



## Argumentaire

# Révision de la loi sur l'aménagement du territoire: la position du Conseil fédéral

**Le 3 mars 2013, le peuple suisse se prononcera sur une révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Le Conseil fédéral recommande d'accepter cette modification qui met un frein au gaspillage du sol et lutte contre la spéculation foncière, grâce à une redéfinition des zones à bâtir trop étendues et à une meilleure utilisation des réserves existantes. Ces mesures garantiront un développement plus compact du milieu bâti et préserveront l'attrait de la Suisse comme lieu de résidence et de travail.**

## Sommaire

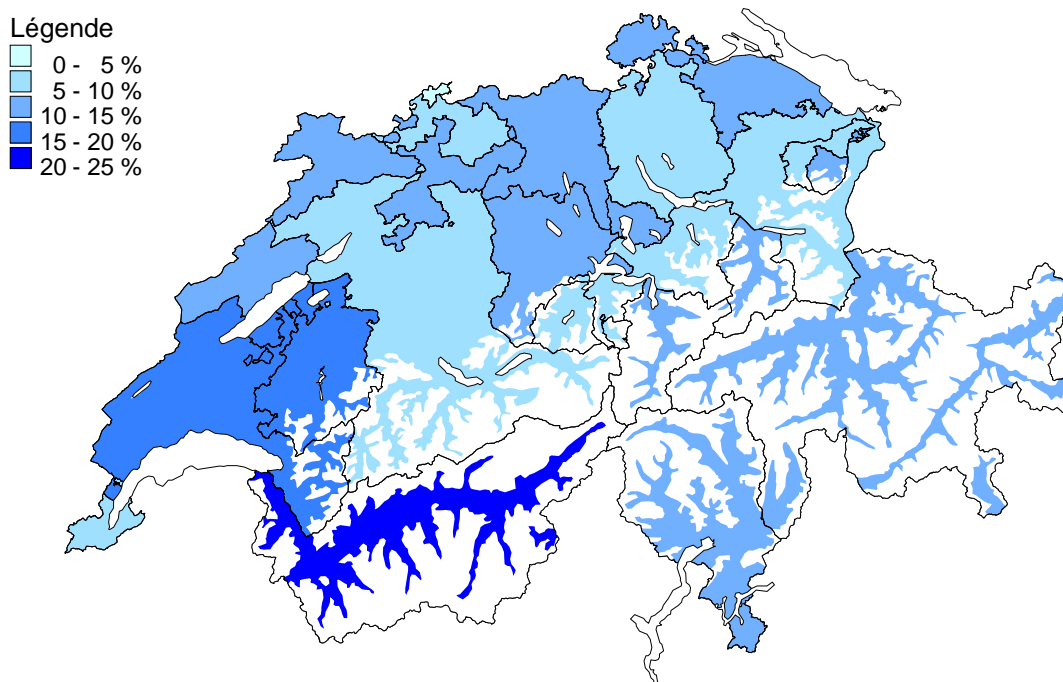
Contexte	page	2
L'objet du vote en détail	page	3
Pourquoi le Conseil fédéral soutient la révision de la loi sur l'aménagement du territoire	page	7
Conclusion	page	8

## Contexte

La Suisse bétonne à un rythme soutenu: les constructions accaparent chaque année de grandes étendues de terres cultivables, qui ne peuvent dès lors plus être utilisées à des fins agricoles ou comme espace de délasserment. L'essor de la construction est nourri par la croissance de la population, par le besoin grandissant en logements, en surfaces commerciales et en surfaces destinées aux infrastructures, ainsi que par les changements des habitudes de vie. En effet, depuis les années 1960, la surface habitable par personne a doublé pour atteindre près de 50 m<sup>2</sup>. Chaque année, une surface équivalente au lac de Morat ou au lac de Walenstadt disparaît sous les constructions, ce qui représente en dix ans la surface du canton de Zoug. Le sol étant une ressource limitée, il faut en assurer une utilisation mesurée.

Les zones à bâtir s'étendent aujourd'hui sur environ 2300 km<sup>2</sup> en Suisse. Presque un cinquième de cette surface ne comporte aucune construction. La part des réserves est globalement plus importante dans les régions agricoles et les régions touristiques que dans les espaces urbains, comme le montre cette carte:

### **Zones à bâtir non construites 2012 par canton (supposition «valeurs minimales»)**



Source: Office fédéral du développement territorial ARE, statistique suisse des zones à bâtir 2012

© ARE

Selon le droit en vigueur, les zones à bâtir ne doivent déjà comprendre que les terrains qui seront probablement nécessaires à des fins de construction pour les quinze ans à venir. Or dans certaines communes, les zones définies suffisent pour les cinquante prochaines années au moins. Elles sont donc largement surdimensionnées et comptent souvent des constructions dispersées et de nouveaux bâtiments très à l'écart du centre des localités, ce qui aggrave le phénomène de mitage du territoire.

Pour y remédier, la modification de la loi sur l'aménagement du territoire vise à séparer plus clairement les territoires constructibles des territoires non constructibles, à assurer un développement compact du milieu bâti, à mieux utiliser les friches urbaines et à réduire les zones à bâtir surdimensionnées. La loi révisée réaffirme que les zones à bâtir doivent correspondre aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes et impose désormais de réduire les zones surdimensionnées. Lorsque la

croissance de la population et l'installation de nouvelles entreprises sont prévisibles, il reste toutefois possible de créer de nouvelles zones à bâtir.

Il est important de définir les zones à bâtir avec mesure, car de trop grandes réserves favorisent une urbanisation éparse. En conséquence, la surface occupée par le milieu bâti s'accroît et le paysage en souffre, et avec lui le tourisme et l'agriculture. En outre, le raccordement de ces zones au réseau routier et aux conduites (eau, électricité, égouts) coûte plus cher.

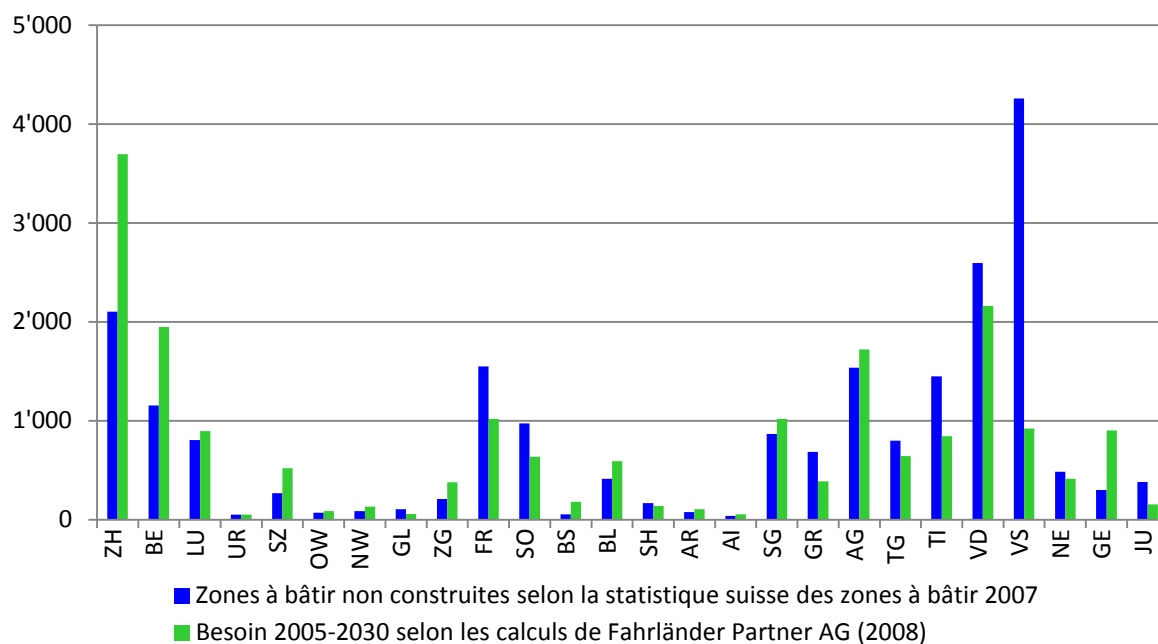
## L'objet du vote en détail

Adoptée en 1979 dans le but de garantir une utilisation mesurée du sol et un développement territorial ordonné, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire a déjà subi plusieurs modifications. Par la révision actuelle, le Conseil fédéral et le Parlement veulent mettre un frein au gaspillage du sol et au mitage du territoire et combler des lacunes dans l'exécution de la loi. Cette révision vise à assurer un développement plus compact du milieu bâti, à mieux utiliser les friches urbaines et à réduire les zones à bâtir surdimensionnées. La taille des zones à bâtir doit se fonder sur les **besoins prévisibles pour les quinze ans à venir** et il faudra procéder à des déclassements là où, par le passé, les autorités ont délimité de trop vastes zones à bâtir.

Il est cependant encore trop tôt pour préciser où et dans quelles proportions des terrains devront être déclassés. En effet, il faudra d'abord établir de manière détaillée les besoins futurs en zones à bâtir, à l'aide d'une méthode de calcul appropriée, que la Confédération et les cantons devront définir conjointement.

Pour le moment, la désignation des endroits où l'offre dépasse les besoins pertinents ne peut donc être qu'approximative. Une première estimation peut être avancée en se fondant sur l'étude de Fahrländer Partner AG relative aux réserves de zones à bâtir et aux besoins futurs, réalisée en 2008 sur mandat de l'ARE. Cette étude, qui comparait les réserves existantes de 2007 avec les besoins estimés d'ici 2030, parvient à la conclusion que, dans certaines régions, les réserves de zones à bâtir sont trop grandes. Qui plus est, elles ne sont bien souvent pas «au bon endroit» puisque situées dans des régions plutôt rurales, où la demande est comparativement faible.

## Zones à bâtir non construites et besoin en surface à bâtir d'ici 2030 en hectares



Source: Fahrländer Partner AG (2008), représentation graphique: ARE

© ARE

Il ne faudrait cependant pas tirer des conclusions hâtives de l'étude Fahrländer, s'agissant des déclassements de terrains imposés par la révision de la loi. Les aspects suivants doivent aussi être pris en considération dans l'anticipation des effets concrets de cette révision:

- Ces dernières années, le développement économique et la croissance démographique ont débouché sur une utilisation accrue de terrains constructibles. La part des zones à bâtir non construites a donc diminué depuis 2007.
- Entre-temps, l'Office fédéral de la statistique a sensiblement corrigé à la hausse son estimation de l'évolution démographique.

Ces changements se traduisent par une réduction de l'offre et par un accroissement de la demande, ce qui atténue la nécessité de déclasser des terrains.

De plus, comme cela a déjà été évoqué, la Confédération et les cantons devront d'abord élaborer conjointement des directives techniques et fixer une méthodologie pour calculer les besoins en zones à bâtir et l'affectation des terrains en zone à bâtir. Ce n'est donc qu'au cours du processus de révision des plans directeurs et des plans d'affectation qu'il sera possible de déterminer où et dans quelle proportion des terrains à bâtir devront, le cas échéant, être déclassés.

Plusieurs cantons et communes ont déjà par le passé déclassé des terrains inclus dans des zones à bâtir surdimensionnées. Le canton des Grisons a par exemple pu proposer des solutions judicieuses consistant à intégrer les surfaces déclassées dans une réserve de terrains à bâtir – soit des surfaces réservées en vue d'un futur classement. En l'espace de dix ans, les zones à bâtir du canton ont pu être réduites de 1000 hectares. Dans le canton de Berne, la commune de Köniz, qui a reçu le prix Wakker 2012 pour sa politique d'aménagement du territoire visionnaire, offre elle aussi un exemple: au fil des années, elle a déclassé au total près de 340 hectares sur la base de décisions adéquates, réussissant ainsi à mettre un frein au mitage du territoire.

La révision de la loi améliorera aussi la **disponibilité** des terrains qui sont déjà classés en zone à bâtir. Aujourd'hui, de nombreuses communes pâtissent en effet d'une situation où des terrains constructibles existent certes mais ne sont pas utilisés, ce qui les oblige à classer de nouveaux terrains en lisière du milieu bâti, malgré leurs réserves de zones à bâtir. Ces terrains se prêtent souvent moins bien à la construction et leur équipement revient généralement cher. De plus, les communes débordent alors vers la périphérie, et le mitage du territoire s'en trouve accéléré.

La **thésaurisation foncière** est la raison la plus fréquente pour laquelle les terrains constructibles ne sont pas utilisés. Il arrive que le terrain ait une valeur symbolique pour ses propriétaires parce qu'il appartient à la famille depuis des générations. Mais le plus souvent, les propriétaires considèrent les friches urbaines comme un pur placement d'investissement et spéculent à terme sur le renchérissement du prix du terrain. Cela est contraire au but et à l'objet de la délimitation de zones à bâtir. C'est pourquoi la révision de la loi sur l'aménagement du territoire donne aux cantons et aux communes le pouvoir de fixer exceptionnellement un délai aux propriétaires pour construire sur leur terrain, lorsqu'un intérêt public prépondérant le justifie. Cela évitera que des terrains constructibles situés dans des endroits recherchés ne soient soustraits au marché et que leurs prix ne flambent. Cette mesure permet de lutter contre la spéculation et la thésaurisation foncières. Les terrains à bâtir ne doivent pas rester en friche durablement mais être utilisés judicieusement. Le phénomène de thésaurisation sera aussi endigué par des mesures d'incitation fiscales.

La loi révisée exige que les cantons prennent des mesures en collaboration avec les communes afin de mieux utiliser les zones à bâtir, en tenant compte des besoins locaux. La disponibilité des terrains constructibles peut être améliorée de diverses manières, par exemple au moyen de mesures foncières telles que les remaniements parcellaires, qui permettent d'échanger des biens-fonds ou de rectifier les limites de parcelles mal découpées pour en faire des parcelles propres à la construction. Plusieurs cantons recourent déjà à cet instrument.

Lorsqu'un bien-fonds est classé en zone à bâtir, sa valeur augmente fortement. La révision prévoit que les cantons et les communes recevront désormais au moins 20 pour cent de cette plus-value. Les propriétaires ne devront toutefois pas acquitter la **taxe sur la plus-value** immédiatement, mais seulement lorsque le terrain classé aura été construit ou aliéné et qu'ils auront réalisé la plus-value. Les cantons et les communes utiliseront le produit de la taxe pour indemniser les propriétaires qui y ont droit du fait du déclassement de leur bien-fonds qui a ainsi perdu de la valeur. Selon les cas, il pourra aussi être utilisé pour financer l'aménagement de places publiques ou de parcs. Le complexe immobilier de Bern-Brünnen est un bon exemple à cet égard: la Ville a passé des contrats avec les propriétaires fonciers, ce qui a permis de réaliser des parcs et des places publiques attractives. De fait, ce complexe abrite non seulement le centre commercial «Westside», mais aussi des logements pour plus de 2500 personnes.

La taxe sur la plus-value introduite par la révision de la loi sur l'aménagement du territoire se fonde sur les **expériences positives** faites par plusieurs cantons: Bâle-Ville, Neuchâtel, Genève et Thurgovie connaissent en effet déjà ce type de compensation. Dans les cantons de Berne, de Glaris, des Grisons et d'Obwald, les communes peuvent se réserver une part de la plus-value en passant des contrats avec les propriétaires fonciers.

Dans les cantons où l'écart entre la surface de zones à bâtir et les besoins prévisibles pour les quinze années à venir n'est pas trop grand, le produit de la taxe sur la plus-value sera suffisant pour indemniser les déclassements. En cas de difficultés de financement, des solutions soutenables pourront être retenues, notamment en échelonnant dans le temps la mise en conformité des zones à bâtir à l'aide de zones de réserve ou d'adaptations successives. Le processus de déclassement pourra s'étaler sur une longue période et prendre jusqu'à une vingtaine d'années. Il faut observer par ailleurs que les nouvelles zones à bâtir seront plutôt créées à des emplacements attractifs, recherchés tant par les ménages privés que par les entreprises, et où les prix sont donc plus élevés. Par conséquent, le produit de la taxe sur la plus-value sera lui aussi tendanciellement élevé. En revanche, l'expérience montre que les déclassements concernent la plupart du temps des régions périphériques,

où la demande est plus faible. Les prix y étant donc plus bas, les indemnités seront tendanciellement plus basses aussi. De plus, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un propriétaire ne peut le plus souvent prétendre à aucune indemnité en cas de déclassement d'un terrain constructible relativement éloigné du milieu bâti équipé.

Dans la mesure où, aujourd'hui, les zones à bâtir non construites ne se situent souvent pas là où la demande est la plus forte, la réduction des zones à bâtir surdimensionnées que la révision impose n'aura qu'un faible impact sur les prix des terrains et des immeubles ainsi que sur les loyers. D'autres paramètres tels que l'accessibilité ou la charge fiscale ont une influence nettement plus marquée sur les prix de la propriété du logement.

Les prix sont aussi tirés vers le haut du fait qu'en certains endroits, les terrains constructibles sont sciemment thésaurisés et n'arrivent donc jamais sur le marché. La révision de la loi agit aussi sur ce point, l'un de ses objectifs étant justement d'améliorer la disponibilité des terrains classés en zone à bâtir et d'empêcher ainsi une thésaurisation spéculative qui fait flamber les prix. Cela pourra parfois passer par un remaniement parcellaire, opération consistant à échanger des terrains constructibles pour créer des parcelles d'un seul tenant se prêtant à la construction.

La révision ne sera pas **mise en œuvre** du jour au lendemain:

- En premier lieu, les cantons disposent d'un délai de cinq ans pour adapter leur plan directeur et démontrer que leurs zones à bâtir sont conformes à la loi. Si tel n'est pas le cas, ils devront indiquer comment et dans quel délai ils entendent ramener la surface des zones à bâtir aux limites fixées par la loi. Tant que l'adaptation du plan directeur cantonal n'a pas été faite et qu'elle n'a pas été approuvée par le Conseil fédéral, la surface totale des zones à bâtir du canton ne pourra pas être augmentée. Pendant les cinq années suivant l'entrée en vigueur de la révision, il sera possible de créer de nouvelles zones à bâtir, pour autant qu'elles soient compensées par des déclassements de terrains de même ampleur. Le plan directeur cantonal confère aux cantons une vaste compétence en matière d'aménagement du territoire.
- Une fois le plan directeur cantonal adapté, les plans d'affectation des communes devront intégrer les modifications effectuées. Les plans d'affectation définissent ce qui peut être construit et où, au niveau de chaque parcelle. Ils sont contraignants pour les propriétaires fonciers. La procédure d'adaptation, de vérification et d'approbation des plans d'affectation par le canton prend généralement plusieurs années. Dans les cantons plus étendus, il incombe souvent aux groupes de planification directrice régionales de concrétiser les directives du plan directeur cantonal dans les plans d'affectation des différentes communes.
- Ce n'est qu'après ces étapes que commence la rectification des zones à bâtir proprement dite. Ce travail ne se fera donc pas dans le délai imposé pour l'adaptation des plans directeurs, mais s'étendra sur une période plus longue.

Plus la situation est complexe dans un canton, plus les déclassements y prendront du temps. On peut ainsi tabler sur une durée globale d'une vingtaine d'années pour mener à terme le processus de rectification des zones à bâtir. Dans les quelques cantons où les besoins de déclassements semblent importants, des solutions peuvent être recherchées pour éviter des problèmes de financement. Il pourrait être judicieux – selon la situation – d'échelonner la procédure dans le temps, en prévoyant par exemple des adaptations successives des plans d'affectation.

Les nouvelles dispositions ne modifient pas **la répartition fédéraliste des tâches** entre la Confédération, les cantons et les communes: l'aménagement du territoire reste essentiellement de la compétence des cantons.

La révision de la loi sur l'aménagement du territoire est un **contre-projet indirect** à l'initiative populaire «De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)», qui demande un gel de la sur-

face totale des zones à bâtir en Suisse pendant vingt ans. Le comité d'initiative l'a retirée après l'adoption de la révision de la loi par le Parlement, à la condition que celle-ci entre en vigueur: si la révision est rejetée, l'initiative pour le paysage sera automatiquement soumise au vote.

Le Conseil fédéral et le Parlement jugent l'initiative trop rigide: elle rendrait plus difficile tout classement de biens-fonds en zone à bâtir, y compris les plus pertinents. Le Conseil fédéral recommande d'accepter la révision de la loi sur l'aménagement du territoire.

## **Pourquoi le Conseil fédéral soutient la révision de la loi sur l'aménagement du territoire**

### **Un frein au mitage du territoire**

La révision de la loi garantit une utilisation plus économe du sol. Les dispositions en vigueur poursuivent certes déjà cet objectif, mais sa réalisation s'est révélée très variable selon les cantons. La révision impose désormais aux cantons et aux communes de réduire les zones à bâtir surdimensionnées. Elle contribue ainsi à la sauvegarde du paysage et, partant, à la défense des intérêts du tourisme et de l'agriculture ainsi qu'au maintien d'espaces de délasserment pour la population. Des zones à bâtir surdimensionnées font disparaître de précieuses terres cultivables sous des constructions éparses. Les nouvelles dispositions mettent un frein à ce gaspillage du sol. Elles évitent parallèlement les coûts importants d'équipement (routes, électricité, eau) liés à ce type d'habitat dispersé, où ils sont souvent deux fois plus élevés qu'ailleurs, alourdissant la facture du contribuable. La révision permet de lutter contre cette évolution indésirable.

### **Une solution équilibrée**

La révision de la loi assure les cantons et les communes de toucher une part de la plus-value découlant du classement d'un terrain en zone à bâtir. Un propriétaire peut en effet voir la valeur de son terrain bondir, quasiment du jour au lendemain, du simple fait d'une décision d'aménagement du territoire. S'il vend ce terrain ou s'il y construit, il peut engranger des gains élevés. Une partie de ces gains sera désormais prélevée sous forme de taxe sur la plus-value pour indemniser les propriétaires dont le terrain est déclassé. La taxe est donc le pendant de l'indemnisation. Elle est équitable et a donné de bons résultats dans les cantons et les communes qui l'ont introduite. C'est aussi l'avis de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) – l'assemblée des conseillers d'Etat en charge des questions d'aménagement du territoire et de planification des transports de tous les cantons – qui soutient la révision.

### **Dans l'esprit du fédéralisme, avec des effets supportables**

La révision de la loi ne touche pas à la répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes: dans le domaine de l'aménagement du territoire, le rôle des cantons et des communes reste prépondérant. La mise en œuvre passera d'abord par une adaptation des plans directeurs cantonaux, puis des plans d'affectation communaux, et enfin par la modification des zones à bâtir. Le temps à disposition est suffisant.

### **Une meilleure disponibilité des terrains**

La révision de la loi aidera les communes à accroître la disponibilité des terrains constructibles. Les communes ne manquent certes pas de terrains à bâtir, mais ils restent inutilisés, soit parce que les parcelles sont morcelées, soit parce qu'elles sont mal situées ou encore qu'elles appartiennent à différentes personnes qui ne parviennent pas à s'entendre sur un projet. Les terrains concernés ne sont donc jamais mis sur le marché, ce qui pousse les communes à classer en zone à bâtir de nouveaux terrains situés à la périphérie du milieu bâti. La révision améliore la situation en facilitant l'échange de terrains constructibles, ce qui permettra de construire à un endroit judicieux. Elle autorise par ailleurs

les cantons à fixer des délais pour construire sur un bien-fonds et lutte donc contre la spéculation et la thésaurisation foncières. Elle contribue ainsi à empêcher que des terrains situés dans des endroits prisés ne soient soustraits au marché et n'alimentent la flambée des prix fonciers.

### **Une solution meilleure que l'initiative pour le paysage**

La révision de la loi apporte de meilleures réponses que l'initiative pour le paysage, qui est trop rigide et dont l'acceptation se traduirait par un gel des zones à bâtir pendant vingt ans. Cette mesure serait erronée, car de nombreux cantons n'auraient plus la possibilité de classer de nouveaux terrains en zone à bâtir lorsque cela répond à un besoin, ce qui pèserait lourdement sur leur développement économique. Lorsque la croissance de la population et l'installation de nouvelles entreprises sont prévisibles, les autorités doivent conserver la possibilité de classer des terrains en zone à bâtir. Finalement, l'initiative pour le paysage récompenserait les cantons qui ont défini des zones à bâtir surdimensionnées, tandis que les cantons qui ont agi correctement par le passé seraient pénalisés.

Le Conseil fédéral estime dès lors que l'initiative est inadaptée et il recommande d'accepter la modification de la loi sur l'aménagement du territoire, en donnant ainsi la préférence à une révision qui permettra de conserver l'attrait de la Suisse comme lieu de résidence et de travail.

## **Conclusion**

La révision de la loi sur l'aménagement du territoire met un frein au gaspillage du sol et lutte contre la spéculation foncière: les zones à bâtir trop étendues seront redimensionnées et les réserves existantes seront mieux utilisées. Ces mesures soutiendront un développement plus compact du milieu bâti, préserveront le paysage et conserveront l'attrait de la Suisse comme lieu de résidence et de travail.

Les modifications adoptées garantissent un développement prospère de la Suisse: dans les endroits où l'on peut prévoir que la population va croître et que des entreprises voudront s'installer, de nouvelles zones à bâtir pourront être délimitées. Là où les besoins sont faibles, les zones à bâtir seront réduites.

Accepter la révision, c'est dire...

- Oui à une utilisation du sol préservant le paysage.
- Oui à des terres cultivables intactes.
- Oui à des zones à bâtir conformes aux besoins.
- Oui à un projet qui freine le mitage du territoire.
- Oui à une place économique évolutive.
- Oui à une meilleure qualité de vie et à une Suisse attractive.