

# Rapport 2005 sur le développement territorial

## Consultation

### Réponses au questionnaire de l'ARE

#### Question 1 : analyse

##### 1a) Quelle est votre appréciation de l'analyse des cinq thèmes abordés au chapitre 2 ?

- Urbanisation : pertinente.
- Agglomération : pertinente.
- Espace rural : pertinente.
- Utilisation du sol et des zones à bâtir : pertinente.
- Mobilité : pertinente.

##### 1b) Quels sont les aspects qui manquent dans l'analyse ?

Nous avons trouvé l'analyse très intéressante et bien rédigée. Cependant, la figure 16 est à manier avec précaution car le découpage selon les statistiques communales peut engendrer des incompréhensions, certaines communes pouvant ne pas "se reconnaître" selon cette typologie. La typologie qui est intéressante pour comprendre les différences d'enjeux et de problématiques ne doit pas être utilisée comme base pour accorder des moyens et mener des politiques différentes selon les communes.

De plus, le **secteur primaire** est inexistant dans l'analyse. Pourtant, l'agriculture et l'économie forestière ont un rôle essentiel à jouer tant dans le développement territorial que dans le développement durable. En ce qui concerne l'agriculture, nous rappelons que ses rôles sont définis, dans l'article 104 de la Constitution suisse. Le rapport cite la notion des paysages multifonctionnels, mais pas celle d'agriculture multifonctionnelle alors qu'elle joue un rôle essentiel dans l'entretien du paysage. L'agriculture est une utilisatrice importante du sol, mais elle fournit également un grand nombre de prestations essentielles au niveau des territoires. Elle entretient le paysage, elle maintient une vitalité dans l'espace rural, elle est présente également dans les espaces qui sont définis comme des agglomérations. Nous vous proposons d'intégrer ces aspects dans le rapport.

#### Espaces naturels

Il manque également dans ce chapitre une analyse de la disponibilité (quantitative, qualitative, en fonction des types de territoires) en espaces naturels. Le § 2.4.1 cite les espaces "verts et lieux de détente" mais il n'est proposé aucune analyse de ces espaces. Or, la disponibilité et la bonne répartition de ces espaces sont essentielles, tant d'un point de vue écologique (fonction écologique du paysage) que pour la qualité de vie en général de la population, voire pour le tourisme. La Conception "Paysage Suisse" stipule que "Dans l'accomplissement de leurs tâches, les services fédéraux compétents prennent en considération les objectifs sectoriels de la Conception "Paysage Suisse".

## Question 2 : le développement durable

### 2a) Que pensez-vous de la définition développement durable présentée au chapitre 3 ?

D'accord dans l'ensemble.

La définition générale du développement durable (p 57 et 58) nous paraît de qualité. Nous avons par contre quelque peine à suivre les liens qui sont faits entre celle-ci et les conditions énumérées page 59 ainsi que les critères et les indicateurs proposés aux pages suivantes. Cette transposition de la définition du développement durable en composantes pour le développement territorial nous paraît quelque peu réductrice d'autant qu'aucune explication n'est donnée sur les choix qui ont été faits pour définir la durabilité en fonction de la dimension territoriale.

De plus, nous constatons que la contribution de l'agriculture au développement durable est insuffisamment prise en compte; c'est pourquoi nous vous proposons quelques réflexions :

#### Contributions de l'agriculture au développement durable

Dans l'article 104 de la Constitution fédérale, les tâches de l'agriculture sont définies :

*"L'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement :*

- a. à la sécurité de l'approvisionnement de la population;*
- b. à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural;*
- c. à l'occupation décentralisée du territoire."*

Concrètement, par rapport au développement durable, le rôle de l'agriculture se décline de la manière suivante :

- La sécurité de l'approvisionnement de la population : l'agriculture fournit des aliments de qualité et en quantité à la société, dont la traçabilité est garantie professionnellement et légalement. L'activité économique qui en découle - production et transformation - est source d'emplois et contribue à la croissance économique.
- La conservation des ressources naturelles et l'entretien du paysage rural : l'agriculture fournit un cadre attractif pour les habitants, les entreprises et le tourisme. Ce paysage est une ressource essentielle pour le développement des activités du tertiaire, dont c'est le premier argument de vente. L'entretien du paysage assure une protection contre les dangers naturels. Mentionnons, par exemple, la fauche et la pâture de prairies en montagne qui réduit le risque de glissements de terrains et d'avalanches, les mesures de protection du sol. Par la fourniture de diverses prestations écologiques, elle contribue à préserver la biodiversité. L'agriculture fournit également, par cette fonction, des lieux de détente et de ressourcement, contribuant ainsi à la promotion de la santé.
- L'occupation décentralisée du territoire : cette fonction de l'agriculture a permis de garder des territoires ouverts jusque dans les territoires les plus éloignés des centres, et par conséquent le développement décentralisé de l'habitat. La présence d'une population paysanne dispersée a jusqu'à maintenant contribué au maintien d'un tissu social dans les espaces ruraux et les périphéries.

### 2b) Quels critères/indicateurs vous paraissent pertinents ?

Pas de commentaire particulier.

**2c) Quels critères / indicateurs vous paraissent non pertinents ?**

En ce qui concerne les conditions pour un développement territorial durable (page 59) :

- § 3.2. **Dimension sociale** : nous sommes surpris de constater que la dimension sociale est essentiellement centrée sur les pôles régionaux. Les critères et indicateurs proposés sont extrêmement axés sur l'urbain.  
Proposition : 3<sup>ème</sup> point : remplacer par "La qualité de vie est améliorée dans tous les types de territoires, ceci notamment par la vitalité du territoire, la qualité paysagère et urbanistique, etc."
- § 3.2. **Dimension environnementale** :  
Proposition : 2<sup>ème</sup> point : remplacer par "La fonctionnalité du paysage d'un point de vue écologique est assurée et les ressources naturelles telles que l'eau et le sol sont préservées".

**Indicateurs et critères**

L'indicateur "**Indice de qualité de vie**" qui apparaît dans le § 3.2.1 au critère 1, devrait être proposé pour tous les types d'espaces (soit notamment pour les critères 1, 2, 3, 8, 9).

La contribution de l'agriculture au développement durable ne se limite pas aux espaces ruraux périphériques. Dans les centres touristiques alpins, dans l'espace rural périurbain mais également dans les villes et agglomérations, l'agriculture reste une activité-clé dans la construction et la vitalité du territoire. Le développement territorial doit ainsi continuer de fournir des conditions claires et objectives pour que l'agriculture puisse assurer toutes ses fonctions dans l'ensemble du territoire.

Si nous devons proposer quelques exemples de critères et indicateurs permettant de concrétiser notre point de vue, ce pourrait être les suivants :

Critères	Indicateurs	Tendance pour la durabilité
§ 3.2.1 Maintien d'une zone agricole vivante et productive, intégrée dans le paysage socio-économique des agglomérations et des villes (développement d'une agriculture de proximité).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projets territoriaux intégrant les attentes des habitants, démarches de ventes directes, agritourisme, prestations de services diverses.</li> <li>• Nombre de plans d'aménagement tenant compte de la contribution de l'agriculture aux objectifs prévus.</li> </ul>	Augmentation.  Augmentation.
§ 3.2.4 Maintien d'un tissu social optimal dans les territoires ruraux périphériques.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre suffisant d'entreprises agricoles.</li> <li>• Nombre de plans d'aménagement tenant compte de la contribution de l'agriculture aux objectifs prévus.</li> </ul>	Maintien.  Augmentation.
§3.2.6 Vitalité du territoire.	Indicateurs à définir.	
§3.2.8 15. Mise à contribution des ressources naturelles non renouvelables.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de plans d'aménagement tenant compte de la protection des sols, des eaux souterraines et de surface.</li> <li>• Nombre de plans d'aménagement tenant compte de la protection et de la mise en réseau des biotopes.</li> </ul>	Augmentation.  Augmentation.

### Question 3 : scénarios "Suisse en 2030"

#### Avis sur les scénarios

- Scénario 1 et 2 : plutôt réalistes.
- Scénario 3 : plutôt peu réaliste.
- Scénario 4 : très peu réaliste.
- Scénario 1 et 2 : très peu souhaitables.
- Scénarios 3 et 4 : très souhaitables.

### Question 4 : projet territoire

#### 4b) Quel est votre avis sur :

- Stratégie générale : plutôt d'accord.
- Stratégies espaces urbains : 3 x plutôt d'accord.
- Espace ruraux périurbain : d'accord.
- Centre touristique alpin : plutôt d'accord.
- Ruraux périphériques : plutôt pas d'accord.

#### 4b) A quels aspects faudrait-il, à votre avis, attacher plus d'importance ?

##### Stratégies générales

Alors que la première partie du rapport est structurée de façon très systématique et agréable, nous avons, dès le chapitre 5, plus de difficultés à suivre votre cheminement. Les stratégies générales auraient dû être écrites en fonction du chapitre sur le développement durable (3). La logique que vous suivez, lettre A à G n'est pas cohérente avec le reste du rapport.

Dans la lettre B, vous parlez d'améliorer les conditions-cadres pour le développement d'activités annexes dans l'agriculture. Cela nous paraît extrêmement réducteur et nous osons croire que l'agriculture, dans son ensemble, peut apporter quelque chose notamment en contribuant au pôle économique du développement durable. Nous vous proposons de reformuler la phrase de la manière suivante : "amélioration des conditions-cadres pour le développement de l'agriculture et de ses activités annexes".

Nous sommes surpris de constater que la notion de "qualité de vie" est essentiellement abordée dans les espaces urbains (par exemple lettre D). Il devrait y avoir une lettre spécifique "qualité de vie" qui serait ensuite découpée comme la lettre F (renforcement des approches paysagères) en précisant, pour chaque espace, quelles seraient les mesures à prendre pour améliorer la qualité de vie.

Il est également surprenant que les "approches paysagères" (lettre F) se limitent à la dimension esthétique du paysage, ceci sans tenir compte de sa fonctionnalité d'un point de vue écologique, culturel et social. Ceci est très réducteur et ne répond pas aux exigences définies dans la Conception "Paysage Suisse". Nous proposons que la lettre F soit complétée avec des objectifs écologiques, notamment la garantie que le paysage soit fonctionnel d'un point de vue écologique (définition de priorités en matière de protection, de revitalisation, de mise en réseau, etc.).

Nous proposons aussi de rajouter une nouvelle lettre "H" avec des objectifs en matière de protection des ressources naturelles, notamment protection des eaux souterraines et de surface (par ex. espace requis pour les cours d'eau) et protection des sols.

### Stratégies spatiales

L'agriculture apporte des contributions spécifiques dans chaque type d'espace. Ces rôles doivent être précisés puis encouragés. Des objectifs en termes de nature, paysage et environnement doivent aussi figurer dans les propositions.

Ci-dessous, les propositions relatives à chaque type d'espace :

#### Les espaces urbains

Ce sont des espaces définis sur la base de statistiques. Dans les espaces urbains (agglomération, métropoles, réseaux des villes), l'agriculture a son rôle à jouer. Pourtant elle n'apparaît pas. Si nous prenons l'agglomération genevoise, 45 % du canton est en zone agricole. Mais rien n'apparaît sur ses rôles, les attentes de la société et les prestations qu'elle pourrait fournir. Pourtant, il nous paraît essentiel de présenter l'agriculture comme un acteur ayant un rôle à jouer dans ces espaces à forte densité de population. Pour chacun des espaces urbains, il serait utile de définir les différentes prestations que l'agriculture pourrait proposer en fonction des demandes/attentes prévisibles de la société. Un paragraphe sur l'agriculture pourrait par exemple très bien s'insérer après le passage "gouvernance métropolitaine". Les dimensions environnementales et de qualité de vie ne doivent pas être oubliées dans les projets urbains.

#### Centres touristiques alpins

Il faut éviter de considérer ces centres comme des espaces à vocation unique et de focaliser uniquement sur l'économie touristique. Ici aussi, l'agriculture a un rôle par exemple pour éviter la déprise, offrir des prestations agro-touristiques, entretenir le paysage, travailler pendant l'hiver dans les différentes entreprises touristiques de la région (paysan-ouvrier), etc. De plus, le paysage joue un rôle essentiel dans ces espaces. Le terme "préserver le capital paysage" est réducteur. Il convient d'assurer la fonctionnalité du paysage d'un point de vue écologique, ceci tout autant que sa valeur esthétique et culturelle.

#### Espaces ruraux périphériques

C'est le chapitre qui nous paraît le plus lacunaire. En effet, nous sentons fortement dans la rédaction que ces espaces vont être relégués au second plan. C'est le seul paragraphe où il est précisé qu'il sera "fait recours aux politiques fédérales" telles que la NPR, la PA 2011, la protection de la nature et du paysage, etc. Or nous le savons tous, ces politiques sont gravement menacées sur leurs bases financières. Reléguer la prise d'initiative, de responsabilités et les aspects financiers à ces politiques fédérales nous laissent songeurs. Nous sommes bien sûr persuadés que ces politiques fédérales ont leur rôle à jouer dans le développement de projets intercommunaux et qu'elles doivent être impliquées tant financièrement qu'au niveau des initiatives. Mais il est néanmoins surprenant que ce soit le seul paragraphe où il est précisé que les initiatives seront prises en charge par d'autres politiques. Au minimum, il devrait être indiqué dans le rapport, que l'ARE reprendrait l'initiative si un désinvestissement dans les politiques précitées empêchait tout développement coordonné dans les espaces ruraux périphériques. L'ARE devrait se voir attribuer le rôle de leader permettant d'assurer une cohérence entre les différentes politiques.

Nous tenons également à soulever que l'agriculture ne doit pas ici se limiter aux fonctions "d'occupation décentralisée" et de "conservation des ressources naturelles et entretien du paysage". La fonction première de l'agriculture reste, même dans une zone périphérique, celle de fournir des denrées alimentaires à la population. Pour ce faire, les initiatives visant à la mise en place de filières de transformation et de vente dans les zones périphériques doivent être encouragées. Dans ce paragraphe, des exemples de projets tels que présentés au chapitre 5.3.1 (projets d'agglomération et projets urbains) pourraient être adaptés à l'espace rural périphérique.

Dans ce chapitre, nous sommes étonnés de ne pas voir apparaître des objectifs en matière de délimitation de grands espaces naturels à vocation principalement écologique.

Enfin, nous formulons la même remarque sur l'importance du paysage que pour les centres touristiques alpins.

## 5. Mise en œuvre du projet territoire

### 5a) Quelle est l'appréciation de la nécessité d'agir dans les domaines suivants :

- Coopération : urgente.
- Cohérence : urgente.
- Instruments : urgents.

### 5b) Avez-vous des propositions personnelles à formuler ?

- Les plans directeurs cantonaux, régionaux et des agglomérations devraient prendre en compte les rôles et les nouveaux besoins afin de garantir sa bonne intégration dans un territoire dynamique et revitalisé.
- Afin de répondre aux multiples attentes, les entreprises agricoles doivent pouvoir bénéficier de plus de marges de manœuvre. Aujourd'hui, la définition de l'entreprise agricole reconnue par la Loi sur l'aménagement du territoire est celle qui provient de la Loi sur le droit foncier rural (article 7 LDFR). Cette définition est bien trop restrictive et devrait être retravaillée afin de tenir compte des rôles novateurs que la société désire voir remplis par l'agriculture.
- Nous proposons de créer un comité de liaison entre les 2 conférences tripartites "agglomération" et "espace rural" afin de garantir la cohérence des activités engagées avec les grandes lignes du projet territorial.
- Dans le chapitre 6.3, il est signifié que des projets novateurs développés dans les agglomérations ont été soutenus et ont permis de lancer une véritable dynamique. Nous souhaiterions que dans un avenir proche, les projets novateurs en milieu rural puissent bénéficier du même soutien que ceux dans les agglomérations afin de redynamiser ces espaces. La NPR désire déjà recentrer son soutien sur les centres/pôles économiques. Aucun développement territorial durable ne pourra être concrétisé si des énergies ne sont pas déployées pour soutenir l'espace rural.
- Il nous apparaît qu'une très forte coordination sera encouragée au niveau du plateau mais que les Alpes et les préalpes seront quelques peu laissées entre les mains des autres politiques publiques fédérales ce qui nous paraît pour le moins inquiétant. La NPR avait déjà pris l'orientation d'encourager/soutenir les centres économiques, le rapport de l'ARE propose d'intégrer les espaces urbains dans la LAT (ce qui est positif) mais la question se pose de savoir ce qu'il restera comme moyens financiers et comme énergie pour les espaces ruraux périphériques... ces derniers ne sont pas abordés dans le chapitre 6. Il y a des objectifs fixés au chapitre 5 mais pas de mesures réelles proposées dans le chapitre 6.
- Il serait nécessaire d'établir des priorités entre les mesures proposées.

- La cohérence et la coordination de l'utilisation des différents instruments proposés par les politiques sectorielles sont un enjeu important. Ceci nécessite d'innover, tant dans la mise en place de structures de concertation que dans l'élaboration de nouvelles démarches de travail, et ceci à divers niveaux :
  - la mise en place de structures de concertation et de coordination devrait être encouragée aux niveaux cantonal (plates-formes interservices), régional (association régionale de type région LIM, parc naturel régional, etc.) et local (commissions d'aménagement liant différents acteurs);
  - les structures régionales et locales ont un rôle essentiel à jouer : elles devraient promouvoir et animer la définition de véritables stratégies territoriales, définies de façon participative, puis accompagner leur mise en œuvre à travers des instruments existants (instruments de l'aménagement du territoire, de la politique agricole, etc.). Elles se placent ainsi comme des interfaces entre les niveaux cantonal, communal et les acteurs de terrain;
  - en ce qui concerne les démarches de travail, il faut privilégier l'élaboration de projets de territoire et les approches stratégiques. La réalisation de diagnostics territoriaux et la proposition de stratégies globales doivent être encouragées afin de coordonner les mesures, instruments de planification et instruments liés à des politiques sectorielles;
  - les méthodes participatives intégrant les populations concernées doivent être encouragées dans toutes les étapes de l'élaboration des projets de territoire, jusqu'à leur mise en œuvre, ceci tout en tenant compte des conditions-cadres définies à des niveaux supérieurs.

### 6. Plusieurs options pour une révision de la LAT

#### 6a) La révision est-elle nécessaire ?

Avis : oui très nécessaire.

#### 6b) Que pensez-vous des propositions de révision ?

D'accord sur tous les points.

#### 6c) Remarques concernant l'une ou l'autre de ces propositions. Avez-vous d'autres suggestions ?

Pour une véritable politique territoriale, une révision de la LAT est indispensable. Tout le territoire devrait être englobé dans cette législation. Un leadership de l'ARE sur le plan suisse devrait être assuré en n'oubliant pas les régions rurales et périphériques dans la mise en place de mesures territoriales efficaces et durables.