



Développement territorial

Initiative contre le mitage: hostile au développement, ***inutile et inef- ficace***

14 décembre 2018

D'un coup d'oeil

economiesuisse rejette l'initiative contre le mitage, car geler les zones à bâtir limiterait fortement les possibilités de développement en Suisse. L'initiative durcit inutilement le droit en vigueur. Ses objectifs concernant un développement de l'urbanisation durable et vers l'intérieur, c'est-à-dire au sein des zones constructibles actuelles, figurent déjà dans la Constitution.



Basile Dacorogna

Suppléant de la direction romande, Responsable de projet Concurrence et régulation



Roger Wehrli

L'essentiel en bref

La Suisse votera sur l'initiative contre le mitage le 10 février 2019. La principale mesure prévue par celle-ci est de geler les zones constructibles actuelles – tout classement futur en zone à bâtir devra être compensé par le déclassement d'une zone équivalente. De plus, l'initiative charge la Confédération de promouvoir un développement durable et densifié du milieu bâti ainsi qu'un environnement favorable à des formes d'habitat et de travail dans des structures de petite taille se caractérisant par des trajets courts. Aux yeux des milieux économiques, les mesures proposées ne permettront pas d'atteindre les objectifs par ailleurs nobles des initiants. D'une part, l'initiative restreint excessivement la capacité de développement de la Suisse. D'autre part, le principe du développement durable figure déjà dans la loi. Sans compter que l'initiative pourrait entraîner des évolutions indésirables, car elle crée des incitations erronées en avantageant les communes qui ont classé généreusement des terrains en zone à bâtir. Pour ces différentes raisons, *economiesuisse*, en tant que faîtière de l'économie suisse, rejette fermement l'initiative contre le mitage.

Position *d'economiesuisse*

Les milieux économiques rejettent l'initiative contre le mitage pour les trois raisons suivantes:

- **L'initiative restreint excessivement les capacités de développement** Le gel des zones à bâtir ne tient pas compte des différents besoins de la population et des entreprises. L'initiative restreint excessivement les possibilités de développement tant pour les logements que pour les espaces commerciaux. Une raréfaction des zones à bâtir entraînerait une hausse des prix de l'immobilier et compliquerait l'implantation d'entreprises. Affaiblir ainsi l'attrait de la place économique porterait préjudice au développement économique.
- **L'objectif principal de l'initiative figure déjà dans la loi** L'initiative durcit inutilement le droit en vigueur. En Suisse, le consensus politique existant veut que le sol, en tant que ressource limitée, soit utilisé avec

parcimonie. Avant de procéder à de nouveaux ajustements de la loi sur l'aménagement du territoire, il faut attendre que la première révision de cette loi (LAT 1), entrée en vigueur il y a peu, déploie ses effets et que le débat sur la deuxième révision de la LAT (LAT 2) ait lieu. La mise en œuvre de la LAT 1 au niveau des cantons montre déjà que nous allons vers une utilisation plus efficace du territoire. Les instruments actuels permettent déjà de stopper le mitage.

- **L'initiative est inefficace et injuste** Réclamer un développement durable et un développement du milieu bâti vers l'intérieur est inutile dans la mesure où ces objectifs figurent déjà dans la Constitution. Mais il y a pire: l'initiative menace l'atteinte de ces objectifs. Décider un gel des zones à bâtir rigide et généralisé dans tout le pays revient à ignorer les différences cantonales et régionales. Ce serait injuste, car des communes qui font preuve de retenue dans le classement de zones à bâtir seraient pénalisées. À cela s'ajoute que l'activité de construction pourrait se déplacer dans des régions en périphérie, ce qui irait à l'encontre d'une utilisation efficace et rationnelle du territoire.



De quoi *s'agit-il*?

Les citoyens suisses voteront sur l'initiative «Stopper le mitage – pour un développement durable du milieu bâti (initiative contre le mitage)» le 10 février 2019. Avec cette initiative, les jeunes Verts proposent de geler toutes les zones à bâtir de Suisse en l'état actuel. L'initiative ancre dans la Constitution le principe voulant que, en dehors de la zone à bâtir, seules des constructions et des installations destinées à des activités dépendantes du sol ainsi que des constructions d'intérêt public dont l'emplacement est imposé par leur destination, peuvent être autorisées. Les constructions existantes bénéficieraient d'une garantie de la situation acquise et pourraient faire l'objet d'agrandissements ou de changements d'affectation mineurs. Les cantons et les communes doivent par ailleurs mettre en place des conditions-cadre favorables à des formes d'habitat et de travail dans des structures de petite taille. Ces mesures souhaitables au premier regard présenteraient toutefois plusieurs inconvénients majeurs. Le Conseil fédéral et le Parlement recommandent de rejeter l'initiative sans contre-projet.

Texte de l'initiative

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 75, al. 4–7

4 Dans les limites de leurs compétences, la Confédération, les cantons et les communes veillent à créer un environnement favorable à des formes

d'habitat et de travail durables dans des structures de petite taille se caractérisant par une qualité de vie élevée et de courts trajets (quartiers durables).

5 Ils œuvrent à un développement du milieu bâti vers l'intérieur, qui s'accorde avec une qualité de vie élevée et des dispositions de protection particulières.

6 La création de nouvelles zones à bâtir n'est admise que si une autre surface non imperméabilisée d'une taille au moins équivalente et d'une valeur de rendement agricole potentielle comparable a été déclassée de la zone à bâtir.

7 En dehors de la zone à bâtir, seules les constructions et les installations qui sont destinées à l'agriculture dépendante du sol et dont l'emplacement est imposé par leur destination, ainsi que les constructions d'intérêt public dont l'emplacement est imposé par leur destination, peuvent être autorisées. La loi peut prévoir des exceptions. Les constructions existantes bénéficient de la garantie de la situation acquise et peuvent faire l'objet d'un agrandissement ou d'un changement d'affectation mineurs.



Possibilités de développement ***fortement restreintes***

Diminution de la surface constructible

L'initiative vise à geler davantage que les zones à bâtir existantes. Elle exige concrètement que les classements en zone à bâtir ne soient possibles que si ailleurs, simultanément, une surface d'une taille au moins équivalente et d'une valeur de rendement agricole comparable est déclassée. Le critère du rendement agricole a certes l'intention louable de préserver la productivité agricole de la Suisse, mais aboutit de fait à une diminution de la surface constructible. Si une zone à classer présente un rendement agricole plus élevé que la zone de compensation déclassée, la surface de la zone de compensation doit être augmentée en conséquence. Selon les initiants, l'inverse ne s'applique cependant pas, la surface de compensation devant être de taille au moins équivalente à la zone à classer. Cette asymétrie aurait pour conséquence de réduire de plus en plus le nombre de terrains à bâtir disponibles en Suisse.

Hausse des prix fonciers

Dans la logique de l'offre et de la demande, les conséquences d'une raréfaction des zones constructibles sont évidentes: si l'offre de surface constructible baisse, le prix des terrains augmente. Dans son message relatif à l'initiative contre le mitage, le Conseil fédéral prévoit d'ailleurs que cela fera «grimper les

prix de l'immobilier, avec toutes les conséquences négatives qui s'ensuivraient (p. ex. hausse des coûts de l'immobilier résidentiel et de l'immobilier industriel et artisanal)». Un problème encore accru dans les régions urbaines, du fait de la répartition inégale des réserves de terrains constructibles. Les surfaces de zones à bâtir non construites se trouvent souvent dans les régions rurales périphériques. Dans les villes et les agglomérations plus densément construites, il n'y a que peu de terrains constructibles disponibles. Cela pose un problème en ce sens que, aujourd'hui déjà, c'est là que la demande immobilière est la plus forte. L'initiative aurait donc pour conséquence que les prix augmenteraient encore plus fortement dans les régions les plus dynamiques.

Des règles rigides nuisent au développement économique des régions

Une commune dépourvue de réserves de zones à bâtir ne pourra, si l'initiative est acceptée, plus classer de terrains. Pour les communes et cantons ayant peu de réserves de zones à bâtir, mais un grand potentiel de développement pour l'économie et la construction de logements, l'initiative signifie de fait une interdiction du classement en zone à bâtir. Pour les nouvelles entreprises souhaitant s'installer, la situation deviendra extrêmement difficile, soit à cause du manque de surfaces disponibles, soit à cause des prix trop élevés en comparaison internationale. L'attrait de la Suisse en tant que lieu d'implantation en pâtira, tout comme le développement économique des régions concernées. Les conditions restrictives limiteront aussi sensiblement les possibilités pour l'agriculture de se développer en dehors des surfaces constructibles.

Les cantons exemplaires seront pénalisés

Les cantons ayant peu de réserves de terrains à bâtir auront besoin d'un mécanisme de compensation. Via un système d'échange de zones constructibles, par exemple, ils devront d'abord trouver un canton qui accepte de déclasser du terrain à bâtir en contrepartie de la surface qu'eux-mêmes voudraient classer en zone à bâtir. Le canton en question exigera évidemment une compensation financière. La mise en place d'un tel système d'échange entre cantons est difficile et prendra beaucoup de temps. Il y a donc un risque que, pour les années à venir, le développement soit sérieusement freiné dans de nombreux cantons. De surcroît, ce projet de marché des zones à bâtir favorisera in-

dûment les cantons jusqu'ici trop généreux dans le classement en zone à bâtir. L'initiative récompensera en effet ceux qui ont créé de vastes surfaces constructibles sans tenir compte des besoins effectifs, tandis que ceux qui ont fait une utilisation mesurée du sol et classé des terrains en zone à bâtir avec modération seront pénalisés.

Pour éviter d'aller ainsi à la dérive, les auteurs de l'initiative proposent une autre solution, aux conséquences pourtant tout aussi problématiques: l'expropriation. Les réserves de zones constructibles seront alors réparties entre les communes en fonction des lieux de travail, de la desserte par les transports publics et de l'évolution démographique attendue. Les initiants veulent donc que les communes diminuent leurs réserves de zones constructibles, si celles-ci sont trop grandes selon ces critères. Cela ne serait pas possible sans expropriation et les premiers touchés seront les propriétaires fonciers détenant aujourd'hui des terrains constructibles pour pouvoir y investir plus tard. Prenons l'exemple d'une personne qui a des réserves de terrains à bâtir et projette d'y faire construire des logements locatifs pour assurer son revenu à la retraite. Une expropriation constituerait une grave atteinte à sa propriété et à son avenir financier, en la privant de ses revenus locatifs.

Une initiative entravant le progrès

Nonobstant les modalités de sa mise en œuvre, l'initiative contre le mitage est clairement hostile au progrès. Il est quasiment impossible d'estimer aujourd'hui comment les besoins en termes d'espace vont évoluer à l'ère numérique. Au premier alinéa du texte de l'initiative, les Jeunes Verts demandent que les autorités favorisent les structures de petite taille. Or, au quotidien, les individus sont de plus en plus interconnectés et se déplacent dans un rayon qui tend à s'accroître: le citoyen suisse lambda franchit passe actuellement dans plusieurs communes au cours d'une journée. Décider maintenant que l'avenir est dans les structures de petite taille n'a guère de sens. Il est tout aussi difficile d'imaginer comment seront la mobilité, la logistique, l'industrie et d'autres domaines du futur. L'initiative entraverait donc clairement l'évolution économique. Prenons un exemple: un nombre croissant de personnes font des achats en ligne. Ces achats doivent, d'une manière ou d'une autre, être acheminés vers les clients. En cas d'acceptation de l'initiative, un canton qui n'a plus de réserves de ter-

rains à bâtir risque de ne même pas pouvoir construire la nouvelle infrastructure logistique nécessaire.



Durcissement inutile du ***droit en vigueur***

La première étape de révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1) endigue la croissance continue des zones constructibles

La Suisse n'a pas besoin de durcir le droit en vigueur pour un développement durable du territoire. Partiellement révisée et en vigueur depuis le 1er mai 2014, la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1) contient déjà des mesures efficaces contre le mitage du territoire et pour un développement du milieu bâti vers l'intérieur. Elle a introduit notamment les nouveautés suivantes:

- Le principe fondamental de la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire (art. 1).
- L'orientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et la création d'un milieu bâti compact (art. 1).

- La LAT assure en outre une meilleure utilisation, dans les zones à bâtir, des friches et des surfaces sous-utilisées (art. 15a).
- Le classement de nouveaux terrains en zone à bâtir n'est admis que pour les besoins des quinze ans à venir et si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées, que les terres cultivables ne s'en trouvent pas morcelées, que la disponibilité des nouveaux terrains est garantie et que les règles du plan directeur sont mises en œuvre (art. 15, al. 4, let. b à e).
- L'art. 3 a été complété afin de réserver à l'agriculture suffisamment de terres cultivables, en particulier des surfaces d'assolement.
- Les plans directeurs des cantons doivent désormais, dans le domaine de l'urbanisation, définir la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation et leur répartition ainsi que la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (art. 6, 8 et 8a).

L'initiative sur les résidences secondaires, acceptée le 11 mars 2012, a également ralenti le mitage du territoire. Dans les régions à forte proportion de résidences secondaires, surtout les régions touristiques de montagne, l'activité de construction régresse.

Les cantons mettent en œuvre la LAT 1

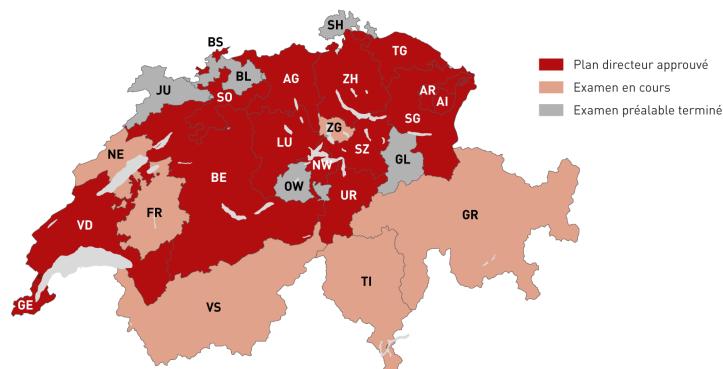
Les mesures mentionnées plus haut sont en principe suffisantes pour endiguer l'utilisation du sol. Les cantons ont jusqu'à fin avril 2019 pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions dans leurs plans directeurs. La figure 1 présente la situation dans les cantons à fin octobre 2018. Dans la majorité des cas, le plan directeur est approuvé ou en cours d'examen à la Confédération. Dès qu'un nouveau plan directeur entre en vigueur dans un canton, les communes concernées doivent mettre en œuvre les nouvelles directives et adapter leurs plans d'affectation. Comme cela prendra aussi du temps, l'Office fédéral du développement territorial ARE prévoit que les premiers chiffres permettant d'apprécier l'efficacité de la LAT 1 ne seront pas disponibles avant 2022. Il est donc malhonnête de prétendre aujourd'hui déjà que la loi révisée est inefficace.

Figure 1

Mise en œuvre de la première étape de révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1) dans les cantons.

Adaptation des plans directeurs cantonaux à la loi sur l'aménagement du territoire révisée

► État au 31 octobre 2018



La tendance va dans la bonne direction

Même sans données concrètes, l'on constate déjà les effets positifs de la LAT 1. L'Office fédéral du développement territorial ARE cite à ce titre: « ... par exemple des déclassements, l'établissement de zones réservées pour préserver les surfaces qui se prêtent à un déclassement, la désignation de territoires qui se prêtent à une densification, des prescriptions obligatoires concernant les densités minimales ainsi que des guides et des recueils de bonnes pratiques dans le domaine du développement durable à l'intérieur du milieu bâti». Sur le plan institutionnel, dans les cantons et les communes, la LAT 1 semble donc déjà faire évoluer les choses dans la bonne direction. En cas d'acceptation de l'initiative contre le mitage, les autorités devront investir leur énergie à la mettre en œuvre plutôt qu'à appliquer la LAT 1 et promouvoir un développement de qualité à l'intérieur du milieu bâti.

Jurisprudence stricte du Tribunal fédéral

La jurisprudence du Tribunal fédéral pose elle aussi des limites strictes à un développement urbain excessif. Plusieurs arrêts rendus en lien avec la LAT 1 interprètent d'ailleurs très strictement les dispositions concernées et créent un précédent. Les exigences de la LAT 1 s'appliquent ainsi déjà aux

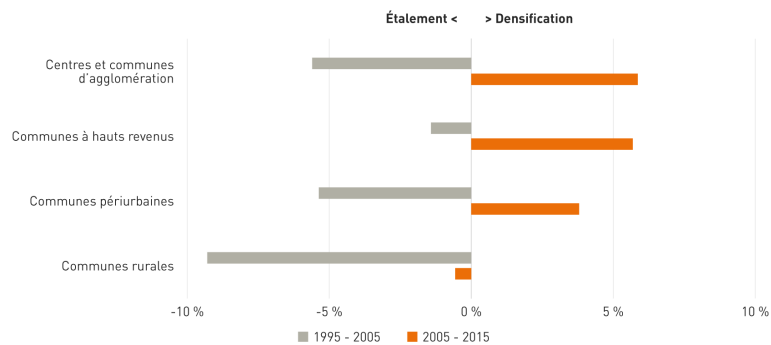
procédures en cours, invoquant un «intérêt public prépondérant pour une application immédiate du moratoire sur les zones à bâtir». D'autres arrêts notent que les plans d'affectation des communes doivent se conformer à la LAT 1. Si le plan d'affectation communal en vigueur est en contradiction avec la LAT 1, il doit être adapté avant de pouvoir, par exemple, développer un certain quartier ou viabiliser des zones à bâtir.

Depuis 2012, le nombre d'habitants dans les zones constructibles est passé de 7,4 à 8,0 millions. Cela signifie que beaucoup plus de personnes vivent sur une surface pratiquement constante et la surface constructible moyenne a diminué de 309 à 291 m² par habitant. Cela signifie que le sol est utilisé plus efficacement et que la densification souhaitée a bien lieu. La figure 2 le montre pour les différents types de communes. Avant 2005, les surfaces affectées à l'urbanisation ont connu une croissance disproportionnée, c'est-à-dire plus rapide que la population. Le mitage du territoire a alors augmenté en Suisse. Depuis 2005, la tendance s'est inversée. Entre 2005 et 2015, la croissance démographique dans les centres urbains et les communes des agglomérations est plus rapide, de 5,8%, que celle des zones bâties. Ce renversement de tendance du mitage à la densification s'observe dans quasiment tous les genres de communes.

Figure 2

Dans tous les genres de communes ou presque, on observe une tendance à la densification ces dernières années.

Croissance démographique et extension des zones bâties



Source : Société Suisse des Entrepreneurs
www.economiesuisse.ch

Deuxième étape de révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) devant le Parlement

En 2019, le Parlement traitera la deuxième étape de révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2). Dans ce cadre, de nouvelles réglementations seront proposées pour les constructions hors des zones à bâtir. Le principe de la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire n'est pas remis en cause. Cette étape prévoit certes davantage de flexibilité pour les cantons, mais avec l'intention claire d'empêcher une augmentation des constructions hors des zones à bâtir. Toute exploitation accrue en dehors de la surface constructible devra être compensée, en démolissant des édifices existants par exemple. Il semble plus judicieux de miser sur ce projet, permettant le développement nécessaire de l'économie et la construction de logements dans le respect de la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire, plutôt que de laisser l'initiative contre le mitage étouffer tout développement.

Le développement durable et le développement du milieu bâti vers l'intérieur sont déjà ancrés dans la Constitution

L'initiative veut également promouvoir un environnement favorable à des formes d'habitat et de travail durables, dans des structures de petite taille avec

de courts trajets (quartiers durables), ainsi qu'une densification de qualité. Pour cela, il est inutile de modifier la Constitution. La promotion du développement durable y figure déjà aux art. 2 et 73. Un développement durable du milieu bâti et la densification vers l'intérieur sont en outre ancrés dans divers objectifs et principes, dans la loi sur l'aménagement du territoire. Le texte note aussi explicitement que le développement vers l'intérieur doit être «de qualité». La Confédération dispose déjà des instruments nécessaires. Il n'y a donc pas besoin d'un nouvel article constitutionnel.



Conclusion: ce n'est pas la bonne approche pour lutter ***contre le mitage du territoire***

Trois raisons de refuser l'initiative selon les milieux économiques

Les milieux économiques s'opposent à l'initiative contre le mitage pour les raisons suivantes:

- **Limitation excessive de la capacité de développement** Le gel des zones constructibles fait abstraction des différents besoins de la population et des entreprises. Les options de développement pour la construction de logements comme pour le commerce sont fortement limitées. Une raréfaction des terrains constructibles fera augmenter les prix immobiliers et compliquera l'implantation d'entreprises. Affaiblir ainsi l'attractivité de la place économique porterait préjudice au développement économique.

- **Revendications principales déjà ancrées dans la loi** L'initiative vise un durcissement inutile du droit en vigueur. En Suisse, il règne depuis longtemps un consensus politique sur la nécessité d'utiliser notre sol de façon mesurée, celui-ci étant limité. Avant de procéder à de nouvelles adaptations, il convient d'attendre les effets de la première étape de révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1), qui vient d'entrer en vigueur, et l'issue des discussions en cours concernant la deuxième étape de révision (LAT 2). La mise en œuvre de la LAT 1 par les cantons montre cependant déjà que la tendance va vers une utilisation plus efficace du territoire. Le mitage du territoire semble donc pouvoir être endigué avec les moyens à disposition.
- **Contre-productif et injuste** Par ses exigences, déjà inscrites dans la Constitution, de développement du milieu bâti vers l'intérieur et d'un développement durable de ce milieu, l'initiative est non seulement inutile mais elle va également à l'encontre de ses objectifs. Un gel rigide des zones constructibles à l'échelle nationale ne tient pas compte des différences cantonales et régionales. Cela serait injuste car les communes qui ont, jusqu'ici, classé avec parcimonie des terrains en zone à bâtir seraient pénalisées. La mise en œuvre de l'initiative risque également de pousser les activités de construction vers les régions reculées, ce qui va à l'encontre d'une utilisation efficace du sol.

Instrument efficace: simplifier la réglementation en matière de constructions

Les préoccupations formulées par les initiants sont fondamentalement légitimes, mais les moyens proposés inadaptés, voire contre-productifs. La solution tombe pourtant sous le sens: de nombreuses personnes voudraient habiter et/ou travailler dans un endroit central, mais ne trouvent pas d'offre appropriée sur le marché immobilier. Il faut donc construire davantage dans les centres en réalisant plus d'édifices plus hauts et plus denses dans les zones d'habitation déjà construites. Les projets en ce sens se heurtent pour l'heure aux réglementations trop détaillées, à la protection des sites, aux prescriptions relatives au bruit et à d'autres obstacles administratifs. Tant qu'il sera plus simple de construire en périphérie ou à la campagne, la situation ne changera guère. Le mitage du territoire pourrait être endigué bien plus efficacement si les règles et processus régissant la construction dans les centres étaient

simplifiés, afin que l'espace et l'infrastructure en place puissent être mieux utilisés, grâce à la densification.