



Fiche d'information

Révision de la loi sur l'aménagement du territoire

Zones à bâtir

La Suisse compte actuellement près de 230 000 hectares de zones à bâtir dont un cinquième n'est pas encore construit. Les zones à bâtir doivent répondre aux besoins prévisibles pour les 15 années suivantes. La loi révisée fixe expressément que les zones surdimensionnées doivent être réduites. Dans certaines communes, les zones à bâtir suffisent pour les 50 prochaines années au moins. Il est primordial de procéder à une délimitation adéquate des zones à bâtir parce que les zones à bâtir surdimensionnées favorisent l'urbanisation extensive. L'étalement des constructions accroît le gaspillage du sol et alourdit la facture de la collectivité pour équiper ces territoires.

L'aménagement du territoire vise son occupation rationnelle : un terrain ne peut être construit que si la commune concernée l'a affecté à la zone à bâtir. On parle alors de classement. Quand un terrain sur lequel il était prévu de construire passe de la zone à bâtir à la zone agricole, on parle de déclassement. En principe, les terrains en zone agricole ne sont pas constructibles. Il en va de même des paysages sensibles faisant partie d'une zone protégée. Les zones à bâtir sont délimitées parcelle par parcelle sur l'ensemble du territoire communal par un plan d'affectation qui fait l'objet d'adaptations périodiques. Chaque commune est tenue d'établir un plan d'affectation. Celui-ci doit être soumis à l'approbation du canton. Le plan d'affectation lie non seulement les autorités, mais aussi les propriétaires fonciers.

On parle de réserves de zones à bâtir pour désigner les surfaces où la construction est autorisée, mais qui ne sont pas encore prêtes à être construites ou ne l'ont pas encore été pour d'autres raisons. Ces surfaces sont souvent situées à la périphérie de la zone urbanisée. Par ailleurs, il existe un important potentiel à bâtir dans les zones déjà largement construites, dénommé réserves d'utilisation à l'intérieur du milieu bâti (poches non construites, densité d'utilisation peu élevée). Aujourd'hui déjà, les zones à bâtir sont à dimensionner sur la base des besoins prévisibles pour les 15 années à venir. Or, dans certaines communes, les zones à bâtir suffisent pour plus de 50 ans. Elles sont donc largement surdimensionnées par rapport aux besoins. La révision permettra de combler des lacunes d'exécution. La loi révisée fixe donc expressément que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. Cela permettra d'éviter que de trop grandes surfaces soient classées en zone constructible sans pour autant être construites ou en l'étant seulement de façon éparse. Car des constructions dispersées



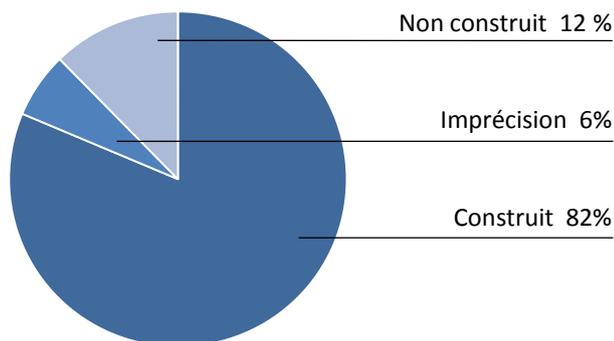
contribuent au mitage du territoire et génèrent des coûts d'équipement plus élevés pour raccorder ces terrains au réseau routier, aux canalisations (eau, égouts) et au réseau électrique.

Situation en Suisse

Selon la Statistique suisse des zones à bâtir 2012, les zones à bâtir s'étendent sur près de 230 000 hectares, dont un cinquième environ n'est pas encore construit. La part des réserves de zones à bâtir est dans l'ensemble plus importante dans les régions rurales et touristiques que dans les régions urbaines.

Début 2012, près de 7,4 millions de personnes habitaient en zone à bâtir. Les zones à bâtir non construites pourraient en principe accueillir 1,0 à 1,7 million de personnes supplémentaires si elles étaient pleinement utilisées avec les mêmes densités que les zones à bâtir déjà construites.

Zones à bâtir en Suisse 2012



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

Les réglementations cantonales sur le calcul des zones à bâtir non construites sont si hétérogènes qu'elles ne permettent pas d'analyses comparatives. L'ARE a donc développé une méthode permettant d'estimer par approximation les zones à bâtir non construites. Cette méthode repose sur deux hypothèses, l'une est basée sur une estimation plutôt minimaliste (valeurs minimales) et l'autre sur une estimation plutôt maximaliste (valeurs maximales). Il existe entre ces deux valeurs une marge d'incertitude de 6 pour cent. Au final, on observe ceci: 12 pour cent au moins et 18 pour cent au plus des surfaces en zones à bâtir – soit près d'un cinquième – ne sont pas construites.

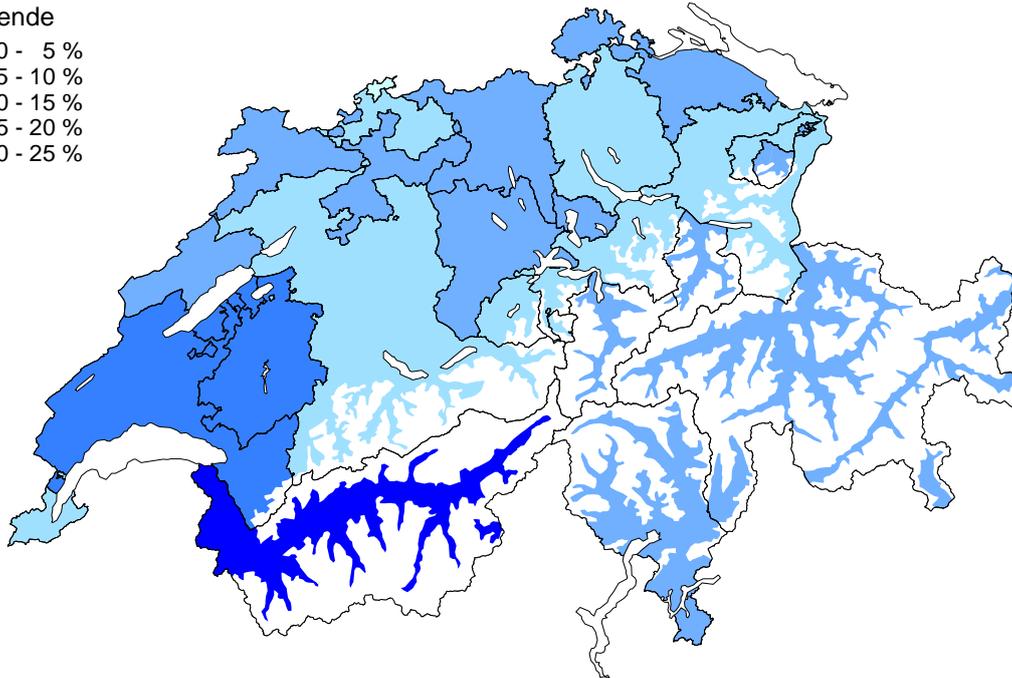


La part de zones à bâtir non construites varie considérablement d'un canton à l'autre, comme le montre la carte ci-dessous:

Zones à bâtir non construites 2012 par canton (supposition "valeurs minimales")

Légende

- 0 - 5 %
- 5 - 10 %
- 10 - 15 %
- 15 - 20 %
- 20 - 25 %



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

© ARE

Dans le canton du Valais, plus de 20 pour cent des zones à bâtir ne sont pas construites. Dans les cantons de Vaud et de Fribourg, ce sont au moins 15 à 20 pour cent. A l'échelle du pays, la part de zones à bâtir non construites est tantôt plus faible et tantôt plus importante tant dans les cantons de montagne que sur le Plateau.

Mise en œuvre de la révision

La loi révisée renforce l'obligation que les zones à bâtir correspondent aux besoins prévisibles pour les 15 années suivantes. Il est toutefois possible de créer de nouvelles zones à bâtir là où le terrain est rare, par exemple lorsque la croissance de la population et l'installation de nouvelles entreprises sont prévisibles. Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. La mise en œuvre de cette disposition laisse aux cantons la marge de manœuvre nécessaire: la loi laisse ouverte la question de savoir comment et où cette réduction doit précisément être réalisée. Elle prévoit que la Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques sur la manière de calculer les besoins de zones à bâtir et sur le classement de terrains en zone à bâtir.

La révision n'a pas à être mise en œuvre du jour au lendemain: les cantons devront d'abord adapter leur plan directeur dans un délai de cinq ans et montrer, là où c'est nécessaire, comment et dans quel délai ils comptent parvenir à un dimensionnement correspondant aux prescriptions légales. Jusqu'à



l'adaptation du plan directeur et l'approbation de celui-ci par le Conseil fédéral, la surface totale des zones à bâtir ne doit pas augmenter dans le canton concerné. Les classements compensés par des déclassements de même surface sont autorisés durant les cinq premières années après l'entrée en vigueur de la loi.

Une fois le plan directeur cantonal adapté, les communes devront répercuter ces modifications dans leurs plans d'affectation. D'expérience, la procédure d'adaptation, d'examen et d'approbation de ces plans d'affectation par le canton prend plusieurs années. Dans les cantons plus étendus, il incombe souvent aux groupes de planification directrice régionale de concrétiser les indications du plan directeur cantonal dans les plans d'affectation des différentes communes. C'est à ce stade que la rectification des zones à bâtir proprement dite peut commencer. Cette étape ne se déroule par conséquent pas durant le délai d'adaptation des plans directeurs, mais s'étend sur une plus longue période. Plus la situation d'un canton est complexe, plus la mise en œuvre des éventuels déclassements est longue. Cette rectification peut durer une vingtaine d'années. Pour éviter des problèmes de financement, il peut s'avérer nécessaire, selon la situation, d'échelonner la procédure dans le temps – par exemple par plusieurs adaptations des plans d'affectation. Dans les quelques cantons où les besoins de déclassement semblent conséquents, la Confédération et les cantons conviendront d'une procédure appropriée.

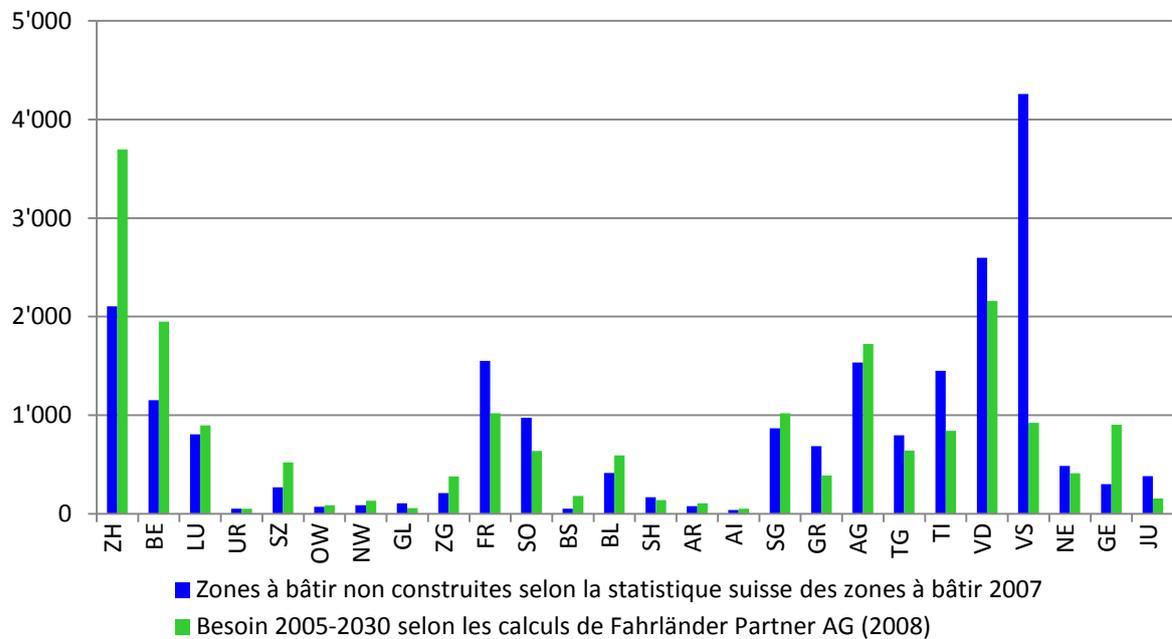
Conséquences pour les cantons

On dispose d'indications fiables sur la taille actuelle et par conséquent l'*offre* de zones à bâtir non construites. La part de réserves de zones à bâtir est dans l'ensemble plus importante dans les régions rurales et touristiques que dans les régions urbaines. (voir graphique page 3)

Les *besoins* futurs ne pourront être calculés précisément que lorsque la méthode à appliquer aura été définie. Ce travail est en cours : la Confédération et les cantons sont en train de définir ensemble la procédure à suivre. A l'heure actuelle, on ne peut estimer que de façon approximative si l'offre, dans une région donnée, est excédentaire par rapport aux besoins prévisibles. Une étude sur les réserves de zones à bâtir et les besoins futurs, réalisée en 2008 sur mandat de l'ARE par le bureau Fahrländer Partner AG, constitue toutefois une référence. Dans cette étude, les réserves de 2007 ont été comparées aux besoins présumés jusqu'en 2030. L'étude arrive à la conclusion que les réserves de zones à bâtir sont trop importantes dans certaines régions – et qu'elles sont souvent mal situées : elles se trouvent souvent 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

L'étude du bureau Fahrländer ne doit toutefois pas inciter à des conclusions trop hâtives sur la nécessité de procéder à des déclassements en raison de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Pour évaluer les conséquences concrètes, il faut tenir compte des changements suivants: ces dernières années, la consommation de terrains à bâtir s'est accrue en raison du développement économique et de la croissance démographique. La part de zones à bâtir non construites a donc diminué depuis 2007. Entre-temps, l'Office fédéral de la statistique a corrigé nettement à la hausse les prévisions de croissance démographique. Ces changements entraînent par conséquent une réduction de l'offre et une augmentation de la demande – les besoins de déclassements sont donc moindres. Comme cela a été évoqué précédemment, la Confédération et les cantons élaboreront ensemble des directives techniques sur le calcul des besoins de zones à bâtir et sur le classement de terrains en zone à bâtir et définiront la méthode à appliquer.

Financement des déclassements

C'est seulement au cours de l'adaptation des plans directeurs et des plans d'affectation qu'il sera possible de savoir s'il faut déclasser des terrains, où il faut le faire, et quelle superficie de terrain à bâtir doit être déclassée. Les déclassements peuvent entraîner une obligation d'indemniser les propriétaires concernés. En principe, cette tâche est du ressort des communes, et exceptionnellement des cantons. La procédure d'indemnisation est régie par le droit cantonal. Le droit à une indemnisation dépend notamment du degré de probabilité qu'une construction ait été réalisée sur le terrain concerné dans un avenir plus ou moins proche. Le montant de l'indemnité est calculé sur la base de la différence de valeur vénale avant et après le déclassé.



Les cantons et les communes peuvent utiliser le produit de la taxe sur la plus-value pour financer les indemnités dues. La révision de la loi sur l'aménagement du territoire impose aux cantons des prescriptions minimales pour le prélèvement d'une taxe sur la plus-value. Ils devront désormais taxer à au moins 20 pour cent la plus-value découlant du classement d'un bien-fonds en zone à bâtir qui en fait augmenter fortement la valeur. Dans les cantons où la superficie de zones à bâtir ne dépasse pas trop largement les besoins prévisibles pour les 15 ans à venir, le produit de la taxe sur la plus-value sera suffisant pour indemniser les déclassements. Lorsqu'un goulet financier est prévisible, des solutions financièrement soutenables pourront être recherchées, notamment en échelonnant dans le temps la rectification des zones à bâtir, par exemple par la création de zones de réserve, ou en procédant à plusieurs modifications. Les déclassements pourront s'étaler sur une longue période – jusqu'à une vingtaine d'années. Il faut observer par ailleurs que les classements seront avant tout effectués à des emplacements attractifs, recherchés par la population et les entreprises, et par conséquent plus chers. Le produit de la taxe sur la plus-value y sera donc plus élevé. D'expérience, les déclassements seront par contre opérés en premier lieu à des emplacements périphériques où la demande est plus faible - les prix seront donc plus bas et les indemnités moins élevées. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une indemnisation doit rarement être attendue dans les cas de déclassement de terrains à bâtir très éloignés du milieu bâti équipé.

Les déclassements ne sont pas une nouveauté

Ces dernières décennies, plusieurs cantons et communes ont déclassé des zones à bâtir surdimensionnées. Dans de nombreux cas, le canton des Grisons a pu trouver des solutions judicieuses en déclassant des terrains qui ont ensuite été affectés à la zone agricole ou à la réserve de zones à bâtir – pour de futurs classements en zone à bâtir. En une bonne dizaine d'années, les zones à bâtir ont été réduites de quelque 1000 hectares. Les indemnités versées sont restées limitées car, dans la plupart des cas, l'insuffisance des équipements ne permettait pas de faire valoir de prétention à indemnisation.

La commune bernoise de Köniz, qui a reçu le prix Wakker 2012 pour sa stratégie visionnaire en matière de développement urbain, est aussi un exemple. Elle a déclassé près de 340 hectares de terrain et a ainsi pu freiner le mitage de son territoire.

Les réserves de zones à bâtir ne sont souvent pas situées là où la demande est la plus forte

Comme les réserves de zones à bâtir ne sont souvent pas situées là où la demande est la plus forte, la réduction des zones à bâtir que la révision de la loi rend nécessaire n'aura a priori qu'un effet minime sur les prix fonciers et immobiliers ou les loyers. D'autres critères tels que l'accessibilité ou la fiscalité ont une influence nettement plus importante sur les prix de la propriété du logement. Une certaine pression à la hausse est attendue sur les prix dans les régions rurales touristiques qui, en raison d'une forte demande, connaissent aujourd'hui déjà un niveau de prix élevé. Une meilleure utilisation peut permettre d'atténuer d'éventuels effets de renchérissement, par exemple pour les bâtiments à plusieurs logements et les locatifs et pour les bâtiments administratifs. Par ailleurs, il faut relever que les loyers sont fortement régulés, que le taux d'intérêt de référence joue un rôle central et



que les loyers des bâtiments administratifs dépendent davantage de l'évolution de la conjoncture que des prix immobiliers.

La thésaurisation de terrains à bâtir pratiquée sciemment dans de nombreux cas – et qui soustrait les terrains concernés au marché – a pour effet de tirer les prix vers le haut. Exemple: de nombreuses communes des bords du lac Léman ou du lac de Zurich disposent de zones à bâtir non construites relativement importantes. La révision de la loi sur l'aménagement du territoire aide à accroître la disponibilité des terrains constructibles et par conséquent à lutter contre la spéculation foncière provoquant une flambée des prix. Les remaniements parcellaires, par exemple, sont un moyen d'améliorer la situation: ces mesures permettent d'échanger des terrains constructibles pour créer des parcelles d'un seul tenant se prêtant à la construction.