AVENIR_SUISSE_MONITORING_DES_CANTONS **JUIN_2010/MÜLLER-JENTSCH & RÜHLI**

L'aménagement du territoire entre prescriptions et exécution

Inventaire des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation

– Résumé –

0 | avenir | suisse | 100
think tank for economic
and social issues

© 2010 Avenir Suisse

Avenir Suisse
Giessereistrasse 5
CH-8005 Zürich
T: +41 44 445 90 00
F: +41 44 445 90 01

Antenne genevoise
8, quai du Rhône
CH-1205 Genève
T: +41 22 749 11 00
T: +41 22 749 11 01

www.avenir-suisse.ch

Impressum:

Édité par: Avenir Suisse, Zurich
Création, mise-en-page et production: blackbox.ch
Imprimé par: Druckerei Robert Hürlimann AG, Zurich

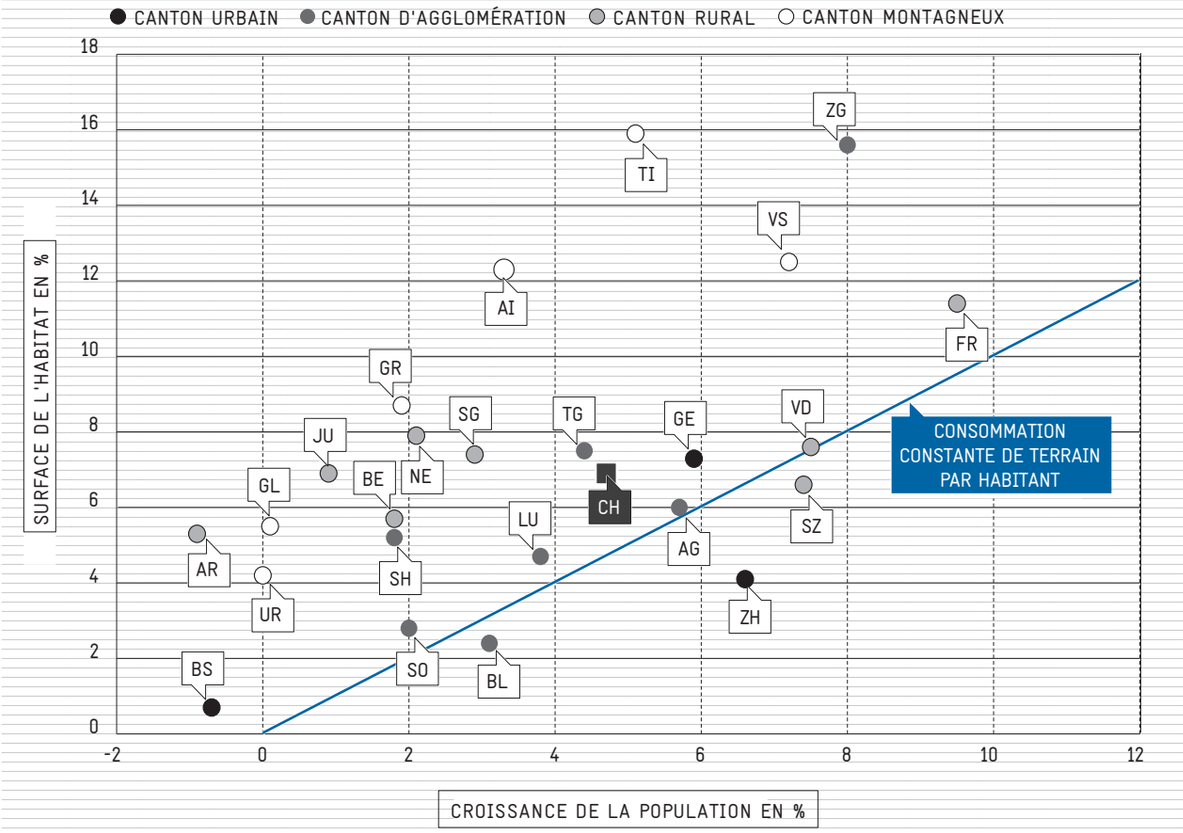
Note: Les numéros des illustrations dans le présent résumé correspondent aux numéros dans la version originale de l'étude publiée seulement en allemand.

L'aménagement du territoire entre prescriptions et exécution: Inventaire des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation

La maîtrise de l'urbanisation : le défi majeur que doit relever l'aménagement du territoire en Suisse

En raison de sa forte densité de population (le double de celle de l'Autriche) et de sa topographie particulière (la moitié de la superficie du pays est constituée de territoires inaccessibles), la Suisse a besoin d'une politique d'aménagement du territoire efficace, en particulier dans le domaine de l'urbanisation. Depuis quelques décennies, l'extension de l'urbanisation se poursuit à un rythme élevé et plus récemment, cette tendance s'est renforcée. De 1980 à 2002, les localités se sont étendues à un rythme de 13 km2 par année. De 2002 à 2008, cette vitesse a doublé pour atteindre 27 km2. Chaque année, une surface légèrement supérieure à celle du lac de Walenstadt est construite. De 2002 à 2008, la surface urbanisée a crû de 7% dans l'ensemble du pays et de plus de 10% dans plusieurs cantons. Dans 23 cantons sur 26, l'extension de la surface urbanisée est supérieure à la croissance démographique (fig. 8). Le chapitre 3 analyse ce phénomène et d'autres tendances du développement territorial. L'objectif formulé par le Conseil fédéral en 2002 de limiter la surface construite à 400m2 par habitant a entre-temps été dépassé. Par ailleurs, l'extension de l'urbanisation est conjuguée à un phénomène d'éparpillement des constructions dans le paysage. Le développement de l'urbanisation n'est

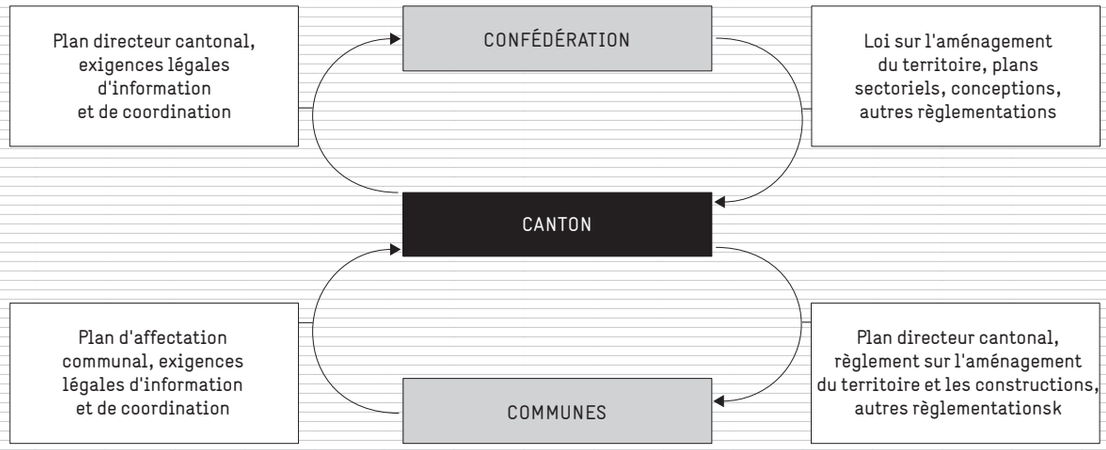
Fig. 8: Croissance démographique et progression des surfaces urbanisées



donc pas durable et ne respecte pas les dispositions de la Constitution fédérale.

« Une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire » (art. 75) : tels sont les objectifs de l'aménagement du territoire ancrés dans la Constitution fédérale. Cela présuppose une réelle maîtrise du développement de l'urbanisation. Il en va de même pour deux des trois principes inscrits dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 3 LAT): « Le paysage doit être préservé » et « Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront… et leur étendue (sera) limitée ». Même si la loi fondamentalement attribue une importance considérable à la maîtrise de l'urbanisation, cet aspect de l'aménagement du territoire présente les plus grands déficits d'application. Dans son rapport « Planification directrice de 3ème génération – Exigences fédérales », l'Office fédéral du développement territorial (ARE) diagnostique un besoin de réforme dans le domaine sectoriel de l'urbanisation. « Dans ce domaine, les expériences de ces dernières années et les entretiens avec les groupes d'experts mettent en évidence les plus grandes lacunes ». La maîtrise de l'urbanisation est ainsi au centre du projet de révision de la LAT, contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage (demandant un

Fig. 2 : Interrelations et interface entre les divers niveaux de l'Etat en matière d'aménagement du territoire



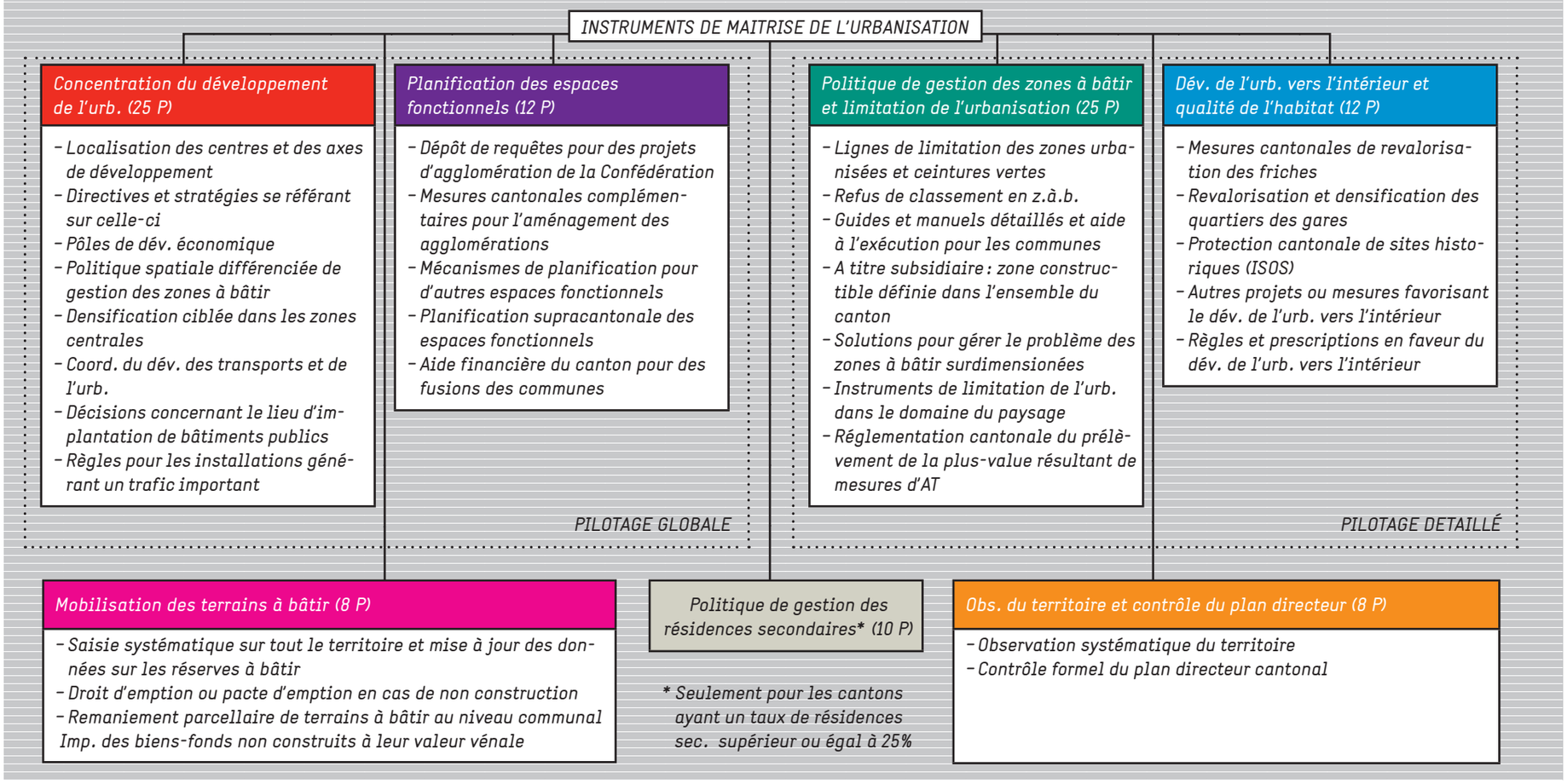
moratoire de 20 ans sur la création de nouvelles zones à bâtir), qui sera examiné par le parlement vraisemblablement en 2011.

A l'heure actuelle, l'aménagement du territoire fait débat en Suisse. Les discussions sont animées, mais les interventions politiques se déroulent pour la plupart sur la scène fédérale. Pourtant, l'aménagement du territoire est une tâche coordonnée aux trois niveaux étatiques et pour laquelle les cantons jouent un rôle de premier plan (fig. 2, principe d'interface). Les cantons appliquent d'une part les prescriptions fédérales sur la planification directrice ainsi que les textes juridiques sur les constructions et l'aménagement du territoire et d'autre part, ils contrôlent la bonne exécution des prescriptions cantonales et fédérales par les communes. La conscience avec laquelle ils s'acquittent de leurs tâches est donc la clé de la maîtrise du développement territorial. Les cantons sont en quelque sorte les grands absents du débat sur l'aménagement du territoire. Avenir Suisse les a en revanche replacés au cœur du troisième monitoring cantonal. Son étude tente en premier lieu de répondre aux questions suivantes: comment les cantons appliquent-ils dans les faits les dispositions fédérales? Disposent-ils pour ce faire d'une palette différenciée d'instruments? Comment garantissent-ils une bonne mise en œuvre par les communes?

Inventaire des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation

A cet effet, le monitoring cantonal analyse et compare la panoplie d'instruments à la disposition des cantons pour maîtriser leur urbanisation. Malgré des conditions cadres parfois très différentes (par exemple topographie, densité de population), les principaux défis à relever pour maîtriser l'urbanisation sont les mêmes. Trente ans après l'entrée en vigueur de la LAT, les 26 cantons ont expérimenté, testé et développé de nombreux instruments dans le domaine de l'urbanisation. Il importe d'exploiter ce recueil d'expériences ainsi que les bonnes pratiques qui s'en dégagent. L'aménagement du territoire dans les cantons est un système évolutif et il incombe au monde politique et à l'administration cantonale de contrôler régulièrement l'efficacité des instruments cantonaux d'aménagement et de les perfectionner. Le fédéralisme offre un laboratoire dynamique propice au développement d'instruments novateurs et de solutions optimales. Cette approche nécessite néanmoins des mécanismes de transmission des bonnes pratiques et de rejet des approches erronées. Les analyses comparatives telles que celles que propose le présent monitoring ont été effectuées dans ce but.

Fig. 4: Instruments et catégories de domaines analysés



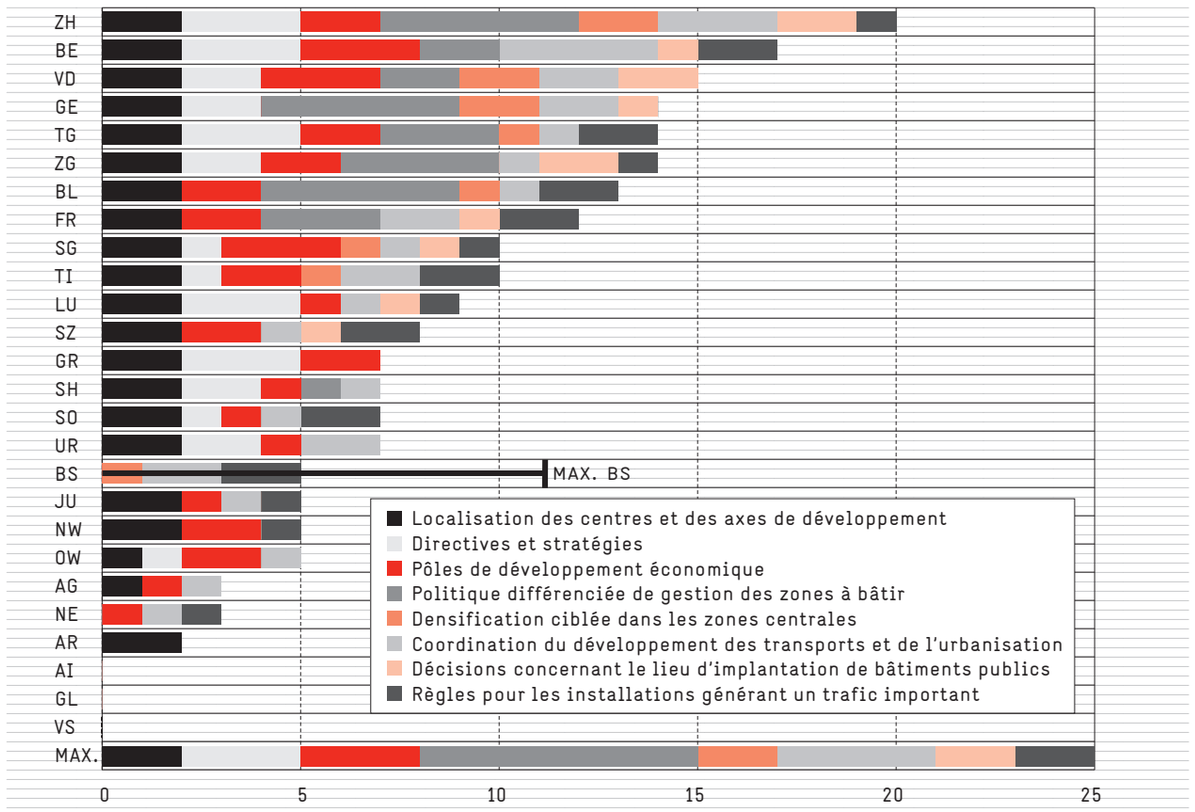
Vingt-six aménagistes cantonaux ont été interviewés sur la base d'un questionnaire détaillé élaboré spécifiquement pour cette étude. Des recherches complémentaires ont été effectuées et un inventaire des instruments utilisés par les cantons pour maîtriser leur urbanisation a été établi. Les 32 instruments d'aménagement identifiés ont été regroupés en six domaines différents (fig. 4): (1) concentration du développement de l'urbanisation, (2) planification d'espaces fonctionnels, (3) politique de gestion des zones à bâtir et limitation de l'urbanisation, (4) développement de l'urbanisation vers l'intérieur (densification) et qualité de l'habitat, (5) mobilisation des terrains à bâtir et (6) observation du territoire et suivi du plan directeur. La politique en matière de résidences secondaires est une septième catégorie réservée aux cantons touristiques dotés de plus de 25% de résidences secondaires. L'utilisation ou la conception de chacun de ces instruments a été évaluée selon un système de points et un classement partiel pour chaque domaine sectoriel a pu être établi (chapitre 4).

Instruments lacunaires pour favoriser la concentration territoriale du développement de l'urbanisation

La concentration spatiale du développement de l'urbanisation est un critère important de « première mesure globale de maîtrise de l'urbanisation » dans le système d'évaluation retenu, mais seuls six cantons parviennent à obtenir plus de la moitié des points. Vingt et un des 26 cantons ont défini des pôles et des axes de développement dans leur plan directeur, mais il s'agit souvent d'une description passive d'un état et non pas d'une véritable stratégie de gestion. Seule la moitié des cantons lient le réseau de pôles défini dans le plan directeur à des directives contraignantes pour les autorités. Un tiers seulement des cantons prévoient une véritable coordination entre le développement des transports et celui de l'urbanisation ou entre les décisions relatives à l'emplacement de bâtiments publics et le réseau de pôles défini. Seul un canton sur quatre a prévu une différenciation spatiale dans sa politique de gestion des zones à bâtir, alors qu'il devrait s'agir d'un des instruments les plus efficaces. Par contre, les mécanismes de promotion des pôles de développement économique et les règlements applicables aux installations générant un fort trafic sont largement répandus.

Les cantons urbains, notamment ZH, GE et ZG, figurent dans le groupe de tête du classement partiel de la catégorie «Concentration du développement de l'urbanisation»: la nécessité d'opérer une différenciation spatiale semble y avoir été reconnue et la volonté politique d'y parvenir existe. Le canton de Bâle constitue un cas particulier car son territoire est déjà grandement urbanisé et l'utilisation de mécanismes généraux de canalisation de l'urbanisation n'a guère de sens. Des cantons hétérogènes et de grande étendue comme les cantons de BE et de VD (grâce au nouveau plan directeur) ont également développé des instruments permettant une différenciation spatiale de l'urbanisation; à noter toutefois que ces outils doivent encore faire leurs preuves. Les cantons du TI, de LU et d'UR qui se situent dans la moyenne du classement viennent d'introduire des instruments efficaces de différenciation spatiale en faveur d'une révision de leur plan directeur cantonal. Jusqu'à présent, les cantons situés en fin de classement n'ont guère utilisé d'instruments favorisant la concentration du développement de l'urbanisation. Dans les petits cantons relativement homogènes comme ceux d'AI et d'AR, cette absence d'instruments pose moins de problèmes que dans des cantons comme ceux du VS ou de NE à propos desquels il semble approprié de parler de lacunes significatives dans les instruments

Fig. 22: Classement partiel «Concentration du développement de l'urbanisation»



d'aménagement. Le canton d'AG envisage des réformes dans ce domaine sectoriel, mais son plan directeur ne mentionne encore aucun instrument à même d'influencer le cours de l'urbanisation.

Efforts accrus pour la planification d'espaces fonctionnels

Les agglomérations urbaines abritent les trois quarts de la population suisse et constituent la plus importante catégorie d'espaces fonctionnels. Les projets d'agglomération de la Confédération vont dorénavant encourager le développement coordonné de l'urbanisation et des transports au-delà des frontières institutionnelles. Presque tous les cantons ont développé un projet de ce type et l'ont soumis à la Confédération et la moitié des cantons ont pris des mesures cantonales complémentaires pour l'aménagement des agglomérations. Le canton de Berne, par exemple, a tiré parti de l'élaboration des projets d'agglomération pour procéder à un remaniement fondamental de sa planification régionale. Pour d'autres espaces fonctionnels, des vallées ou des rives de lacs, quelques cantons se sont dotés d'instruments spécifiques. Ainsi, le canton d'UR a développé à la faveur de deux modifications de son plan directeur cantonal une stratégie pour chacun des deux grands espaces fonctionnels du canton (la plaine de la Reuss et la vallée d'Urseren). En dépit des nombreux efforts entrepris, la planification des espaces fonctionnels reste l'un des plus grands défis que doit relever l'aménagement du territoire en Suisse.

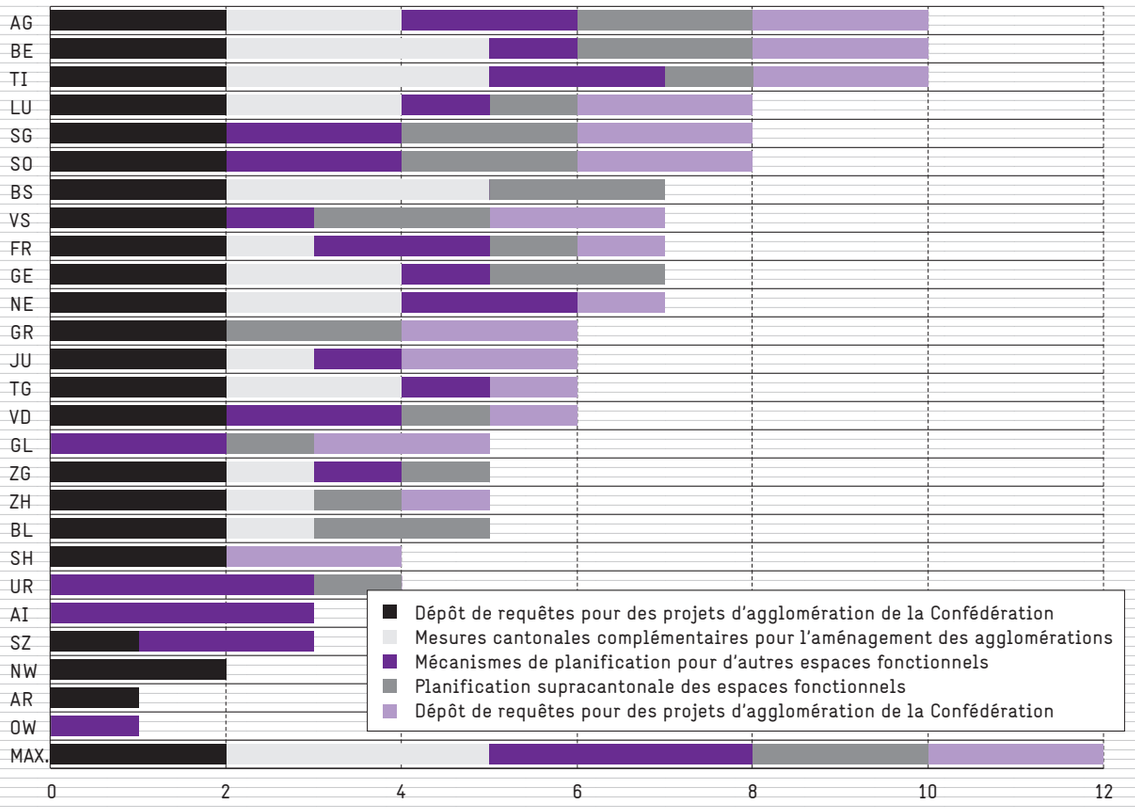
Les cantons d'AG et de SO, constitués par de nombreux villages ou villes, et les cantons de BE et de SG, dont l'urbanisation est hétérogène, obtiennent d'excellentes notes dans le classement des instruments favorisant la planification d'espaces fonctionnels. Dans ces cantons, les espaces fonctionnels jouent un rôle particulier et les instruments d'aménagement disponibles en sont la concrétisation. Grâce à leurs nouveaux plans directeurs axés sur des espaces fonctionnels, les cantons du TI et de LU rejoignent le peloton de tête, et ce bien que la mise à l'épreuve de leur nouvelle approche soit encore nécessaire. Les cantons urbains de BS et, plus récemment, de GE ont développé en tant que centres de régions métropolitaines transfrontalières des instruments encourageant la planification d'espaces fonctionnels. Il convient de relever en bas du classement une série de cantons de Suisse centrale (OW, NW, SZ, UR) ainsi que la position moyenne du canton de ZG, bien classé dans d'autres catégories. Cette difficulté peut résulter de la

très importante autonomie communale et d'une faible disposition à coopérer au-delà des frontières cantonales. Néanmoins, en raison des bonnes liaisons de transports, d'importantes parties de la Suisse centrale sont situées dans le bassin d'influence de Zurich et subissent une forte pression à la construction, faisant ressortir dans cette région un besoin particulièrement urgent de planifier des espaces fonctionnels.

Une politique de gestion des zones à bâtir souvent déficiente qui entrave la limitation de l'urbanisation

Bien que les ceintures vertes et les lignes de séparation des zones urbanisées soient des instruments efficaces de limitation de l'extension de l'urbanisation, un tiers des cantons ne les utilisent pas. Presque tous les cantons romands sont dans cette situation. Un autre tiers ne les utilisent que parcimonieusement. Ces instruments sont plus fréquemment utilisés dans le domaine sectoriel du paysage (zones d'interdiction de construire), bien souvent en raison de l'obligation de respecter les dispositions fédérales sur les surfaces d'assolement et les surfaces forestières. De nombreux cantons n'assument que partiellement leur tâche de gestion lors de l'examen de demandes de classement en zones à bâtir présen-

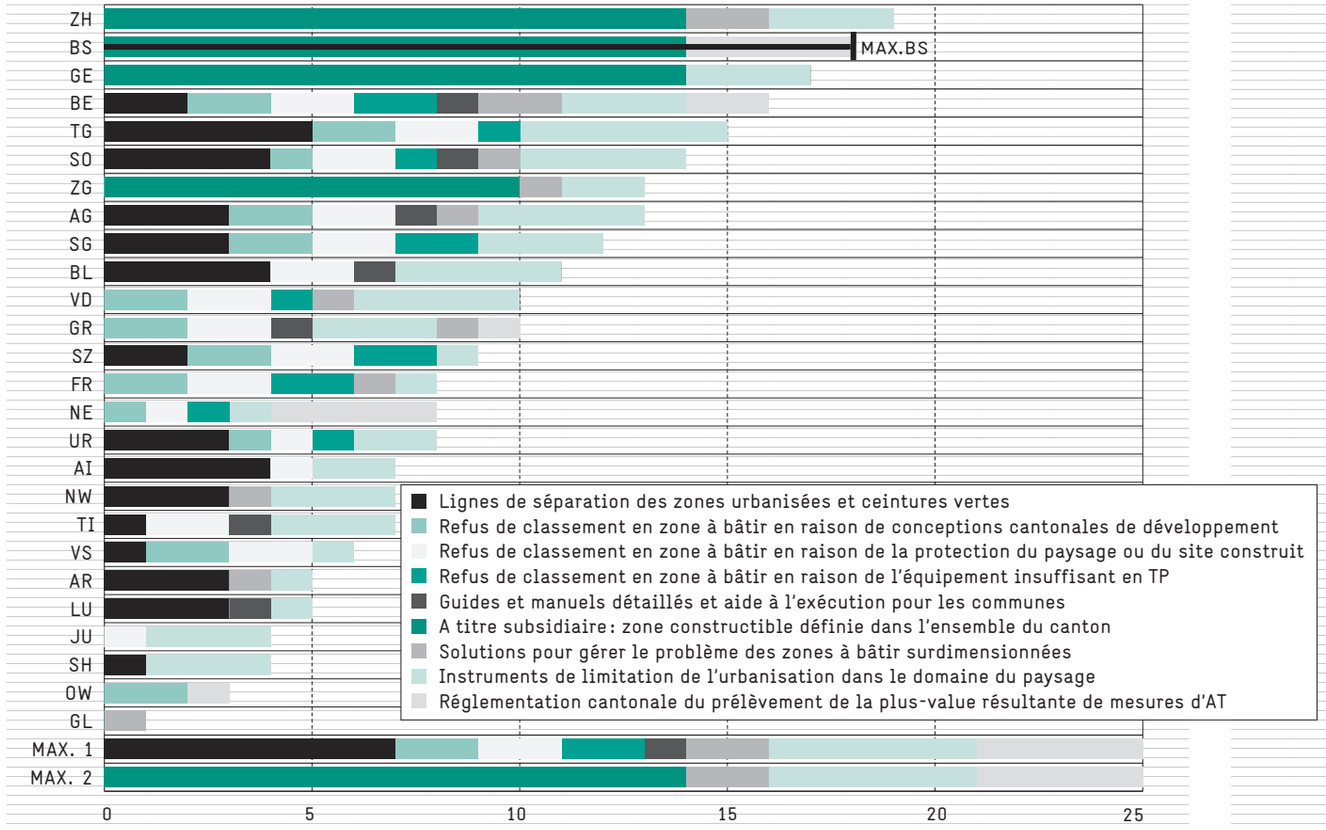
Fig. 23: Classement partiel « planification des espaces fonctionnels »



tées par des communes. Dans seulement la moitié des cantons, les procédures d'autorisation débouchent régulièrement sur des modifications du projet en raison d'un conflit avec un concept de développement ou avec une conception de protection du paysage et des sites. L'insuffisance des équipements en transports publics semble même ne conduire que dans un canton sur quatre à une modification ou un refus de la demande de classement. Dans presque tous les cantons, de nombreuses communes disposent de zones à bâtir surdimensionnées, mais il n'existe guère de piste sérieuse pour résoudre ce problème. Quant au prélèvement de la plus-value résultant de mesures d'aménagement du territoire –instrument potentiellement efficace de maîtrise de l'urbanisation – seuls 2 des 26 cantons (BS et NE) ont jusqu'à présent concrétisé le mandat de légiférer en la matière prévu dans la LAT.

Les cantons urbains de ZH, de BS, de GE et de ZG, ainsi que le canton de BE, très étendu, obtiennent une excellente place dans le classement partiel de la catégorie « politique de gestion des zones à bâtir et limitation de l'urbanisation ». De même que pour la catégorie « concentration du développement de l'urbanisation », il existe manifestement dans ces cantons une grande disposition à vouloir influencer le cours de l'urbanisa-

Fig. 24: Classement partiel « Politique de gestion des zones à bâtir et limitation de l'urbanisation »



tion dans les communes. On note la présence de plusieurs cantons du nord du plateau, dotés d'agglomérations importantes, en tête du classement: les cantons de TG, de SO, d'AG, de SG et de BL disposent tous d'instruments relativement efficaces pour limiter l'urbanisation. Une autonomie communale moins affirmée ou le rôle important de l'agriculture qui permet une meilleure acceptation des mesures de limitation de l'urbanisation en sont sans doute les raisons. De nombreux cantons de Suisse occidentale et centrale se trouvent en bas du classement partiel « Politique de gestion des zones à bâtir et limitation de l'urbanisation ». Quant aux cantons ayant obtenu un faible nombre de points dans ce domaine, on peut se demander s'ils honorent à satisfaction leurs obligations de surveillance vis-à-vis des communes. Compte tenu des prescriptions très claires de la Confédération qui régissent cette matière, force est de parler, en l'occurrence, de lacunes considérables de leur mise en œuvre.

Dans de nombreuses régions touristiques, la construction de résidences secondaires joue le rôle d'accélérateur du développement de l'urbanisation. Aucun classement partiel n'a été effectué pour le domaine « Politique de gestion des résidences secondaires » car cette catégorie n'a été prise en considération par le système d'évaluation que dans 4 cantons dont le taux de résidences secondaires dépasse 25%. Il s'agit des cantons suivants: GR et VS (plus de 40% de résidences secondaires) et TI et OW. Parmi ces cantons, seul celui des GR obtient un bon rang. La modification du plan directeur relative à la construction de résidences secondaires qui est entrée en vigueur en 2009 est à valoriser dans les « meilleures pratiques ». Les cantons du VS et d'OW n'ont jusqu'à présent pas adopté de politique de gestion des résidences secondaires. Le Tessin s'est doté de quelques règlements, mais la recherche de solutions à la transformation illégale de rusticis en résidences secondaires, pour prendre un exemple, n'a pu se développer que grâce à la pression exercée par les autorités fédérales.

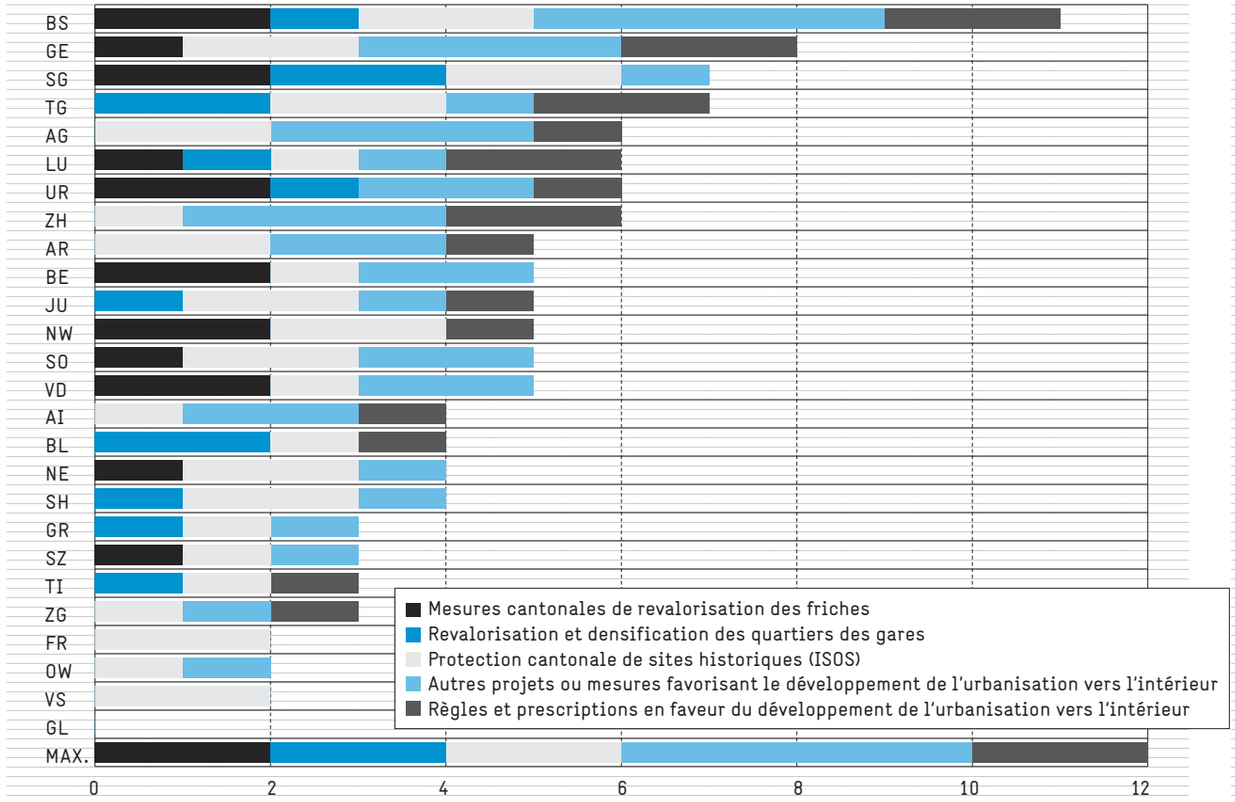
Promotion du développement de l'urbanisation vers l'intérieur, qualité de l'habitat et mobilisation des terrains à bâtir

Les cantons de BS et de GE sont en tête du classement partiel « Développement de l'urbanisation vers l'intérieur et qualité de l'habitat ». Ce classement n'est pas étonnant si l'on considère que les régions urbaines accordent une grande importance à la qualité de vie et que dans ces deux cantons urbains, les plans directeurs

et les plans d'affectation sont très étroitement corrélés (compétence cantonale pour ces deux types de planification). Plusieurs cantons alémaniques du Plateau (SG, TG, AG, ZH) sont classés dans la moitié supérieure. Ils sont rejoints par les cantons de LU et d'UR qui obtiennent des points dans ce domaine essentiellement pour des instruments et des mesures qu'ils viennent de lancer ou qui ont été mentionnées dans le plan directeur cantonal. Le bon rang du canton d'UR résulte des mesures de développement de l'urbanisation vers l'intérieur qu'il a prises dans le cadre des modifications actuelles du plan directeur régional et le classement du canton LU est dû à la présentation de projets concrets qui n'en sont encore qu'à leur phase initiale. On ne sait pas encore comment seront appliquées ces mesures. De nombreux cantons de Suisse romande et de Suisse centrale se classent plutôt en dessous de la moyenne dans ce domaine.

La mobilisation des terrains à bâtir disponibles est décisive pour encourager le développement de l'urbanisation vers l'intérieur et réduire la pression exercée pour réaliser des constructions nouvelles. Le classement partiel montre toutefois que jusqu'à présent, peu de cantons ont utilisé des instruments de mobilisation des terrains à bâtir. Les deux seuls instruments connus

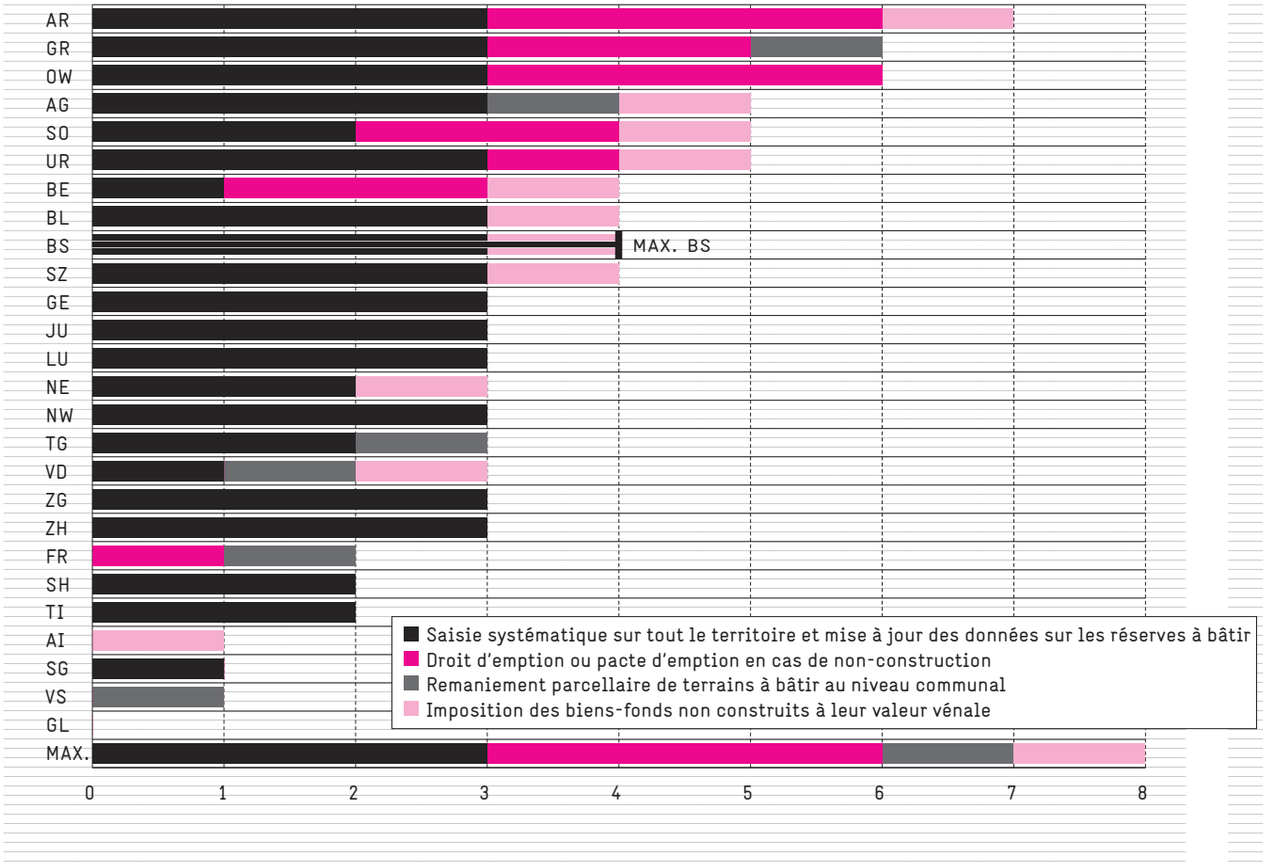
Fig. 25: Classement partiel « Développement de l'urbanisation vers l'intérieur et qualité de l'habitat »



sont le relevé des réserves de zones à bâtir et l'imposition des biens-fonds à leur valeur vénale. Dans ces deux cas, l'impulsion a été donnée par la Confédération. En ce qui concerne la taxation, les cantons ont reçu le mandat explicite de légiférer. Quant au relevé des données sur les réserves à bâtir, l'élan a été donné par l'ARE lorsqu'il a publié la première statistique nationale des zones à bâtir. Ces exemples montrent que des standards minimums, mais contraignants au niveau fédéral, peuvent contribuer à faire connaître les bonnes pratiques dans le domaine de la maîtrise de l'urbanisation. Les cantons qui utilisent en complément d'autres instruments tels que les obligations contractuelles de construire (GR, SO), un droit légal de préemption en faveur des communes en cas de non-construction (OW) ou la prescription de zones à bâtir (AR) occupent les premiers rangs du classement.

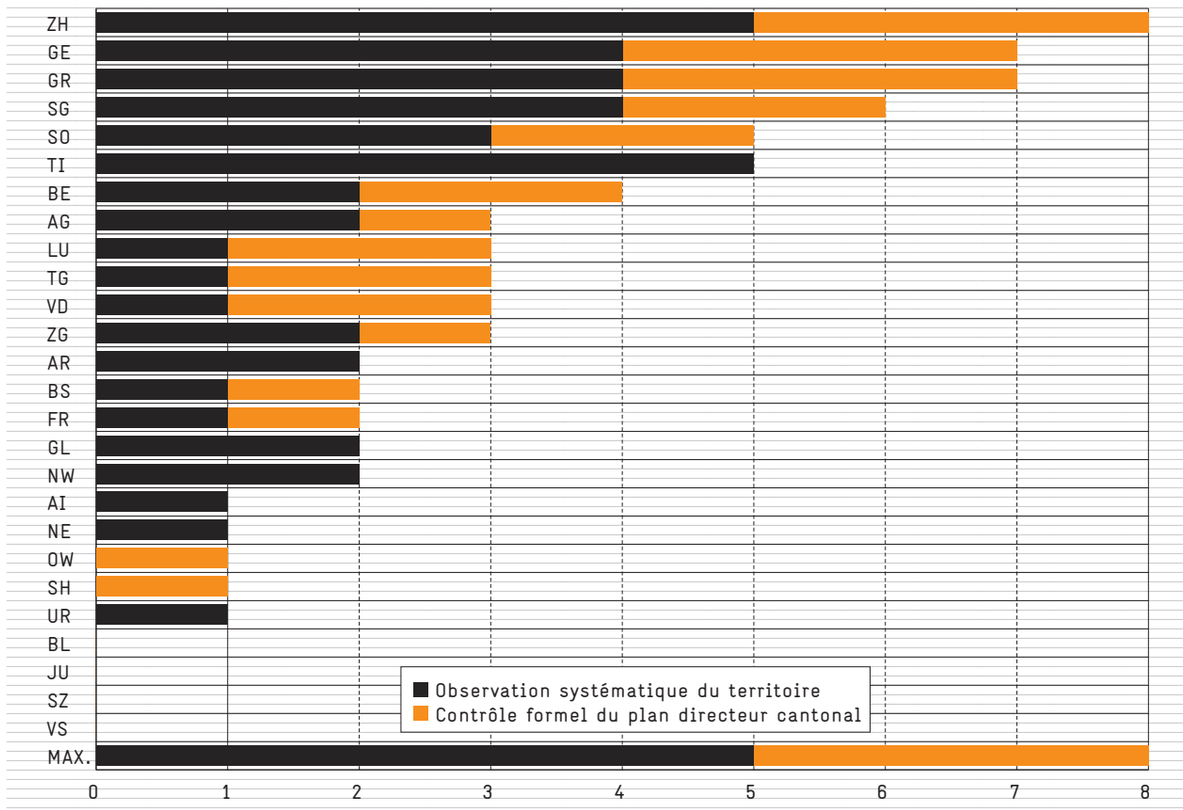
L'observation du territoire et la publication de rapports y relatifs fournissent une base de décision fiable, rendent les discussions politiques objectives et accroissent l'acceptation des mesures d'aménagement du territoire. Douze cantons exploitent l'instrument que constitue l'observation du territoire de façon ponctuelle et 6 utilisent cet instrument de façon exhaustive. Le contrôle du plan directeur cantonal permet de vérifier l'adéquation

Fig. 26: Classement partiel «Mobilisation des terrains à bâtir»



entre le développement territorial réel et les objectifs de l'aménagement du territoire. C'est un processus important pour le perfectionnement de cet instrument d'aménagement. Quinze cantons ont initié une démarche de contrôle du plan directeur et cette démarche est déjà bien avancée dans 9 d'entre eux. Les cantons urbains de ZH et de GE arrivent en tête du classement partiel dans la catégorie «Observation du territoire et contrôle du plan directeur». Tous deux disposent depuis un certain temps déjà d'un système complet d'observation du territoire et utilisent les données relevées pour développer leurs instruments d'aménagement. Viennent ensuite les quatre cantons des GR, de SG, de SO et du TI qui se sont lancés sur cette voie. Le canton du Tessin a toutefois choisi une alternative intéressante en confiant l'observation de son territoire à un Institut scientifique. Pour la plupart, les autres cantons n'ont pas entrepris de développement systématique des instruments d'observation du territoire ou de contrôle du plan directeur. Dans les cantons situés dans la moyenne du classement, on observe néanmoins des approches novatrices, décrites plus précisément dans l'étude.

Fig. 27: Classement partiel «Observation du territoire et contrôle du plan directeur»

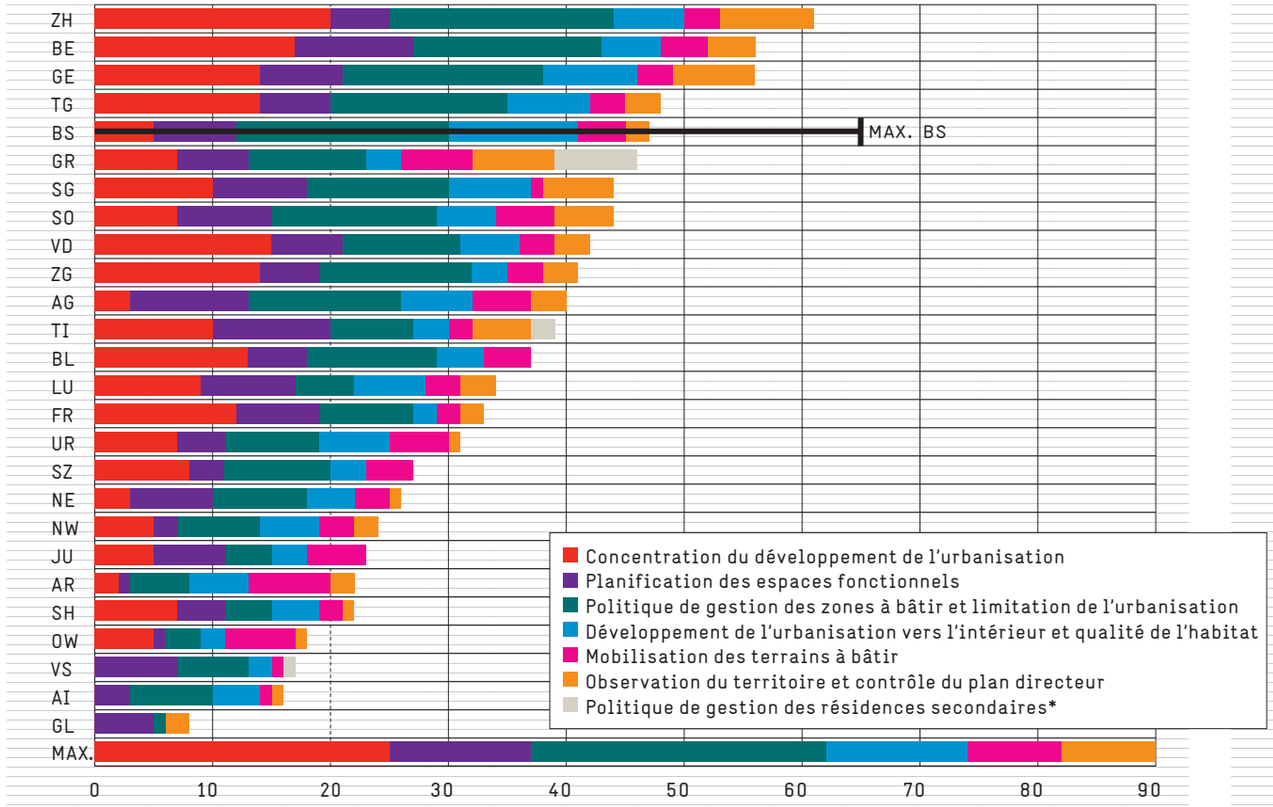


Classement général des cantons

L'addition des points obtenus dans les six classements partiels donne le classement général des cantons pour l'évaluation des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation. Trente deux instruments sont ainsi pris en compte (vue d'ensemble fig. 4). Le maximum de points pouvant être obtenus dans les six domaines étudiés est indiqué en bas du graphique dans la dernière case: il s'agit de 90 points au total. Une septième catégorie de 10 points maximum « Politique de gestion des résidences secondaires » a été retenue pour les quatre cantons pourvus d'un taux de 25% de résidences secondaires et plus (VS, GR, TI, OW). Pour le canton de BS, canton-ville par excellence, l'évaluation de certains instruments n'avait aucun sens si bien que le score maximum que BS peut obtenir est de 65 points, au lieu de 90 points. Ce classement permet de différencier les cantons selon le score atteint, mais aussi selon la répartition des points obtenus. Il révèle le profil des forces et des faiblesses de chacun des cantons dans chaque catégorie étudiée (fig. 28).

Le canton de ZH arrive en tête du classement général avec 61 points sur 90. Il doit sa première place en premier lieu au développement très poussé d'instruments dans les catégories « Concentration du développement de l'urbanisation » et « Politique de gestion des

Fig. 28: Classement général



zones à bâtir et limitation de l'urbanisation». Le canton dispose ainsi d'une panoplie complète d'instruments permettant une gestion spatiale différenciée des zones urbanisées et une limitation de l'extension de l'urbanisation en dépit d'une forte pression à la construction. Dans la catégorie «Observation du territoire et contrôle du plan directeur cantonal», le canton de ZH est également en tête. Les cantons urbains de GE et de BS arrivent au deuxième et cinquième rang du classement général. Tous deux disposent également d'instruments bien développés qui permettent de concentrer et limiter l'extension de l'urbanisation. Dans ces deux cantons, les plans d'affectation sont du ressort du canton. Par conséquent, ces cantons disposent d'atouts et d'outils supplémentaires favorisant le développement de l'urbanisation vers l'intérieur.

Le bon score des cantons urbains résulte en partie de la forte pression à la construction qui favorise une meilleure acceptation politique des instruments de maîtrise de l'urbanisation. Le canton de BE est également en bonne place dans le classement général (2ème rang, ex æquo avec celui de GE). Il semble que la réglementation contraignante de ce canton qui est l'un des plus étendus et des plus hétérogènes, joue un rôle important, en particulier au niveau de la maîtrise générale de l'urbanisation. Ce canton récolte des points notamment pour la concentration du développement de l'urbanisation et la planification des espaces fonctionnels. Le canton de BE fait également un relativement bon score dans la catégorie «Politique de gestion des zones à bâtir et limitation de l'urbanisation». Le grand nombre de communes bernoises (près de 400) semble faciliter la tâche du canton qui ne peut s'appesantir sur les intérêts particuliers de chaque commune.

Les autres cantons d'agglomération du Plateau prédominent dans les rangs du milieu du classement général. On relève toutefois d'importantes différences. Beaucoup de ces régions autrefois rurales ont connu ces dernières années une croissance effrénée de l'urbanisation. Dans la majorité des situations toutefois, elles ne disposent pas encore des instruments d'aménagement nécessaires à la maîtrise de leurs structures suburbaines. On distingue trois grands groupes dans ces cantons. Alors que les cantons de TG, de SG et de SO disposent depuis un certain temps d'instruments relativement développés pour maîtriser leur urbanisation, les cantons de VD, de LU, de BL et d'AG viennent de commencer d'adapter leurs outils de planification aux nouvelles circonstances. Les cantons situés à la fin du milieu du classement (par exemple FR, SZ, NE, NW) ne se sont pas encore dotés d'instruments

permettant de maîtriser efficacement l'urbanisation. De nombreux cantons ne sont pas encore parvenus à canaliser la très forte pression exercée pour construire davantage et ont besoin d'instruments plus efficaces.

Pour la plupart, les petits cantons se positionnent dans la deuxième moitié du classement général. Cela s'explique en partie par la moindre complexité du contexte territorial qui nécessite des instruments un peu moins finement différenciés. Par contre, les petits cantons rencontrent des difficultés pour mener à bien leurs tâches de gestion et de surveillance vis-à-vis des communes. Parfois même, ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour assumer pleinement leurs attributions. Ainsi, une demi-douzaine de cantons dispose de moins de deux postes équivalents plein-temps pour conduire toutes leurs tâches d'aménagement (AI, AR, GL, NW, OW, SH). L'aménagement du territoire étant une tâche transversale complexe, englobant divers domaines sectoriels, secteurs géographiques et entités administratives et institutionnelles, les services administratifs de certains cantons n'atteignent pas la taille critique adéquate.

Les cantons d'OW et de SH, deux petits cantons longtemps épargnés par la pression à la construction, n'avaient pas encore eu besoin d'une panoplie d'instruments de maîtrise de l'urbanisation. Depuis l'amélioration des liaisons de transport, ces deux cantons se trouvent dans le bassin d'influence des agglomérations de Lucerne et de Zurich et mènent une politique active pour profiler leurs atouts résidentiels. Une révision des instruments d'aménagement semble urgente dans ces deux cantons afin de canaliser la vague d'urbanisation annoncée.

Les cantons romands, à l'exception du canton urbain de GE, peinent manifestement à limiter l'extension de l'urbanisation. Cinq des six cantons disposant des réserves de zones à bâtir les plus importantes sont romands (VS, JU, NE, VD, FR). Leurs réserves oscillent entre 20 et 40 %: leurs zones à bâtir sont donc clairement surdimensionnées si l'on se réfère aux dispositions de la LAT. Aucun de ces cantons n'utilise les instruments de limitation de l'urbanisation ou les ceintures vertes. D'ailleurs ces cantons sont pour la plupart mal placés dans le classement partiel « Politique de gestion des zones à bâtir ». En Suisse romande, le plan directeur cantonal est davantage considéré comme un instrument de coordination des projets à forte incidence territoriale que comme un mécanisme de gestion globale du développement de l'urbanisation. A l'exception de GE, les cantons romands utilisent moins que les cantons alémaniques le plan directeur cantonal pour prédéterminer la ligne

générale que devront suivre les plans d'affectation communaux. Les cantons de Suisse centrale (NW, OW) disposent le plus souvent également d'instruments relativement inefficaces ou, comme les cantons de SZ, de LU et d'UR, sont en train de remédier à ces lacunes en faveur de la révision de leur plan directeur cantonal.

Les différences entre les cantons disposant de conditions générales très semblables peuvent être importantes. Le canton de GL se classe au dernier rang tandis que celui d'UR dont l'étendue du territoire et la topographie sont comparables, parvient à se hisser vers le milieu du classement général grâce à ses réformes. De même, les deux cantons étendus des GR et du VS ont un contexte territorial très similaire. Pourtant, le canton du VS ne dispose pas d'instrument permettant de maîtriser efficacement l'urbanisation alors que le canton des GR se classe dans le groupe de tête grâce également à sa politique novatrice de gestion des résidences secondaires. Tant le canton de ZG que celui de SZ tirent parti de la proximité de Zurich pour attirer des logements et des entreprises et favoriser une forte croissance. Le canton de ZG s'emploie toutefois nettement plus que celui de SZ à canaliser la croissance de l'urbanisation qui en résulte par la mise en place d'instruments adéquats.

L'aménagement du territoire est un système évolutif par excellence. Les résultats du classement général sont donc à considérer comme une prise de vue instantanée. De nombreux cantons doivent une partie de leurs points à des réformes récemment engagées (par exemple AG, BE, BL, BS, LU, TI, UR, VD) ou ont l'opportunité de perfectionner leurs instruments à la faveur d'une révision prochaine de leur plan directeur cantonal (par exemple AG, NE, SO, SH). Les cantons de VD, du TI et de LU, en particulier, se sont mobilisés lors de la récente révision de leur plan directeur cantonal pour apporter des améliorations à leur planification directrice en créant des instruments efficaces et tous trois ont renforcé en premier lieu les instruments de gestion du développement de l'urbanisation. L'évaluation a pris en compte ces nouveaux plans directeurs qui ont contribué à placer ces trois cantons dans le haut de la moyenne du classement. Un grand nombre de réformes ne sont pas encore achevées. Il faut donc patienter encore pour examiner si la mise en oeuvre apporte bien les effets attendus. Les cantons de VD, du TI et de LU ont en quelque sorte reçu «des lauriers avant la lettre».

Déficits structurels dans la mise en oeuvre et besoin de standards minimums au niveau fédéral

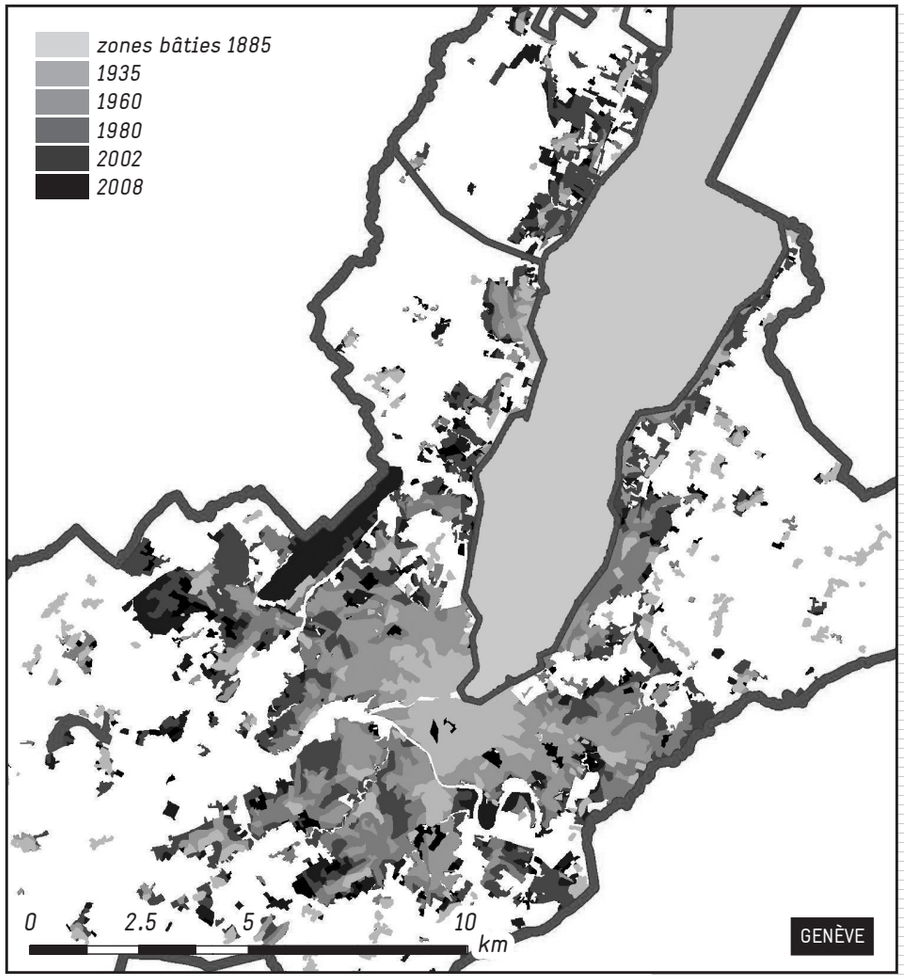
Outre les lacunes constatées dans les instruments de maîtrise de l'urbanisation, l'analyse du monitoring cantonal fait ressortir un problème crucial: le déficit d'exécution de la législation sur l'aménagement du territoire. En d'autres termes, le décalage entre les principes, les objectifs et les concepts décidés et leur mise en oeuvre. Le déficit d'exécution le plus criant concerne le dimensionnement des zones à bâtir. De nombreux cantons et d'innombrables communes ne respectent pas du tout la règle de la délimitation de la zone à bâtir pour 15 ans, prévue dans la LAT. De nouveaux déclassements sont encore effectués. Au-delà de la problématique du dimensionnement des zones à bâtir, les lacunes observées dans la mise en oeuvre des dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire sont nombreuses, que ce soit lorsque les cantons appliquent les dispositions fédérales ou lorsque les communes appliquent les dispositions cantonales. Dans les deux cas, on attend des cantons qu'ils assument leurs responsabilités en tant qu'instances d'exécution ou en tant qu'instances de contrôle vis-à-vis des communes.

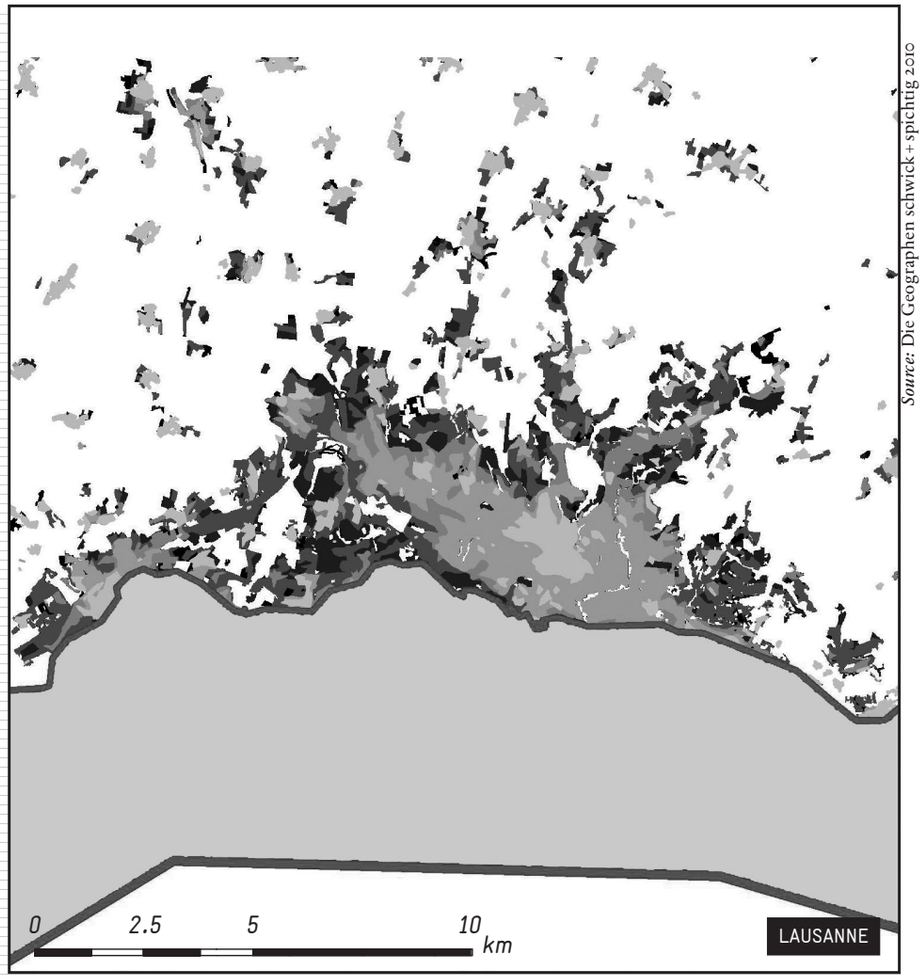
L'écart important observé dans le classement général des cantons – 8 points pour celui de GL et 61 points pour celui de ZH – est emblématique des énormes différences constatées dans l'application de la législation sur l'aménagement du territoire dans les cantons. Dans d'autres domaines politiques, les transports routiers par exemple, de telles différences ne seraient pas pareillement tolérées. S'agissant des cantons qui obtiennent moins du quart des points dans le classement général, il est difficile de considérer que leurs efforts de maîtrise de l'urbanisation sont systématiques. Par ailleurs, des lacunes importantes sont également constatées dans les cantons situés dans la moyenne du classement.

Jusqu'à présent les dispositions de la législation fédérale dans le domaine de l'urbanisation sont restées d'ordre général (par exemple principes ou buts d'aménagement) alors que d'autres domaines sectoriels de l'aménagement du territoire sont régis par des dispositions nettement plus concrètes et contraignantes. Exemples: la loi fédérale sur les forêts, la réglementation des constructions hors de la zone à bâtir, le droit foncier rural et dans une certaine mesure les règles de protection des surfaces d'assolement. Tous ces domaines sont régis par des règles précises et contraignantes de droit fédéral qui laissent une marge d'appréciation relativement étroite aux cantons et aux communes. Paradoxalement, ces prescriptions concernent l'agriculture et la sylviculture – c'est-à-dire le secteur

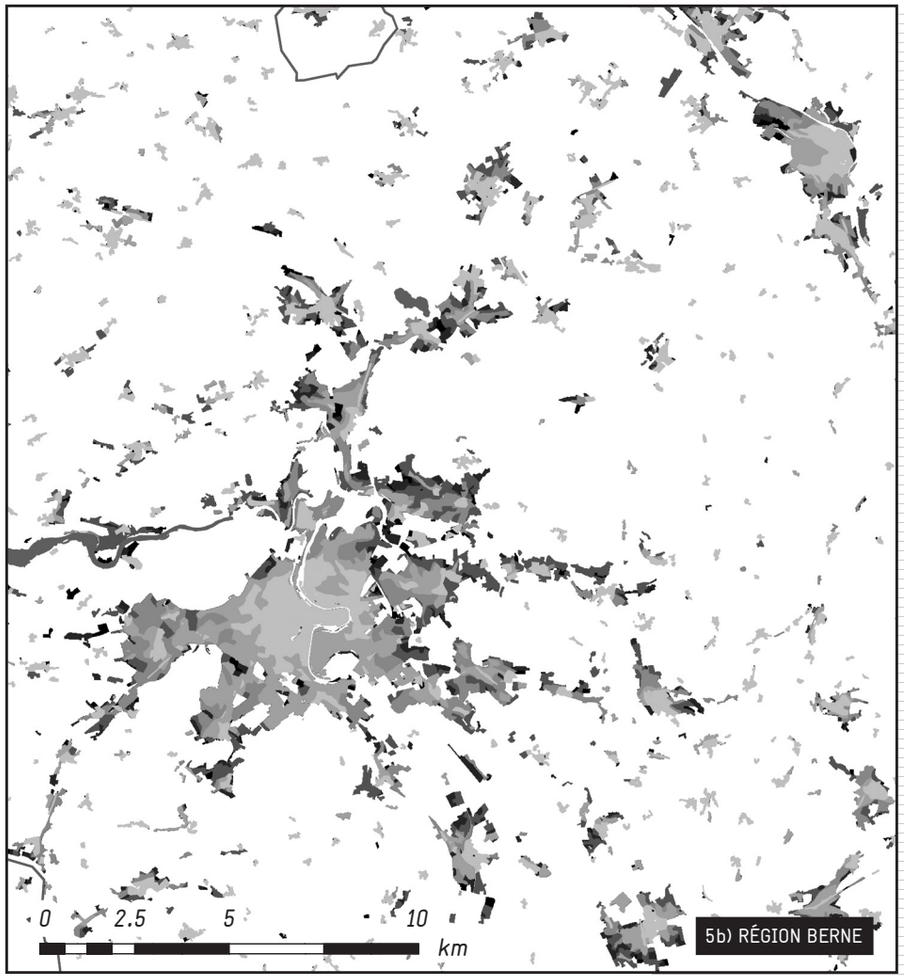
primaire qui représente moins de 2% de l'économie suisse. Or, aucune règle aussi précise et stricte n'a été édictée dans le domaine de l'urbanisation, secteur aujourd'hui incomparablement plus important du point de vue de l'économie et de l'aménagement du territoire.

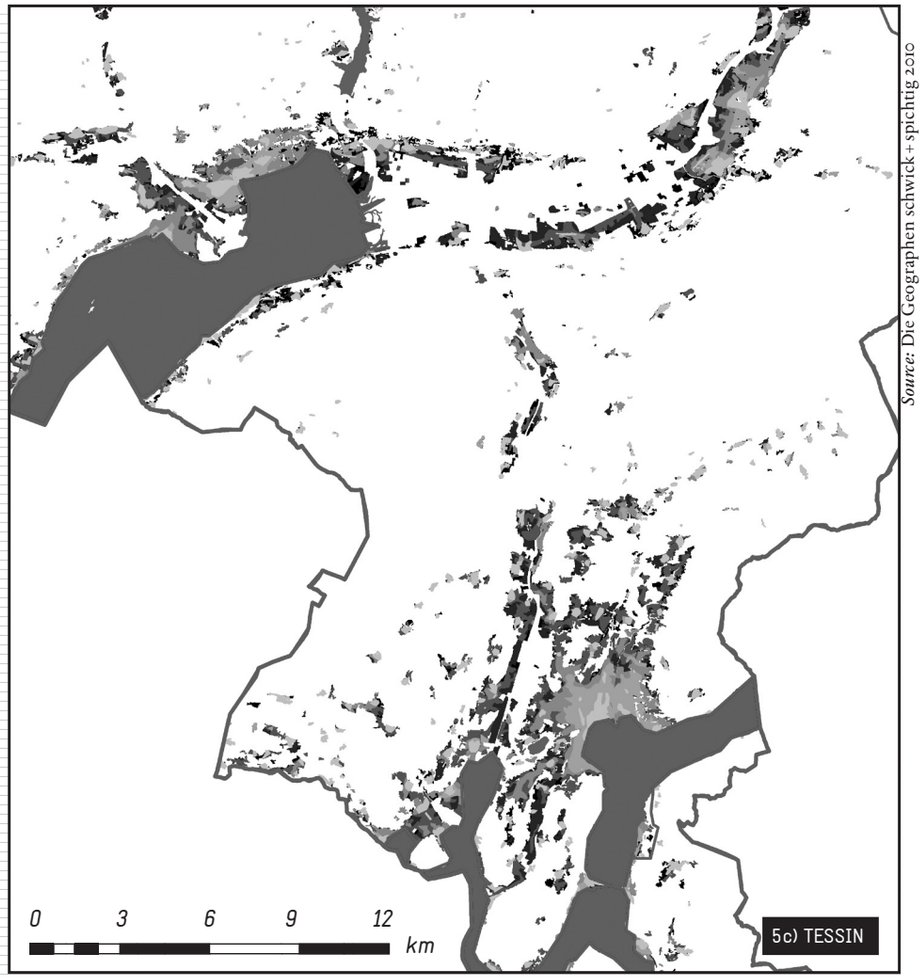
Par conséquent, la fixation de standards minimums permettant de bien conduire la gestion de l'urbanisation à l'échelle de la Suisse semble s'imposer, de même que le contrôle de leur bonne application. Cela vaut en particulier pour la politique de gestion des zones à bâtir et le développement concentré de l'urbanisation. Le développement territorial ne pourra être réellement maîtrisé que si les mesures d'aménagement du territoire permettent de concrétiser les buts et principes généraux et de défendre ceux-ci vis-à-vis des intérêts particuliers locaux. Ces dernières décennies, la Suisse a connu une urbanisation fulgurante et cette tendance pourrait se poursuivre. Pour canaliser cette croissance conformément aux dispositions de la Constitution fédérale, il est nécessaire de disposer d'une réglementation plus contraignante permettant de maîtriser l'urbanisation – tant au niveau cantonal que fédéral. La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire actuellement en cours offre l'opportunité d'améliorer le contexte général de gestion du développement de l'urbanisation. En proposant des incitations financières, en particulier dans le cadre de projets d'agglomération, la Confédération doit, elle aussi, contribuer à une gestion plus efficace de l'urbanisation par les cantons.





Source: Die Geographen schwick+spichtig 2010





Source: Die Geographen schwick+spichtig 2010