

# L'aménagement du territoire vu par l'UDC



**Document de fond de l'Union démocratique du centre UDC  
sur l'aménagement du territoire**

**Août 2012**

# Table des matières

<b>1. Aperçu.....</b>	<b>3</b>
1.1. Introduction .....	3
1.2. Aperçu des exigences.....	3
<b>2. Situation de départ .....</b>	<b>4</b>
2.1. Actualité.....	4
2.2. Exigences réalistes à la place d'utopies .....	4
<b>3. Faits et chiffres.....</b>	<b>4</b>
3.1. Utilisation du sol.....	4
3.2. Développement de la population .....	5
3.3. Développement, activité professionnelle .....	5
3.4. Augmentation de la surface habitable .....	6
3.5. La surface agricole sous pression .....	6
<b>4. Compétences.....</b>	<b>7</b>
4.1. L'aménagement du territoire est une compétence cantonale .....	7
4.2. Non aux interventions fédérales dans la politique d'urbanisation.....	7
4.3. Les besoins des régions doivent être respectés.....	7
<b>5. Il est urgent d'agir .....</b>	<b>8</b>
5.1. Principes de l'aménagement du territoire .....	8
5.2. A chaque région son droit d'aménagement du territoire .....	8
5.3. Protection et utilisation des sols .....	8
<b>6. Défis .....</b>	<b>9</b>
6.1. L'immigration provoque la dispersion de l'habitat .....	9
6.2. Densification des constructions.....	9
6.3. Construire en dehors des zones à bâtir.....	10
<b>7. Aménagement du territoire et politique d'infrastructure .....</b>	<b>10</b>
7.1. Energie .....	10
7.2. Transports.....	10
7.3. Agriculture.....	11
<b>8. Conclusion.....</b>	<b>11</b>
<b>9. Exigences .....</b>	<b>11</b>
<b>10. Annexe .....</b>	<b>13</b>

## **1. Aperçu**

### **1.1. Introduction**

Comment la Suisse doit-elle se développer à l'avenir en termes d'exploitation de l'espace et de construction? Cette question n'est pas récente. On y réfléchissait déjà au siècle passé. En 1955, certains milieux mettaient en garde contre une croissance urbaine incontrôlée et recommandaient de limiter la surface urbanisée. Aujourd'hui, soit près de soixante ans plus tard, les craintes exprimées à l'époque ne se sont pas vérifiées, mais la croissance démographique, l'immigration, le développement économique, la prospérité et avec elle les besoins croissants en surface de logement ainsi que la mobilité en forte progression n'ont pas réduit le malaise ressenti par la population face à l'aménagement du territoire et aux mesures prises, bien au contraire. De nombreuses initiatives, révisions de lois et d'ordonnances ainsi que de nouveaux concepts ont été lancés et en partie réalisés ces dernières années. Toutes ces propositions ont ceci de commun qu'elles visent à réduire la croissance moyennant de nouvelles réglementations. Ce flot législatif, mais aussi les résultats des diverses votations illustrent les incertitudes de la population face à cette thématique. Il serait trop simple d'expliquer cette situation par le contexte légal actuel et d'ignorer les efforts – même s'ils étaient parfois insuffisants – entrepris jusqu'ici dans ce domaine. Les avis des citoyennes et des citoyens doivent être pris au sérieux.

L'UDC s'est toujours engagée pour des dispositions raisonnables dans les débats sur les réformes de l'aménagement du territoire. Elle souhaite des solutions qui répondent si possible aux besoins de tous les milieux concernés. La préférence doit être donnée à des solutions pragmatiques par rapport à des mesures unilatérales qui défavorisent certaines régions ou violent des principes constitutionnels. Voilà la seule manière de rassurer la population et de s'engager sur une voie convenant à tous les groupes de la population qui ont des droits à faire valoir.

### **1.2. Aperçu des exigences**

Voici les principales exigences de l'UDC:

#### **Respecter le régime constitutionnel des compétences**

La Constitution attribue aux cantons la compétence d'aménager le territoire. Ce principe doit être respecté à l'avenir aussi. L'UDC rejette avec détermination le transfert sournois de compétences des cantons à la Confédération, de même que l'éviction des cantons et des communes de ce domaine politique. Les trois niveaux hiérarchiques doivent collaborer à droits égaux dans ce domaine et les mesures d'aménagement du territoire doivent être prises aussi près que possible des milieux touchés. Les concepts et projets, qui violent ce principe et qui minent le fédéralisme, doivent être combattus.

#### **Garantir la sécurité du droit**

L'un des critères centraux régissant l'application de nouvelles dispositions et réglementations est la garantie de la sécurité du droit et de la propriété privée. Si ces principes ne sont pas respectés ou si leur application est restreinte, on assistera forcément à de longues procédures et à des incertitudes dans l'application pratique dont pâtiront les régions et investisseurs concernés. Ces déficiences peuvent menacer le développement de toute une région. Il faut donner clairement la préférence aux solutions pragmatiques qui tiennent compte des désirs des milieux touchés.

#### **Stopper la perte de terres cultivables**

La surface agricole cultivable, notamment les surfaces d'assolement, doit être sauvegardée par des mesures adéquates. De nouveaux espaces habitables doivent en premier lieu être dégagés par un mode de construction plus dense ainsi que par la construction en hauteur et en profondeur. Des terrains à bâtir supplémentaires ne devront être pris que s'ils sont absolument nécessaires et uniquement sur des terres infertiles. La loi sur les forêts doit être adaptée de manière à ce que, d'une part, d'anciennes terres agricoles cultivables puissent être récupérées pour la production agricole et que, d'autre part, il soit possible de constituer de nouvelles surfaces agricoles. L'interdiction excessivement rigide du déboisement doit être assouplie de manière à ce qu'elle ne soit pas applicable à des cas dûment motivés. Enfin, la loi sur la protection des eaux doit être modifiée de manière à ce que la renaturation de cours d'eau ne provoque pas la perte de terres arables.

## **Admettre des possibilités de développement**

Les cantons et les communes doivent avoir la possibilité de se développer. Il faut donc leur offrir une marge de manœuvre suffisante pour leur permettre de mettre à disposition suffisamment de terrains à bâtir. Des limitations dans ce sens doivent être rejetées. Un contrôle de l'urbanisation "d'en haut", comme par exemple des règlements d'infrastructure ou des mesures qui défavorisent certaines régions, n'est pas tolérable. Conformément à la devise "à chaque région son droit d'aménagement du territoire", il faut développer des conditions-cadres taillées sur mesure et répondant aux besoins de toutes les régions.

## **Limiter l'immigration**

Principale cause de la croissance démographique et de l'augmentation des besoins de logements, l'immigration massive que connaît la Suisse doit être réduite. Toutes les mesures dans ce sens doivent être soutenues avec vigueur. Il faut mettre en place des réglementations contraignantes afin que la Suisse reprenne le contrôle de l'immigration. La limitation de l'immigration aux professionnels qualifiés est une condition essentielle à la sauvegarde de nos paysages et de notre culture.

## **2. Situation de départ**

### **2.1. Actualité**

Les votations populaires de cette année sont révélatrices. Jamais encore l'incertitude de la population face au thème de l'aménagement du territoire n'a été aussi grande qu'aujourd'hui. L'acceptation de l'initiative populaire fédérale sur les résidences secondaires et de l'initiative cantonale zurichoise sur le paysage cultivé, les nombreux projets pendants ou achevés, de même que les revendications sans cesse nouvelles dans le domaine de l'aménagement du territoire au niveau fédéral et cantonal sont autant d'indications claires et nettes que la population craint la disparition d'un paysage dont elle a l'habitude et que cette crainte la pousse même à accepter des projets excessifs et difficilement réalisables<sup>1</sup>.

### **2.2. Exigences réalistes à la place d'utopies**

Ce qui compte dans la poursuite de cette discussion, c'est de partir de chiffres et de faits établis et de formuler des revendications réalistes qui peuvent être concrétisées dans un espace de temps raisonnable. Au lieu de semer la panique et d'avancer des propositions, qui servent juste à se donner bonne conscience, mais qui n'offrent pas de solutions valables, il faut redonner un tour pragmatique à ce débat. En conclusion, il s'agit, d'une part, de respecter les dispositions constitutionnelles en vigueur et, d'autre part, d'offrir aux régions concernées des champs d'action qui leur indiquent comment elles peuvent se développer.

## **3. Faits et chiffres**

### **3.1. Utilisation du sol**

Les nombreuses utilisations et couvertures du sol suisse se répartissent en quatre catégories: surface urbanisée, surface agricole, surface boisée et surface improductive. La Suisse possède à peine 7% de surface urbanisée, 37% de surface agricole, 31% de surfaces boisées et 26% de surface improductive.<sup>2</sup> La surface urbanisée s'est constamment étendue ces dernières décennies, avant tout au détriment de la surface agricole.<sup>3</sup> Les deux

---

<sup>1</sup> Le dernier exemple en date est la révision de la loi sur l'aménagement du territoire de l'été 2012. Le projet approuvé par le Parlement exige un rezonage massif de terrains à bâtir. La totalité des réserves de terrains à bâtir est actuellement estimée à 33 612 hectares. Si la nouvelle loi est appliquée et que seules des réserves de terrains à bâtir pour les 15 ans à venir sont permises, la réserve actuelle devra être réduite de plus de la moitié et ramenée à 14 805 ha! (Source: ARE, étude Fahrländer.

<sup>2</sup> Source: BFS – Statistique de la superficie Suisse 2005. La surface urbanisée désigne les immeubles d'habitation et industriels, les routes, les espaces verts et lieux de détente ainsi que, dans la catégorie des surfaces urbanisées spéciales, les installations d'élimination et de recyclage, les dépôts et les chantiers. Par surface agricole, on entend les types d'utilisation suivants: vergers, vignes et jardins, prés et pâturages, terres arables et alpages. La surface boisée est couverte de forêts et buissons. La surface improductive, enfin, est faite de cours d'eau de toutes sortes, de zones arides, de rochers, de sable et d'éboulis ainsi que de glaciers et de névés qui, contrairement aux autres surfaces, ne peuvent être ni exploités, ni urbanisés, ni boisés, mais qui contribuent néanmoins à la création de valeurs économiques (tourisme, production énergétique, etc.).

<sup>3</sup> La notion de surface urbanisée peut susciter des confusions. Elle ne désigne pas seulement les zones d'habitation, de travail et d'infrastructure, mais aussi les espaces verts et les lieux de détente. On trouve au point IV de l'annexe à ce document la composition exacte des surfaces désignées par cette notion.

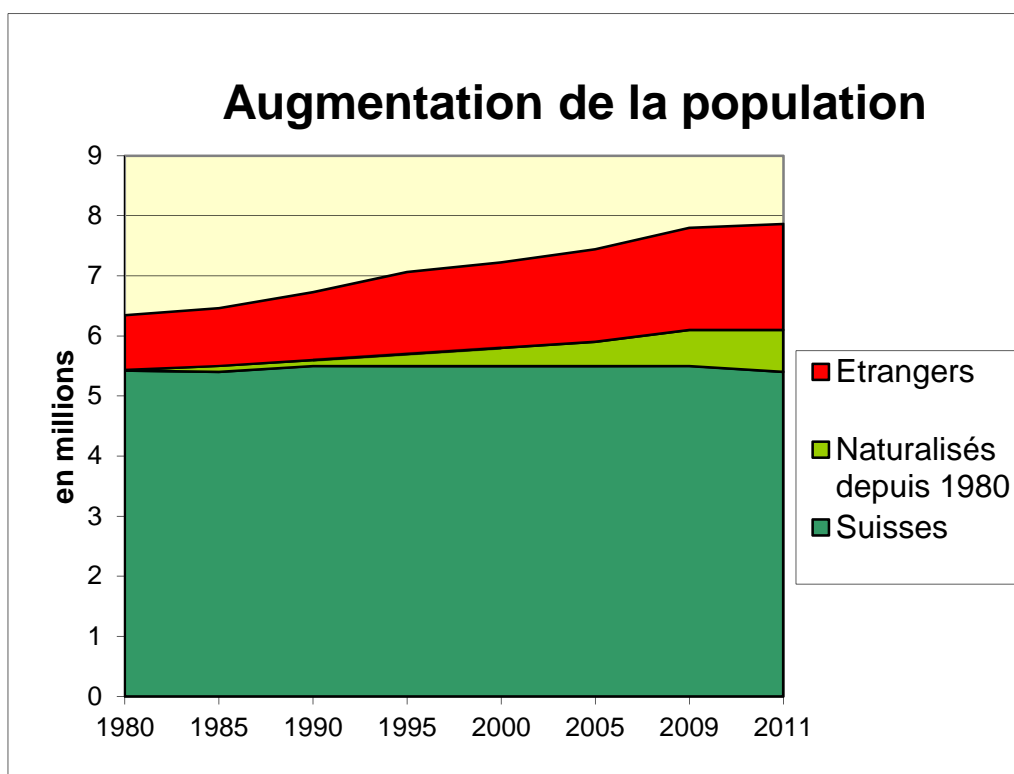
surfaces restantes – la forêt et la montagne – n'ont changé que faiblement. Voici la situation en chiffres:

#### Développement de l'utilisation du sol suisse entre 1979-2009<sup>4</sup>

Type d'utilisation	1979/85 en ha	1992/97 en ha	2004/09 en ha	Changement
Surface urbanisée	209'508	236'640	258'751	+ 23,5%
Surface agricole	1'207'192	1'170'440	1'146'494	- 5%
Surface boisée	877'173	889'831	892'190	+ 1,7%
Surface improductive	640'319	637'281	636'757	- 0,6%

### 3.2. Développement de la population

Comme cela a été relevé plus haut, les problèmes croissants relatifs à l'aménagement du territoire proviennent principalement du développement de la population. La Suisse a vécu une forte poussée démographique durant les trente ans écoulés. Le graphique ci-dessous indique que cette évolution est due presque exclusivement à l'immigration:



Source: OFS, ODM 2011

La limite des 8 millions d'habitants sera franchie cette année déjà. Si ce développement se poursuit au même rythme que jusqu'ici, il aura des effets massifs sur tous les domaines de la société, mais tout particulièrement sur l'aménagement du territoire.

### 3.3. Développement, activité professionnelle

Parallèlement à la croissance démographique, il y a eu une forte progression de l'activité professionnelle en Suisse. De nouveaux emplois exigent de nouvelles infrastructures, donc de la place supplémentaire.

Voici le développement de la population active selon les secteurs économiques 2000 - 2011 en mille: <sup>5</sup>

<sup>4</sup> Source: OFS – Statistique de la superficie 1979/85, 1992/97, 2004/09. Cette statistique contient les données de 23 cantons. Celles des cantons de St-Gall, des Grisons et du Tessin sont incomplètes et ne sont donc pas prises en compte dans cette comparaison.

<sup>5</sup> Source: OFS, Statistique des actifs 2011

Année	2000		2011	
Actifs	total	en pour-cent	total	en pour-cent
Secteur I (agriculture)	171	4,2%	167	3,5%
Secteur II (industrie)	1'045	25,4%	1'073	22,8%
Secteur III (services)	2'900	70,5%	3'474	73,7%

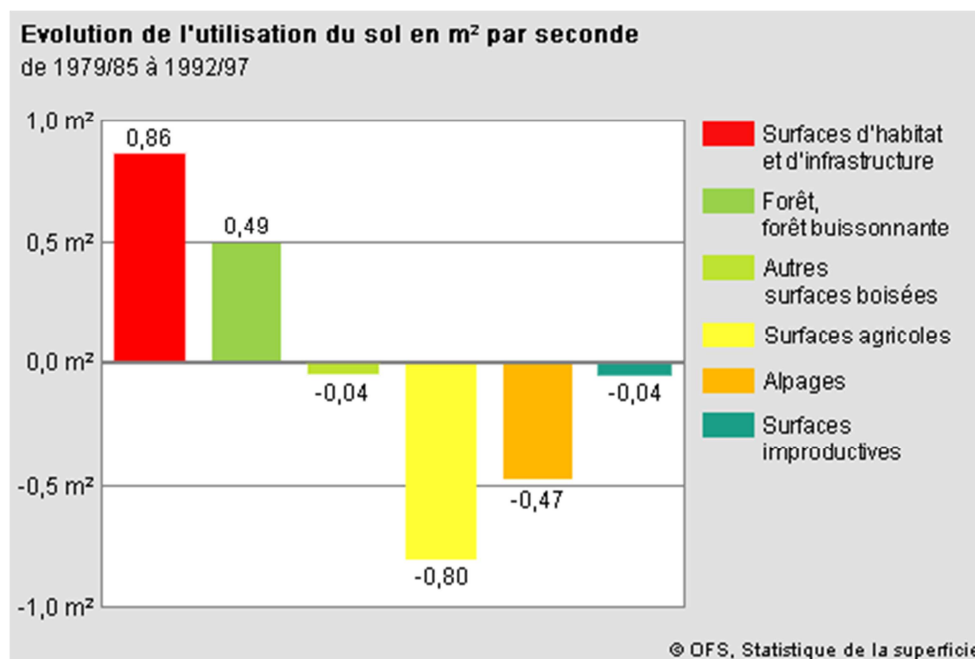
Il s'avère clairement que tant le premier que le deuxième secteur stagne, alors que le secteur des services continue de progresser fortement. Autre aspect intéressant de cette statistique: l'évolution de la part des étrangers aux actifs. Globalement, le nombre d'actifs a passé de 4,12 millions en 2000 à 4,71 millions en 2011. Près de 600 000 nouveaux emplois ont donc été créés. Durant cette même période, le nombre d'actifs étrangers a progressé de 974 000 à 1,32 million. Plus de la moitié des nouveaux emplois ont donc été occupés par des étrangers et sont donc le résultat de l'immigration qui s'est pour l'essentiel concentrée sur le secteur des services.

### 3.4. Augmentation de la surface habitable

On constate également une augmentation de la surface habitable par personne. Entre 1983 et 2007, la surface habitable par personne a augmenté de 34%. L'augmentation du niveau de vie, de même que la tendance aux familles et ménages de petite taille expliquent cette hausse qui, ajoutée à la forte croissance démographique, génère un développement dynamique. Une limitation de la surface habitable par personnes, comme le proposent certains services fédéraux, doit être clairement rejetée d'un point de vue libéral. Ce problème peut être résolu par d'autres mesures pratiques comme une augmentation de la densité des constructions en hauteur et en profondeur ainsi qu'un contrôle rigoureux de l'immigration.

### 3.5. La surface agricole sous pression

Le problème de fond de l'actuel aménagement du territoire est la perte croissante de terres agricoles cultivables qui réduit le degré d'auto-provisionnement de la Suisse, provoque la disparition de familles paysannes et augmente la dépendance de l'étranger. Le graphique suivant indique à quel point la perte de terres cultivables est dramatique depuis plusieurs décennies:



Contrairement aux allégations de l'office fédéral concerné, l'augmentation de la surface urbanisée n'est pas due à l'augmentation de la surface habitable par habitant et à la croissance de la mobilité, mais en premier lieu à l'immigration massive que subit la Suisse. Depuis 1990, la population résidente de la Suisse a augmenté de près d'un million d'habitants. Toutes ces personnes ont besoin non seulement d'espace habitable, mais aussi d'infrastructures, de ressources diverses et de zones de détente.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Cf. chapitre 3.1-3.4. et chapitre 7

L'étendue de la forêt étant en principe protégée par la loi (des déboisements ne sont possibles que dans d'étroites limites et les surfaces défrichées doivent être reboisées, si bien que la surface forestière ne diminue pas, mais au contraire augmente) et les surfaces improductives ne pouvant pas non plus être construites, la terre cultivable est la seule ressource permettant de faire de la place pour une population en forte croissance. Ce constat incite certains milieux et aussi la Confédération à modifier en leur faveur le régime des compétences de l'aménagement du territoire dans l'espoir de pouvoir ainsi mieux contrôler la politique d'urbanisation.

## **4. Compétences**

### **4.1. L'aménagement du territoire est une compétence cantonale**

L'art. 75 de la Constitution fédérale donne par principe aux cantons la compétence de régler l'aménagement du territoire. La Confédération n'a qu'une compétence subsidiaire. Ces dernières années, ce principe a été régulièrement remis en question par la Confédération. Tous les projets de lois et concepts proposés avaient pour objectif d'exploiter au maximum la compétence fédérale dans ce domaine. Il s'agit là d'une rupture avec un système qui a fait ses preuves et d'une mise à l'écart des cantons et des communes, mais ces atteintes au régime légal en vigueur ne semblent pas gêner l'administration fédérale.<sup>7</sup>

### **4.2. Non aux interventions fédérales dans la politique d'urbanisation**

Une politique d'urbanisation imposée d'en haut, comme cela est proposé par la Confédération, a de graves inconvénients. D'une part, elle viole la réglementation constitutionnelle des compétences, d'autre part, elle ignore les besoins variables des régions. Une mesure utile à une grande agglomération n'est pas forcément indiquée pour une région périphérique ou de montagne. Le risque est grand qu'une politique aussi unilatérale désavantage massivement certaines régions du pays en restreignant leurs futures possibilités de développement. La Confédération devrait bien plus intervenir dans les domaines de compétence qui lui reviennent et qui influencent l'aménagement du territoire, soit en particulier la politique d'immigration.

### **4.3. Les besoins des régions doivent être respectés**

L'autorité politique a le devoir de stopper ces tendances nuisibles. Il faut clairement faire comprendre qu'une politique d'urbanisation imposée d'en haut<sup>8</sup> est incompatible avec le fédéralisme suisse et que la Suisse, Etat fédéral, doit tenir compte de la diversité des besoins de ses régions. La méfiance latente des autorités fédérales face aux cantons est condamnable. Il faut prendre des mesures fermes et efficaces pour la contrer et pour faire respecter la réglementation constitutionnelle des compétences. Le but de cette politique doit être un développement harmonieux des régions en leur permettant d'exploiter leurs forces particulières. A côté des centres et agglomérations offrant un vaste éventail d'emplois et générant une forte création de valeurs économiques, les régions périphériques et de montagne possèdent elles aussi un potentiel de développement important et utile à tous. Elles peuvent assumer des fonctions essentielles notamment dans les domaines du tourisme et de l'approvisionnement alimentaire. Ces zones ne sont ni des "réserves", ni un second "Ballenberg" suisse.

---

<sup>7</sup> Le point V de l'annexe offre un aperçu des compétences de la Confédération, des cantons et des communes.

<sup>8</sup> Que l'on songe simplement au "Projet de territoire Suisse" qui veut orienter le futur développement de la Suisse en fonction des régions métropolitaines et quelques autres centres urbains.

## **5. Il est urgent d'agir**

Avant d'élaborer des solutions concrètes aux différents problèmes qui se posent, il convient de définir certains repères en fonction desquels s'orientera la future politique d'aménagement du territoire. Les points suivants sont essentiels du point de vue de l'UDC:

### **5.1. Principes de l'aménagement du territoire**

- Comme d'autres domaines, l'aménagement du territoire a besoin d'un certain nombre de repères. Ces derniers existent pour l'essentiel dans la loi et dans l'ordonnance actuelles. Des éventuelles difficultés pratiques doivent être réglées ponctuellement et dans le cadre du droit en vigueur. On renoncera en tout cas à des réglementations excessives, à des nouvelles directives ou des dispositions légales par anticipation.
- L'aménagement du territoire a besoin de certaines libertés et ne doit restreindre ni le développement des surfaces urbanisées, ni la garantie de la propriété, ni le libre choix du moyen de transport. Si des réglementations nouvelles ne répondent pas à ces exigences ou si elles comportent des risques d'incertitudes, il faut renoncer à ces réformes.
- Toute décision prise dans le domaine de l'aménagement du territoire doit répondre le mieux possible aux besoins de l'économie et de la population. En aucun cas on ne peut admettre que certaines régions, zones ou groupes professionnels soient défavorisés.
- D'une manière générale, les projets et réformes dans le domaine de l'aménagement du territoire ne doivent pas déclencher de nouvelles tâches et redevances ou de nouveaux impôts. Le dirigisme d'Etat, les mesures imposées d'en haut et les changements du régime des compétences doivent être rejetés absolument.

Partant de ces principes, on formulera les exigences suivantes concernant le développement futur du pays et de sa population:

### **5.2. A chaque région son droit d'aménagement du territoire**

Comme cela été relevé plus haut, les exigences, les besoins et les possibilités de développement changent d'une région à l'autre. Les régions périphériques et de montagne ont d'autres souhaits que les grandes agglomérations du Plateau suisse. Il convient donc de prendre en compte les spécificités régionales lors de chaque réforme légale. Aucune région ne doit être désavantagée ou privée de son potentiel de développement économique. Partant de ce point de vue, les idées et projets actuels lancés par la Confédération, comme le Projet de territoire Suisse ou celui des régions métropolitaines sont des concepts inaptes, car ils enlèvent aux régions périphériques et de montagne les moyens d'un développement économique et social indépendant. Les conditions-cadres de toutes les régions doivent être conçues de manière à permettre une croissance et une prospérité optimales.

Il est dangereux de vouloir imposer sa volonté à une région. Cette attitude est doublement néfaste: d'une part, elle menace le fédéralisme et la cohésion du pays, d'autre part, elle génère l'émigration et la déchéance économique dans les régions touchées. Pour ces raisons, toute mesure ayant des effets négatifs sur certaines régions particulières doit être rejetée et combattue d'emblée.

### **5.3. Protection et utilisation des sols**

La perte constante de terres cultivables constitue, comme constaté plus haut, l'un des principaux problèmes de l'aménagement du territoire. Cela fait trente ans que la surface urbanisée s'accroît au rythme d'un mètre par seconde, et cela exclusivement au détriment des terres agricoles. Il faut donc chercher en priorité à renforcer l'exploitation des terres agricoles et à stabiliser leur surface. Il n'est pas acceptable que la future croissance se fasse uniquement sur la base des surfaces agricoles. Ces dernières sont de surcroît menacées depuis quelques années par d'autres facteurs comme par exemple le renaturation forcée des ruisseaux et rivières.

Diverses démarches s'offrent cependant pour s'attaquer à cette problématique. Par exemple un assouplissement de l'interdiction de déboiser. Cette interdiction sous sa forme actuelle fait de la forêt une espèce de sanctuaire, si bien que la surface forestière ne cesse de s'étendre



depuis plusieurs décennies, et cela également au détriment de la surface agricole.<sup>9</sup> Or, dans les dernières propositions de la Confédération concernant l'aménagement du territoire, cette idée de protection est toujours présente, alors que le principe tout aussi important d'une exploitation rationnelle des forêts n'est abordé que marginalement et son rôle est minimisé. Il faudra à l'avenir adopter une vision globale, donc fortement assouplir l'interdiction de déboiser au lieu de procéder à des adaptations minimalistes. Ce même constat vaut pour la renaturation des cours d'eau. On ne rétablira le cours naturel d'un ruisseau ou d'une rivière que si cette intervention ne touche pas des terres agricoles.

## **6. Défis**

### **6.1. L'immigration provoque la dispersion de l'habitat**

L'aménagement du territoire sera soumis à d'importants changements dans les années et décennies à venir. La forte immigration augmentera encore la dispersion de l'habitat (mitage du paysage) et la perte de terres arables fertiles.<sup>10</sup> Actuellement, la Suisse subit une immigration nette de quelque 80 000 personnes par an, soit l'équivalent de la population de la ville de Lucerne et d'une croissance démographique de 1% par an. Si cette croissance se poursuit sans que la Confédération ne prenne des mesures de contrôle, la Suisse comptera près de 11 millions de personnes en l'an 2050<sup>11</sup>, une véritable explosion démographique qui augmentera massivement la pression sur l'espace habitable, la surface cultivable et les infrastructures et qui renforcera le mitage du paysage. Ce dernier est déjà très fort dans de nombreux cantons et l'immigration massive accélérera encore ce mouvement.<sup>12</sup> L'immigration doit donc être réduite par des mesures adéquates.

### **6.2. Densification des constructions**

Un autre moyen de ralentir le mitage du paysage est de densifier le mode de construction. A ce propos, il ne s'agit pas seulement du développement de l'habitat vers l'intérieur, mais aussi vers le haut et le bas. Les plans d'affectation et règlements de construction des grandes agglomérations doivent être adaptés afin que la densité des constructions dans les zones centrales soit massivement augmentée, par exemple pour permettre la construction de tours. Il faut également rendre possible la construction sous-terrain de certaines infrastructures (notamment des parkings, équipements d'élimination et d'approvisionnement, télécommunications, etc.) ainsi que de centres commerciaux.

Il faut en outre augmenter systématiquement les coefficients d'utilisation, voire les supprimer. Les terrains industriels désaffectés offrent un potentiel supplémentaire d'environ 17 millions de m<sup>2</sup>, soit une surface supérieure à celle de la ville de Genève et pouvant accueillir quelque 190 000 habitants, 13 000 entreprises et 140 000 emplois. Disponibles notamment dans les grandes agglomérations, ces surfaces offrent des possibilités de développement considérables. La Confédération a d'ailleurs adopté en 2008 déjà un plan de mesures visant

---

<sup>9</sup> La prolifération des arbres et buissons fait perdre chaque année quelque 12 000 hectares de terres agricoles exploitables. Un paysan de montagne sur cinq a abandonné ces dernières années son exploitation. Dans la partie méridionale de la Suisse (au Tessin, notamment), ce retour à l'état sauvage a rendu impraticables de nombreux sentiers de randonnée pédestre.

<sup>10</sup> Une surface égale à celle du lac de Walenstadt est actuellement construite chaque année en Suisse. La tendance est à la hausse. Source: étude Avenir Suisse 2010. Le degré d'auto-approvisionnement alimentaire de la Suisse n'est plus que de 60%.

<sup>11</sup> L'Office fédéral de la statistique réalise périodiquement sur mandat du Conseil fédéral et en collaboration avec d'autres services fédéraux des scénarios sur l'évolution de la population résidente suisse. Il établit à cet effet trois scénarios: bas, moyen, haut. Selon le scénario "haut", la Suisse comptera en 2050 près de 10,8 millions d'habitants. Il est intéressant de constater à ce propos que le scénario "haut" a été régulièrement dépassé lors des dernières estimations. Faute de mesures adéquates, il en sera également ainsi pour les estimations actuelles.

<sup>12</sup> Le Programme national de recherche scientifique concernant un développement durable de l'habitat et de l'infrastructure (PNR 54) a défini une nouvelle référence de mesure pour le mitage du paysage, c'est-à-dire la pénétration urbaine (PU). Partant de cette valeur, on relève que le mitage a fortement augmenté depuis 1935 (2,06 en 1935, 2,75 en 1960, 3,72 en 1980 et 4,24 unités de pénétration urbaine par km<sup>2</sup>). Il est cependant étonnant de constater que, malgré l'immigration massive de ces vingt dernières années, la hausse notée durant cette période (54%) n'a été que la moitié de celle relevée entre 1960 et 1980. Contrairement aux allégations des autorités fédérales, la loi sur l'aménagement du territoire et les efforts des cantons dans ce domaine portent donc des fruits.

à encourager une réaffectation de ces surfaces. L'UDC souhaite que cette procédure soit accélérée pour exploiter aussi rapidement que possible ces potentiels.

### **6.3. Construire en dehors des zones à bâtir**

La Suisse ne se compose pas seulement de grandes agglomérations et de villes. L'espace alpin ainsi que les régions périphériques et de montagne représentent une part importante de la surface du pays. Or, les responsables de la Confédération semblent accorder de moins en moins d'intérêt à ces zones. A les croire, on y trouve certes de nombreuses réserves de terrains à construire, mais celles-ci ne sont pas au bon endroit. Ces idées doivent être combattues vigoureusement. Comme cela a été dit, les terres agricoles se rétrécissent comme peau de chagrin, soit parce qu'elles sont bâties, soit parce qu'elles partent à l'abandon. Des constructions en dehors des zones à bâtir, typiquement des fermes agricoles, garantissent que ces paysages restent intéressants, par exemple pour le tourisme. L'exploitation de ces surfaces contribue au maintien de la souveraineté alimentaire et assure une création de plus-values économiques dans ces régions. Il est prévu que ces formes d'utilisation, notamment au niveau de l'espace habitable, soient encouragées moyennant une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire.<sup>13</sup> L'UDC soutient cette idée et souhaite qu'elle soit rapidement concrétisée par les cantons. L'objectif doit être de mieux exploiter la substance existante, par exemple en définissant des zones à habitat dispersé.

## **7. Aménagement du territoire et politique d'infrastructure**

Des infrastructures en état de marche sont la base de la croissance et de la prospérité de chaque pays. Faute d'un développement constant de ce pilier essentiel au développement de l'économie, la compétitivité de la Suisse est menacée. En raison de la longue durée de la préparation et de la phase de construction, il faut rapidement mettre en place des procédures claires, efficaces et adaptées à la demande.

### **7.1. Energie**

Les infrastructures énergétiques comme les barrages, les réseaux, mais aussi les installations produisant de l'énergie renouvelable comme les éoliennes et les capteurs solaires entrent fréquemment en conflit avec d'autres formes d'utilisation. Un éventuel abandon de l'énergie nucléaire ferait évidemment exploser ce genre de conflit. Abandon du nucléaire ou non, il faut de toute manière édicter des lignes directrices contraignantes pour garantir un approvisionnement électrique sûr. Dans les années à venir il faudra accélérer non seulement la construction de nouvelles installations de production, mais aussi forcer l'aménagement du réseau de distribution. Il s'agira de remplacer les lignes vieilles et, surtout, d'en construire de nouvelles. Selon la politique énergétique choisie, la Suisse aura besoin de 20 000 à 85 000 km de nouvelles lignes électriques. Et n'oublions pas les nouvelles usines de pompage-turbinage qui sont indispensables à un approvisionnement électrique efficace en y jouant le rôle de tampon (batterie de stockage énergétique).

### **7.2. Transports**

Les axes de transport constituent les artères vitales de chaque région. Faute d'infrastructures de transport performantes, la vie s'arrête dans le plus vrai sens du terme. A ce niveau également, des conflits sont à l'ordre du jour avec la protection du paysage et de la nature. Ces problèmes doivent être résolus le plus rapidement possible. A côté de l'idée de la protection de l'environnement, il convient aussi – plus que dans le passé – de prendre en compte l'utilité de ces équipements. Le libre choix du moyen de transport reste le critère central d'une protection de l'environnement raisonnable. Ce principe a été de plus en plus négligé au cours des années passées.

---

<sup>13</sup> Selon le droit en vigueur, la possibilité d'apporter des modifications à des immeubles d'habitation existant en dehors des zones à bâtir dépend du fait que le bâtiment concerné a été habité en 1972 à des fins agricoles ou non agricoles. Cette distinction a été supprimée par la révision de la LAT que le Parlement a approuvée fin 2011. Désormais il sera possible de démolir et reconstruire ou d'augmenter le volume habitable également des immeubles qui n'étaient pas habités à des fins agricoles en 1972. Ce principe vaut aussi pour des immeubles d'habitation agricoles ainsi que pour des bâtiments servant à l'exploitation agricole qui ont été construits ou modifiés conformément au droit en vigueur avant que le bâtiment concerné soit devenu un élément de la zone non constructible selon le droit fédéral.

La stratégie actuelle de la Confédération va même plus loin: à l'avenir, l'urbanisation ne devrait se développer que dans les zones bénéficiant d'une bonne desserte par les transports publics. L'intention de fond est claire: la préférence est donnée aux villes et agglomérations alors que les régions périphériques et de montagne, de toute manière désavantagées par leur situation, passent une fois de plus au second plan. Ces idées doivent être combattues avec détermination. Le libre choix du moyen de transport, donc le développement équivalent du rail et de la route, doit être garanti. Il s'agit d'exploiter judicieusement les forces de chaque mode de transport, tout en étant bien conscient que la majorité des transports ne sont pas remplaçables, donc que le transfert de la route au rail n'est judicieux que dans une minorité de cas. Chaque mode de transport doit assumer son propre financement. Les subventions transversales et autres détournements de fonds affectés doivent être strictement évités.

### **7.3. Agriculture**

Le pilotage de l'urbanisation par des infrastructures de transport imposées (voir plus haut) touche notamment l'agriculture dont la majorité des exploitations ne sont évidemment pas à proximité des centres urbains. Une desserte efficace est cependant d'une importance capitale pour le développement futur de ces régions. Il faut donc veiller à ce que celles-ci reçoivent également dans les délais utiles et sans retard procédural les équipements dont elles ont besoin, faute de quoi des terres cultivables supplémentaires seront perdues suite à l'abandon d'exploitations.

## **8. Conclusion**

L'aménagement du territoire est une tâche complexe et doit être envisagé de plusieurs points de vue. Ce qui compte, c'est d'observer quelques principes élémentaires et d'en déduire des projets et planifications. Le fil rouge de cette politique est d'éviter toute discrimination de régions ou groupes professionnels, de ne pas modifier le régime des compétences en vigueur et de ne pas limiter les possibilités de développement. La sécurité du droit, la garantie de la propriété et le contrôle de l'immigration sont d'autres critères à observer, faute de quoi on ne pourra pas mettre fin à la dispersion de l'habitat et à la perte de précieuses terres cultivables.<sup>14</sup> Les objectifs décrits ici peuvent paraître simples, mais compte tenu des retards pris au niveau fédéral, voire du mépris complet que les autorités fédérales manifestent à leur égard, il est plus important que jamais de les rappeler.

## **9. Exigences**

### **Respecter les compétences constitutionnelles**

Il est hors de question de miner les compétences constitutionnelles des cantons et des communes. Le transfert sournois de compétences vers la Confédération doit être combattu. Toutes les décisions concernant l'aménagement du territoire doivent être prises aussi près que possible des milieux touchés.

### **Renforcer la sécurité du droit**

La sécurité du droit et la propriété privée ne doivent pas être restreints. Il s'agit de chercher des solutions pragmatiques qui tiennent compte de la réalité dans laquelle vivent les milieux concernés et qui peuvent être concrétisées sans incertitude légale et sans longue procédure.

### **Faire cesser la perte de terres cultivables**

Les surfaces d'assolement doivent être conservées dans leur intégralité. Pour créer de nouveaux espaces habitables, on procédera avant tout par une densification des constructions en hauteur et en profondeur. L'interdiction excessivement rigide de déboiser ainsi que la législation sur la protection des eaux doivent être adaptées pour permettre la création de nouvelles terres arables, voire pour éviter d'en perdre.

### **Admettre les possibilités de développement**

Les conditions-cadres doivent être définies de manière à sauvegarder les possibilités de développement. Il faut éviter aussi bien une structure d'urbanisation imposée d'en haut et

---

<sup>14</sup> Cf. point I-III de l'annexe.

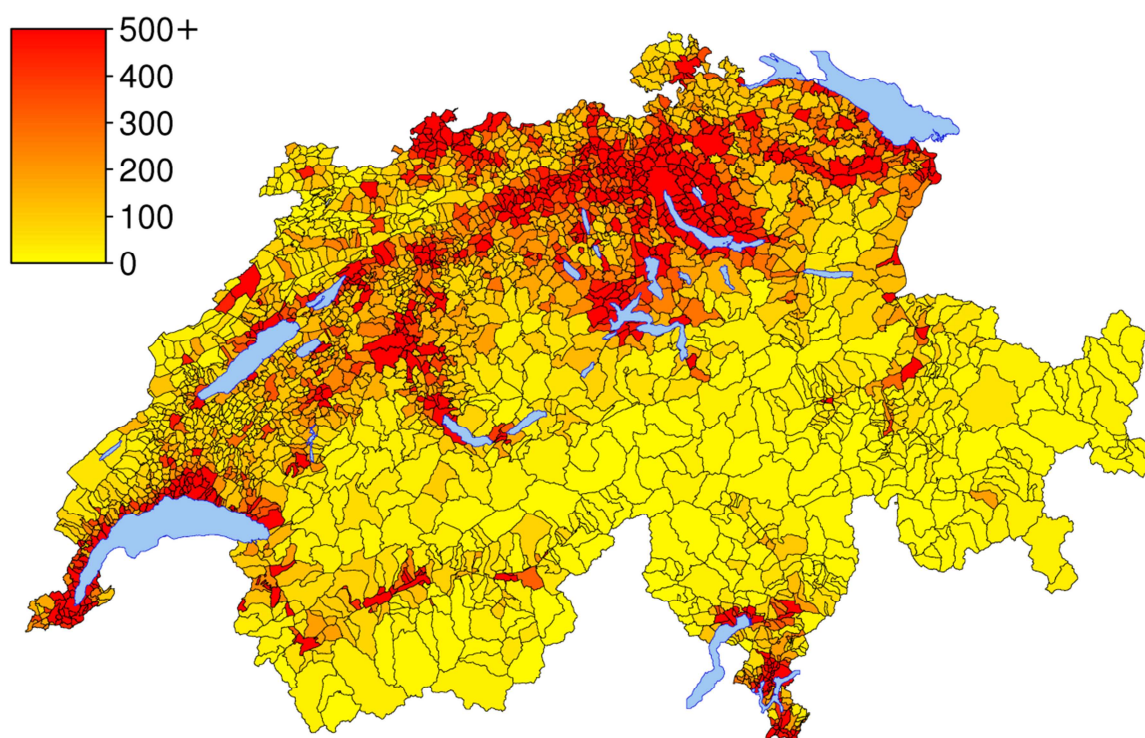
défavorisant certaines régions qu'une limitation excessivement restrictive des terrains à bâtir. "A chaque région son droit d'aménagement du territoire, non au centralisme étatique", voilà la devise.

### **Stopper l'immigration de masse**

L'immigration sans borne que la Suisse connaît actuellement doit cesser. Des réglementations claires et contraignantes et une stricte limitation de l'immigration à la main-d'œuvre qualifiée, voilà les éléments-clés d'une politique empêchant la dispersion de l'habitat, la perte de terres cultivables et le gaspillage des ressources.

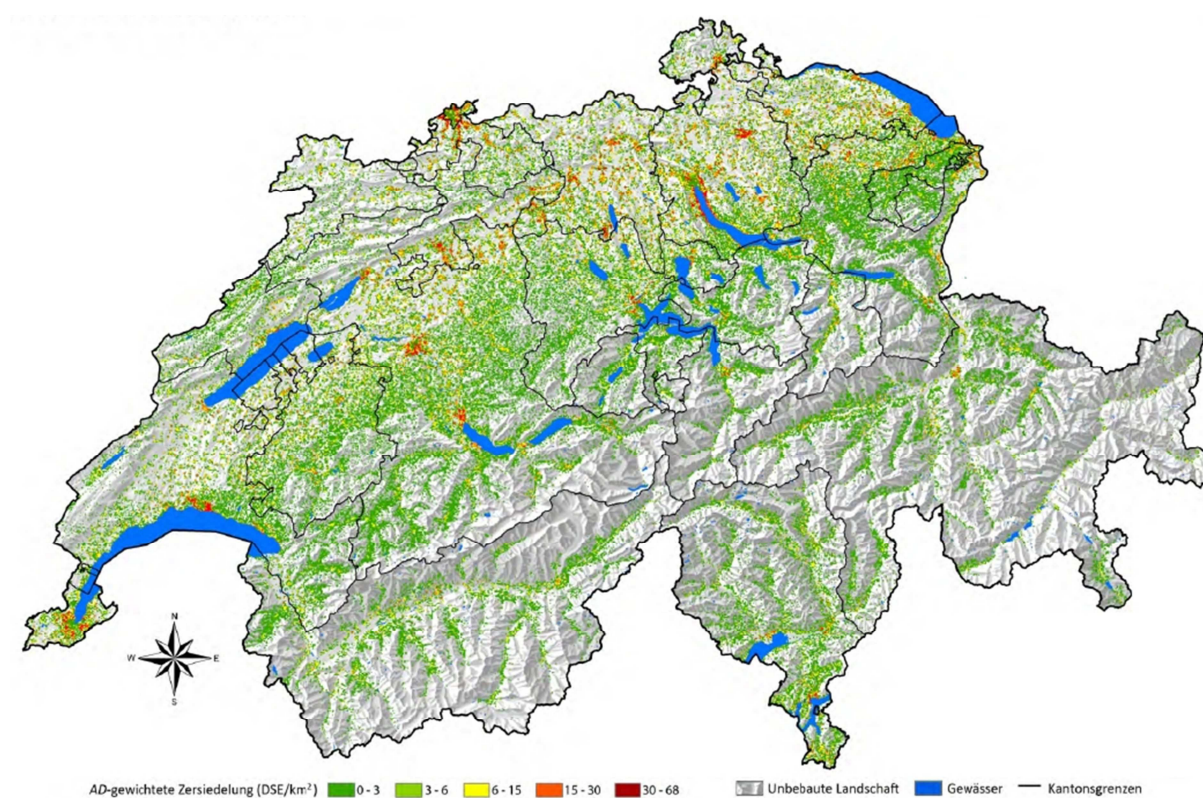
## 10. Annexe

### I. Densité démographique de la Suisse 2007



Source: OFS

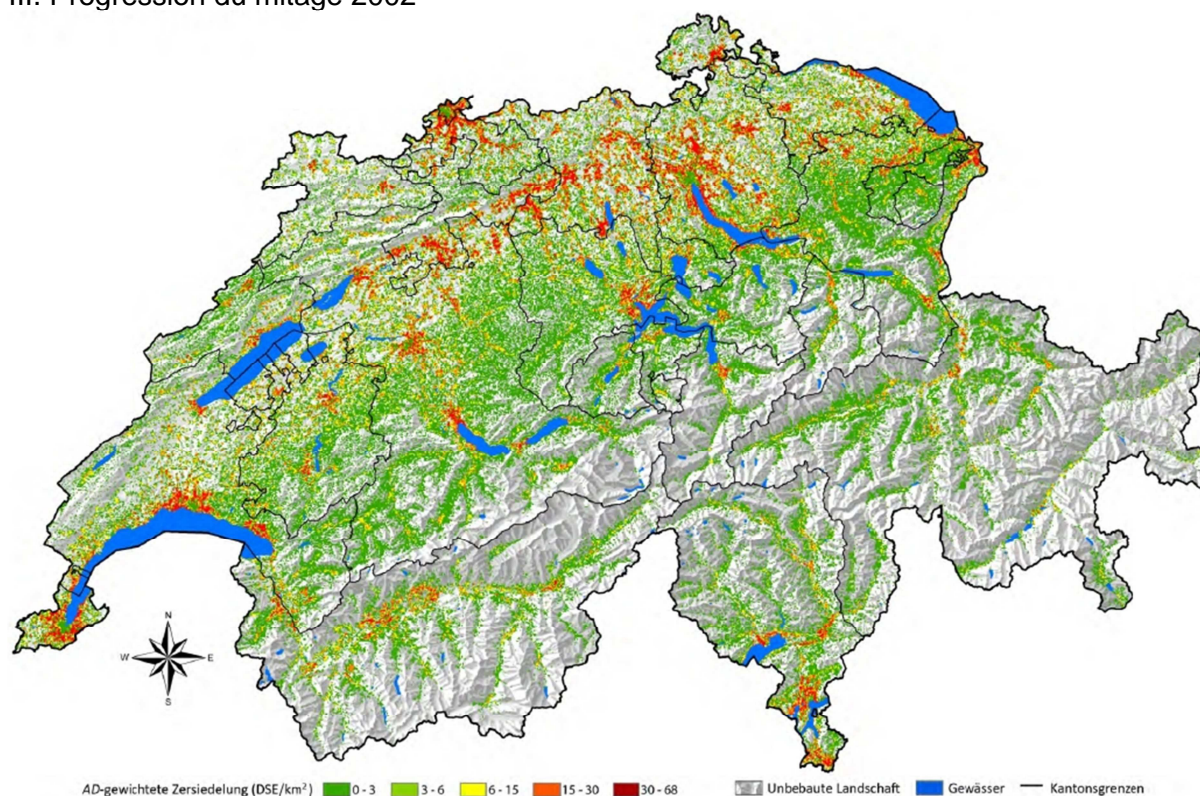
### II. Progression du mitage 1935



Source: PNR 54

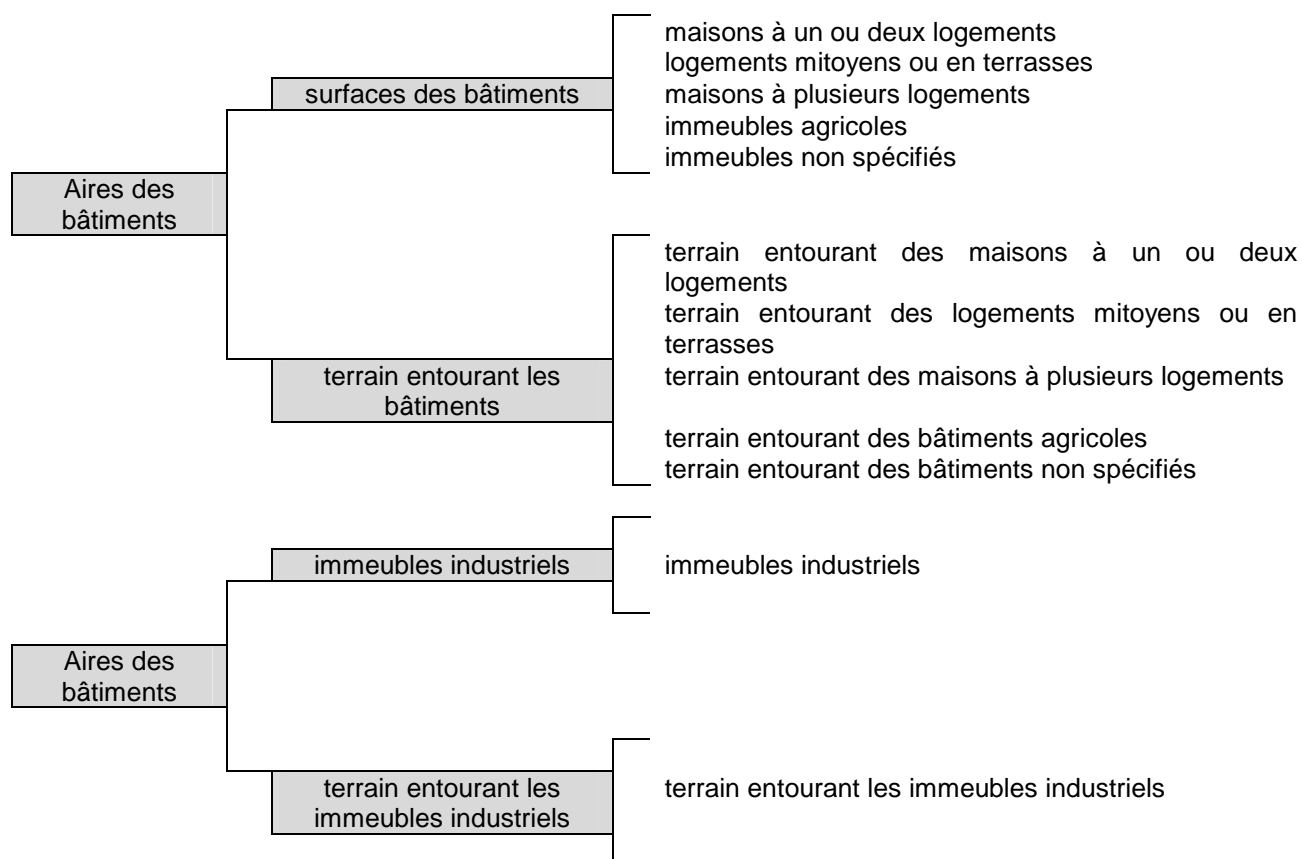


### III. Progression du mitage 2002

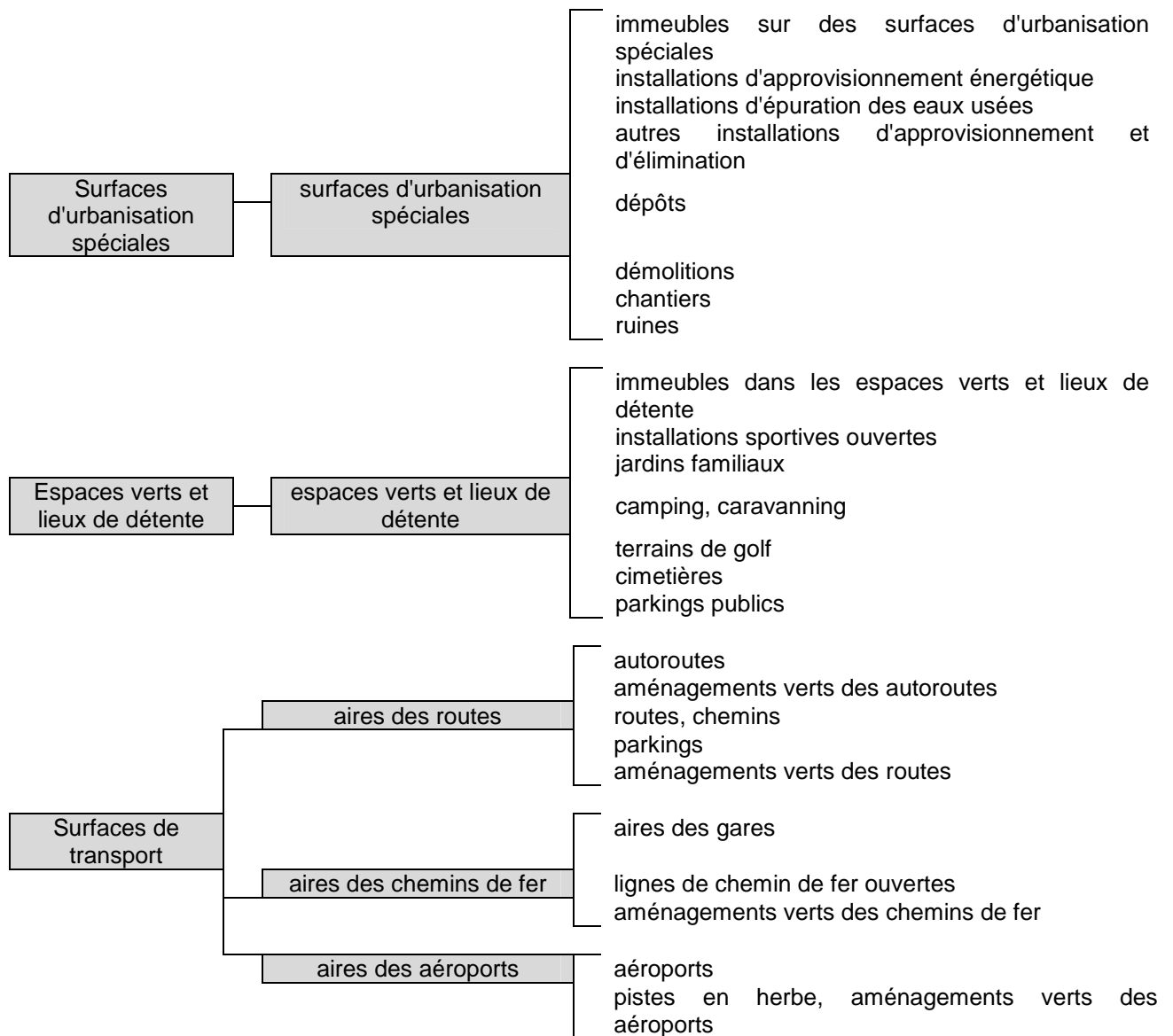


Source: PNR 54

### IV. La notion de surface d'urbanisation<sup>15</sup>



<sup>15</sup> Source: BFS, Statistique de la superficie Suisse 2005



## V. Compétences en matière d'aménagement du territoire<sup>16</sup>

	Instuments de planification	Bases légales	Signification
Confédéra- -tion	concepts, plans directeurs <sup>17</sup>	Constitution fédérale, loi sur l'aménagement du territoire	principes du régime du permis, taille des terrains à bâtir, construire dans la zone à bâtir, construire hors de la zone à bâtir, équipement de terrains à bâtir
Cantons <sup>18</sup>	plan directeur cantonal	loi sur la planification et la construction, droit de la construction, droit de la construction routière, transfert de terrains à construire	conditions de la construction, attribution et conception de constructions, exigences auxquelles doit répondre la construction, l'exploitation et l'entretien
Com- munes	plan directeur communal, plan d'affectation (plan d'affectation spatial et plan d'affectation spécial)	régime des zones et des constructions <sup>19</sup>	délimitation zones à bâtir/zones non constructibles, définition du genre et de la mesure de l'affectation dans les zones à bâtir, financement de l'équipement des terrains à construire

<sup>16</sup> Cf. Association suisse pour l'aménagement national ([www.vlp-aspan.ch](http://www.vlp-aspan.ch))

<sup>17</sup> La Confédération élabore des concepts et plans sectoriels dans les domaines où elle dispose de larges compétences (infrastructures de transport, militaire, lignes à haute tension, etc.).

<sup>18</sup> Les grands cantons délèguent fréquemment des tâches d'aménagement du territoire au niveau intercommunal à des associations régionales pour l'aménagement du territoire qui assurent la collaboration entre les cantons et les communes moyennant des plans directeurs régionaux.

<sup>19</sup> De nombreux cantons délèguent aux communes les tâches d'équipement des terrains à bâtir, de transfert de terrains à bâtir et d'autorisation.