

# Projet de territoire Suisse – procédure de consultation

## Remarques générales

De manière générale, l'Union suisse des paysans salue la volonté d'œuvrer en faveur d'un développement territorial global, coordonné et orienté vers l'avenir.

Cependant, les besoins de l'espace rural et de l'agriculture ne sont pas suffisamment pris en considération dans le projet du Projet de territoire suisse. Ceci bien que l'espace rural englobe 77% de la superficie totale de la Suisse et que l'agriculture exploite dans la zone agricole, la zone d'estivage et la majeure partie des forêts privées environ 50% de la surface du pays et fournit des prestations d'intérêt général. L'agriculture n'est discutée qu'en marge et n'est pas considérée comme une activité économique à part entière.

De plus, l'importance de la sécurité alimentaire est clairement sous-estimée dans le présent projet. Les terres agricoles sont davantage perçues comme des espaces de loisirs et de détente que comme des surfaces essentielles à la production de denrées alimentaires de qualité. Cette vision est manifeste dans le résumé : « *Toutefois, la Suisse a aussi besoin d'une économie forte, d'un bon réseau de transport et d'un approvisionnement énergétique sûr. Elle doit permettre à toutes et tous de s'épanouir, de se sentir chez soi et d'avoir une bonne qualité de vie. D'une part, il faut que l'économie puisse se développer et que les villes soient en mesure d'accueillir un nombre croissant de personnes. D'autre part, nous devons ménager des espaces pour la nouveauté. [...] Parallèlement, il faut préserver les paysages non construits pour les loisirs, la détente et la production de denrées alimentaires* ». Cette hiérarchisation des priorités qui place la qualité de vie, les loisirs et la détente avant les besoins physiologiques est plus que questionnable et donne l'impression que l'espace rural doit être conservé comme espace de loisirs de proximité.

L'espace rural et les terres cultivées sont mis à mal par l'expansion des agglomérations. L'utilisation parcimonieuse du sol (et des ressources) est certes abordée dans le concept, mais les propositions de solutions font défaut. C'est ce que nous attendons d'un Projet de territoire suisse. En lieu en place de solutions, le projet aborde la perte de biodiversité, le recul des espèces et l'érosion des sols, thématiques qui ne sont pas du ressort d'une conception territoriale.

En bref, le projet reflète une perspective citadine du développement territorial, avec une campagne modelée à sa façon (nature, zones de détente et de loisirs, etc.) et une croissance économique de l'espace urbanisé uniquement.

**L'Union suisse des paysans rejette le projet de territoire dans sa conception actuelle et demande qu'il soit complètement revu en tenant compte des remarques qui suivent.**

## Commentaires sur la partie A « Idée maîtresse, objectifs et stratégies »

Cette partie comprend les commentaires sur les objectifs 1 à 6 et les stratégies 1,2 et 3.

### i. Commentaires sur les objectifs

**Objectif 1 : La Suisse est constituée de multiples espaces et régions attractifs et unis.**

L'Union suisse des paysans soutient l'objectif 1, mais émet des réserves quant à la stratégie envisagée pour l'atteindre. La Suisse se distingue, en effet, par la diversité de ses régions et territoires, ce qui apporte son lot de défis en matière de planification territoriale. L'attractivité de chacune de ses régions ainsi que la cohésion entre les régions et à l'intérieur de la société doivent être renforcées, mais pas de cette manière. L'approche présentée accentue les inégalités entre les villes et les campagnes (voir commentaires sur les stratégies). L'objectif de traitement équivalent entre les régions mentionnées dans l'objectif n'est pas visible dans la stratégie, où tout ou presque tourne autour des régions urbaines (le mot rural est cité 18x dans le document contre 60 citations pour le mot urbain).

**Objectif 2 : La Suisse est connectée à l'intérieur et vers l'extérieur.**

L'USP se réjouit de la volonté de développer les connexions à l'intérieur et vers l'extérieur du pays. Ces efforts ne doivent pas se limiter aux centres urbains et à leur périphérie. L'espace rural, qui représente le cœur du secteur primaire suisse, doit être pleinement intégré à cet objectif. Il est crucial de garantir que les denrées alimentaires de qualité issues de ces régions puissent être acheminées rapidement et efficacement vers leur destination. Par ailleurs, une bonne connectivité avec l'étranger est indispensable pour l'agriculture suisse dans un contexte de marchés globalisés.

**Objectif 3 : Les ressources naturelles fondamentales sont assurées durablement.**

L'USP salue la volonté légitime de planifier le développement territorial en respectant les ressources naturelles. Le sol et l'eau, en particulier, sont indispensables à la production agricole, et leur utilisation durable constitue une priorité pour les agriculteurs et agricultrices depuis de nombreuses années. Par ailleurs, l'USP se réjouit de l'objectif de vouloir garantir un équilibre entre protection et utilisation de l'espace, mais attend que cela soit davantage perceptible dans le projet.

**Objectif 4 : Toutes les régions offrent un cadre de vie de qualité et porteur d'identité.**

L'USP apprécie l'engagement en faveur d'un cadre de vie de qualité, mais n'accepte pas que les zones décentralisées soient exclues des perspectives de développement. L'espace rural ne doit pas se limiter à un rôle de protection ou de conservation. Il remplit également des fonctions économiques et sociales essentielles, et ne peut être réduit à une simple vocation écologique ou à un lieu de détente pour compenser les manques des zones urbanisées.

**Objectif 5 : La mobilité et l'approvisionnement énergétique sont efficaces et ménagent l'environnement et le climat.**

La couverture complète des transports et un approvisionnement énergétique en continu sont aujourd'hui indispensables. Les nouvelles habitudes de consommation, associées aux besoins croissants en mobilité et en énergie, ainsi que le contexte mondial actuel marqué par divers conflits, soulignent l'urgence de renforcer les chaînes d'approvisionnement et d'améliorer la résilience énergétique. Dans ce contexte, l'agriculture peut jouer un rôle clé dans la transition énergétique. En exploitant la biomasse et l'énorme potentiel du photovoltaïsme sur les grandes surfaces de toitures agricoles, ce secteur peut contribuer de manière significative à la production d'énergie verte, tout en favorisant son intégration dans une économie plus durable.

**Objectif 6 : La Suisse offre de l'espace pour les activités économiques et l'habitat durable dans toutes les régions.**

L'USP soutient l'objectif visant à offrir de l'espace pour des activités économiques et un habitat durable dans toutes les régions du pays. Il est particulièrement important que ce développement se fasse à l'intérieur de la substance existante, afin de limiter l'étalement urbain et de préserver les terres agricoles. L'agriculture doit pouvoir

saisir pleinement les opportunités de se développer, en innovant et en s'adaptant aux nouvelles demandes du marché tout en respectant les principes de durabilité. Cela inclut la diversification des activités agricoles, la valorisation des productions locales et l'intégration des pratiques agricoles durables.

## ii. Commentaires sur les stratégies

### **Stratégie 1 : Renforcer la polycentralité et la coopération**

L'Union suisse des paysans rejette la vision d'un développement territorial polycentré qui concentre le développement économique uniquement sur les centres urbains et leur périphérie. Cette vision ne reflète pas une approche équilibrée du développement territorial. Un projet qui prétend concerner l'ensemble du pays ne peut se permettre de négliger l'importance des zones rurales. Nous attendons une prise en considération au moins équitable et une mise en lumière des possibilités de développement de l'espace rural.

**Marginalisation de l'espace rural :** Le présent projet donne l'impression d'organiser le territoire en deux catégories distinctes : d'un côté, les centres urbains, vus comme des pôles de développement économique et social ; de l'autre, les zones rurales, dont le rôle se limite à une fonction purement écologique et un espace de loisirs de proximité. Cette vision qui catégorise les espaces ruraux comme étant uniquement des lieux de préservation écologique et de bien-être, doit être abandonnée. L'espace rural s'est développé au cours des dernières décennies, il ne faut pas l'ignorer. Il est important de rappeler que l'agriculture est un moteur de création d'emplois et de développement économique dans l'espace rural. Non seulement l'agriculture génère des emplois directs dans la production, mais elle soutient également des emplois dans les secteurs en amont (fourniture de matériel, semences, etc.) et en aval (transformation des produits agricoles, distribution, etc.).

L'espace rural possède un potentiel économique qu'il convient d'exploiter. Les défis spécifiques auxquels il est confronté (exode rural, changement démographique, accès aux services, perte de surfaces agricoles, etc.) doivent être reconnus et des solutions adaptées et efficaces doivent être mises en place, pour que l'espace rural puisse poursuivre son développement de manière dynamique et durable. L'espace rural ne doit en aucun cas être considéré comme une « réserve d'indiens » mais comme un véritable lieu de vie et de travail, avec l'ambition de le rester à l'avenir. Cette approche s'inscrit dans le principe constitutionnel de l'occupation décentralisée du territoire, qui contribue à la qualité de vie et à la compétitivité économique de la Suisse.

**Coopération régionale :** L'agriculture soutient la coopération renforcée dans les espaces fonctionnels, qui a déjà été mise en œuvre à de nombreux endroits et pratiquée avec succès dans de nombreux domaines politiques. Il s'agit de poursuivre ici et d'élargir la coopération.

### **Stratégie 2 : Garantir la préservation des bases naturelles nécessaires à la vie et assurer une qualité élevée des paysages et du bâti**

Nous saluons la volonté de vouloir garantir une qualité élevée de l'espace urbanisé, cependant nous n'acceptons pas que cet objectif ne concerne pas les zones décentralisées. En effet, ces dernières offrent également un potentiel en matière d'habitat ou de lieu de travail qui mérite d'être considéré et développé. Par ailleurs, nous estimons également qu'il est pertinent de prendre en compte le changement climatique ou la perte de la biodiversité dans les réflexions territoriales, mais nous n'acceptons pas que les objectifs qui s'y rapportent aillent bien au-delà de la simple planification et anticipation des risques.

**Climat et résistance** : Il est tout à fait légitime de planifier le territoire de manière à préserver les ressources naturelles, cependant la responsabilité du maintien de la biodiversité ne relève pas exclusivement des zones rurales, mais bien de l'ensemble du territoire. Or, cette perspective fait défaut dans le présent projet. En ce qui concerne la promotion des paysages ouverts et la mise en réseau des espaces verts, il convient de rappeler que l'adaptation aux changements climatiques peut aussi passer par des mesures structurelles, notamment en ce qui concerne l'agriculture (ex. bassins de rétention, etc.). De façon générale, nous n'acceptons pas que la conception du développement de l'espace rural soit dominée par les intérêts de protection de la nature, au détriment de toute perspective économique. Il est important de souligner que le développement des réseaux d'irrigation pour l'agriculture doit faire partie des solutions concrètes face aux changements climatiques et que leur mise en œuvre, y compris avec des bassins de rétentions, doit être admise et planifiée dans le territoire agricole, en sus d'être encouragée et facilitée par la politique agricole. Il en est de même des infrastructures (dessertes rurales, drainages, etc.) ou des superstructures bâties (ruraux, serres, par ex.) nécessaires à une exploitation agricole rationnelle.

**Paysages ouverts** : Ici aussi, nous tenons à rappeler que l'agriculture doit pouvoir exercer son mandat de production, dans des conditions qui lui offrent également des perspectives sociales et économiques. Par ailleurs, nous n'acceptons pas que les principes d'action soient parfois trop détaillés, comme la volonté de préserver la fertilité des sols ou encore de sauvegarder la fonction écologique des terres cultivables, dont la responsabilité relève clairement de la politique agricole. Par ailleurs, nous saluons la volonté de vouloir garantir un équilibre entre protection et utilisation de l'espace, mais attendons que cela soit davantage perceptible dans le projet. Dans les zones rurales, le développement et la modernisation des constructions doivent rester possibles et tenir compte des besoins de la population rurale. Cela vaut en particulier pour les constructions agricoles conformes à l'affectation de la zone agricole. Celles-ci doivent pouvoir être adaptées de manière dynamique et non bureaucratique à l'évolution des défis.

**Stratégie 3 : Prévoir des espaces pour la croissance de la population et de l'économie, organiser la mobilité et l'énergie en adéquation avec l'environnement et le climat.**

**Utilisation flexible** : L'objectif est de promouvoir une utilisation des surfaces à la fois flexible et multifonctionnelle. Il est impératif d'envisager des utilisations temporaires pour les locaux vacants et les friches. Cependant, il convient de rappeler que le principe fondamental de séparation entre les zones constructibles et non constructibles doit être strictement respecté. En dehors des zones à bâtir, les activités doivent rester conformes à l'affectation de la zone agricole. Une flexibilisation des règles de construction hors des zones constructibles ne sera pas acceptée.

**Des surfaces pour l'économie** : L'économie nécessite des possibilités d'utilisation du sol. Dans ce contexte, il est essentiel de rappeler les efforts de densification à l'intérieur des zones constructibles, initiés par la première révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Le sol, en tant que ressource rare et précieuse, doit être utilisé avec parcimonie. De plus, dans le cadre d'une utilisation temporaire et multimodale, l'impact des activités sur la qualité du sol doit être soigneusement pris en compte. Cela s'applique particulièrement aux surfaces dédiées à la réparation de produits, au recyclage de matières premières et de matériaux de production, qui sont des activités ayant un impact significatif sur l'environnement immédiat.

**Production agricole** : Dans un contexte de changements rapides et de diversification des habitudes de consommation, il est difficile de prédire ce à quoi ressemblera le contenu d'une assiette en 2050. Ici aussi, le projet va bien au-delà de la simple planification territoriale et semble dicter aux producteurs quels produits produire et comment les produire. Ces compétences ne relèvent pas d'un projet de territoire, mais davantage de la politique agricole. L'agriculture produit en fonction de la

demande sur les marchés et dans le respect des ressources naturelles, et cela restera une constante à l'avenir. L'ambition de rendre la chaîne agroalimentaire plus durable et plus bénéfique pour tous les acteurs est un objectif louable, qui mérite d'être approfondi dans les politiques sectorielles appropriées.

**Énergie** : L'agriculture dispose d'un important potentiel pour contribuer à la production d'énergie renouvelable. L'exploitation des grandes surfaces de toitures agricoles pour l'énergie photovoltaïque ou la transformation de la biomasse en énergie sont des solutions concrètes et prometteuses. Ces approches méritent d'être encouragées en priorité, car elles minimisent l'impact sur le paysage et préservent les sols, contrairement à des installations totalement décentralisées.

**Mobilité** : Nous n'acceptons pas l'orientation visant à concentrer les places de travail dans les centres urbains, plutôt que de favoriser la création d'emplois dans les centres ruraux. Cette approche contribue à accentuer les défis liés au phénomène des travailleurs pendulaires, tels que les villages-dortoirs, les embouteillages aux heures de pointe et la surcharge des infrastructures de mobilité. Elle nécessite également des investissements pour améliorer les solutions de transport, alors qu'il serait plus judicieux de proposer des opportunités professionnelles de proximité. Encourager la création de places de travail dans les zones rurales contribuerait non seulement à réduire les déplacements, mais aussi à revitaliser l'économie locale, tout en renforçant l'attractivité et la qualité de vie de ces territoires.

### **Commentaires sur la partie B « Territoires d'action »**

De manière générale, l'Union suisse des paysans soutient la volonté de renforcer la coopération dans les zones fonctionnelles, qui ont déjà fait leur preuve dans plusieurs parties du territoire et politiques sectorielles. Il convient de poursuivre ces efforts et d'élargir la coopération. Cependant, les territoires d'action proposés ne sont pas adaptés à toutes les problématiques et peuvent être utilisés au maximum comme exemple pour une certaine problématique, comme la planification des transports par exemple. En outre, le concept de territoire d'action tend à diluer l'importance des espaces ruraux en privilégiant principalement des dimensions économiques et sociales axées sur le développement urbain.

L'USP, en tant qu'association nationale, ne prend pas position sur les territoires d'action, mais attend que les remarques exposées dans la partie A soient prises en compte dans chaque territoire d'action.

### **Remarques finales**

Du point de vue de l'Union suisse des paysans, le projet de territoire actuel reflète une perspective urbaine du développement territoriale et néglige l'espace rural et l'agriculture, ceci bien que ce secteur exploite environ 50% du territoire et qu'il contribue aux objectifs constitutionnels de garantie de la sécurité alimentaires, de préservation des bases de production, d'entretien du paysage et d'occupation décentralisée du territoire. Ces contributions majeures sont largement sous-estimées. L'USP n'accepte pas que la production alimentaire soit systématiquement reléguée au second plan par rapport aux préoccupations liées aux loisirs, à la détente et à la nature. Cette priorisation est plus que questionnable.

Par ailleurs, le projet ne propose pas de solutions concrètes pour relever les défis présents et futurs en matière de planification territoriale. Pourtant, c'est précisément dans ce cadre que des approches stratégiques devraient être définies, notamment pour freiner la perte des surfaces agricoles.

L'espace disponible en Suisse est limité, et les exigences à son égard sont multiples. Cela engendre des conflits d'intérêts récurrents, qui freinent l'adoption de solutions équilibrées. Les instruments existants incitant les pouvoirs publics à collaborer, tels que les directives cantonales ou communales, ne suffisent pas à résoudre ces conflits. Le projet de territoire devrait donc mieux intégrer ces problématiques et proposer des réponses stratégiques conformes au droit en vigueur.

De plus, le projet actuel manque de cohérence avec les bases légales en place, notamment la Constitution (souveraineté cantonale, planification directrice, sécurité de l'approvisionnement, occupation décentralisée du territoire), la loi sur l'agriculture et d'autres politiques régionales pertinentes.

Enfin, la définition des espaces ruraux et régions de montagne que nous trouvons dans le glossaire ne peut pas être acceptée : « *Les espaces ruraux et les régions de montagne se caractérisent par des paysages naturels et culturels de grande qualité. Les régions de montagne se situent en partie dans des zones alpines inexploitées. Ces régions sont davantage en périphérie et se trouvent loin des grands axes de transport. Elles sont marquées par de petites zones urbanisées éparses.* » Cette définition des espaces ruraux et des régions de montagne est trop axée sur l'aspect paysager et patrimonial, sans mentionner explicitement le rôle central de l'agriculture. Or, ces territoires ne se résument pas à des paysages de grande qualité : ils sont avant tout des espaces de production, d'activité mais aussi d'habitat dispersé où l'agriculture joue un rôle économique et structurel majeur. De plus, si les paysages sont jugés de grande qualité, c'est justement grâce à l'exploitation agricole et cela, tant en zone de plaine que de montagne. Omettre cette dimension revient à sous-estimer leur contribution à la souveraineté alimentaire et à l'aménagement du territoire.

**Pour ces raisons, l'Union suisse des paysans rejette le projet de territoire dans sa version actuelle. Il ne prend pas suffisamment en compte les besoins de développement des espaces ruraux et de l'agriculture. Cette lacune est d'autant plus problématique que le projet est censé servir de base pour les décisions futures en matière d'aménagement du territoire. Afin qu'il soit accepté par l'USP, le projet devrait impérativement être complété par un chapitre dédié spécifiquement au développement des espaces ruraux et de l'agriculture.**