

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** - (2017)  
**Heft:** 2185

**Artikel:** Aménagement du territoire : comment la loi de 2013 peut échouer : il y a loin des principes à la mise en œuvre  
**Autor:** Rey, Michel  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1014410>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 06.02.2025

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

investissements ferroviaires. Choix stratégiques déficients, visions trop partielles, manque de coordination, prestige mal placé, incohérences politiques, répartition biaisée des charges

financières, tous ces éléments jouent leur rôle selon les cas.

Or c'est au stade préalable des grands projets que le mal se révèle le plus grand. D'autre

part, il semble bien que la «*formule Weibel*» ne concerne pas que le rail. La route est aussi en cause. On demande d'urgence des algorithmes fédéraux performants.

## Aménagement du territoire: comment la loi de 2013 peut échouer

Il y a loin des principes à la mise en œuvre

---

Michel Rey - 20 novembre 2017 - URL: <https://www.domainepublic.ch/articles/32404>

Réduire les surfaces à bâtir surdimensionnées et mettre fin au mitage du territoire, tels sont les objectifs de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) révisée lors d'une votation référendaire de 2013 à la confortable majorité de 62,9%.

La concrétisation de ces objectifs est au cœur des débats sur les plans directeurs cantonaux. Chaque canton doit déterminer ses besoins en terrains à bâtir pour les 15 prochaines années, en tenant compte de [données](#) aussi précises que possible sur l'évolution de la population résidente et des emplois.

La mise en œuvre de la LAT révisée va-t-elle atteindre ses objectifs? Les cantons s'efforcent de planifier leurs zones à bâtir en fonction de leurs propres besoins, de localiser ces zones en tenant compte de leur accessibilité par les transports publics et de s'assurer que les terrains

seront effectivement disponibles pour la construction. Progrès il y aura. Mais, pour autant, mettra-t-on fin au surdimensionnement des zones à bâtir et au mitage du territoire? On peut sérieusement en douter.

### Des scénarios très optimistes

Les cantons élaborent des scénarios en s'appuyant sur ceux de l'Office fédéral de la statistique (OFS) qui postulent tous une forte croissance démographique. La population résidente de notre pays devrait passer [d'ici 2045](#) de 8,2 millions en 2015 à 9,3 millions (scénario bas) ou à 10,2 millions (scénario haut). Le rythme de la croissance prévue correspond à celui observé au cours des dernières décennies.

Les scénarios fédéraux se déclinent en scénarios d'évolution des cantons. Entre 2015 et 2045, tous les cantons, à l'exception d'Uri, connaîtront

une évolution démographique positive. Les plus forts accroissements sont attendus dans les cantons de Fribourg, Vaud, Thurgovie et d'Argovie. Leur population devrait augmenter de plus de 25%. Le canton de Fribourg, par exemple, escompte une augmentation de 150'000 habitants d'ici 2042, Vaud de 260'000 habitants d'ici 2040.

Les scénarios de la Confédération sont-ils contraignants pour les cantons? Au terme de négociations, il a été convenu que les cantons avaient toute liberté pour élaborer leur propre scénario d'évolution démographique, pour autant que la croissance attendue ne dépasse pas celle du scénario haut de la Confédération. En cas de dépassement, le canton est tenu de le justifier. L'Office fédéral du développement territorial a recommandé aux cantons de se baser sur le scénario moyen de la Confédération.

[L'Aspan](#) a passé en revue les plans directeurs cantonaux déjà approuvés ou soumis à la Confédération pour approbation. La plupart des cantons ont établi leur propre scénario, lequel se situe entre les scénarios moyen et haut de l'OFS. Autrement dit, tous les cantons escomptent une forte croissance de leur population et de l'emploi.

### **De la difficulté de prévoir l'évolution économique**

En ce qui concerne l'évolution de l'emploi, aucune prévision à long terme n'est disponible actuellement en Suisse. Les scénarios tant fédéraux que cantonaux postulent tous que l'économie suisse sera dynamique et créera des emplois. Il s'agit d'un acte de foi qui repose sur la croyance que *«demain se poursuivra comme hier»*. Les incertitudes sont pourtant nombreuses en matière d'évolution économique. Les mutations technologiques, les fluctuations monétaires, la concurrence internationale et la conjoncture mondiale peuvent avoir des conséquences imprévisibles sur le volume et la localisation des emplois en Suisse. Pensons à l'avenir incertain des commerces dans nos villes ou à la place de l'industrie dans notre pays.

L'accroissement de la population est largement lié aux flux migratoires (entrées et sorties) qui ne devraient pas diminuer par rapport à ces dernières années. Correspondant actuellement à environ un quart de la population active, cette part avoisinera un tiers d'ici une quinzaine d'années. Une hypothèse risquée quand on sait les fluctuations du solde migratoire - à la hausse comme à la baisse - au cours des 25 dernières années. Les scénarios postulent clairement que les nouveaux emplois seront principalement occupés par une main-d'œuvre provenant de l'Union européenne. Quand on connaît les débats politiques actuels autour des flux migratoires, on peut s'interroger sur la possibilité d'accueillir sans limites de nouveaux travailleurs étrangers.

### **Des prévisions de croissance qui favorisent le surdimensionnement futur**

S'appuyer sur des prévisions forcément hypothétiques pour déterminer les besoins en zones à bâtir représente un pari risqué pour l'aménagement. On peut l'assimiler à la construction d'une maison sur le sable.

Grâce à leur scénario à forte croissance démographique et économique, les cantons, surtout les moins développés, sont en mesure d'accroître mathématiquement leurs besoins en terrains à bâtir. Ils espèrent conserver d'importantes zones constructibles, sans devoir procéder à des déclassements trop importants. La Confédération n'a aucun moyen de s'y opposer. Les cantons ruraux bénéficient d'une prime à la création de zones d'activités pour créer d'éventuels emplois, leur objectif étant de limiter la pendularité à destination des agglomérations urbaines du pays. Inversement, les cantons urbains peinent à trouver les terrains nécessités par leur dynamisme économique.

Si les perspectives démographiques et d'emploi ne se concrétisent pas, le risque existe qu'à terme les zones légalisées soient à nouveau surdimensionnées et mal localisées. Or, dans une vingtaine d'années, il sera difficile de revenir en arrière. Des procédures d'adaptation sont certes prévues mais leur mise en œuvre s'avère longue, complexe et donc aléatoire. Et surtout, on peut douter que les autorités communales se révèlent prêtes à réduire leur zone à bâtir.