



Mai 2024

Dix ans de LAT 1

Rapport d'étape : avancement de la mise en œuvre de la LAT 1 dans les cantons

Avec la première étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1) en 2014, le peuple a décidé que les zones à bâtir doivent désormais uniquement répondre aux besoins prévisibles pour les 15 années suivantes. Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites. La loi exige par ailleurs de mieux exploiter les friches industrielles et les surfaces sous-utilisées situées en zone à bâtir.

Dans le présent rapport, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) dresse un état des lieux provisoire concernant l'application de la LAT révisée et de ses objectifs territoriaux, en particulier le développement vers l'intérieur, ainsi que des défis qui y sont liés. Cette évaluation repose sur une enquête menée par l'ARE auprès des cantons sur l'avancement de la mise en œuvre au printemps 2024 : quel bilan tirent les services cantonaux de l'aménagement du territoire après dix ans de LAT 1 ?

Si, au cours des cinq premières années de mise en œuvre de la LAT 1, les cantons ont été fortement sollicités pour adapter leurs plans directeurs ainsi que leurs lois sur l'aménagement du territoire et les constructions, ces dernières années, les communes ont pris le relais. Le développement vers l'intérieur ne réussira que si la LAT 1 est appliquée dans les plans d'affectation et les projets concrets.

L'enquête de l'ARE auprès des cantons¹ montre que la Suisse est pleinement engagée dans la mise en œuvre de la LAT 1. Environ 43 % des communes ont adapté leurs plans d'affectation aux nouvelles prescriptions et dans près d'un tiers d'entre elles, les plans

¹ Les 26 cantons ont participé à l'enquête. L'ARE les remercie chaleureusement de leur collaboration. Étant donné que la mise en œuvre est encore largement en cours au niveau des communes, les chiffres ne sont qu'un reflet de la situation cantonale à un moment donné. Par conséquent, l'objectif du sondage n'était pas de déterminer ou de vérifier un chiffre aussi précis que possible, mais d'obtenir une vue d'ensemble de l'avancement de la réalisation selon les estimations des cantons.

d'affectation sont en cours d'élaboration ou d'examen par le canton. Dix ans plus tard, on constate que la mise en œuvre est un processus exigeant encore pleinement en cours dans les cantons et les communes. A l'échelle communale, en particulier dans les régions rurales, la longue durée de mise en œuvre est due à des raisons aussi diverses que nombreuses : ressources insuffisantes, acceptation sociale et équilibre difficile entre les différents intérêts.

Mise en œuvre dans les cantons : adaptation des plans directeurs

La LAT définit, à titre d'exigence minimale, les éléments à clarifier dans le plan directeur cantonal, tandis que l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) précise les principaux mandats qu'il doit contenir afin que la taille des zones à bâtir soit déterminée correctement.

Les cantons sont tenus d'indiquer la taille totale du territoire d'urbanisation ainsi que sa répartition spatiale pour la période concernée par le plan directeur (20 à 25 ans). En délimitant le territoire d'urbanisation, le plan directeur fournit un cadre à la création de nouvelles zones à bâtir, au déplacement de celles qui sont moins bien situées et encore vierges et, si nécessaire, aux déclassements de zones à bâtir à effectuer et dans quel ordre.

Par ailleurs, les cantons doivent fournir aux communes une méthode prescrivant la taille de leurs zones à bâtir afin que celles-ci ne dépassent pas les besoins prévisibles pour les 15 années à venir. Pour ce faire, les cantons doivent s'appuyer sur des considérations stratégiques, telles que l'évolution attendue de la population, la mobilisation des réserves internes des zones à bâtir, le taux d'utilisation de celles-ci, mais aussi les emplacements prévus pour le développement.

Les cantons ont intégré ces prescriptions plus strictes dans le cadre d'adaptations de leur plan directeur qu'ils avaient jusqu'au 30 avril 2019 pour faire approuver par le Conseil fédéral. Jusqu'à cette décision, les cantons devaient compenser, sauf exceptions clairement définies, les classements en zone à bâtir par des déclassements de surfaces équivalentes ; après le 1^{er} mai 2019, un gel absolu des classements en zone à bâtir s'appliquait aux cantons ne disposant pas de plan directeur approuvé. Le processus d'adaptation des plans directeurs cantonaux s'est achevé en 2022 par la décision d'approbation du plan directeur tessinois par le Conseil fédéral. Il revient à présent aux communes de Suisse d'intégrer les prescriptions des plans directeurs cantonaux dans leurs plans d'affectation.

Mise en œuvre dans les communes : adaptation des plans d'affectation

Taille des zones à bâtir

Les communes sont chargées d'adapter leurs plans d'affectation, et par conséquent leurs zones à bâtir, conformément aux stratégies et aux prescriptions cantonales. Selon le contexte, le total des zones à bâtir doit être réduit ou bien ce sont certaines zones mal situées qui doivent être déplacées. En fonction des besoins, il est enfin possible que des zones à bâtir soient nouvellement créées. Les communes disposent de différents instruments de planification pour mener à bien cette tâche. Elles peuvent, entre autres,

édicter des zones réservées, effectuer des déclassements ou échanger des zones à bâtir à l'aide de remembrements. Souvent, plusieurs instruments sont utilisés en parallèle. Dans un premier temps, par exemple, une zone réservée est décidée afin d'éviter que des réalisations n'entravent l'objectif du processus de planification.

Dans un second temps, des déclassements ou des remembrements peuvent être entrepris. Les communes doivent également veiller à ce que le terrain à bâtir soit commercialisé (mobilisation des terrains à bâtir).

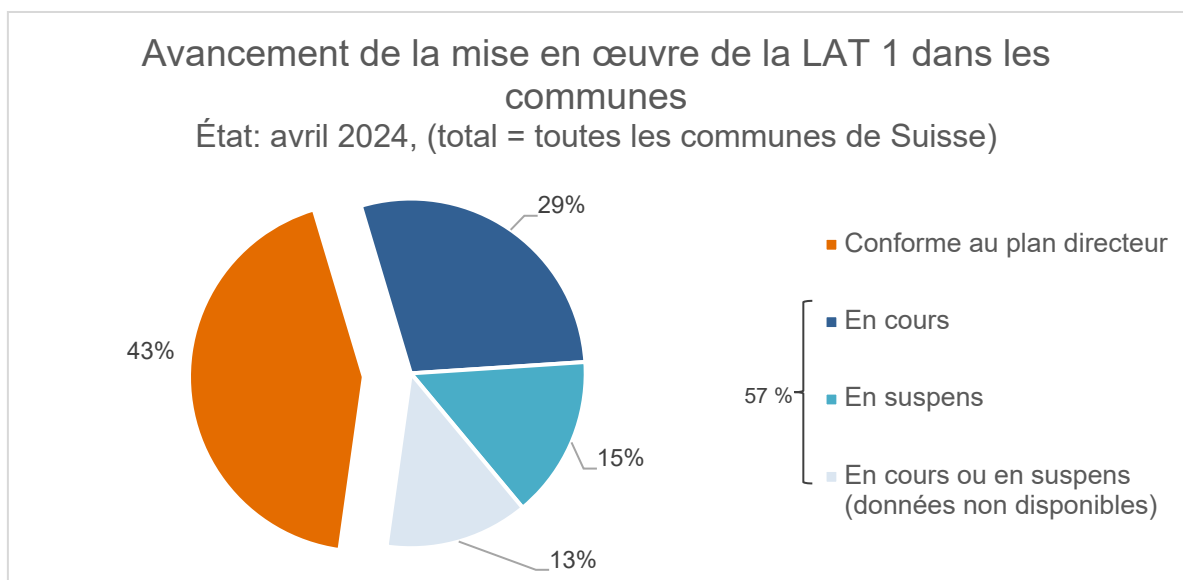


Illustration 1 : Avancement de la mise en œuvre de la LAT 1 dans les communes. Représentation basée sur les informations des cantons en avril 2024. Le total se réfère à l'état de communes au 1^{er} janvier 2022 (2148 communes). Source : ARE.

Dans le cadre de l'enquête menée par l'ARE auprès des cantons sur l'avancement de la mise en œuvre de la LAT 1 à l'échelle communale, il est apparu clairement que cette dernière n'en n'était souvent qu'à ses débuts en matière de plans d'affectation. De ce fait, ce sont non seulement les communes, mais aussi les cantons, en leur qualité d'autorité d'approbation, qui sont largement sollicités : en avril 2024, près de 43 % des communes avaient un plan d'affectation conforme au plan directeur (illustration 1).² Sur les 1221 communes qui ne disposent pas de plans d'affectation conformes au plan directeur, des informations quant au début des travaux d'adaptation ont été transmises à l'ARE pour 936 d'entre elles, alors qu'elles font défaut pour les 285 communes restantes. Ainsi, quelque 30 % des communes de Suisse procèdent actuellement à une révision. Les cantons prévoient que tous les plans d'affectation seront conformes au plan directeur d'ici 2030. Pour mémoire, du fait du principe de hiérarchie des plans, la tâche communale (de planification) proprement dite n'a pu démarrer qu'après l'approbation du plan directeur cantonal par le Conseil fédéral.

² Le total se réfère à l'état des communes au 1^{er} janvier 2022 (2148 communes). Certaines communes qui avaient des plans d'affectation conformes ont depuis fusionné avec d'autres et, en tant que nouvelle commune plus grande, ne disposent plus d'un tel plan. Fixer un état des communes à une date donnée permet de comptabiliser individuellement les communes ayant un plan d'affectation conforme au plan directeur à cette date, même si elles ont fusionné depuis.

La mise en œuvre de la LAT 1 au travers des plans d'affectation progresse donc à des rythmes différents selon les cantons, ce qui était prévisible compte tenu de la diversité des situations de départ.

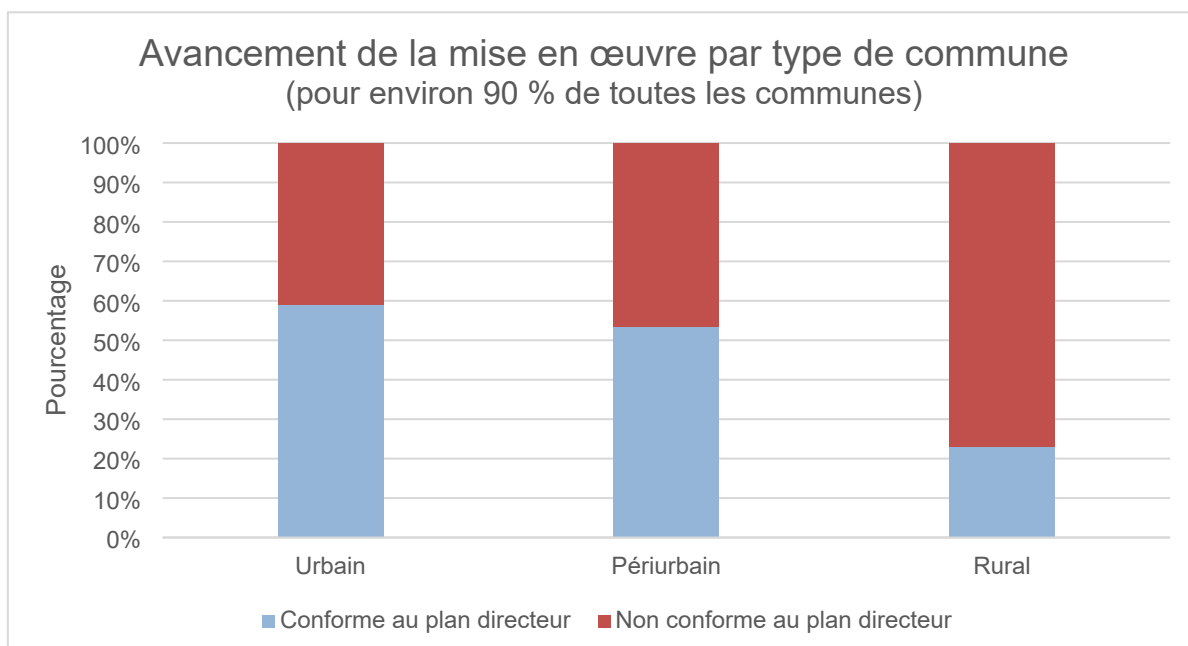


Illustration 2 : Avancement de la mise en œuvre par type de commune (typologie des communes en 9 catégories de l'OFS agrégée sur les trois catégories urbaine, périurbaine et rurale). Représentation basée sur les informations de 24 cantons (sur 26) en avril 2024. Source : ARE.

Dans 24 cantons sur 26 (soit environ 90 % des communes), nous sommes en mesure de présenter l'état d'avancement par type de commune. L'illustration 2 montre que les communes urbaines sont plus nombreuses que leurs homologues rurales et périurbaines à disposer de plans d'affectation conformes au plan directeur. En effet, 59 % des communes urbaines ont déjà de tels plans, contre seulement 23 % des communes rurales. Une illustration supplémentaire en annexe présente l'avancement de la mise en œuvre à l'aide de la typologie des communes en 9 catégories de l'OFS dans son ensemble. Les communes urbaines d'une grande agglomération (86 %) affichent la proportion la plus élevée et les communes rurales périphériques la plus faible (9 %)³. En d'autres termes, les communes urbaines sont plus avancées dans la mise en œuvre de cette dimension-là de la LAT 1. Ainsi, les conditions de planification nécessaires à la densification et à la création de davantage de logements y semblent majoritairement être réunies.

Cette situation peut s'expliquer par le fait que les incitations et la pression en faveur de l'adaptation sont plus fortes dans les communes plus denses et plus urbaines, notamment en raison de la demande accrue de logements et de la nécessité d'investir qui en découle. Les communes de grande taille disposent généralement aussi de davantage de ressources pour aménager le territoire que les petites communes périphériques. De plus, l'acceptation de la densification urbaine est peut-être aussi plus élevée. Les communes rurales, en particulier, sont souvent confrontées au défi de devoir déclasser de plus grandes zones à

³ Il est possible que la proportion des communes rurales périphériques soit légèrement sous-estimée, car un nombre relativement plus élevé d'entre elles ne peut être attribué. Toutefois, l'affirmation qualitative reste robuste, car nous disposons d'informations pour 81 % de ces communes.

bâtir surdimensionnées, ce qui génère des conflits d'intérêts et requiert des ressources (voir également ci-dessous les estimations des cantons concernant les obstacles).

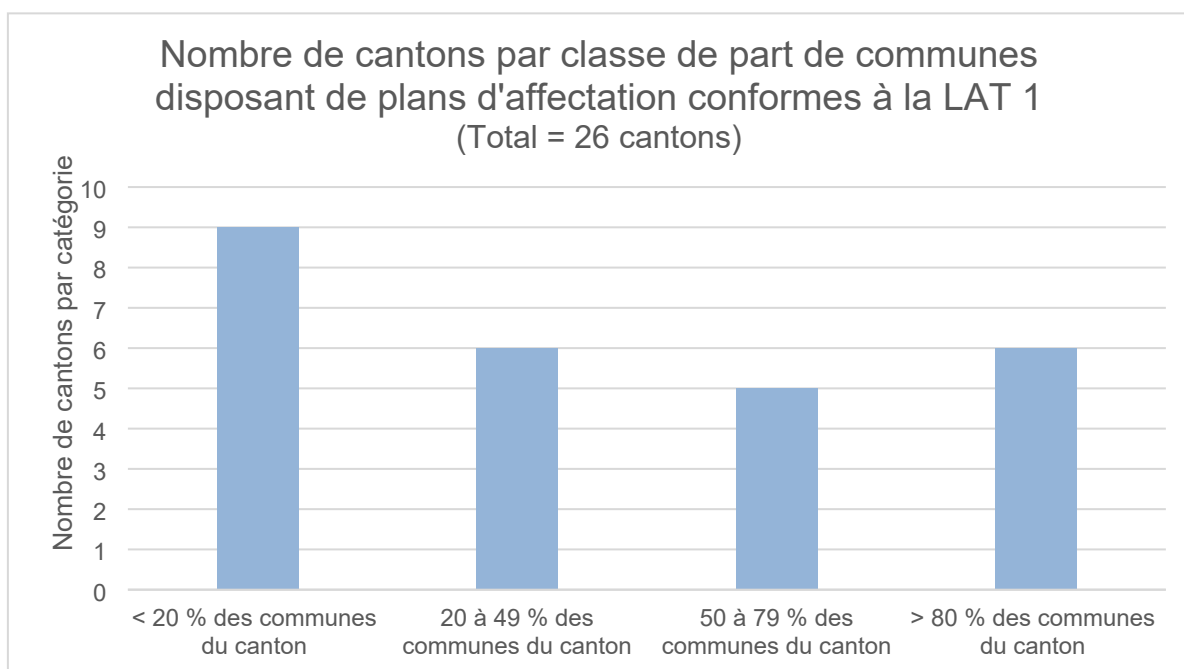


Illustration 3 : Nombre de cantons selon l'état de la mise en œuvre au niveau des communes (proportion de communes ayant des plans d'affectation conformes au plan directeur par canton). Représentation basée sur les informations des cantons en avril 2024. Source : ARE.

On constate également de grandes différences à l'échelle cantonale en ce qui concerne l'état de la mise en œuvre dans les communes. L'illustration 3 montre la répartition des cantons en quatre groupes. Dans neuf cantons, moins de 20 % des communes disposent de plans d'affectation conformes au plan directeur, alors que dans six cantons, ce chiffre dépasse 80 %.

Outre le type de commune, certains facteurs cantonaux peuvent expliquer l'état de la réalisation. En effet, dans les cantons dont le plan directeur a été approuvé le plus vite, les communes ont bénéficié de plus de temps pour revoir leur planification. De plus, la charge de travail s'accroît avec le nombre de communes. Une corrélation nette peut être établie entre la durée écoulée depuis l'approbation du plan directeur cantonal et la proportion de communes disposant de plans d'affectation conformes, mais pas avec le nombre de communes au sein d'un canton.

Réduction des zones à bâtir

En avril 2024, au niveau suisse, pas moins de 173 communes ont procédé à des déclassements en vertu des nouvelles dispositions de la LAT révisée. Selon les informations reçues des cantons, les déclassements n'ont pas encore tous été effectués, nombreuses étant les communes aux zones à bâtir surdimensionnées au sens du plan directeur ou de la LAT qui ne disposent pas encore de plans d'affectation conformes. Le volume des surfaces dézonées va augmenter en conséquence. Sur la base des retours cantonaux, c'est le cas particulièrement de nombreuses communes dont l'obligation de déclasser des zones à bâtir découle des prescriptions de la LAT 1. Au total, depuis l'entrée en vigueur de la LAT 1, près de 390 ha ont été déclassés à l'échelle suisse. Il s'agit d'un solde net, car dans certains cas, des zones à bâtir ont également été créées (déplacement de zones au bon endroit).

Développement de l'urbanisation vers l'intérieur

Le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti a pour but de limiter les activités de construction dans des zones déjà bâties. De nouveaux terrains ne devraient être classés en zone à bâtir qu'à titre exceptionnel et sur la base de critères clairs. L'utilisation des surfaces urbanisées existantes peut être améliorée, par exemple en surélevant des bâtiments d'habitation existants, en autorisant davantage de surface habitable sur les terrains ou en construisant sur des zones industrielles et commerciales laissées en friche. Le développement de l'urbanisation vers l'intérieur est un objectif explicite de la LAT 1, qui prescrit dans ce domaine également un contenu minimal aux plans directeurs et contient des prescriptions applicables aux plans d'affectation. De nombreux cantons imposent aux communes des directives spécifiques dans ce domaine, telles que l'élaboration d'images directrices ou de plans directeurs communaux visant à soutenir le développement vers l'intérieur du milieu bâti, la densification urbaine et le renouvellement urbain. En complément aux prescriptions en matière de densité dans le cas de classements en zone à bâtir, certains cantons fixent en outre des valeurs cibles en termes de densité urbaine devant être atteinte au sein des zones à bâtir existantes.

Dans ce contexte, les communes sont fortement sollicitées par le changement de paradigme « développement de l'urbanisation vers l'intérieur avant développement vers l'extérieur ». Une augmentation de l'activité de construction sur des parcelles construites est une condition importante pour un développement urbain de qualité vers l'intérieur, ce que reflète par exemple l'évolution de la surface des zones à bâtir en Suisse qui, selon la statistique de l'ARE, a quasiment stagné entre 2017 et 2022. Davantage de personnes vivent et travaillent dans un espace presque identique, occupant ainsi moins de surface de zone à bâtir par personne. Celle-ci est ainsi passée de 309 m² en 2012 à 291 m² en 2017, puis à 282 m² en 2022. La Statistique des zones à bâtir 2027 nous indiquera, d'une part, si cette tendance se poursuit et, d'autre part, la manière dont l'adaptation des plans d'affectation se répercute sur l'évolution de la surface des zones à bâtir.

Comme le montre une étude récemment publiée par l'ARE « Erkenntnisse zum Verhältnis von Wohnungsbau und Innenentwicklung » (ARE 2024 ; Wüest Partner 2024, en allemand, traduction à venir), la part de l'activité de construction sur des parcelles construites (telle que décrite ci-dessus) par rapport à celle sur des parcelles non bâties est plus élevée depuis 2018 et représente 59 % des permis de construire pour la période 2018-2022. La proportion est notamment plus élevée dans les endroits où moins de zones à bâtir non construites sont disponibles. L'étude met cependant en évidence de nombreux obstacles durables, tels que l'insécurité au niveau de la planification du fait de la révision des plans d'affectation en cours.

Défis dans le cadre de la mise en œuvre

Les retards de mise en œuvre à l'échelle communale reposent sur des motifs aussi nombreux que variés : À la question de savoir dans quels domaines les cantons voient les plus grands défis concernant l'adaptation des plans d'affectation, les familles de motifs suivants ont été fréquemment cités et semblent essentiels du point de vue de l'ARE :

Viabilité et acceptation ainsi que ressources nécessaires

Les cantons constatent que, globalement, l'acceptation du développement vers l'intérieur est faible au sein de la population. Par conséquent, le défi à relever lors de la révision des plans

d'affectation communaux réside avant tout dans la stratégie de mise en œuvre du développement vers l'intérieur – c'est-à-dire la définition d'une stratégie coordonnée avec les intérêts de la mobilité, de l'environnement et du patrimoine bâti, qui tienne compte des structures urbaines existantes, qui améliore la qualité globale de l'urbanisation et qui trouve ainsi une large acceptation. Les communes, qui n'étaient jusqu'à présent que des instances d'examen et de validation, ont de nouvelles tâches et de nouveaux rôles en tant que développeuses, accompagnatrices de processus et modératrices. Cependant, elles ne disposent souvent pas du savoir-faire nécessaire à la mise en œuvre du développement vers l'intérieur, ni de soutien professionnel dans certains domaines techniques, ni des ressources financières nécessaires. Les cantons estiment que les communes ont souvent du mal à définir des mesures ciblées pour activer et mettre en œuvre le développement de l'urbanisation vers l'intérieur.

La plupart des cantons interrogés estiment que la complexité et les efforts nécessaires pour structurer les différentes procédures parallèles nécessaires au développement vers l'intérieur (ou pour concrétiser les mandats du plan directeur) constituent un obstacle majeur. Ce qui impliquerait une surcharge de travail pour les communes et parfois pour les bureaux d'études. Et souvent des conséquences négatives pour la qualité des plans et des documents, ce qui entraînerait un effort de contrôle plus important pour les services cantonaux, tant en charge de l'aménagement du territoire que spécialisés. Sans oublier que les communes concernées n'auraient pas non plus toujours la volonté politique d'appliquer les prescriptions des niveaux supérieurs. Tant la mobilisation du potentiel de développement vers l'intérieur que la révision des plans d'affectation ne seraient pas acceptées sans conditions, surtout dans les communes rurales (effets Nimby, acronyme de *Not In My Backyard*, littéralement « pas dans mon jardin »). Il apparaît cependant du retour des cantons que de nombreux projets de construction avec un objectif de densification ont également été rejetés en votation populaire dans des grandes villes et agglomérations. Sur ce point, selon l'étude récemment publiée par l'ARE (ARE 2024 ; Wüest Partner 2024)⁴ accompagner les nouveaux projets de construction d'espaces libres bien aménagés ou de mesures de réduction du bruit favorise particulièrement l'acceptation.

Diversité des intérêts et des exigences techniques

Selon les cantons, les adaptations des plans d'affectation sur la base de la LAT 1 soulèvent des défis supplémentaires : la définition de l'espace réservé aux eaux ou l'harmonisation des notions de construction, ainsi que les modifications des prescriptions légales qui en découlent, ont été citées à titre d'exemple. L'adaptation à la LAT 1 s'est souvent accompagnée d'une révision totale de la législation en matière de construction dans les cantons. Des conflits surviennent également avec d'autres intérêts, tels que la compensation des surfaces d'assolement (SDA), les espaces ouverts, la protection des sites / ISOS. C'est précisément dans ce domaine que l'on constate que l'utilisation des inventaires et leur application, en particulier pour l'ISOS, comportent de grands défis et créent des incertitudes. Dans certains cantons, il ne s'agit pas simplement de réviser les plans d'affectation de communes existantes, mais aussi d'unifier les prescriptions en matière d'aménagement du territoire de communes fusionnées. Les défis et les exigences s'accumulent, la complexité augmente.

⁴ Lien vers les publications : [Erkenntnisse zum Verhältnis von Wohnbautätigkeit und Innenentwicklung \(admin.ch - document en allemand, traduction à venir\)](#)

Les cantons voient un autre défi dans les adaptations des plans d'affectation pour les communes qui doivent réduire leur zone à bâtir. Les plans qui prévoient des dézonages, auxquelles les personnes concernées sont fortement opposées, doivent être décidés par les assemblées communales, ce qui donne lieu à de nombreuses discussions et propositions d'amendement – précisément pour obliger les communes à indemniser les propriétaires concernés. Il s'agit d'une démarche qui exige beaucoup de ressources de la part des communes et qui constitue un défi politique. L'expérience a montré l'importance de pouvoir régler d'éventuelles questions liées à l'indemnisation parallèlement à la procédure de plan d'affectation.

Résumé

Au final, il apparaît clairement que la commune doit relever des défis de taille pour pouvoir remplir son mandat en vue d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur et offrir à sa population des lieux où il fait bon vivre.

Les cantons sont tenus de rendre compte à l'ARE tous les quatre ans de l'avancement de la mise en œuvre et de l'évolution sur le terrain. La Confédération peut ainsi veiller au respect des objectifs fixés par la loi fédérale et, si nécessaire, prendre des mesures correctives.

Mais il est bien plus important pour la Confédération que la voie empruntée soit poursuivie de manière tripartite. L'ARE continuera de soutenir les cantons et les communes dans cette voie, par des mesures spécifiques telles que des projets modèles ainsi que des mesures de conseil et de formation continue !

Annexe

A1 : Informations relatives à la procédure

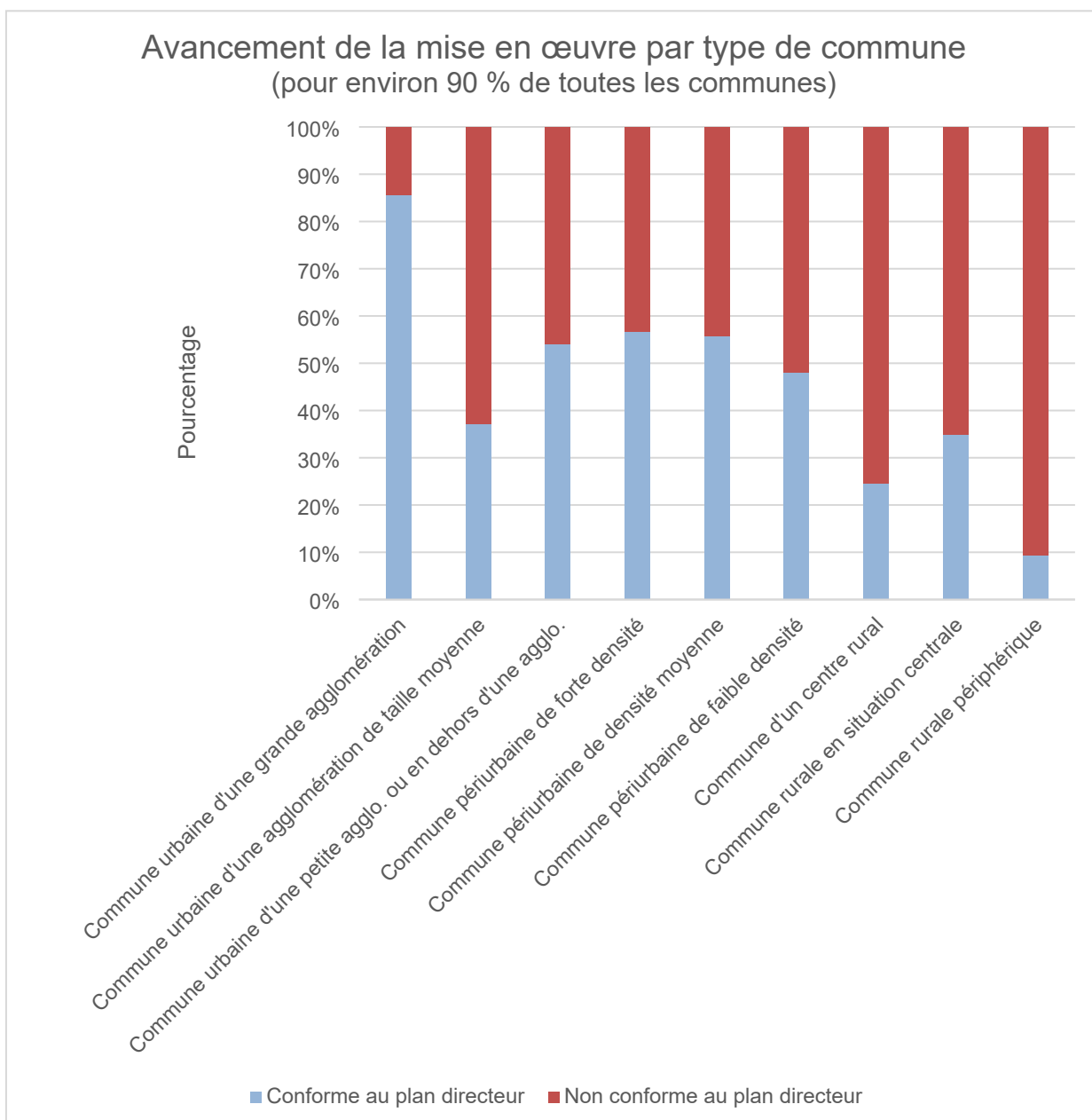
Les informations du rapport d'étape proviennent d'une enquête initiée par courrier électronique aux cantons au cours du printemps 2024. Les questions posées par l'ARE portaient sur :

1. L'état d'avancement de la mise en œuvre de la LAT 1 concernant la conformité des plans d'affectation communaux au plan directeur
2. La situation en matière de déclassements sur la base des nouvelles dispositions de la LAT 1
3. Les défis à relever lors des adaptations des plans d'affectation

L'ARE a rassemblé et évalué les réponses des 26 cantons et, le cas échéant, leur a demandé des précisions. Étant donné que les communes sont actuellement en cours de mise en œuvre, les chiffres obtenus ne sont qu'un reflet de la situation cantonale à un moment donné. Par conséquent, l'objectif du sondage n'était pas de déterminer ou de vérifier un chiffre aussi précis que possible, mais d'obtenir une vue d'ensemble de l'avancement de la mise en œuvre du point de vue des cantons.

A2 : Illustration supplémentaire

Illustration 2 avec typologie des communes en 9 catégories



*Illustration Annexe : Avancement de la mise en œuvre par type de commune (typologie des communes en 9 catégories de l'OFS). Représentation basée sur les informations des cantons en avril 2024. Source : ARE. Il est possible que la **proportion pour les communes rurales périphériques** soit légèrement sous-estimée, car un nombre relativement plus élevé d'entre elles ne peut être attribué. Toutefois, l'affirmation qualitative reste robuste, car une information existe pour 81 % de celles-ci. La valeur inférieure à la moyenne de la proportion **de communes urbaines d'une agglomération de taille moyenne** est principalement due au fait que nombre d'entre elles se trouvent dans un canton où les communes n'ont eu que peu de temps pour adapter leurs plans d'affectation. Si nous excluons le canton en question, la proportion augmente à environ 50 % et dépasse ainsi la moyenne nationale.*