Zeitschrift: Domaine public

Herausgeber: Domaine public

Band: - (2013)

Heft: 2019

Artikel: Aménagement : les enjeux politiques du projet d'ordonnance fédérale : pour être efficace, la LAT révisée ne doit pas être appliquée de manière réglementaire, mais faire l'objet d'une négociation politique entre la Confédération et les cantons

Autor: Rey, Michel

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1014222

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

sans rapport avec l'évolution des coûts dont a résulté depuis 1996 un trop-perçu de 1,7 milliard au détriment des assurés de neuf cantons.

Pour mettre un peu d'ordre et de transparence dans un secteur qui connaît de fortes concentrations et une concurrence à couteaux tirés, le Conseil fédéral a présenté un projet de loi de surveillance de l'assurance-maladie sociale. Dorénavant les caisses devront publier leur système de rémunération; l'Office fédéral des assurances sociales (Ofas) aura compétence pour imposer des baisses de primes, alors qu'aujourd'hui il peut seulement exiger des hausses lorsqu'il estime que les coûts ne sont pas couverts. Et il pourra ordonner la restitution du trop-perçu.

Le Conseil des Etats a accepté le projet qu'en revanche, au Conseil national, les assureurs ont réussi à bloquer. Une fois de plus, Ruth Humbel et Ignazio Cassis sont montés au front pour relayer le mécontentement de la branche.

Mais le mécontentement risque fort de gagner aussi les rangs des assurés-citoyens et de les inciter à appuyer l'initiative pour une caisse unique. Certains parlementaires bourgeois l'ont souligné sans réussir à convaincre leurs collègues.

Le combat va maintenant porter sur la date de la votation. Le calendrier pour 2014 a retenu les 28 septembre et 30 novembre. A la première date, les primes pour 2015 ne seront pas encore connues. C'est donc celle que préféreraient les adversaires de l'initiative. Un mois plus tard par contre, les nouvelles primes auront été fixées. Le Conseil fédéral tranchera. Mais, d'ici là, le *lobbying* se fera intense dans les couloirs du Palais fédéral.

Aménagement: les enjeux politiques du projet d'ordonnance fédérale

Pour être efficace, la LAT révisée ne doit pas être appliquée de manière réglementaire, mais faire l'objet d'une négociation politique entre la Confédération et les cantons

Michel Rey - 13 décembre 2013 - URL: http://www.domainepublic.ch/articles/24933

Adoptée en mars 2013 par 62,9% des électeurs et tous les cantons, à l'exception du Valais, la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) vise à mettre fin au mitage du territoire et à recentrer le développement de l'urbanisation dans les zones à bâtir existantes.

Le projet d'ordonnance élaboré par l'Office fédéral du développement territorial (Are), qui concrétise les nouvelles bases légales, a été mis en consultation. Il n'aurait fait, selon la presse, que des mécontents.

Le débat amorcé lors de la votation de la LAT se poursuit autour de l'ordonnance

Le projet propose une méthodologie pour définir les capacités des zones à bâtir légalisées (zones d'habitation, zones mixtes, etc.) et évaluer les besoins en mètres carrés pour les quinze années à venir, en fonction des perspectives démographiques et d'emplois. L'Office fédéral a ainsi identifié quatre cantons dont la surface des zones à bâtir est excessive et doit être réduite (JU, NE, SH et VS), sept cantons qui ne peuvent plus augmenter leur surface à bâtir, sauf déclassement compensatoire (BE, FR, GR, NW, TI, UR et ZG); les quinze autres cantons pourront élargir leur surface à bâtir.

A examiner de plus près les

prises de position, on constate qu'elles reflètent les antagonismes qui ont caractérisé les débats lors de la votation de mars dernier. Bien évidemment, les opposants idéologiques à l'aménagement se manifestent à nouveau. Selon Philippe Leuba, conseiller d'Etat vaudois, et Christophe Darbellay, conseiller national valaisan, le projet d'ordonnance apporte la preuve que leurs craintes étaient fondées. Il consacre le transfert des compétences cantonales à la Confédération. L'Are devient le *«gendarme fédéral»* de l'aménagement, obligeant les cantons à se soumettre à ses directives.

Le Groupement suisse pour les régions de montagne soutient que la Confédération va trop loin et porte atteinte aux compétences des cantons et des communes. Il affirme surtout que le mitage du territoire ne sera pas freiné, car il touche avant tout le Plateau suisse entre les lacs Léman et de Constance. Or, ce sont les communes du Plateau qui pourront accroître leur zone à bâtir compte tenu de leurs perspectives démographiques, alors que les communes des régions périphériques seront entravées dans leur expansion.

Les milieux écologistes et les Verts sont également critiques. Pro Natura craint que l'on ne puisse pas mettre fin au mitage, car le projet fédéral ne contient aucune mesure pour inciter à une meilleure utilisation des zones à bâtir légalisées. Les calculs de l'Are pour chiffrer les besoins à 15 ans offrent aux cantons de belles perspectives d'extension de leurs zones.

On peut partager la position de la Fédération suisse des urbanistes et de la Société suisse des ingénieurs et architectes – qui ont soutenu la révision de la LAT – pour qui l'ordonnance fédérale est conçue de manière technocratique et normative. Par exemple, pour le dimensionnement de la zone à bâtir, la Confédération propose *«une mesure de grandeur à la fois valable pour toute la Suisse et qui tient compte des spécificités régionales»*.

A lire l'article 30a du projet fédéral au sujet de ce dimensionnement, il faudra sortir la calculette. Autant dire, mission impossible pour un Office qui ambitionne d'être le gardien de telles règles. Au passage, on découvre que l'Are postule dans ses calculs que la surface des zones à bâtir par habitant et par emploi ne devrait pas augmenter dans les années à venir.

L'Association des communes suisses dénonce la méthodologie fédérale qu'elle qualifie de *top down* et préconise une approche *bottom up*. Selon elle, il revient à chaque canton de développer son propre modèle pour piloter le développement de son urbanisation et il appartient à la Confédération d'en examiner la plausibilité et les effets.

Plusieurs critiques de nature technique et juridique ont leur part de pertinence. Mais à nos yeux, le succès de la mise en œuvre de la LAT révisée est conditionné par deux défis de nature politique qui sont d'ailleurs liés: la gestion de la zone à bâtir et le partage des compétences entre Confédération et cantons.

La gestion de la zone à bâtir

Il faut le rappeler, une affectation en zone à bâtir n'est pas synonyme d'utilisation du terrain, cette dernière dépendant de la volonté de construire du propriétaire. Et là, le respect de la propriété demeure un principe fondamental, surtout pour des terrains déjà affectés. La LAT révisée a prévu des dispositions pour mobiliser les futurs terrains zonés, mais il appartient aux cantons, et non à la Confédération, de les concrétiser.

C'est tout le problème de la thésaurisation des terrains, qui a conduit les autorités communales et cantonales à devoir étendre leurs zones à bâtir, car une partie des terrains n'étaient pas disponibles pour la construction. Une étude du Centre patronal vaudois estimait que deux tiers des terrains légalisés non construits dans le canton de Vaud étaient thésaurisés par leur propriétaires.

La problématique de la thésaurisation n'est pas prise en compte ni par la loi révisée ni par le projet d'ordonnance. L'Are se focalise sur le dimensionnement de la zone à

bâtir et sur les déclassements éventuels. Son approche normative se limite à raisonner en termes d'affectation. Elle ignore les questions d'utilisation des terrains zonés, qui sont de la compétence des cantons et des communes.

Dans les agglomérations urbaines, on escompte pouvoir mobiliser les terrains situés dans les friches ferroviaires et industrielles en reconversion. Les potentiels sont réels. Mais dans de nombreuses communes, notamment rurales ou situées en régions périphériques, il y a de nombreux terrains thésaurisés. Les dézonages seront difficiles. Il ne sera pas évident de convaincre leurs propriétaires de construire sur leurs parcelles. Il sera difficile, dans ces conditions, de mettre un frein au mitage du territoire.

Le projet de l'Are prévoit une obligation pour les cantons concernés de compenser toute augmentation de la zone à bâtir par une réduction équivalente dans l'année. Cette obligation inquiète non seulement les cantons mais aussi les milieux de la construction (cf. interview dans *24 Heures* du 29.11 de Daniel Moser du groupe immobilier MK). Des extensions de zones jugées stratégiques pourraient être bloquées, victimes de recours demandant des preuves que tous les terrains déjà légalisés soient effectivement construits ou que la garantie d'un déclassement soit apportée.

Le partage des compétences entre Confédération et cantons

La révision de la LAT n'a pas modifié les compétences entre la Confédération et les cantons, l'aménagement restant de la compétence de ces derniers. Mais elle a fait de la Confédération un partenaire plus actif des cantons en matière de développement territorial. N'oublions pas que la révision de la LAT a été conçue comme contre-projet indirect à l'initiative *«Paysage»* retirée, qui prévoyait de geler l'extension des zones existantes pendant vingt ans.

L'aménagement du territoire est, avec la fiscalité, un pilier central de la politique de chaque canton pour attirer sur son territoire des habitants et des emplois. Et les communes et cantons sont en concurrence. Certains cantons ou régions périphériques peuvent vouloir mener des politiques actives pour accroître leur population. La Confédération pourra-t-elle les en empêcher au nom de l'ordonnance fédérale? Il en va de la marge de manœuvre des cantons.

Après une trentaine d'années de laxisme dans l'application de la LAT, où les cantons ont fait à peu près tout qu'ils voulaient, ces derniers peuvent craindre que l'arrivée de la Berne fédérale dans le jeu de l'aménagement ne limite cette marge de manœuvre. On peut même soupçonner certains d'entre eux de vouloir se réfugier derrière leurs compétences pour ne rien changer à leurs pratiques.

Or, Confédération et cantons sont condamnés à collaborer pour mettre en place un véritable partenariat. Le citoyen suisse en a décidé ainsi. Et les autorités cantonales et fédérales auraient intérêt à appliquer la LAT révisée pour éviter que le citoyen ne les rappelle à l'ordre, par exemple lors du vote de l'initiative Ecopop.

Le projet d'ordonnance fédérale doit faire l'objet de négociations politiques, car ce n'est pas un simple acte administratif. Mais il faudra plusieurs années pour mettre en place ce partenariat. La méfiance doit faire place à un partenariat négocié qui intègre les conflits d'intérêts inévitables dans la gestion de la zone à bâtir.