

C'est toujours la faute de l'aménagement du territoire ...

Damian Jerjen

Économiste et aménagiste, directeur d'EspaceSuisse

Ces derniers mois, l'aménagement du territoire a été à maintes reprises sous le feu de la critique: il serait responsable des prix élevés de l'immobilier, il y aurait trop peu de terrains à bâtir et le développement de l'urbanisation vers l'intérieur piétinerait. Ces critiques sont un peu courtes, car un aménagement du territoire actif et prévoyant est essentiel et voulu par la majorité de la population.

Ces derniers mois, l'aménagement du territoire a souvent été critiqué dans les médias – surtout en Suisse alémanique, où l'on a pu lire de grands titres tels que «Raumplanung stösst an Grenzen» (Les limites de l'aménagement du territoire) ou «Explodierende Landpreise zerstören den Traum vom Eigenheim» (Le rêve de la villa détruit par les prix immobiliers en hausse), ou encore «Knappes Bauland treibt Immobilienpreise in die Höhe» (Plus le sol est rare, plus les prix de l'immobilier grimpent).
Source: Repräsentation EspaceSuisse



Au fond, on peut se réjouir que l'aménagement du territoire suscite l'intérêt du public. Ces derniers mois, cependant, des gros titres de la presse ont reproché à plusieurs reprises à l'aménagement du territoire de limiter les terrains à bâtir et donc de renchérir les coûts du logement. De plus, la densification ne fonctionnerait pas, car les oppositions retarderaient les projets. Des reproches qu'EspaceSuisse, en tant qu'Association nationale pour l'aménagement du territoire, ne peut laisser sans réponse.

1. Le prix du marché vs. la valeur du terrain

Le sol ne peut s'accroître. C'est une ressource limitée et précieuse, et les demandes liées à son utilisation sont nombreuses. Si l'on parle du sol et que l'on a seulement le prix du marché en tête, on peut avoir l'impression que seuls les terrains à bâtir ont une valeur élevée ou que le sol a uniquement de la

Les prix fonciers ne reflètent pas le rôle vital que joue le sol pour notre écosystème.

valeur s'il est constructible. Or les prix fonciers ne reflètent pas, ou seulement insuffisamment, le rôle vital que joue le sol pour notre écosystème: le prix des terrains agricoles est très bas, et ce alors que les surfaces non imperméabilisées ont une valeur inestimable pour la nature et, partant, pour l'être humain. La protection du sol est cruciale pour le cycle de l'eau et pour la biodiversité et contribue pour beaucoup à la protection du climat. Dans le contexte des changements climatiques, ces services écosystémiques ont une importance toujours plus grande, même si le marché n'en tient pas (encore) compte.

Les prix lucratifs du foncier séduisent et poussent à classer toujours plus de nouveaux terrains en zone à bâtir et à construire et imperméabiliser toujours plus de surfaces. Les taux d'intérêt bas incitent à placer le capital dans l'immobilier qui, contrairement à beaucoup d'autres placements, est encore rentable, ce

qui fait que les investisseurs privés et publics investissent volontiers dans le sol – parfois aussi au mauvais endroit. Les conséquences sont connues: des terres cultivables précieuses sont soustraites à l'agriculture, le mitage coûte cher aux communes, qui doivent par exemple financer de nouveaux équipements, et la nature subit les effets négatifs de ce développement.

En acceptant à une nette majorité la première étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1) en 2013, le peuple suisse a exprimé sa volonté de freiner le mitage et d'orienter le développement urbain vers l'intérieur du milieu bâti (voir encadré «Pour en savoir plus», p. 7). Ce vote a incontestablement marqué un changement de paradigme dans l'aménagement du territoire, avec des effets considérables: la ressource rare que constitue le sol est encore plus limitée et doit donc être gérée de façon encore plus mesurée. Or c'est précisément ce que vise la LAT 1. Et c'est exactement le mandat donné à l'aménagement du territoire. Pas besoin donc de discuter pour l'heure sur le cadre général et les principes de l'aménagement territorial. Les politiques et la population les ont confirmés à plusieurs reprises ces dernières années; ils sont donc acquis.

2. Le manque de terrain à bâtir vs. des logements vacants

Un regard sur les chiffres montre qu'il y a en Suisse encore assez de place pour l'habitat. Selon la statistique suisse des zones à bâtir, environ 15% d'entre elles ne sont pas encore construites (ARE 2017, voir encadré «Pour en savoir plus», p. 7). Et il existe encore un potentiel de densification dans les parties déjà construites des zones à bâtir. En 2020, la Suisse comptait pour la première fois plus d'un million de maisons individuelles – ce qui représente presque 60% de tous les bâtiments d'habitation. Près de la moitié d'entre elles étaient habitées par seulement une ou deux personnes. À cela vient s'ajouter une part de logements vacants en augmentation depuis dix ans: en 2020, elle représentait 1,7% de tous les logements et maisons individuelles. Malgré cette situation, plus de 10'000 nouveaux bâtiments d'habitation sont construits chaque année en Suisse.

On oublie trop souvent l'importance de la valeur des terrains situés en dehors des zones constructibles, par exemple pour la biodiversité et la protection du climat.
Photo: Heidi Haag, EspaceSuisse





Une autre façon de densifier: les gabarits ne fleurissent pas uniquement en pleine nature, mais aussi autour de constructions anciennes pouvant faire l'objet de densification. Photo: Monika Zumbrunn, EspaceSuisse



Densité ne rime pas avec désert de béton. Sur densipedia.ch, on trouve de nombreux exemples qui prouvent qu'un développement vers l'intérieur de qualité est possible. Le quartier Fehlmannmatte à Windisch AG, par exemple, fait la part belle aux espaces libres et verts. Photo: Heidi Haag, EspaceSuisse

Jusqu'ici, ce sont avant tout les surfaces aisément disponibles comme les parcelles non construites ou en friche qui ont été bâties. Le changement d'affectation ou l'augmentation du degré d'utilisation – par exemple de quartiers de villas – prend par contre un certain temps. Depuis 2014, de nombreuses communes ont identifié les potentialités de densification vers

aussi être revalorisés et mieux utilisés. Pour mobiliser ces surfaces, la commune peut créer des incitations, par exemple en permettant la réalisation de logements adaptés aux personnes âgées dans les centres des localités et des villages.

Bâtir de façon plus dense ne veut pas dire que la qualité de l'habitat ou de l'urbanisation doit en souffrir.

l'intérieur existant sur leur territoire et les ont mobilisées à l'aide d'instruments d'aménagement idoines. Les cantons sont tenus de prévoir dans leurs lois sur l'aménagement et les constructions des mesures destinées à mobiliser le terrain à bâtir. Les communes peuvent adapter leurs règlements sur les constructions pour que les potentialités existantes soient bel et bien utilisées ou qu'elles puissent l'être.

Le classement de nouvelles zones à bâtir pour des maisons familiales traditionnelles et leurs terrains attenants ne correspond pas à l'utilisation mesurée du sol exigée par la loi. Du point de vue d'un aménagement territorial durable, ce modèle n'a donc pas d'avenir. Bâtir de façon plus dense ne veut cependant pas dire que la qualité de l'habitat ou de l'urbanisation doit en souffrir et que posséder son propre logement sera dorénavant réservé à une minorité. Il faut concevoir et développer des nouveaux modèles qui permettent de créer des logements en propriété qui soient abordables aussi en zone urbaine, par exemple des coopératives d'habitation et des formes d'habitat d'utilité publique.

Il est important que les communes se mobilisent et réfléchissent à leur développement – que ce soit au moyen d'une stratégie d'aménagement élaborée avec la population ou d'une politique foncière active. Les quartiers de villas existants peuvent

3. Développement vers l'intérieur retardé vs. la densification n'est pas une partie de plaisir

Le développement de l'urbanisation vers l'intérieur initié il y a dix ans par la LAT 1 est mis en œuvre et montre ses premiers

Les 10 aspects d'une urbanisation de qualité

Les enseignements tirés de notre longue expérience dans les communes montrent que la qualité de l'urbanisation englobe divers aspects:

1. Un **centre animé** et agréable.
2. Une **identité** et une **histoire** perceptibles.
3. Une **culture du bâti** et un **esthétisme** palpables.
4. Des **services, offres socio-culturelles et approvisionnement de proximité**.
5. Une **mixité fonctionnelle** (c.-à-d. proximité des espaces destinés à l'habitat, au travail, aux achats et aux loisirs).
6. Une **mixité sociale** (p. ex. jeunes et personnes âgées, suisses et étrangers).
7. Des **espaces libres verts ou bleus** (p. ex. places, parcs et jeux d'eau).
8. Une **mobilité douce** (p. ex. cheminements piétonniers et pistes cyclables) et un réseau de transports publics attractifs.
9. Des **espaces-rues et un trafic modéré** (p. ex. limitation de la vitesse à 30 km/h ou zones de rencontre).
10. Des **espaces calmes et peu pollués**.

effets, comme l'indique l'actuelle statistique de la superficie de l'Office fédéral de la statistique. Pour la première fois depuis la création de cette statistique dans les années 1980, la surface d'habitat et d'infrastructures augmente moins vite que la population (voir encadré ci-dessous «Pour en savoir plus»). Cela signifie que toujours plus de personnes se partagent la même surface. La Suisse se densifie. Et une densification de qualité fonctionne, comme l'illustrent de nombreux exemples (p. ex. sur densipedia.ch). Car une chose est certaine: plus on bâtit densément, plus les exigences de qualité augmentent (voir encadré «Les 10 aspects d'une urbanisation de qualité», p. 6). Si la qualité n'est pas au rendez-vous, l'acceptation pour la densification diminue. Dans un environnement bâti de qualité, les êtres humains se sentent bien.

Le développement vers l'intérieur et la densification ne sont pas une partie de plaisir. Les intérêts en jeu divergent fortement et les conflits d'objectifs sont donc nombreux: protection du patrimoine versus démolition et reconstruction, mobilité et espace nécessaire à celle-ci versus calme et espaces extérieurs et verts attrayants, gestion mesurée du sol versus villa avec jardin. Les oppositions peuvent certes ralentir la réalisation des projets, mais elles font partie de notre système juridique. Lorsque les projets sont de grande qualité et largement soutenus, le risque d'opposition diminue et l'espace de vie s'améliore.

La réussite du développement vers l'intérieur exige donc un travail d'équipe. Les communes doivent à cet égard prendre leurs responsabilités et réclamer de la qualité, car celui qui veut de la qualité doit l'exiger. Il faut persuader les propriétaires, les

Celui qui veut de la qualité (en matière de milieu bâti) doit l'exiger.

maîtres d'ouvrage et les investisseurs (et peut-être veulent-ils aussi qu'on les persuade) qu'un développement vers l'intérieur et qu'une densification de qualité représentent un facteur de plus-value. La compréhension mutuelle passe par le dialogue.

Lorsque ce dialogue a lieu suffisamment tôt et que la planification ou le projet bénéficie d'un large soutien, les risques d'opposition diminuent et les retards peuvent être évités. Pour voir s'appuyer sur les résultats d'un processus participatif est un atout certain et renforce la position des autorités dans la suite de la procédure. Les projets (de densification) élaborés sans participation n'ont souvent pas les qualités aujourd'hui nécessaires pour susciter l'acceptation de la population concernée. Les éventuelles oppositions peuvent certes ralentir le processus, mais elles aboutissent souvent à des meilleurs résultats, tant sur le plan architectural que sur celui de la qualité des espaces extérieurs.

L'aménagement du territoire est la solution

L'aménagement du territoire et les autorités ont pour mandat de veiller à une utilisation judicieuse et mesurée du sol. C'est exactement ce qu'ils font lorsqu'ils orientent le développement de l'urbanisation vers l'intérieur et exigent de la qualité. La construction n'en est bien sûr pas simplifiée. Mais le changement de paradigme initié par la LAT 1 exige des parties prenantes qu'elles soient prêtes au dialogue. Les défis à relever sont connus et les acteurs concernés s'y confrontent. L'aménagement du territoire n'est donc pas le problème, mais bien la clé d'une urbanisation durable.

Pour en savoir plus

LAT 1:

espacesuisse.ch > Aménagement du territoire suisse > Bases légales > LAT 1

are.admin.ch > Développement et aménagement du territoire > Droit de l'aménagement du territoire > Révision de la loi sur l'aménagement du territoire

Mesures possibles:

espacesuisse.ch > Aménagement du territoire suisse > Moyens et règles pour développer vers l'intérieur

Statistique suisse des zones à bâtir (2017)

are.admin.ch > Développement et aménagement du territoire > Bases et données > Statistique suisse des zones à bâtir

Statistique suisse de la superficie (2021)

bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > 02 - Espace, environnement > Utilisation et couverture du sol > Evolution de l'utilisation du sol > Bases statistiques et enquêtes: Enquêtes > Statistique suisse de la superficie (AREA)

Analyses statistiques de l'utilisation du sol (OFS)

bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > 02 - Espace, environnement > Utilisation et couverture du sol > Surfaces d'habitat et d'infrastructures

La plateforme suisse du développement vers l'intérieur et de la densification

densipedia.ch: avec de nombreux exemples, connaissances et outils

JERJEN DAMIAN/KISSLING SAMUEL, La LAT 1 se met en œuvre, in: EspaceSuisse, Inforum 1/2021, p. 20ss.