

Colloque CPDT — Vers la fin de l'étalement urbain

Lutter contre l'étalement urbain en Suisse ?

un objectif clairement affiché mais difficile à concrétiser



UNIL | Université de Lausanne

Jean Ruegg _ 15.12.2020

Institut de géographie et durabilité

1. Introduction
2. Contexte suisse: révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)
3. Niveau national: Principaux changements induits par la révision de la LAT
4. Niveau régional: Exemple du canton de Vaud
5. Niveau local: Enseignements issus de l'analyse de 5 communes
6. Remarques finales

1. Introduction _ i

- En mars 2013, les citoyen·ne·s suisses ont voté à 63% en faveur d'une révision substantielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). La révision est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014.
- L'objectif central de cette révision est de **freiner l'étalement urbain**, au nom de la protection du paysage et de l'environnement.

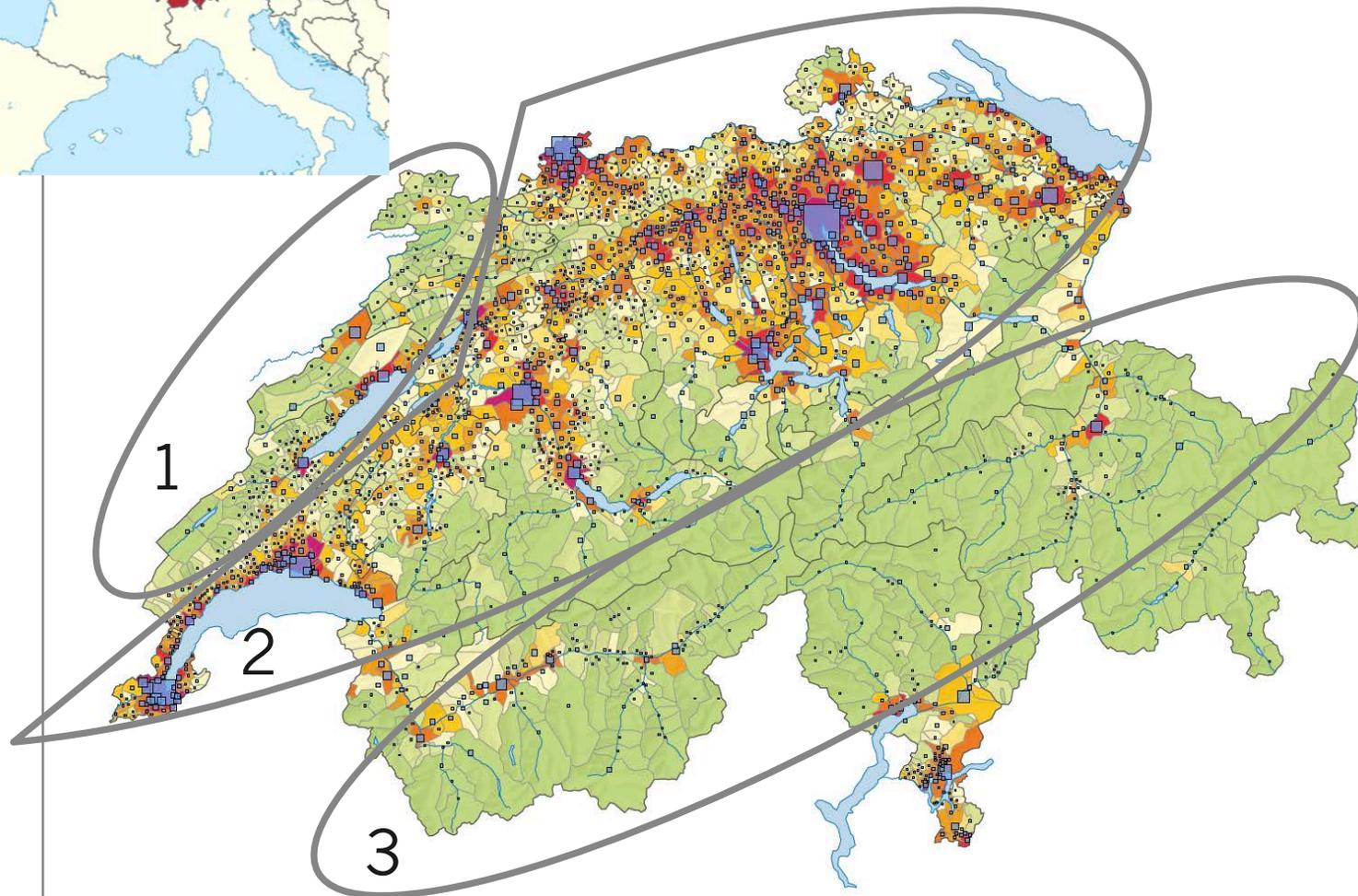
1. Introduction _ ii

La suite de la présentation s'attache à discuter les **moyens** disponibles dans le **dispositif suisse de l'aménagement du territoire** pour mettre **en pratique** la lutte contre l'étalement urbain.

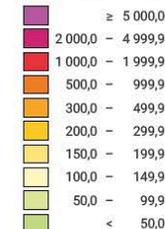
2. Contexte suisse _ i



Densité de population 2017

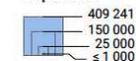


Habitants par km² de la surface totale



Suisse: 212,1

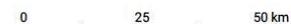
Population



Suisse: 8 484 130

Pour des raisons de lisibilité, la taille des symboles ayant une valeur inférieure à 1 000 a été augmentée.

- 1 Jura
- 2 Plateau
- 3 Alpes

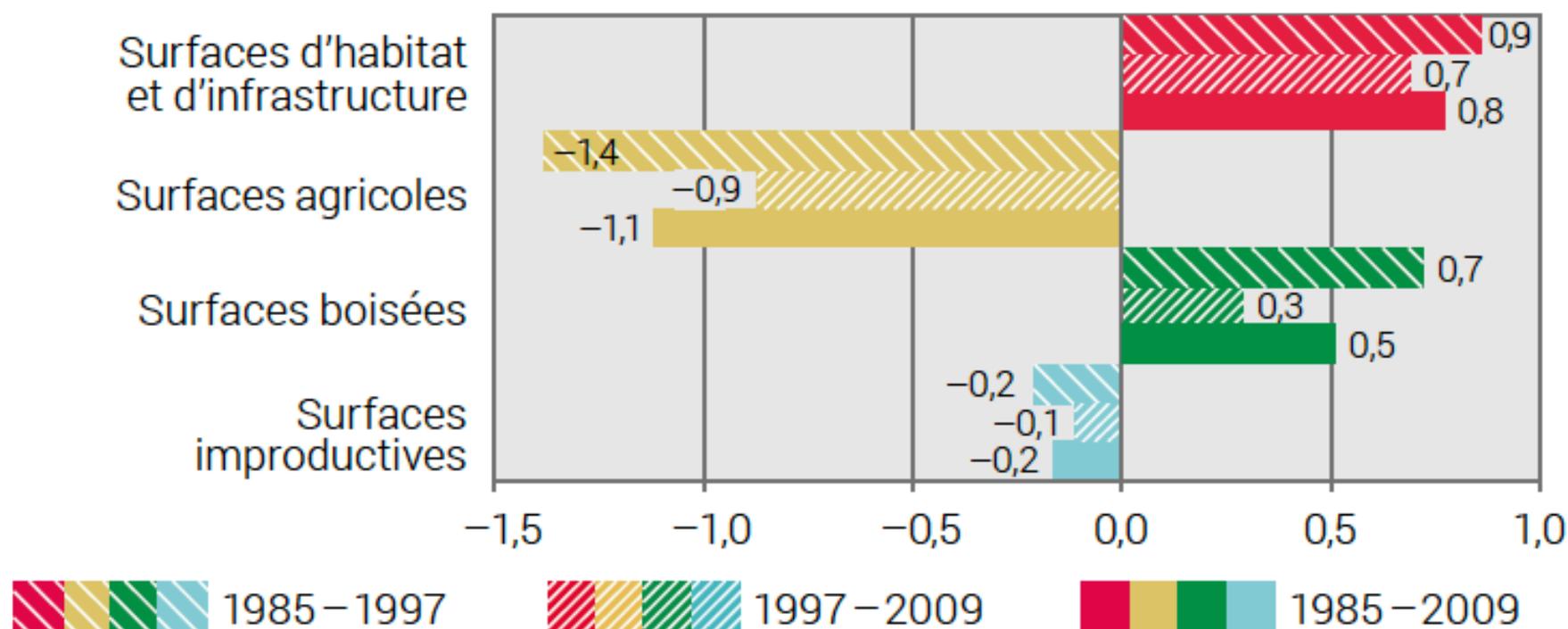


Niveau géographique:
Communes

Évolution de l'utilisation du sol, de 1985 à 2009

En mètre carré par seconde

G1



Source: OFS – Statistique de la superficie

© OFS 2019

Source: OFS [2019: 5]

2. Contexte suisse_iii — organisation politique

La Suisse est un état fédéral

En matière d'aménagement du territoire, trois niveaux politiques ont des compétences. Ils interagissent entre eux en fonction du principe de **subsidiarité**

- Le **niveau fédéral** est en charge de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979 (dont la 3^e révision a été mise en œuvre le 1^{er} mai 2014).
- **26 “cantons”** ont la responsabilité d'élaborer une loi cantonale d'application à la LAT et un plan directeur (Masterplan) qui lie les autorités entre elles.
- **~ 2200 municipalités** ont la responsabilité d'élaborer un plan de zones qui a force obligatoire (il est opposable aux tiers).

3. Niveau national : la **Confédération**

Principaux changements induits par la révision de la LAT

3. Changements induits par la révision de la LAT _ i

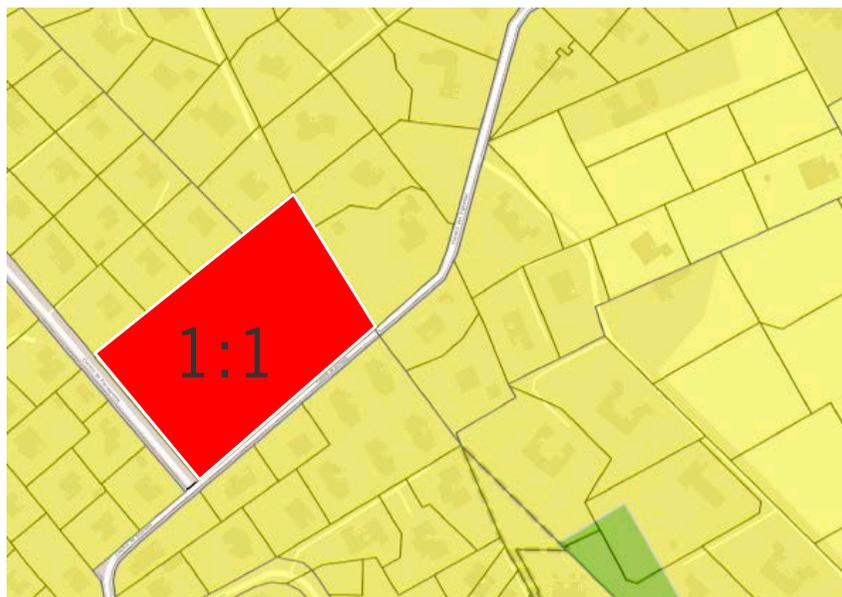
Lutter contre l'EU passe par:

- Le **dimensionnement** de la taille des zones à bâtir à **15 ans** compte tenu d'une **demande** définie, à l'échelle cantonale, par des **scénarios démographiques**.
- La **réduction** par les municipalités des zones à bâtir **surdimensionnées**.
- L'**obligation** faite aux propriétaires de construire et/ou d'utiliser **tout le potentiel constructible** de leurs parcelles sises en zone à bâtir.
- La **densification**.
- La **forte limitation** des possibilités d'étendre les zones à bâtir.
- La mise en place d'un mécanisme de **captation** des plus-values d'aménagement pour favoriser le **développement vers l'intérieur** (reprise des friches industrielles et densification des parcelles dont les droits à bâtir ne sont pas pleinement utilisés).

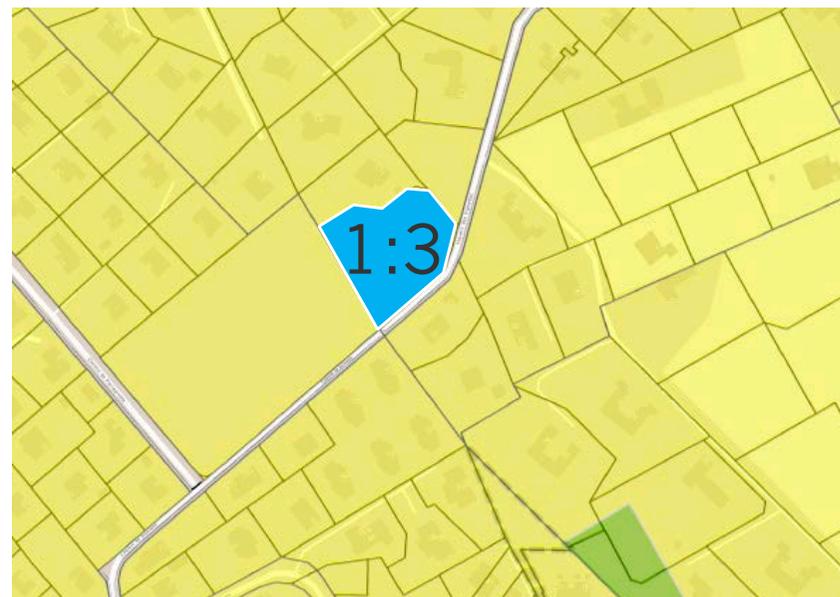
3. Changements induits par la révision de la LAT _ ii

Identification des réserves en zones à bâtir qui sont à **mobiliser**

Parcelle A



Parcelle B



Dans les deux cas (A & B) la mobilisation des réserves est requise. Les enjeux induits par la révision de la LAT deviennent donc :

- Comment « obliger » les propriétaires des parcelles A et B à construire dans un **délai raisonnable** ?
- Comment trouver un levier afin que la municipalité soit en mesure d'**inciter** à la **réalisation** (cas A) ou à la **densification** de la parcelle (cas B) ?

3. Changements induits par la révision de la LAT _ iii

Densification douce (exploitation des indices de construction existants)



<http://www.larenovation.fr/batiment-durable/eco-rehabilitation-des-quartiers-dhabitat-pavillonnaire-846>

3. Changements induits par la révision de la LAT _ iv

Commentaire général (1) :

Lorsqu'une **extension** des zones à bâtir est envisageable, les autorités locales peuvent « facilement » introduire une obligation de construire.

La situation est tout autre lorsqu'il s'agit de **mobiliser les réserves** sises dans les zones à bâtir existantes. Or la plupart des communes sont dans ce **cas de figure**.

4. Niveau régional : les **Cantons**

Exemple du canton de Vaud

4. Exemple du canton de Vaud _ i

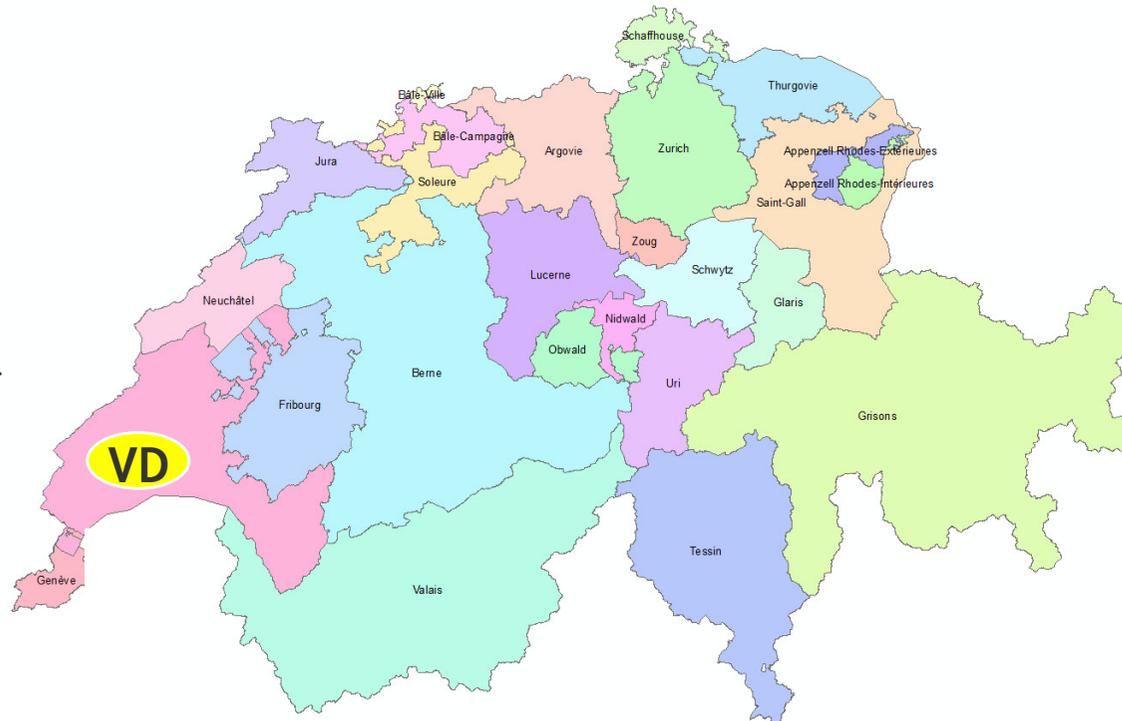
Avec la révision de la LAT l'enjeu est le suivant :

- Comment « obliger » les propriétaires à construire dans un **déla**i raisonnable ?
- Comment trouver un levier afin que la municipalité soit en mesure d'**inciter** à la densification ?

Il revient aux **cantons** de répondre à ces deux questions dans leur loi cantonale d'application à la LAT.

Or, il y a 26 cantons !

La suite se limite au seul canton de Vaud (VD)



4. Exemple du canton de Vaud _ ii

- Choix du scénario démographique (demande):
Scénario **haut** de l'Office fédéral de la statistique, arrondi vers le haut
- Obligation de construire:
 - Il revient à la **commune** de prendre des mesures pour obliger le propriétaire à construire dans un certain délai. Les mesures sont limitées: le droit cantonal n'offre ni droit d'emption, ni droit d'expropriation.
 - La commune peut fixer un **délai** compris entre 7 et 12 ans pour obliger le propriétaire à construire ou à vendre.
 - Le règlement communal doit **prévoir** cette disposition et il faut un **intérêt public reconnu**.
- Affectation du fonds (alimenté par la captation de la plus-value)
Il s'agit, par ordre de priorité, de **compenser** les cas d'expropriation matérielle, d'aider à la gestion des terres agricoles, d'aider à la gestion des aires forestières.

4. Exemple du canton de Vaud _ iii

Commentaire général (2) :

Quand le canton de Vaud adapte sa propre loi à la 3^e révision de la LAT, la **volonté** de ses autorités à limiter l'étalement urbain **perd de sa force** face aux droits de propriété.

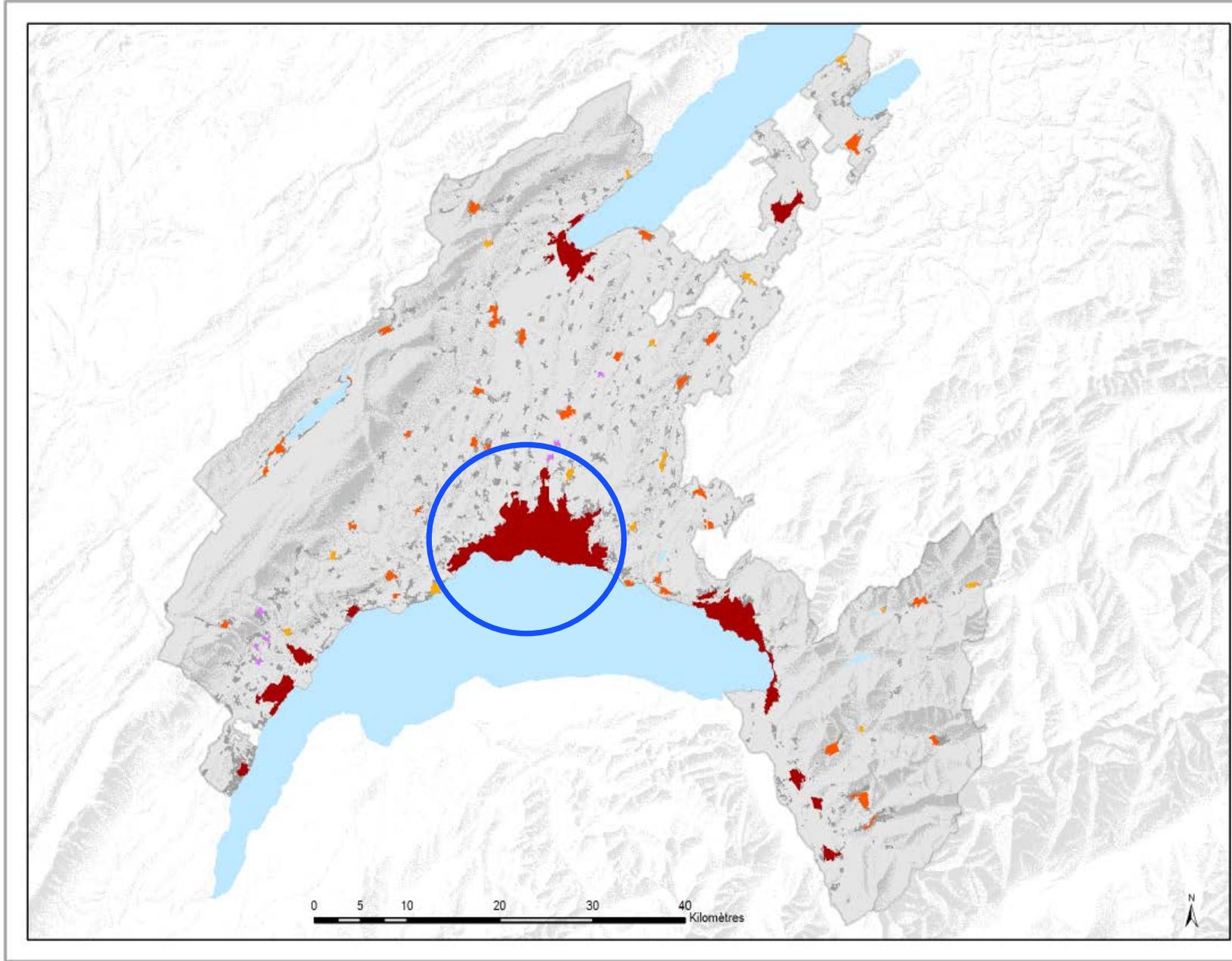
Le fardeau est supporté par les **municipalités** avant tout.

Elles se retrouvent souvent **seules** pour imposer une obligation de construire et pour mobiliser les réserves en zones à bâtir.

5. Niveau local : les **Communes**

Enseignements issus de l'analyse de 5 communes sises dans l'agglomération de Lausanne

5. Enseignements à l'échelle locale _ i



SDT [2017: 50]

5. Enseignements à l'échelle locale _ ii

1. Activer le potentiel de la densification douce nécessite de travailler à l'échelle de la **parcelle**, avec le/la **propriétaire**.
2. La définition du potentiel réel requiert le plus souvent l'**expertise** d'un architecte.
3. Les règles de construction, définies dans le code de l'urbanisme à l'échelle locale, ne contiennent **pas de lien direct** entre indice de construction et densité « démographique ». La « densification » peut très bien conduire simplement à une **augmentation** du nombre de m²/hab et/ou à la production de logements vacants.
4. La densification douce est à l'œuvre. Il s'agit d'un **processus** « **rampant** » qui s'inscrit dans un temps relativement long et qui produit une offre sporadique, aléatoire et non coordonnée de nouveaux logements. Ce processus est très **difficile à planifier** par la municipalité.

5. Enseignements à l'échelle locale _ iii

5. Ce processus « rampant » relève de **démarches individuelles** liées:
 - à la vétusté du bâtiment existant,
 - au parcours de vie de son occupant.e.
6. La municipalité dispose de très **peu de leviers** pour actionner le processus d'autant que le/la propriétaire n'a **aucune obligation** d'informer les autorités de ses intentions.
7. Un des leviers les plus prometteurs est à chercher dans la politique de **transition énergétique**. L'amélioration de l'efficacité énergétique d'un bâtiment est incontournable. La densification douce sera peut-être un **moyen de la financer**.
8. La mise en **synergie** des deux politiques publiques de planification énergétique et d'aménagement du territoire **est encore à réaliser**.

5. Enseignements à l'échelle locale _ iv

Commentaire général (3) :

La mobilisation des réserves liées à la densification douce est une tâche aussi indispensable qu'incertaine.

6. Remarques finales _ i

- Il est **difficile** de mesurer les **effets réels** de la 3e révision de la LAT en matière de maîtrise (et de réduction) de l'étalement urbain.
- Les cantons et les communes sont pleinement impliqués dans la révision du **dimensionnement** des zones à bâtir et dans le contrôle et la gestion de l'adéquation de la taille des zones à bâtir à l'évolution démographique.
- Les cantons cherchent également à aider les communes les plus petites dans la tâche socialement et politiquement difficile de **réduire la taille des zones à bâtir** surdimensionnées. Mais leurs moyens sont limités.

6. Remarques finales _ ii

- L'obligation de construire et la promotion de la densification douce restent des **tâches très difficiles à réaliser** et qui sont **mal maîtrisées** par l'acteur public.
- Il n'est pas exclu que ce manque de maîtrise **contribue** aussi à la **poursuite de l'étalement urbain...** d'autant que...
- ... de nombreux acteurs (institutionnels et privés) investissent massivement dans la construction. Au niveau national, le **taux des logements vacants** ne cesse d'augmenter depuis 10 ans (1,72% au 1^{er} juin 2020). Ce taux moyen dissimule une très **grande variation régionale** (0,49% à Genève et 3,22 à Soleure) et une **pénurie** de logements vacants dans les **grands centres urbains**.

6. Remarques finales _ iii

Commentaire général (4) :

Pour passer de la volonté de lutter contre l'étalement urbain au succès de sa mise en œuvre... il reste encore de sérieux efforts à fournir en Suisse par l'acteur public.

6. Remarques finales _ iv

Commentaire général (5) :

... d'autant que... tout le travail entrepris en Suisse à la suite de la révision de la LAT est effectué sans **définition claire** et **partagée** de l'étalement urbain (EU).

.

Merci de votre attention