructures efficaces, notamment en matière de transports publics et de télécommunications. 575

Conditions La proximité relative des bassins d'emplois des agglomérations est un atout favorable pour les villages et les centres régionaux des Préalpes, prisés pour l'habitat comme lieux d'habitation. Il faut tirer parti de cette situation privilégiée en prenant soin de sauvegarder ce cadre de vie rural et d'encourager la collaboration régionale aux fins de créer et d'exploiter des infrastructures facilement accessibles et des installations publiques centralisées. Maintien du Le paysage rural traditionnel des Préalpes possède une grande valeur paysagère historique et écologique; il garantit le maintien de la diversité naturelle et relie de la faune et de la flore et joue un rôle important pour la population citadine à la recherche de loisirs de plein air. Par la compensation des prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture et la sylviculture en faveur de la protection de la nature et du paysage et grâce à l'encouragement de la transformation sur place et de la commercialisation des produits agricoles et du bois, il doit être possible pour l'agriculture locale de relever les défis amenés par une situation nouvelle. 334 Dans les Alpes: encourager l'habitat et les emplois, promouvoir un tourisme de qualité Mise en valeur Les possibilités de développement particulières aux Alpes suisses qui se distinguent à maints égards des autres régions du pays méritent d'être étudiées plus précisément et mises en oeuvre de façon plus ciblée. La capacité d'entreprendre présente au sein de la population, le paysage rural traditionnel, la diversité naturelle, l'énergie hydraulique et le patrimoine culturel notamment représentent des atouts potentiels. Il convient de préserver et d'utiliser de façon mesurée ces ressources, d'améliorer les voies de communication et de prévoir une compensation adéquate des prestations d'intérêt général. Relier les A l'écart des grandes stations touristiques et des petits centres régionaux, la densité de l'habitat est relativement faible dans les régions montagneuses alpines. Le bon fonctionnement des petits centres régionaux et des petits

munies environnantes doit dès lors être encouragé par un regroupement centres des installations centrales d'approvisionnement et des services publics régionaux ainsi que par de bonnes liaisons. La garantie de la desserte par les transports publics de ces régions à habitat dispersé et le raccordement des petits centres au réseau supraregional de transports publics sont des conditions indispensables pour maintenir et renforcer la population rurale. 576

JjE Améliorer la Les villages de montagne dépourvus de possibilités de développement i qualité de touristique et de fonctions centrales seront voués principalement à l'habitat dans bitat. Compte tenu des possibilités de développement de l'artisanat et 1 les villages de de l'agriculture, il importe d'augmenter l'attrait de ces régions pour montagne l'habitat. L'air sain et la tranquillité sont des avantages qui l'emportent sur le désagrément d'un trajet quotidien vers un centre régional. Maintien de Assurer les conditions d'existence de l'agriculture de montagne est l'agriculture une condition essentielle du maintien de l'habitat et de la sauvegarde de montagne des paysages ruraux traditionnels. La compensation des prestations d'intérêt général permettra en outre de prévenir l'abandon par l'agriculture de sites exceptionnels et l'exode de la population, mais également de maintenir une protection contre les dangers naturels tout en (préservant l'équilibre de ces régions très prisées pour les loisirs et constituant le capital même de l'industrie du tourisme dans les Alpes. Favoriser Dans les stations touristiques, il importe de freiner le phénomène de l'hôtellerie, dispersion des constructions afin de préserver et d'augmenter la qualité limiter les lites de l'habitat et l'attractivité touristique tout en réduisant les coûts résidences d'équipement et d'infrastructures. Pour augmenter le nombre de lits ' secondaires dans le secteur du tourisme, il faut miser sur l'hôtellerie, créatrice d'emplois. Une augmentation du taux d'occupation des résidences secondaires peut être obtenue par une meilleure gestion et contribuer ainsi à lutter contre la tendance à la dispersion des constructions. Réduire les Les Alpes suisses sont traversées par d'importants axes de trafic régional, transrégional et transalpin. La mise en valeur durable de nos au trafic régions de montagne écologiquement sensibles mais attractives nécessite une diminution des nuisances dues au trafic. La décision de transférer le trafic de transit de marchandises de la route vers le rail > représente à cet égard une étape importante. Afin de réduire de manière substantielle les atteintes à l'environnement dans les Alpes, il faut en outre limiter le trafic touristique individuel et promouvoir un transfert modal en faveur des transports publics. Il faut encourager le principe des stations et des régions touristiques qui suppriment ou limitent le trafic automobile. Développement Dans l'intérêt d'un développement équilibré des stations touristiques qualitatif et du maintien de leur attrait durant les saisons d'hiver et d'été, il pour le tourisme importe de limiter l'extension des territoires destinés à la pratique du d'hiver ski. Quant aux améliorations techniques apportées régulièrement aux installations "servant à la pratique du ski alpin et du surf, elles sont ! importantes pour le maintien de la compétitivité internationale des régions de montagne, mais doivent être complétées par une offre diversifiée d'autres activités, plus respectueuses de l'environnement, orientées sur la découverte de la nature, la détente et la tranquillité. 577

Stratégies pour l'espace rural 17 Stratégie Tâche principale Q améliorer la qualité de l'habitat et aménager préserver l'identité des villages p] maintenir et encourager la qualité du équilibrer cadre de vie et les activités économiques, renforcer les centres régionaux et sauvegarder les paysages traditionnels ^ encourager l'habitat et les emplois, développer promouvoir un tourisme de qualité

E. 34

Ménager la nature et le paysage 341 Préserver les sites non bâtis de la pression des constructions et des nouvelles atteintes Réduire de Les sites non bâtis se faisant de plus en plus rares, il importe de les manière libérer durablement de la pression exercée par les constructions. L'une durable la des conditions essentielles préalables est de concentrer le développe- pression ment des constructions à l'intérieur du milieu déjà bâti. Cela permet- exercée par la tra de préserver la surface agricole utile et, par conséquent, la base construction d'existence de l'agriculture. Une attention particulière doit être accor- 578

dée à la sauvegarde des paysages ruraux traditionnels et à l'habitat naturel de la faune et de la flore. Une telle option ouvre en outre à la population locale des possibilités multiples d'utilisation judicieuse pour le tourisme et la détente. Empêcher la Le principe du maintien de sites non construits vaut également pour dispersion des les régions rurales éloignées des grandes agglomérations. Dans les constructions régions rurales, la densification des constructions à l'intérieur du mi- lieu déjà bâti, une attitude réservée et différenciée face à tout projet de construction hors de la zone à bâtir et des installations d'infrastruc- ture et de desserte qui respectent le paysage permettront d'éviter une dispersion dès constructions ainsi que le cloisonnement de l'espace rural et des habitats naturels. La sauvegarde des sites intacts d'une certaine importance ne peut que renforcer l'attrait des paysages ru- raux comme lieux d'habitat et d'activités économiques et touristiques. Concentrer les II importe d'atténuer au maximum les perturbations de la nature et du affectations paysage dues à la réalisation et l'exploitation de constructions et d'ins- perturbatrices lallations. Cet objectif peut être atteint en groupant et en concentrant ces affectations. Lorsque de telles atteintes sont incontournables, il im- portera de prévoir des mesures de compensation et de remplacement permettant le maintien de conditions favorables à l'exploitation et à la sauvegarde de milieux naturels reliés en réseaux. Les paysages en- core intacts doivent être préservés en priorité. Conformément au prin- cipe du pollueur-payeur, il s'agira d'implanter les installations dans les territoires mêmes dont elles servent à couvrir les besoins. Lorsque cela ne sera pas possible, par exemple parce que l'utilisation est liée à des données naturelles spécifiques (aménagement hydroélectriques, gravières, décharges, etc.), une compensation équitable devra être re- cherchée. Sauvegarder Les derniers paysages naturels intacts doivent bénéficier d'une les paysages protection intégrale de leurs caractéristiques, de leur beauté et de leur naturels diversité. Ils doivent être préservés .de toute construction et leur exploitation par l'agriculture, la sylviculture et le tourisme de loisirs doit rester mesurée. Ce but doit être appuyé par la mise en place d'instruments fondés sur l'économie de marché. 342 Aménager le paysage de façon globale différenciée mais Différenciation Les sites non construits ne doivent pas être considérés comme des des affectations réserves pour de futures constructions, mais comme une affectation du sol à part entière, qui contribue à la diversité de notre cadre de vie. 579

Dans le cadre d'un régime d'affectation visant à préserver et à restaurer les diverses fonctions de la nature et du paysage, les territoires non bâtis doivent donc faire l'objet d'une différenciation des affectations, à mettre en relation avec l'aménagement de la zone à bâtir. Le but de cette différenciation est de maintenir, de développer et de restaurer les multiples fonctions du paysage, qui dépendent des données locales. L'assouplisse- Le maintien à long terme de l'exploitation agricole exige la moderni- ment du sation, parfois également la construction, de bâtiments et d'installa- régime lions. L'agriculture doit bénéficier d'un régime plus souple tenant d'autorisation compte des diverses fonctions du paysage. II

importe d'éviter les incidences négatives sur le territoire et l'environnement ainsi que la dispersion des constructions dans les campagnes. Le changement d'affectation de bâtiments agricoles inutilisés pourra être autorisé dans certaines circonstances lorsqu'il est compatible avec les fonctions vertes du paysage, n'ouvre pas la voie à la dispersion des constructions, ne nécessite pas d'équipement supplémentaire et respecte le principe de la séparation des terrains constructibles et des terrains non constructibles. Réparer les II faut réparer les dommages causés aux espaces proches de l'état naturel par les constructions et installations - en particulier les équipements - ou encore par l'exploitation intensive. La restauration des espaces naturels et des paysages dégradés ou défigurés revalorisera les caractéristiques naturelles et augmentera la valeur du paysage en tant qu'espace de délasserment. Elle pourra se faire grâce à une exploitation plus écologique - option du reste soutenue activement par la politique agricole - ou par des mesures d'assainissement voire de remplacement d'aménagements existants par des techniques plus naturelles. 343 Restaurer la diversité Concilier Le milieu non bâti doit devenir un espace naturel mis en valeur de protection et façon multifonctionnelle. Cela implique l'encouragement d'une exploitation et d'un entretien du paysage respectueux des buts essentiels de la protection des eaux, de la nature, des sols et du paysage. Il faut concilier protection et exploitation. Les mesures de protection des eaux, de la nature, des sols et du paysage ne seront utiles et efficaces que si elles sont intégrées à l'exploitation agricole et sylvicole et aux activités de loisirs. 580

Exploitation L'exploitation agricole et sylvicole du sol doit respecter le principe de durable durabilité. A cet effet, il importe de coordonner le mode et l'intensité de l'utilisation agricole ou sylvicole avec la charge supportable à long terme pour la nature et le paysage et d'encourager, conformément à la politique agricole et à la nouvelle législation forestière, le retour à une exploitation plus naturelle et mieux adaptée au site. Tirer parti de Un paysage rural traditionnel avec une grande diversité d'habitats naturels pour la faune et la flore est également attrayant pour les loisirs, paysages pour la détente et le tourisme. Des installations de sports ou de loisirs respectueuses de la nature et du paysage peuvent créer des revenus et des emplois complémentaires et ainsi compenser les prestations d'intérêt public de l'agriculture en faveur de l'entretien du paysage. 344 Protéger les bases naturelles de la vie ainsi que la faune et la flore indigènes Revitalisation L'orientation de l'agriculture et de la sylviculture vers une exploitation plus naturelle, moins agressive pour les sols, ouvre des perspectives quant à la revitalisation des paysages grâce à l'adjonction d'éléments naturels proches de l'état naturel. En ce qui concerne la faune et la flore indigènes, la survie des espèces encore présentes nécessite une augmentation des espaces proches de l'état naturel. Sur le Plateau, selon les résultats du Programme national de recherche «Utilisation du sol en Suisse», ces espaces devraient représenter environ 12 pour cent de la surface totale. Par une réduction sensible de l'intensité de l'exploitation, ces surfaces seront mises à profit pour revitaliser le paysage, permettre à la nature de regagner du terrain et garantir la biodiversité. Relier entre La survie à long terme de la faune et de la flore menacées - aquatique eux les habitats et terrestre - ne peut être garantie si les habitats naturels sont trop naturels isolés. Il est donc nécessaire de maintenir des possibilités de relations et d'échanges à grande échelle. Les zones protégées isolées doivent par conséquent être intégrées à un réseau fonctionnel. Assurer La sauvegarde de l'écosystème complexe que constitue le sol est indispensable au maintien à long terme de l'agriculture et de la sylviculture de régénération

ture, à la préservation de la qualité des eaux souterraines et à la diversité de l'écosystème site de la faune et de la flore. Il faut donc éviter que la capacité de sol régénération des sols ne soit compromise par une exploitation inappropriée ou par l'utilisation de substances nuisibles et prévoir, conformément au principe de durabilité, une adaptation de l'intensité de l'exploitation du sol. 40 Feuille fédérale. 148e année. Vol. III 581

E. 35

Intégration dans l'Europe 351 Regarder vers l'extérieur Participation La Suisse doit participer à la politique européenne d'organisation du territoire et étudier les incidences spatiales de la progression de l'unification européenne. Seule une coordination permanente des objectifs et du territoire des mesures d'organisation du territoire entre la Suisse et les pays d'Europe au niveau européen permettra de faire face en temps utile, de manière efficace et en toute indépendance aux changements et aux nouveaux défis. Réseau de villes Dans les pays de l'Union européenne, la promotion des réseaux de villes européennes est un objectif politique prioritaire. Le réseau de villes suisses doit donc être relié au-delà des frontières nationales aux autres villes européennes et être intégré à ce réseau plus large. Le rôle que les villes suisses peuvent jouer au niveau européen du point de vue économique, scientifique ou culturel dépend principalement d'une intégration optimale aux réseaux d'infrastructures transeuropéens. Sont concernés en premier lieu le réseau ferroviaire à grande vitesse, les télécommunications, mais également le trafic aérien, européen et intercontinental. Coopération Une condition de base pour la maîtrise des mutations structurelles entre les régions rurales consiste pour la politique d'organisation du territoire à prendre en compte le potentiel de développement des régions rurales, leurs interconnexions et leurs liens avec les réseaux de villes. Sur la base de programmes de l'Union Européenne conçus à cet effet, un nombre considérable de telles initiatives ont vu le jour dans les pays qui nous entourent. En Suisse, il faudra s'efforcer de mettre sur pied une coopération avec les réseaux existants à l'étranger, afin de rendre plus efficace la politique régionale dans les régions rurales à travers l'échange d'informations et d'expériences. Coopération Les Alpes, espace naturel d'importance européenne et carrefour d'axes de communication importants, sont à la fois le lieu de vie et d'activités économiques de la population résidente et le but de séjours et d'excursions touristiques. Les intérêts économiques en jeu doivent être harmonisés avec les exigences de protection de la nature et du paysage. Dans ce contexte, la coordination transfrontalière en matière de protection et d'utilisation du sol dans le respect du principe de durabilité est une condition essentielle de la sauvegarde de cet espace. 582

352 Coopération des régions et des villes frontalières Faire des zones L'ouverture en cours des frontières en Europe confère aux villes et régions frontalières un rayonnement plus grand et leur donne, par conséquent, la possibilité de faire oeuvre de pionnier en matière de contact d'intégration européenne. La coopération transfrontalière des régions et des villes proches de la frontière doit permettre de tirer parti de cette ouverture pour accroître notre compétitivité sur le plan européen. Les régions frontalières ne renforceront leurs atouts que par une coordination transfrontalière des mesures d'organisation du territoire. La collaboration doit notamment porter sur la conception et l'exploitation des équipements, la recherche, la formation, le perfectionnement, la santé, la culture, mais également sur la protection de l'environnement étant donné l'interdépendance des nuisances et des liens entre les espaces naturels de part et

d'autre de la frontière.

E. 36

Stratégies de développement de l'organisation du territoire en Suisse - Vue d'ensemble Les stratégies de développement de l'organisation du territoire en Suisse montrent comment la Confédération entend faire face aux problèmes essentiels qui se posent en matière d'organisation du territoire et de développement dans notre pays. Certains problèmes, notamment le développement des agglomérations, des régions rurales et alpines, des transports, des infrastructures ou du paysage ont une ampleur qui dépasse les questions de répartition des affectations dans les zones à bâtir et les zones agricoles, ou même celles des attributions et des compétences communales et cantonales, voire les frontières de notre pays. Face aux changements, à la complexité croissante des défis à relever en matière d'aménagement du territoire et à leurs répercussions internationales, la Confédération présente, dans une vision d'ensemble prospective, l'orientation générale de sa politique d'organisation du territoire. Les éléments essentiels en sont le réseau de villes suisses, le développement des constructions à l'intérieur du milieu bâti, la coordination de l'urbanisation et des transports, le renforcement de l'autonomie de l'espace rural, la complémentarité entre les fonctions de protection et d'exploitation et la participation active à l'organisation du territoire en Europe. La force des stratégies formulées réside dans l'in-

583
teractivité de leurs éléments-clés. Partant d'une vue d'ensemble du territoire, ces grandes orientations ont pour but d'assurer une égalité des conditions de vie et des possibilités de développement en ville, à la campagne et dans toutes les régions de notre pays tout en respectant les principes du développement durable. Elles sont axées sur les défis à relever et s'appuient sur la répartition des tâches d'aménagement du territoire entre Confédération et cantons fixée dans la Constitution fédérale. Dès que les problèmes dépassent les limites communales, cantonales ou nationales, l'organisation du territoire est une tâche qu'il nous faut aborder ensemble. De même, lorsqu'ils recherchent des solutions à des problèmes transfrontaliers, la Confédération, les cantons et les régions frontalières doivent envisager des mesures concertées. Les stratégies présentées par la Confédération fournissent ainsi une base de référence pour une politique d'organisation du territoire laissant une place importante au dialogue entre les partenaires. 584

4 Politique d'organisation du territoire: domaines de mise en oeuvre par la Confédération Par le présent rapport, la Confédération établit un document de référence qui devrait servir d'outil de coordination aux diverses politiques sectorielles en fonction des principaux objectifs de l'organisation du territoire. Les considérations qui suivent délimitent les domaines d'application de la future politique d'organisation du territoire et montrent où et comment la Confédération entend mettre en oeuvre les stratégies définies. Ces domaines seront précisés et concrétisés dans le cadre de la nouvelle édition du rapport sur l'état et la mise en oeuvre du programme de réalisation en matière de politique d'organisation du territoire qui sera présenté au Parlement. Le programme de réalisation en matière de politique d'organisation du territoire indique les principes qui doivent guider les officiers fédéraux dans l'accomplissement de leurs tâches, les études de base et plans d'aménagement qui doivent être élaborés et les mesures d'organisation à prendre pour orienter les tâches de la Confédération qui ont un effet sur l'organisation du territoire en fonction des objectifs spécifiques en ce domaine. Le Conseil fédéral renseignera le Parlement une fois par législature sur l'état et la mise en oeuvre de ce programme de

réalisation.

E. 41

Tâches à incidences spatiales: l'action de l'Etat doit être plus cohérente Orientation La Confédération dispose de différents moyens pour définir une adéquate des politique d'organisation du territoire globale et cohérente. Par sa politiques législation, ses propres politiques sectorielles et par ses activités à sectorielles de incidences spatiales, elle influence grandement l'évolution de la Confédé- l'organisation du territoire dans notre pays. Aussi est-il impératif que ration ses multiples activités, lorsqu'elles modifient le territoire, aillent dans le sens du développement souhaité tel qu'il est défini dans les Grandes lignes. La Confédération souhaite ainsi, dans les limites de ses compétences, non seulement réduire les effets négatifs de ses propres activités, mais également contribuer activement à une politique cohérente en matière d'organisation du territoire. 585

Afin d'harmoniser ses politiques sectorielles avec les Grandes lignes de l'organisation du territoire, la Confédéra- tion entend: • mieux coordonner la législation régissant le cadre de vie, • simplifier et accélérer les procédures de décision afin de gagner en efficacité, • mieux coordonner et harmoniser ses projets à incidences spatiales, • créer une plate-forme d'échanges entre la Confédération, les cantons et les villes, • appuyer l'organisation du territoire en recourant aux instruments économiques, • soutenir une organisation harmonieuse du territoire par la réalisation au niveau national de réseaux de transport judicieusement exploités, • développer une politique des agglomérations, • encourager la construction et la propriété de logements dans le respect des objectifs définis pour l'organisation du territoire, • utiliser ses propres terrains et localiser ses places de travail conformément aux Grandes lignes, • réorienter la politique régionale et la compensation finan- cière pour renforcer la compétitivité de la Suisse, • encourager l'exploitation durable du sol ainsi que la compensation écologique, • agir de façon globale et cohérente en ce qui concerne la préservation du paysage et encourager une meilleure intégration de la protection et de l'utilisation de l'espace, • accorder une plus grande attention aux incidences de la politique agricole sur l'organisation du territoire, • relier les voies de transports, les réseaux énergétiques et les réseaux de communication aux réseaux européens, • encourager la collaboration transfrontalière avec les Etats voisins, • contribuer activement à une politique européenne d'organi- sation du territoire. Coordination L'aménagement du territoire a pour but de sauvegarder notre cadre de de la législa- vie et de guider son évolution en fonction des nouveaux défis de son tion régissant économie. Ce mandat ne peut être rempli que si la législation qui se le cadre de vie rapporte au cadre de vie est coordonnée (droit des constructions, de l'aménagement, de la protection de l'environnement, de la protection 586

„U de la nature et du paysage, législations forestière et agricole, législa- tion relative à la politique régionale, etc.). Aussi la Confédération sou- Ì haite-t-elle harmoniser les textes législatifs et les procédures qui se :: rapportent au cadre de vie. Elle prendra soin d'accorder un poids suf- fisant dans la législation à la dimension spatiale. Elle étudiera en par- ticulier la relation entre les procédures relatives au droit de l'aména- gement du territoire (planifications directrice, d'affectation et secto- ; rielle) et d'autres procédures de planification, d'examen et d'autori- sation. Elle étudiera également l'opportunité d'opérer certaines adap- tations de la législation sur l'aménagement du territoire. Améliorer la Lors de l'accomplissement de celles de ses tâches qui ont des effets ; planification et sur l'organisation du territoire, la Confédération agira systématique- : la coordination ment de façon à améliorer la coordination au niveau fédéral et avec : des projets à les cantons. Elle

élaborera des plans sectoriels (par ex. les plans sectoriels des places d'armes et de tir, des champs d'aviation militaire, des spatiales de la voies navigables) et veillera à instaurer suffisamment tôt une collaboration avec les cantons concernés. Elle préparera des conceptions destinées à orienter ses futures tâches à incidences spatiales (par ex. la Conception du paysage suisse, la Conception des lignes de transport d'énergie, le Rapport sur la politique agricole, etc.). L'accélération On ne peut répondre aux appels à la déréglementation, à la libéralisation, à la simplification et à l'accélération des procédures par la simplification pure et simple de dispositions du droit matériel. Améliorer l'efficacité, simplifier et accélérer les procédures sont des tâches permanentes. Face aux défis que constituent l'amélioration des conditions d'implantation pour l'économie et l'amélioration de la qualité de la vie pour la population, l'action coordonnée de l'administration s'avère d'autant plus importante. La Confédération intensifiera ses efforts pour améliorer la coordination et simplifier les procédures de décision. Encourager un Les cantons et les communes jouent un rôle primordial dans l'évolution ; développement judicieuse de l'organisation du territoire en Suisse. Avec leur législation durable par sur les constructions et l'aménagement du territoire, leurs plans directeurs la vérité des et leurs plans d'affectation, ils disposent des outils leur permettant de mettre en place des structures judicieuses et de prendre en main le développement régional. Le plan directeur est l'instrument adéquat pour mettre en oeuvre les grandes lignes de la politique d'organisation du territoire, pour définir les pôles de développement au niveau cantonal et régional, pour procéder à une coordination intercommunale des mesures d'aménagement, pour coopérer avec les cantons voisins et pour tenir compte des projets de construction de la Confédération. La Confédération entend, quant à elle, dans le cadre de ses tâches de coordination, soutenir ces efforts d'aménagement et encourager la collaboration entre toutes les instances à l'intérieur de l'Etat. 587

Les organes de Que ce soit pour la mise en oeuvre des objectifs d'aménagement, l'amélioration de la coordination des tâches fédérales ou la recherche d'une plus grande cohérence dans la politique fédérale d'organisation du territoire, les organismes de coordination internes à la Confédération, telle que la Conférence pour l'organisation du territoire de la Confédération politique (COT), revêtent une importance accrue. C'est pourquoi la Confédération d'organisation prend des mesures visant à renforcer le rôle de ces organismes dans du territoire la coordination de ses politiques sectorielles et leur réorientation en fonction des Grandes lignes de l'organisation du territoire, Plate-forme de En raison de l'importance croissante des problèmes transfrontaliers et dialogue des tâches découlant de l'évolution du territoire, la Confédération, les entre la cantons et les communes sont entièrement tributaires d'une collaboration réciproque. La Confédération entend par conséquent renforcer les cantons, les sa collaboration avec les cantons, les régions rurales et les villes. A cet effet, elle a décidé de créer un «Conseil de l'organisation du territoire et les villes» qui constituera une plate-forme destinée à faciliter l'échange de réflexions et d'information ainsi que la coordination des décisions ayant des effets sur l'organisation du territoire.

E. 42

Vers un développement durable de l'économie Encourager les L'amélioration des conditions d'implantation pour les entreprises doit efforts des être orientée sur le développement

durable de l'économie et non pas sur cantons pour la recherche d'avantages ponctuels à court terme. Un développement l'organisation est durable s'il garantit que les besoins de la génération actuelle seront du territoire . satisfaits, sans porter préjudice aux facultés des générations futures de satisfaire leurs propres besoins. La Confédération encouragera le développement durable de l'économie en veillant en particulier à coordonner ses politiques sectorielles avec les objectifs définis en matière d'organisation du territoire et en appliquant plus souvent les critères de vérification des coûts. Les instruments de l'économie, il est possible d'appuyer de façon déterminante les objectifs de l'organisation du territoire en évitant le recours à des mesures régulatrices. La mise en place d'incitations économiques et l'application du principe de causalité peuvent par exemple contribuer à une utilisation plus rationnelle des zones à bâtir favoriser une ou à une réduction des coûts et des surfaces occupées pour la réalisation, l'exploitation et l'entretien d'infrastructures publiques. La Confédération entend donc accorder davantage de poids à ces principes dans ses plans sectoriels à incidences spatiales et compléter ces derniers par des mesures fondées sur l'économie de marché. 588

Améliorer la Par son programme de revitalisation économique, la Confédération compétitivité souhaite renforcer la compétitivité internationale de l'économie suisse de la Suisse et supprimer les handicaps que connaissent les entreprises, en particulier les obstacles de l'accès aux marchés. Une organisation judicieuse du territoire et un environnement préservé contribueront à long terme à renforcer la position de l'économie suisse sur la scène internationale. En orientant davantage la législation et la planification des infrastructures en fonction des objectifs de la revitalisation économique et en améliorant la coordination des activités à incidences spatiales, la Confédération contribuera à améliorer la compétitivité de la Suisse. Diminuer les L'évolution des structures spatiales, si la tendance actuelle se poursuit, deviendra de plus en plus difficile à financer. En effet, la dispersion des constructions entraînera des coûts importants, notamment en ce qui concerne la réalisation, l'exploitation et l'entretien des installations d'infrastructure. La précarité des ressources financières de la Confédération, mais également des cantons et des communes, impose des limites strictes au développement des infrastructures et exige un examen minutieux de l'opportunité des investissements publics dans ce domaine. La Confédération entend améliorer l'utilisation des constructions et installations existantes de même que des terrains dont elle est propriétaire. Eu égard aux ressources financières limitées, il sera nécessaire de fixer des priorités. La Confédération va donc concentrer ses efforts sur la construction et l'exploitation des infrastructures existantes, en projet et dont la construction a déjà été décidée, et cela de la manière la plus efficace possible et dans l'optique du développement spatial souhaité.

E. 43

Renforcement du réseau de villes suisses Favoriser une En coordonnant les divers réseaux et moyens de transport (route, vue d'ensemble rail, voies cyclables, chemins piétonniers et transports aériens, cars liant postaux, bus et tram), il est possible de renforcer l'effet de réseau en l'urbanisation matière de transports, d'encourager par là même un développement et les transports harmonieux de l'urbanisation et d'éviter ainsi d'inutiles surcharges de trafic. La solution des questions de transports exige une vision d'ensemble des tâches, qui intègre aménagement du territoire et technique des transports. Il est nécessaire de penser l'espace

comme un tout - et non plus de façon linéaire. La Confédération améliorera la coordination entre ses projets dans le domaine des transports et tiendra compte de la politique d'organisation du territoire. Elle soutiendra les efforts fournis par les cantons pour établir une liaison judicieuse entre les réseaux international et national de transports et le 589

système de desserte régionale, et ainsi définira en collaboration avec eux l'offre en matière de transports régionaux et urbains. Parachever Le maintien de la compétitivité de l'économie suisse est conditionné l'équipement par la qualité du réseau de transport et de communication qui relie les de toutes les différentes régions du pays entre elles et avec les centres qui consti- régions du tuent le réseau de villes suisses. La Confédération s'engage, dans les pays limites de ses possibilités financières, à achever le réseau des routes nationales. En réalisant par étapes le projet RAIL 2000, elle améliorera l'offre en matière de transport des personnes en mettant l'accent sur les trains Intercity et sur les trains directs, sur une intégration optimale du trafic régional, sur la réduction des temps de trajet et sur la création de nouvelles liaisons directes. Son but est ainsi de renforcer l'attractivité de la Suisse pour l'implantation d'activités économiques. Prendre en Au sein du réseau de villes suisses, les centres des agglomérations compte exercent un attrait du point de vue économique, culturel et social sur l'ensemble des toute la région environnante qui s'étend le plus souvent au-delà des besoins des frontières cantonales. Les agglomérations seront donc appelées à en- agglomérations gager des fonds publics importants pour l'aménagement et l'exploita- tion d'infrastructures utilisées par l'ensemble du pays et contribue- ront ainsi de façon décisive au développement de tout leur bassin d'in- fluence. La Confédération s'emploie à assurer une meilleure prise en compte tout à la fois du poids et des besoins des villes et des agglomé- rations dans le cadre d'une politique régionale et à encourager celles- ci dans leurs efforts en vue d'améliorer la coordination de leur déve- loppement urbain. Par la réforme du système de péréquation finan- cière et l'harmonisation du financement des transports, elle soutien- dra les efforts des villes et agglomérations pour obtenir des commu- nes partenaires au niveau régional une juste compensation des presta- tions qu'elles offrent en tant que centres. Ne pas déplacer En raison de leur densité élevée, les agglomérations ont des problè- les problèmes mes environnementaux plus importants que les espaces ruraux. Ré- environnemen- duire ces phénomènes afin d'améliorer la qualité du cadre de vie dans taux des les zones densément urbanisées est une exigence prioritaire qu'il con- agglomérations viendra toutefois de réaliser par des mesures prises à la source et non pas par le déplacement (plus rentable à court terme) des émissions dans des zones périphériques encore peu exposées ou en milieu rural. Afin d'éviter de tels déplacements, .la Confédération tiendra compte du fait que ceux-ci ne se posent pas de la même manière dans les agglomérations et dans les zones rurales, en transposant de manière différenciée les objectifs du droit de l'environnement. 590

Pôles de Dans le tissu densément bâti des agglomérations, les transports pu- développement blies sont prioritaires - pour des raisons liées à la qualité de la vie, à dans les l'exiguïté du territoire et à la concentration de la demande de trans- quartiers ports. Afin de développer des transports urbains respectueux de l'en- proches des vironnement, la Confédération et les CFF soutiendront la transforma- gares tion des quartiers proches des gares et des stations de RER pour faire de ces noeuds de transfert modal des centres d'implantation de servi- ces centraux, notamment ceux du secteur tertiaire public et privé for- tement tributaire des transports. Ils élaboreront à cet effet avec les agglomérations, les communes et les milieux économiques des plans visant une utilisation plus efficace et plus attrayante du potentiel que

représentent les terrains et les bâtiments fédéraux existants. Veiller à la Lorsque'elle sera appelée à construire, à aménager ou à exploiter des qualité du constructions ou installations dans les agglomérations, la Confédéra- milieu bâti lors tion cherchera à rendre plus fonctionnels les secteurs très denses, uti- de l'implanta- lises pour l'habitat ou les places de travail. Elle s'efforcera notam- tion des ment de promouvoir dans les agglomérations un aménagement et un constructions urbanisme de qualité et veillera à l'utilisation mesurée du sol. La Con- fédérales fédération créera ainsi les conditions nécessaires à une utilisation rationnelle des fonds publics et à une amélioration durable de la qualité du cadre de vie dans les zones fortement urbanisées. La construction L'encouragement fédéral de la construction et de l'accession à la pro- et la propriété priété de logements devrait lui aussi être mieux intégré dans les tâches de logements en de l'organisation du territoire. Par un soutien ciblé aux mesures de faveur de • rénovation à l'intérieur des zones déjà urbanisées, par une aide aux l'organisation mesures judicieuses de densification et de mixité des utilisations et au du territoire choix de sites appropriés du point de vue de l'aménagement du terri- toire, l'encouragement de la construction et de l'accession à la pro- priété de logements pourra être davantage axé sur les grandes lignes du développement souhaité de l'organisation du territoire.

E. 44

Promouvoir l'espace rural Nouvelle Jusqu'à présent, la politique régionale était surtout tournée vers le orientation de passé et visait principalement à réagir aux mécanismes responsables la politique des disparités économiques. Désormais, elle s'attachera moins à cor- régionale: riger après coup des incidences spatiales indésirables qu'à réduire les réagir moins ... effets des adaptations structurelles ou des réformes devenues néces- saires dans les politiques sectorielles. Il s'agira par conséquent de mettre davantage en valeur des potentiels existants et de soutenir les projets porteurs de développement, ceci afin de rendre les aides publiques plus efficaces. 591

... et agir à une Parallèlement il faudra revoir la répartition des tâches entre les diffé- autre échelle rents niveaux de l'Etat. Les petites régions qui ont jusqu'ici fait l'ob- jet de la politique régionale en Suisse ne correspondent plus aux uni- tés territoriales qui se livrent aujourd'hui une concurrence acharnée au niveau international. Cette compétition se joue entre de grandes régions de la taille de plusieurs cantons suisses. Par souci d'efficacité, la Confédération devra réorienter sa politique régionale en l'axant davantage sur ces grandes régions. Elle accordera une importance de premier plan à la coordination de ses politiques sectorielles afin de préserver l'égalité des conditions de vie dans toutes les régions du pays et de renforcer la position économique de la Suisse. En revan- che, la politique régionale envers les petites régions sera menée da- vantage par les cantons et sous leur responsabilité, sans que la Confé- dération ne se libère toutefois des obligations financières qui lui in- combent. Renforcer En coordination avec la politique régionale, la Confédération désire l'autonomie donner plus de liberté aux cantons en matière de péréquation finan- des cantons et cière. Les parts des cantons aux recettes fédérales - qui sont fonction des régions par de leur capacité financière - devraient être augmentées et l'équilibre la refonte du ne devrait ainsi plus reposer sur une répartition différenciée des sub- système de ventions fédérales - elles aussi déterminées par la capacité financière péréquation des cantons. Le but est d'accorder plus de liberté aux cantons en ce financière qui concerne l'engagement des moyens financiers. Pour renforcer le principe de subsidiarité, il conviendra également de développer des systèmes de péréquation aux niveaux interrégional et régional. Afin de

maintenir pour l'ensemble du pays des conditions de vie équivalentes, il est de première importance de favoriser, dans les limites de l'autonomie politique et socioculturelle, la décentralisation concentrée des équipements et des services publics dans les zones rurales. La péréquation financière devra pouvoir bénéficier aux zones à faible capacité financière, et ce notamment pour y garantir les équipements de base. Améliorer la L'intégration au réseau de villes suisses des centres de petite ou de desserte des moyenne importance des zones rurales et des zones de montagne est centres une condition essentielle pour favoriser une décentralisation concentrée de l'urbanisation. Elle permettra d'assurer entre les diverses régions du pays une qualité de la vie sociale, économique et culturelle équivalente et jouera, à cet égard, un rôle important pour la cohésion nationale. En tant qu'éléments du réseau de villes, les centres des zones rurales devront être reliés entre eux ainsi qu'aux centres de plus grande taille. A cette fin, la Confédération, grâce au projet Rail+Bus 2000, améliorera la desserte des centres régionaux et l'intégration des transports publics régionaux au réseau ferroviaire national. 592

jc ... et renforcer Dans les centres régionaux des zones rurales, l'attractivité pour la localisation d'entreprises pourra être préservée, voire améliorée, par la présence d'établissements de formation et de perfectionnement. A cet effet, par ses instruments de politique régionale, la Confédération encouragera dans les zones rurales la collaboration en vue de la mise en place et de l'utilisation optimale des équipements nécessaires et elle soutiendra ces efforts. Améliorer La qualité des transports régionaux est essentielle pour le maintien de l'efficacité de la structure décentralisée de l'urbanisation et pour assurer l'attractivité : transports des régions périphériques comme lieux de travail. La Confédération régionaux poursuivra sa politique de soutien aux transports publics régionaux, mais recherchera, en raison de la précarité des finances publiques, de nouvelles solutions pour leur financement et leur organisation. Pour la desserte des territoires ruraux où la densité de population est faible et le développement simultané du réseau ferroviaire et du réseau routier n'est pas justifié, elle aidera, dans les limites de ses possibilités, les cantons à créer dans les centres régionaux des noeuds de transfert modal. Par une politique coordonnée des transports, elle encouragera un traitement différencié des besoins de mobilité et l'aménagement de systèmes de transports régionaux efficaces en milieu rural. Grâce à l'harmonisation du financement des transports, elle élargira la marge de décision ainsi que la responsabilité des cantons quant au développement du trafic régional. Protection de la Afin d'assurer une plus grande cohérence dans l'accomplissement des nature et du tâches à incidences spatiales de la Confédération et des cantons, la paysage: pensée Confédération fixera, dans le cadre d'une conception fédérale, les buts, de manière les principes et les mesures d'encouragement de la protection de la globale... nature et du paysage. Cette conception guidera les efforts visant à promouvoir un entretien et une exploitation durables du paysage allant au-delà des simples mesures conservatoires touchant surtout des secteurs pour la plupart isolés les uns des autres. ... et mise en Le droit fédéral prévoit la possibilité de changer l'affectation des bâtiments lors de réaffectations désaffectés par l'agriculture et situés en zone agricole lorsque constructions cela ne porte pas atteinte aux fonctions du paysage. Lorsqu'elle envisagera la réalisation d'un projet, la Confédération examinera systématiquement s'il est possible de tirer parti de constructions et installations existantes ou de saisir cette opportunité pour restaurer les caractéristiques naturelles du paysage. Grâce au choix de sites et de tracés destinés aux infrastructures judicieux du point de vue de la protection de l'environnement et de l'utilisation rationnelle du sol, elle s'efforce, dans le cadre de l'examen des demandes de concession, d'autorisation

ou de subvention, de réduire les besoins d'espace et la charge exercée sur la nature et le paysage. 593

Une exploitation durable - La Confédération aide l'agriculture et la sylviculture en pleine mutation à s'orienter vers une production plus concurrentielle, mais également plus respectueuse de la nature et du paysage, allant dans le sens d'un développement durable. Par les subventions qu'elle accorde pour les prestations d'intérêt général fournies par l'agriculture en vue d'une compensation écologique, la Confédération améliorera les conditions de production de l'agriculture suisse dans un marché agricole en voie de libéralisation. ... suppose la La protection des bonnes terres cultivables reste, malgré l'augmentation de la productivité et les excédents de production, une mesure prioritaire. Cette tâche prendra d'ailleurs de plus en plus d'importance en raison de la disparition des terres cultivables à l'échelle planétaire (érosion, salinisation, surexploitation, effet néfaste de l'ozone sur les rendements, croissance de la demande de biens alimentaires pour une population mondiale en augmentation) et en raison des incertitudes sur l'évolution du climat. Face aux différents besoins en présence, la Confédération donnera, dans le cadre de la pesée des intérêts, la priorité à la sauvegarde des terres cultivables. Maintenir une agriculture de montagne viable est une garantie essentielle de la stabilité naturelle des régions alpines. La préservation et le développement de l'attractivité touristique de ces régions sont eux aussi tributaires des prestations des agriculteurs qui entretiennent le paysage. Dans le cadre de sa politique agricole et régionale, la Confédération améliorera les conditions d'existence des agriculteurs de montagne en leur versant une compensation pour les prestations d'intérêt général qu'ils fournissent et en soutenant les activités susceptibles de leur apporter un revenu complémentaire dans la région. Dans l'intérêt de la préservation durable de l'attrait touristique et d'une promotion de la Suisse comme destination basée sur la qualité, l'offre touristique devra être définie de manière judicieuse et prendre en compte les besoins du marché. La Confédération devra, dans les mesures et les décisions qu'elle prend en la matière, respecter davantage les données naturelles ainsi que les sites et les paysages. 594

E. 45

Intégration dans l'organisation du territoire au niveau européen - Le succès de la Suisse comme lieu d'implantation d'entreprises dans le réseau de villes du contexte européen dépend largement de l'intégration optimale de la Suisse au réseau européen de transports, d'énergie et de communication. La Confédération doit donc s'employer à favoriser le rattachement de notre réseau de trains Intercity au réseau européen à grande vitesse et à renforcer les possibilités de développement des aéroports suisses pour les vols européens et intercontinentaux.

Encouragement - C'est au niveau des régions, dans le cadre de la coopération des efforts des cantons, des régions et des villes en vue de coordonner, donner leurs objectifs de développement et leurs mesures d'aménagement, que se concrétise déjà dans presque toutes les régions frontalières une intégration européenne à petite échelle. La Confédération a pour objectif, eu égard au principe de subsidiarité, de favoriser ce type de relations avec les Etats voisins. L'initiative INTERREG de l'Union Européenne, qui vise à encourager la collaboration transfrontalière avec les pays non membres, offre aux régions frontalières suisses la possibilité de participer à ces nouvelles formes de coopération. En soutenant ces

efforts d'intégration à l'échelle régionale, la Confédération entend faciliter un développement rationnel et judicieux des diverses zones frontalières. Collaboration La pression croissante que la civilisation moderne exerce sur l'environnement a des effets négatifs sur le cadre de vie et l'espace économique de notre pays. Nombre de problèmes liés aux charges qui menacent les bases naturelles de la vie et les écosystèmes nécessaires à l'environnement de la flore et de la faune, par exemple dans l'Arc alpin, ne pourront être résolus que grâce à la coopération internationale et la prévention transfrontalière. La collaboration européenne en matière d'aménagement du territoire permettra en effet de prévenir et de mieux gérer les problèmes d'environnement. Dans ce cadre, la Confédération accordera une signification toute particulière au principe du développement durable en matière de gestion des ressources naturelles. 595

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Rapport sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse du 22 mai 1996 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1996 Année Anno Band 3 Volume Volume Heft 34 Cahier Numero Geschäftsnummer 96.038 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 27.08.1996 Date Data Seite 526-595 Page Pagina Ref. No 10 108 725 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.