

**Lignes directrices pour
le développement territorial
→ Propositions
de l'économie**

RESPONSABLE DE PROJETS



ROGER WEHRLI

est responsable suppléant Politique économique générale et formation chez economiesuisse et dirige le groupe de travail Développement territorial.

roger.wehrli@economiesuisse.ch

COLLABORATEUR SCIENTIFIQUE



MICHELE SALVI

est collaborateur scientifique Politique économique générale et formation chez economiesuisse.

michele.salvi@economiesuisse.ch

REMERCIEMENTS

Les présentes lignes directrices ont été élaborées par economiesuisse en collaboration avec son groupe de travail Développement territorial et adoptées par le Comité directeur le 25 juin 2018. Des remerciements particuliers vont aux membres du groupe de travail qui ont participé activement à leur élaboration :

- Lukas Aebi, Union des Banques Cantonales Suisses
- Stefan Arquint, Swiss Engineering UTS
- Omar Ateya, Handelskammer beider Basel (HKBB)
- Samuel Bangerter, hotelleriesuisse
- Hans-Jakob Boesch, Swiss Life SA
- Marco Ettisberger, Handelskammer und Arbeitgeberverband Graubünden
- Olivier Fantino, Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI)
- David Karrer, Zürcher Handelskammer
- Benedikt Koch, Société Suisse des Entrepreneurs
- Nico Lalli, Flughafen Zürich AG
- Michael Matthes, scienceindustries
- David Sassan Müller, Aargauische Industrie- und Handelskammer (AIHK)
- Stefan Vannoni, cemsuisse

→ Sommaire

2 Management summary

4 Introduction

5 Évolutions et défis du développement territorial

10 Pierres angulaires d'un développement territorial favorable à l'économie

- 10 1. Permettre un développement
- 14 2. Utiliser efficacement le territoire disponible
- 21 3. Renforcer l'attrait de la place économique

24 Évaluation de projets de développement territorial

- 24 Évaluer de manière transparente les interventions relevant du développement territorial
- 25 Cinq critères pour évaluer des projets de développement territorial
- 26 Grille d'évaluation pour une analyse détaillée

→ Une politique de développement territorial au service d'un développement économiquement judicieux du domaine bâti

En Suisse, le développement territorial est affecté pas des incitations inopportunes. Les fréquentes lenteurs et les rigidités de l'aménagement du territoire, l'absence de vérité des coûts ainsi que des réglementations inadaptées sur le marché immobilier comme dans les lois sur la construction se traduisent par une utilisation peu satisfaisante du territoire. Les effets visibles de ces défauts sont l'étalement des constructions dans le paysage (ou mitage), de longues files d'attente pour les visites d'appartements contrastant avec un taux de vacance record dans les immeubles de bureaux, sans compter des procédures longues et parfois contradictoires en matière d'autorisation de construire. La politique en matière de développement territorial devrait être mise plus résolument au service d'un développement cohérent et économiquement judicieux du domaine bâti. Elle doit avoir pour but de servir la société, tout en respectant les besoins de l'économie.

En matière de développement territorial, les trois grands objectifs d'économiesuisse sont les suivants :

- 1** **Préserver les possibilités de développement des entreprises et des infrastructures et toujours tenir compte de manière appropriée de leurs besoins dans la pesée des intérêts.**
- 2** **La politique en matière de développement territorial doit mieux centrer ses efforts sur une utilisation rationnelle et ciblée du territoire disponible, au service de l'économie comme de la société.**
- 3** **Elle doit contribuer à renforcer l'attractivité de la Suisse en intégrant comme il se doit la dimension de la qualité de vie.**

Hormis les principes cités ci-dessus, les présentes lignes directrices énoncent aussi quelques exigences spécifiques, en particulier celles-ci :

-  La séparation entre zone à bâtir et zone non constructible est un principe fondamental de l'aménagement du territoire qu'il convient de préserver.
-  La principale mesure de lutte contre le mitage du territoire consiste à s'assurer que les logements et les espaces dédiés aux activités économiques voient le jour ou se développent à l'intérieur du milieu bâti existant. La densification offre de nombreux avantages qu'il convient de mettre en valeur. L'espace doit être mieux exploité en sous-sol comme en hauteur.
-  Il faut davantage de flexibilité dans les zones constructibles, afin de pouvoir ajuster plus rapidement et simplement les normes de développement territorial à l'évolution des conditions-cadre – tels certains développements du marché immobilier ou les besoins de la société.
-  Les règles de l'aménagement du territoire et le droit de la construction doivent être allégés afin de rendre les procédures plus fluides. Cela comprend la mise en place par les autorités d'un « guichet unique » centralisant les questions de construction et de planification, ainsi que l'institution d'une durée maximale entre le dépôt et l'aboutissement d'une procédure d'autorisation pour un projet de construction.
-  Une pesée d'intérêts professionnelle doit englober tous les besoins au même niveau et les classer selon un ordre de priorités lié au site considéré. Aucun intérêt ni aucune mesure politique ne peut prétendre bénéficier d'une priorité exclusive.
-  L'État devrait laisser le marché immobilier avant tout aux acteurs privés et n'envisager d'intervenir qu'en cas de défaillance manifeste. Des prix élevés ne sont pas le signe d'un dysfonctionnement du marché.
-  La propriété doit rester un bien protégé.
-  La politique en matière de développement territorial ne doit pas faire fi du fédéralisme.

economiesuisse souhaite fournir un apport constructif à la politique en matière de développement territorial et défendre activement les intérêts de l'économie dans ce domaine. Les lignes directrices présentées ici sont le point de départ de sa démarche.

→ Introduction

LA POLITIQUE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL
DOIT COMPOSER AVEC DES EXIGENCES TRÈS DIVERSES.
LES DÉCISIONS INFLUENT SUR LA QUALITÉ DE VIE ET
LES POSSIBILITÉS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
EN SUISSE À LONG TERME

Le cadre de vie joue un très grand rôle dans notre perception de la qualité de vie. Cela se reflète dans les exigences idéales que nous formulons en matière d'utilisation du territoire : un quartier d'habitation central et calme, un lieu de travail facile d'accès, une excellente desserte par les transports publics, des zones vertes pour le délasserment. Inévitablement, l'utilisation intensive de notre espace de vie crée des conflits d'intérêts. D'un côté, il faut enrayer le mitage du territoire, ce qui impose dès maintenant de mieux mettre en valeur le milieu bâti existant. D'un autre côté, cette nécessité suscite la crainte d'un stress lié à la densification. Il y a manifestement une ambivalence des exigences qui réclame des milieux économiques une position claire sur les questions liées au développement territorial.

Dans l'optique de l'économie, la politique en matière de développement territorial doit aussi bien renforcer l'attrait de la place économique suisse que soutenir les possibilités de développement des entreprises et des infrastructures. Le sol est néanmoins une ressource limitée et sous bien des aspects, paysages de haute valeur écologique ou sites historiques urbains par exemple, il a le caractère d'un bien public. Il est admis que personne ne doit être privé de la jouissance d'un tel bien. Or cela risque d'être complètement ou partiellement le cas sur un marché foncier totalement libre. On se trouverait vite en situation de « pénurie », dont il résulterait une perte de bien-être pour la société dans son ensemble. Par conséquent, une certaine planification se justifie. Il est toutefois essentiel de laisser les forces économiques jouer leur rôle sur les marchés fonciers et immobiliers, selon les principes de la liberté économique, de la propriété privée et de la subsidiarité. Car c'est le signal du prix réel, non faussé, qui sert au mieux l'objectif d'une utilisation optimale des surfaces limitées dont dispose la Suisse.

L'aménagement du territoire ne doit pas être statique. Les exigences liées à l'utilisation du territoire sont soumises à de continus changements et les attentes à son égard évoluent aussi en fonction des valeurs de référence de la société. Les progrès technologiques ont également un impact sur l'utilisation du territoire. Voilà pourquoi il convient d'utiliser judicieusement les possibilités du numérique en matière d'aménagement du territoire, afin notamment de soutenir en permanence la dynamique du développement territorial.

En résumé, il faut tendre vers des solutions flexibles, efficaces, axées sur le long terme et capables de fédérer harmonieusement des intérêts divergents, tout en tenant compte dans chaque cas des conditions-cadre spécifiques. Les présentes lignes directrices passent en revue les principaux défis posés par une politique du développement territorial réussie, ainsi que les actions concrètes qu'elle nécessite.

→ Évolutions et défis du développement territorial

DES CONTRADICTIONS ET DES INCITATIONS INOPPORTUNES PÈSENT SUR L'UTILISATION DU TERRITOIRE. CE DERNIER N'EST PAS UTILISÉ DE MANIÈRE SUFFISAMMENT EFFICACE EN SUISSE. LA POLITIQUE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DOIT RELEVER CES DÉFIS

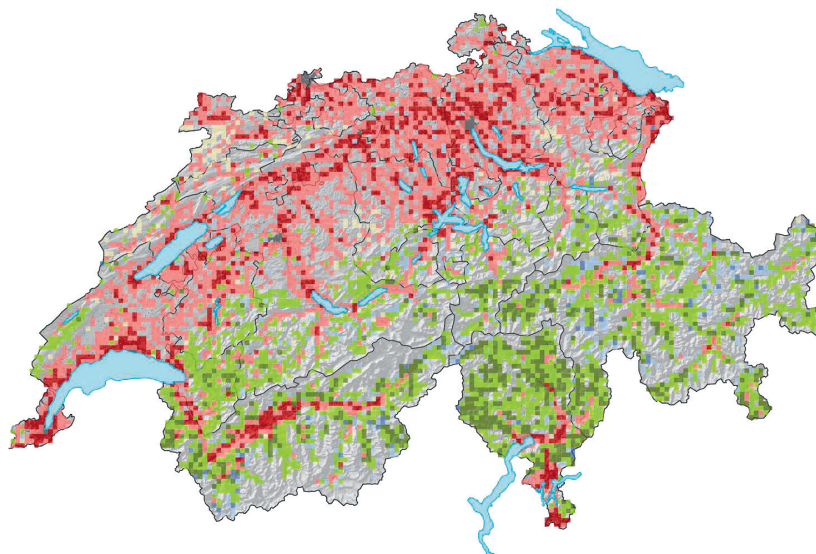
L'utilisation du territoire change ...

Les surfaces construites continuent de croître, tandis que les terres cultivées diminuent.

Entre 1985 et 2009, la surface construite a fortement augmenté selon les derniers relevés de l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Elle s'est accrue de 584 kilomètres carrés (23 %) et représente aujourd'hui 7,5 % de l'utilisation du sol du pays. La majeure partie de cette croissance se situe sur le Plateau (cf. figure 1).

Figure 1 :
Principales utilisations apparues entre 1985 et 2009

→ La plupart des nouvelles surfaces bâties se trouvent sur le Plateau.



Domaine principal avec l'accroissement le plus fort en % de la cellule

■ Surfaces d'habitat et d'infrastructure	5,0–100,0	■ Surfaces boisées	5,0–100,0
■ Surfaces d'habitat et d'infrastructure	1,0–4,9	■ Surfaces boisées	1,0–4,9
■ Surfaces agricoles	5,0–100,0	■ Autres espaces naturels	5,0–100,0
■ Surfaces agricoles	1,0–4,9	■ Autres espaces naturels	1,0–4,9

Cellules avec une augmentation d'au moins 1 %. Niveau géographique: cellules de 4 km²

Source: OFS (2015) – Statistique de la superficie

Au regard de la hausse démographique, cela n'a rien de surprenant. Dans les régions alpines, en revanche, ce sont surtout les surfaces forestières qui ont augmenté. À l'opposé, on enregistre une perte de 850 kilomètres carrés de terres cultivées, soit une baisse de 5,4%. Outre l'extension de la surface bâtie, c'est l'agriculture elle-même qui a provoqué cette diminution. De nouveaux bâtiments agricoles ont absorbé des surfaces de terres cultivées équivalentes aux nouveaux immeubles d'habitation ou bâtiments industriels et locaux commerciaux ¹. Ce recul des surfaces cultivées et le mitage qui en résulte inquiètent la population. Cette évolution était-elle inévitable ?

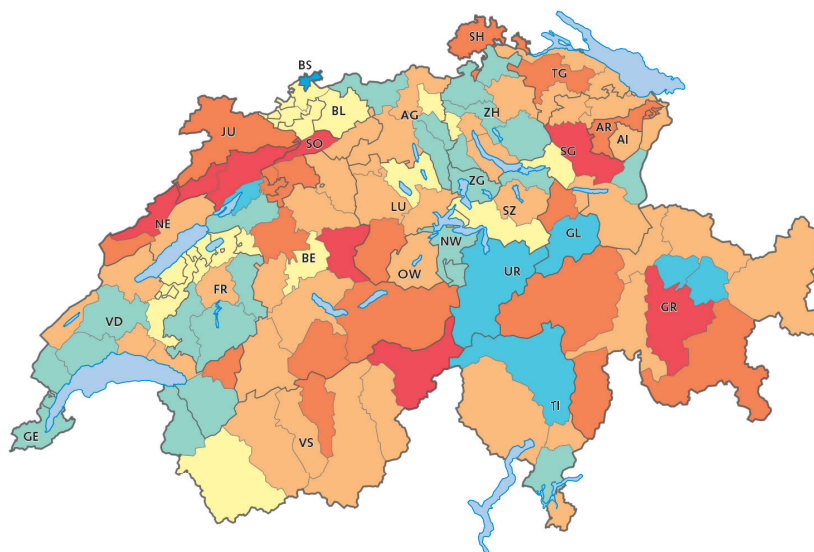
... mais manque d'efficacité

L'espace habitable est utilisé de manière moins efficace que dans les années 1980.

Le recul des surfaces cultivées n'était pas une conséquence fatale de la croissance. Les analyses de la Confédération révèlent un découplage croissant entre l'augmentation de la population et celle de la surface bâtie. Nous occupons, par tête, davantage de surface qu'en 1985 ². Autrement dit, la Suisse utilise aujourd'hui ses terres de manière moins efficace. De nos jours, on compte moins de résidents qu'autrefois par mètre carré de surface habitable. Il subsiste néanmoins des différences régionales, comme le révèle l'analyse par habitant. Dans de nombreux cantons ruraux, la surface utilisée par personne augmentait récemment de 1% ou 2% par année (cf. figure 2).

Figure 2:
Évolution des surfaces d'habitat et d'infrastructure par personne entre 1985 et 2009

→ Le domaine bâti augmente proportionnellement plus rapidement que la population, en particulier dans les zones rurales.



- SHI augmentent **5 fois plus vite** que POP et EPT
 - SHI augmentent **2,5 à 5 fois plus vite** que POP et EPT
 - SHI augmentent **1,1 à 2,4 fois plus vite** que POP et EPT
 - SHI augmentent **au même rythme** que POP et EPT
 - SHI augmentent **moins vite** que POP et EPT
 - SHI augmentent, POP et EPT stagnent/diminuent
 - SHI stagnent, POP et EPT diminuent
- SHI : surfaces d'habitat et d'infrastructure
 POP : population
 EPT : équivalent plein temps
 Niveau géographique : région MS

Source : OFS (2015) – Statistique de la superficie

→ ¹ Commission de gestion du Conseil national (2015)
 → ² Office fédéral de la statistique (2015) – L'utilisation du sol en Suisse

On observe à ce propos deux évolutions : premièrement, l'utilisation des surfaces dans les aires métropolitaines est tendanciellement plus efficace. Deuxièmement, les sites industriels et commerciaux ont moins augmenté que le nombre des emplois, alors que les surfaces d'habitation, par rapport à la population, ont augmenté de manière disproportionnée³. Autrement dit, l'économie utilise le territoire disponible de manière plus efficace que la population résidente. Globalement, nous utilisons aujourd'hui l'espace moins efficacement qu'autrefois. L'habitat dans les régions rurales constitue à cet égard le principal défi.

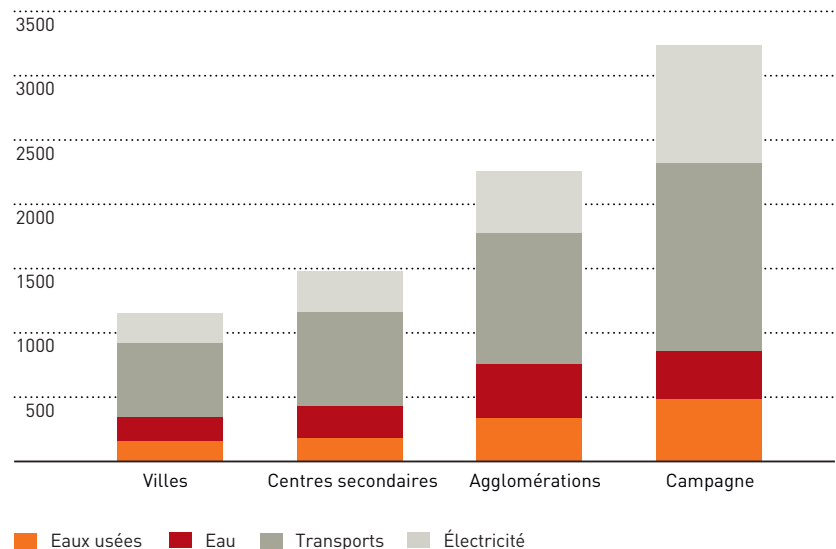
Incitations clairement négatives

L'espace habitable est utilisé de manière moins efficace que dans les années 1980.

Une raison majeure du manque d'efficacité dans l'utilisation du territoire est l'absence de vérité des coûts. Les lotissements situés en périphérie avec une densité du bâti réduite entraînent des coûts d'infrastructures et de mobilité par personne nettement supérieurs aux lotissements urbains densifiés⁴. Ces coûts ne sont pas entièrement assumés par ceux qui les provoquent. Cela constitue une incitation clairement négative, qui a pour effet d'accroître les taux de construction dans les zones périphériques. Le type de bâti joue aussi un rôle. Il ressort de la comparaison des coûts d'infrastructures pour une villa et pour un immeuble d'habitation que la mobilité et l'approvisionnement en eau d'un quartier de tours sont deux ou trois fois moins chers, par personne, que ceux d'une infrastructure équivalente dans une zone de villas. Une raison majeure réside dans le fait que les coûts dans les zones à forte densité de population se répartissent sur un nombre accru d'individus, et sont ainsi moindres par habitant (cf. figure 3).

Figure 3 :
Coûts par habitant selon le type d'habitat en 2016

→ Résider à la campagne entraîne des coûts plus élevés, qui ne sont toutefois pas imputés aux usagers.



Source : Office fédéral du développement territorial (2017) – Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen

→ ³ Office fédéral du développement territorial (2014) – Trends der Siedlungsflächenentwicklung in der Schweiz

→ ⁴ Office fédéral du développement territorial (2017) – Développement de l'urbanisation et coûts des infrastructures (en allemand, abrégé en français)

Des incitations négatives administratives provoquent des distorsions sur le marché immobilier.

La surface constructible par personne a légèrement diminué depuis 2012.

La population suisse continuera de croître. Il faudra loger près de deux millions de personnes supplémentaires au cours des vingt prochaines années.

Les incitations négatives d'origine administrative contribuent également au manque d'efficacité dans l'utilisation du territoire. Conformément aux principes économiques, l'offre devrait augmenter quand les prix sont poussés à la hausse par une forte demande. Ensuite, une baisse de prix interviendrait. Or, dans la réalité, les augmentations de prix à la location et à la vente n'entraînent pas des hausses suffisantes de l'offre. Dans de nombreuses régions, la construction de nouveaux logements est entravée par des mesures d'aménagement du territoire⁵. C'est pourquoi il se construit souvent des nouveaux logements et bâtiments commerciaux non pas dans des lieux à forte demande mais dans des zones moins favorables.

Des leurs d'espoir existent

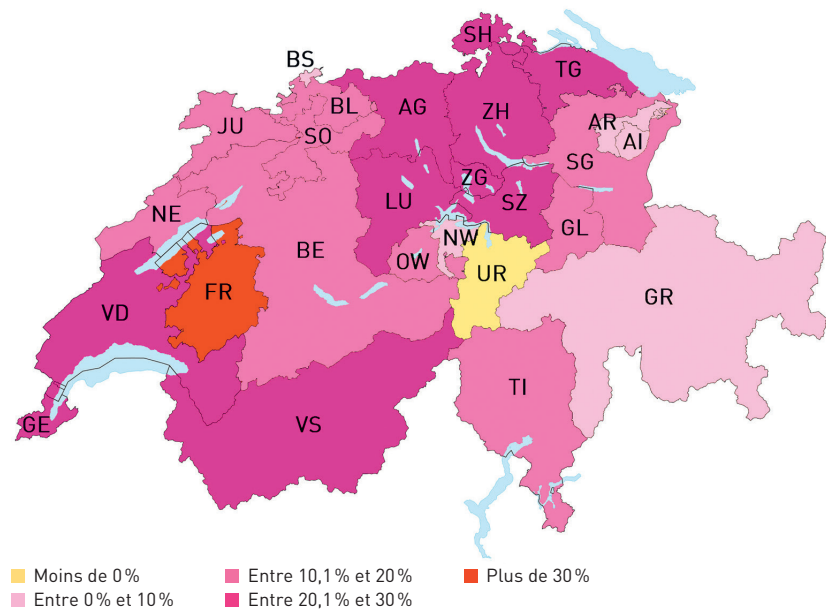
Les derniers chiffres relatifs à l'exploitation des zones constructibles sont réjouissants : la surface totale des principales zones est restée constante entre 2012 et 2017⁶. Mais leur utilisation s'est intensifiée. Depuis 2012, la surface moyenne de zone à bâtir utilisée par habitant a reculé de 309 à 291 mètres carrés.

Davantage d'espace pour davantage de population

Au cours des dernières décennies, la Suisse a connu de grands changements. Sa population est passée de 4,7 millions en 1950 à 8 millions d'individus aujourd'hui. Même si l'immigration devait diminuer et la natalité rester basse, la population résidente continuera de croître au cours des prochaines années. Si l'on se réfère aux prévisions moyennes de l'Office fédéral de la statistique (OFS), la population devrait augmenter de 19% d'ici à 2035, voire de 23% d'ici à 2045. Autrement dit, il s'agira d'accueillir en l'espace de vingt ans un cinquième de population en plus, soit près de deux millions d'individus supplémentaires.

Figure 4:
Prévision de la croissance démographique d'ici 2045

→ On s'attend à une forte croissance de la population dans presque tous les cantons.



Source: Office fédéral de la statistique [2016] - Données prévisibles selon le scénario moyen

→ ⁵ Von Ehrlich et al. (2018) - Comment l'offre de logements réagit-elle aux variations de prix?, La Vie économique, pp.58 - 60
→ ⁶ Office fédéral du développement territorial (2018) - Statistique suisse des zones à bâtir 2017 - Statistiques et analyses

Une utilisation plus efficace des surfaces disponibles est nécessaire afin de créer suffisamment d'espace pour accueillir davantage de gens, tout en sauvegardant les précieuses surfaces cultivées.

Il y a donc très clairement nécessité d'agir. Si nous entendons sauvegarder nos terres cultivables, nous devons utiliser les surfaces constructibles disponibles de manière beaucoup plus efficace. Il subsiste théoriquement suffisamment de possibilités de développement : en aménageant toutes les zones constructibles libres, on pourrait loger entre 1 et 1,7 million de personnes supplémentaires². Ces zones constructibles sont toutefois souvent situées en dehors des lieux à forte demande, soit en périphérie. Une valorisation des centres urbains entraînerait un développement davantage conforme à la demande. De nombreux bâtiments situés dans les zones constructibles ne répondant plus aux besoins des usagers ou aux standards de l'habitat et devant être de ce fait bientôt transformés ou reconstruits. On dispose donc d'un important potentiel pour une utilisation moderne et efficace de l'espace urbain. Or, souvent, la gestion de ce qui existe et une forte résistance au changement conduisent à l'inaction dans les régions urbaines – en raison, entre autres, des inventaires nationaux et locaux, de prescriptions sévères en matière de construction et du droit d'opposition. Dans ces endroits, il faut des idées nouvelles et courageuses pour permettre des possibilités de développement ultérieur.

Davantage de conflits liés à l'utilisation

Une utilisation renforcée du territoire se traduira par un potentiel de conflits accru entre les divers intérêts.

Le développement continu et la densification de l'espace bâti recèlent un important potentiel de conflits. Des bâtiments publics et privés, en ville comme à la campagne, subissent des pressions de plus en plus fortes en ce qui concerne leur utilisation. Des intérêts divers sont sources de disputes : automobilistes contre promeneurs, publicité contre paysage urbain, commerce contre culture, agriculture contre protection des eaux, nature intacte contre tourisme de masse, etc. Les attentes souvent contradictoires témoignent de l'hétérogénéité de la société. Une population qui change a de nouvelles exigences à l'égard du domaine public – également en tant que lieu où se rencontrent des intérêts divergents et des styles de vie de plus en plus différenciés. Il y a donc lieu d'agir quant aux revendications relatives à l'utilisation. Une pesée des intérêts transparente, où tous les intérêts figurent au même niveau, gagne en importance.

Les défis persistent

Plusieurs facteurs imposent de repenser le développement territorial. Les présentes lignes directrices ont pour objectif de contribuer à façonner le futur développement territorial.

Finalement, il va de soi que, globalement, une population plus nombreuse a des besoins immobiliers supérieurs, tant pour l'habitat et les loisirs que pour les activités économiques. Cela ne doit pas entraîner obligatoirement un classement massif de nouveaux terrains en zone à bâtir. Mais cela implique une intensification des conflits d'utilisation. Dans ce contexte, les besoins spécifiques de l'économie doivent être pris en considération et la possibilité de développement des entreprises sauvegardée. Aussi les décideurs politiques sont-ils invités à favoriser un développement territorial judicieux, en maniant avec précaution les espaces disponibles, en considérant leur utilisation dans une perspective globale, afin que cette ressource limitée soit utilisée de manière optimale des points de vue économique et social. Economiesuisse entend prendre une part active à ce débat. C'est dans cette optique que l'organisation a élaboré les présentes lignes directrices pour le développement territorial.

→ ² Ibid.

→ Pierres angulaires d'un développement territorial favorable à l'économie

LA PROSPÉRITÉ SUISSE REPOSE SUR L'ATTRAIT ÉLEVÉ DE NOTRE SITE. DES SOCIÉTÉS INTERNATIONALES MOBILES IMPLANTENT DES ACTIVITÉS EN SUISSE, CE QUI RENFORCE SON ATTRAIT COMME LIEU DE TRAVAIL ET D'HABITATION. LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL JOUE UN RÔLE CLÉ À CET ÉGARD. IL FAUT RÉGULIÈREMENT SE DEMANDER COMMENT IL PEUT RENFORCER L'ATTRAIT DE LA SUISSE EN TANT QUE PLACE ÉCONOMIQUE ET LIEU DE VIE

Au vu des évolutions et des défis en matière de développement territorial esquissés dans le chapitre précédent, l'économie suisse se doit de participer aux débats en cours. Le présent chapitre présente les propositions de l'organisation faîtière de l'économie.

1. Permettre un développement

Le développement des espaces, du bâti et des infrastructures est primordial pour le site économique suisse.

La population suisse continuera de croître. Les besoins de l'économie et des habitants changent constamment et les nouvelles technologies créent des besoins nouveaux en matière d'infrastructures. C'est pourquoi le développement des constructions et des infrastructures doit être assuré en tout temps et dans des délais réalistes. Il nécessite une libéralisation de la gestion des zones constructibles. En premier lieu figure la simplicité du droit en matière de construction et d'aménagement du territoire dans les cantons et les communes, avec la mise en œuvre d'instruments de gestion souples et le respect du fédéralisme.

Simplicité du droit en matière de construction et d'aménagement du territoire dans les cantons et les communes

Des prescriptions raisonnables permettent d'accélérer les procédures et améliorent la sécurité du droit.

La construction doit faire l'objet d'une réglementation simplifiée et, surtout, devenir plus rapide afin que les propriétaires puissent réagir plus promptement aux changements sur le marché. Il se pose notamment la question de l'utilité des clauses en matière d'esthétique ou des prescriptions pour l'engazonnement des toitures dans les lois et règlements cantonaux. Le droit et les questions esthétiques ne font pas bon ménage, car ces dernières ne se laissent pas codifier.

Les demandes d'autorisation de construire doivent être traitées avec célérité et efficacité. Un délai de traitement maximal des demandes doit être ancré dans les législations cantonales. Il n'y a pas que l'élaboration du cadre légal qui importe, mais également sa mise en œuvre. Le droit en vigueur doit être interprété de manière favorable à l'économie.

Procédures longues et exigences contradictoires

Les pouvoirs publics se contredisent mutuellement à propos des exigences relatives aux projets. Services de travaux publics cantonaux et communaux, protection des monuments, offices de l'environnement et de l'énergie : de nombreuses instances sont impliquées qui, lors de procédures d'autorisation, émettent des exigences qui s'excluent souvent les unes les autres. C'est notamment le cas quand des zones ou des bâtiments dignes de protection sont concernés. Les procédures d'autorisation tiennent alors de la course d'orientation avec une boussole qui a perdu le nord. Il en résulte pour les entreprises et les particuliers de substantielles hausses de coûts. Ceci doit être évité.

Les exigences en matière de prévention incendie et de protection des monuments en constituent un exemple classique. Ce sont deux piliers du droit de la construction qui s'opposent fréquemment dans les procédures d'autorisation. C'est ce qu'a durement vécu un hôtel historique d'une région de villégiature populaire : la prévention incendie exige des issues de secours modernes et sûres. La solution privilégiée par l'autorité compétente était un escalier extérieur. Ainsi, un projet a été développé en conformité avec les prescriptions sur la protection incendie. Or le service de protection des monuments n'était pas d'accord. L'escalier extérieur constituait à ses yeux une atteinte majeure à la substance et à l'aspect d'un ouvrage historique. Ce service a donc esquissé une adaptation du projet. Mais l'autorité compétente estima alors que les exigences en matière de protection incendie n'étaient plus respectées. Une véritable cacophonie qui a pour résultat que l'hôtel concerné est toujours sans solution.

Il revient aux autorités compétentes de s'engager en faveur d'une application cohérente de la législation ad hoc et d'harmoniser les différentes exigences pour favoriser une pondération globale entre les intérêts de la protection et ceux de l'utilisation. Une solution permettant de remédier à cette situation réside dans la création de « guichets uniques » pour les services de la construction et de la planification, avec des délais de traitement maximaux. Le constructeur devrait pouvoir traiter avec un seul interlocuteur de l'administration publique, tandis que les autorités se coordonneraient à l'arrière-plan. Dès lors que les différentes exigences et les mesures qui en découlent sont initialement traitées de manière professionnelle, il devient possible d'éviter en temps utile les erreurs et contradictions en cours de procédure, ainsi que les retards qui en résultent.

Des instruments flexibles pour l'aménagement du territoire

Des instruments flexibles facilitent l'adaptation des projets de développement territorial aux changements constants des conditions-cadre.

Des instruments flexibles permettent de s'adapter aisément aux modifications des conditions-cadre. Dans l'aménagement du territoire, l'établissement d'un plan sectoriel, d'un plan directeur cantonal ou de prescriptions communales sur les constructions et plans de zones, sont autant de processus souvent très longs. C'est pourquoi les outils destinés à mettre en œuvre des planifications à moyen et à long termes doivent être suffisamment souples. Les instruments flexibles qu'il convient de favoriser sont notamment les suivants :

Les zones mixtes : Ce sont des zones qui combinent logement et activité commerciale, dans lesquelles l'habitat et des activités peu gênantes sont autorisés. Dans l'économie suisse, le secteur des services occupe près des trois quarts des emplois, avec des activités qui ne produisent ni bruit ni odeurs ou autres désagréments pour les zones d'habitation voisines. C'est pourquoi il n'est plus nécessaire d'établir de strictes séparations spatiales entre lieux de travail et de résidence comme au temps des premières industrialisations, qui étaient source de bruit et de puanteur. Les zones mixtes permettent de changer plus rapidement d'affectation, de l'habitat aux locaux commerciaux et vice-versa, qu'il s'agisse de bâtiments neufs ou de constructions existantes réaffectées. Il convient néanmoins, en cas d'utilisation commerciale modérément gênante, telle une boulangerie, de veiller au maintien d'une certaine distance entre les différents groupes impliqués. Faute de quoi les résidents subissent des émissions nocives et les activités artisanales sont affectées par les doléances des riverains. Raison pour laquelle il importe que des zones artisanales pures, notamment en cas d'activités gênantes qui excluent le voisinage immédiat de bâtiments d'habitation, puissent subsister moyennant une séparation suffisante. Les zones mixtes ne doivent pas résulter seulement de la transformation de zones artisanales. Elles doivent aussi être créées indépendamment de celles-ci. À défaut, un espace de développement important pour les activités manufacturières disparaîtrait.

Le négoce de zones constructibles : Certaines zones à bâtir sont mal situées. Il arrive que des sites où il y a une forte demande en locaux d'habitation et commerciaux ne disposent plus de surfaces constructibles utiles. Or un système d'échange de zones constructibles permettrait de réaliser ces aménagements dans les régions appropriées. C'est ainsi qu'une commune devrait pouvoir classer de nouvelles surfaces en zones à bâtir, pour autant qu'une autre décline une surface équivalente. Le cas échéant, la première accorde à la seconde une compensation financière à négocier. Ce type d'échange doit être réservé aux communes qui respectent la loi sur l'aménagement du territoire et le plan directeur cantonal. Des échanges doivent également être possibles au-delà des frontières cantonales.

Plans directeurs partiels : La création d'un plan directeur partiel complète le plan directeur cantonal existant. Dans l'intérêt de la sécurité du droit et de la planification, il convient toutefois d'éviter un trop grand nombre d'amendements du plan directeur. Un plan directeur partiel permet d'éviter de chambouler le plan directeur quand certains aspects seulement de la planification cantonale, régionale ou communale doivent être adaptés. Cet instrument permet de réagir à de nouveaux développements sans devoir engager des débats de principe affectant d'autres domaines. Dans l'Emmental et la Haute-Argovie, il existe par exemple un plan directeur partiel pour les installations éoliennes. Ce plan délimite les zones qui peuvent accueillir de tels ouvrages. Il peut également se révéler utile d'établir un plan partiel pour une commune plus importante au cas où l'adaptation nécessaire du plan directeur ne concerne qu'une partie limitée du territoire communal. Ce faisant, cantons et communes doivent toutefois veiller à ne pas créer un nombre excessif de plans partiels.

Plans d'affectation spéciaux : Les plans d'affectation spéciaux se superposent au plan d'affectation général (comme le règlement existant sur les constructions et l'aménagement). Ils contiennent des instructions d'utilisation pour des espaces et aspects particuliers de l'aménagement du territoire et permettent la mise en œuvre ou la modification des dispositions existantes de la planification-cadre. Il devient ainsi possible de densifier une zone dans le centre d'une commune au moyen d'un plan d'affectation spécial. Pour utiles que soient ces planifications spéciales pour des modifications spécifiques de l'aménagement des zones, elles peuvent se révéler pro-

blématiques en favorisant la multiplication d'exigences supplémentaires pour les maîtres d'œuvre. C'est pourquoi elles doivent servir en priorité, du point de vue des milieux économiques, à simplifier et à rendre matériellement possible la réalisation de projets.

Règlement sur les constructions et l'utilisation : le manque de souplesse empêche le progrès

Le règlement en matière de construction et d'utilisation est un instrument majeur du développement territorial au niveau communal. Il porte sur une période d'une vingtaine d'années et tient compte de l'ensemble des intérêts privés et publics. Ce règlement fixe les conditions d'utilisation et d'aménagement du sol. Les règlements d'attribution des zones sont souvent définis de manière excessivement détaillée et rigide. Ce faisant, on ignore le fait que la demande en surfaces constructibles fluctue en fonction des conditions du marché. C'est pourquoi les règlements de construction et d'affectation établis à long terme se trouvent parfois en contradiction avec des changements d'affectation adaptés à la demande, appelés à être mis en œuvre à brève échéance.

Un bon exemple d'une telle situation se situe dans le canton d'Argovie. Conformément au règlement sur les constructions et l'utilisation d'une certaine commune, le site d'une fabrique de câbles avait statut de zone industrielle. Il permettait de louer les surfaces libérées à des tiers pour un usage intermédiaire tant que leur utilisation était conforme au statut de la zone. Le projet de nouveau règlement sur les constructions et l'utilisation prévoit toutefois une zone dite « usines de câbles » qui autorise exclusivement la fabrication des produits actuels de l'usine. Le développement de nouveaux produits et la location de surfaces à des tiers ne sont plus possibles. Ceci entraînera des pertes substantielles. Chaque modification de l'affectation sera subordonnée à la mise en œuvre de tous les instruments de planification imaginables, ce qui pourra prendre de cinq à dix ans et entraîner des coûts considérables. La liberté d'action sera fortement restreinte et la valeur du site sensiblement réduite.

Cette planification part ainsi de l'idée que la câblerie ne se développera pas davantage, ce qui, compte tenu du dynamisme de l'environnement économique, est absurde. Il y a longtemps que les zones réservées à des activités industrielles particulières ne sont plus conformes aux besoins. Le développement territorial doit instaurer des garde-fous plutôt que pratiquer une politique industrielle. Il doit être flexible et offrir aux entreprises de l'espace pour se développer et prendre en considération leurs décisions en lien avec des sites.

Respect du fédéralisme

Une répartition des tâches fédéraliste, orientée solution, améliore l'acceptation des mesures de développement territorial au sein de la population.

La politique suisse est marquée par une tendance à la centralisation et à l'harmonisation. Celle-ci affecte dangereusement le développement territorial, car l'harmonisation n'est souvent pas conforme aux besoins locaux en matière d'utilisation du territoire. Les réglementations locales sont souvent plus efficaces et favorisent de meilleures solutions. Les parties directement concernées peuvent être associées à leur élaboration, de sorte qu'elles sont mieux acceptées. C'est pourquoi il convient de renforcer le fédéralisme et donc des solutions locales et cantonales en matière de développement territorial. Une exception apparaît toutefois lorsque des espaces fonctionnels

se superposent aux unités politiques. Le cas échéant, une planification par-delà les frontières, par exemple pour les agglomérations, peut se révéler judicieuse. Une planification des espaces fonctionnels doit toutefois être le fruit d'une initiative individuelle des cantons et communes ou, le cas échéant, répondre à des demandes des milieux économiques. Elle ne peut être dictée par une instance étatique supérieure. Il peut se révéler également utile d'harmoniser certaines définitions et unités de nature technique (par exemple le calcul de l'indice d'utilisation). Toute harmonisation suppose toutefois un besoin clairement lié au domaine concerné et une base légale ad hoc qui ne porte pas atteinte à l'orientation fédéraliste de l'aménagement du territoire.

2. Utiliser efficacement le territoire disponible

Une utilisation plus efficace du territoire est nécessaire pour éviter un mitage supplémentaire.

La politique en matière de développement territorial se doit d'utiliser efficacement le territoire disponible, car le nombre de terrains n'est pas illimité et leur utilisation est soumise à de nombreuses exigences. Il faut éviter tout mitage supplémentaire. Par conséquent, l'exploitation de surfaces libres situées hors des zones urbanisées existantes sera de moins en moins possible à l'avenir. Le développement territorial doit donc encourager le développement de l'urbanisation vers l'intérieur, c'est-à-dire au sein des zones constructibles actuelles. De plus, les surfaces extérieures à ces zones doivent être gérées avec parcimonie et faire l'objet d'une vraie pesée des intérêts.

Une utilisation efficace du territoire nécessite une coordination des différents domaines politiques.

Une utilisation du territoire efficace requiert également une coordination avec d'autres domaines politiques. Les incitations économiques doivent être définies de manière à soutenir les priorités fixées en matière d'aménagement du territoire. La politique des transports doit, par exemple, tenir compte des conséquences sur le développement du territoire. Il convient de coordonner les zones résidentielles et les transports ainsi que le fret et la logistique. La tarification de la mobilité, le montant de la déduction fiscale accordée aux pendulaires, les horaires de travail et ceux des écoles ainsi que l'implantation des équipements publics influent sur l'attractivité d'un lieu d'habitation et donc sur les infrastructures de transport nécessaires.

Développement de l'urbanisation vers l'intérieur

Il importe d'encourager un développement de l'urbanisation vers l'intérieur.

L'utilisation plus compacte de l'espace dans les zones constructibles existantes est la clé d'une affectation efficace des terrains disponibles. La densification présente de nombreux avantages. Si elle est actuelle et bien planifiée, elle crée des types de logement intéressants et de la valeur ajoutée pour les habitants, notamment grâce à une meilleure disponibilité des infrastructures publiques et privées ou aux espaces de détente plus attrayants qui découlent d'un développement bien pensé du site. Un commerçant, par exemple, aura tout intérêt à ouvrir une boutique dans une agglomération dense, sachant qu'à partir d'une certaine taille l'existence d'écoles publiques et d'autres infrastructures ainsi qu'un bon raccordement aux transports publics seront garantis, car ces prestations seront plébiscitées par un nombre croissant d'usagers. Enfin, la densification permet de proposer davantage de logements sur une même surface, ce qui tend à modérer le montant des loyers et les prix des logements en propriété.

La densification a de nombreux avantages.

Sempach, un modèle de développement urbain moderne

Mentionnée pour la première fois en 1234, la ville de Sempach a préservé jusqu'à présent son centre compact et moyenâgeux. Comptant près de 4100 habitants, elle gère ce précieux patrimoine historique et a établi depuis plusieurs années une culture du débat sur les constructions et les projets réalisés sur son territoire. Cet engagement en faveur d'une culture du bâti adéquate transparait particulièrement dans la vieille ville d'importance nationale. Les bâtiments existants y sont entretenus, mais de nouvelles constructions peuvent également voir le jour si elles contribuent à la qualité de vie locale. Les responsables ne se contentent pas de prendre soin du patrimoine historique ; ils le développent aussi. La ville pose ainsi les jalons d'un renouvellement et d'une densification de qualité pour conserver un centre-ville dynamique.

Au lieu d'empêcher le pire à l'aide de normes de construction standardisées, la ville offre un conseil professionnel pour encourager une architecture urbaine sur mesure qui apporte à tous une valeur ajoutée. Les concours d'architecture et autres processus de planification des particuliers et des pouvoirs publics sont des outils importants en la matière. Les résultats des planifications sont toujours présentés publiquement. En outre, la ville soutient les procédures participatives qui réunissent autour d'une table les propriétaires fonciers d'une zone précise afin d'élaborer ensemble le développement de quartiers entiers. Sempach s'appuie certes sur un bon règlement des constructions, mais son engagement va nettement plus loin et se traduit, par exemple, par des forums de discussion publics. Patrimoine suisse a décerné le Prix Wakker 2017 à la ville de Sempach pour ses réalisations.

Figure 5 :
Sempach allie parfaitement
l'ancien et le moderne



Source : Gaëtan Bally/Keystone

Construire dans les centres doit être plus simple et plus rapide.

Pour réussir le développement de l'urbanisation vers l'intérieur, construire dans les centres ne doit pas être plus contraignant ni plus long qu'en périphérie. Il faut éviter les réglementations qui iraient à l'encontre de cet objectif. Il convient de dépoussiérer les processus et les normes, d'accélérer les procédures et, dans de nombreux endroits, d'abroger la mise sous protection des sites. Cela concerne notamment l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS), dont la protection est trop étendue.

La protection des sites ISOS entrave le développement de l'urbanisation vers l'intérieur

En 2016, le Conseil fédéral a révisé l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS). Celui-ci comprend désormais la ville de Zurich, dont 76 % du territoire méritent d'être conservés (substance, structure ou caractère), y compris l'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ).

Le site de l'EPFZ au Höggerberg, à Zurich

Cet exemple illustre parfaitement la manière dont le nouveau campus de l'EPFZ au Höggerberg est affecté : d'un côté, l'EPFZ doit croître et rester compétitive au niveau international, ce qui implique des infrastructures modernes et attractives telles que celles du Höggerberg. De l'autre, l'EPFZ Höggerberg est inscrite dans l'ISOS. En d'autres termes, il convient de conserver le site et de préserver le caractère du campus grâce à un équilibre entre l'ancien et le nouveau bâti. Cela vaut également pour les extensions inaugurées récemment. L'ISOS n'a certes aucun effet juridique direct, mais l'on ne peut déroger à ses prescriptions que si des intérêts équivalents d'importance nationale s'opposent à cette conservation. La planification du développement de la haute école et de la densification du site est donc entravée dans le meilleur des cas, mais impossible dans le pire des scénarios.

Figure 6 :
Site de l'EPFZ au Höggerberg,
à Zurich



Source : economiesuisse (2018)

L'affaire Rüti

Il y a quelques années, un litige relatif à un site dans la ville de Rüti a mis en évidence l'importance de l'ISOS. En avril 2009, le Tribunal fédéral a abrogé l'autorisation de construire d'un immeuble de sept étages dans le centre-ville de Rüti (ATF 135 II 209). Les juges ont déploré que l'ISOS n'ait pas été pris en compte dans la pesée des intérêts. Depuis l'entrée en force de cet arrêt Rüti, l'ISOS doit également être considéré lors d'un changement d'affectation ou d'une augmentation du coefficient d'utilisation des sols au niveau communal. Qu'est-ce que cela implique pour le développement d'une ville ? Dans le pire des cas, les nouvelles constructions (logements et locaux commerciaux) seraient prévues dans des zones non bâties afin qu'un développement ciblé soit encore possible et qu'il n'y ait aucun conflit avec l'ISOS. Cela contreviendrait toutefois fondamentalement aux principes de la densification. Que faut-il faire alors ?

Le nouvel inventaire n'empêche pas totalement le développement des grandes villes ; il complique cependant la recherche de solutions dans les zones urbaines denses. Non seulement l'agrandissement des principales infrastructures, dont celui des établissements de formation d'importance nationale, est entravé voire empêché, mais la protection stricte de l'ISOS compromet fortement la construction de logements ou d'installations de production d'énergie renouvelable (cellules photovoltaïques sur les toits, par exemple). Le contexte relatif à la protection de la nature et du paysage est aujourd'hui bien différent de celui qui prévalait en 1966 lors de l'adoption de la loi fédérale concernée (LPN). De nos jours, les cantons et les communes assument largement leurs responsabilités dans les domaines de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques. Sous sa forme actuelle, l'ISOS n'est ni nécessaire ni approprié. L'autonomie des cantons et des communes ainsi que les principaux intérêts de la société doivent être conservés. La protection stricte des sites décidée par la Confédération ne saurait empêcher le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti.

Une affectation efficace doit tenir compte de la dynamique et de l'interconnexion des différents espaces.

L'utilisation efficace des sols requiert une vue d'ensemble de toutes les zones d'une commune ou d'un espace fonctionnel. Lorsque plusieurs zones sont développées, les municipalités devraient fixer des axes de développement judicieux au lieu de prévoir une solution unique et uniforme pour toutes les zones, car celle-ci est préjudiciable à l'identité propre d'un quartier et à la concentration de certaines activités (industrie, par exemple).

Un changement d'affectation ou une hausse du coefficient d'utilisation des sols doit être rapide, notamment dans les centres.

Les autorités sont invitées à examiner rapidement les changements d'affectation et les augmentations du coefficient d'utilisation des sols dans les centres. Une densification efficace et intéressante nécessite des décisions courageuses et la fixation de priorités dans l'aménagement subséquent. Il conviendrait d'autoriser des bâtiments plus grands et attrayants qui s'intègrent bien au paysage urbain, le complètent, voire le développent. À cet égard, plusieurs nouveaux immeubles à Bâle et à Zurich peuvent être considérés comme des précurseurs.

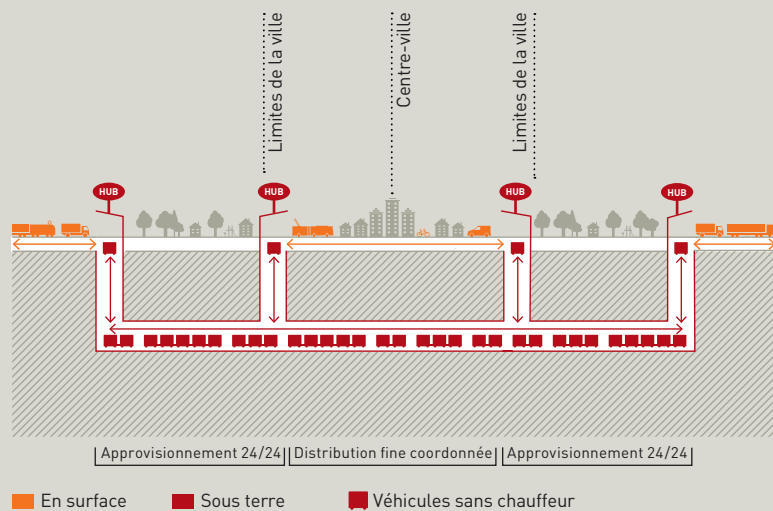
L'espace doit être mieux utilisé en profondeur ou en hauteur.

De manière générale, une meilleure utilisation de la hauteur est préférable à une croissance en largeur. Il ne s'agit pas uniquement de construire plus haut, mais également de mieux exploiter le sous-sol. Celui-ci gagnera en importance à l'avenir principalement pour les projets d'infrastructure, car les pôles urbains ont souvent peu d'espaces disponibles en surface ou ne souhaitent pas bétonner ceux qui sont encore libres. La numérisation et l'automatisation croissantes de la logistique ainsi que les temps de livraison toujours plus courts nécessitent de nouvelles installations.

Figure 7 :
Cargo sous terrain –
des marchandises sous nos pieds,
de l'espace libéré

Cargo sous terrain, nouvelle infrastructure de fret souterraine

À l'avenir, un système innovant de transport de marchandises reliera les centres logistiques et de production aux pôles urbains en Suisse, complétant et délestant les réseaux routier et ferroviaire existant. L'association de promotion Cargo sous terrain s'emploie à démontrer la faisabilité de ce système de fret souterrain unique en son genre. Un premier tronçon pourrait relier dès 2030 la région d'Härkingen, sur le Plateau, à la ville de Zurich.



Source : Association de promotion Cargo sous terrain

Faisant partie intégrante d'une offre logistique complète, des véhicules autonomes transporteront les marchandises dans des tunnels 24 heures sur 24, depuis un quai de chargement jusqu'à leur destination. En ville, la distribution sera réalisée grâce à des véhicules écologiques (City-logistique). C'est la première fois qu'une infrastructure sera entièrement dédiée au transport de marchandises. De nouvelles capacités seront créées au niveau des principaux goulets d'étranglement actuels. En surface, des terrains de grande qualité pourront être réaffectés. De plus, la livraison « just in time » de tous types de marchandises permettra de réduire les surfaces de stockage. Cargo sous terrain convient tant à l'acheminement de denrées alimentaires et autres marchandises qu'à la collecte de déchets et au recyclage.

D'un point de vue économique et social, Cargo sous terrain peut devenir un maillon important d'un approvisionnement en marchandises durable et contribuer, d'une part, à réduire les coûts d'infrastructure et, d'autre part, à éviter les litiges liés à l'extension des installations en surface. Il diminue également le bruit et autres émissions en surface.

Gestion parcimonieuse des surfaces hors des zones constructibles

La distinction entre les zones constructibles et non constructibles est un principe fondamental de l'aménagement du territoire.

Par principe, les bâtiments devraient être érigés dans les zones constructibles. La distinction entre ces dernières et les zones non constructibles (principe de séparation) est un principe fondamental de l'aménagement du territoire qu'il faut respecter. Le plan de zones ne saurait toutefois être gravé dans le marbre. Il doit offrir une certaine flexibilité en vue des évolutions futures et donc pouvoir être modifié à l'avenir également. Dans la mesure du possible, les nouveaux classements en zones à bâtir devraient intervenir dans les régions ou communes centrales afin que le développement urbain soit concentré dans l'espace.

Les exceptions doivent être évaluées selon leur importance pour toute l'économie.

En dehors des zones constructibles, aucune exception ne devrait être accordée pour des projets qui, d'un point de vue économique global, ne sont ni nécessaires ni liés à un site précis. Les bâtiments des éleveurs de petits animaux, par exemple, présentent un avantage économique global relativement faible. Il faut par exemple éviter d'en construire dans les zones urbaines s'ils sont utilisés à des fins de loisir. De même, il convient de refuser les changements d'affectation des bâtiments agricoles. Ceux-ci se trouvent en dehors des zones constructibles et doivent donc présenter un lien étroit avec une activité agricole. Une activité annexe non agricole doit avoir lieu dans des conditions de concurrence équitables. On peut également se demander si les productions non liées au sol (aquaculture ou engraissement de poulets, par exemple) ne devraient pas plutôt être réalisées dans les zones constructibles.

Les utilisations liées à un site doivent être possibles hors des zones constructibles

Certaines utilisations ne sont toutefois possibles qu'en dehors des zones constructibles. Il ne faudrait pas les entraver inutilement.

Certaines utilisations telles que des installations touristiques ou des projets d'infrastructure (antennes de téléphonie mobile, par exemple) sont fréquentes hors des zones constructibles. Ces bâtiments et équipements liés à un site devraient pouvoir être construits sans obstacles juridiques et administratifs inutiles. Il appartient aux investisseurs privés de déterminer si des bâtiments et des équipements (remontées mécaniques, par exemple) peuvent être exploités de manière profitable. L'État n'a pas à vérifier la rentabilité du projet et à subordonner l'autorisation de construire à ce critère.

Par ailleurs, l'exploitation des matières premières disponibles en Suisse (eau, minéraux tels que le gravier sur le Plateau ou le calcaire dans le Jura) est importante pour l'économie. Il conviendrait à cet égard de faire une distinction entre une utilisation temporaire et durable du sol. Il existe en effet une grande différence entre un bâtiment, ou une installation, érigé sur un terrain affecté durablement à une zone constructible et un bien-fonds qui est utilisé provisoirement (entre 10 et 30 ans, par exemple) pour extraire des minéraux, avant d'être reconstitué, renaturé et réaménagé tel qu'il était initialement. Contrairement à une affectation durable, une (autre) utilisation provisoire des sols agricoles ne supprime pas de manière permanente la vocation agricole des terrains concernés.

Vraie pesée des intérêts, avec des priorités adaptées aux lieux

Les intérêts économiques doivent toujours être pris en compte de manière appropriée.

Le sol est une ressource limitée soumise à de nombreuses exigences. Des terrains sont nécessaires aux entreprises, aux logements et aux principales infrastructures, et des surfaces libres doivent être consacrées à la détente. La protection des terres cultivées, des forêts, de la nature et du paysage fixe elle aussi des exigences quant à l'utilisation des sols. En matière d'aménagement du territoire, le cœur de l'activité est la recherche de solutions en cas de conflits d'objectifs et de principes, par une pesée des divers intérêts en présence. Elle ne saurait cependant être rigide et doit intégrer une marge

de manœuvre tant au niveau de l'évaluation que des décisions. Les règles et les priorités devraient être moins strictes, pour pouvoir à nouveau conduire une vraie pesée d'intérêts. Elle doit notamment tenir compte des aspects économiques et permettre des solutions flexibles. Les divers intérêts liés à un terrain devraient pouvoir être pondérés différemment selon le lieu. Pour les infrastructures liées à un site (extraction de ressources, aéroports, etc.), les intérêts économiques devraient bénéficier d'une pondération plus forte.

La protection absolue ou stricte de certains intérêts empêche toute évaluation objective des avantages et inconvénients d'un projet.

La protection absolue ou très élevée dont jouissent un nombre croissant de surfaces (surfaces d'assolement ou inventaire de la protection de la nature et du paysage, par exemple) entrave toujours plus la réalisation d'infrastructures importantes et d'intérêts économiques. Il faut donc revenir à une vraie pesée des intérêts reposant sur des instruments flexibles. Il convient de refuser toute protection absolue ou stricte de certains types de paysage, car elle ne prévoit aucune possibilité de compensation. Or celle-ci est essentielle dans une région d'habitation et de travail dense, car elle permet, le cas échéant, de construire sur une surface bien située, mais protégée et de compenser cette dernière à un autre endroit. Sans compensation, la marge de manœuvre absolument nécessaire à tout développement territorial supplémentaire est inexistante.

De manière générale, les acteurs politiques devraient définir activement la pesée des intérêts au lieu de laisser les tribunaux s'en charger. L'utilisation du territoire est avant tout une question de société, et non une question juridique. Elle devrait donc être définie en premier lieu par les institutions démocratiques des exécutifs et législatifs cantonaux et communaux et les différents intérêts devraient être évalués de manière transparente.

Infrastructures importantes : les mesures de remplacement entravent le développement

La Suisse doit renouveler régulièrement ses infrastructures et, le cas échéant, les développer en fonction des besoins pour rester une place économique et un lieu de vie attractifs. Les surfaces utilisées par les infrastructures augmentent en raison des exigences de sécurité croissantes (bandes d'arrêt d'urgence plus larges sur les autoroutes, par exemple) ou d'une extension des capacités (places de stationnement supplémentaires pour les avions, par exemple). Selon le droit en vigueur, les surfaces d'assolement et les espaces naturels protégés utilisés à cet effet doivent être remplacés ou compensés à proximité de manière au moins équivalente. Ce régime atteint de plus en plus ses limites et tend à retarder ou à empêcher le développement absolument nécessaire des infrastructures, même lorsqu'il a été approuvé par le peuple.

Les installations et les constructions dans les zones densément peuplées sont particulièrement concernées. On peut citer, à titre d'exemple, l'aéroport de Zurich : le plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) prévoit différents projets qui augmentent la surface occupée et exigent des mesures de remplacement correspondantes. Or le canton de Zurich n'a pas réussi jusqu'à présent à exécuter le mandat du PSIA et à définir dans son plan directeur une superficie suffisante pour ces mesures. En effet, la région aéroportuaire enregistre une croissance supérieure à la moyenne et connaît donc, en termes d'occupation des sols, une concurrence accrue entre les zones urbaines, l'agriculture et la protection de la nature et du paysage. L'aéroport de Zurich risque ainsi de ne pas pouvoir mettre à disposition des surfaces adéquates

suffisantes pour les mesures de remplacement dans la région urbaine proche. Le plus grand aéroport de Suisse serait alors contraint de retarder des constructions, voire d'abandonner certains projets. Cela ne reflète pas une vraie pesée des intérêts.

Les mesures de compensation doivent pouvoir être fortement simplifiées ou assouplies. La création d'un fonds de mesures de remplacement est une possibilité. Les organisations assujetties au remplacement verseraient dans ce fonds une somme d'argent basée sur l'ampleur de leur obligation de rechercher et de réaliser une mesure de remplacement et, en contrepartie, elles seraient dispensées de cette obligation, qui serait réputée remplie grâce au paiement. Ce fonds permettrait ensuite aux cantons et à la Confédération d'identifier, en collaboration avec des organismes de protection de l'environnement, des projets judicieux d'un point de vue global et de les mettre en œuvre sans être pressés par le temps.

Figure 8 :
Mesures écologiques de remplacement dans le cadre de la nouvelle ligne ferroviaire Rail 2000



Source : Office fédéral de l'environnement (2017) – Les ressources naturelles en Suisse, p. 53

Un fonds de mesures de remplacement contribuerait à combiner judicieusement la protection de la nature et du paysage et le développement des infrastructures en Suisse, dont le territoire relativement petit est déjà densément peuplé. Une vraie pesée des intérêts nécessite cependant l'abrogation d'une protection stricte au profit d'une solution ciblée et flexible, en particulier lorsqu'il s'agit d'infrastructures liées à un site précis.

3. Renforcer l'attrait de la place économique

L'attrait de la Suisse en tant que site économique et lieu de vie doit être renforcé de manière globale.

Les possibilités de développement territorial des entreprises sont décisives pour l'attrait de la place économique suisse.

Des interventions sur le marché fondées sur des motivations politiques ou sociales entraînent des évolutions problématiques sur le marché immobilier.

L'État devrait laisser le marché de l'immobilier entre les mains d'acteurs privés.

Les transformations architecturales et les paysages existants influencent aussi bien le développement territorial que l'attrait de la Suisse en tant que place économique. Par conséquent, face aux enjeux du développement territorial, la question à se poser est toujours la même : comment renforcer l'attrait de la Suisse en tant que lieu de vie et site économique ?

Le développement territorial doit soutenir la place économique

L'attrait d'une place économique dépend de nombreux facteurs. Au-delà des conditions-cadre⁸, le développement territorial exerce une influence majeure sur l'attrait de la place économique en général. Un développement territorial avisé met à la disposition de l'économie un espace adéquat pour assurer non seulement les activités économiques actuelles, mais aussi le développement économique de demain. Il faut permettre la création et l'agrandissement d'entreprises, l'adaptation de modèles d'affaires ou l'implantation d'entreprises étrangères. Le développement des infrastructures doit également être pris en compte de manière adéquate par la politique en matière de développement territorial. Nos propositions dans ce sens sont exposées dans les deux chapitres sur le développement et sur l'utilisation efficace du territoire.

Un marché immobilier qui fonctionne et dont les prix reflètent la rareté de l'offre

Pour qu'une place économique soit attrayante pour les entreprises, le marché immobilier doit fonctionner efficacement. La demande de biens immobiliers émane d'entreprises et de la population résidante. Dans l'idéal, cette demande rencontre une offre. Mais il n'en va pas toujours ainsi. En effet, une augmentation de l'offre de logements et de locaux commerciaux ne peut avoir lieu que là où l'aménagement du territoire permet encore de construire. L'État intervient de multiples manières sur le marché immobilier. Souvent, les prix ne reflètent pas la rareté de l'offre et des allocations non optimales se produisent. Les longues files d'attente qui se créent lors de visites d'appartements situés dans les quartiers recherchés sont l'expression la plus manifeste de l'intervention peu judicieuse de l'État sur le marché immobilier. Celui-ci devrait être libéré de ces entraves inutiles.

D'une manière générale, le secteur privé doit être le principal acteur du marché immobilier et non l'État. Une intervention étatique ne se justifie qu'en cas de défaillance du marché. Et, la plupart des défaillances ont lieu en dehors des zones à bâtir. Un beau paysage, par exemple, est un bien public dont la vue ne peut être interdite à personne. À l'intérieur des zones à bâtir, des prix élevés sont souvent présentés à tort comme le signe d'une défaillance du marché, alors que cela n'est nullement le cas. Ils sont au contraire l'expression d'une forte demande ou d'une offre rare. Des prix élevés ne justifient pas un interventionnisme étatique. Il vaudrait mieux ici faire confiance aux forces du marché. Si une intervention étatique se justifie d'un point de vue économique, il faudrait dans tous les cas se demander si une défaillance de l'État ne serait pas pire encore.

→ ⁸ Cf. les nouveaux facteurs de succès d'économiesuisse : <https://www.economiesuisse.ch/fr/les-facteurs-de-succes>

Les prix du marché ne doivent pas être faussés par des interventions étatiques. Au nombre de celles-ci figurent notamment l'obligation d'offrir des logements à prix coûtant, l'obligation de proposer un certain nombre de logements avantageux par unité d'habitation ou l'indexation des loyers sur les taux hypothécaires. De même, les prescriptions sur la formation des prix – en particulier celles sur la fixation des loyers, les hausses et la répercussion des taux sur les loyers – ne doivent pas être durcies davantage, car elles occasionnent des distorsions du marché. Dans un même immeuble d'habitation, des locataires de longue date qui paient un loyer très bas peuvent côtoyer de nouveaux locataires qui doivent s'acquitter d'un loyer beaucoup plus élevé et qui, partant, cofinancent en partie les locataires de longue date. Les subventions (pour des assainissements énergétiques, par exemple) ne devraient pas ralentir le remplacement de l'immobilier ancien.

La protection de la propriété est l'un des biens les plus précieux d'une économie efficace et fiable.

La protection de la propriété est d'une importance centrale. Dans tous les plans d'aménagement du territoire, le principe de la garantie des droits acquis doit être pris en compte comme il le mérite. Aucun propriétaire ne doit être contraint par exemple de vendre ou de rénover son logement. Les projets d'infrastructure d'importance pour l'économie constituent la seule exception. Il ne faut pas durcir le droit de bail en élargissant toujours plus la protection contre les résiliations. Il faudrait plutôt lancer sa révision pour corriger les points susmentionnés.

De nombreuses exigences formulées en matière de développement territorial trouvent leur origine dans des développements du marché immobilier résultant de réglementations inadéquates. Ainsi, le désir de réduire le mitage du territoire résulte d'une forte demande de maisons individuelles en périphérie, alors que l'offre de logements dans les centres ne parvenait pas à répondre aux besoins, en raison notamment des réglementations en matière d'aménagement du territoire. economiesuisse s'intéresse au marché immobilier précisément parce que la politique en matière de développement territorial ne peut pas être considérée indépendamment des règles du marché.

Encouragement de la construction de logements : les communes doivent pouvoir encourager les personnes et non les objets

Les communes sont celles qui connaissent le mieux les besoins de leurs habitants. C'est pourquoi l'encouragement de la construction de logements en faveur des bas revenus doit relever de leur responsabilité exclusive. economiesuisse rejette par conséquent une politique du logement nationale. Entrent dans ce cadre des prêts de la Confédération pour des coopératives d'habitation, des prescriptions nationales sur la part de logements d'utilité publique et les autres obligations du même type.

Les mesures prises au titre de l'encouragement de la construction de logements devraient servir à encourager non pas les objets, mais les personnes. Il existe des solutions plus efficaces que la mise à disposition par l'État de logements avantageux en faveur d'habitants socialement désavantagés. Dans un système axé sur l'encouragement de l'objet, il appartient à l'État de vérifier que les habitants ont le droit de vivre dans un logement subventionné. La réalité montre que l'État peine souvent à exercer son contrôle.

Pour les communes qui veulent prendre des mesures au titre de l'encouragement de la construction de logements, il est plus efficace de soutenir individuellement les habitants à bas revenus. Les ayants droit se verraient verser une part du loyer qui dépendrait du niveau de leur revenu. Les bénéficiaires seraient libres de choisir leur quartier d'habitation et ne seraient pas obligés de quitter leur logement au cas où leur situation financière s'améliorerait. De son côté, la commune réduit ses dépenses, car sa contribution dépend directement du revenu. De plus, elle n'a plus besoin de gérer des immeubles ni de surveiller leurs occupants. Chaque commune doit cependant décider pour elle-même si elle veut proposer un système d'encouragement individuel.

**Attrait dû au paysage :
il faut le faire évoluer et non le protéger de manière rigide**

Le paysage et les espaces de détente disponibles sont des facteurs d'attrait importants pour la Suisse. Le paysage contribue à faire de la Suisse un lieu de vie attrayant pour la population et donc pour les employés des entreprises établies en Suisse. De plus, un paysage attrayant soutient le développement du tourisme et de l'industrie des loisirs en Suisse.

Il faut continuer à développer des paysages attrayants. Il importe de veiller tant à l'attrait du paysage qu'à celui de la Suisse comme lieu de vie et place économique.

En Suisse, les paysages attrayants sont accessibles rapidement. On peut vite se rendre à la montagne pour une journée de ski et être de retour pour passer la soirée avec des amis à la maison, ou bien effectuer une excursion d'une journée sur un lac depuis n'importe quelle localité. Il est important de développer ces sites attrayants. S'il faut veiller à conserver leur identité, il faut aussi se garder de restreindre excessivement le développement économique des régions concernées par une protection inutile des sites existants.

Il importe en outre de proposer suffisamment d'espaces de détente à proximité des lieux de vie et de travail. Les employés apprécient de pouvoir se rendre rapidement dans des espaces de détente attrayants (parcs, lacs, forêts, etc.) pendant la pause de midi ou en sortant du travail. Par conséquent, la densification visée doit aussi encourager la qualité de vie et de travail et prévoir des espaces non construits, facilement et rapidement accessibles pour la population.

→ Évaluation de projets de développement territorial

DE NOMBREUSES DÉCISIONS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL AYANT DES CONSÉQUENCES DANS PLUSIEURS DOMAINES, IL EST SOUVENT DIFFICILE D'ÉVALUER CLAIREMENT LES PROJETS. VOILÀ POURQUOI ECONOMIESUISSE A ÉLABORÉ UNE GRILLE D'ÉVALUATION AD HOC

Les lignes directrices de l'économie servent de base pour évaluer les réformes de la politique du développement territorial.

La grille d'évaluation ci-après sert de fil rouge à economiesuisse, à ses membres et à d'autres milieux intéressés en matière de politique du développement territorial. Elle permet d'évaluer les initiatives, projets de loi et interventions en matière de développement territorial, les modifications de plans directeurs et d'affectation ainsi que d'autres exigences des autorités – désignés par le terme générique de projets ci-après. En résumé, la grille d'évaluation sert de base pour apprécier les réformes envisagées de la politique du développement territorial.

Cette grille d'évaluation permet en principe d'établir si des projets de développement territorial bénéficient du soutien des milieux économiques suisses. Les cantons jouent cependant un rôle important dans le développement territorial, dans la mesure où celui-ci relève principalement de la responsabilité des cantons et communes, alors que la Confédération se borne à édicter le cadre légal, sous la forme de la loi sur l'aménagement du territoire. C'est pourquoi ce sont en première ligne les Chambres de commerce cantonales qui sont directement confrontées au thème, que ce soit à la suite d'adaptations du plan directeur cantonal ou de modifications de la loi cantonale sur les constructions. La grille d'évaluation doit donc être utilisable à tous les niveaux étatiques.

Évaluer de manière transparente les interventions relevant du développement territorial

Des critères d'évaluation clairs permettent de relever plus efficacement les défis politiques.

Les points-clés d'une politique du développement territorial favorable à l'économie représentent la base d'évaluation des projets. Cette évaluation doit s'effectuer de manière uniforme à l'aide des questions suivantes :

- **Le projet permet-il un développement territorial favorable aux entreprises ?**
- **Le territoire est-il utilisé efficacement ?**
- **Le projet respecte-t-il des principes fondamentaux (politiques et économiques) ?**
- **Le projet permet-il des procédures efficaces ?**
- **Le projet contribue-t-il à améliorer la qualité du site ?**

Lorsque la réponse à toutes les questions est oui, les milieux économiques soutiennent le projet. Si la réponse à certaines questions est non ou s'il n'est pas possible d'y répondre clairement par l'affirmative, une évaluation globale s'impose pour établir leur position. En général, cela se fait avant tout via une analyse comparative : la nouvelle situation, après la réforme, est comparée avec le statu quo.

Cinq critères pour évaluer des projets de développement territorial

Cinq critères d'évaluation permettent de montrer clairement pourquoi les milieux économiques soutiennent ou rejettent un projet de développement territorial.

Les cinq critères utilisés pour évaluer des projets de développement territorial sont explicités ci-après. Étant donné que les projets relevant du développement territorial peuvent être très divers, les sous-questions ne sont pas pertinentes pour tous les projets. De même, la liste ci-dessous n'est pas exhaustive et peut être complétée selon le projet.

Capacité de développement

→ **Les besoins de l'économie et de la population évoluent continuellement. C'est pourquoi le développement du territoire doit être possible à tout moment. C'est le seul moyen de maintenir un site créateur de valeur.**

- Le projet est-il utile au développement économique ?
- Favorise-t-il le développement du bâti et des infrastructures ?
- Une utilisation du territoire flexible et adaptable est-elle possible ?
- Des constructions et installations liées à un lieu sont-elles réalisables hors de la zone constructible ?
- Les exigences de la mobilité et du trafic sont-elles prises en compte ?

Utilisation efficace du territoire

→ **La politique du développement territorial devrait viser une utilisation efficace du territoire. Cela suppose d'effectuer une vraie pesée des intérêts. Le principe de la séparation doit être respecté, mais il convient d'une manière générale de refuser une protection absolue.**

- Le territoire est-il utilisé efficacement ?
- La densification et la concentration de l'habitat et de l'activité économique sont-elles favorisées ?
- Le principe de la séparation est-il respecté (en d'autres termes, construit-on prioritairement dans les zones à bâtir) ?
- Une pesée soigneuse et équitable de tous les intérêts en jeu a-t-elle lieu ? Les intérêts économiques sont-ils pondérés plus fortement pour les constructions et infrastructures liées à un site précis ?

Aspects réglementaires

→ **Les principes de l'économie de marché doivent également être respectés dans la politique du développement territorial. L'État doit se concentrer sur l'établissement du cadre juridique nécessaire et respecter les principes de la subsidiarité et le fédéralisme.**

- Le projet est-il efficace, autrement dit, l'objectif visé est-il atteint ?
- Le degré de réglementation diminue-t-il et les réglementations sont-elles simplifiées et/ou plus faciles à appliquer ?
- Le projet se situe-t-il au niveau étatique adéquat et la Confédération se limite-t-elle à poser le cadre légal (subsidiarité/fédéralisme) ?
La réglementation est-elle formulée à l'échelon approprié, son degré de détail et la marge d'appréciation sont-ils adaptés au niveau étatique concerné ?
- Des forces du marché sont-elles renforcées ? La réglementation entraîne-t-elle des distorsions des prix et de la concurrence ? Réduit-elle ces distorsions ?
- La protection de la propriété est-elle garantie ?

Efficacité de la procédure

→ **Le développement du territoire exige des procédures officielles efficaces. Ces procédures ne doivent pas mobiliser trop de ressources et doivent préserver la sécurité juridique. Cela exige une administration favorable à l'économie et une diminution de la bureaucratie.**

- L'objectif est-il atteint en utilisant le minimum de ressources, c'est-à-dire efficacement ?
- Les directives se limitent-elles à l'essentiel ou sont-elles simplifiées ?
- Le processus est-il simplifié et/ou accéléré ?
- Le transfert de connaissances entre l'économie et l'État et entre les divers niveaux étatiques est-il facilité ?

Qualité du site

→ **La politique du développement territorial doit contribuer à renforcer l'attrait de la place économique et de l'habitat. Des espaces de détente attrayants sont importants pour la population et l'économie. La protection des droits acquis ne doit cependant pas entraver inutilement l'activité économique.**

- La qualité de la place économique se trouve-t-elle améliorée ?
Une utilisation à forte valeur ajoutée est-elle rendue possible ?
- Une desserte attractive des espaces économiques et d'habitation est-elle encouragée ?
- La qualité du paysage est-elle prise en considération ?
- Des espaces de détente suffisants sont-ils prévus ?
- Le paysage est-il développé de manière raisonnable et équilibrée, plutôt que protégé de manière absolue ?

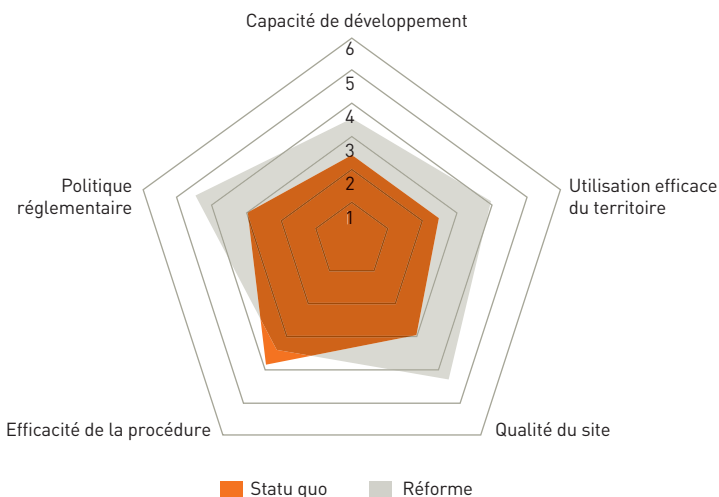
Grille d'évaluation pour une analyse détaillée

Grâce aux cinq critères exposés ci-dessus, il est possible d'analyser et de représenter dans un graphique les initiatives en matière de développement territorial, les projets de loi, les interventions, les modifications des plans directeurs ou d'affectation et d'autres projets aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Le statu quo est comparé avec la nouvelle situation dans un graphique toile d'araignée. Pour chacune des dimensions, une note est attribuée au statu quo et au projet, sur une échelle de 1 (valeur la plus faible) à 6 (valeur la plus élevée). Dans la figure 9, le statu quo, en gris, est comparé avec la situation après le changement, en orange. Dans l'éventualité d'un tel résultat, economiesuisse rejeterait le projet, car il faudrait s'attendre à une nette détérioration de quatre des cinq dimensions.

Pour de nombreux projets, l'évaluation ne débouchera cependant pas sur un résultat clair. Une pesée et une pondération des différentes dimensions sont alors requises. Il s'agit d'apprécier si les améliorations l'emportent sur les détériorations. Cette pesée globale permet de déterminer la position des milieux économiques suisses de manière structurée. Leurs décisions sur des questions de développement territorial sont ainsi transparentes et cohérentes.

Figure 9:
Graphique toile d'araignée pour l'évaluation de projets de développement territorial

→ Des projets de développement territorial peuvent être comparés avec le statu quo à l'aide d'un graphique toile d'araignée.

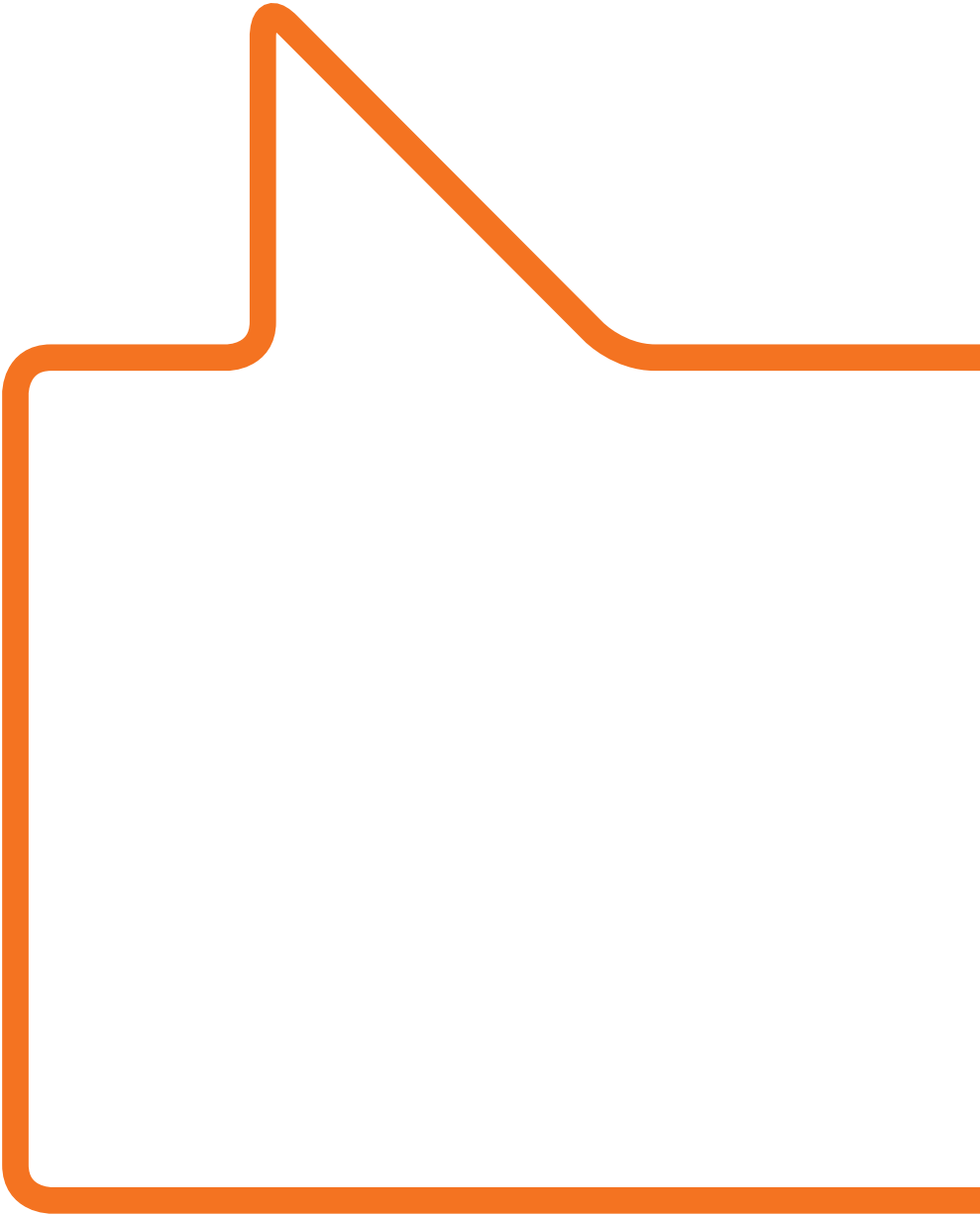


Source: economiesuisse

Cette publication paraît en français et en allemand.

Rédaction: Oliver Steimann, economiesuisse
Réalisation: Wernlis, grafische Gestalter, Bâle
Édition: Août 2018

© economiesuisse 2018



economiesuisse
Fédération des entreprises suisses
1, carrefour de Rive
Case postale 3684
CH-1211 Genève 3

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47
Postfach
CH-8032 Zürich

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Spitalgasse 4
Postfach
CH-3000 Bern

economiesuisse
Federazione delle imprese svizzere
Via S. Balestra 9
Casella postale 5563
CH-6901 Lugano

economiesuisse
Swiss Business Federation
168, avenue de Cortenbergh
B-1000 Bruxelles