

Développement territorial en panne

Autor(en): **Jaggi, Yvette**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Tracés : bulletin technique de la Suisse romande**

Band (Jahr): **135 (2009)**

Heft 20: **Transports, réseaux, territoires**

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-99785>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Développement territorial en **panne**

Lourd héritage que celui laissé à la fin de l'an passé par Pierre-Alain Rumley, lorsqu'il a quitté la direction de l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Il a mis en consultation la révision de la loi sur l'aménagement du territoire.

Le Neuchâtelois a rejoint l'exécutif de Val-de-Travers, troisième ville de son canton, née le 1^{er} janvier dernier de la fusion de neuf communes. C'est juste avant de se lancer dans cet exercice de terrain que Pierre-Alain Rumley a reçu du Conseil fédéral l'autorisation de mettre en consultation son projet de loi fédérale sur le Développement territorial (LDTer, 86 articles), destinée à remplacer la loi de 1979 sur l'Aménagement du territoire (LAT, 39 articles)¹.

Cette procédure, terminée à la mi-avril dernier, a confirmé avec une netteté glaciale le diagnostic présumé: mort dans l'œuf. Résultat sans surprise, puisqu'enregistré dans un domaine de compétence cantonale prépondérante, où le législateur fédéral a toujours peiné. On se souvient que son premier projet de 1974, fondé sur un article constitutionnel voté en septembre 1969, n'a pas survécu au référendum de 1976. Remis sur le métier, le texte a finalement abouti en juin 1979. Après trente ans de régime LAT et d'urbanisation accélérée, il devient donc urgent de mettre en discussion un projet de loi qui épuise cette fois l'étroite marge de compétence fédérale en matière d'aménagement du territoire, à peine élargie par la nouvelle Constitution fédérale de 1999.

L'administration a prudemment annoncé la couleur dans un premier rapport adressé en 1996 aux Chambres fédérales sur les grandes lignes de l'organisation du territoire; d'où il ressortait que les préoccupations de la Suisse urbaine pourraient mériter – enfin – une certaine prise en considération. Pour un langage moins timide, il aura fallu attendre le Rapport 2005 sur le développement territorial que le directeur Rumley a jugé bon de faire signer par « les collaboratrices et les collaborateurs de l'ARE ». Puis il a tenu à l'expliquer lui-

même dans une dizaine de forums régionaux, dont l'écho a été démultiplié par leur mise en ligne. Sans compter l'appui d'un excellent quintet d'experts internationaux de l'OCDE, accordé en 2007, du temps où les recommandations formulées par cette organisation passaient pour pertinentes, y compris quand elles préconisaient une réforme du fédéralisme d'exécution en vue de lever les blocages mutuels entre les différents niveaux institutionnels censés collaborer.

Cette belle conjugaison de patiente information et d'avis encourageants n'aura en définitive pas servi à grand chose. Les cantons veulent conserver toutes leurs prérogatives en matière d'application et d'interprétation des principes généraux fixés par la Confédération pour l'harmonisation des plans directeurs des 26 territoires helvétiques. Les partis se prononcent pour le renvoi du projet de LDTer à son auteur, soit en vue d'une révision à la baisse de ses ambitions réglementaires (PLR, PDC, UDC), soit pour une prise en compte plus sérieuse des objectifs d'un développement territorial vraiment durable (PS, Les Verts). Côté organisations, cela va du rejet catégorique (economiesuisse, usam, Union suisse des paysans, ASTAG) à l'adoption conditionnelle, liée à diverses modifications, modestes (equiterre) ou plus fondamentales (Union des villes suisses). Les milieux professionnels de l'aménagement du territoire et de la construction, tels l'ASPAN, la COSAC, la FSU, la SIA ou l'UPIAV, reconnaissent la nécessité de procéder à une révision de la LAT mais se montrent divisés sur l'ampleur et les modalités des modifications à envisager. En revanche, ils tombent tous d'accord pour demander qu'une base légale claire soit enfin donnée à la formation et à la recherche en matière d'aménagement du territoire.

Accessibles sur le site de l'ARE depuis le 18 septembre, les 68 pages du Rapport rendant compte des résultats de la consultation sur le projet de LDTer sont d'une lecture passablement déprimante. On n'y décèle aucune projection motivante pour l'avenir du territoire, aucune aspiration sinon au statu quo et à la préservation d'intérêts locaux ou catégoriels. Comme si la coexistence de 26 systèmes largement autonomes pouvait assurer à long terme une bonne gestion des

¹ Ce texte prolonge et actualise un article paru sous le même titre le 28 avril 2009 dans le journal en ligne *Domaine public*, <www.domainepublic.ch>.

Fig. 1 : Enquête photographique fribourgeoise 2008, Bulle
(Photo Yves André, @yves-andre.ch)



surfaces utiles réduites de l'un des plus petits et précieux sols nationaux du continent.

Au total, sur les 275 prises de positions reçues, seules 48 approuvent la forme et le sens général de la révision totale proposée. Elles ont pour signataires deux demi-cantons (BS et NW), deux partis (Les Verts et les Evangéliques suisses), une commune (Belmont-sur-Lausanne), 17 associations diverses (de l'Asloca à l'Union des transports publics en passant par le Groupement pour les régions de montagne, Metropole Suisse et le Centre NIKE) ainsi que 26 organisations regroupant les milieux de l'élevage chevalin et du sport équestre, particulièrement attentifs aux alinéas concernant les constructions et installations liées à l'agriculture.

En face de cette troupelette de partisans, on trouve une cinquantaine de participants à la consultation qui refusent purement et simplement d'entrer en matière sur une révision totale : huit cantons (dont Zurich, Zoug, Genève, le Valais et le Tessin), trois grands partis (PLR, PDC et UDC) ainsi que les principales organisations faitières de l'économie (agriculture, industrie, arts et métiers, finance).

Au vu des forces en présence, le Conseil fédéral n'avait pas le choix : il a donc renoncé à un projet de révision totale qui semble d'ailleurs avoir été surchargé comme pour un test de résistance manifestement trop bien réussi. Ce mois d'octobre encore, le gouvernement devrait décider du contenu, minimal ou un peu plus ambitieux, qu'il compte donner à la première des révisions partielles. Lesquelles vont sans doute se succéder dans les années à venir, dans un ordre aléatoire et peu prometteur de cohérence.

Mais il y a une autre échéance inscrite au calendrier politique fédéral. En février 2010, le Conseil fédéral doit impérativement présenter son message aux Chambres à propos de l'Initiative populaire pour le paysage déposée en août 2008 appuyée par 110 000 signataires. Le retard pris par la révision de la LAT l'empêche de fonctionner comme contre-projet indirect. Reste à déterminer l'opportunité de présenter une alternative en bonne et due forme à une initiative qui pourrait à défaut connaître un bel avenir politique et populaire. Pour le coup, les gros enjeux des zones à bâtir et du droit

foncier rural, qui motivent en réalité les opposants au projet de LDTer, risquent d'être tranchés dans le sens qui leur fait le plus horreur, celui d'une occupation mieux réglementée et plus dense du territoire, plutôt que son mitage et le morcellement du paysage. Avec en prime une suspension pendant vingt ans de la création de nouvelles zones à bâtir, pour se donner le temps d'exploiter les possibilités de construire déjà existantes en surnombre.

Pour compléter le tableau des dossiers à risque, il faut rappeler que la question des résidences secondaires reste posée. Les deux initiatives d'Helvetia Nostra sont au programme des votations 2010, tandis que l'abrogation de la loi Koller est toujours suspendue à des mesures promettant une meilleure coordination entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire.

Enfin, le grand Projet de territoire suisse, inscrit dans le défunt projet de LDTer, va devoir assurer sa propre défense. Cette « piste vers un développement territorial durable » ouverte par Pierre-Alain Rumley figure au programme de Maria Lezzi, qui lui a succédé en juillet dernier à la tête de l'ARE où elle aura trouvé moult chantiers en panne.

En toile de fond de tous ces problèmes, on retrouve les deux constantes qui pèsent depuis des décennies sur la politique suisse de développement territorial. Le fédéralisme d'une autre époque tout d'abord, qui s'accroche au pouvoir souverain des cantons, y compris quand les limites de leurs territoires institutionnels sont continuellement débordées par les espaces fonctionnels. La négation de la Suisse urbaine ensuite, certes moins catégorique désormais mais toujours bien ancrée dans les têtes, où la ville compacte et densifiée, reconnue à tous points de vue souhaitable, peine à s'imposer face au charme des espaces ruraux, même mités.

Entre résistance fédéraliste et urbanophobie persistante, une véritable politique fédérale du développement territorial a d'autant plus de peine à se frayer une voie que ces oppositions philosophiques, pour ne pas dire idéales, recouvrent en réalité des intérêts matériels bien tangibles.

Yvette Jaggi, Présidente EUROPAN-EUROPE
yjaggi@citycable.ch