



Fiche d'information

Révision de la loi sur l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire en Suisse

Le rythme soutenu de la construction entraîne chaque année en Suisse la disparition de terres cultivables d'une superficie équivalente au lac de Morat ou au lac de Walenstadt. Ces terres ne peuvent dès lors plus être utilisées pour l'exploitation agricole ni comme espace de délasserement. L'essor de la construction est nourri par la croissance de la population, par le besoin grandissant de surface de logement par habitant, de surfaces commerciales et de surfaces destinées aux infrastructures, ainsi que par les changements des habitudes de vie. Le sol étant une ressource limitée, il faut en assurer une utilisation mesurée. Les directives à suivre en la matière relèvent de l'aménagement du territoire: la Confédération pose le cadre général tandis que la planification et la mise en œuvre des mesures sont de la responsabilité des cantons et des communes.

En 1979, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire a été adoptée dans le but d'assurer une utilisation mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Depuis, elle a été modifiée à plusieurs reprises. Par la présente révision de cette loi, le Conseil fédéral et le Parlement entendent mieux juguler le gaspillage de sol et la dispersion des constructions. La révision vise à séparer plus clairement les territoires constructibles des territoires non constructibles. Elle a en outre pour but un développement plus compact du milieu bâti, une meilleure utilisation des friches situées en zone à bâtir et la réduction des zones à bâtir surdimensionnées. La taille des zones à bâtir doit se fonder sur les besoins prévisibles pour les quinze ans à venir. Selon le droit en vigueur, les zones à bâtir ne doivent que comprendre les terrains qui seront probablement nécessaires à la construction dans ce laps de temps. Or, dans certaines communes, ces zones suffisent pour les 50 prochaines années. Elles sont donc largement surdimensionnées.

La loi révisée confirme que les zones à bâtir doivent correspondre aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes et fixe expressément que les zones surdimensionnées doivent être réduites. Il est toutefois possible de créer de nouvelles zones à bâtir là où le terrain constructible est rare, par exemple en cas de croissance de la population ou d'aspiration de nouvelles entreprises à s'installer. Les régions en plein développement ont besoin de nouveaux terrains à bâtir – et par conséquent de réserves à bâtir appropriées. Il convient par ailleurs de tenir davantage compte des « réserves



intérieures ». Les nouvelles constructions doivent avant tout être réalisées à l'intérieur des territoires déjà largement urbanisés.

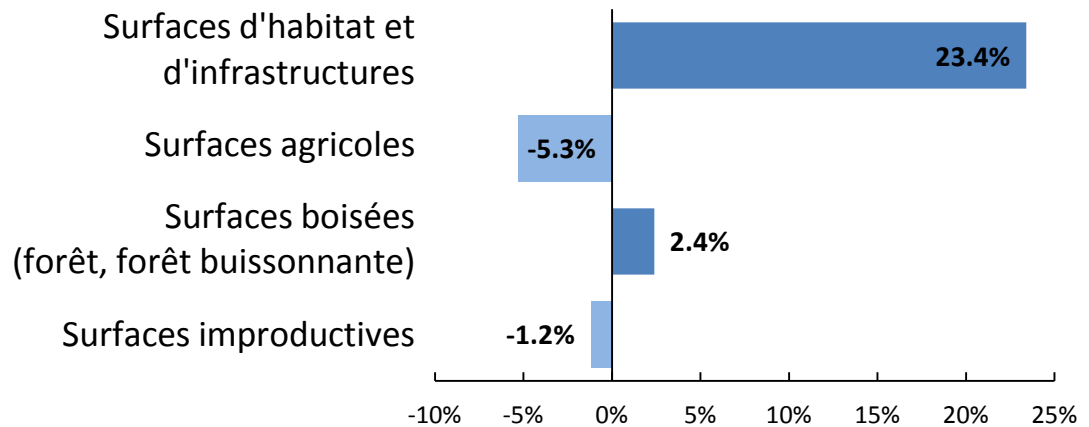
Le développement non maîtrisé de l'urbanisation n'est pas seulement indésirable en raison de la forte consommation de sol qu'il implique, mais également pour des raisons économiques. Les constructions dispersées, avec leur faible densité de population sur de grandes étendues, génèrent des coûts élevés en équipement pour les routes, les lignes électriques, l'approvisionnement en eau, l'évacuation des eaux usées ainsi que pour les ouvrages de protection contre les crues, les avalanches et les chutes de pierres. Des études montrent que l'équipement de quartiers de maisons individuelles clairsemées revient en moyenne deux fois plus cher que pour des quartiers d'immeubles d'habitation de construction plus dense. Les coûts élevés d'infrastructure par habitant qui en découlent sont en grande partie assumés par la collectivité puisque les communes et cantons concernés doivent en partie les financer par la fiscalité. Une urbanisation et un habitat plus compacts permettraient à de nombreux cantons et communes d'atténuer un tel désavantage d'attractivité et de compétitivité.

Selon les constats de la statistique de la superficie (relevé de 1992/1997), les surfaces d'habitat et d'infrastructures en Suisse ont progressé de près de 13,3 pour cent, soit de 327 kilomètres carrés, depuis le premier relevé (1979/1985), ce qui représente un peu plus que la superficie du canton de Schaffhouse. Durant la même période, la population a augmenté de 8,8 pour cent et la surface agricole utile a reculé de 3,1 pour cent, soit de 482 kilomètres carrés. La cause principale en est l'extension des surfaces destinées à l'habitat et aux infrastructures et, dans les régions de montagne, mais dans une moindre mesure, l'embroussaillage entraînant l'extension des surfaces forestières.

L'analyse des données de la troisième statistique de la superficie (relevé 2004/2009) est en cours. Les statistiques de 25 cantons sont déjà disponibles et celles du canton des Grisons seront prêtes au second semestre 2013. Il ressort des analyses intermédiaires que les surfaces d'habitat et d'infrastructures ont gagné environ 23 pour cent en 24 ans. Cela correspond à une extension de 600 kilomètres carrés, l'équivalent du lac Léman. Les surfaces d'habitat et d'infrastructures se sont étendues ces dernières années à un rythme incompatible avec les objectifs de la durabilité: elles augmentent plus vite que la population. Cette transformation se fait principalement au détriment des terres agricoles. Celles-ci ont reculé de plus de 5 pour cent en 24 ans, soit de plus de 700 kilomètres carrés. Dans les Alpes précisément, la surface utilisée par l'agriculture s'est réduite, en partie également en raison de l'extension de la forêt.



Illustration 1: Evolution de l'utilisation du sol entre 1983 et 2007 (données exploitées: 25 cantons; en attente: Grisons)



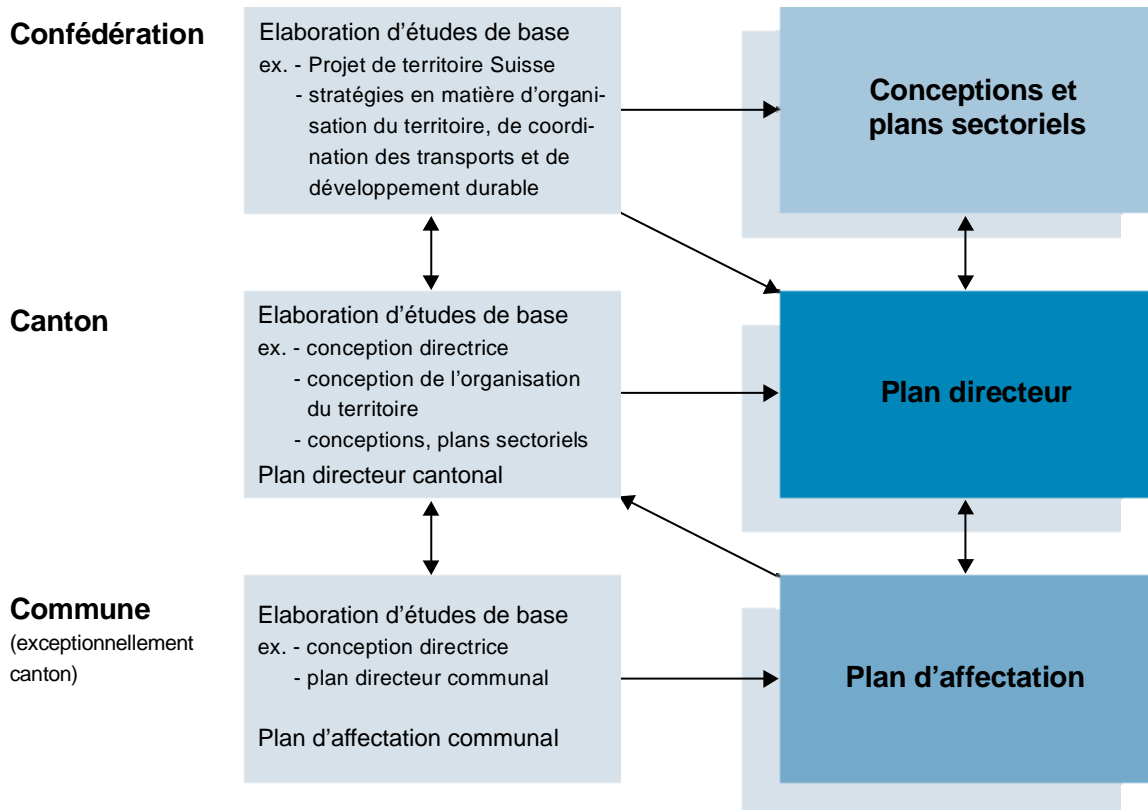
Source: OFS, 2012, statistiques de la superficie 1979/1985 et 2004/2009

L'aménagement du territoire est une tâche de la Confédération, des cantons et des communes

La répartition fédéraliste des tâches entre Confédération, cantons et communes n'est pas touchée par la révision de la loi. L'aménagement du territoire demeure une tâche incombant essentiellement aux cantons. Ceux-ci doivent établir un plan directeur cantonal pour le pilotage central de l'aménagement du territoire. A l'aide de cet instrument, ils établissent une planification pour l'ensemble de leur territoire. Le plan directeur cantonal est doté de la force obligatoire pour les autorités. Dans certains secteurs tels que les chemins de fer ou les routes nationales, la Confédération dispose d'une compétence de planification à l'échelle nationale. De plus, elle exerce une tâche de coordination vis-à-vis des cantons. Elle examine et approuve les plans directeurs cantonaux qui servent de base à l'établissement des plans d'affectation au niveau communal. Les plans d'affectation doivent concorder avec les plans directeurs cantonaux. Ces plans désignent l'affectation du sol parcelle par parcelle. Ils règlent notamment où et dans quelle ampleur la construction est autorisée. Ils lient les propriétaires fonciers.



Illustration 2 : Les instruments de l'aménagement du territoire prévus par la loi sur l'aménagement du territoire



Source : ARE, 2012

« Initiative pour le paysage »

La révision de la loi sur l'aménagement du territoire est un contre-projet indirect à l'« initiative pour le paysage » lancée par les associations de protection de l'environnement. L'« initiative pour le paysage » est trop rigide: elle exige de geler pour vingt ans la surface totale des zones à bâtir en Suisse. Des exceptions ne seraient possibles que dans des cas justifiés. Le plafonnement envisagé à travers l'initiative rendrait plus difficiles les classements pertinents en zone à bâtir. En outre, cette réglementation rigide pénaliserait justement les cantons et les communes qui ont correctement défini leurs zones à bâtir par le passé et ont délimité des réserves proportionnées de zones à bâtir. Enfin, l'initiative pour le paysage, à la différence de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire préconisée par le Conseil fédéral, pourrait se traduire par un transfert de compétences à la Confédération.



Lexique

Plan d'affectation et plan directeur

Chaque commune est tenue d'établir un plan d'affectation (ou plan de zones) et de le soumettre au canton pour approbation. Ce plan fixe entre autres les zones dédiées au logement, aux activités commerciales et industrielles et à l'agriculture. Les propriétaires fonciers ont l'obligation de s'y conformer.

Le plan directeur cantonal chapeaute le plan d'affectation : il contient les directives de planification pour le développement de l'urbanisation et des infrastructures de transport, pour la protection du paysage et l'occupation du territoire et pour les plans d'affectation. Il règle également la coordination des projets de construction d'une certaine envergure comme les centres de loisir ou les centres commerciaux. Les plans directeurs cantonaux sont contrôlés par les autorités fédérales et soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

Classement et déclassement

Sauf exception, les terrains sur lesquels il n'est pas prévu de construire font partie soit des zones agricoles, soit des zones protégées. Si la planification change et que des constructions sont prévues, on classe les terrains concernés dans la zone à bâtir : on parle alors de classement (ou de reclassement). A l'inverse, un terrain sur lequel il était prévu de construire et qui passe par exemple de la zone à bâtir à la zone agricole est dit déclassé.