

Aménagement du territoire : chère patrie, quo vadis?

Autor(en): **Ribi, Rolf**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue suisse : la revue des Suisses de l'étranger**

Band (Jahr): **37 (2010)**

Heft 1

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-913034>

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.

Chère patrie, quo vadis?

En Suisse, l'aménagement du territoire devient une affaire politique. Un nombre croissant de nos compatriotes s'inquiètent du bétonnage et du mitage de la Suisse, évolution générale à laquelle de nouvelles initiatives populaires entendent d'ailleurs mettre un terme. Car aussi longtemps que l'aménagement du territoire restera pour l'essentiel la chasse gardée des cantons et des communes, il y a peu de changement à espérer. Mais ouvrir la question de l'aménagement du territoire au fédéralisme a un prix. Par Rolf Ribi

Commençons par un chiffre-clé, difficile à croire: en Suisse, 1 m² de terres cultivées est bétonné chaque seconde, soit 7,4 hectares par jour, plus de l'ensemble de la prairie du Grütli. Chaque année, ce sont pas moins de 2700 hectares qui partent en fumée, soit la taille du lac de Brienz, ou 32700 hectares tous les 12 ans, plus que le canton de Schaffhouse. Ce chiffre, qui est tiré du rapport sur l'aménagement du territoire 2005 établi par le Conseil fédéral, est toujours d'actualité.

Difficile en effet de ne pas remarquer les immenses grues dressées dans certains quartiers urbains et villages ou encore les vastes chantiers installés le long des routes nationales, témoignant partout en Suisse, et malgré la crise économique, d'une construction tous azimuts. Parmi les plus impressionnants, le nouveau quartier bernois Westside, ultramoderne, signé du célèbre architecte Daniel Libeskind, le nouveau quartier émergent de Zurich-Ouest, particulièrement attrayant, caractérisé par ses tours hautes de plus de 126 m situées dans l'ancien quartier industriel, ou encore les sièges sociaux dernier cri de dizaines de groupes internationaux situés sur l'Arc lémanique allant de Genève à Montreux, qui attire de très nombreux étrangers.

Mais les années, voire les décennies de construction incessante ont leur prix: la perte de terres cultivées et le morcellement progressif du pays. Le «Neue Zürcher Zeitung» parle de «mécontentement face à l'américanisation à grande échelle de notre petite Confédération». Le magazine «Beobachter» intitule même un article «Chère patrie, adieu!»

La Suisse, un territoire bientôt trop exigu? Notre pays compte aujourd'hui 7,7 millions d'habitants, un chiffre record, qui représente une augmentation de plus de 100 000 habitants par rapport à l'année dernière. D'ici à 2030, la population passera à 8,4 millions, selon l'Office fédéral de la statistique. L'accord

sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et les pays de l'UE maintient pour le moment la migration à un niveau élevé. Mais une chose est sûre: la superficie du pays, elle, ne grandit pas. Et si l'on retire des 4,1 millions d'hectares du territoire les lacs, montagnes et glaciers, il ne reste plus que 280 000 hectares (soit 7% de la surface du territoire) pour ses 8 millions d'habitants. Rien d'étonnant donc qu'à ce jour, le Mittelland suisse soit déjà la région la plus densément peuplée d'Europe.

«L'immigration est trop forte. Notre pays n'est pas en mesure d'accueillir aujourd'hui plus de 8 millions de personnes. Il en va en effet de l'État social, de notre propre infrastructure, de nos routes, du transport en commun et la construction d'habitations», affirme Peter Spuhler, conseiller national UDC. Et d'ajouter: «Nous nous heurtons à nos propres frontières.»

Morcellement du paysage

Le bétonnage et l'exploitation à outrance des terres cultivées, qui se poursuivent depuis des décennies, ont comme plus terrible conséquence le morcellement du paysage si cher aux Suisses. Certes, les jolis villages de campagnes et les petites villes aux maisons typiques, aux champs soignés et aux clochers ceints de vignobles n'ont pas disparu. Mais ces images idylliques sont de plus en plus ternies par la présence de constructions modernes: le moindre village possède son agglomération et sa propre zone industrielle, la moindre agglomération son temple de la consommation, ses garages et son centre de loisirs, le moindre site touristique une infrastructure et des maisons secondaires inoccupées. De nouvelles autoroutes et de nouveaux axes rapides mais aussi des réseaux de trains régionaux performants transforment progressivement le paysage en une immense agglomération s'étalant du lac de Constance au lac Léman.

Lukas Bühlmann, directeur de l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN), évoque un «enlaidissement rampant du paysage», une évolution semblable à la périphérie des grandes villes américaines ou françaises. Raimund Rodewald, de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage: «Lorsque les paysages subissent ce type de transformation, il perdent de leur qualité esthétique, de leur familiarité et de leur valeur reposante.»

Des causes tangibles

Comment avons-nous pu en arriver là? Comment expliquer la diminution des terres cultivées et le morcellement de notre espace? Les coupables: des causes tangibles mais aussi une politique d'aménagement du territoire défailante. Les presque 8 millions d'habitants que compte notre petit pays ont besoin de plus en plus de surface urbanisée: aujourd'hui, on compte en moyenne 400 m² de surface urbanisée par personne. Depuis des années, la superficie construite augmente nettement plus vite que la population. Raimund Rodewald: «La limite du supportable sera bientôt atteinte.»

L'augmentation du nombre d'habitants va de pair avec une hausse des exigences en matière de niveau de vie. Si aujourd'hui une personne a besoin de près de 50 m² de surface habitable, elle se satisfaisait de la moitié il y a 50 ans. Et que dire du rêve typiquement helvétique de la maison à la campagne? Pas moins d'un tiers de la croissance des zones d'habitation sur le territoire est imputable aux maisons individuelles: plus de 10 000 surgissent de terre chaque année. Les communes politiques mettent à disposition le terrain requis, espé-

Berne-Brünnen: les prairies et les terres agricoles parsemées de petits bosquets ont été remplacées ces dernières années par le centre commercial Westside, inauguré en 2008, situé entre l'autoroute et la rue de la gare. En arrière-plan, les lotissements bernois de Gäbelbach, Holenacker et Tscharnegut.

rant attirer les contribuables et créer des emplois. Benedikt Loderer, critique en architecture: «La maison individuelle est la meilleure façon de morceler le pays.»

Autre facteur ayant fortement marqué le développement territorial au cours de ces dernières années: l'augmentation du trafic routier et ferroviaire, due aux flux pendulaires et à la mobilité durant les moments de loisirs. Selon le rapport sur le développement territorial 2005 de la Confédération, «la croissance du trafic s'accompagne de trois types de nuisances: émissions sonores, pollution de l'air et morcellement du paysage». Les nombreuses autoroutes construites ces 50 dernières années (dont trois relient Berne à la Suisse romande) «ont transformé le pays dans des proportions inattendues» («Neue Zürcher Zeitung»). Les voies de transport rapide en asphalte et en béton nourrissent l'économie des communes et régions avoisinantes, génèrent de nouveaux projets de construction et augmentent le nombre de pendulaires. Dotés de réseaux Intercity et de trains régionaux attrayants, les transports en commun ont eux aussi favorisé le morcelle-

ment du territoire. Selon le rapport sur le développement territorial, «l'aménagement du territoire n'est pas parvenu à coordonner le développement des constructions et celui des transports».

Les vastes réserves de terrain à bâtir dans les communes ont fortement contribué au morcellement du paysage. Ainsi, trois quart environ des 220 000 hectares au total de zones à bâtir sont déjà entièrement construits, le quart restant est en grande partie raccordé aux réseaux, mais pas encore construit. Le terrain à bâtir non utilisé constitue une immense réserve qui pourrait couvrir les besoins en surface de 2,5 millions de personnes (si elle n'était pas située en zones périphériques). Si la loi sur l'aménagement du territoire exige des communes qu'elles maintiennent ces réserves à un faible niveau, et les planifient pour 15 ans au maximum, bon nombre d'entre elles font précisément le contraire: elles conservent souvent d'énormes réserves de terrain à bâtir, notamment dans les cantons ruraux. Des zones à bâtir supplémentaires sont également encore souvent autorisées dans les zones proches des

villes, permettant à ces dernières de poursuivre leur expansion.

Constitution et réalité

Si, chaque seconde, 1 m² de terre à cultiver disparaît, si le morcellement du pays se poursuit clairement, «si l'on consomme autant de terrain que s'il existait deux Suisse» («Tages-Anzeiger»), se pose dès lors la question de légiférer sur l'aménagement du territoire ou d'ancrer la question dans la Constitution. Suite au non en 1967 à l'initiative socialiste contre la spéculation foncière, le peuple et les cantons ont approuvé, en 1969, le nouvel article de la Constitution sur l'aménagement du territoire. Il s'agit de l'article 75, toujours en vigueur, selon lequel «La Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons.» La loi sur l'aménagement du territoire, soumise à votation populaire, a été adoptée en 1979 seulement, la première mouture ayant été ju-



gée «trop centraliste». Depuis, le système fédéral relatif à la politique suisse en matière d'aménagement du territoire repose sur les concepts et les plans sectoriels de la Confédération, les plans directeurs cantonaux et les plans d'utilisation communaux.

Et que dit à cet égard le rapport sur le développement territorial? «Le développement territorial de la Suisse des dernières décennies ne peut être considéré comme durable d'un point de vue constitutionnel.» Telle est aussi la conclusion du Conseil fédéral. Stephan Scheidegger, responsable juridique à l'Office fédéral du développement territorial: «Les objectifs constitutionnels en matière d'aménagement du territoire, à savoir l'utilisation mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire, n'ont pas encore été atteints, 30 ans après l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire.»

Non pas que la politique en matière d'aménagement du territoire ait échoué, explique Hans Weiss, ancien directeur de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage. «Sans aménagement du territoire, la Suisse aurait un autre visage. Lorsque l'aménagement du territoire a été pris au sérieux, que ce soit au niveau communal, cantonal ou fédéral, le paysage n'a pas été morcelé.» Pour Raimund Rodewald, de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage, l'utilisation modérée du sol visée par la Constitution est un bon objectif en soi. Le fait que la Confédé-

ration délègue sa mise en œuvre aux cantons et, ces derniers, aux plus de 2700 communes, lui semble davantage sujet à controverse. «La passivité des cantons et des communes a conduit à un désastre.» Ainsi en arrive-t-on à la cause première de ce malaise général: les communes, fortes de leur autonomie, créent de nouvelles zones à bâtir en vue de leur croissance. Les cantons brandissent leur souveraineté et, le plus souvent, laissent faire les communes; quant à la Confédération, elle accorde beaucoup de libertés aux cantons dans le cadre de l'autorisation des plans directeurs.

Nouvelles initiatives populaires

Le mécontentement du peuple grandit face au bétonnage du pays. En témoignent trois initiatives populaires proposées récemment, qui placent l'aménagement du territoire au centre des débats politiques de demain. Ce changement de mentalité s'explique en partie par un événement survenu il y a trois ans dans le petit village de Galmiz, dans le canton de Fribourg, et qui a marqué l'histoire de la protection du paysage en Suisse, selon Raimund Rodewald. A l'époque, l'entreprise californienne de biotechnologies Amgen projette de construire sur 55 hectares un grand site de production dans la zone agricole baptisée «Grosses Moos». Le canton de Fribourg décide alors sur le champ une mise en zone constructible du site, laquelle contrevient à la législation fédérale sur l'aménagement du territoire et au plan directeur can-

tonal approuvé par le Conseil fédéral. L'Office fédéral de l'aménagement du territoire (tel qu'il se nomme aujourd'hui) n'entreprend toutefois rien contre le projet de mise en zone constructible. Depuis, le nom de Galmiz évoque la plus récente erreur en matière d'aménagement du territoire.

A l'aide de deux initiatives populaires, la Fondation Helvetia Nostra, créée par l'écologiste Franz Weber, entend entraver la construction à outrance en Suisse. Franz Weber lance l'initiative populaire «contre la création effrénée d'implantations portant atteinte au paysage et à l'environnement», qui récolte 106 000 signatures, mais la retire ensuite, jugeant qu'elle allait dans la même direction que l'initiative pour le paysage proposée par des organisations de protection de l'environnement. La deuxième initiative populaire lancée par le célèbre écologiste activiste entend s'attaquer à un problème de longue date: les maisons secondaires très souvent peu utilisées, situées dans bon nombre de sites touristiques. L'initiative «pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires», qui a récolté plus de 108 000 signatures, entend limiter à 20% au maximum la part de ces résidences par rapport au nombre d'habitations. Le Conseil fédéral, qui redoute un arrêt factice de la construction dans les principales régions touristiques, souligne le caractère unilatéral de l'initiative, qui vise uniquement les communes et empêche de légiférer de manière globale. Le Parlement a rejoint la position



Pontresina: la vue en haut sur la région boisée, avec le chemin de randonnée et le panneau indicateur à l'est du village de Laret, date de 1999. Avec la construction de la digue de protection, le paysage a complètement perdu de son attrait (en bas).

Castasegna: les photos du haut, prises en 1996, montrent le village grison de Castasegna, avec la rivière de la Mera et l'ancien pont en pierres. Les photos du bas montrent le même village, trois ans plus tard, avec la nouvelle voie de contournement et sa partie couverte.

du gouvernement. Qui a dit que les résidences secondaires ternissaient nos paysages traditionnels?

Initiative populaire

L'initiative «De l'espace pour l'homme et la nature» – également baptisée initiative pour le paysage – a été lancée en 2008 par 16 associations de protection de l'environnement, à l'initiative de Pro Natura et de la Fondation de protection du paysage, et a récolté 110 000 signatures. L'initiative demande la modification de l'article 75 de la Constitution. Non plus de manière unilatérale, avec les communes, mais désormais main dans la main avec la Confédération, les cantons doivent mettre en œuvre les objectifs de l'aménagement du territoire. La Confédération, dont les pouvoirs doivent être renforcés, doit définir des principes et édicter des dispositions visant une urbanisation de qualité à l'intérieur du tissu bâti (bâti densifié) et la restriction de la construction dans le territoire non constructible. Et surtout, la surface totale des zones à bâtir ne peut être agrandie pendant 20 ans. Le moratoire sur les zones à bâtir constitue la pierre d'achoppement.

Le Conseil fédéral doit prendre position sur la question de l'initiative d'ici à février 2010. Il refuse catégoriquement l'initiative pour le paysage, faisant état de la révision actuelle de la loi sur l'aménagement du territoire. Maria Lezzi, de l'Office fédéral du développement territorial, n'est pas favorable

à un moratoire: «Nous misons sur des principes de planification plus clairs, un contenu minimal des plans directeurs cantonaux, des définitions plus précises des zones à bâtir et des nouvelles incorporations, mais aussi sur des sanctions plus efficaces.»

A Berne, l'initiative pour le paysage, née dans l'esprit d'écologistes, a quelque peu effrayé les personnes chargées de la question de l'aménagement du territoire. Le Conseil fédéral a répondu indirectement à l'initiative populaire en proposant une nouvelle loi sur le développement territorial, basée sur les points-clés suivants: les cantons doivent indiquer concrètement dans leurs plans directeurs comment ils entendent viser une urbanisation à l'intérieur du tissu bâti, et améliorer la qualité de l'urbanisation. Les zones à bâtir de grande taille doivent être ajustées dans un délai de 5 ans. Les propriétaires de zones à bâtir non construites doivent les faire construire, au risque sinon de voir les communes faire valoir leur droit d'achat sur de telles parcelles. La zone extérieure aux zones à bâtir (pour l'agriculture, la protection de la nature ou la détente) est désormais qualifiée de zone de terres cultivables (et non plus de zone agricole).

Le prix du fédéralisme

Ce projet de révision de la loi sur le développement territorial a été fortement débattu en consultation. Les directeurs cantonaux des travaux publics disent menacés «l'attribution de principe des cantons en matière

d'aménagement du territoire». Les agriculteurs voient dans la nouvelle zone de terres cultivables une menace pour leurs terres agricoles et leurs terres arables fertiles. Et surtout: avec ses 87 articles, ce projet de loi bien trop vaste ne prévoit aucune limite des zones à bâtir à l'échelle nationale. «D'un point de vue politique, nous devons tirer un trait sur cette révision totale de la loi», explique Lukas Bühlmann de l'Association suisse pour l'aménagement national. La Confédération élabore actuellement un projet de révision partielle de la loi, en réponse à l'initiative pour le paysage.

«L'État doit pouvoir contraindre les cantons à orienter leurs planifications sur les objectifs de l'aménagement national, et il doit être habilité à harmoniser les planifications de chaque canton.» Cette affirmation était déjà présente dans le message du Conseil fédéral adressé en août 1967 à l'Assemblée fédérale. Plus de 40 ans plus tard, Confédération et cantons continuent de s'affronter sur le terrain de la politique en matière d'aménagement du territoire, alors même que progressent le bétonnage et le morcellement du pays. L'aménagement du territoire paie donc le fédéralisme au prix fort.

DOCUMENTATION

Rapport sur le développement territorial 2005, édité par l'Office fédéral du développement territorial, Berne 2005. www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
Martina Koll-Schretzenmayr: Succès – échec? L'histoire de l'aménagement du territoire en Suisse, Zurich 2008. Buchverlag Neue Zürcher Zeitung. www.nzz-libro.ch
Centre de documentation www.doku-zug.ch

