

Un ratage complet qui doit faire réfléchir

Thierry Meyer

Rédacteur en chef



Il n'est pas rare, lorsque l'ordonnance d'application d'une nouvelle loi est mise en consultation, de voir surgir des commentaires négatifs, issus en particulier des milieux originellement opposés à cette évolution législative. Mais, lorsque l'hostilité est aussi générale et virulente que celle constatée envers la loi sur l'aménagement du territoire, il y a de quoi sérieusement s'interroger. Et considérer que les spécialistes chargés de concocter les modalités d'application de la loi se sont fourvoyés.

Car, au-delà des positions forcément divergentes des diverses associations consultées, la mouture de la LAT proposée par l'Administration fédérale réunit tout le monde sur un point: elle est mal fichue, rigoriste, contre-productive. Et de nombreuses voix, peu soupçonnables d'être hostiles à un aménagement du territoire mieux régulé, vont jusqu'à dire que l'étrécissement d'esprit qui s'insinue de ces huit pages risque d'aller à rebours des intentions de la loi.

Ce ratage administratif doit faire réfléchir autant les membres des exécutifs, qu'ils soient fédéral ou cantonaux, que les chefs de service qui dirigent de tels travaux. Car, même s'il est particulièrement aigu, le problème révélé par l'ordonnance d'application de la LAT n'est pas un phénomène isolé. De partout, dans tous les domaines de l'action étatique,

parviennent avec insistance les mêmes échos: l'interprétation étreinte et bornée des règlements devient la norme, le juridisme écrase le pragmatisme, la lettre prime systématiquement sur l'esprit. Pire, on sent parfois poindre un jusqu'au-boutisme administratif qui tient du militantisme de l'absurde. Un appareil bureaucratique étouffe la créativité, une obsession normative nivelle les initiatives. Cette sourde menace met en danger les conditions-cadres du développement harmonieux de l'économie suisse.

«On sent parfois poindre un jusqu'au-boutisme administratif qui tient du militantisme de l'absurde»

La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire répond à un souhait du peuple suisse: mieux organiser la gestion des zones d'activité, afin de les faire mieux cohabiter et d'exploiter de manière plus cohérente et intelligente que par le passé un territoire exigu, soumis à une forte pression démographique. Le mandat s'arrête là. Il ne donne pas libre cours à la négation des différences régionales, à la complication des procédures, à l'explosion des interdictions.

La suite qui sera donnée à ce flot de remarques dira si, à Berne, on est prêt à préférer une approche politique, vivante, à la vision mortifère du règlement, comme on dit en pays vaudois.

Page 3

Le nouveau régime des zones à bâtir fâche tous azimuts

Aménagement du territoire La loi fédérale plébiscitée en mars dernier se traduit par une ordonnance et des directives trop restrictives, selon les milieux concernés



Utilisation du sol

La mise en application de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), censée protéger le paysage, irrite

«Nous sommes très en colère!»

Le Conseil d'Etat vaudois est fâché. «En moi plus que les autres», lance Philippe Leuba, qui avait alerté ses collègues sur les conséquences des dispositions transitoires de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) avant son adoption par le peuple en mars dernier.

«L'ordonnance me donne raison. Je n'en tire aucune satisfaction, mais de l'amertume», poursuit-il. Pendant la campagne, le chef de l'Ecocourte avait dit ses craintes de voir les projets stratégiques du canton mis en danger par les dispositions transitoires de la LAT. Elles obligent, selon lui, la compensation immédiate de toute extension des zones construites par un démantèlement ailleurs dans le canton, jusqu'à la fin du trimestre de cinq ans.

Ebranlé, le gouvernement avait écrit à Boris Leuthard pour obtenir des explications. La conseillère fédérale s'était dite

Une certaine de chevrons, des caillottes, une diligence: jeudi, à Berne, la grigne contre les nouvelles règles de l'aménagement du territoire a pris une tournure bon enfant. Mais cette parade équestre ne consiste que la pointe de l'iceberg. Un véritable mouvement de fond s'oppose en effet aux dispositions d'application d'une loi pouvant largement approuver par le peuple en mars dernier (*lire ci-dessous*). Et les critiques pleuvent de tous côtés. Y compris de la part des plus fervents défenseurs de cette législation censée veiller à une utilisation parcimonieuse du sol.

Cantons

Seul le Valais avait combattu la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). Ses autorités craignaient de devoir procéder à des déclassements massifs de zones à bâtir en terrain agricole. Mais aujourd'hui, bon nombre de Cantons s'étranglent à la lecture du paquet mis en consultation. Il se compose d'une ordonnance (OAT) de huit pages, accompagnée d'une septuagintaire de pages d'explicatifs et de directives techniques. Tous les Cantons romands, à l'exception notable de Genève, ont au préalable tenu de leur souveraineté. Le gouvernement neclairent pas ainsi un projet «trop technique», qui ne permet pas de tenir compte de la diversité du pays et d'enjeux particuliers à chaque région.

L'introduction d'un «taux cantonal d'utilisation» cristallise les tensions. C'est cet indicateur, calculé à partir des surfaces à bâtir et de l'évolution anticipée du nombre d'habitants et d'emplois sur quinze ans, qui sera déterminant pour autoriser les Cantons à augmenter leurs zones constructibles ou les contraindre à les réduire. «Cette méthode arbitraire sonnera sans raison les Cantons qui ont connu une croissance faible, au profit des pôles rurbains et hermanniques», s'énerve le conseiller d'Etat bernois Yves Durin. A Fribourg, on reproche de devoir ordon-

ble, un dézonage équivalent, soit dans la même commune, soit dans une autre.

Tous critiquent aussi les volumes métriques choisis pour déterminer les surfaces répondant aux besoins effectifs, contrairement aux communes. Issues d'une classification fédérale, elles s'appliquent uniformément dans tout le pays. «Une commune industrielle de l'arc jurassien n'a pas la même dynamique qu'une commune industrielle helvétique», souligne le Conseil d'Etat jurassien. Yvan Perrin ajoute que cette méthode pénalise les localités rurales ayant historiquement vu leur densité augmenter de 6 à 7 catégories, ce qui revient à exiger la suppression immédiate de leurs zones à bâtir. Si on voulait tuer les processus de fusion, on ne s'y prendrait pas autrement.

Ecologistes

Pro Natura, qui voyait dans la LAT un frein indispensable au mitage du territoire, tombe de haut. «Cette ordonnance ne prévoit rien de concret pour inciter à mieux utiliser les zones à bâtir existantes», déplore Sophie Michaud, secrétaire romande. Les méthodes de calcul utilisées pour chiffrer les besoins sont trop générales. On ne tient aucun compte des zones industrielles et artisanales, où se trouvent les principaux surplus de surfaces constructibles. Et de pointer du doigt

le classement établi par l'Administration fédérale sur la base des données actuelles: «Seuls quatre cantons (*voir le Valais, Neuchâtel, Jura et Schaffhouse*) auraient à réduire des zones surdimensionnées.»

Pour les Verts, l'OAT incite tout bonnement à la création de nouvelles zones constructibles. «C'est un affront infligé à tous ceux qui s'étaient engagés pour la protection du paysage», estime le parti, en exigeant des corrections urgentes. L'application de la LAT doit être plus contraignante: «Plus un canton veut accroître le nombre de ses habitants et de ses possibilités d'emplois, plus il doit veiller à la densification», estime les Verts.

Milieux professionnels

La Fédération romande immobilière et l'Union suisse des professionnels de l'immobilier condamnent des dispositions «altératives, trop restrictives et négligeant les besoins de l'économie». De manière plus surprenante, les associations fédérées des urbanistes, ingénieurs et architectes - qui défendaient la LAT - critiquent tout aussi vivement sa concrétisation. «Il faut pouvoir évaluer les zones à bâtir dans certains cas», observe Pierre-Yves Delcourt, président romand de la Fédération suisse des urbanistes (FSU). Mais cela doit s'appuyer sur des projets stratégiques de développement, qui tiennent

compte des réalités du terrain, et non sur une approche purement statistique. Les autorités cantonales et communales sont les mieux placées pour en décider.»

Payans

Si elle juge que l'OAT respecte l'objectif de préservation des terres agricoles, l'Union suisse des paysans (USP) la juge néanmoins «trop détaillée». Elle souhaite que les plans directeurs cantonaux tiennent compte du développement des infrastructures (dessertes routières notamment) pour déterminer les besoins en zones à bâtir. Mais ce qui fâche Jacques Bourgeois, directeur de l'USP, ce sont les restrictions imposées aux détenteurs de chevaux, emplacements et grandeur des enclos, nombre maximal de bêtes par personnes, etc. «Au parlement, nous avons décidé de simplifier les règlements. Le projet mis en consultation, lui, introduit des dispositions plus strictes», s'étonne le conseiller national (PLR/PR).

Et maintenant?

Ce déluge de critiques, auxquelles se joignent tous les partis, ne surprend pas l'Office fédéral du développement territorial. «Nous avons bien conscience de la complexité des problèmes et de la grande diversité des intérêts en jeu», indique son porte-parole, Rudolf Merzli. La procédure de consultation s'achève aujourd'hui. «Toutes les propositions d'amélioration, remarques et corrections seront analysées et conduiront aux adaptations nécessaires. Le Conseil fédéral prévoit de mettre l'ordonnance en vigueur au printemps 2014.»

Face à l'ampleur des revendications, plusieurs Cantons - dont Vaud et le Valais - demandent au Conseil fédéral de repousser cette échéance au début 2015. La commission de l'aménagement du territoire du Conseil national a d'ores et déjà prévu de faire part de ses propres recommandations au gouvernement. «Il vaut mieux prendre le temps de réfléchir ce travail, car on n'a pas le droit de se rayer, appuie Pierre-Yves Delcourt, de la FSU. Le risque de se retrouver avec des effets pervers est trop important.»

globale à la fin du mois de cinq ans. Des promesses qui avaient rassuré le Conseil d'Etat. «Nous avons rendu public que cette réponse et avons ainsi facilité des contacts à accepter cette loi, souligne Philippe Leuba, partisan du non. Or on compte aujourd'hui que l'OAT ne respecte pas les engagements pris par Doris Leuthard».

Beatrice Metzger dit la même chose, sans la fougue de son collègue, mais avec la même détermination. «Cette ordonnance ne répond pas aux attentes vaudaises ni aux promesses qui nous ont été faites. Pendant la campagne, nous avions beaucoup insisté sur les projets stratégiques régionaux et les agglomérations. Nous ne les retrouvons pas dans l'OAT pas plus que la question de la compensation, qui ne devrait être réalisée qu'à la fin du moratoire et globalement sur l'ensemble du territoire et non par commune comme le veut le Conseil d'Etat. Le problème c'est que la traduction technique de la loi a été faite par un office qui ne se déplace pas dans les cantons et rédige une ordonnance qui s'applique à Appenzel. A un et à un canton de Vaud sans tenir compte de leurs réalités différentes.» Ses services ont analysé en préliminaire l'ordonnance, et proposé une série d'amendements, «dans un esprit constructif», «il faut appliquer la loi et éviter le mitage du territoire. Mais il est possible de faire une ordonnance qui tienne compte des besoins et des spécificités cantonales. Le Conseil d'Etat estime qu'il appartient au Canton de dire comment. Lui, planifie son territoire et, après un délai de cinq ans, la Confédération juge ce projet de territoire», explique-t-elle.

Philippe Leuba est moins optimiste: «Je ne vois pas comment Doris Leuthard parviendra à concrétiser ses promesses dans l'OAT sans se heurter à la loi. Il y a déjà quoi être inquiet.» Pour faire part de ses courtois, le Conseil d'Etat vient d'adresser une lettre au Conseil fédéral, parallèlement à sa réponse au Département de Doris Leuthard à la consultation sur l'OAT. Isabelle Biolley

La LAT, c'est quoi?

Cadre légal La loi sur l'aménagement du territoire (LAT) remonte à 1980.

Sa révision, adoptée par les Chambres en juin 2012, se voulait un contre-projet à l'initiative populaire. Pour le proposer, déposée en 2008 par les tribunaux de la région de l'environnement. Statistiquement, ces derniers ont rejeté leur texte au profit de la LAT révisée, à condition qu'elle entre en vigueur. L'Union suisse des arts et métiers a lancé un référendum, qui a abouti à la votation du 3 mai 2013. La LAT a alors été acceptée par plus de 62% des votants et 25 cantons (sauf le Valais, ayant dit non).